

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ROCIO TAMARA MUÑOZ AGUIRRE

O CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO DE BELÉM E A PARTICIPAÇÃO:

Reflexões Críticas

BELÉM

2011

ROCIO TAMARA MUÑOZ AGUIRRE

O CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO DE BELÉM E A PARTICIPAÇÃO:
Reflexões Críticas

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, pela Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Batista Maciel

BELÉM

2011

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Aguirre, Rócio Tamara Muñoz

O Conselho Municipal do Idoso de Belém e a participação: reflexões críticas / Rocio Tamara Muñoz; orientador, Carlos Alberto Batista Maciel. _ 2011.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Belém, 2011.

1. ENVELHECIMENTO - Aspectos sociais. 2. IDOSOS – Aspectos sociais. 3. CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO – Belém (PA). I. Título.

CDU: 364.465

ROCIO TAMARA MUÑOZ AGUIRRE

O CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO DE BELÉM E A PARTICIPAÇÃO:
Reflexões Críticas

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, pela Universidade Federal do Pará.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Alberto Batista Maciel – UFPA/ICSA - Orientador

Profa. Dra. Olinda Rodrigues – UFPA/ICSA – Examinadora Interna

Prof. Dr. Edval Bernardino Campos – UFPA/ICSA – Examinador Externo

A meus avós, Humberto e Berta, e Fernando e Geraldine (in memoriam), não somente pela história de vida marcante e inspiradora, mas, acima de tudo, pelo que representam em minha vida, sendo determinante para o que sou.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me amparar nos momentos difíceis, dar-me força interior para superar as dificuldades, mostrar o caminho nas horas incertas e me suprir em todas as minhas necessidades.

A todos os que contribuíram, direta ou indiretamente, para a construção deste trabalho.

Ao Professor Dr. Carlos Maciel, pelo apoio, incentivo, dedicação e respeito com que me orientou.

Ao Professor Dr. Josep Pont Vidal, pelo apoio e incentivo no início deste trabalho.

À Professora Dra. Andréa Melo Pontes, não somente pelo incentivo, mas especialmente pela contribuição teórica ao sugerir referências que foram indispensáveis para a reflexão sobre o Envelhecimento Humano.

À Professora Heliana Baia, pelo incentivo, respeito e amizade, e por compartilhar o seu conhecimento comigo.

Ao grupo de pesquisa GEP-SENECTUS, pela acolhida e apoio fundamentais para o desenvolvimento das reflexões acerca do Envelhecer.

Ao grupo de Análise das Políticas Públicas e Sociais no Brasil e na Amazônia - GAPSA, pela contribuição teórico-reflexiva no âmbito do Estado e das políticas públicas.

Ao Sr. Jose Maria Favacho – Presidente do Conselho Municipal do Idoso, por me permitir realizar a pesquisa no espaço do conselho.

Ao Programa de Pós-graduação em serviço Social, por possibilitar esta jornada reflexiva.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela concessão da bolsa.

Às minhas colegas do Mestrado, pela amizade e carinho nos momentos difíceis desta jornada, em especial a Alessandra e a Maura, amigas incomparáveis.

Aos meus pais, Magaly e Humberto; aos meus irmãos: Tomás, Priscila e Humberto; aos meus sobrinhos: Israel, Fernando, Maria Fernanda e Maria Helena; à minha família, pelo amor e pela compreensão à minha ausência em decorrência deste trabalho.

Em especial ao meu marido, Thiago Santos, por ser meu céu coberto de estrelas, meu companheiro de todas as horas.

A experiência das pessoas que envelhecem não pode ser entendida a menos que percebamos que o processo de envelhecer produz uma mudança fundamental na posição de uma pessoa na sociedade, e, portanto, em todas as suas relações com os outros.

Norbert Elias

RESUMO

Este trabalho parte da compreensão de que o envelhecimento deve ser reconhecido enquanto processo social contínuo de transformação do ser humano, e construção social que depende da estrutura social, cultural e econômica de cada povo, considerando a realidade da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso no Brasil, e a diretriz da participação nas políticas sociais. Como a participação se desenvolve no espaço público do conselho do idoso, o lócus da pesquisa foi o Conselho Municipal do Idoso de Belém. Para verificar como os membros do Conselho exercitam a participação voltada para o controle social, foi realizada uma análise documental do Conselho no período de 2006 a 2010. Nela pôde ser constatada uma fragilidade na documentação existente do Conselho, particularmente no registro das atas que informam acerca das deliberações e da ausência de registros das ações sobre visitas às entidades e da organização da Conferência Municipal. A análise documental revela que as ações desenvolvidas pelo Conselho Municipal do Idoso divergem do previsto na política pública quanto ao papel do Conselho. Logo, não podem ser consideradas como exercício de controle social, uma vez que a participação dos membros do Conselho é restrita, e não influencia na política municipal destinada ao idoso.

Palavras-chave: Envelhecimento. Participação. Controle Social.

ABSTRACT

This work starts from the realization that aging must be recognized as a social process of continuous transformation of human being and one social construction, which depends on social structure, cultural and economic structure of each people, considering the reality of the National Policy for the Elderly and the Statute Aging in Brazil, and the principle of participation into social policies. As participation if to develop in the public space of council of the elderly, the locus of the research was the City Council of the Aged, Belem. To see how members of council participate of exercising social control, we performed a desk review of Council the period 2006 to 2010. It might be found a fragility in the documents of the Council, particularly in record of the minutes that inform about the deliberations and about the absence of records about actions as the visits to the organizations and the organization of the Conference Hall. The document analysis reveals that the actions developed by the Municipality Council of the Elderly is diferent that provided in public policy how much the role of Council. Logo the actions can not be considered as exerting social control, since the participation of Board members are restricted, and does not influence in municipal politics aimed at the elderly.

Keywords: Aging. Participation. Social Control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 -	Proportion of Population 60 years and older [%].....	22
GRÁFICO 2 -	População Brasileira com 60 anos e mais, distribuída por gênero.....	23
GRÁFICO 3 -	Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade, Belém-PA, 2000.....	34
GRÁFICO 4 -	Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade, Belém-PA, 2010.....	34
GRÁFICO 5 -	Perfil dos Conselheiros.....	87
GRÁFICO 6 -	Faixa Etária dos Conselheiros Não-Governamentais.....	88
GRÁFICO 7 -	Escolaridade dos Conselheiros Não-governamentais.....	90
GRÁFICO 8 -	Mandato do conselheiro não-governamental.....	92
GRÁFICO 9 -	Participação dos membros governamentais do CMI.....	99
GRÁFICO 10-	Participação dos membros não-governamentais nas reuniões do CMI.....	100
FIGURA 1 -	Prédio que abriga o CMI.....	72
FIGURA 2 -	Mesas e computador.....	75
FIGURA 3 -	Armário que guarda a documentação do CMI.....	75
FIGURA 4 -	Mesa da presidência do CMI.....	76
QUADRO 1 -	Composição da Primeira Gestão do CMI.....	67
QUADRO 2 -	Composição da Segunda Gestão do CMI.....	78
QUADRO 3 -	Relação de Representantes Governamentais e Não-governamentais do CMI.....	82
QUADRO 4 -	Natureza das Entidades Não-governamentais com assento na Primeira Gestão do CMI (2006-2008).....	84
QUADRO 5 -	Natureza das Entidades Não-governamentais com assento na Segunda Gestão do CMI (2008-2010).....	85
QUADRO 6 -	Reunião e Atas do CMI, período de 2006 – 2010	97
QUADRO 7 -	Funcionamento do CMI.....	101
QUADRO 8 -	Atividades do CMI.....	102
QUADRO 9 -	Atividades Culturais.	103

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	Participação dos conselheiros governamentais nas reuniões do CMI.....	98
TABELA 2 -	Participação dos conselheiros não-governamentais nas reuniões do CMI.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCFMI	Associação Brasileira de clubes da melhor idade
ABRAZ – PA	Associação Brasileira de Alzheimer e Doenças Similares
AMBEP	Associação dos Mantenedores da Petrobrás
ASSIPA	Associação dos Idosos do Pará
ASSUNTI	Associação dos Universitários da Terceira Idade
BELEMTUR	Coordenadoria Municipal de Turismo
CEPD	Conselho Estadual da Pessoa Idosa
CMCF	Conselho Municipal da Condição Feminina
CMI	Conselho Municipal do Idoso
CMDH	Conselho Municipal de Direitos Humanos
CMNN	Conselho Municipal do Negro e da Negra
FAAPA	Federação das Associações dos Aposentados e Pensionistas do Estado do Pará
FUMBEL	Fundação Cultural do Município de Belém
FUNPAPA	Fundação Papa João XXIII
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto de Assistência Médica e Previdência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PNI	Política Nacional do Idoso
SEGEP	Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão
SEMAJ	Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SESMA	Secretaria Municipal de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 O IDOSO E AS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NO CAMPO DOS DIREITOS A PARTIR DE 1980 NO BRASIL.....	21
1.1 LONGEVIDADE DA POPULAÇÃO: BREVE DIÁLOGO SOBRE O TEMA....	21
1.2 O ENVELHECIMENTO ENQUANTO PROCESSO E CONSTRUÇÃO SOCIAL.....	25
1.3 A DÉCADA DE 1980 NO BRASIL E A PRESENÇA DO NOVO ATOR POLÍTICO: O IDOSO.....	30
2 A DESCENTRALIZAÇÃO, A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NO PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO.....	36
2.1 A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL.....	36
2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO.....	41
2.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	42
2.4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO IDOSO.....	46
2.5 O CONTROLE SOCIAL.....	50
3 O CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO: ESPAÇO PÚBLICO INSTITUÍDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL.....	56
3.1 O CONSELHO ENQUANTO ESPAÇO PÚBLICO.....	56
3.2 ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E ESTRUTURA DO CONSELHO DO IDOSO.....	60
3.3 O CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO EM BELÉM.....	64
4 ESTUDO DE CASO: A PARTICIPAÇÃO DO IDOSO NO CONTROLE SOCIAL NO ESPAÇO PÚBLICO DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO DE BELÉM.....	79
4.1 A PESQUISA.....	79

4.2	COMPOSIÇÃO DO CMI.....	80
4.3	FUNCIONAMENTO DO CMI.....	93
4.4	PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	98
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
	REFERÊNCIAS.....	112
	ANEXOS.....	119

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado intitulada: ***“O Conselho Municipal do Idoso de Belém e a participação: reflexões críticas”*** é fruto de inquietações que remontam ao período do curso de graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará. O estágio curricular realizado na área do envelhecimento humano, as reuniões mensais no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre o Envelhecimento Humano na Amazônia - SENECTUS, a participação nas Jornadas Anuais, organizadas por este grupo de pesquisa em parceria com o programa Universidade da Terceira Idade – UNITERCI, e a bibliografia consultada foram indispensáveis para a escolha da temática que instigou o projeto de intervenção que deu base para o Trabalho de Conclusão de Curso – TCC.

A escolha do campo de estágio curricular: o Centro de Convivência da Terceira Idade Zoe Gueiros¹, permitiu-nos observar de perto a realidade das pessoas com 60 anos e mais, sob uma outra perspectiva, que não aquela que associa a velhice à doença ou à morte, ao término da vida.

O cotidiano do centro de convivência nos fez ver outras possibilidades para a velhice e reconhecer que, apesar de esta ser uma etapa da vida semelhante às demais, também se constitui num devir ser, havendo espaço para novos projetos e sonhos que podem ser constantemente renovados. Além disso, verificamos que o idoso deve ser um agente no processo de transformação da sua realidade, em função do conhecimento adquirido em sua história de vida e das demandas advindas da idade.

O trabalho de conclusão de curso, intitulado “Possibilidades e Limites após os 60 anos: uma questão de participação para os idosos do Centro de Convivência da 3ª Idade Zoe Gueiros”, pautou-se por esse entendimento de velhice. Objetivou capturar o entendimento da participação dos idosos e observar como estavam participando na gestão colegiada do centro. Na documentação estudada, estava ressaltada a importância da participação dos idosos na elaboração e no acompanhamento das atividades que eram desenvolvidas no centro de convivência. No entanto, esta não se concretizava. Havia um registro de mobilizações dos idosos, de suas reivindicações no centro; porém, as ações terminavam quando as questões eram encaminhadas por meio de assinaturas à direção do centro.

Na tentativa de capturar o entendimento de participação dos idosos no centro, correlacionando com o estabelecido nos documentos, e reforçado pela literatura que ressalta a

¹ Instituição pública, espaço de atenção integral à pessoa idosa no município de Belém, atrelado à Fundação Papa João XXIII – FUNPAPA.

importância do movimento dos aposentados na década de 1980 para a criação de leis específicas, pudemos constatar que a participação é uma diretriz incluída na política pública. Não se restringe apenas à gestão colegiada de uma instituição pública, como o centro de convivência, mas se estende ao exercício do controle social.

Assim, ao transpor e ampliar esta análise da participação dos idosos para o âmbito das políticas públicas emergiu a necessidade de aprofundar essa temática, uma vez que o cenário social que se apresenta à pessoa idosa na atualidade não difere do observado no centro de convivência, trata-se de uma questão relacionada à participação social na experiência do Conselho. Assim, torna-se necessário o aprofundamento teórico aliado à pesquisa de campo, porque, ainda que esta questão pareça atual, faz parte de um contexto histórico que é preciso compreender, para não cair na armadilha de tentar encontrar os culpados, responsabilizando o idoso diante do papel destinado a ele na atualidade.

A presente dissertação é fruto de inquietações pessoais que, no entanto, convergem para uma realidade que necessita ser desvendada. Assim sendo, abordamos a discussão em torno da participação social, reunindo os elementos necessários para compreender como os membros do Conselho Municipal do Idoso exercem a participação voltada para o controle social das políticas públicas e sociais.

Para poder empreender a análise do objeto desta pesquisa, o caminho percorrido assentou as suas bases no método dialético. A postura dialética exige que, na investigação de determinado fenômeno, sejam capturadas as mediações que o compõem, que entrelaçam seus diversos aspectos e que explicam a sua relação com a totalidade em que está inserido. Do contrário, a investigação pode reduzir-se ao isolamento do fato em si mesmo, obscurecendo a sua essência e a sua relação com o todo.

Concordamos com Marx (1974), que afirma que o método deve permitir ao mesmo tempo efetuar a análise e a apreensão no plano do pensamento as determinações que se escondem no real e que não são imediatamente identificadas, pois só podem ser capturadas por meio de um esforço racional, de uma apreensão mental ou, dito de outra forma, pela via do pensamento. O método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto é a maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado, o qual de modo algum é a gênese do próprio concreto.

O concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações, isto é, a unidade do diverso. O concreto aparece ao pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação (MARX, 1974, p.116).

O concreto é diferente do real, do que está imediatamente dado, expressa muitas determinações, constitui-se em unidade do diverso por conter várias determinações, incluindo o próprio real. Mas somente pela via do pensamento é possível captar estas determinações, organizá-las e expor a síntese, o resultado, o que é denominado como concreto pensado. O concreto é síntese e resultado de um elaborado processo do pensamento. Mas o concreto não constitui o ponto de partida, porque é resultado de um processo de apreensão, ainda que seja o ponto de partida efetivo, a partir do que é imediatamente dado, já que o processo de elaboração do pensamento parte do real e não da idéia pura.

No primeiro momento da apreensão, o que se vê é o real, e não o concreto. Por isso, para atingir o concreto, é preciso que sejam entendidas as determinações que circulam o real, que estão presentes neste real, mas que não estão manifestadas em sua forma determinada, na forma como se apresentam.

Toda verificação de fatos singulares, toda reprodução ideal de uma conexão concreta, tem sempre em vista a totalidade do ser social e a utiliza como metro para avaliar a realidade e o significado de cada fenômeno singular; uma consideração ontológico-filosófica da realidade *em-si*, que não se põe acima dos fenômenos considerados, coagulando-os em abstrações, mas se coloca, ao contrário – crítica e autocriticamente–, o máximo nível de consciência, com o único objetivo de poder captar todo ente na plena concreticidade da forma de ser que lhe é própria, que é específica precisamente dele (LUKÁCS, 1979, p. 27).

Portanto, o método, segundo Marx (1974), consiste em elevar-se do abstrato ao concreto, corresponde à maneira de proceder do pensamento para se apropriar do real, e para reproduzi-lo como concreto pensado. Cabe destacar que é o próprio real, a própria essência da realidade, que informa o caminho a seguir para conhecê-lo.

O método se autoexplica a partir da postura ontológica fundamental, na qual o real/concreto consiste na base prioritária de onde deve partir a análise. Consiste também em uma determinada postura diante do objeto pesquisado, na qual este objeto não se assemelha a nenhum outro já conhecido. E é esta qualidade que faz do objeto um objeto de pesquisa, e não suas características imanentes que exige que o pesquisador parta sempre daquilo que se põe imediatamente pela realidade, o que permite que a aparência não seja descartada e que, em função dessa condição, observe-se uma representação caótica do todo, em que o real é visto de forma fragmentada, e não como o resultado final da pesquisa.

Partindo-se do imediatamente dado, cabe ao pesquisador buscar quais relações possui o objeto ainda velado, com aquilo que já se conhece; que características em comum podem

aproximá-lo comparativamente daquele (QUINTANEIRO; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 1995, p. 68).

Mas este “caminho de ida”, de acordo com Marx (1974), não é suficiente, por comportar elementos simples, permanecendo o objeto carente de determinações maiores, estando submerso na sua singularidade. Pois, na ida, o objeto é decomposto em seus elementos simples e por meio de abstrações, com o intuito de descobrir quais relações existem entre eles e com a totalidade. No entanto, é na volta que, havendo eliminado o véu que lhe era imposto pelo caos, este aparece na sua concreticidade. Assim, o objeto, antes visto em sua faceta de “concreto caótico”, a partir do processo de abstração, realizado pelo intelecto (teleologia), transforma-se em “concreto pensado”, o resultado da pesquisa.

O método marxiano, também denominado de método “das duas vias” – ida e volta, configura-se na maneira que o intelecto encontrou para desvendar, no plano da subjetividade, as exigências históricas e ontológicas postas pela própria realidade, na dimensão da singularidade, da universalidade e da particularidade, que constituem os níveis da própria realidade. Essas categorias são dimensões presentes na realidade e que são apreendidas pelo intelecto a partir do método. Expressam formas, modos de ser, determinações da existência. Além de possuir uma mobilidade que lhes confere maior ou menor espaço e importância, conforme o movimento da história, são, ainda, moventes e movidas por ela.

No processo de pesquisa, o objeto depara-se sempre com estes três níveis da realidade: singular, universal e particular. Sendo, portanto, essas categorias fundamentais, por representar a própria determinação do objeto, o que deve ser perseguido e reproduzido pela teoria. Essas categorias permitiram interpretar a realidade do espaço público do Conselho Municipal do Idoso, capturando a singularidade expressa nas deliberações dos representantes não-governamentais, as quais representam os interesses dos idosos do município de Belém, frente às políticas públicas instituídas; e identificar o tipo de participação exercida, realizando-se o movimento de ida e de volta, porquanto esta realidade não é exclusiva do Conselho, inscreve-se num contexto mais geral, universal.

Na pesquisa em questão, a revisão bibliográfica foi fundamental para a apreensão teórica do objeto investigado, que não se restringiu apenas ao âmbito da assistência social, uma vez que a temática exige uma abordagem mais ampla, em favor de uma perspectiva multidisciplinar. Assim sendo, recorreremos a autores que pudessem contribuir para a discussão das três categorias consideradas relevantes nesta pesquisa: envelhecimento, participação e controle social.

Para a discussão do envelhecimento humano, foram consultados autores como: Pontes (2008), Monteiro (2005), Teixeira, S. (2008) e Beauvoir (1970), essenciais para a compreensão da categoria *envelhecimento* enquanto processo e construção social.

Para a reflexão em torno das categorias *participação* e *controle social*, autores como: Campos (2007), Teixeira, E. (2002), Nogueira (2004) e Raichelis (2008), reportando-nos ao período histórico de instituição do processo democrático brasileiro, permitiram-nos verificar como este processo possibilitou a instituição dos Conselhos de direitos e destacar as significativas conquistas no campo dos direitos para o idoso e o seu papel na atualidade para a garantia dos direitos.

A revisão bibliográfica permitiu compreender como os idosos que tomam parte no Conselho Municipal da Pessoa Idosa em Belém participam no controle social, e correlacionar a participação prevista, tanto na Política Nacional da Pessoa Idosa e Estatuto do Idoso como na Política Municipal da Pessoa Idosa, com o processo implementado no espaço público do Conselho. Assim, para podermos identificar o tipo de modalidade de participação exercida pelos idosos que tomam parte no Conselho Municipal, partimos de duas hipóteses:

- a) O espaço público do Conselho, ao invés de garantir a autonomia e emancipação, como está previsto na legislação, reforça e legitima práticas dependentes;
- b) O entendimento de participação atrelado a questões imediatas e pessoais é que não permite ao idoso deliberar na condição de sujeito de direitos, capaz de transformar a sua realidade.

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, uma vez que este possibilita a compreensão dos fenômenos atuais. Para tanto, partimos do pressuposto de que a participação voltada para o controle social é um fenômeno contemporâneo, com particularidades e singularidades que necessitam de reflexões, sem ignorar o contexto social mais amplo em que estão inseridas.

Uma vez definida a estratégia metodológica, procedemos à coleta de dados por meio da pesquisa de campo. Esta etapa, que iniciou em fevereiro e estendeu-se até o mês de maio de 2010, diz respeito à coleta de informações e ao acesso à documentação existente no Conselho Municipal do Idoso. Não houve dificuldade para a consulta, pois toda a documentação foi disponibilizada para a realização da pesquisa. Apesar disso, devido aos poucos registros existentes, não foi possível traçar uma linha de tempo capaz de recriar a história anterior ao processo de instituição de Conselho.

A documentação consultada refere-se aos registros de atas, as listas de presença dos representantes governamentais e não-governamentais nas reuniões do Conselho, a cartilhas, o

Regimento Interno do Conselho Municipal do Idoso, registros dos decretos da prefeitura e arquivos com os registros das entidades com assento no Conselho de duas gestões.

É importante destacar, a respeito da documentação, que os registros de atas estavam incompletos e que foi necessário digitar as atas referentes ao ano de 2009, pois se encontravam redigidas a mão, o que dificultava o entendimento.

Além disso, houve inconsistência de alguns registros ou mesmo a inexistência de outros, a exemplo da 1ª Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, sobre a qual não foi possível localizar documento que pudesse referenciar como este evento – de fundamental importância para a implementação da política Municipal do Idoso – foi organizado pelo Conselho. Consta apenas, entre a documentação, a carta de intenções votada na conferência, abordando os pontos importantes.

Essa inconsistência na presente na documentação consultada só pode ser comprovada a partir da análise de conteúdo, concordamos com Minayo (2008, p. 74), que “através da análise de conteúdo, podemos encontrar respostas para as questões formuladas e também podemos confirmar ou não as afirmações estabelecidas antes do trabalho de investigação (hipóteses)”, sendo possível ir além das aparências do que é comunicado, descobrir o que está por trás dos conteúdos manifestos.

A observação direta também foi adotada ao longo da pesquisa, por se constituir numa importante estratégia para o conhecimento da dinâmica de funcionamento do CMI, sendo observado o cotidiano do Conselho apenas em suas ações diárias, porque não foi possível participar das reuniões do conselho, uma vez que as datas não eram informadas.

Também foram realizadas quatro entrevistas com membros do CMI: três representantes das entidades não-governamentais e um representante governamental. O Instrumento utilizado para a coleta de informações nas entrevistas foi o formulário, didaticamente dividido em duas partes: a primeira parte objetivava coletar as informações necessárias para a elaboração do perfil do membro do CMI; e a segunda parte contém a perguntas que foram respondidas oralmente e gravadas com o consentimento dos entrevistados relacionadas ao funcionamento do CMI.

Assim, na primeira etapa, organizamos o material a ser analisado: a documentação existente no CMI, em consonância com os objetivos e questões de estudo propostas, definindo as categorias de análise, visto que, ao realizar a leitura do material encontrado para entrar em contato com a estrutura, diz Minayo (2008), é possível descobrir orientações e registrar impressões sobre a mensagem passada.

Na última etapa, estabelecemos articulações entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa, respondendo às questões da pesquisa com base em seus objetivos, promovendo, de acordo com Minayo (2008), a relação entre o concreto e o abstrato, o geral e o particular, a teoria e a prática.

A partir da trajetória metodológica delineada, a presente dissertação foi estruturada em quatro capítulos, conforme apresentado a seguir:

No **Primeiro Capítulo**, denominado de *O idoso e as transformações ocorridas no campo dos direitos a partir de 1980 no Brasil*, iniciamos a discussão abordando os principais aspectos que são utilizados para explicar a longevidade da população. Em seguida, discorreremos sobre o envelhecimento enquanto processo e construção social, ilustrando as divergências existentes na própria definição de envelhecimento e evidenciando como a velhice tem sido vista e tratada em épocas diferentes. Além disso, destacamos a importância da década de 1980, para os idosos no âmbito dos direitos e para o reconhecimento e construção de uma nova imagem dos indivíduos envelhecidos.

No **Segundo Capítulo**, *A descentralização, a participação e o controle social no processo de reforma do Estado*, abordamos a discussão em torno da relação entre o Estado e a Sociedade Civil, partindo da década de 1980. Analisamos o processo de reforma do Estado e os princípios incorporados pela Constituição de 1980, a descentralização, a participação e o controle social, o que amplia a reflexão em torno da participação social do idoso e mostra como esta discussão está inserida no contexto internacional e se reflete no contexto local.

No **Terceiro Capítulo**, *O conselho municipal do idoso: espaço público instituído para o exercício do controle social* abordamos a discussão em torno do espaço público do conselho, sua organização, funcionamento e estrutura, referindo-se – na primeira parte da abordagem – aos conselhos do idoso de um modo geral. Na segunda parte, o Conselho Municipal do Idoso em Belém é descrito a partir das duas gestões realizadas.

No **Quarto Capítulo**, *Estudo de caso: a participação do idoso no controle social no espaço público do Conselho Municipal do Idoso de Belém*, analisamos o tipo de modalidade de participação voltada para o controle social exercida pelos idosos que representam os interesses dos sujeitos envelhecidos no município. Para isso, foi considerado o protagonismo conferido ao idoso por meio da participação social, fruto do processo democrático.

Nas **Considerações Finais**, procuramos refletir sobre os desafios quanto à ampliação desta participação do idoso, considerando a importância de poder estar influenciando na agenda de governo.

1 O IDOSO E AS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NO CAMPO DOS DIREITOS A PARTIR DE 1980 NO BRASIL

1.1 LONGEVIDADE DA POPULAÇÃO: BREVE DIÁLOGO SOBRE O TEMA

Antes de dar início à discussão em torno das transformações ocorridas no Brasil a partir da década de 1980, e destacar as suas implicações no âmbito dos direitos para os idosos, é preciso fazer um preâmbulo e apresentar aspectos sobre o envelhecimento da população, uma vez que este não é um fenômeno particular do Brasil.

O crescimento da população de idosos e da longevidade, em números absolutos e relativos, é um fenômeno mundial que está ocorrendo a um nível sem precedentes, atingindo a todas as classes sociais. Dados da ONU² revelam que nos últimos 50 anos a expectativa de vida em todo o mundo aumentou em aproximadamente 20 anos. A diminuição das taxas de natalidade e de mortalidade tem contribuído para o aumento da proporção das pessoas idosas que habitam o planeta.

Uma explicação para o crescimento da população reside na drástica redução das taxas de fecundidade, principalmente nos centros urbanos. São vários os motivos que concorrem para a mudança no padrão reprodutivo. Um deles, fruto do intenso processo de urbanização, é a necessidade crescente da limitação da família, ditada pelo *modus vivendi* dos grandes centros urbanos, principalmente em um contexto de crise econômica. Outra explicação advém da progressiva incorporação da mulher à força de trabalho e das mudanças nos padrões socioculturais decorrentes da própria migração, que contribuem para que entre as mulheres, a opção por ter filhos esteja ocorrendo cada vez mais tarde, por volta dos 30 a 40 anos, devido ao fato de que muitas preferem conquistar primeiro a estabilização profissional e financeira. Os avanços conquistados pela medicina também estão entre os fatores que contribuíram para o aumento da longevidade.

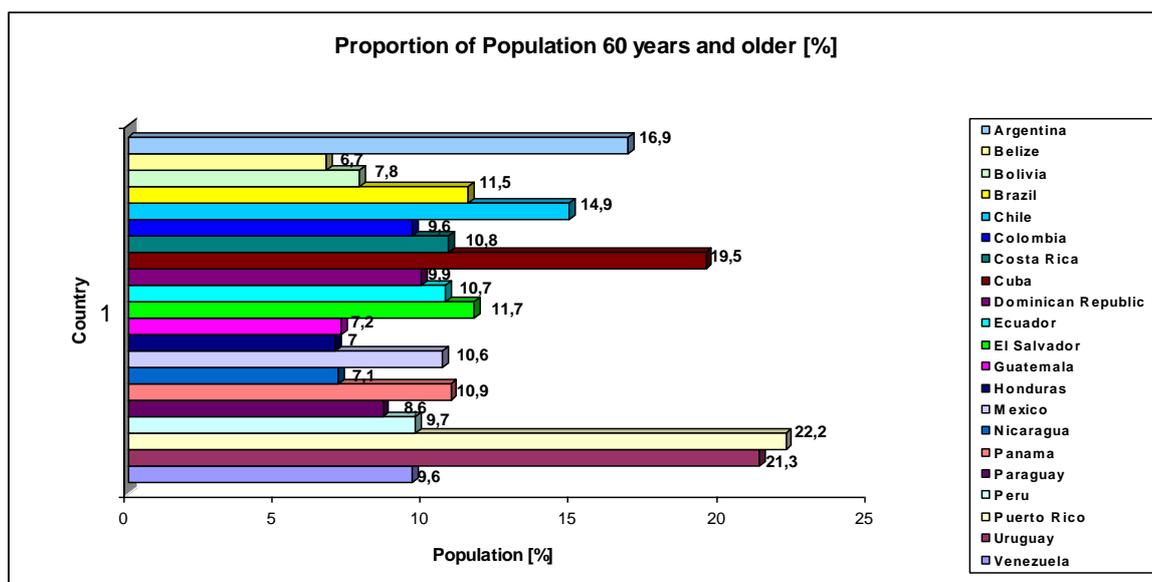
As projeções da ONU apontam que no ano de 2050 a população idosa deverá superar a população menor de 14 anos. Assiste-se a uma importante e significativa transição demográfica, uma alteração na pirâmide etária mundial. Mudanças que interferem em todas as dimensões da vida em sociedade, que vão desde alterações na vida cotidiana da família, incorrendo em aspectos referentes ao mercado de trabalho, políticas sociais, na relação entre o

²Fonte: Las Naciones Unidas para todas la Edades. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/olderpersons/index.html>>.

campo e a cidade, questões de gênero, pobreza, cultura, desenvolvimento regional entre outros aspectos³.

O Gráfico 1, a seguir, ilustra o panorama latino-americano quanto à população constituída por pessoas com 60 anos e mais. Os dados obtidos pela Organização Mundial da Saúde – OMS⁴ – correspondem ao ano de 2010.

Gráfico 1- Proportion of Population 60 years and older [%]



Fonte: World Health Organization, 2010.

É possível perceber, por meio dos dados apresentados, que dos 22 países latino-americanos, a metade encontra-se com uma quantidade de idosos elevada, superando os 10% do total da população. O Brasil encontra-se nessa posição porque 11,5% do total da sua população é constituída por pessoas com 60 anos e mais. Superando países fronteiriços, como a Bolívia (7,8%), Colômbia (9,6%), Peru (9,7%) e Paraguai (8,6%). À exceção da Argentina (16,9%), que supera o percentual brasileiro. Constata-se também que o Uruguai (21,3%) e Porto Rico (22,2%) apresentam os maiores percentuais da América latina. Esses dados reforçam a necessidade de um olhar mais atento aos aspectos que envolvem a longevidade.

³Contidos no Relatório Nacional Brasileiro para a II Assembléia Mundial sobre o Envelhecimento – República Federativa Brasileira – 2002.

⁴A OMS é a autoridade responsável pela direção e coordenação de saúde dentro do sistema das Nações Unidas. É responsável por desempenhar um papel de liderança em matéria de saúde global; fixar a agenda para pesquisa em saúde; estabelecer normas, articulando opções políticas baseadas em evidências; fornecer apoio técnico aos países e monitoramento e avaliação das tendências de saúde.

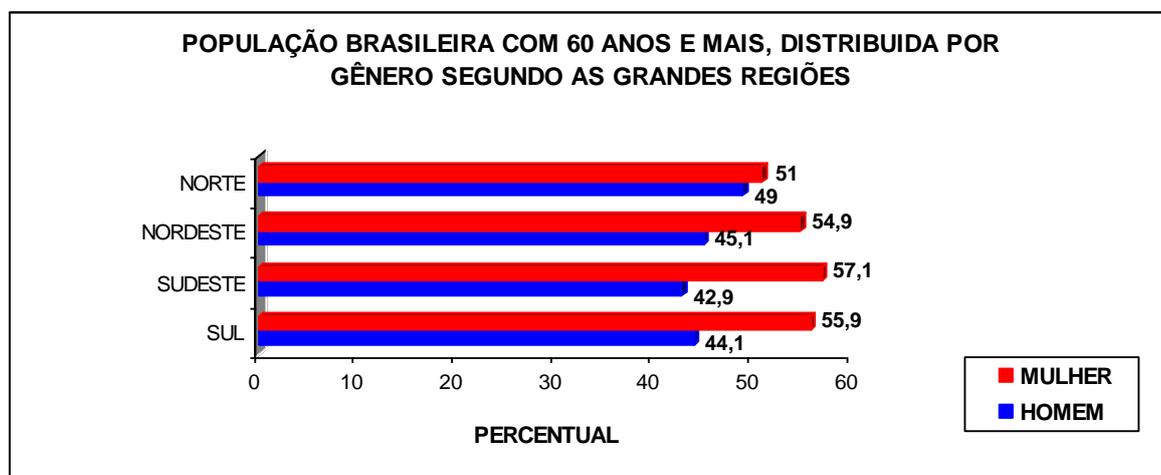
Apesar de o envelhecimento ser um processo natural, uma etapa da vida semelhante às demais (infância e adolescência), que afeta a todos, esta não constitui um processo homogêneo. Para Berzins (2006, p. 28), o envelhecer “é uma experiência que se processa diferente para homens e para mulheres, tanto nos aspectos sociais como nos econômicos, nas condições de vida, nas doenças e até mesmo na subjetividade”, sendo, portanto, um processo heterogêneo.

Existem, segundo Veras (2003), determinados fatores que explicam as diferenças na forma de envelhecer para homens e mulheres, os quais contribuem para a predominância feminina em termos numéricos.

[...] Diferenças na exposição a risco – acidentes domésticos e de trabalho, acidentes de trânsito, homicídios e suicídios são, em conjunto, quatro vezes mais frequentes para os homens do que para as mulheres nas áreas urbanas brasileiras; diferenças no consumo de tabaco e álcool – fumar e beber são fatores de risco associados a mortes por neoplasias e doenças cardiovasculares, as duas causas de mortes mais importantes na faixa etária acima dos 45 anos, e os homens costumam consumir tabaco e álcool em maiores quantidades do que as mulheres; diferenças na atitude em relação às doenças – as mulheres têm, de modo geral, melhor percepção da doença e fazem uso mais constante dos serviços de saúde do que os homens; atendimento médico-obstétrico – a mortalidade materna, antes uma das causas principais de morte prematura entre mulheres, é atualmente bastante reduzida [...] (VERAS, 2003, p.7).

Essas diferenças de gênero podem ser vistas no Gráfico a seguir, a partir do censo de 2009, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – sobre a quantidade de homens e mulheres com 60 anos e mais distribuídos por região.

Gráfico 2 - População Brasileira com 60 anos e mais, distribuída por gênero.



Fonte: IBGE, 2009.

Verifica-se, no Gráfico 2, que em todas as regiões a quantidade de mulheres idosas ultrapassa os 50% do total da população idosa brasileira, o que permite justificar que as mulheres são maioria em todas as regiões. Apenas a região norte (51,0% mulheres, 49,0% homens) apresenta uma pequena diferença no percentual, entre homens e mulheres com 60 anos e mais. Já na região sudeste (57,1), a quantidade de mulheres idosas é a mais alta das demais regiões do país.

A respeito da predominância feminina, Neri (2007) explica que a idade e o sexo são variáveis poderosas do desenvolvimento e do envelhecimento, por sintetizar influências genético-biológicas e socioculturais. Funcionam como indicadoras de possíveis trajetórias de vida para homens e mulheres que compartilham o mesmo espaço geopolítico e cultural. Portanto, falar de feminização da velhice remete a essas importantes variáveis, que servem de base para nortear o raciocínio dos pesquisadores dos vários campos que lidam com os processos de mudança dimensionados no tempo, como é o caso da Sociologia, da Demografia, da Psicologia. A feminização do envelhecimento é apenas uma manifestação do processo de transição de gênero que acompanha o envelhecimento populacional em curso em todo o mundo.

Segundo Teixeira, S. (2008), do ponto de vista demográfico e individual, o envelhecimento é definido pelo número de anos vividos a partir dos 60 anos de idade; e na dimensão biológica, o envelhecimento é definido como um processo de mudanças universais pautado geneticamente para a espécie e para o indivíduo, traduzindo-se na diminuição da plasticidade comportamental, no aumento da vulnerabilidade, na acumulação de perdas evolutivas e no aumento da probabilidade de morrer. Desta forma, o envelhecimento é associado ao declínio físico e à perda de papéis sociais (familiar e produtivo).

Vale ressaltar que, paralelamente à evolução cronológica e ao declínio biológico, coexistem fenômenos de natureza biopsíquica, social e econômica, importantes para a configuração das diferentes formas de envelhecer. Fenômenos que devem ser considerados quando se busca compreender como o ser humano está envelhecendo.

Nesse sentido, a pesquisa teórica é essencial para poder verificar como a velhice é entendida. No item a seguir, autores, como Beauvoir (1970), Monteiro (2005), Pontes (2008), Almeida (2003), Teixeira (2008), ajudarão a tecer o caminho para o entendimento da velhice.

1.2 O ENVELHECIMENTO ENQUANTO PROCESSO E CONSTRUÇÃO SOCIAL

Mas, afinal, o que é o envelhecimento? Por que pesquisá-lo? Para Debert (1999 apud PONTES, 2008, p. 17): “Estudar o envelhecimento é pensar sobre um sujeito, este ‘outro’ que não é um outro que eu nunca serei; é um ‘outro’ que um dia serei e seremos, ou até já somos”, contrapondo-se à idéia de que velho é sempre o outro, de que a velhice deva ser um choque que nos chega primeiro pelos olhos dos outros.

Isso esclarece a dificuldade que encontramos para enfrentar a nossa “velhice”⁵ e a dos outros, o que, de acordo com Pontes (2008), tem suas raízes na própria nebulosidade que se forma em torno do que é envelhecer. São terrenos obscuros que geram medo, ansiedade e negação. Nebulosidade gerada também quando se tenta ver a velhice de uma única maneira sem possibilidades de recriá-la.

Segundo Pontes (2008, p 18), isso ocorre porque: “A palavra velhice não encerra uma realidade bem definida, quando se trata da espécie humana, torna-se mais difícil delimitá-la”. O próprio significado da palavra “velhice” não é determinante, de acordo com o dicionário, “velhice” corresponde à idade avançada, ao estado ou condição de velho. O mesmo ocorre com as palavras “idoso” e “velho”, que, embora possuam significados equivalentes, apresentam uma distinção – enquanto a palavra “idoso” se refere à pessoa com muitos anos de vida, a palavra “velho”, mesmo fazendo menção à pessoa de idade avançada, também é utilizada para se referir a coisas antigas, antiquadas ou muito usadas que têm aparência de velhice.

Da mesma forma os parâmetros universais utilizados para determinar a velhice, tendo como exemplos a idade cronológica, ou os aspectos biológicos, dificultam o entendimento, uma vez que tendem a homogeneizar o processo de envelhecer.

Pontes (2008) explica que o envelhecer para o ser humano envolve transformações singulares no seu organismo do ponto de vista biológico, acarretando consequências psicológicas e gerando determinadas condutas, diante do processo de envelhecer, que não podem ser descartadas e nem consideradas homogêneas, porquanto é intrínseco de cada ser humano, pois cada indivíduo reagirá de forma diferente às transformações no seu organismo. Possui uma dimensão existencial que modifica a relação do homem com o tempo, o seu

⁵A palavra velhice aparece entre aspas (“”), porque o termo está impregnado de significados pejorativos que associam esta etapa da vida a um período de finitude, como término da vida, ou ainda como sinônimo de doença, contrapondo-se à intencionalidade da pesquisa que pretende refletir o envelhecer enquanto processo e possibilidade de construção e reconstrução de significados para o ser humano. Sendo, portanto, a categoria “envelhecimento” a utilizada na reflexão.

relacionamento com o mundo e com a sua própria história. Isso porque cada ser humano vivencia o processo de envelhecer de maneira distinta, a forma como cada um o enfrentará irá depender do significado que a palavra velhice terá em sua vida.

Para Monteiro (2005, p. 14): “A vida possui o mesmo fluxo do rio. Um processo incessante formado por ritmos singulares, em que surgem obstáculos, correntezas, redemoinhos, destino incerto, beleza e forças contínuas”. Ao se referir à vida, explica que se remete diretamente ao envelhecimento, uma vez que envelhecer e viver são processos indissociáveis, pois desenvolvemos uma infinita rede de relações por meio de várias histórias que colhemos e tecemos no transcurso de nossas vidas, estando desde a concepção, envelhecendo e vivendo, vivendo e envelhecendo, e jamais sendo os mesmos. Porque o envelhecer é um processo contínuo de transformação do ser humano como único em seu tempo vivido.

O envelhecer é a maneira como cada organismo individual se desenvolve, sendo definida por seus estados dinâmicos, nos quais as forças internas criam tensões produtivas, gerando expansão e crescimento em algumas dimensões, contração e degradação em outras, evitando qualquer padrão de permanência.

Segundo Monteiro (2005), o envelhecimento deve ser entendido como processo contínuo de transformação do humano, porque o ser humano envelhece com o passar do seu próprio tempo, um tempo interno, subjetivo, que pertence a cada um individualmente. Isto porque:

O humano é subjetivo, indeterminado, e não um objeto que possa ser classificado em série. Portanto, a velhice não pode ser vista exclusivamente por uma perspectiva biológica, porque o humano não é somente uma entidade biológica. É, também, um ser social, cultural, psicológico e espiritual (MONTEIRO, 2005, p. 46).

Para Beauvoir (1990 apud MERCADANTE, 2003), o envelhecimento é uma totalidade complexa, porque é impossível se ter uma compreensão deste a partir de uma descrição individual de seus diversos aspectos, já que cada um destes aspectos reage sobre todos os outros, e é somente a partir da análise do movimento de circularidade relacional dos vários elementos que se pode apreender o envelhecimento. Como o homem não vive em estado de natureza, na “velhice” como em qualquer outra etapa da vida, a sua condição lhe é imposta pela sociedade.

Por isso, o envelhecimento é considerado como sendo uma construção social, já que a forma de concebê-lo tem sido diversa, de acordo com o período histórico e com a estrutura social, cultural e econômica de cada povo. Sendo, portanto:

La sociedad asigna al ciudadano su lugar y su papel, teniendo en cuenta su idiosincrasia individual, su impotencia, su experiencia; recíprocamente el individuo está condicionado por la actitud practica e ideológica de la sociedad para con él (BEAUVOIR, 1970, p. 15).

Em seu livro “La Vevez”, Beauvoir (1970), ilustra essas diferenças ao exemplificar o modo como as sociedades, em diferentes momentos da história, lidaram com os seus velhos e revela que a tarefa de pesquisar não foi fácil, pois a imagem da velhice presente na mitologia, na literatura, na iconografia variava de acordo com o tempo e os lugares. Além disso, apesar do seu estudo destinar-se às sociedades ocidentais, a China foi considerada devido à condição singularmente privilegiada que concedia aos velhos.

Para justificar a inserção da China em seus estudos, Beauvoir (1970, p.108) afirma que: “En ningún país la civilización fue durante tantos siglos tan estática como en China, ni tan solidamente jerarquizada”. Composta por letrados cuja competência e responsabilidades aumentavam com o passar dos anos, automaticamente num nível mais elevado se encontravam os mais velhos. Posição que se refletia no seio da família. Toda a casa devia obediência ao homem de mais idade. Não havendo lugar para discussão prática de suas prerrogativas morais, pois se cultivava a experiência mais do que a força. O respeito às pessoas velhas se estendia para além dos limites da família. Beauvoir (1970, p.109), citando Confúcio, explica que a velhice se justificava moralmente por ser associada ao acúmulo de sabedoria e destaca, ainda, que, na literatura chinesa, os jovens tendem a lamentar a opressão da qual são vítimas, porém, a velhice jamais é denunciada como um golpe.

Já no Ocidente ocorre o contrário, segundo Beauvoir (1970), o primeiro texto de que se tem conhecimento sobre a velhice traça um quadro sombrio ao seu respeito. Encontrado no Egito e escrito 2500 anos antes de Cristo, relata com pesar as consequências advindas com a idade.

¡Qué penoso es el fin de un anciano! Se debilita día a día; su vista disminuye, sus oídos se vuelven sordos; sus fuerzas declinan; su corazón ya no conoce descanso; su boca se vuelve silenciosa y no habla. Sus facultades intelectuales disminuyen y le es imposible recordar hoy lo que fue ayer (BEAUVOIR, 1970, p.110).

Cabe destacar que, embora a forma de conceber a velhice possa variar de acordo com a sociedade e com a época, organicamente esta corresponde a um declínio, por isso, a maioria dos homens a teme. O que chama a atenção, segundo Beauvoir (1970), é o aumento do número de pessoas idosas que não se integram mais espontaneamente à sociedade, obrigando a decidir sobre a sua condição, o que pode ser feito somente no plano governamental, convertendo, deste modo, o envelhecimento em objeto da política.

O autor enfatiza que: “En las democracias capitalistas el envejecimiento de la población plantea una nueva cuestión. Es el monte Everest de los problemas sociales actuales” (1970, p. 266). Isso ocorre porque, para elevar a produção, o capitalismo busca aumentar a produtividade. À medida que os produtos se tornam abundantes, o sistema exige o aumento do rendimento. Como os velhos trabalhadores não são capazes de se adaptar às condições impostas aos trabalhadores, se vêem reduzidos ao desemprego, com efeito, são considerados parias⁶ pela sociedade.

Assim, o envelhecimento passa a ter um valor negativo como decorrência das relações que se estabeleceram. Ao não conseguir acompanhar o processo produtivo, os sujeitos envelhecidos são considerados inativos para o capital. Juntamente com este processo existe a propagação de valores que enaltecem a juventude, como modelos de ser e agir (ALMEIDA, 2003). Tendência relacionada ao individualismo moderno. Sobre essa questão, Monteiro (2005, p. 31-32) ressalta: “A sociedade, com a sua cultura de exclusão, deixa à parte esse outro que ninguém quer como espelho, porque, talvez, anuncie a possibilidade do próprio futuro que cada um poderá vir a ter”.

Para Torres (1998), em uma sociedade em que a ênfase e a esperança estão na juventude, não há dúvida de que os velhos encontraram dificuldades para manter ou reformular os atuais papéis a eles destinados. Até as palavras utilizadas para se referir a essas pessoas modificam-se constantemente: velho, terceira idade, senhor de idade, idade avançada, ancião, idoso, maior idade, melhor idade, e ainda há as palavras pejorativas em função dos mitos e preconceitos, ou mesmo – como já foi descrito anteriormente – pela dificuldade de se definir o que seja a velhice.

Segundo Haddad (1986 apud Teixeira, S., 2008) isso ocorre devido ao conceito de “velhice” ser formulado desconsiderando os fundamentos materiais da existência. Enfatiza, ainda, que as questões relacionadas ao envelhecimento tornaram-se relevantes em âmbito

⁶De acordo com o dicionário, o paria é aquele que não faz seu papel social. Ele se recusa a assumir responsabilidades por seu grupo. É leviano. Ele tem potencial, mas não faz a sua parte.

internacional, uma vez que estão inseridas no conjunto de desigualdades engendradas na sociedade capitalista.

Embora Teixeira, S.⁷ (2008) concorde com Haddad, frisando que a abordagem universal e abstrata desconsidera as condições materiais de existência na sociedade do capital, destaca o fato de que há idosos em diferentes camadas, segmentos e classes sociais que vivem o envelhecimento de forma diferente, principalmente os trabalhadores envelhecidos, para os quais essa etapa da vida evidencia a reprodução e ampliação das desigualdades sociais. Logo, torna-se indispensável examinar que lugar é atribuído às pessoas que envelhecem, que representação se tem delas, em diferentes tempos e em diferentes lugares, para poder compreender o papel atribuído a elas na atualidade.

Para Almeida (2003), são os valores que uma sociedade têm da “velhice” que possibilitaram, ou não, a proteção e a inclusão social de seus idosos, assim como a qualidade das relações que serão estabelecidas com eles. Netto (2000 apud TEIXEIRA, S. 2008) destaca que há 40 ou 50 anos atrás o envelhecimento era um assunto que se restringia apenas à esfera privada, familiar, e que somente após os anos 60 nos países em desenvolvimento, como já ocorria nos países desenvolvidos, transformou-se numa questão de política pública.

A esse respeito Veras (2003), destaca que nos países desenvolvidos o processo de envelhecer se deu de forma lenta, ao longo de mais de cem anos. Países como a Inglaterra iniciaram o processo de envelhecimento de sua população, ainda em curso, após a Revolução Industrial, no período áureo do Império Britânico, dispondo dos recursos necessários para fazer frente às mudanças advindas desta transformação demográfica.

Já nos países em desenvolvimento, esse processo se caracteriza pela rapidez com que o aumento absoluto e relativo das populações adulta e idosa vem modificando a pirâmide populacional e provocando mudanças que, segundo Pontes (2009b, p. 106): “Interferem em todas as dimensões da vida em sociedade”, desde alterações na vida cotidiana, incluindo aspectos associados ao mercado de trabalho, às políticas sociais, à relação entre o campo e a cidade, como também questões de gênero, pobreza, solidariedade, cultura, desenvolvimento regional, entre outros.

⁷De acordo com Teixeira, S.: “Essa difusão, apesar de sua importância na problematização do envelhecimento ou velhice na agenda social, é questionável à medida que não apenas apaga as diferenças de classes no modo de envelhecer, mas também o saber local e os processos históricos particulares” (TEIXEIRA, S., 2008, p. 40).

1.3 A DÉCADA DE 1980 NO BRASIL E A PRESENÇA DO NOVO ATOR POLÍTICO: O IDOSO

No Brasil, o envelhecimento, de acordo com Alcantara (2004), começou a receber mais atenção por parte dos geriatras, gerontólogos, movimentos sociais e universidades a partir da década de 1980. O envelhecimento da população brasileira tornou-se visível, e a conjuntura política da redemocratização da sociedade foi favorável aos debates preparatórios da constituinte de 1988, o que foi proporcionado pela mobilização de diversos movimentos sociais⁸, atores importantes neste processo.

Cabral (2004, p. 7) afirma que a visibilidade do movimento dos aposentados contribuiu efetivamente para a constituição do novo ator político: o idoso. Destaca, ainda, que o movimento, ao expressar os interesses dos velhos aposentados, contribuiu para o reconhecimento dos indivíduos envelhecidos e também para a construção de uma nova imagem dos “velhos”.

Como consequência, a Constituição de 1988 introduziu direitos específicos para a população idosa, incorporou antigas reivindicações, ao legislar sobre os vínculos familiares e definir responsabilidades entre as gerações, que, até então, não haviam sido explicitadas. Determina à família, à sociedade e ao Estado “o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando a sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhe o direito à vida (...)” (CONSTITUIÇÃO de 1988, Art. 230).

Ainda de acordo com Cabral (2004), ao longo dos anos 1990, é possível observar mudanças expressivas no campo do envelhecimento da população. O período que vai de 1980 a 1990 é descrito como privilegiado, porque permitiu ampliar a visualização dos idosos logo no início da década; quando organizados em associações e em federações, forjaram lideranças que desfrutaram do reconhecimento político.

No que diz respeito à assistência social, a principal mudança observada no âmbito dos direitos ocorreu em 07 de dezembro de 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social nº 8742, estabelecendo que a assistência social é um direito do cidadão e um dever do Estado (art. 1º), tendo por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (art. 2º); a lei também garante a idosos a partir dos 65 anos

⁸Segundo Meksenas (2002, p. 141): “O conceito de movimentos sociais possui dimensão histórica inerente ao capitalismo. Articulado com a teoria dos direitos e das políticas públicas denota as faces que a sociedade civil assume ao longo do processo de regulação e de emancipação social presente no mundo contemporâneo. As lutas por direitos e os espaços de participação relacionados às políticas públicas, por outro lado, evidenciam aspectos dessa dinâmica”.

o provimento de um salário mínimo por meio da lei, desprovidos de fonte de recursos, denominado; Benefício de Prestação Continuada (Art. 20)

No ano seguinte, em 04 de janeiro de 1994, pela Lei nº 8.842, regulamentada pelo Decreto nº 1.948 de 1996, se propôs a Política Nacional do Idoso (PNI), que tem por objetivo assegurar os direitos sociais ao idoso e criar condições para promover a sua autonomia, integração e participação na sociedade, considerando idosa a pessoa maior de sessenta anos de idade (Art. 2º).

O estatuto do Idoso, Lei nº 10.741 de 2003, aprofunda a PNI, instituindo que o idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (art. 2º). Estabelece que o “envelhecimento é um direito personalíssimo; e a sua proteção, um direito social” (Art. 8). Reforça no artigo 9º: “É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que possam proporcionar um envelhecimento saudável e digno”.

As conquistas alcançadas no âmbito dos direitos para os idosos tornaram-se tangíveis a partir da sua instituição na Política Nacional do Idoso e no Estatuto do Idoso no âmbito Federal; e na Política Estadual de Amparo ao Idoso – PEAI e na Política Municipal da Pessoa Idosa, nos âmbitos Estadual e Municipal. Mas estas conquistas só foram possíveis porque os movimentos sociais promoveram a discussão em torno das demandas e possibilitaram a abertura do processo democrático, obtendo o reconhecimento por parte do Estado.

Para Avritzer (2009, p. 29): “O crescimento das formas de organização da sociedade civil foi um dos elementos mais importantes da democratização do país”. O auge desse movimento foi o processo constituinte, pois a constituinte brasileira aceitou as chamadas emendas populares com mais de trinta mil assinaturas. Entre 1986 e 1987, uma série de movimentos populares propôs a participação institucionalizada no Estado pela via das emendas populares, de tal modo que a reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações, de um lado, nas práticas das políticas públicas e, de outro, no móvel e significado das ações sociais e coletivas.

Destaca, ainda, que a Constituição de 1988 abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas das políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente. O processo constituinte possibilitou que um conjunto de órgãos de participação e controle social fossem normatizados nos anos 1990, tais como os conselhos de políticas e tutelares ou as formas de participação em nível local.

A participação instituída se refere ao controle social a ser exercido por meio dos Conselhos nas três esferas: municipal, estadual e federal. Representa, através da paridade⁹, a possibilidade de os representantes da sociedade civil e de o governo estarem frente a frente e em igual número para deliberar sobre as políticas sociais a serem adotadas no atendimento das demandas sociais. Os conselhos são espaços para discussão, negociação e deliberação. Possuem atribuições específicas e competências limitadas, não assumindo a função executiva das ações deliberadas.

Para Gohn (2001 apud BIDARRA, 2006), os conselhos possuem um caráter duplo: por um lado, implica na ampliação do espaço público¹⁰ – atuando como agentes de mediação de conflitos; por outro, dependendo da forma como estão compostos, podem eliminar o sentido de pertencer dos indivíduos, reafirmando velhas práticas, servindo para legitimar ou reverter o que está posto, o que irá depender do entendimento que os membros do conselho possuam a respeito dos direitos. Se o entendimento estiver fundamentado na tradição política¹¹ de atendimento às demandas sociais marcado pela caridade e pelo favor, servirá para reafirmar as velhas práticas e reverter o que a Lei Orgânica da Assistência determina¹².

Para Bidarra (2006), os conselhos devem estar abertos para os embates entre perspectivas que nem sempre podem ser de todo contrárias. Como espaços de defesa de interesses, mais ou menos articulados, os conselhos permitem que os sujeitos mantenham ou redefinem suas posições no curso das disputas entre projetos políticos. Não deixam de ser um espaço democrático; porém, Correia (2002) adverte que é preciso ocupá-los com competência política e ficar alerta para que conselheiros usuários não se tornem burocratas da máquina estatal, confundindo o seu papel com o de gestor.

A discussão em torno da participação dos idosos no controle social das políticas públicas e sociais ganha relevância, na medida em que transporta a discussão para o âmbito das políticas públicas. A velhice passa a ser tematizada no âmbito dos direitos, a partir do sujeito envolvido no processo: o idoso. Isso porque segundo Pontes (2009b) este tipo de abordagem:

⁹A paridade, segundo Bredemeier (2003, p. 88), tem o objetivo de evitar que uma parte se sobreponha a outra, ao menos numericamente, pois a relação de forças entre as partes é muitas vezes desigual.

¹⁰O termo "público" foi empregado no sentido de "o comum" onde tudo pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível (ARENDR, 1991, p. 59).

¹¹De acordo com Campos (2003), o Estado, em nossa tradição política, negligenciou o atendimento às demandas sociais. A tradição anticívica naturalizou o campo às demandas sociais, em especial o campo da assistência social, como próprio das iniciativas da solidariedade e do voluntariado. A cultura de tolerância, com a ausência do Estado na atenção efetiva às demandas das parcelas excluídas, representa o óbice à construção do novo modelo de assistência social preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social.

¹²A assistência social é um direito do cidadão e a sua garantia é dever do Estado (LOAS, 1993, Artigo 1º).

Recusa as idéias híbridas e invisíveis dos discursos vazios, de que os direitos se configuram, apenas como uma resposta às carências e necessidades, e não como uma propriedade inerente a nossa presença no mundo (PONTES, 2009b, p. 112).

Ao mesmo tempo em que, ao tematizar a velhice no âmbito dos direitos nos permite romper com esse entendimento de cidadania restrito ao atendimento mínimo de algumas necessidades, ou, tão somente, restrito ao ato de votar, ou de ter documentos e registros, é comum se confundir cidadania com ações pontuais e desconectadas das políticas públicas. Trata-se de:

Colocar os direitos na ótica dos sujeitos que os pronunciam significa, de partida, recusar a idéia recorrente de que esses direitos não são mais do que respostas a um suposto mundo das necessidades e carências (TELLES, 2006, p. 176).

Portanto, segundo Bredemeier (2003, p. 98), a atenção principal deve estar centrada no idoso, “tanto o aparecimento, o discurso e a ação convém que sejam vistos sob a perspectiva dos idosos voltados para outros idosos, e a dos idosos voltados para a sociedade em que estão inseridos”, porque o idoso organizado pode abrir caminhos, articular, reivindicar, fazer, aparecer. E na medida em que estas ações se tornarem concretas, serão estabelecidas, tanto por parte do poder público como da sociedade civil, novas formas de dar cidadania à velhice. Afirma, ainda, que os conselhos se apresentam como uma alternativa deste patamar almejado pelo idoso e pela sociedade.

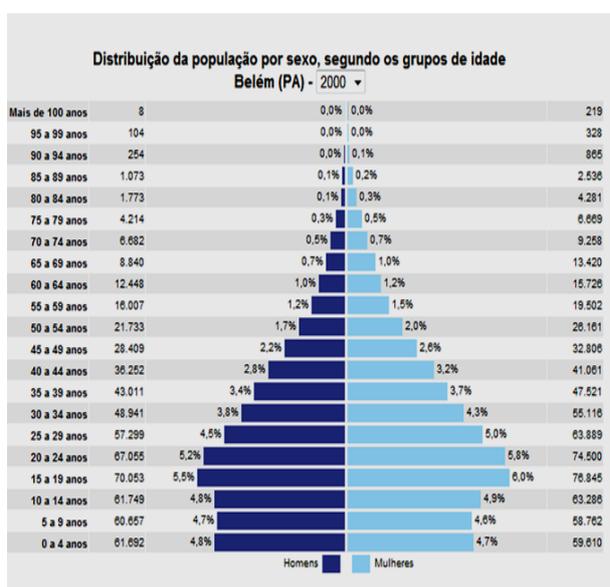
Assim, para poder compreender como os idosos que tomam parte no Conselho Municipal da pessoa idosa em Belém participam no controle social das políticas públicas e sociais, esta análise se baseará nas transformações ocorridas entre as décadas de 1980 e 1990, para entender como o processo decisório vem sendo construído com os idosos, assim como, apreender o entendimento de participação e de controle social. E elucidar como o espaço público do conselho é construído, adotando como referência para a análise as práticas e deliberações dos conselheiros.

Sem desconsiderar os aspectos inerentes ao processo de envelhecer no município de Belém, por ser a segunda cidade mais populosa da região norte¹³ e a principal cidade da região amazônica, a capital paraense possui peculiaridades que a distinguem das demais cidades do país.

¹³População estimada em 1.437.600 habitantes, IBGE/2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP2009_DOU.pdf>.

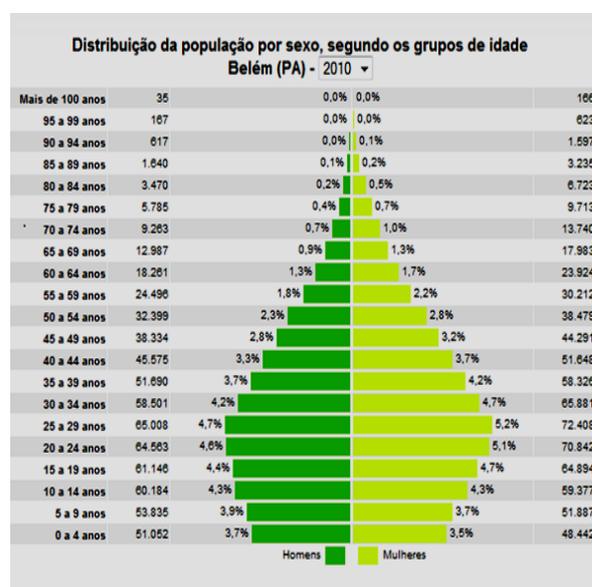
De acordo com o último censo realizado pelo IBGE em 2010, é possível constatar mudanças no perfil demográfico do município de Belém, provocadas pela redução no percentual de crianças de 0 a 14 anos, e pelo aumento nos percentuais de adultos e idosos. Se compararmos estes dados com os obtidos no ano de 2000, portanto, analisando dez anos, constatamos que estas mudanças ficam ainda mais evidentes. Como pode ser visto nos Gráficos 3 e 4, que apresentam os dados relativos à população absoluta do município, distribuída segundo sexo e grupos de idade, de 2000 a 2010.

Gráfico 3 – Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade, Belém-PA, 2000.



Fonte: IBGE 2000.

Gráfico 4 - Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade, Belém-PA, 2010.



Fonte: IBGE 2010.

No Gráfico 3, observa-se que o formato da pirâmide populacional do ano de 2000 apresentava uma base larga, chama atenção o percentual de crianças de 0 a 14 anos, e o de jovens entre 16 e 24 anos. Isso ocorre de modo diferente no Gráfico 4, que traz os dados de 2010, na qual é possível comprovar o quanto o formato da pirâmide modificou-se no decorrer de dez anos. A base da pirâmide é mais estreita e há uma redução nas faixas etárias que vão de 0 a 14 anos. Verifica-se, também, um aumento no percentual de adultos de 35 a 39 anos, assim como no percentual de idosos a partir dos 60 anos. Cabe destacar a predominância feminina entre os idosos.

Esses dados confirmam a mudança no padrão etário do município de Belém, chamando atenção para a necessidade atual de compreensão e enfrentamento, por meio das

políticas públicas, do envelhecimento uma vez que a tendência à expansão do número de idosos também faz parte da realidade local.

Portanto, é necessário se verificar como o Conselho Municipal do Idoso vem acompanhando este processo, por se constituir no espaço público destinado ao controle social das políticas públicas e sociais voltadas à pessoa idosa.

2 A DESCENTRALIZAÇÃO, A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NO PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO

2.1 A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL

A década de 1980 demarca um capítulo importante na história recente da democracia no Brasil. Mudanças significativas ocorreram a partir das pressões da sociedade civil organizada, alterando a dinâmica da relação entre o Estado e a sociedade. O cenário permeado por autoritarismo, recessão econômica e aumento da miséria provocou a eclosão dos movimentos sociais que colocaram em xeque não apenas o Estado ditatorial, mas a rede de instituições autoritárias que atravessava a sociedade e que caracterizava as relações entre os grupos e as classes sociais.

Dagnino (2004) denomina este período como a “década da participação”, período em que os movimentos sociais se constituíram atores importantes no processo de redemocratização, à medida que exerceram influência e mudaram o cenário social brasileiro, marcado pela ditadura e centralização, e comandado pelos governos militares. Esses movimentos provocaram, assim, o processo de abertura política, uma vez que o governo ditatorial não conseguia reprimir as demandas e a mobilização da população, que sofria os impactos da política desenvolvimentista implantada, a qual priorizava o setor econômico em detrimento do social.

Para Duriguetto (2007, p. 149), a partir da crise do “milagre econômico brasileiro”, especialmente no final da década de 70, assistimos a uma reativação¹⁴ dos movimentos sociais de base operária e popular, em múltiplas e diferentes formas de organização e expressão de conteúdos reivindicativos. Uma pluralidade de movimentos sociais de diversos matizes multiplicou-se por todo o país, constituindo uma vasta teia de organizações que passaram a dinamizar processos de mobilização de defesa, conquista e ampliação de direitos civis, políticos e sociais, nas áreas de: trabalho, moradia, saúde, educação, entre outros direitos. Incorporou-se ao debate público temas e questões relativas à discriminação de gênero, de raça e etnia; ecologia e meio ambiente; violência e direitos humanos.

¹⁴Para Santos, S. M. (2009, p. 65-66) a partir da década de 60, em nível mundial, e de 70 em diante no Brasil, diversos movimentos chamaram a atenção para a complexidade das relações sociais, visto que, além da exploração que a classe trabalhadora estava submetida, existiam outras formas de opressão que mereciam respostas do Estado. Formaram-se narrativas culturais centradas na luta pela liberdade, numa espécie de anúncio da barbárie, extravasando que o cotidiano estava permeado pela violência, pela desumanização e por formas combinadas de exploração e opressão.

No Brasil, o processo de redemocratização emergiu em meio à mobilização dos movimentos sociais, o que tornou evidente a necessidade de que fossem dadas respostas às demandas sociais. Para Dagnino (2004), o Estado se viu diante da necessidade de reconhecer as novas demandas, tendo que começar a dar respostas àquelas reivindicações. Os movimentos populares, por sua vez, passaram a enfrentar a tensão entre a inovação de uma nova gestão e a sua institucionalização, tendo que se envolver num processo de reestruturação, para repensar e reformular a sua atuação.

É neste contexto, segundo Dagnino (2004, p. 103), que surgiu a chamada “nova cidadania” ou cidadania ampliada, impulsionada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta no Brasil, organizaram-se para poder ter acesso aos equipamentos urbanos, à moradia, ao transporte, à educação e à saúde. Estes foram inspirados na luta pelos direitos humanos como parte da resistência contra a ditadura.

Para Raichelis (2008), a década de 1980 foi uma arena de amplo movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública. Os movimentos sociais se organizaram em diferentes setores, os sindicatos se fortaleceram, as demandas populares ganharam visibilidade, e as aspirações por uma sociedade justa e igualitária expressaram-se na luta por direitos que acabaram consubstanciando-se na Constituição de 1988, com o reconhecimento dos novos sujeitos como interlocutores políticos.

Trata-se de um capítulo que registra, entre outros, acontecimentos marcantes à campanha das diretas já, e com ela a derrota do totalitarismo militar instaurado em 1964; a eleição de um civil para Presidente da república; a Assembléia Nacional Constituinte e a Constituição vigente, resultante desse processo (CAMPOS; MACIEL, 1997, p. 144).

É importante destacar que, no âmbito internacional, os países desenvolvidos se adaptavam às novas regras do mercado, enquanto o Brasil sucumbia a uma crise aguda no setor produtivo e à ebulição dos movimentos sociais, revelando uma conjuntura econômica e social de extrema fragilidade. No campo social, as desigualdades se ampliavam, o achatamento dos salários exigia medidas urgentes do governo. Assim, as políticas sociais funcionavam como tentativa de regulação das contradições inerentes à economia capitalista, e, ainda, segundo Raichelis (2008), como resultado das medidas de ajuste estrutural que vieram à tona, preconizadas pelo Consenso de Washington¹⁵.

¹⁵Denominação dada a um plano único de medidas de ajustamento das economias periféricas, chancelado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e pelo governo norte-americano em reunião ocorrida em Washington em 1989, quando se instaura a introdução do projeto neoliberal em mais de 60 países em todo o mundo (RAICHELIS, 2008, p.73).

O ideário neoliberal, difundido pelos organismos internacionais e multilaterais como remédio para a crise das economias, pode ser sintetizado em três eixos centrais que articulam a proposta: *estabilização* – medidas para baixar a inflação no curto prazo, reduzir o déficit da balança de pagamentos e equilibrar o orçamento público; *ajuste estrutural* – medidas voltadas para aumentar a competitividade da economia mediante abertura comercial, desregulamentação de preços e reforma tributária; e *privatização* – reforma do Estado e transferência de empresas e serviços públicos para grupos privados.

Para Nogueira (2005), existiram sérias determinações materiais para o desencadeamento do processo reformador do Estado, pois havia chegado ao final do século XX, numa situação de penúria fiscal, inflado de atribuições e enredado numa teia de interesses privados. Operava precariamente, e pouco contribuía com a promoção social, estava tecnicamente defasado, e desprovido de funcionários motivados e sem carreiras profissionais bem delineadas. Havia o problema da inflação, cujo equacionamento e resolução a reforma teria que dar resposta, criando dispositivos de enxugamento administrativo, redução de gastos e equilíbrio fiscal. Havia, ainda, em curso a globalização, que, como processo de reorganização do mundo, afetou os Estados nacionais ao mexer com seus territórios e sua soberania, ao impor um projeto de hegemonia (neoliberalismo) da supremacia do mercado e a consolidação de uma cultura mercantil competitiva.

O autor destaca que estas determinações foram percebidas e interpretadas não como circunstâncias que deveriam ser respeitadas para ser adequadamente processadas e transformadas, mas como fatalidades que precisavam ser acatadas e seguidas, tal como um roteiro de adaptação. Assim, os projetos de reforma do Estado, ajuste e estabilização econômica traduziram as circunstâncias históricas de modo passivo, em que os Estados nacionais dobraram-se aos fatos, ao invés de dialogar com eles, convertendo-os em fardo e custo. O Estado seria mantido à margem, cumprindo funções limitadas e protegendo, quando muito, os segmentos sociais mais excluídos, os indigentes, os focos de pobreza absoluta.

Para Nogueira (2005), a reforma no fundo, destinava-se a desconstruir o Estado, com o propósito de encontrar outra maneira de posicioná-lo *vis-à-vis* ao mercado e à sociedade, que se modificavam rapidamente por efeito da globalização. O aparelho de Estado precisaria ser outro para poder ter melhor desempenho. O paradigma gerencial foi decisivo nessa operação. Era preciso controlar mais os resultados do que os procedimentos, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar as estruturas e atividades, flexibilizar os procedimentos, de modo que se configurassem ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos – consumidores.

Entretanto, apesar do cenário proposto parecer sedutor por meio das promessas de abertura econômica, estabilidade monetária, desenvolvimento, emprego e renda, ascensão e melhoria de vida, o que se viu foi o declínio das sociedades em termos sociais, urbanos, cívicos e políticos. O reformismo implicou uma grave perda do Estado. Ajudou que se disseminasse, na opinião pública, uma visão negativa do papel da natureza e do sentido do Estado, assim como de sua intervenção na vida econômica e social.

Ao longo dos anos noventa, segundo Nogueira (2005), essa visão instrumental e fiscalista da gestão correspondeu a uma visão ético-política que definiu o Estado como devendo ser “mínimo”, e que deveria submeter-se a “contrapesos” que estariam “fora” dele (mercado, sociedade civil, indivíduos), atuar muito mais em nome daquilo que não deveria fazer ao invés das funções e atribuições explícitas, especialmente em se tratando do enfrentamento das desigualdades sociais, já que os gastos com o social não subiram, poucos esforços foram despendidos para melhorar a qualidade da gestão das políticas sociais.

Isto porque, de acordo com Nogueira (2005), o reformismo adotou diversas iniciativas voltadas tanto para um enquadramento “negativo” da ação estatal: cortes em gastos públicos, privatizações, desregulamentação, quanto para a reconfiguração “positiva” da gestão e da administração pública, a chamada reforma administrativa ou do aparelho do Estado. A reforma foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas: “a quebrar as amarras do modelo burocrático, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos” (NOGUEIRA, 2005, p. 41). Esse trabalho é em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato.

Porém, faz uma ressalva ao explicar que se obteve ganhos em termos de modernização administrativa, mas que, no entanto, não houve expressivas modificações tanto na imagem da administração pública perante a sociedade quanto na lealdade dos cidadãos, que continuaram a achar que o mercado seria mais competente que o Estado no provimento de certos serviços básicos.

De fato, o reformismo da década de 1990 caracterizou-se muito mais por empreender um movimento de ajuste do que reconstruir o país.

Na verdade operou como uma espécie de ‘contra-reforma’ do Estado, com a qual o Estado se entrega ao ajuste fiscal e é reconfigurado para interferir de outro modo nas múltiplas expressões da questão social, no terreno dos direitos e das políticas públicas, na própria gestão do desenvolvimento (NOGUEIRA, 2005, p. 51).

O autor adverte, ainda, que no processo de reforma do Estado operaram dois discursos, duas culturas que não se comunicaram e nem se completaram. De um lado, estavam os que se concentravam no tema da modernização, em favor da idéia de que era preciso adotar novos procedimentos gerenciais e transferir para a sociedade civil os encargos e as atribuições antes exclusivas do Estado. E de outro lado, estavam os que se voltavam para a denúncia e a resistência em nome dos direitos sociais, de uma sociedade mais justa e da mobilização dos interesses subalternos, marginalizados ou não privilegiados. O primeiro discurso relegava os temas sociais a uma agenda futura ainda a protocolar e a entregar-se a uma criação institucional marcada pela rotina; enquanto que o segundo discurso deixa de pensar o Estado e não se completa com a proposição de um projeto de país, provocando um hiato entre a ação potencialmente emancipatória e a sua resolução institucional. Em decorrência dos discursos e dos interesses propostos, o movimento reformador não se preocupou em articular a dinâmica racional-legal com uma dinâmica emancipatória, aberta à democracia política, à promoção social e à cidadania. A opção por menos Estado não se converteu em melhor distribuição de renda ou maior integração social, apenas em mais mercado.

Santos, B.S. (2006, p. 345) explica que a fraqueza do Estado não foi o efeito secundário ou perverso da globalização neoliberal da economia, diz respeito a um processo político muito preciso e destinado a construir um Estado forte cuja força está sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global.

Recebendo o impulso do processo de democratização e, de certa forma, tentando responder a ele, o reformismo, segundo Nogueira (2005), incorporou quatro idéias inerentes ao discurso democrático em geral e ao radicalismo democrático em particular: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil. Desta forma, a própria lógica de menos Estado, mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa, contraditoriamente, exigia uma abertura para a sociedade. Nesse sentido, a participação da sociedade civil seria fundamental.

As demandas e as reivindicações sociais apontavam para uma expansão do processo de socialização do Estado, que se traduzia em maior disposição cívica de entrar no aparelho estatal e influenciá-lo. Assim, a inclusão de novos atores e as reformulações organizacionais tornaram-se decisivas nas agendas com que se pretendia governar as sociedades.

2.2 A DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização converteu-se em um imperativo para o regime democrático, no caminho mais adequado para a resolução dos problemas sociais e para a elevação da performance gerencial do setor público, com a expectativa de que viesse a colocar nos eixos, tanto o aumento unilateral do poder das instâncias subnacionais – estado, municípios, províncias, regiões – quanto o enfraquecimento das instâncias centrais ou uniões federativas. Ao serem descentralizadas as atribuições e as atividades, o Estado teria como se concentrar no fundamental, na redução dos custos operacionais, na diminuição do seu tamanho, para ganhar, com isso, maior leveza e agilidade.

Para Arretche (1999), durante o regime militar as relações intergovernamentais do Estado brasileiro estavam, na prática, muito mais próximas das formas que caracterizam um Estado unitário do que daquelas que caracterizam a federação. O poder político no plano local era uma delegação do governo central, fonte exclusiva da autoridade central.

Naquela conjuntura, o Sistema Brasileiro de Proteção Social se consolidou como um conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura, e fragilmente financiado por iniciativas governamentais na área social, que moldou uma das principais características institucionais do Sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa. As políticas federais de habitação e de saneamento básico eram formuladas, financiadas e avaliadas por uma agência federal, executadas através de uma série de agências locais dela dependentes. Assim, também, os programas de assistência social, financiados por organismos federais e implementados por uma série de agências públicas e organizações semiautônomas privadas. A política de saúde, ainda que dispersa entre diferentes instituições, também era executada supondo a centralização financeira e administrativa do Instituto de Assistência Médica e Previdência (INAMPS) e os programas verticais do Ministério da Saúde. O formato institucional era compatível com o tipo de Estado vigente durante a ditadura militar, para o qual, estados e municípios eram agentes de expansão do Estado e da execução local de políticas centralmente formuladas, em que grande parte das atividades de planejamento no plano local consistia em formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal, nos termos previstos pela agência federal encarregada da gestão de uma dada política.

A partir do processo de descentralização, ocorreu uma redefinição das competências e atribuições na gestão das políticas sociais. O modo como os governos locais assumiram as funções de gestão pública passou a ser inteiramente distinto daquele sob o qual foram assumidas no governo militar. A Constituição Federal de 1988, construída a partir da

influência de uma pluralidade de forças e de sujeitos políticos, estabeleceu o Estado democrático de direito no Brasil e promulgou uma série de princípios e de diretrizes sobre a participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle das políticas públicas que, posteriormente, foram regulamentadas e operacionalizadas em diversos mecanismos institucionais nas três esferas da federação (União, Estados e Municípios).

A Constituição, assim, reconheceu novas atribuições para a organização da sociedade civil dentro do sistema político brasileiro, destacando o seu papel protagonista na condução da coisa pública, razões que justificaram a denominação de “Constituição Cidadã”.

Para Nogueira (2005), as transformações ocorridas no Brasil, a partir de 1980, são oriundas de uma conjunção de fatos e mudanças fortes, que fez com que, na passagem do século XXI, o terreno das relações entre o Estado e a Sociedade civil fosse alterado. O aumento da miséria, da desigualdade e do desemprego deixou evidente que os mercados, por si só, não tinham condições de alcançar resultados socialmente justos e economicamente eficientes. Assim, passou-se a reconhecer que só o crescimento econômico não trazia desenvolvimento social e que políticas e ajustes macroeconômicos recessivos eram poderosas fontes geradoras de pobreza e de desigualdade; e a reconhecer que a política econômica não poderia continuar a ser concebida de costas para a sociedade, como atributo apenas de técnicos e funcionários preocupados em racionalizar os custos e em privilegiar a lógica dos mercados. Esta precisa ter um forte e claro conteúdo social. Cresceram, então, as preocupações com a estruturação do Estado, o formato e o modo de funcionamento da administração pública, o modelo de gestão, o teor das políticas públicas e a organização de processos decisórios.

2.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A incorporação da participação da sociedade civil faz parte desse processo de reforma do Estado, passando a ser reconhecida enquanto diretriz básica, a partir da sua inscrição na Constituição de 1988, e integrando o eixo de princípios que a regem, ao lado da Universalização e da Descentralização.

Porém, é preciso destacar que a palavra “participação” já fazia parte do jargão desenvolvimentista desde o final da década de 50. Rahnema (2005) descreve algumas das razões que justificaram o interesse – de Governos e Instituições ligadas ao desenvolvimento – em adotar o conceito de participação. Primeiro, por não mais considerar o conceito enquanto ameaça, governos e instituições interessados em maior produtividade a menor custo

necessitam da “participação” para implementação de seus próprios objetivos. O interesse baseava-se no fato de que já haviam aprendido a controlar os riscos inerentes a possíveis “abusos descomedidos” na participação. E em segundo lugar, porque a participação tornou-se um slogan politicamente atraente. Acreditava-se que a participação tornava os projetos mais eficazes e que era uma fonte de investimento, pois os processos participativos traziam para os projetos de desenvolvimento aquilo que lhes faltava para tentar evitar as ciladas e os fracassos do passado: o conhecimento da realidade local, da rede de relacionamento e de cooperação no cenário local.

A discussão em torno do conceito de participação nos remete a diversas interpretações. Isto ocorre, segundo Nogueira (2005), devido ao forte conteúdo ideológico que o tema comporta. Por mais que existam diversas tipologias dedicadas a especificar as diferentes categorias de participação: institucionalizada ou “movimentalista”, direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica, todas, por sua vez, refletem ações dedicadas a “fazer parte” de determinados processos que podem ser decisórios ou não.

Para Teixeira, E. (2002), independentemente das formas que se pode revestir, participar significa, antes de tudo, “fazer parte”, “tomar parte”, ou “ser parte”, de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir-se à “parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo. Mas, como este todo não é homogêneo, diferenciam-se os interesses e as aspirações, os valores e recursos de poder. Quem participa deseja afirmar-se diante de alguém, resolver um problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando a sua distribuição. Procura projetar-se enquanto sujeito portador de valores, interesses, aspirações e direitos: constrói, assim, uma identidade, traça um plano de ação.

Participar é também se fazer presente no debate público democrático, em que os pontos de vista se explicitam e se formatam consensos fundamentais, no qual se constituem as opiniões, armam-se as lutas pela hegemonia e delinea-se, em maior ou menor dose, uma idéia de ordem pública e de comunidade política (NOGUEIRA, 2005, p. 152).

Ancorado em Gramsci, Nogueira (2005) aponta para a presença de quatro modalidades de participação, as quais podem ser observadas e têm coexistido, e se combinado de diferentes maneiras conforme as diferentes circunstâncias histórico-sociais. Representam, assim, diferentes graus da consciência política coletiva, correspondendo assim, à maior ou menor maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais. Estas modalidades servirão de

base para analisar o tipo de participação exercida pelos idosos que tomam parte no conselho municipal.

A primeira modalidade é a participação assistencialista de natureza filantrópica ou solidária. Trata-se de uma atividade universal, existente em todas as épocas, de natureza gregária e associativa do ser humano, relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados, ou naqueles momentos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção, e que funciona como uma estratégia de sobrevivência. Tende a predominar nos estágios de menor maturidade e de organização dos grupos sociais, ou de menor consciência política coletiva, aquilo que Bordenave (1983) denomina como sendo um processo de microparticipação, em que as aspirações dizem respeito a demandas imediatas e pessoais.

A segunda modalidade denominada participação corporativa é aquela que se propõe à defesa de interesses específicos pertencentes a determinados grupos sociais ou a categorias profissionais. Trata-se de uma participação fechada em si, e tem um propósito particular, no qual ganham apenas os que pertencem ao grupo ou associação. Esse tipo de participação esteve na origem do sindicalismo moderno. Assim como, a participação assistencialista, esta modalidade também é universal. Ambas estão articuladas entre si, mantém uma relação estreita com os problemas existenciais imediatos, práticos, concretos, quase sempre de origem econômica. Cabe destacar que ambas modalidades de participação integram uma espécie de dimensão pré-política, na qual os grupos reconhecem a necessidade de unir-se para se defender ou para negociar em melhores condições os termos de sua “adesão” à sociedade.

A terceira modalidade é aquela que nos projeta para o campo político, propriamente dito. A participação eleitoral não visa apenas à defesa de interesses particulares, interfere diretamente na governabilidade e produz efeitos que afetam a toda uma coletividade. Comporta uma consciência mais clara do poder político e das possibilidades de direcioná-lo ou de reorganizá-lo. Nela o cidadão está mais maduro, afirmando-se não apenas em relação a si próprio (direitos individuais e civis), mas também em relação aos outros (direitos políticos).

A quarta modalidade corresponde à participação política. Inclui, completa e supera tanto a participação eleitoral quanto a participação corporativa. Não colide com elas, nem as rejeita como algo “menor”. Realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. Nogueira (2005), citando Rousseau, afirma que esta é uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, com a força e com o consentimento, com o governo e com a convivência. Em suma, tanto com o ato pelo qual se

elege um governante quanto com o “ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade” (NOGUEIRA, 2005, p.133).

Por meio da participação política, indivíduos e grupos podem interferir para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado. É esta modalidade de participação que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os direitos humanos. Os protagonistas centrais são os cidadãos.

Entretanto, a qualidade e as implicações práticas da participação dependem do modo como ela se vincula à política e ao político, do quanto ela se mostra associada consistentemente a um campo ético-político específico. Nem toda ação coletiva orienta-se pelo político, nem tampouco põe em xeque o poder ou as relações de dominação e de hegemonia.

A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais que visa à garantia de direitos, e interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes, concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação da correlação de forças ou de padrões estruturais. Corresponde a um tipo de participação específica, denominada de participação cidadã, que pode combinar as quatro modalidades descritas.

Esse tipo de participação pode manifestar-se de modo amplo e variado. Traduz dois elementos distintos, por um lado, expressa a intenção de determinados atores de interferir, “tomar parte” no processo político e social, de forma a fazer valer seus interesses particulares; e de outro, expressa o elemento cidadania, no sentido cívico, que, segundo Teixeira, E. (2002), realça as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. Dimensão cívica que se articula a idéia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive daqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do direito a ter direitos.

A abertura de espaços de participação pode, efetivamente, facilitar a obtenção de respostas para as demandas comunitárias. No entanto, não pode ser ignorado o fato de que, nesses mesmos espaços, as pessoas possam estar participando sem se intrometer significativamente no processo de deliberação. A questão fundamental, a saber, segundo Teixeira, E. (2002), diz respeito: “a quem e como”. Quem toma as decisões no Estado, e como isso acontece, no sujeito e no processo decisório. Quanto ao sujeito, trata-se, de acordo com o autor, de definir quem são os atores, elites tecnicamente preparadas e selecionadas, via

processo eleitoral, ou cidadãos, de forma indireta ou por meio de mecanismos que permitam a sua expressão e deliberação. Quanto ao processo, deve ser verificado se a seleção implica apenas na escolha de quem está decidindo, tendo total liberdade de ação, ou se é mais objetiva, envolvendo critérios e elementos de decisão, com os respectivos controles e possibilidades de serem revisados pelos cidadãos.

2.4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO IDOSO

No que diz respeito à participação social do idoso, pode ser visto que tanto a Política Nacional do Idoso, o Estatuto do Idoso¹⁶, a Política Estadual de Amparo ao Idoso¹⁷ e a Política Municipal da Pessoa Idosa¹⁸ trazem esta diretriz incorporada.

A participação do idoso, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos (POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO, Art. 4º Inciso II).

Esta incorporação reflete uma tendência mundial. A Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁹ exerce um importante papel no campo do envelhecimento humano, em que pesquisas e dados resultam em diretrizes que orientam as políticas públicas que devem ser implementadas nos países. A cada 10 anos é convocada uma assembleia mundial para avaliar as ações que foram propostas e discutir que medidas serão adotadas, visando à garantia dos direitos e à qualidade de vida no envelhecimento.

A primeira assembleia mundial ocorreu em Viena, em 1982, denominada “Plan de acción internacional sobre el Envejecimiento”. Constituiu-se no primeiro instrumento internacional que serviu de guia para reflexão e formulação das normas gerais para os programas sobre o envelhecimento. Pretendia fortalecer a capacidade dos poderes públicos e da sociedade civil, para que pudessem tratar de maneira eficaz as questões relacionadas à velhice da população, e abordar as necessidades potenciais de desenvolvimento e dependência

¹⁶Participação na vida política, na forma da lei (Estatuto do Idoso, Art. 10 inciso VI).

¹⁷A participação do idoso, por meio de suas organizações representativas, na formulação, na implementação e na avaliação da política, dos planos, dos programas e dos projetos a serem desenvolvidos (Política Estadual de Amparo ao Idoso, 2005, § 1º - I).

¹⁸Garantir a participação direta da pessoa idosa em todas as fases do processo de gestão democrática da cidade, de forma a implementar e assegurar a execução da presente política [...] Criar mecanismos que incentive e assegurem a participação da pessoa idosa em todos os espaços de representação e participação existentes, tais como: Conselho Municipal, Fóruns Regionais, Associações e Conselhos de Representantes e outros (Política Municipal da Pessoa Idosa, 2005, Art. 5º- 6º).

¹⁹Fundada após a Segunda Guerra Mundial. Formada por 192 Estados soberanos, para manter a paz e a segurança no mundo, fomentar relações cordiais entre as nações, promover progresso social, melhores condições de vida e direitos humanos.

das pessoas idosas. Fomentou a cooperação em escala regional e internacional, incluindo 62 recomendações para empreender ações que correspondam em matéria de investigação, coleta e análise de dados, formação e educação, assim como, nas seguintes áreas: saúde e nutrição, proteção social, habitação e meio ambiente, família, bem-estar social, emprego e educação. Sendo assim, este plano deve ser parte integrante no processo de elaboração de políticas.

En consecuencia, el Plan de Acción Internacional deberá considerarse como parte integrante de las principales estrategias y programas internacionales, regionales y nacionales formulados en respuesta a importantes problemas y necesidades de carácter mundial (PLAN DE VIENA, 1982).

O Plano de ação internacional reconhece que todos os aspectos do envelhecimento estão relacionados entre si; portanto, é necessário um enfoque coordenado das políticas públicas e das pesquisas sobre a velhice. Considera o processo de envelhecer em sua totalidade, assim como sua relação com a situação social e econômica, mediante um enfoque integrado no marco do planejamento econômico, social e global.

Porém, quanto à elaboração e à execução das políticas, ficou estabelecido que esta é uma responsabilidade de cada Estado, considerando as necessidades e objetivos nacionais concretos. Mas as ações devem corresponder ao estabelecido a nível internacional.

No obstante, el fomento de las actividades, la seguridad y el bienestar de las personas de edad debe ser una parte esencial de un esfuerzo integrado y concertado de desarrollo realizado en el marco del nuevo orden económico internacional, tanto en las partes desarrollada del mundo como en las que están en vías de desarrollo (PLAN DE VIENA, 1982).

Em 1991, após nove anos da aprovação do referido plano, a Assembleia Geral das Nações Unidas incorporou os Princípios em favor das Pessoas Idosas, por meio da resolução 46/91. Foram dezoito princípios adotados objetivando dar mais vida aos anos que foram acrescentados ao ser humano, centrando-se em cinco eixos.

Primeiro eixo “Independência”: ter acesso à alimentação, água, habitação, vestimenta, atenção à saúde adequada, oportunidade de trabalhar, acesso a programas educativos e de formação adequados, residir em domicílio próprio.

Segundo eixo “Participação”: poder permanecer integrados na sociedade, participar ativamente na formulação e na aplicação das políticas que afetam diretamente o seu bem-estar; poder compartilhar seus conhecimentos e habilidades com as gerações mais jovens, poder formar movimentos ou associações para idosos.

Terceiro eixo “Cuidado”: poder desfrutar dos cuidados e da proteção da família e da comunidade em conformidade com o sistema de valores de cada sociedade; ter acesso aos serviços de atenção à saúde que o ajudem a manter ou recuperar o bem-estar físico, mental e emocional, assim como prevenir ou retardar o surgimento de doenças; ter acesso a serviços sociais e jurídicos que assegurem autonomia, proteção e cuidados; ter acesso aos meios apropriados de atenção institucional que proporcionem proteção, reabilitação, e estímulo social e mental, num entorno humano e seguro; poder desfrutar dos direitos humanos e liberdades fundamentais quando residam em instituições ou residências que lhes destinem tratamento, respeitando a sua dignidade, crenças, necessidades e intimidade, assim como reservando o direito de tomar decisões sobre o seu cuidado e a sua qualidade de vida;

Quarto eixo “Autorrealização”: desenvolver plenamente o seu potencial; ter acesso a recursos educativos, culturais, espirituais e recreativos da sociedade.

Quinto eixo “Dignidade”: poder viver com dignidade e segurança, livre de exploração e de maus tratos físicos ou mentais; receber tratamento digno, independentemente da idade, do sexo, da raça ou procedência étnica, necessidades especiais ou outras condições, sendo valorizadas independentemente da sua contribuição econômica.

Em 1999, como decorrência do plano de ação internacional e dos princípios incorporados, ocorreu a criação do ano Internacional das Pessoas Idosas, com o tema: Uma sociedade para todas as idades (Año Internacional de las Personas Mayores – A/50/114). O marco operacional que o orienta toma como base o plano de ação internacional, e os princípios, incluindo outros quatro aspectos do envelhecimento; situação das pessoas de idade, desenvolvimento permanente das pessoas, relações multigeracionais, desenvolvimento e envelhecimento da população.

O tema e os aspectos estão relacionados às dimensões do envelhecimento ao longo da vida e para toda a sociedade, reforçam a importância das políticas voltadas para o desenvolvimento pessoal no contexto do envelhecimento, e da coordenação dos efeitos da população com outras transformações sociais, como a globalização e a revolução tecnológica.

A Segunda Assembleia Mundial aconteceu entre os dias 08 a 12 de abril de 2002. Esta destacou que o processo de envelhecer da população tem um efeito importante sobre a estrutura e a composição da força de trabalho, elucidando que os países com baixos índices de fecundidade sejam estes desenvolvidos ou em desenvolvimento, tem experimentado os primeiros efeitos do envelhecimento da força de trabalho; e que as políticas e incentivos para a aposentadoria cedo, com a intenção de aumentar as oportunidades de emprego dos trabalhadores mais jovens, começam a ser considerados à medida que cresce a expectativa de

vida e aumentam as preocupações com o pagamento das aposentadorias e sua sustentabilidade. Além de outras medidas, também se considera aumentar a idade para a aposentadoria, ou as condições que permitem receber a totalidade da pensão, ajustar os programas às mudanças na expectativa de vida ou ao coeficiente de dependência das pessoas idosas.

O relatório da segunda Assembleia destaca que, à medida que aumenta o número de pessoas idosas que continuam a trabalhar, aumenta a preocupação de que talvez as aptidões disponíveis não correspondam à necessidade, em particular à aplicação de novas tecnologias. Algumas medidas estão sendo tomadas no sentido de ampliar a oportunidade dos trabalhadores considerados idosos, em programas de educação permanente e de capacitação no emprego, visto que, nos países em desenvolvimento, o emprego se constitui em única fonte de renda para a pessoa idosa. Em países mais avançados, a maior parte dos idosos, em sua maioria homens de 65 anos ou mais, continua a trabalhar.

No relatório, ressalta-se, portanto, que um dos grandes desafios nessa área é criar ou ampliar os planos de aposentadoria para apoiar estes trabalhadores, permitindo que se aposentem com dignidade e segurança, já que existe um consenso crescente em todos os países de que é necessário fomentar e permitir aos trabalhadores idosos permanecerem ativos no mercado de trabalho se assim desejarem.

Do exposto, dois aspectos merecem destaque quanto ao envelhecimento: a preocupação da ONU por meio das duas Assembléias mundiais, convocadas para garantir um envelhecimento saudável para a população; e a importância conferida à participação do sujeito que envelhece no processo de elaboração de políticas que atendam às necessidades advindas da idade.

Este último aspecto corrobora diretamente o tema desta pesquisa, quanto à participação do idoso, pois, não se trata de um tipo de participação restrita a interesses pessoais e imediatos. Mas de um tipo de participação que envolve interesses coletivos, em que é possível influir no processo de elaboração das políticas, alcançar visibilidade e respostas, para um determinado conjunto de desigualdades, que são o reflexo das relações sociais existentes na sociedade capitalista, e que integram a denominada questão social.

Questão social entendida, conforme Yamamoto (2001, p.16), como sendo: “conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado”. Além disso, tem a sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. A questão

social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico – raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal.

O tipo de participação que permite ao idoso influir no processo de elaboração de políticas é a participação voltada ao controle social. A esse respeito, no subcapítulo, a seguir, serão apresentadas as bases teóricas que permitirão compreendê-la.

2.5 O CONTROLE SOCIAL

A crise do Estado autoritário e a luta pela redemocratização social e política no Brasil, segundo Raichelis (2008), estimulou o surgimento de novos espaços de representação política e de publicização dos conflitos sociais, processo que está associado à desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade. Segundo o autor:

O Estado passa a transferir parcelas de responsabilidades para as *comunidades* organizadas, em ações de parceria com as denominadas organizações não governamentais, incluindo-se aí as fundações e a chamada filantropia privada (RAICHELIS, 2008, p. 78).

Raichelis (2008) destaca, ainda, que o fortalecimento das ações descentralizadoras e participativas não é específico do processo político brasileiro, pois faz parte de uma tendência mundial relacionada à crise da década de 1970, que caracteriza a maioria dos Estados de Bem-Estar Social e as mudanças na esfera produtiva dos países capitalistas centrais. O processo difunde novos discursos e práticas sociais, relacionados com a partilha de poder, seja no âmbito de sua transferência da esfera federal para estados e municípios, seja no deslocamento de parcelas de poder de decisão do Estado para a sociedade.

Entretanto, como abordado anteriormente, o apelo à participação da comunidade na solução dos seus problemas não é algo novo. Considerando as propostas de desenvolvimento de comunidade disseminadas na América latina na década de 50, nos marcos da ideologia desenvolvimentista, observa-se que já havia o estímulo a práticas de autoajuda e à mobilização da comunidade em torno a projetos locais. Isso reforçava a colaboração povo-governo dentro do esforço nacional de superação do atraso e do subdesenvolvimento das sociedades latino-americanas. As propostas traziam implícitas as noções de solidariedade e a idéia de que, por meio das ações comunitárias, os conflitos sociais podiam ser superados

mediante o esforço organizado dos membros da comunidade no encaminhamento de soluções que potencializariam as ações coletivas.

Raichelis (2008) enfatiza que, diante desse cenário de busca de alternativas para o aperfeiçoamento dos processos democráticos, vários analistas referem-se a uma nova esfera pública, não estatal e democrática, que estaria se configurando no terreno de revitalização da sociedade civil, imprimindo novas modalidades de relação entre Estado e sociedade e erodindo a dicotomia estatal – privado. Em que, cada vez mais, o público não se reduz ao estatal, e nem este é capaz de representar o interesse público, em decorrência do processo de privatização.

Ressalta, ainda, que a concepção liberal de sociedade civil como campo de interesses particulares e campo das desigualdades naturais, lugar da livre manifestação dos conflitos econômicos e de interesses de indivíduos particulares, dá origem ao Estado-árbitro, enquanto restaurador da unidade entre indivíduos e grupos, acima dos interesses particulares. A distinção entre a sociedade civil, como sendo o espaço do privado, e o Estado, como espaço do público, assim como a separação entre sociedade e poder, provoca um distanciamento. No entanto, para Raichelis (2008), a dialética desse processo impõe ao Estado à busca de legitimação da sociedade e a adoção de formas de regulação social e econômica que abrangem o confronto e a representação de interesses coletivos.

Desta forma, para Raichelis (2008, p. 83), citando Oliveira:

Conforma-se uma esfera pública como espaço de luta social para onde convergem distintos e antagônicos interesses, revelando a insuficiência da esfera privada para tramitar e processar novas relações sociais que, por essa razão, vê-se metamorfoseada em esfera pública.

Pressionando o Estado, a partir da dinâmica contraditória da sociedade configurada pela luta de classes, a permitir a constituição de sujeitos coletivos no interior da esfera pública, que se configura como espaço de disputa, ou seja, o lugar de encontro das diferenças e dos sujeitos coletivos, em que os múltiplos interesses divergentes irão se confrontar. Sendo um dos elementos constitutivos destes espaços efetivamente públicos e democráticos, a sua ocupação deve ocorrer por sujeitos sociais capazes de tornar legítimas suas representações. Sobre isso, diz Raichelis (2008, p. 85):

Só é possível quando se constituem como sujeitos dotados de autonomia e se a legitimidade de sua representação for permanente ativada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação.

A questão do controle público é central em todo o processo de conformação da esfera pública democrática, pois supõe a criação de uma nova cultura política democrática que institua a alteridade, ou seja, o outro dotado de representação e protagonismo.

O protagonismo, segundo Raichelis (2008), das classes dominadas e permanentemente excluídas dos processos decisórios e impedidas, por variados mecanismos, de exercer a representação direta de seus interesses no (inexistente) espaço público brasileiro, emerge como peça-chave na constituição do espaço público.

É importante destacar que, semelhante ao que ocorre com a expressão “participação”, a expressão “controle social” apresenta diversas interpretações. Nesta investigação serão abordadas duas perspectivas.

A primeira que entende o controle social como o controle do Estado sobre a sociedade. Neste, o Estado controla a sociedade em favor dos interesses da classe dominante por meio da implementação de políticas sociais que visam amenizar os conflitos de classe. Temos por trás desta perspectiva uma concepção de Estado restrito²⁰.

E segunda entende o controle social como o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Nesta concepção, a sociedade tem possibilidade de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas²¹. Por trás desta perspectiva, temos uma concepção de Estado ampliado²², em que, apesar de o Estado representar hegemonicamente os interesses da classe dominante, podemos ver que são incorporadas demandas das classes subalternas.

De acordo com Correia (2002, p.120), na primeira perspectiva: “A economia capitalista necessita de formas de controle social que garantam o consenso social para a aceitação da ordem do capital pelos membros da sociedade”. As instituições seriam mecanismos de controle social para manter a ordem e difundir a ideologia dominante, interferindo, assim, no cotidiano da vida dos indivíduos, ao reforçar a internalização de normas e comportamentos que são legitimados socialmente. Trata-se de um controle exercido verticalmente, de cima para baixo, de forma centralizada, e quase sempre autoritária.

²⁰Segundo Correia (2002, p. 120), denominação dada à concepção de Marx sobre o Estado, por estar a serviço de uma só classe, onde o Estado não é mais do que um comitê para gerenciar os negócios de toda a burguesia.

²¹ Marcados por conjunto de carências, muitas vezes desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de seus direitos mais elementares, buscam, na prestação de serviços sociais públicos, alternativas para sobreviver (YAZBEK, 2003, p. 83-84).

²² Coutinho (1999 apud VIOLIN, 2009, p. 4) diz que esta seria uma condição para o acesso ao poder de Estado e para sua posterior conservação, na qual não há lugar para a espera messiânica do "grande dia", mas sim uma transformação da classe dominada em classe dirigente antes da tomada de poder.

Na segunda perspectiva, apesar do campo das políticas mostra-se contraditório, visto que, por meio delas, o Estado controla a sociedade, ao mesmo tempo em que apreende algumas de suas demandas. Percebemos que é neste campo contraditório que a sociedade civil organizada atua na gestão das políticas públicas através do controle social, com intuito de controlá-las, para que estas cada vez mais, atendam às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas. Neste espaço contraditório, insere-se o conselho como instância de participação institucionalizada. A institucionalização se deu como resultado do estabelecimento da articulação entre as demandas sociais e as ações do Estado. Para que o Estado pudesse ser controlado pelos setores organizados da sociedade, a lógica do controle social deve ser a de quem paga indiretamente os serviços públicos através dos impostos, é a própria população, a que deve decidir como e onde os recursos públicos devem ser gastos, para que tais serviços tenham qualidade e atendam aos interesses coletivos.

De acordo com Campos (2006), o controle social como prerrogativa para a sociedade civil envolve o desenvolvimento e a afirmação de competências diversas, comportando três dimensões, por se tratar de um processo político, com natureza técnica e dimensão ética.

Como processo político, segundo Campos (2006, p. 105): “O controle social investe os atores da sociedade civil de prerrogativas para intervir propositivamente na agenda de governo”. Ou melhor, requer um conjunto de prerrogativas, das quais, a sociedade civil deve dispor para desempenhar o controle social. Pressupõe, por um lado, a existência de governantes democráticos, estimulados a partilhar o poder com a sociedade civil e instados à construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo da sociedade nos assuntos de interesse público. E por outro lado, conjectura, igualmente, a existência de uma sociedade civil mobilizada, consciente e politicamente ativa.

Embora, ressalte que, do ponto de vista histórico, essas condições inexisteram no Brasil, mesmo considerando a existência de importantes inovações na gestão pública, o que tem predominado é a existência de governantes tradicionais, gestores centralizadores, autoritários e, certamente, questionáveis no requisito probidade administrativa, e pouco abertos ao diálogo com os diferentes segmentos sociais.

A dimensão técnica do controle social pode ser entendida enquanto conjunto de saberes, competências e habilidades para o exercício da fiscalização sobre as ações governamentais. A fiscalização pode ocorrer em diferentes domínios, dando destaque para o acompanhamento da gestão dos recursos financeiros e para a avaliação sobre a qualidade dos recursos prestados e sua efetividade para os beneficiários.

No que diz respeito à dimensão ética do controle social, a constituição de perspectivas de um futuro capaz de reduzir desigualdades e promover justiça social, Campos (2006, p. 109) afirma que cabe ao controle social:

Considerar os aspectos éticos e pedagógicos dessa experiência participativa com vistas a formar cidadãos mais empenhados e comprometidos com um projeto civilizatório orientado pelos valores efetivos da liberdade e da igualdade de oportunidades.

Portanto, Campos (2006), ao se referir à gestão democrática e à participação da sociedade civil nos processos de formulação das políticas e na fiscalização das ações, destaca que é necessário afirmar, reiteradamente, os compromissos da política pública com a construção da cidadania aos seus usuários. Amparado no entendimento de participação de Rosseau, explica que:

A participação social tem entre seus méritos a faculdade de propiciar aos cidadãos maior integração sociopolítica, desenvolvendo em cada um a sensação de pertencimento a sua comunidade, assim como aumenta o valor da liberdade individual, capacitando o indivíduo para ser senhor do seu destino (CAMPOS, 2006, p.110).

Acrescenta, ainda, que a participação tem a faculdade de tornar as decisões coletivas mais aceitas pelo conjunto de indivíduos, e que a convicção de pertencimento a uma comunidade de semelhantes é um valor ético insuprimível para a construção de uma sociedade fundada na justiça social.

Para Campos (2006), o controle social, enquanto conjunto de ações, tem por objetivo o monitoramento, a fiscalização e a avaliação sobre as condições em que a política pública está sendo constituída e desenvolvida no âmbito da jurisdição. Também corresponde a influência que a sociedade civil exerce na formação da agenda de governo, numa gestão democrática, em que é atribuição da sociedade civil intervir na definição de políticas e na fiscalização das ações governamentais. Assim sendo, cabe a ela o exercício do controle social.

Os conselhos, diz Campos (2006), foram concebidos com a finalidade de promover a fiscalização por parte da sociedade civil, para evitar a usurpação e o predomínio do interesse privado sobre o interesse público. Citando Teixeira, explica que os conselhos se inserem num movimento maior de constituição de uma esfera pública, que poderia ser melhor caracterizada como esfera ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade.

Assim sendo, os conselhos foram criados com objetivos institucionais para assegurar aos cidadãos organizados melhores recursos e meios para influenciar na definição da agenda

pública em setores específicos de políticas sociais, possuindo atribuições legalmente definidas, estabelecidas por lei federal, o que lhe confere uma nova institucionalidade no âmbito do poder executivo. Sua composição é paritária, permitindo aos representantes do governo e da sociedade civil estar em igualdade de representação, e a sua natureza é deliberativa. Os conselhos se inserem no âmbito municipal, estadual e federal.

Para a pesquisa o locus escolhido é o Conselho Municipal do Idoso do município de Belém, o que será abordado no capítulo que segue.

3 O CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO: ESPAÇO PÚBLICO INSTITUÍDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

3.1 O CONSELHO ENQUANTO ESPAÇO PÚBLICO

Os conselhos paritários, de direitos ou de política como denomina Avritzer (2009), são criados por legislações específicas ou infraconstitucionais que regulamentam artigos da Constituição de 1988 a respeito de determinados direitos de cidadania, como a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente. Apesar de estes artigos constitucionais conterem a necessidade da participação da sociedade civil nas políticas públicas, não explicitaram nenhum formato específico sobre esta participação. Esse formato emergiu das legislações infraconstitucionais específicas, como nas áreas da saúde, da assistência social, da criança e adolescente, do idoso, entre outras.

A Lei orgânica da saúde – LOS, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, e a Política Nacional do Idoso – PNI, por exemplo, são legislações federais específicas que definiram a diretriz da participação em conselhos nos diferentes níveis administrativos (União, Estados e Municípios), assim como as diretrizes referentes à composição e competências.

Cada legislação, no entanto, conforme destaca Avritzer (2009, p.34): “Estabeleceu a participação de maneira diferente, apesar de que, a partir dos anos 1990, todas essas formas de participação ficaram conhecidas como conselhos”. Embora a composição institucional dos conselhos, em todas as áreas mencionadas seja definida por legislação local, os parâmetros para a elaboração dessa legislação são dados pela legislação federal.

Um dos parâmetros estabelecidos pela legislação federal adotado por todos os conselhos é o princípio da paridade, que estabelece que os conselhos devem ser compostos por igual número entre representantes de organizações da sociedade civil e representantes dos órgãos e entidades públicas.

A paridade pode variar de uma área temática para outra, como na situação dos conselhos de saúde, em que os usuários ocupam metade da representação; na assistência social e nos conselhos da criança e do adolescente, em que a metade das vagas do conselho são ocupadas por entidades da sociedade civil, como: prestadoras de serviços, de defesa de direitos, de usuário, dentre outras (AVRITZER, 2009).

Segundo Avritzer (2009), há uma variedade de entidades da sociedade civil nesses casos. Em alguns casos, as entidades da sociedade civil são associações de base, em especial

associações ligadas a políticas públicas específicas, como é o caso das entidades que representam os idosos. E em outros casos, a representação se dá predominantemente por meio de ONGs, é o caso da assistência social, do meio ambiente e da criança e do adolescente.

Para Raichelis (2008, p. 110), os conselhos são: “arranjos institucionais inéditos, uma conquista da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado, que em nosso país tem forte trajetória de centralização e concentração de poder”. Nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, definindo prioridades, conteúdos e fiscalizando.

Embora a sua composição seja plural e heterogênea, em decorrência da representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos de composição, os conselhos se caracterizam como um espaço político de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, como campo de disputas políticas. Por isso são: “importantes canais de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governo e cidadãos” (RAICHELIS, 2008, p. 110).

Campos e Maciel (1997, p. 149) também dão ênfase a esta atribuição do conselho paritário enquanto: “canal de participação legalmente instituído para o exercício da gestão democrática da política de assistência social”, que deve ser organizado nas esferas federal, estadual e municipal, com representação paritária e funções deliberativas sobre cada política setorial.

Reforçam, ainda, que os conselhos se apresentam como espaços privilegiados para o exercício político. Representam do ponto de vista legal, uma iniciativa que possibilita, mesmo na esfera restrita, o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil.

Para Duriguetto (2007), a abertura de espaços para a participação, representação e negociação nas gestões públicas democráticas possibilita o exercício de práticas de cidadania ativa, assim como, de democracia participativa, realizando conforme o autor, o que Habermas denomina como “soberania popular descentralizada e pluralizada”²³, em espaços públicos múltiplos e diferenciados.

Telles (1993 apud DURIGUETTO, 2007, p. 22) enfatiza que esses “espaços plurais de organização e representação de interesses permitem tornar a gestão pública permeável às

²³Segundo Duriguetto (2007, p. 202), a defesa que Habermas faz de uma “soberania popular múltipla e descentralizada” descarta a possibilidade de se atribuir o autogoverno popular a um “sujeito macrossocial”. Sua democracia “discursiva” corresponde à imagem de uma sociedade descentrada: “[...] uma soberania popular sem sujeito, tornada autônoma e solucionada intersubjetivamente [...]”.

demandas emergentes da sociedade”, pois representam a possibilidade de construção de uma nova contratualidade, pautada na justiça e na equidade a ser construída de forma negociada entre os diferentes interesses, valores e aspirações em sociedade. Significa “um outro modo de construir uma noção de interesse público: uma noção plural e descentrada, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade” (DURIGUETTO, 2007, p. 203).

É nesta nova dinâmica institucional participativa que, segundo Duriguetto (2007), visualiza-se o processo de democratização, para a ampliação dos fóruns de decisão política que extrapolem os condutos tradicionais de representação e que permitam incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribuir para consolidar e criar novos direitos.

Segundo Duriguetto (2007), a criação de espaços múltiplos e diferenciados, nos quais a representação plural de interesses, as diferenças de valores, os argumentos e opiniões possam se expressar e fazer representar devem possibilitar a construção de: “uma noção de bem público, de interesse público e responsabilidade pública que tenha como medida os direitos de todos” (p.202).

Para Duriguetto (2007), essa noção deve ser entendida como um processo que está gestando a constituição de uma esfera pública não estatal e que vem sendo utilizada para expressar esses novos canais de interlocução e publicização de interesses e demandas em espaços institucionais de representação, como no caso dos conselhos de controle social, que incluem o Estado, e segmentos organizados da sociedade, assim como outros espaços, a saber: fóruns e plenárias de entidades e movimentos.

Sobre essa questão, argumenta Duriguetto (2007) que este entendimento de esfera pública não-estatal tem sido utilizado para se referir à criação destes novos “espaços públicos” que vêm surgindo, enquanto espaços de interface entre o Estado e a sociedade. Não obstante, destaca que a esfera pública não-estatal corresponde ao:

[...] *locus* de encaminhamento das ações coletivas organizadas na definição das prioridades de bens e serviços sociais, na fiscalização de suas execuções e a publicização das identidades e práticas socioculturais [...] (DURIGUETTO, 2007, p. 204).

Partindo desse entendimento, Duriguetto (2007) afirma que a sociedade civil passa a ser pensada em e na articulação com a noção de espaço público, de uma nova esfera pública, não estatal e democrática. O conceito de sociedade civil “passa a ser definido pela sua transmutação em esfera pública não-estatal e o aperfeiçoamento da democracia passa a ser pensado a partir do fortalecimento da sociedade civil” – em sua expressão como “esfera

pública”. Sendo assim, a sociedade civil corresponde à esfera em que se desenvolve a articulação entre práticas associativas, o universo dos direitos e espaços democráticos de representação e interlocução pública.

Nessa perspectiva, ainda, segundo Duriguetto (2007), também ganha relevância a redefinição do conceito de “público”. A construção de uma esfera pública não-estatal é vista como um espaço que transcenderia a “forma estatal” ou “privada”. Para Raichelis (1998 apud DURIGUETTO, 2007, p. 204)²⁴: “Essa nova esfera pública não-estatal reduz a onipotência do Estado e aumenta o espaço decisório da sociedade civil”.

Sendo assim, temos, de acordo com Duriguetto (2007), configurada a ideia de controle público sobre as ações do Estado mediante o fortalecimento das organizações da sociedade civil, com capacidade de limitar sua subordinação automática a interesses puramente privados e mercantis. A superação da dicotomia entre o privado e o estatal vai se dar por meio da mediação dessa esfera pública, como expressão de processos democráticos, publicizadores e de controle social, em que o público não se reduz ao estatal, nem este é capaz – pelo processo de privatização que ocorre nesta esfera – de representar o interesse público. Que o privado também não se identifica automaticamente e exclusivamente com a esfera puramente mercantil.

Entendida desta forma, a esfera pública torna-se o campo de disputa dos diferentes interesses sociais pelo reconhecimento social e político de suas demandas. Reconhecimento que deve ser consensualmente conquistado a partir do discurso e da ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, geram acordos e entendimentos, deliberando em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo.

Em suma, corroborando o entendimento de Duriguetto (2007), Pereira (2005) afirma que o conselho deve ser um espaço público, o que significa ser um *lócus* de todos os interesses, de participação crítica na gestão de assuntos comuns e de deliberação independente de intromissões particulares. Espaço que se opõe à esfera estatal regida pela dominação do poder e a esfera privada defensora de interesses particularistas.

Em conformidade com o princípio da descentralização político-administrativa²⁵, os Conselhos devem estar presentes em todo o território nacional, na proporção de um para cada Unidade da Federação, de acordo com a seguinte classificação: União (Conselho Nacional),

²⁴Raichelis (ibidem, p. 205) identifica a esfera pública como “espaço de publicização de interesses heterogêneos, de confronto entre práticas sociais contraditórias e de luta pela hegemonia político-cultural em torno de projetos societários [...] envolve, necessariamente, a organização de segmentos da sociedade civil ante projetos políticos e, portanto, a representação de interesses coletivos de grupos e classes sociais contrapostos”.

²⁵ Artigo 18 da Constituição Federal.

Estados (Conselhos Estaduais), Distrito Federal (Conselho Distrital) e Municípios (Conselhos Municipais). Cada unidade da federação é autônoma em relação à outra, podendo organizar-se e reger-se por constituições e leis particulares, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado.

3.2 ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E ESTRUTURA DO CONSELHO DO IDOSO

No que diz respeito aos direitos da pessoa idosa, a Lei Nº 8.842 de 04 de janeiro de 1994 sobre a Política Nacional do Idoso – PNI – determina a criação dos Conselhos do Idoso em todas as esferas da federação: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. No capítulo III, que se refere à organização e à gestão da política, os artigos 6º e 7º explicitam as competências dos Conselhos do Idoso no âmbito Federal, Estadual e Municipal.

[...] serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área. Compete aos conselhos [...] a formulação, coordenação, supervisão e avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas (PNI, 1994, Art. 6º - 7º).

Pereira (2005), ao se referir aos Conselhos do Idoso, explica que é a legislação específica, Política Nacional do Idoso (PNI) e Estatuto do Idoso, que fornece as diretrizes e as referências para a elaboração das leis estaduais e municipais. E também para a elaboração do Regimento Interno dos Conselhos do Idoso²⁶, que deve detalhar aspectos sobre a estrutura, organização e funcionamento; objetivos; competência; o número e a procedência de seus integrantes; a duração dos mandatos dos conselheiros; a periodicidade das reuniões do colegiado; a instituição e tipos de comissões de trabalho.

Uma vez criados por lei, os Conselhos: Nacional, Estadual, do Distrito Federal e Municipal do idoso, serão instalados em data marcada pelo titular do órgão gestor correspondente, desde que os conselheiros e seus respectivos suplentes estejam designados.

Conforme Pereira (2005), para o funcionamento adequado, os conselhos do idoso devem possuir uma estrutura básica que contemple as seguintes instâncias: Mesa diretora,

²⁶Pereira (2005, p. 34) explica sobre o Regimento Interno dos Conselhos do Idoso: “é um documento de caráter normativo que rege ou regula a estruturação, funcionamento e os procedimentos internos de cada conselho. Constitui ato administrativo elaborado pelos conselheiros, aprovado pelo colegiado e publicado pelo Poder executivo. Sua referência máxima é a criação do Conselho, cujos limites não devem ser ultrapassados; isto é, o Regimento Interno não pode conter matéria não prevista na referida lei [...]. As normas contidas nesse regimento devem ser elaboradas imediatamente após a constituição dos Conselhos, pois elas irão disciplinar e oferecer solução às questões do dia a dia desse colegiado”.

composta de Presidência e Vice-presidência, que deverá ser auxiliada tecnicamente por uma Secretaria Executiva. Devem ser constituídas comissões de trabalho – permanentes (como a de legislação e normas) e temáticas (que deverão variar de acordo com as prioridades dos temas a serem tratados), e Plenário, integrado por todos os conselheiros.

Assim sendo, Pereira (2005, p. 28) esclarece: “O Presidente e o Vice-presidente são conselheiros eleitos por maioria absoluta (mais de 50% de todos os componentes do conselho), para um período definido no Regimento Interno”, sendo permitida uma única recondução por igual tempo e obedecendo ao critério da alternância de representação do Estado e da Sociedade civil. Para garantir a eficácia do controle democrático, é vedado ao titular do órgão gestor acumular o cargo de presidente do conselho, por inexistir nas leis referentes ao idoso a figura do presidente nato desses colegiados.

Segundo Pereira (2005, p. 28): “A Secretaria executiva dever ser exercida por pessoa qualificada, portadora de diploma de nível superior e possuidora de conhecimentos sobre a temática do idoso”. Suas funções e atividades são definidas pelo regimento interno do conselho ou delegadas pelo plenário.

Ainda de acordo com a autora, as comissões permanentes e temáticas são constituídas para analisar e emitir parecer a respeito da matéria de sua competência, assim como subsidiar a Mesa diretora nas suas funções e assessorar as reuniões plenárias.

Quanto às decisões do conselho, estas devem ser submetidas à apreciação do Plenário ou, em caso de urgências, transmitidas aos conselheiros para conhecimento e em atenção a possíveis pedidos de esclarecimentos e revisões de decisões tomadas *ad referendum* (sem consulta ao colegiado). Procedimento respaldado pelo princípio da transparência administrativa e no direito à informação, essenciais para o exercício pleno da democracia.

Pereira (2005) destaca que uma das grandes inovações trazidas pela Constituição foi elevar os municípios à condição de ente federado autônomo²⁷, com poderes para legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; criar, organizar e arrecadar tributos de sua competência; aplicar suas rendas; criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado,

²⁷Artigo 30 da Constituição Federal.

serviços de atendimento à saúde da população; promover adequado ordenamento territorial local e a proteção do patrimônio histórico-cultural municipal.

Pereira (2005) destaca que não existe um padrão homogêneo entre os municípios que permita a todos eles o exercício dessa autonomia, o que certamente irá dificultar a implantação dos conselhos municipais em níveis equiparados.

Em meio ao modelo federativo assumido pela Constituição, associado à proliferação de novos municípios a partir dos anos 1990, ocorreu o surgimento de discrepâncias profundas, em termos de recursos materiais e poder, assim como de pessoal qualificado para gerir os problemas sociais locais.

Apesar disso, a autonomia municipal representa o triunfo da sociedade para que ela procure exercer o controle democrático local e, dentro de suas possibilidades, providencie a implantação de mecanismos institucionais com força representativa, dentre os quais o conselho do idoso.

Conforme Pereira (2005), os Conselhos do Idoso, nas instâncias federal, estadual e municipal, têm como objetivo:

- a) Defender os direitos da pessoa idosa previstos em lei;
- b) Exercer o controle democrático das ações e omissões do poder público e da sociedade referentes aos direitos e bem-estar dos idosos;
- c) Zelar pelo cumprimento dos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular, bem como pela realização efetiva do comando único das ações governamentais e não-governamentais, na área dos idosos em todas as unidades da federação;
- d) Exercer intermediação estratégica entre os demais mecanismos de participação democrática com os quais compõe a cadeia gestora da política e dos planos de ação para os idosos.

Quanto à composição dos Conselhos do Idoso, Pereira (2005) explica que estes são compostos por um determinado número de conselheiros, titulares e suplentes (definido em lei específica), estes são divididos paritariamente entre representação governamental e não-governamental.

A esse respeito, Pereira (2005) explica que os conselheiros governamentais representam as secretarias, sejam elas: municipais, estaduais, federais, ou ministérios, no caso da União, que tenham interface com o tema do conselho. São nomeados pelo titular do Executivo conforme legislação específica (prefeito, governador, presidente da república). Os conselheiros representantes das organizações não-governamentais constituem pessoas

jurídicas que devem representar diferentes estratos institucionais que compõem o universo das organizações ou entidades não-governamentais de ou para pessoas idosas, como: usuários, trabalhadores, dirigentes e filiados classistas. São pré-indicados por suas organizações e eleitos em fórum próprio com a participação de todos os estratos institucionais e na presença de um representante do ministério público. Os usuários que não possuem organização podem ser indicados por movimentos sociais, associações comunitárias, organizações de classe e clubes de idosos.

Cabe destacar que a forma como Pereira (2005) se refere às entidades não-governamentais restringe a participação de outras entidades que não estejam diretamente ligadas ao idoso, uma vez que a própria Lei que institui o Conselho, nos âmbitos federal, estadual e municipal, determina quem poderá vir a ser membro do Conselho do Idoso, contrariando o disposto na própria Política Nacional do Idoso, pois “o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral” (Artigo 3º, Inciso II), e não apenas a entidades ou associações de e para idosos.

Especificamente, a esse respeito, de acordo com a Lei 7.988, que institui o Conselho do Idoso no município de Belém, os conselheiros representantes não-governamentais estão definidos da seguinte forma: “representantes da sociedade civil, que integram grupos organizados da terceira idade; representantes de entidades ou associações que se dediquem aos trabalhos com idosos”²⁸. A lei especifica quem poderá fazer parte enquanto membro no Conselho e, também, restringe a participação de outros grupos da sociedade civil, uma contradição se considerarmos que o envelhecimento não é uma questão a ser tratada apenas pelas pessoas que trabalham para garantir direitos, ou por aqueles que estão vivenciando esta etapa da vida, porque diz respeito a todos.

A Política Nacional do Idoso, em seu artigo 7º, determina que compete ao Conselho do Idoso: “a formulação, coordenação, supervisão e avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas”.

Também compete aos Conselhos do Idoso nas respectivas Unidades da Federação, segundo Pereira (2005), a convocação, a cada três anos, e extraordinariamente quando se fizer necessário, da Conferência do Idoso.

Para o Conselho Nacional do Idoso (2011, p. 1): “A Conferência Nacional é um momento ímpar para a consolidação e o fortalecimento da participação do próprio idoso na defesa de seus interesses e representa um passo decisivo na atualização da Política Nacional

²⁸ Lei 7.988, 2003, Artigo 2º. Inciso III - IV.

do Idoso”. O Brasil já teve duas Conferências Nacionais de direitos da Pessoa Idosa: a primeira, em 2006, teve como tema “Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa”, e a segunda, em 2009, teve como tema “Avaliação da Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa: avanços e desafios”. Neste ano, acontecerá a terceira conferência em novembro de 2011, com o tema “O compromisso de todos por um envelhecimento digno no Brasil”.

De acordo com o Conselho Nacional do idoso (2011, p. 3), a conferência nacional é realizada em três etapas: “a primeira no âmbito Municipal ou Regional, de onde são escolhidos os delegados para a Conferência Estadual; a segunda é a etapa estadual e do Distrito Federal, na qual é realizada a escolha dos delegados para a terceira e última etapa, que é a Conferência Nacional”. Ressalta-se que, onde não houver Conselho Municipal do Idoso, os municípios podem se organizar de forma regionalizada.

A realização de uma Conferência não é algo isolado, mas faz parte de um processo amplo de diálogo e de democratização da gestão pública [...] uma vez que os diversos segmentos participam dos debates promovidos em cada uma das etapas da Conferência [...] além da troca de experiências, estabelecem como prioridades, direcionar metas comuns e fortalecer as políticas públicas (ORIENTAÇÕES PARA AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS, REGIONAIS E ESTADUAIS DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA, 2011, p. 3).

Em resumo, as Conferências Municipais encaminham propostas e recomendações para as conferências Estaduais e estas para a Conferência Nacional, que se realiza em Brasília com a participação de delegados de todos os Estados.

3.3 O CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO EM BELÉM

O Conselho Municipal do Idoso em Belém foi criado por meio da lei ordinária nº 7.988, em 03 de janeiro de 2000, a fim de regulamentar o dispositivo contido no inciso II do artigo 4º da Lei nº 8.842, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso. Este Conselho tem as seguintes atribuições:

[...] Formular diretrizes para o desenvolvimento das atividades de proteção e assistência que o Município de Belém deve prestar aos idosos, nas áreas de sua competência; estimular estudos, debates e pesquisas, objetivando prestigiar e valorizar o idoso; propor medidas que visem a garantir ou ampliar os direitos dos idosos, eliminando toda e qualquer disposição discriminatória; incrementar a organização e a mobilização da comunidade idosa; estimular a elaboração de projetos que tenham em mira a participação dos idosos nos diversos setores da atividade social; examinar e dar encaminhamento a assuntos que envolvam

problemas relacionados aos idosos; elaborar seu regimento interno [...] (Lei Nº 7.988, artigo 1º).

No entanto, somente passou a funcionar plenamente a partir do Decreto nº 51.248, em 28 de junho de 2006, como: “Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa”, em conformidade com a designação dada ao Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa – CEPDI²⁹.

Compete ao Conselho Estadual, de acordo com o artigo 3º: “estimular a criação de Conselhos Municipais da Pessoa Idosa”, assim como: “propiciar o assessoramento aos conselhos municipais do Estado do Pará, no sentido de tornar efetiva a aplicação dos direitos, princípios e diretrizes estabelecidas na Lei federal”, na Política Nacional do Idoso. Sendo assim:

O CEPDI/PA, no propósito de contribuir para que o idoso tenha seu Conselho Municipal criado e funcionando na defesa de seus direitos, está oferecendo um “modelo” de Projeto de Lei que dispõe sobre a criação do Conselho do Idoso – CMI e dá outras providências. Concluído o Projeto de lei, o mesmo, antes de ser enviado à Câmara de Vereadores, deverá ser examinado pela assessoria jurídica da Prefeitura Municipal. Aprovada e sancionada a lei, o município passa a ter o seu Conselho Municipal do Idoso – CMI. (MODELO PARA IMPLANTAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO, 2006)

A primeira ação de que se tem registro para a implantação do Conselho Municipal ocorreu no dia 31 de março de 2006 e corresponde à criação da Comissão Eleitoral, constituída para iniciar o processo eleitoral das entidades não-governamentais que iriam ter assento no conselho. Foi formada por dois representantes da Prefeitura, sendo um da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos – SEMAJ, e o outro da Fundação Papa João XXIII – FUNPAPA.

No dia 10 de abril de 2006, o edital de convocação do processo eleitoral foi divulgado. Consta no conselho um registro de ofícios que foram encaminhados por dezessete entidades não-governamentais informando ao CMI que participariam do processo eleitoral, a saber:

1. Associação Brasileira de Alzheimer (Regional/ Pará) – ABRAZ/Pará;
2. Associação Comunitária do Guamá;
3. Associação das Famílias dos Idosos dos Bairros da Condor e da Cremação – AFINCONCRE;

²⁹O CEPDI é um órgão colegiado superior de deliberação, orientação e normatização da Política Estadual da Pessoa Idosa, vinculado à estrutura organizacional da Secretaria executiva de Estado do Trabalho e Promoção Social – SETPS, criado a partir da Lei Nº 6.634, de 29 de março de 2004.

4. Associação dos Mantenedores – Beneficiários da Petrobrás – AMBEP;
5. Associação dos Amigos da Terra Firme;
6. Associação dos Aposentados da CELPA – ASACELPA;
7. Associação dos Idosos do Pará – ASSIPA;
8. Associação dos Moradores do Bairro do Guamá;
9. Associação Paraense das Pessoas com Deficiência – APPD;
10. Associação dos Universitários da 3ª Idade – ASSUNTI;
11. Conselho Regional de Assistência Social – CRESS – PA;
12. Federação das Associações dos Aposentados e Pensionistas do Estado do Pará – FAAPA;
13. Lar de Maria – Instituição Assistencial Espírita;
14. Ordem dos Advogados do Brasil – OAB;
15. Paróquia São Francisco de Assis – Casa do Pão;
16. Sociedade Beneficente e Cooperativista Cristo Redentor;
17. Sociedade Unidos Venceremos.

As entidades foram convidadas a participar da Assembléia Geral que realizaria o pleito eleitoral das entidades não-governamentais e informadas a respeito do “Regimento da Assembléia Geral das Entidades Não-Governamentais a terem assento no Conselho”³⁰ que estabelecia, a partir do artigo I, as diretrizes para a realização da Assembleia Geral, a qual deveria eleger: “as (7) entidades da Sociedade Civil, habilitadas³¹ a terem assento no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa – CMPDI/ Belém”. Realizada no dia 05 de maio de 2006.

Puderam votar, de acordo com o artigo 4º, apenas: “as entidades consideradas habilitadas, obedecendo ao disposto no edital de convocação publicado em 10 de abril de 2006”. Quanto ao voto, o artigo 6º define: “A eleição será através de voto direto e secreto, em um único escrutínio, e cada representante da entidade habilitada poderá votar em sete

³⁰ ANEXO A.

³¹ As Entidades Habilitadas correspondem às entidades que estão inscritas no Conselho Municipal e que foram convidadas a participar do pleito eleitoral. Cada entidade preenche uma ficha de credenciamento, a qual contém as informações referentes à Entidade: seu objetivo, CNPJ, Ano de fundação, bairro, nome do presidente. Cada entidade junto com a ficha de credenciamento deve anexar também: Constituição social, sem fins econômicos, devidamente registrada em cartório, por, pelo menos, 12 meses antes da publicação do edital de convocação para a presente eleição; comprovante de inscrição do CNPJ; comprovação da atuação ligada à defesa dos direitos do idoso; ata da eleição da atual direção da entidade, devidamente registrada em cartório; ficha de inscrição dos candidatos a titular e suplente, para representar a entidade perante o Pleno de Conselheiros; ata da assembléia aprovando a indicação dos dois nomes para atuarem como Delegados na sessão plenária de eleição, a fim de que possa exercer o direito de voto (Documentos em anexo).

(07) entidades de sua preferência, incluindo a si mesma”. O artigo 13 determina que, cinco dias após a eleição, as entidades deverão informar à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos – SEMAJ – os nomes dos titulares e suplentes para que sejam nomeados por ato do Prefeito Municipal, seguindo-se a posse até 30 (trinta) dias após a nomeação.

A nomeação dos membros e suplentes da primeira gestão do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa foi publicada no Diário oficial do Município, em 21 de julho de 2006. O Quadro a seguir ilustra a composição da primeira gestão do conselho.

Quadro 1 - Composição da Primeira Gestão do CMI

Composição da 1ª Gestão do Conselho Municipal do Idoso (2006 – 2008)		
Organização Governamental		
Titular	Suplente	Órgão da Prefeitura
Marcelo Rodrigues Bastos (Presidente do Conselho)	Silvestre Fonseca Filho – Suplente	Secretaria de Assuntos Jurídicos - SEMAJ
Mara da Silva Couto da Rocha	Dulcinez Marques Monteiro	Gabinete do Prefeito
Nair Laura Pereira Goes	Lidia Maria Albuquerque	Fundação cultural do Município de Belém – FUMBEL
João Douglas Maciel Simões	Paulo Sergio Marques Lima	Coordenadoria Municipal de Turismo – BELEMTUR
Márcia Nezer	Rosana Albuquerque	Fundação Papa João XXIII – FUNPAPA
Francimara Oliveira	Eli Dantas	Secretaria Municipal de Saúde – SESMA
Organização Não Governamental		
Titular	Suplente	Entidade
José Maria Favacho Rodrigues (Vice-presidente do Conselho)	Virginia de Nazareth Amaral Santos	Associação dos Universitários da Terceira Idade - ASSUNTI
Joana Oliveira Scerne	Maria das Graças Silva do Nascimento	Associação Brasileira de Alzheimer e Doenças Similares – ABRAZ / PA
Maria de Lourdes Castro Rodrigues	Zélia Porpino Meschedi	Paróquia São Francisco de Assis – Casa do Pão
Julia Felipe Mangas	Antonieta Mota de Jesus	Federação das Associações dos Aposentados e Pensionistas do Estado do Pará - FAAPA
Fernando Barbosa Santana	Eugenio Poltronieri Lopes	Associação de Mantenedores Beneficiários da Petrobrás - AMBEP
Marta Elizabete Trindade dos Santos	Wilson Valdir Santos	Associação dos Idosos do Pará - ASSIPA
Bernadete Isolina de Moraes Rego	Therezinha de Jesus Gentil Luchtemberg	Ordem dos Advogados do Brasil - OAB

Fonte: Elaborado a partir de dados consultados no CMI.

Cabe destacar que a primeira composição sofreu alteração a partir do decreto Nº 51.687/2006³², em que o Prefeito Municipal – no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Artigo 94, Inciso VII e XX, da Lei Orgânica do município de Belém, e considerando a competência do artigo 2º, que disciplina a composição dos membros para o Conselho Municipal do Idoso – decretou a retificação dos nomes do membro e suplente da FUNPAPA: “Márcia Cristina Pereira Rezeck (membro), Rosana Santos de Albuquerque (suplente)”.

Da mesma forma, o decreto Nº 51.688/2006³³ promoveu alteração nesta composição, uma vez que incluiu e investiu como membros e suplentes do CMI outras duas entidades, uma governamental e uma não-governamental, para o período de dois anos, a saber:

Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SEMEC: Ivone Pereira Tupiassu (membro), Lucidia Fonseca Santiago (suplente). Ordem dos Advogados do Brasil – OAB: Bernadete Isolina de Moraes Rego (membro), Therezinha de Jesus Gentil Luchtemberg (suplente) (DECRETO Nº 51.688/2006).

Implantado o conselho municipal do idoso, sua primeira reunião ocorreu no dia 24 de agosto de 2006, e teve como pauta os seguintes assuntos: apresentar os membros do conselho, escolher os delegados que participariam do encontro nacional de conselhos do idoso, debater como e quando escolher a presidência do CMI, e solicitar o curso de capacitação para os conselheiros, a ser realizado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa – CEPDI.

A primeira ação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa foi a elaboração do seu Regimento Interno³⁴, utilizando como referência o Regimento Interno do CEPDI. Antes de aprová-lo no Conselho, uma proposta de regimento interno foi encaminhada a Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos para apreciação jurídica.

A apreciação jurídica³⁵ da proposta de regimento interno encaminhada sugeriu significativas alterações, conforme documento consultado (SEMAJ, 2006), especificamente, quanto à nomenclatura utilizada para a designação do próprio Conselho: “Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa”, visto que a Lei 7.988/2000 criou o “Conselho Municipal do Idoso”. Estando, portanto, a nomenclatura incorreta.

³² Decreto Nº 51.687/2006 – PMB, de 30 de agosto de 2006.

³³ Ibidem.

³⁴ Conforme o estabelecido na Lei Nº 7.988, que institui o Conselho Municipal do Idoso, dentre as atribuições do Conselho está: “elaborar o seu regime” (ARTIGO 1º, Inciso VII). Portanto, O CMI elaborou uma proposta de Regimento Interno, com a ajuda técnica da FAAPPA (Resolução Nº 01/2006 do CMPDI/PA.), a qual foi encaminhada para a apreciação jurídica da SEMAJ, somente após as correções sugeridas é que o regimento interno foi aprovado.

³⁵ Análise da Minuta do Regimento Interno do Conselho Municipal do Idoso, SEMAJ, 2006.

O parecer jurídico também apontou erro quanto ao vínculo organizacional³⁶, que, na proposta de regimento, estava incorreta a nomenclatura. O Conselho vincula-se à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos – SEMAJ. Da mesma forma, o nº da lei Municipal que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal do Idoso, que na minuta cita a lei Nº 7.788, e não a Lei Nº 7.988, que é o correto.

Outra importante alteração ocorreu quanto à definição dos membros do Conselho municipal do Idoso, que, na minuta do regimento interno contrariava a lei 7.988, porque se pautava na primeira redação (original) da lei que estabelecia que:

[...] O Conselho Municipal do Idoso será composto por quatorze membros designados pelo Executivo Municipal, sendo: I – Um representante do Executivo Municipal; II – cinco representantes do Poder Público, sendo: a) dois da Secretaria ou Departamento de Saúde; b) um da Secretaria ou Departamento de Educação e Cultura; c) um da Secretaria ou Departamento de Esportes; d) dois da Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA). III – quatro representantes da sociedade civil, que integram grupos organizados da terceira idade; IV – três representantes de entidades ou associações que se dediquem aos trabalhos com idosos [...] (Lei Nº 7.988, 2000, Artigo 2º).

Portanto, de acordo com a lei, seriam treze os membros designados pelo Executivo municipal³⁷. A lei também determina que os membros do poder público sejam indicados pelo Prefeito Municipal dentre pessoas de comprovada atuação na defesa de direitos dos idosos³⁸. Que os membros da sociedade civil organizada sejam indicados, de preferência, pelos grupos de terceira idade, dentre pessoas de comprovada atuação no âmbito da organização a que pertencem³⁹. Os representantes das entidades não-governamentais no conselho – titular e suplente – deverão ser eleitos em assembléia geral específica⁴⁰. Que o mandato dos membros do conselho é de dois anos, permitida a recondução por igual período. Além disso, explicita que o cargo de conselheiro não é remunerado, o trabalho é considerado como serviço público relevante (art. 2º § 3º e 4º).

³⁶No artigo 1º referente ao vínculo à Lei Nº 7.988, que Institui o Conselho Municipal do Idoso, estabelece: “Fica criado junto ao Executivo Municipal o conselho municipal do idoso, visando cumprir o dispositivo contido no Inciso II do art. 4º da Lei Nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso”.

³⁷[...] I – Um representante do Executivo Municipal; II – cinco representantes do Poder Público, sendo: a) dois da Secretaria ou Departamento de Saúde; b) um da Secretaria ou Departamento de Educação e Cultura; c) um da Secretaria ou Departamento de Esportes; d) um da Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA); III – quatro representantes da sociedade civil que integram grupos organizados da terceira idade; IV – três representantes de entidades ou associações que se dediquem aos trabalhos com idosos [...] (Lei Nº 7.988, 2000, Artigo 2º).

³⁸Artigo 2º § 1º Lei nº 7.988/2000, que institui o Conselho do Idoso.

³⁹Artigo 2º § 2º Lei nº 7.988/2000.

⁴⁰Regimento Interno do CMI.

Uma vez, realizadas as correções sugeridas pelo parecer jurídico, o Regimento Interno do CMI foi apresentado no dia 16 de outubro de 2006, durante reunião, e aprovado pelos conselheiros, conforme consta da ata.

O regimento estabelece uma estrutura básica para o Conselho composta por: “Plenária, Diretoria Executiva, Comissão Temporária e Permanente” (Artigo 10º incisos I, II e III).

A plenária⁴¹ é o órgão de deliberação do Conselho. Esta deliberará mediante voto de metade mais um de seus membros, e as deliberações serão tornadas públicas na forma de resoluções homologadas pelo seu presidente e publicadas em diário oficial. Sendo assim, compete à Plenária:

[...] Deliberar, acompanhar e avaliar a política municipal da pessoa idosa; Deliberar sobre assuntos encaminhados à apreciação do CMI; Aprovar comissões Temáticas permanentes ou transitórias; Eleger membros da diretoria executiva e das comissões temáticas; Aprovar o regimento interno do CMI; Aprovar estudos e pareceres sobre questões referentes à pessoa idosa; Fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação referente à pessoa idosa; Receber, analisar e efetuar denúncias que envolvam fatos e episódios discriminatórios contra a pessoa idosa, encaminhando-as aos órgãos competentes para as providências cabíveis, além de acompanhar os procedimentos pertinentes; Solicitar à diretoria a inclusão, na agenda, de assuntos que deseja discutir; Aprovar, acompanhar e avaliar os recursos financeiros, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; Estudar assuntos de interesse do conselho que forem solicitados pela diretoria executiva; Manifestar-se sobre quaisquer assuntos de interesse e competência do conselho [...] (Regimento Interno, Artigo 12).

Cabe destacar que os membros do conselho se reúnem em caráter ordinário mensalmente e extraordinário, quando necessário.

Quanto à diretoria executiva, esta é formada por: Presidente, Vice-presidente e Secretária. Ao presidente⁴² compete: convocar e coordenar as reuniões da plenária; representar judicialmente e extrajudicialmente o CMI; delegar competências; determinar à secretaria executiva as resoluções emanadas da plenária para as providências necessárias, assim como homologar as deliberações do conselho.

Por sua vez, ao vice-presidente⁴³ compete: substituir o presidente em seus impedimentos ou ausências; supervisionar as atividades da secretaria executiva e auxiliar o presidente no cumprimento de suas atribuições, e realizar outras atividades que lhe sejam conferidas pelo presidente ou pela plenária.

⁴¹ Regimento Interno do CMI, 2006, Artigo 11, Incisos I-III

⁴² Ibidem, Artigo 13.

⁴³ Ibidem, Artigo 14.

Compete ao primeiro secretário⁴⁴: lavrar as atas do CMI, colhendo as assinaturas dos participantes e arquivá-las; realizar a leitura da ata da reunião anterior no início de cada reunião da plenária; participar das demais atividades da diretoria executiva e substituir o vice-presidente em seus impedimentos ou ausências.

Compete ao Segundo Secretário⁴⁵: substituir o primeiro secretário em seus impedimentos ou ausências, participar das demais atividades da diretoria executiva.

A secretaria executiva⁴⁶ deve ser constituída por funcionários públicos municipais, requeridos pela diretoria executiva, à qual compete: prestar suporte técnico-administrativo necessário ao funcionamento do CMI; cumprir as determinações da diretoria executiva e assessorar a diretoria em assuntos específicos.

De acordo com a documentação consultada no CMI, durante a primeira gestão, o espaço físico destinado ao funcionamento do conselho não ficou definido. As reuniões mensais ordinárias e extraordinárias ocorreram na sede da Associação dos Mantenedores da Petrobrás – AMBEP, situada na avenida Governador Magalhães Barata, esquina com a travessa Três de Maio, nº 695.

Conforme os registros de atas, somente a partir de julho de 2009, é que o Conselho Municipal do Idoso fixou a sua sede na travessa Três de Maio, Nº 1968. Espaço que ocupa até a atualidade e que é alugado pela SEMAJ. Congrega, além do CMI, o Conselho de Direitos Humanos e o Conselho da Condição Feminina. É um prédio residencial sem identificação, pois não há nenhuma placa com o logotipo da prefeitura que indique o funcionamento dos conselhos. Como pode ser constatado na Figura 1.

⁴⁴Ibidem, Artigo 15.

⁴⁵Regimento Interno do CMI, 2006, Artigo 16, Inciso I-II.

⁴⁶Ibidem, Artigos 17 e 18.

Figura 1- Prédio que abriga o CMI



Fonte: Pesquisa de campo realizada pela autora, 2011.

As salas dos conselhos são quatro: três destinadas a cada um dos conselhos: dos Direitos Humanos, da Condição Feminina e do Idoso. A quarta sala se destina à realização das reuniões mensais e extraordinárias dos conselhos.

Na recepção dos conselhos, há uma secretária com uma funcionária pública cedida pela SEMAJ; a princípio, para ser secretária do Conselho Municipal do Idoso. Porém, não exerce esta função, sua atribuição é a de recepcionar os visitantes, atender ao telefone e repassar recados aos referidos representantes dos conselhos que ocupam o prédio.

O conselho municipal do idoso dispõe de um motorista, mas não possui um automóvel para visitar os espaços que atendem a idosos, como abrigos, asilos, e centros de convivência. A atribuição do motorista consiste em prestar apoio quando há necessidade de encaminhar ou de fazer cópias de algum documento a SEMAJ, localizada na travessa 1º de Março, Nº 424, no bairro da Campina, distante do Conselho.

É importante destacar que tanto o presidente do CMI como a sua suplente também se dirigem ao prédio da SEMAJ para solicitar cópias de documentos. Como o Conselho não conta com uma secretária própria, o presidente também realiza todas as atividades inerentes ao cargo de secretária, como atender ao telefone, recepcionar os visitantes e elaborar ofícios. Verifica-se que as funções da Comissão Executiva do CMI não estão delimitadas, de tal forma, que há um acúmulo de funções por parte do presidente do CMI, contrariando o que o

Regimento Interno⁴⁷ determina para o funcionamento adequado do Conselho ao estabelecer uma estrutura básica.

No que diz respeito a recurso material, o Conselho municipal do idoso dispõe de recursos como: computador, Internet, telefone fixo, mesas e armário. Quanto ao material de expediente, como: papel, caneta, pastas, copos descartáveis, entre outros, são fornecidos pela SEMAJ.

Entretanto, para poder distribuir informes e documentos, o presidente do CMI e seu suplente da gestão atual (2008 – 2010) tiveram que comprar com recurso próprio uma impressora, sendo eles os responsáveis pela sua manutenção quanto à reposição de *toner*, porque a SEMAJ não se responsabiliza pelos equipamentos que ela não disponibilizou ao Conselho. Quando precisam elaborar cartilhas e documentos, o presidente do Conselho deve solicitar a SEMAJ⁴⁸.

É importante destacar que o Conselho Municipal do Idoso não dispõe de recurso financeiro. Pelo menos não há registro documental da existência de recurso próprio, a rubrica de recurso financeiro disponível para manutenção do espaço físico do Conselho, assim como para garantir a realização das ações como: visitas e material para divulgação. Consta apenas o registro em duas atas a preocupação dos conselheiros com a definição desse recurso financeiro.

Na primeira Ata de reunião realizada na FUNPAPA, no dia 15 de março de 2006, para discutir sobre a implementação do Conselho Municipal do Idoso, estando presentes: a Diretoria da SEMAJ, o deputado estadual Arnaldo Jordy, representantes de entidades dos idosos, representantes do Conselho Estadual do Idoso e representantes da FUNPAPA, consta que:

Houve um debate sobre o orçamento aprovado para o Conselho durante o ano de 2006 que, para sua implantação, tem o valor de R\$ 5.000,00 de corrente e R\$1.000,00 de capital, o que se verificou insuficiente para a implantação do referido Conselho (ATA DO CMI, 2006).

Na ata do dia 19 de novembro de 2007, consta o esclarecimento dado novamente pela Diretoria Geral da SEMAJ, de que o orçamento é encaminhado a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP, em outubro de cada ano, sendo a

⁴⁷Aqui se referindo aos Incisos II e II, quanto às funções da Diretoria Executiva e da Secretaria Executiva, já mencionada.

⁴⁸O prédio da SEMAJ está localizado na travessa 1º de Março, nº 424, distante do Conselho Municipal do Idoso.

própria secretaria que avalia, mantém ou reduz os valores orçamentários previstos, de modo a garantir o espaço físico ocupado pelo Conselho.

O orçamento é encaminhado a SEGEP em outubro de cada ano, é a própria SEGEP que avalia e mantém ou reduz os valores orçamentários previstos, de modo a fechar o ano com o espaço físico do conselho definido e apto para ser utilizado (ATA DO CMI, 2007).

Consta, também, na mesma ata (2007), a orientação de que: “o próprio tribunal de contas do município orienta que conselho busque verbas de programas voltados ao idoso”, embora, diante de qualquer necessidade à solicitação do recurso, seja encaminhada a SEMAJ.

Estas informações não são esclarecedoras, uma vez que não existe registro no CMI de que este recurso realmente exista, não há prestação de contas informando como o recurso está sendo utilizado e, tampouco, informação de onde provém tal recurso. No entanto, a falta de recurso próprio dificulta o desenvolvimento das ações do Conselho, na medida em que se deve recorrer a parcerias ou esperar o retorno da SEMAJ.

Embora a Política Nacional do Idoso em suas disposições gerais estabeleça no artigo 19º que: “os recursos financeiros necessários à implantação das ações afetam as áreas de competência dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, serão consignados em seus respectivos orçamentos”.

Assim sendo, a Política Municipal da Pessoa Idosa, a Lei Nº 8.357, de 05 de agosto de 2004, determina no artigo 9º que: “Os recursos necessários à implementação das ações da Política Municipal da Pessoa Idosa serão consignados no orçamento do Município pelo órgão próprio dessa política”.

Portanto, pode ser constatado, quanto ao recurso financeiro, que a sua “inexistência” – pelo menos em relação aos registros do CMI, porque, de fato, o local onde o Conselho funciona é alugado pela SEMAJ – vai de encontro com o estabelecido na lei, devendo ser definido e publicizado entre os membros do CMI.

A seguir são expostas três Figuras, as quais permitem ter uma visão geral das dependências do CMI. As Figuras 2, 3 e 4 permitem visualizar o espaço físico do conselho e como os recursos materiais estão distribuídos no pequeno espaço.

Figura 2 – Mesas e computador



Fonte: Pesquisa de campo realizada pela autora, 2011.

Figura 3 – Armário que guarda a documentação do CMI



Fonte: Pesquisa de campo realizada pela autora, 2011.

A Figura 2 ilustra duas das três mesas, computador e impressora. A Figura 3 destaca o espaço ocupado pelo armário situado ao lado da porta de entrada da sala do Conselho.

Figura 4 – Mesa da Presidência do CMI



Fonte: Pesquisa de campo realizada pela autora, 2011.

A Figura 4 ilustra a mesa do presidente do Conselho. É nesse espaço que os idosos que buscam atendimento às suas demandas são recebidos.

Entre as principais ações desenvolvidas pelo conselho no decorrer da primeira gestão consta: a organização da 1ª Conferência Municipal da Pessoa Idosa de Belém⁴⁹. Embora não exista no conselho registro de como foi organizada a conferência, consta apenas, entre a documentação existente, a Carta da I Conferência Municipal da Pessoa Idosa⁵⁰, que foi votada e encaminhada à Conferência Estadual. Esta Carta abrange os eixos: da saúde, da educação, da acessibilidade, da segurança e justiça, da assistência social e do financiamento e orçamento.

Para a segunda gestão do conselho Municipal do Idoso, a eleição das instituições não-governamentais não ocorreu como na primeira gestão. De acordo com a documentação consultada no Conselho, especifica de cada entidade, já que cada entidade possui uma pasta

⁴⁹De acordo com o Conselho Nacional do Idoso: “o Prefeito convoca a conferência por meio da legislação específica em conjunto com o (a) Presidente do respectivo Conselho” (Orientações para as Conferências Municipais, Regionais e Estaduais dos Direitos da Pessoa Idosa, 2011, p.12).

⁵⁰ Carta da I Conferência Municipal da Pessoa Idosa (ANEXO D).

onde são arquivados: o estatuto da entidade, ficha de credenciamento da entidade, e a Ata de eleição dos representantes, titulares e suplentes, devidamente registrada em cartório.

Constatou-se, ainda, que apenas três entidades realizaram a eleição de seus representantes titulares e suplentes, em fórum próprio; as outras três estão representadas pelos seus respectivos presidentes, constando na documentação consultada a Ata da eleição da Presidência dessas entidades.

Na ata de “Reunião para a escolha da Comissão Executiva do Conselho Municipal do Idoso”, realizada no dia 11 de fevereiro de 2009, consta que a escolha da segunda gestão do conselho foi eleita por aclamação, havendo apenas a troca de posições na diretoria executiva do conselho. O representante governamental, que na primeira gestão era o presidente do conselho, na segunda gestão assumiu como vice-presidente. E o representante não-governamental, que era vice-presidente na primeira gestão, assumiu a presidência do Conselho.

A lei Nº 7.988 estabelece que: “O mandato dos membros do Conselho será de dois anos, permitida uma única recondução por igual período” (Artigo 2º, Iniciso 4º). E o Regimento Interno estabelece que: “nas eleições da diretoria executiva, deve ser observada a alternância da função de presidente entre os órgãos do governo e da sociedade civil” (Artigo 25).

Pode-se inferir que a eleição das entidades não-governamentais não atendeu ao disposto em lei, uma vez que apenas três entidades realizaram a eleição de seus representantes. No que se refere à troca de posições da Diretoria, ainda que esteja atendendo ao critério da alternância entre representação governamental e não-governamental, chama a atenção o fato de que o vice-presidente, na primeira gestão, representava a ASSUNTI; e, na segunda gestão, enquanto Presidente do CMI representa o Centro Comunitário Bom Jesus. Portanto, houve troca também quanto à representação da entidade.

Essa “estratégia” de troca de entidade não é salutar para a gestão democrática do CMI, uma vez que, para garantir a participação enquanto membro do Conselho, ora representa uma entidade, ora representa uma outra entidade, restringindo o acesso e a participação de outras entidades da sociedade civil, conseqüentemente, dificultando o processo democrático no espaço público do Conselho.

Na referida ata também consta a necessidade de formulação de uma agenda para as reuniões mensais, a serem realizadas na última sexta-feira de cada mês, decisão que vigora até a atualidade, assim como a participação no evento para a formação de novos conselheiros, em

conjunto com outros conselhos municipais (Conselho Municipal do Negro e da Negra, Conselho Municipal da Condição Feminina e Conselho Municipal de Direitos Humanos).

O Quadro 2, a seguir, retrata a composição do Conselho do Idoso em sua segunda gestão, de 2008 a 2010.

Quadro 2 – Composição da Segunda Gestão do CMI

Composição da 2ª Gestão do Conselho Municipal do Idoso (2008 – 2010)		
Organização Governamental		
Titular	Suplente	Órgão da Prefeitura
Marcelo Rodrigues Bastos -Vice-presidente do Conselho		Secretaria de Assuntos Jurídicos - SEMAJ
Nair Laura Góes		Fundação Cultural do Município de Belém – FUMBEL
Rosana Albuquerque		Fundação Papa João XXII – FUNPAPA
Mara Rocha		Gabinete do Prefeito
O nome não consta na documentação		Coordenadoria Municipal de Turismo – BELEMTUR
Francimar Oliveira		Secretaria Municipal de Saúde – SESMA
Tereza Gueiros	Joana Branco	Secretaria Municipal de Educação – SEMEC
Organização Não Governamental		
Titular	Suplente	Entidade
José Maria Favacho Rodrigues – Presidente do Conselho	Virginia de Nazareth Amaral Santos	Centro Comunitário Bom Jesus
Enilce da Gama Bastos		Associação dos Idosos do Pará – ASSIPA
Maria das Graças Souto Nascimento		Associação Brasileira de Alzheimer e Doenças Similares – ABRAZ / PA
Lourival Santos Souza		Associação dos Universitários da Terceira Idade – ASSUNTI
Maria Lúcia de Melo Carramanho		Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade – ABCMI
Onofria Amorins Noronha		Centro Comunitário Unidos Venceremos
Maria Soares Palheta		Ordem dos Advogados do Pará – OAB

Fonte: Elaborado a partir de dados consultados no CMI.

Cabe destacar que esta composição da segunda gestão do conselho permanece até a atualidade e que ainda não foi realizada a eleição para a terceira gestão, a qual deverá ocorrer somente no segundo semestre de 2011.

O capítulo que segue apresentará o resultado da análise referente às duas gestões do Conselho Municipal do Idoso, obtida por meio do instrumental utilizado no levantamento das informações, em conformidade com a teoria e a metodologia que referenciam esta pesquisa.

4 ESTUDO DE CASO: A PARTICIPAÇÃO DO IDOSO NO CONTROLE SOCIAL NO ESPAÇO PÚBLICO DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO DE BELÉM

4.1 A PESQUISA

Neste capítulo da dissertação, iremos apresentar a análise referente ao tipo de participação exercida pelos membros não-governamentais do Conselho Municipal do Idoso. Pretende-se analisar como o processo decisório foi construído no referido Conselho. Elucidando ao mesmo tempo como o espaço público do Conselho é concebido, considerando na análise a tensão existente entre o público e o privado, ao examinar a tomada de decisões no espaço citado.

Para coletar as informações necessárias à análise, a estratégia de pesquisa adotada foi o Estudo de Caso, que, conforme YIN (2005) deve ser a estratégia escolhida quando se examinam acontecimentos contemporâneos. Para contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros relacionados, e também para compreender fenômenos complexos.

[...] os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real [...] (YIN, 2005, p. 19).

Para a pesquisa o estudo de caso é imprescindível para o aprofundamento teórico e crítico do objeto investigado: a participação dos membros não-governamentais do Conselho Municipal do Idoso no exercício do controle social, visto que a participação voltada ao controle social das políticas públicas é um fenômeno contemporâneo, enquanto parte do sistema constitutivo das políticas sociais brasileiras na atualidade.

Para poder compreender este processo no Conselho Municipal do Idoso, realizamos uma pesquisa documental, em que foram consultados documentos referentes ao CMI: a lei Nº 7.988, que institui o Conselho Municipal do Idoso; a proposta de Regimento Interno do CMI e o próprio regimento; o parecer jurídico da proposta de regimento elaborada; a Política Municipal da Pessoa Idosa; o Registro de Atas de 2006 a 2010 (19 atas); o registro de Ofícios (22 ofícios); as publicações referentes ao Conselho Municipal do Idoso publicadas no Diário

Oficial do Município⁵¹; A carta da I Conferência Municipal da Pessoa Idosa em Belém; As Cartilhas do CMI (2); as pastas das entidades não-governamentais (7 pastas), contendo o Estatuto da entidade, ata da eleição do titular e suplente registrada em cartório, *curriculum vitae* do titular e do suplente, e cópias da identidade; e as informações obtidas por meio das quatro entrevistas realizadas, sendo três destas com membros das entidades não-governamentais e um membro de entidade governamental.

Cabe destacar, ainda, que na documentação consultada não há o registro de ações anteriores à implantação do Conselho, o que não permite identificar outros atores presentes na luta em favor do controle social na área do envelhecimento.

Para efeito didático, a análise será apresentada em três eixos, a saber: Composição, Funcionamento e Participação.

4.2 COMPOSIÇÃO DO CMI

Neste eixo, a análise centra-se particularmente nos seguintes elementos: eleição dos representantes não-governamentais, perfil dos membros não-governamentais, capacitação dos conselheiros e recurso financeiro previsto para o Conselho.

Conforme já foi descrito no capítulo III, o Conselho Municipal do Idoso foi instituído no dia 08 de junho de 2006. Desde a sua criação, sucederam-se apenas duas gestões, a primeira de 2006 a 2008, e a segunda de 2008 a 2010, o que permite afirmar que o CMI possui uma trajetória recente, com quatro anos e meio de funcionamento.

Na atualidade o Conselho encontra-se no processo de eleição da sua terceira gestão, que já deveria ter ocorrido no primeiro semestre de 2011, mas não aconteceu em função da convocação de 2ª Conferência Municipal da Pessoa Idosa⁵², que ocorreu no mês de julho. A eleição, portanto, está prevista para o segundo semestre de 2011. Também está prevista a mudança de local de funcionamento do CMI, assim como dos outros dois conselhos: o Conselho Municipal da Condição Feminina e o Conselho Municipal de Direitos Humanos, congregados no prédio localizado na travessa Três de Maio, Nº 1968. O novo espaço ainda não está definido, não consta oficialmente de documento.

A partir das informações contidas no Registro de Atas do CMI de 2006 a 2010, pode ser constatado que a Primeira gestão do Conselho se constituiu com quatorze membros, sendo

⁵¹Referentes a: Política Municipal da Pessoa Idosa (31/03/2005), Dia Municipal do Idoso (05/04/2006), Nomeação dos membros e suplentes do CMI (21/07/2006), Orçamento do Programa Anual (21/01/2010).

⁵²A 2ª Conferência Municipal de Direitos dos Idosos com o tema: “o Compromisso de todos por um Envelhecimento digno no Brasil”, ocorreu no dia 22 de junho de 2011, no cinema Olímpia.

sete conselheiros governamentais e sete conselheiros não-governamentais; e que a Segunda Gestão, também, foi constituída com quatorze membros: sete conselheiros governamentais e sete conselheiros não-governamentais.

Como já foi mencionado no capítulo anterior, a primeira gestão do CMI não atendeu ao disposto na lei nº 7.988/2000, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal do Idoso, que, no artigo 2º, determina que o conselho deva ser composto por treze membros. Mas atendeu ao estabelecido no documento elaborado para a eleição das entidades não-governamentais, o “Regimento da Assembléia Geral das Entidades Não-governamentais a terem assento no conselho”, elegendo sete (7) entidades da sociedade civil, uma vez que o referido regimento se fundamentava na primeira redação da lei que determinava 14 membros para compor o Conselho, ignorando que este artigo havia sofrido alteração.

Na primeira gestão, a eleição das entidades não-governamentais foi anunciada por meio de edital de convocação em 10 de abril de 2006. Dezesete⁵³ entidades da sociedade civil foram habilitadas para esta eleição⁵⁴, a saber: Associação dos Mantenedores – Beneficiários da Petrobrás (AMBEP), Associação dos Aposentados da CELPA (ASACELPA), Associação dos Idosos do Pará (ASSIPA), Associação Paraense das Pessoas com Deficiência (APPD), Associação dos Universitários da terceira Idade (ASSUNTI), Federação das Associações dos Aposentados e pensionistas do Estado do Pará (FAAPA), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Regional de Serviço Social – 1ª Região (CRESS-PA), Associação dos Amigos da Terra Firme, Associação dos moradores do Bairro do Guamá, Lar de Maria, Paróquia São Francisco de Assis – Casa do Pão, Sociedade Beneficente e Cooperativa Cristo Redentor, Sociedade Unidos Venceremos; Dessas entidades, apenas três não compareceram: Associação comunitária do Guamá, Associação dos amigos da Terra firme e Associação dos moradores do bairro do Guamá.

No total, trinta (30) representantes compareceram à eleição, os quais votaram em 14 entidades, conforme estabelecido em regimento. Foram eleitas seis entidades para o cargo de titular e seis para o cargo de suplente. Por meio do decreto Nº 51.248/2006, o Prefeito Municipal nomeou as seis entidades não-governamentais.

Observou-se que posteriormente a eleição da primeira gestão, a partir do decreto Nº 51.688/2006, foram incluídas e investidas outras duas entidades, a SEMEC e a OAB. É

⁵³Consta do CMI o registro de que estas 17 entidades estavam aptas para votar em 14 entidades, conforme lista de votação das entidades e cédula de votação da “Assembleia Geral das Entidades não-governamentais, a terem assento no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa”, ocorrida no auditório da AMBEP, no dia 05 de maio de 2006.

⁵⁴ Conforme já foi mencionado em capítulo anterior, as entidades habilitadas correspondem às entidades que estão inscritas no Conselho Municipal.

importante destacar que a Ordem dos Advogados do Brasil computou votos na eleição das entidades não-governamentais, no entanto, obteve assento no Conselho somente após o referido decreto.

Portanto, a composição da primeira gestão do CMI foi constituída por sete representantes de secretarias governamentais e sete representantes de entidades não-governamentais. O Quadro a seguir ilustra a composição das duas gestões do CMI.

Quadro 3 – Relação de Representantes Governamentais e Não-governamentais do CMI

Ano da Gestão	Representantes Governamentais	Representantes Não-Governamentais	Total de Representantes
2006 – 2008	7	7	14
2008 – 2010	7	7	14

Fonte: Elaborado a partir de dados consultados no CMI.

A segunda gestão, também não atendeu ao disposto em lei, uma vez que a composição do Conselho se constituiu com quatorze membros, sete representantes governamentais e sete não-governamentais.

Quanto à eleição das entidades não-governamentais não ocorreu como previsto em lei, uma vez que as entidades não realizaram a eleição de forma democrática, permitindo que outras entidades pudessem participar do pleito, ampliando o espaço de representação, embora a documentação consultada indique que três entidades – o Centro Comunitário Bom Jesus, a ABRAZ- PA e ASSIPA – realizaram pleito para a escolha dos seus representantes, titular e suplente.

É importante destacar que a forma como foi realizado o referido pleito não garantiu um processo de escolha democrático, já que o centro comunitário Bom Jesus elegeu dois representantes, que na primeira gestão estavam representando a ASSUNTI, constatando, assim, uma troca de entidade e a permanência dos membros no CMI. Quanto à ABRAZ-Pa, a eleição garantiu a permanência dos mesmos representantes. E quanto à ASSIPA, a entidade elegeu representante e garantiu o assento no CMI.

No que diz respeito às outras quatro entidades, todas foram representadas por seus próprios presidentes, como pode ser constatado nos arquivos de cada entidade organizados individualmente em pastas⁵⁵.

De acordo com a ata⁵⁶ de Reunião do CMI para a Eleição da Comissão Executiva da segunda gestão, houve a apresentação de uma única chapa candidata à eleição, solicitando aos

⁵⁵ Dez pastas contendo as informações das entidades não-governamentais foram consultadas.

presentes a aclamação e a homologação dos membros. Houve uma troca de posições quanto à mesa diretora, uma vez que o presidente e o vice-presidente, na primeira gestão, trocaram de posição na segunda gestão.

[...] Dando início aos trabalhos, o Sr. Marcelo Bastos, representante da SEMAJ, propôs os nomes das seguintes pessoas para compor a chapa: para o cargo de Presidente o Sr. José Maria (representante do Centro comunitário Bom Jesus), para o cargo de Vice-presidente a Sra. Francimar (representante da SESMA), para o cargo de primeiro secretário a Sra. Maria Palheta (representante da OAB), e para o cargo de segundo secretário o próprio autor da proposta, Sr. Marcelo Bastos [...] diante da recusa da Sra. Francimar em aceitar o cargo [...] o Sr. Marcelo Bastos foi levado a reformular sua proposta de chapa, sendo delineada da seguinte forma: para o cargo de Presidente o Sr. José Maria, para o cargo de Vice-presidente o Sr. Marcelo Bastos, e para o cargo de primeiro secretário a Sra. Maria palheta, e para o cargo de segundo secretário a Sra. Francimar. A chapa apresentada foi aclamada [...] (Ata da Reunião para a Escolha da Comissão Executiva do CMI, 2009).

Portanto, a partir do exposto, pode ser destacado, quanto às duas gestões, que tanto a primeira gestão como a segunda não atenderam plenamente ao disposto no artigo 2º da lei 7.988, em relação à quantidade de membros que devem compor o CMI.

A composição da diretoria na segunda gestão do CMI não respeitou o disposto em lei, ainda que o critério da alternância⁵⁷ entre os órgãos do governo e as entidades da sociedade civil tenha sido mantido, já que, na primeira gestão, a presidência do Conselho foi governamental e a vice-presidência não-governamental, na segunda gestão, a presidência não-governamental e a vice-presidência governamental.

E ainda que tenha sido mantido o estabelecido na lei referente ao mandato⁵⁸, pois as entidades eleitas podem permanecer por mais um mandato, isso dependerá da realização de pleito próprio, conforme o estabelecido no regimento interno: “As organizações não-governamentais serão eleitas em assembléia geral específica para este fim, com acompanhamento do Ministério público” (ARTIGO 5º, Inciso II).

Ressalta-se que o processo de escolha da diretoria não foi democrático, uma vez que não houve eleição das entidades não-governamentais e a forma de escolha da comissão executiva ocorreu no momento de reunião do CMI, garantindo a permanência dos mesmos representantes na diretoria, havendo apenas uma inversão de cargos. Estes atos restringem o acesso e a participação de outras entidades da sociedade civil organizada que poderiam vir a

⁵⁶ Ata de Reunião para a escolha da Comissão Executiva do CMI - 11/02/2009.

⁵⁷ O Regimento Interno do CMI estabelece que: “nas eleições da diretoria executiva, deve ser observada a alternância da função de presidente entre órgãos do governo e da sociedade civil (Artigo 25)”.

⁵⁸ De acordo com a Lei 7.988/ 2000, “O mandato dos membros do Conselho será de dois anos, permitindo a recondução por igual período” (ARTIGO 2º, Inciso 4º).

ampliar a esfera de ação do Conselho, também comprometem a tomada de decisões, indispensável para o exercício do controle social, uma vez que estes atos podem estar sendo o reflexo de práticas conservadoras, movidas a partir de objetivos pessoais e imediatos contrapondo-se a participação social propagada nas políticas públicas.

No que diz respeito à natureza das entidades da sociedade civil no CMI, pode ser destacado que tanto na primeira como na segunda gestão, os conselheiros não-governamentais representam, em sua maioria, entidades ou associações que atuam na área do envelhecimento humano.

Isso pode ser constatado nos dois quadros expostos a seguir, que ilustram a natureza das entidades e a forma de escolha dos representantes titular e suplente, na primeira gestão e na segunda gestão do CMI.

O Quadro 4, abaixo, ilustra a natureza das entidades não-governamentais da primeira gestão:

Quadro 4 – Natureza das Entidades Não-governamentais com assento na Primeira Gestão do CMI (2006 – 2008)

Nome do Conselheiro		Entidade Não-Governamental representada no CMI	Natureza da entidade Não-governamental		Forma de escolha do Conselheiro	
Titular	Suplente		Entidade ou Associação que representa os idosos	Entidade ou Associações que se dedicam ao trabalho com idosos	Diretoria	Assembleia
Jose Maria Favacho Rodrigues	Viginia de Nazareth Amaral Santos	ASSIPA	x			x
Joana Oliveira Scerne	Maria das Graças Silva do Nascimento	ABRAZ – PA		x		x
Maria de Lourdes Castro Rodrigues	Zélia Porpino Meschedi	Paróquia São Francisco de Assis – Casa do Pão		x		x
Julia Felipe Mangas	Antonieta Mota de Jesus	FAAPA	x			x
Fernando Barbosa Santana	Eugenio Poltronieri Lopes	AMBEP	x			x
Marta Elizabete Trindade dos Santos	Wilson Valdir Santos	ASSIPA	x			x
Bernadete	Therezinha de	OAB	x			

Isolina de Moraes Rego	Jesus Gentil Luchtemberg					
------------------------	--------------------------	--	--	--	--	--

Fonte: Elaborado a partir de dados consultados no CMI.

Temos na primeira gestão: ASSIPA, FAAPA, AMBEP, ASSUNTI e OAB, cinco entidades que representam os idosos; e ABRAZ – PA e Casa do Pão, duas entidades que se dedicam ao trabalho com o idoso. Todas as entidades participaram do pleito para a escolha dos representantes – titular e suplente – a ter assento no Conselho.

O Quadro 5, a seguir, ilustra a natureza das entidades não-governamentais da segunda gestão.

Quadro 5 – Natureza das Entidades Não-governamentais com assento na Segunda Gestão do CMI (2008 – 2010)

Nome do Conselheiro		Entidade Não Governamental representada no CMI	Natureza da entidade Não-governamental		Forma de escolha do Conselheiro	
Titular	Suplente		Entidade ou Associação que representa os idosos	Entidade ou Associações que se dedicam ao trabalho com idosos	Diretoria	Assembléia
Jose Maria Favacho Rodrigues	Viginia de Nazareth Amaral Santos	Centro Comunitario Bom Jesus	x			x
Maria das Graças Souto Nascimento		ABRAZ_PA		x		x
Enilce da Gama Bastos		ASSIPA	x			x
Lourival Santos Souza		ASSUNTI	x		x	
Maria Lucia Carramanho		ABCMI	x		x	
Onofria Amorim Noronha		Centro Comunitário Unidos Venceremos	x		x	
Maria Soares Palheta		Ordem dos Advogados do Pará - OAB	x			

Fonte: Elaborado a partir de dados consultados no CMI.

Na segunda gestão, temos: Centro Comunitário Bom Jesus, ABRAZ – PA, ASSIPA, ASSUNTI, ABCMI, Centro Comunitário Unidos Venceremos e OAB, seis entidades representam os idosos e apenas uma se dedica ao trabalho com eles.

A maior presença de entidades não-governamentais que representam os idosos no CMI é um dado que deve ser considerado relevante, pois a Lei 7.988/2000 estabelece quais entidades devem compor o Conselho: “Quatro representantes da sociedade civil, que integram grupos organizados da terceira idade [...] Três representantes de entidades ou associações que se dediquem aos trabalhos com idosos” (Incisos III – IV).

Observamos assim, que as entidades não-governamentais do CMI não estão dispostas como determina a lei, há uma superioridade numérica no que diz respeito aos representantes da sociedade civil, as entidades que representam aos idosos.

Também é importante destacar que a disposição numérica das entidades não-governamentais apresentada na Lei 7.988 diverge em relação a quantidade de membros da esfera governamental, assim como, em relação a quantidade de membros que compõe o conselho, se somarmos todos os membros designados, o resultado será superior a treze⁵⁹, seriam quatorze membros, portanto, este dado deve ser considerado também, pois não há registro de alteração nos incisos III e IV.

É preciso destacar, que as entidades não-governamentais membros do CMI possuem estatuto próprio que determina a sua esfera de atuação. Assim sendo, cada entidade pode estar representando interesses voltados apenas para a defesa dos interesses dos sujeitos que fazem parte da entidade ou associação representada no Conselho. E que a partir do entendimento de NOGUEIRA (2005), compreendemos como participação assistencialista, de natureza filantrópica ou solidária. Trata-se de uma atividade universal, encontrável em todas as épocas, sendo uma extensão da natureza gregária e associativa do ser humano, que se mostra particularmente relevante entre os segmentos mais pobres e marginalizados, enquanto estratégia de sobrevivência, ou nos momentos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção.

Por isso, a análise sobre as ações dos representantes é indispensável para verificar o tipo de participação exercida, partindo-se do seguinte questionamento: O que garante que as ações desenvolvidas pelos representantes destas entidades no CMI não estejam associadas a interesses reconhecidamente assistencialistas, contrárias ao previsto pela política pública? Tal

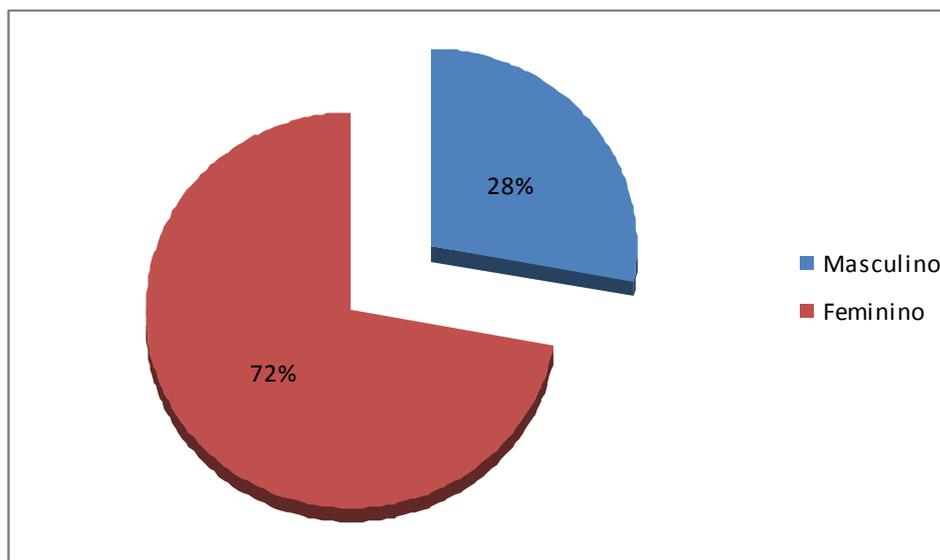
⁵⁹Artigo 2º, Lei 7.988/2000.

reflexão é relevante, uma vez que as ações do Conselho devem incidir diretamente na forma como a política municipal do idoso está sendo implementada.

Prosseguindo com a análise em torno da composição do CMI, o perfil⁶⁰ dos membros não-governamentais foi elaborado a partir das informações contidas nas pastas de cada entidade. É importante destacar que nem todas as pastas possuíam a informação completa referente aos representantes titular e suplente. Assim, pudemos identificar dezoito (18) representantes não-governamentais, entre os quais, onze (11) são titulares e sete (7) são suplentes.

Conforme consta do Gráfico 5, identificamos que, em sua maioria, os representantes não-governamentais pertencem ao sexo feminino.

Gráfico 5 – Perfil dos Conselheiros



Fonte: Dados consultados no CMI.

Dos dezoito representantes não-governamentais, 13 (72%) pertencem ao sexo feminino; e 5 (28%), ao sexo masculino. A predominância feminina em termos numéricos impulsiona a reflexão para a histórica relação existente entre a figura feminina e as ações caritativas, assistencialistas. O aspecto moral presente na escolha da temática relacionada ao envelhecimento pode permanecer encoberto, uma vez que as ações podem estar funcionando como estratégia de reprodução da subalternidade em que o indivíduo não é reconhecido e

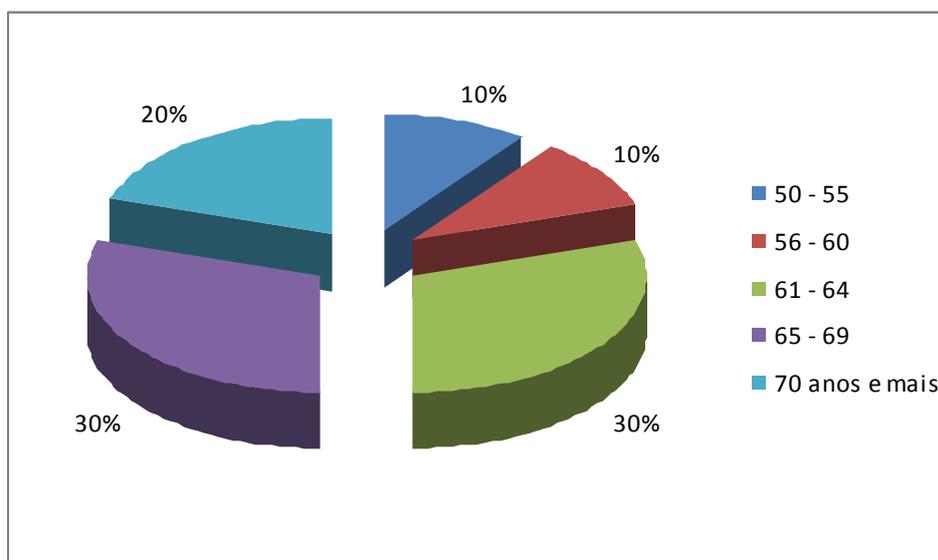
⁶⁰O perfil foi construído a partir das informações contidas nas pastas pertencentes às entidades. Foram consultadas somente sete pastas, porque nem todas as entidades possuem pastas, ou registro que permita elaborar o perfil do titular e suplente da entidade não-governamental, e também nem todas continham a informação completa.

tampouco se reconhece como sujeito de direitos. Além disso, não participa de uma comunidade de semelhantes, mas de uma sociedade com desigualdades abissais (CAMPOS, 2006).

Este aspecto deve ser considerado, pois os membros do CMI em sua maioria representam grupos organizados da sociedade civil e os seus estatutos remetem ao trabalho assistencial. Isto pode estar provocando uma inflexão na modalidade de participação que deve ser exercida no espaço do Conselho.

No Gráfico 6, quanto à faixa etária dos conselheiros não-governamentais, foram encontradas informações de dez (10) conselheiros, e estes, em sua maioria, podem ser considerados idosos.

Gráfico 6 – Faixa Etária dos Conselheiros Não-governamentais



Fonte: Dados consultados no CMI

A partir do Gráfico 6, podemos constatar que entre os representantes das entidades não-governamentais o percentual de pessoas que podem ser consideradas idosas é superior em relação ao das pessoas que pertencem às demais faixas etárias, mais de 80% dos representantes não-governamentais são idosos. Este dado nos permite afirmar que a maioria encontra-se, inserida no processo de envelhecer.

Daí a importância em refletir sobre a construção social da velhice, a forma como a velhice tem sido concebida em cada período histórico, de acordo com a estrutura social, cultural e econômica de cada povo. Examinar que lugar é atribuído aos indivíduos que envelhecem, qual representação temos deles em diferentes tempos e em diferentes lugares. A

reflexão e o exame são indispensáveis para compreender o papel atribuído aos idosos na atualidade a partir da determinação expressa na política pública quanto à participação do idoso no processo de gestão, acompanhamento e fiscalização das prioridades. Uma vez que os idosos são vistos como protagonistas do seu processo de envelhecer.

A constatação da presença de membros idosos no Conselho é relevante porque atende a uma diretriz básica, defendida no âmbito internacional pelas duas Assembléias Mundiais promovidas pela ONU, e no âmbito nacional assegurada pelo Estatuto do Idoso no artigo que se refere à criação dos Conselhos do Idoso que determina à participação dos idosos nos desígnios da política pública.

A participação é fundamental, pois os sujeitos envelhecidos ao influir no processo de gestão podem vir a transformar a realidade das pessoas com 60 anos e mais no município de Belém, no entanto, devido aos poucos registros de documentos encontrados no CMI não há como destacar quais as conquistas obtidas pelo Conselho no período estudado (2006 – 2010).

Apenas podemos elucidar como o CMI organiza e realiza as visitas as entidades que trabalham com o idoso.

[...] Ai, assim quando a gente tem uma reclamação, primeiro eu vou pela a... Reunião ordinária e reunião extraordinária, então a reunião ordinária ela é uma vez no mês, no nosso caso agora no nosso mandato ela é na sexta-feira pela manhã, das nove às onze e trinta... Então ai quando a gente tem que fazer fiscalização, verificar como NE? Que tá o andamento dos asilos, das casas né? Que trabalham com o idoso né? E ai então nessas reuniões é que a gente coloca o dia que nós vai fazer visitas aos asilos né? A casa do idoso, e ai é providenciado o carro ou então no caso a secretaria nega o carro, diz que não tem né? Então aí gente encaminha pro que tem carro e a gente se organiza e vai lá fazer a visita, coletar os dados. Quando é coisa urgente né? Você tem um idoso que tá sofrendo violência, ai não dá o tempo da gente reunir, então a gente liga pro membro pra ver se ele tá disponível pra fazer a visita, então nós vamos lá averiguar, fazer a visita, ver como é que tá as condições, aquelas que a gente pode amenizar sem ir pra justiça, as que não dá a gente encaminha pra [...] (J. M. F. R. 60 anos, Representante não-governamental)

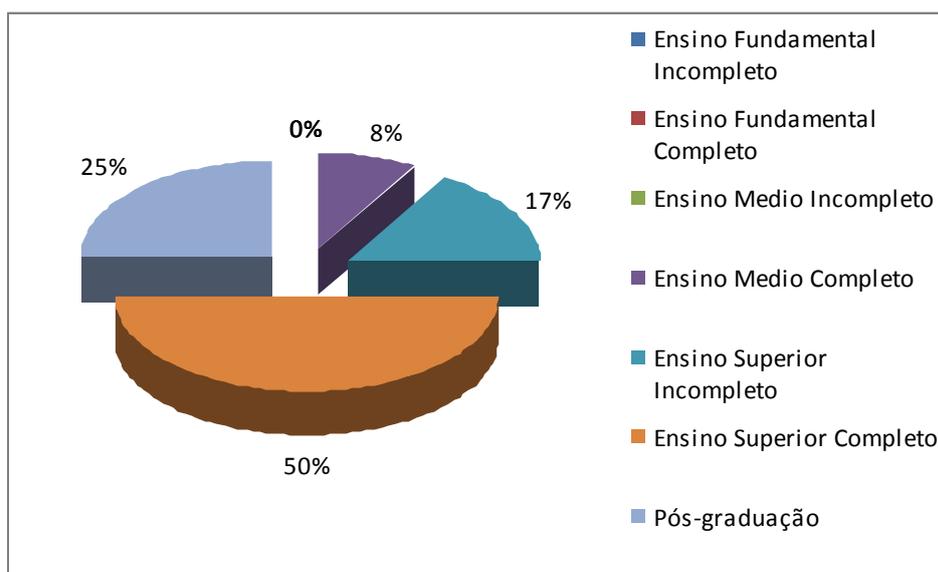
Como o envelhecimento é um processo⁶¹ que diz respeito à sociedade em geral, assim sendo, não deveríamos ter no Conselho apenas membros idosos, porque a discussão sobre o envelhecimento não é exclusiva dos sujeitos envelhecidos. Nesse sentido a predominância de membros na faixa etária acima dos 60 anos, no CMI, revela uma inflexão da diretriz promulgada na política nacional do idoso que se refere a: intergeracionalidade – a troca de

⁶¹ Estatuto do Idoso, Artigo 3º, Inciso II.

conhecimentos entre gerações – limitando o debate e a possibilidade de transpor este entendimento de que a velhice deva ser uma questão somente para os sujeitos envelhecidos.

No que diz respeito à escolaridade (Gráfico 7), encontrou-se a informação de apenas oito (8) conselheiros, que nos permite evidenciar que metade (50%) possui o ensino superior completo.

Gráfico 7 – Escolaridade dos Conselheiros Não-governamentais



Fonte: Dados consultados no CMI.

Esses dados apresentados são significativos para a análise, uma vez que 50% dos conselheiros possuem uma escolaridade elevada, inclusive 25% dos conselheiros têm pós-graduação.

A capacitação dos membros do Conselho é essencial para o desenvolvimento das ações de caráter normativo do Conselho, como o encaminhamento das denúncias de violência contra o idoso, elaboração de ofícios, o planejamento das visitas às instituições que atendem ao idoso, o planejamento de eventos como: Conferência Municipal, Semana do Idoso, e também para as ações de caráter cultural, previstas no Estatuto do Idoso.

A esse respeito pode ser observado durante a análise documental que no registro de atas do período estudado (2006 – 2010), consta a solicitação de duas capacitações destinada a titulares e suplentes. O primeiro registro⁶² refere-se à capacitação solicitada ao CEPDI, logo após a instituição do Conselho Municipal do Idoso; e o segundo registro⁶³, de solicitação de

⁶²Ata da 1ª Reunião da SEMAJ com CMI, em 24 de agosto de 2006.

⁶³Ata de Reunião para a escolha da Comissão Executiva do CMI, em 11 de fevereiro de 2009.

capacitação a ser realizada em conjunto com o Conselho Municipal do Negro e da Negra, o Conselho Municipal da Condição Feminina e o Conselho Municipal de Direitos Humanos.

No entanto, os conselheiros entrevistados esclareceram que as duas capacitações não ocorreram, apesar de ter sido uma das principais reivindicações do CMI.

[...] Não! Inclusive na Conferência Municipal agora, é na Estadual! Já entrou lá essa cobrança, tem que capacitar! Capacitação tem assim, por exemplo, eu tirei da internet, a minha capacitação, a minha informação eu tirei da internet, lá pela nacional, pelo conselho nacional. Eles prometeram de vir fazer o curso e aí não vieram! [...] (J. M. V. R. 60 anos, Representante não-governamental).

[...] Olha, essa capacitação nós não tivemos assim uma preparação com curso específico com técnicas específicas. Nossa capacitação foi feita assim, pela nossa experiência, e... E o que tem sido dado e... Nas conferências, nos congressos, que tem aqueles grupos de trabalho que tem nos congressos, tem aquela, aquelas atividades, a gente vai... Inclusive uma das nossas, das nossas reivindicações, essa... O que a gente tem mais reivindicado no na... Nós solicitamos muito a capacitação dos conselheiros [...] (M. S. P. 66 anos, Representante não-governamental).

[...] Olha a... A capacitação ela é continua sabe? Existe muitas conferências, municipais, estaduais, outras são nacionais né? Isso aí vai capacitando o conselheiro, a saber, o que, que ele tem que fazer. Eu particularmente, eu, eu estou no conselho com a finalidade realmente de me capacitar, porque eu tenho uma outra vertente além dos idosos, eu sou... Não sei se isso vai te interessar, mas, eu sou deficiente físico, então eu tenho um grupo deficiente, e que eu vendo lá o grupo com as dificuldades do grupo lá, eu coloquei na cabeça de me capacitar, apesar de eu ter muita cultura e já ter trabalhado em comando sabe? [...] (L. S. S. 60 anos, Representante não-governamental).

A partir do exposto pelos entrevistados podemos observar que a capacitação não teve lugar de destaque tanto na primeira gestão como na segunda gestão do CMI. Não consta na documentação consultada o registro dessa participação e tampouco informação sobre as temáticas abordadas ou as questões discutidas. Apesar das conferências e congressos possibilitar o debate sobre as questões do envelhecer, as discussões podem vir a compreender questões mais gerais relacionadas ao idoso e/ou conselhos.

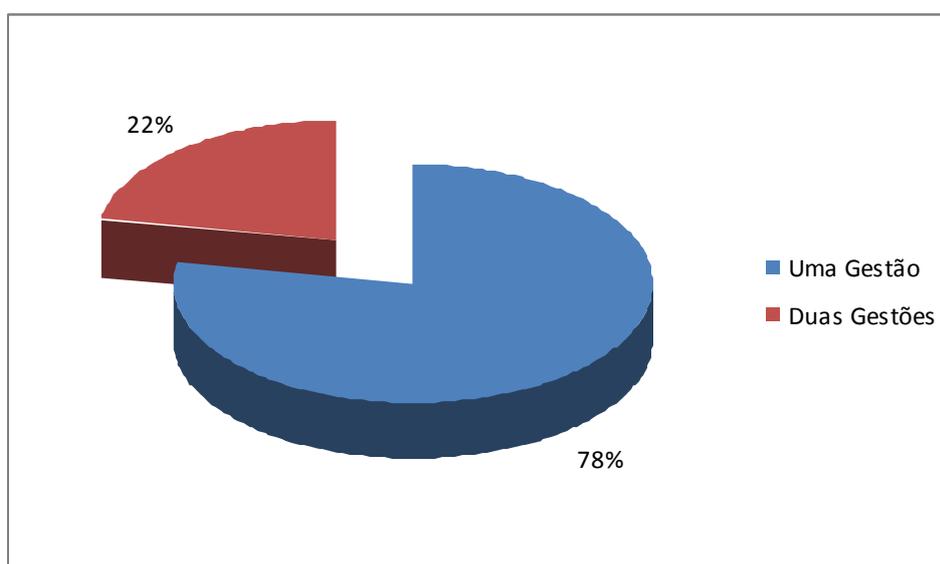
A capacitação não deve ser entendida como algo isolado, individualizado, uma vez que integra o processo de instituição dos Conselhos, sendo de fundamental importância para o desenvolvimento das ações de caráter normativo e operacional. Concordamos com Nogueira (2005), que a expressão *formar*⁶⁴ alguém não é apenas transmitir informações e habilidades ou socializar técnicas e modelos, acima de tudo consiste em fixar uma perspectiva, ou seja, estabelecer parâmetros intelectuais, éticos e políticos, trata-se de um processo de preparação

⁶⁴ Grifo do autor

para a vida, de articulação e de totalização dos saberes, de diálogo com a história e a cultura. Em suma, formar inclui capacitar, ou seja, a instrumentalização das pessoas para uma melhor inserção e uma dada área de atuação.

O último aspecto abordado na construção do perfil corresponde ao mandato. Após coleta dos dados, constatou-se que dos 18 conselheiros não-governamentais, entre titulares e suplentes, apenas 4 tiveram recondução por igual período, da primeira para a segunda gestão. O Gráfico 8, a seguir, demonstra este dado em percentual.

Gráfico 8 – Mandato do conselheiro não-governamental



Fonte: Dados consultados no CMI.

Assim, observa-se que o percentual de recondução por igual período é inferior ao percentual do mandato único. Isso poderia ser considerado positivo, pois garantiria uma rotatividade para as entidades não-governamentais. No entanto, a partir da troca de entidade de uma eleição para a outra, esta rotatividade deixa de ser garantida.

O último aspecto a ser abordado neste eixo da análise corresponde ao recurso financeiro previsto pelo município para a manutenção do CMI. Como já foi citado anteriormente, não consta no CMI documento que determine o valor exato do recurso, tampouco prestação de conta. Consta em ata⁶⁵ apenas a menção ao referido recurso no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para a manutenção do Conselho.

⁶⁵ Ata de Reunião do CMI, de 18 de maio de 2009.

No entanto, ao verificar o Orçamento da Programação Anual da Prefeitura de Belém⁶⁶ para 2010, publicado no Diário Oficial do Município em 21 de janeiro de 2010, pode ser constatado que há um valor orçado para a manutenção administrativa do CMI de R\$10.000,00 (dez mil reais). Valor que é dividido da seguinte forma: despesas correntes e investimento.

Para despesas correntes o valor estabelecido é de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), que podem ser: o pagamento de aluguel, conserto de equipamentos, como computador e ar condicionado, gastos com a realização de eventos e também com a participação em eventos.

Para investimentos o valor é de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), que podem ser gastos com material permanente, tais como: compra de computador, impressora, móvel para escritório. No referido documento, também, está orçado o recurso para a Assistência ao idoso no município, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Pode-se inferir, a partir do exposto, que a falta de informação sobre o recurso disponível prejudica as ações do CMI, uma vez que o recurso é administrado pela SEMAJ, e não há prestação de contas informando como ele está sendo empregado, existe apenas a justificativa verbal, pelo Presidente do CMI, de que o referido recurso é utilizado com o aluguel do prédio, o qual congrega, além do CMI, o CMCF e o CMDDH. Estes, no entanto, contam com recurso próprio, também previsto no orçamento da Prefeitura, sendo de R\$ 25.000,00 e de R\$ 30.000,00, respectivamente.

4.3 FUNCIONAMENTO DO CMI

Neste item, iremos analisar o funcionamento do CMI, abordando os aspectos referentes à infraestrutura e às atividades desenvolvidas.

Em primeiro lugar, em relação ao espaço físico, a observação a ser descrita incide diretamente na ausência de identificação do prédio em que está instalado o Conselho, o que pode resultar no desconhecimento da comunidade do local de funcionamento.

Conforme citado em capítulo anterior, o Conselho é um locus de encaminhamento das ações coletivas organizadas na definição das prioridades de bens e serviços sociais, na fiscalização de suas execuções e na publicização das identidades e práticas socioculturais. (DURIGUETTO, 2007). Portanto, a falta de identificação deste espaço público se contrapõe à própria função do Conselho, que, além de ser propositivo, deliberativo e fiscalizador, tem a

⁶⁶Documento consultado: Orçamento Programa Anual 2010/ Diário oficial do Município. Disponível em: <http://www.cinbesa.com.br/diario/arquivos/21012010.pdf>.

função de tornar públicas as suas ações e, como tal, de ser (re)conhecido pela comunidade como um espaço com este fim⁶⁷.

O funcionamento do Conselho também pode ser prejudicado pela ausência de informação por parte da esfera governamental municipal sobre o recurso financeiro disponível para o CMI. Isto dificulta o planejamento e também o desenvolvimento das ações do próprio Conselho.

Quanto à infraestrutura física do CMI, pode ser percebido que a sala é pequena, com duas mesas e armário, que restringem ainda mais o espaço, tornando-o desconfortável para o atendimento dos idosos que buscam informação e/ou encaminhamento para as denúncias de violências.

No registro de atas consta a solicitação de veículo: “o pedido de Kombi” (Ata de Reunião do CMI, de 03 de abril de 2009), para realizar as visitas do Conselho às entidades que atendem aos idosos no município de Belém, para verificar como a política está sendo implementada nesses espaços. Essa solicitação não foi atendida pelo executivo local, não há registro formal da concessão de automóvel que esteja à disposição do CMI.

A esse respeito:

[...] Então aí quando a gente tem que fazer fiscalização, verificar como né? Que tá o andamento dos asilos, das casas né? Que trabalham com o idoso né? E aí então nessas reuniões é que a gente coloca o dia que nós vai fazer visitas aos asilos né? A casa do idoso, e aí é providenciado o carro ou então no caso a secretaria nega o carro, diz que não tem né? Então aí gente encaminha pro que tem carro e a gente se organiza e vai lá fazer a visita, coletar os dados. Quando é coisa urgente né? Você tem um idoso que tá sofrendo violência, aí não dá o tempo da gente reunir, então a gente liga pro membro pra ver se ele tá disponível pra fazer a visita, então nós vamos lá averiguar, fazer a visita, ver como é que tá as condições, aquelas que a gente pode amenizar sem ir pra justiça, as que não dá a gente encaminha pra [...] (J. M. V. R. 60 anos, Representante não-governamental).

A organização básica estabelecida no Regimento Interno para o CMI é formada por: diretoria executiva, secretaria executiva e comissões temáticas e permanentes. No entanto, observamos em relação à diretoria do Conselho que há um desvio de funções, uma vez que o Presidente, além de assumir as atribuições próprias do cargo, assume, também, as atribuições conferidas à Secretaria Executiva⁶⁸, que concerne em prestar suporte técnico-administrativo necessário para o funcionamento do CMI, em decorrência da ausência de secretária. Como já

⁶⁷ Conforme pode ser visto no capítulo 3, na Figura 1, que ilustra a fachada do prédio em que está instalado o CMI.

⁶⁸ Conforme o Regimento Interno deve ser “constituída de funcionários públicos municipais, requeridos pela Diretoria Executiva” (Artigo 17).

foi mencionado, a SEMAJ nomeou uma secretária, mas esta trabalha na recepção do prédio, e a sua função é a de recepcionar os visitantes, repassar telefonemas e anotar recados.

O Presidente do CMI, também, assume a função do primeiro e segundo secretário, a qual consiste em lavrar as atas, recolher as assinaturas dos participantes e arquivá-las. Isso pode ser comprovado nas atas de 2008 a 2010, já que estas foram todas redigidas pelo próprio Presidente.

Quanto às comissões temáticas, permanentes ou provisórias previstas no Regimento Interno ⁶⁹, com competências e prazos estabelecidos pela plenária para apresentação de relatórios e pareceres de matérias que lhes forem encaminhadas, identificamos por meio do registro de atas, que estas não foram formadas durante o período analisado. E as entrevistas realizadas reforçam que as comissões no formato estabelecido pelo Regimento não foram constituídas, porém, os representantes relataram que se formaram “comissões” em reunião do pleno para questões como: a organização dos eventos do CMI e as visitas institucionais a partir das denúncias.

[...] Existem, existe. Olha Tem a logística ne? Tem a logística, tem... Eu gosto de dizer... E a parte social, a parte cultural. A logística tu já sabe! É aquele que vai atrás ne? Ah! A gente vai fazer uma jornada e, aí é tirada as comissões... Aí tem aqueles membros que são responsáveis pela comunicação, quando tem... Tem o membro que é da comissão de comunicação, que aí ele vai fazer divulgação através da imprensa falada, escrita, revisada e online. **Mas como é feita a escolha das pessoas? Aqui se referindo as comissões.** Em reunião, em reunião ordinária ou extraordinária. **Os cargos são fixos, sempre são as mesmas pessoas ou há uma rotatividade?** Desde quando se assume que é tirada a executiva, as pessoas se colocam, tipo é colocado pra eles as comissões e eles dizem pra gente tipo pra onde eles querem ir... **No início da gestão no caso?** No início da gestão há uma agenda, é feita uma agenda [...] (J. M. F. R. 60 anos, Representante não-governamental).

[...] Não, não existem comissões de trabalho. E... Esse trabalho é feito pelas entidades que compõem o conselho. Por exemplo, nos temos como já falamos: a OAB; temos a FAAPA que é do Estado; temos a AMBEP; temos a ABRAZ que é a entidade que faz e... Atendimento aos portadores de Alzheimer, muito, muito ativa essa entidade, interessante; temos a ASSIPA é uma entidade comunitária; temos a ASSUNTI também uma entidade comunitária; a casa do Pão também que cuida de idosos; e... Assim por diante, nós temos varias entidades. Estou dando apenas o exemplo de algumas [...] (M. S. P. 60 anos, Representante não-governamental).

[...] Sim, são formadas a partir do pleno. E para uma tarefa especifica, tal como, a conferência municipal do idoso [...] (M. R. B. 47 anos, Representante Governamental).

Mas o resultado das ações dessas “comissões” formadas não foi encontrado na documentação, não se elaborou um cronograma de atividades e tampouco relatório que

⁶⁹ Artigo 20 do Regimento Interno.

indique como essas comissões trabalharam no decorrer das duas gestões. O reflexo dessa situação pode ser a limitação do espaço público do CMI – quanto à discussão de temáticas específicas de interesse para os idosos da cidade de Belém – e a organização de ações orientadas para conquistar objetivos mais concretos – como, por exemplo, de denúncia relacionada à instituição que esteja negligenciando a política voltada ao idoso. Outro aspecto a ser refletido é o fato de que essa situação pode indicar uma ausência de um processo de gestão descentralizada que envolva a todos os conselheiros nas responsabilidades do CMI e, ao mesmo tempo, promova um exercício mais democrático com comprometimentos mútuos entre os membros do Conselho.

É importante destacar que o Conselho não possui um banco de dados. Os relatórios anuais das ações do Conselho são enviados em versão original à SEMAJ, e não é feita uma cópia deles. Quanto às Atas, estas não seguem um padrão normativo, a maioria não possui a pauta da reunião e, tampouco, é anexada uma lista de presença.

As ações são avaliadas em reunião ordinária, mas não consta no CMI o registro formal dessas avaliações, documento que possa informar o impacto positivo ou negativo das ações desenvolvidas pelo Conselho, há apenas o registro verbal de que essa avaliação das ações é realizada.

[...] São avaliadas na reunião ordinária. Aí é feito o relatório, feito relatório aí entregue para a secretaria, no caso aí a ATEC- assessoria técnica. Vocês ficam com alguma copia do relatório? Não [...] (J. M. V. R. 60 anos, Representante não-governamental).

[...] Com certeza! Existe avaliação sim! Essa avaliação e... E... Dependendo da atividade ela é a nível de... De reunião, ela é a nível de conferência. É assim! São esses dois tipos de avaliação! A reunião pela diretoria, a reunião de diretoria, que ele tem também as conferências, que eu entendo que é nesses dois eventos e... Quando é avaliado a atuação do conselho [...] (M. S. P. 66 anos, Representante não-governamental).

[...] São pelo pleno [...] (M. R. B. 47 anos, Representante governamental).

[...] Olha a... A avaliação ela é imediata, a gente chega à conclusão se valeu ou não sabe? E geralmente sempre os participantes, os idosos pedem, que querem mais outra vez ne? Então a avaliação não fica assim, como te falei ainda a pouco, a gente manda uma avaliação oficial, escrita pro departamento, mas a nossa avaliação é de imediato. A gente conversa com as pessoas pra saber se foi bom, qual foi a falha que houve, por que houve, pra gente ir melhorando cada vez mais[...] (L. S. S. 60 anos, Representante não-governamental).

Em relação ao registro de atas, observamos que estão dispersas, apenas as atas (seis) da primeira gestão estão arquivadas em uma pasta, mas não estão organizadas em ordem cronológica. As demais atas (treze) estavam soltas entre a documentação consultada no CMI.

Destas treze, sete foram redigidas à mão, algumas das quais redigidas em papel reutilizado⁷⁰. O Quadro 6, a seguir, ilustra esta informação.

Quadro 6 – Reunião e Atas do CMI, período de 2006 – 2010

Item	2006	2007	2008	2009	2010
Reuniões Realizadas	6	1	0	8	4
Atas Registradas	6	1	0	8	4

Fonte: Dados das atas e listas de reuniões no CMI.

Quanto ao registro das denúncias de violência no CMI, existe um formulário padrão (ANEXO E) a ser preenchido. Encontraram-se apenas quatro casos de denúncia sendo acompanhados, a pedido do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Sendo que destes quatro casos, três pertencem ao ano de 2011 e apenas um ao ano de 2010. Sobre os tipos de denúncias registradas: uma por motivo de abandono devido à falta de familiares, e as demais por violência física e psicológica, maus-tratos, negligência na alimentação, higiene e saúde, todas cometidas pelos familiares.

A falta de registros de denúncias nos leva a refletir sobre a atuação do CMI, a falta de informação referente ao espaço físico pode estar contribuindo, já que o prédio que abriga o Conselho não possui identificação, assim como, a falta de mobilização que difunda a informação sobre o Conselho e suas atribuições.

O tratamento dispensado à documentação chama atenção, porque é visível a falta de cuidado com o arquivamento das informações do CMI. Verificou-se que da primeira gestão há pouca informação documental sobre as reuniões. Existem apenas seis atas referentes ao ano de 2006 e somente uma ata referente ao ano de 2007. Do ano de 2008, não há registro. Em relação às denúncias e visitas às instituições, se ocorreram, também não existem registros no Conselho.

Esse cenário se repete na segunda gestão, sobre esse período foram encontradas apenas oito atas referentes ao ano de 2009 e três referentes ao ano de 2010. Quanto aos registros de denúncias de violência, constam apenas quatro como já foi mencionado, e nenhum registro de visita às instituições que atendem aos idosos.

A falta de informação referente a atas, relatórios anuais de ações do CMI, registro de denúncias e relatório de visitas pode dificultar o planejamento do Conselho, porque não se

⁷⁰ Papel utilizado para impressão que não serviu.

está criando uma base de informações que seja capaz de auxiliar as ações presentes e futuras. Os registros existentes denunciam um cenário adverso ao proposto pelo Regimento Interno, que determina uma estrutura básica para CMI, com funções claramente específicas.

4.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O eixo da participação é o cerne desta análise, uma vez que nos permite verificar, por meio das listas de presença dos membros e suplentes, a assiduidade nas reuniões e, por meio das ações desenvolvidas, identificar o tipo de modalidade de participação exercida no CMI.

A partir dos registros de atas e das listas de presenças consultados no CMI de 2006 a 2010, elaboramos duas tabelas para observar a presença dos membros governamentais e não-governamentais nas reuniões. A Tabela 1 ilustra a participação governamental nas reuniões do CMI.

Tabela 1 – Participação dos conselheiros governamentais nas reuniões do CMI

Ano	Reuniões Realizadas	Listas de Presença Registradas	Nº de Titulares do Conselho	Nº de Titulares Presentes	100% de Frequência	Percentual de Presença Efetiva
2006	6	4	7	13	28	46,43%
2007	1	1	7	3	7	42,86%
2008	Não há registro de Reunião					0%
2009	8	8	7	6	56	10,71%
2010	4	4	7	6	28	21,43%

Fonte: Dados das listas de presença no CMI.

Na Tabela 2, por sua vez, são apresentados os dados referentes à presença das entidades não-governamentais nas reuniões do CMI.

Tabela 2 – Participação dos conselheiros não-governamentais nas reuniões do CMI

Ano	Reuniões Realizadas	Listas de Presença Registradas	Nº de Titulares do Conselho	Nº de Titulares Presentes	100% de Frequência	Percentual de Presença Efetiva
2006	6	4	7	19	28	67,86%
2007	1	1	7	3	7	42,86%
2008	Não há registro de Reunião					0%
2009	8	3	7	2	21	9,52%
2010	4	3	7	9	21	42,86%

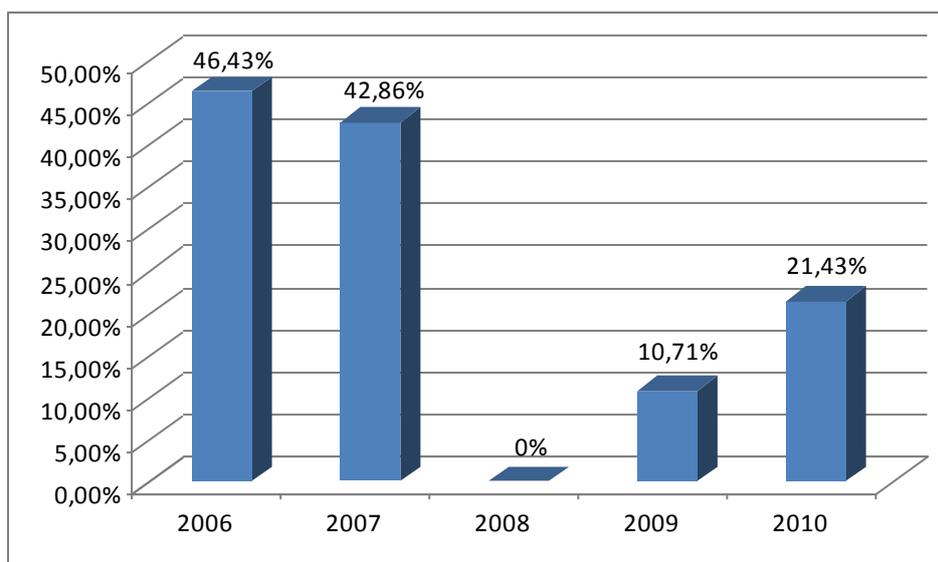
Fonte: Dados das listas de presença do CMI.

Podemos observar que há uma diferença entre a presença dos representantes governamentais e não-governamentais nas reuniões do CMI, o que fica mais evidente ao analisar as Tabelas 1 e 2, que apresentam os percentuais de presença destes representantes a partir dos dados fornecidos pelas tabelas.

Se confrontarmos a presença efetiva dos representantes governamentais com a presença efetiva dos representantes não-governamentais, vamos constatar que a presença destes representantes é mais elevada do que daqueles. Os dados obtidos nas listas de presença permitem comprovar isso.

Vale ressaltar, ainda, que observamos uma variação da presença dos representantes governamentais nas reuniões do CMI (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Participação dos membros governamentais do CMI

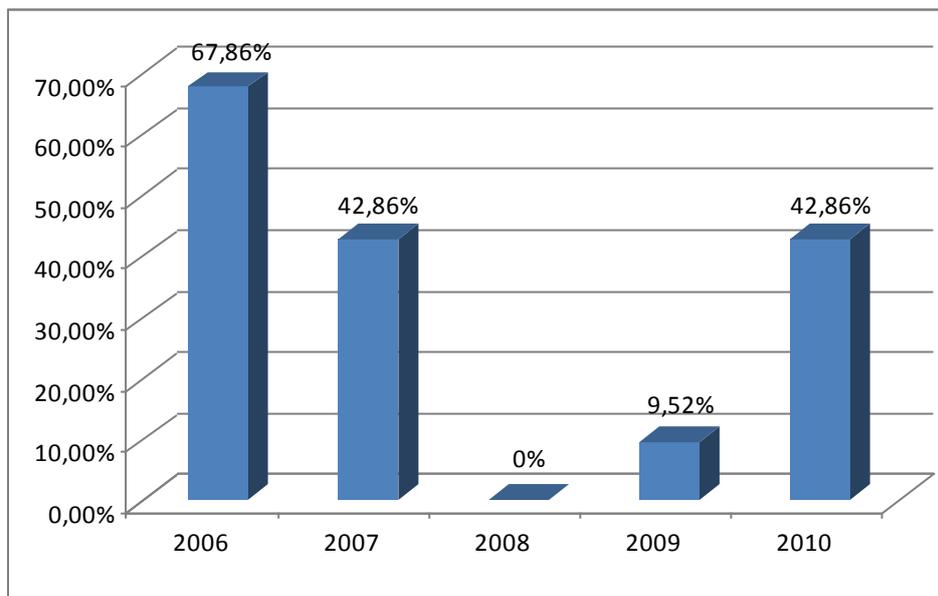


Fonte: Listas de presença das reuniões do CMI 2006 – 2010.

A partir de dados descritos no Gráfico 9, é possível verificarmos que a participação dos representantes governamentais foi mais efetiva em 2006 (46,43%). Já em 2007 houve uma diminuição, a qual, no entanto, se deve ao registro de uma única ata. Em 2008, como já foi citado, não há registro de ata. Em 2009, vemos que a presença aumentou, mas não significativamente. Em 2010, a presença obteve um relativo aumento; entretanto, não pode ser comparada à presença alcançada no primeiro ano do CMI.

Por sua vez, quanto à presença dos representantes não-governamentais nas reuniões do CMI, pode ser constatado que esta tem sido mais efetiva que a dos representantes governamentais, como fica evidenciado no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Participação dos membros não-governamentais nas reuniões do CMI



Fonte: Dados das listas de presença no CMI.

No primeiro ano do CMI, em 2006, a presença dos representantes não-governamentais foi de 67,86%; no ano seguinte, como foi encontrado um único registro, a presença diminuiu, e não há registro de 2008. Em 2009, o percentual de 9,52% de presença nos permite afirmar que ocorreu um decréscimo, considerando os registros anteriores (2006 e 2007). Ao passo que em 2010 a presença (42,86%) teve um aumento, embora seja inferior ao registrado no primeiro ano do Conselho.

No que diz respeito às deliberações do Conselho, em função dos escassos registros, as informações foram distribuídas em três quadros que agrupam os temas referentes às pautas das reuniões do CMI: sobre o funcionamento, sobre atividades do Conselho e atividades culturais.

Identificamos que, de 2006 a 2008, a preocupação dos membros do CMI estava centrada na estruturação do conselho, na elaboração do Regimento Interno, na capacitação dos membros e suplentes, e na definição do espaço físico para o funcionamento do Conselho, conforme consta das pautas das três primeiras atas de reunião:

Apresentação dos membros do Conselho Municipal do Idoso; Escolha do delegado do CMI a participar do Encontro nacional de conselhos do idoso; Debater como e quando escolher a presidência do conselho; Curso de capacitação a ser realizado pelo Conselho Estadual do Idoso (ATA DE REUNIÃO DO CMI, 24 AGO. 2006).

Apresentação do regimento Interno do Conselho, discussão das ações do Conselho, planejamento para 2006 (ATA DE REUNIÃO DO CMI, 16 OUT. 2006).

Manutenção do apoio do CEDPI para o aperfeiçoamento dos Conselheiros, leitura do Regimento Interno, apresentação do modelo de formulário obtido pelo conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa para uso em caso de ocorrência que venha ao conhecimento do CMI (ATA DE REUNIÃO DO DIA, 06 NOV. 2006).

No Quadro 7, essa informação é confirmada, por meio da apresentação, de forma resumida, dos temas discutidos nas reuniões referentes ao funcionamento do CMI de 2006 a 2010.

Quadro 7 – Funcionamento do CMI

Ano	Pautas referentes ao Funcionamento do CMI
2006	Estruturação do CMI: Apresentação dos membros do Conselho Como e quando escolher a Presidência do CMI Aprovação do local para o Funcionamento do Conselho Apresentação do Regimento Interno do CMI Discussão das ações do CMI Leitura do Regimento Interno Manutenção do apoio do CEDPI para o aperfeiçoamento dos conselheiros Apresentação do modelo de formulário para a efetivação das denúncias de violência contra o idoso
2007	Apresentação do Relatório do DEAD da SEMAJ orçando o CMI Prestação de Contas Planejamento de 2008 Preparação para a eleição da Presidência do CMI em 2008
2009	Apresentação da Chapa eleita por aclamação e a sua homologação Elaboração do calendário de atividades do CMI Solicitação de automóvel e impressora Pedido de pastas para os membros com agenda de atividades Providenciar capacitação junto ao CEPDI Definição do Local para o funcionamento do CMI – Na Rua 03 de maio. Quota orçamentária do CMI: R\$ 5.000,00
2010	Não há registro de deliberações referentes ao funcionamento.

Fonte: Informações extraídas nas Atas do CMI.

A partir das informações contidas no Quadro 7, observamos que somente após o segundo ano a pauta começou a mudar, informando sobre uma prestação de contas por parte da SEMAJ, orçando o CMI. Porém, este relatório não consta na documentação existente, assim como, o planejamento de 2008 não foi encontrado registro. Em 2009, percebe-se que a pauta retomou a questão da quota orçamentária, sendo informado e registrado em ata o valor. E temos a definição do local para o funcionamento do CMI. Em 2010, não temos registro das deliberações.

No Quadro 8 constam as pautas de reunião referentes às atividades do CMI. Foram reunidas neste quadro todas as atividades em que membros participaram, seja em Encontros, Congressos e Fóruns, seja em campanhas e curso de capacitação.

Quadro 8 – Atividades do CMI

Ano	Pautas referentes às atividades do CMI
2006	Encontro Nacional de Conselhos Curso de Capacitação dos conselheiros
2007	Não há registro de deliberações referentes a atividades do CMI.
2008	I Conferência Municipal do Idoso
2009	Evento de posse dos novos membros do CMI Formação de Conselheiros em conjunto com o Conselho Municipal da Condição Feminina - CMCF, Conselho Municipal do Negro e da Negra – CMDNN, e Conselho Municipal de Direitos Humanos, CMDDH. Dia Nacional de Conscientização da Doença de Alzheimer Programação do dia do Idoso Campanha de valorização do idoso no transporte público. Encontro de grupos e entidades de idosos – Agosto/2009 VII Encontro de Conselhos de direitos de idosos – Setembro/2009
2010	Formação da agenda anual do CMI Visita ao PROPAZ VIII Encontro dos Conselhos de Direitos III Vídeo Conferência Nacional dos direitos Humanos II Conferência Municipal do Idoso – 22 de julho de 2010 Congresso de Geriatria e Gerontologia em Belo Horizonte – 28-30/07/2010. Fórum Nacional Permanente da Pessoa Idosa – Fortaleza/CE

Fonte: Informações extraídas nas Atas do CMI.

Dos eventos citados no Quadro 8, pode ser destacado que em apenas duas atas⁷¹ há a indicação de membros do conselho para participar do Encontro Nacional de Conselheiros em 2006, e para o VII Encontro de Conselhos de Direitos em 2009. Não há registro que possa confirmar se houve participação no referido evento. Quanto aos eventos organizados pelo CMI: programação do Dia do Idoso, campanha de valorização do idoso nos transportes públicos, não há registro de como foram organizados estes eventos. Também não há registro de como a I Conferência Municipal do Idoso foi realizada. Em relação à organização da II Conferência Municipal, consta a cartilha encaminhada pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, que fornece as orientações para as conferências municipais, regionais e estaduais. No que diz respeito à capacitação dos conselheiros, consta apenas o registro formal em ata.

O Quadro 9 apresenta informações sobre as atividades culturais planejadas e realizadas pelo CMI com o apoio do gestor municipal, e a agenda com informação de eventos relacionados ao idoso.

⁷¹ Na Ata de Reunião do dia 24 de agosto de 2006 e na Ata de Reunião do dia 06 de agosto de 2009.

Quadro 9 – Atividades Culturais

Ano	Pauta referente às atividades culturais do CMI
2006	Não há registro de deliberações referentes a atividades do CMI
2007	Idem
2009	Escolha da mais bela Idosa do Município e do melhor Sênior – 20/09/2009
2010	Abril: Dia Mundial do Mal de Parkinson Maior: Dia das Mães – Café da Manhã Passeio a Mosqueiro Celebração da casa de Plácido (14/05) Baile “Saudade não tem Idade”, no Memorial dos Povos Imigrantes (21/05) Junho: Dia mundial de Conscientização da violência contra o idoso – 15/06/2010 Festa Junina: da ASSUNTI e da UNITERCI Baile da Primavera “Saudade não tem Idade”, na Estação Gasômetro (16/06) Agosto: Dia dos Pais – Café da Manhã Setembro: Dia municipal do Idoso (27/09) – Semana de comemorações ao Dia do idoso, municipal, estadual e nacional Outubro: Dia nacional do Idoso – 01/10/2010 Dezembro: Confraternização Natalina dos idosos na Casa do Pão

Fonte: Informações extraídas nas Atas do CMI.

No Quadro 9, são evidenciadas as atividades culturais que foram organizadas somente em 2010, seguindo um roteiro que consta em uma das duas cartilhas elaboradas na segunda gestão do CMI. Isso nos permite refletir sobre a competência do CMI, uma vez que o seu papel não é o de realizar eventos culturais, mas de realizar o controle social e de participar da elaboração, acompanhamento e fiscalização das prioridades da política municipal do idoso.

Podemos afirmar, ainda, a partir das informações apresentadas (Quadro 9), que apenas estão sendo planejadas as atividades culturais, considerando – como mencionado anteriormente – a ausência de informação referente a relatórios de visitas às entidades que atendem ao idoso no município, a ausência de um acervo de denúncias de violência de anos anteriores que possibilite planejar ações presentes e futuras direcionadas para esta questão, o que revela um desvio no foco prioritário de ação do Conselho, que é a política pública destinada ao idoso. Observa-se que a capacidade propositiva passa a não ser potencializada, ao se priorizar apenas o desenvolvimento dessas atividades, que contam com um relativo apoio do executivo governamental, o Conselho tende a funcionar como “clube” ou “associação” da terceira idade, voltado apenas para a cultura e o lazer.

Esse desvio de foco explica-se a partir da falta de identificação do Conselho, que contribui para o não (re)conhecimento deste espaço pela comunidade, implica na ausência de recurso orçamentário disponível para ações do CMI, que pode estar disfarçando uma intencionalidade, uma vez que controle social não se efetiva, e a política pública não é confrontada.

Podemos inferir, a partir do exposto nos três quadros, que as ações transitam em um nível de ação que pode ser entendido como rudimentar para o CMI, considerando as

atribuições conferidas ao espaço público do Conselho. As ações “planejadas”⁷² e desenvolvidas tendem a resolver questões imediatas que pouco contribuem para alterar a realidade do idoso no município, as quais não condizem com o papel do Conselho.

O modelo de participação social presente nas ações do CMI pode ser compreendido a partir da definição de Nogueira (2005), apresentada no capítulo 2, enquanto participação assistencialista, de natureza gregária e associativa, relevante entre os segmentos sociais mais pobres e marginalizados, ou nos momentos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção. Porque este tipo de modalidade de participação se baseia em práticas de auxílio mútuo e de mutirão, que se desenvolvem lado a lado com as ações filantrópicas, pautadas pelo favor, pela benemerência ou caridade religiosa, na tentativa de diminuir o infortúnio, aperfeiçoar recursos comunitários ou grupais, aumentar a qualidade de vida, neutralizar ou resolver problemas. Tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva (NOGUEIRA, 2005).

A partir dessa definição, é possível perceber o quanto essas ações são restritas, pois ainda não foi possível influir na agenda de governo, o que nos leva a refletir sobre a intencionalidade dos atores, em particular dos membros não-governamentais do CMI, já que as pessoas nestes espaços podem conforme Teixeira, E. (2002) estar participando sem se intrometer no processo.

Concordamos que a questão fundamental é descobrir “quem e como”, ou seja, quem toma as decisões no Estado e como isso acontece no sujeito e no processo decisório. Quanto ao sujeito, trata-se de descobrir como estes atores são preparados e selecionados (TEIXEIRA, E. 2002) E quanto ao processo, deve-se descobrir se a seleção implica apenas na escolha do que se está decidindo, ou se envolve critérios e elementos de decisão com os respectivos controles e possibilidades de serem revisados pelos cidadãos.

Em relação aos atores do CMI, a escolha dos membros deve ser realizada por meio de eleição em fórum próprio, conforme o estabelecido em regimento para garantir um processo de escolha democrático. Quanto à preparação dos membros, apesar de constar na documentação a realização de duas capacitações, a realização de apenas duas é insuficiente, considerando a trajetória do Conselho (2006 – 2010). A capacitação é um processo contínuo de formação política e social para a garantia de direitos, a falta de registro documental que confirme a sua realização e as temáticas abordadas prejudica as ações ao não possibilitar um referencial para o seu desenvolvimento, daí a importância conferida à capacitação.

⁷² As aspas “” advertem que nem todas as atividades do CMI são planejadas, como já foi destacado anteriormente, somente as de caráter festivo e cultural.

Quanto às decisões, a partir das listas de presença dos membros, ficou comprovada a maior representatividade nas reuniões das entidades não-governamentais o que não interfere na qualidade das ações do CMI, uma vez que estas sofrem uma inflexão ao esbarrar no recurso financeiro, pois o valor real não é informado, tampouco disponibilizado.

Na dimensão política da participação, para “tomar parte” no processo político e social, fazer valer os direitos de uma coletividade, concordamos com Nogueira (2005), que o elemento cidadania, no sentido cívico, deve articular a idéia de deveres e responsabilidades. Embora, isso não esteja ocorrendo no CMI, uma vez que pode o Presidente acumula funções, para além da inerente ao cargo. Para que o Conselho potencialize as suas ações, é preciso que todos os membros assumam as suas responsabilidades.

A participação voltada para o controle social, entendida enquanto o controle da sociedade sobre as ações do Estado conforme a definição de Campos (2006), enquanto processo político, com natureza técnica e dimensão ética, não vem ocorrendo no CMI. Os atores da sociedade civil não estão investidos de prerrogativas para intervir propositivamente na agenda de governo, porquanto é o controle social que os investe (CAMPOS, 2006). Tampouco o governante é democrático, o que estimula a partilha de poder, instado à construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo da sociedade.

Os dados colhidos permitem afirmar que a esfera governamental não legitimou o espaço público do Conselho no período pesquisado, seja porque não disponibilizou o valor orçado para o Conselho, seja porque teve uma presença cada vez mais ínfima nas reuniões. Esta ausência da participação social no CMI, considerada uma diretriz para a política na atualidade, tende a ficar comprometida no período estudado.

Por meio do estudo realizado pretendeu-se conhecer mais detalhadamente a modalidade de participação exercida no CMI. A rigor, a participação, como diretriz das políticas sociais, não se efetiva *a priori*, mas é um processo em permanente construção.

Portanto, conhecer a experiência do CMI, com seus limites e dificuldades pode colaborar para encontrar caminhos mais adequados à participação na política do idoso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O envelhecimento humano é um processo que afeta a todos, assim como as outras etapas da vida do ser humano: infância, adolescência e vida adulta. Impõe mudanças que incidem de forma distinta para o homem e para mulher, tanto nos aspectos sociais e econômicos, como nas condições de vida, nas doenças e na subjetividade, o que comprova que o processo de envelhecer não é homogêneo.

Podemos perceber que o envelhecimento humano não pode ser compreendido apenas pelo fator da idade, uma vez que nem todos envelhecem da mesma forma, ou pelo aspecto biológico, centrado nas doenças, ou ainda considerando apenas o aspecto demográfico centralizando a discussão nos índices populacionais. Isolados estes aspectos, restringem a compreensão da velhice, uma vez que todos estes fatores fazem parte de uma totalidade complexa, e, somente a partir da análise do movimento de circularidade relacional destes fatores, podemos apreender a velhice.

Deve se considerar que na velhice o homem não vive em estado de natureza, como nas outras etapas da vida, a sua condição lhe é imposta pela sociedade. Sendo assim, o envelhecimento humano também é uma construção social, porquanto, a forma de concebê-lo tem sido distinta em cada período histórico. Por sua vez, a forma de conceber a velhice é indispensável para compreensão do papel destinado aos idosos em nossa sociedade.

A mudança no padrão etário da população mundial, nacional ou local, constatada na atualidade, deve nos remeter a esta análise, a compreensão de todos os aspectos vinculados ao processo de envelhecer, porque estes aspectos interferem em todas as dimensões da vida em sociedade, desde alterações na vida cotidiana, mercado de trabalho, relação entre campo e cidade, questões de gênero, pobreza, cultura, desenvolvimento regional, nas políticas sociais, entre outros aspectos.

Além disso, deve nos permitir romper com a visão nebulosa em torno da velhice, levando-nos a enfrentá-la e a percebê-la enquanto um devir ser, com possibilidades que podem ser constantemente renovadas e (re) criadas.

Quanto ao idoso, este deve ser visto na condição de sujeito de direitos, capaz de transformar a sua realidade, uma vez que o idoso organizado pode abrir caminhos, reivindicar, fazer aparecer.

No entanto, o envelhecimento não é uma questão que diz respeito somente aos sujeitos envelhecidos, mais à sociedade em geral. Assim sendo, todos devem estar envolvidos na garantia de direitos e transformação da realidade.

Destacar a década de 1980 foi fundamental nesta pesquisa, para ressaltar o protagonismo dos sujeitos envelhecidos, que possibilitou a conquista de direitos que até então não haviam sido garantidos e instituídos, e também o reconhecimento deste novo ator político: o idoso. É a partir da década de 1980 que a participação da sociedade civil no processo de elaboração das políticas passa a ser instituída como uma diretriz básica. Sendo, portanto, neste processo, imprescindível a participação do idoso organizado.

Mudanças significativas ocorreram neste período a partir das pressões da sociedade civil organizada, alterando a dinâmica da relação entre o Estado e a sociedade. O processo de democratização emergiu em meio a esta mobilização dos movimentos sociais, tornando evidente a necessidade de que fossem dadas respostas às demandas sociais, a saber: trabalho, moradia, saúde, educação, entre outros direitos, incorporando ao debate público temas e questões relativas à discriminação de gênero, raça e etnia, ecologia e meio ambiente, sobre violência e direitos humanos.

As demandas apontavam para uma expansão do processo de socialização do Estado, traduzindo-se numa maior disposição cívica para entrar no aparelho do estatal e influenciá-lo. A inclusão de novos atores e as reformulações organizacionais tornaram-se decisivas nas agendas com que se pretendia governar as sociedades.

A descentralização converteu-se em um imperativo para o regime democrático. A partir deste processo, ocorreu uma redefinição das competências e atribuições na gestão das políticas sociais. O modo como os governos locais assumiram as funções de gestão pública foi inteiramente avesso ao assumido pelos governos militares. A Constituição Federal, construída a partir da influência de uma pluralidade de forças e sujeitos políticos, estabeleceu o Estado democrático de direitos no Brasil e incorporou a diretriz da participação da sociedade civil no controle das políticas públicas nas três esferas: União, estados e municípios.

O entendimento do conceito de participação foi fundamental para compreender a diferença entre “fazer parte” – estar apenas participando em um grupo, e “tomar parte” ou “ser parte”, de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas – poder influenciar no processo de escolhas, decisões que possam vir a transformar a realidade de uma coletividade. Entendimento necessário para poder distinguir os interesses, as aspirações, os valores e os recursos de poder. Considerando também que existem diferentes níveis e tipos de participação.

O tipo de participação a que nos referimos nesta pesquisa é a participação social, a qual, envolve interesses coletivos e permite influir no processo de elaboração das políticas,

além de alcançar visibilidade e respostas para um determinado conjunto de desigualdades que são o reflexo das relações sociais existentes na sociedade capitalista e que integram a denominada questão social. A participação social permite à sociedade civil organizada influir no processo de gestão das políticas públicas por meio do exercício do controle social.

Considerando que o controle social também se constitui em uma prerrogativa para a sociedade civil, envolve o desenvolvimento e a afirmação de competências para intervir propositivamente na agenda de governos. Isso requer, conforme Campos (2006) de um lado, a existência de governantes democráticos, estimulados à partilha de poder com a sociedade civil, instados a construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo da sociedade nos assuntos de interesse público; e, de outro, a existência de uma sociedade civil mobilizada e consciente.

Portanto, como já mencionado no decorrer desta pesquisa, o controle social possibilita monitorar, fiscalizar e avaliar em que condições a política pública está sendo instituída e desenvolvida. E o lócus designado para o exercício do controle social é o conselho paritário. Os conselhos foram concebidos enquanto espaços públicos destinados ao exercício do controle social, eles possuem atribuições legalmente definidas, determinadas em lei federal, o que lhe confere institucionalidade no âmbito do poder executivo. São espaços públicos com força legal para atuar nas políticas, definindo prioridades e conteúdos, e fiscalizando. Além disso, são considerados como arranjos institucionais inéditos e uma conquista da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado.

A sua composição é paritária, para garantir que os representantes do governo e os representantes da sociedade civil possam estar em igualdade de representação, a sua natureza é deliberativa. Os conselhos inserem-se no âmbito federal, estadual e municipal e caracterizam-se como espaços de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, como campo de disputas políticas e espaços privilegiados para o exercício político.

A partir desse embasamento teórico, a pesquisa realizada no Conselho Municipal do Idoso de Belém pretendeu compreender como os membros governamentais e não-governamentais do Conselho participam do controle social das políticas públicas voltadas à pessoa idosa, no período de 2006 a 2010, analisando, portanto, quatro anos de gestão.

A trajetória recente deste espaço público no município de Belém, com duas gestões apenas, nos permitiu refletir sobre as condições do espaço, quanto à infraestrutura física e quanto à composição, funcionamento e atividades.

A partir da pesquisa, observou-se a contradição existente entre o formal e o real, visto que a legislação garante a sua criação e estabelece diretrizes para o seu funcionamento;

porém, o real diverge do formal, diante da ausência de determinados elementos que são essenciais para o funcionamento adequado do referido espaço, quanto à infraestrutura física e financeira.

Consideramos a importância do referido espaço para as questões relacionadas ao envelhecimento no município. A cidade de Belém, semelhante a outras cidades do país, também está vivenciando a mudança nos padrões etários populacionais. E a realidade dos idosos no município não difere da encontrada em outras partes, como, por exemplo, quanto às necessidades básicas relacionadas à educação, saúde e habitação.

Reconhecemos que o Conselho Municipal do Idoso constitui-se em um importante canal para a participação no controle social, para a defesa e garantia dos direitos da pessoa idosa. Legítima o estabelecido pelas duas Assembléias mundiais quanto à participação dos idosos nos desígnios da política pública, no entanto, as particularidades inerentes ao processo de instituição do CMI no município de Belém, nos demonstram que a realidade deste espaço público conflita com o esperado considerando as prerrogativas do Conselho no âmbito dos direitos para as questões relacionadas ao idoso.

Porém, apesar dos impedimentos encontrados referentes à falta de identificação do espaço, ausência de informação quanto ao recurso orçamentário previsto para a manutenção do Conselho, e das condições estruturais do próprio espaço ocupado pelo Conselho, ações são realizadas. Embora seja necessário destacar que não podemos afirmar que estas ações possam ser consideradas como exercício de controle social, por vários aspectos: a pouca frequência dos representantes governamentais nas reuniões do Conselho; a ausência de comissões temáticas paritárias, permanentes ou provisórias; ausência de relatórios de visita às entidades que atendem ao idoso no município; ausência de registros de denúncias de violência contra o idoso, referentes às duas gestões, pois os quatro registros de denúncia existentes pertencem ao ano de 2011; e a centralização da maior parte das ações do Conselho voltadas para atividades culturais, a saber: passeios, bailes, comemorações e confraternização.

Percebemos, assim, que as ações voltadas para atividades culturais promovem um deslocamento de energia que não tem rebatimento na política, o que nos permite considerar que a participação dos membros do Conselho é assistencialista em decorrência de as ações serem imediatistas, orientadas à resolução de questões cotidianas que, em sua maioria, estão destinadas ao lazer e à cultura. Pudemos perceber, ainda, durante a realização da pesquisa, que as únicas ações que foram planejadas, no decorrer dos quatro anos, foram as ações voltadas ao lazer e à cultura.

Isso transforma o espaço do Conselho Municipal do Idoso em “clube da terceira idade”, contrapondo-se ao estabelecido quanto às atribuições, pois o papel do Conselho não é o de planejar festas, passeios ou confraternizações. O aspecto político que deveria estar presente nas ações não se evidencia, permitindo-nos inferir, assim, que controle social não se realiza. Isso pode ser reflexo da ausência de capacitação, uma vez que os membros do CMI não estão recebendo formação que os legitime enquanto atores políticos capazes de suplantar a realidade local dos idosos.

A despreocupação organizativa quanto à documentação, pois há poucos registros documentais existentes que não estão arquivados e há uma ausência de registros por dois anos consecutivos, como é o caso de 2007 e 2008, compromete as ações presentes e futuras, visto que não se pode recorrer aos registros documentais arquivados e consultar como foram realizadas determinadas ações que poderiam vir a auxiliar na resolução de outras questões.

A existência de um tipo de gestão centralizadora no Conselho provoca uma inflexão das diretrizes estabelecidas no Regimento Interno quanto à distribuição de funções entre os membros da diretoria, uma vez que o Presidente assume outras funções além da inerente ao cargo ocupado, o que nos permite inferir que a gestão seja pouco democrática.

Devemos considerar, no entanto, na análise realizada, que a constituição do Estado democrático no Brasil, período que remonta o fim da ditadura e o estabelecimento da democracia, é um processo recente, assim também a instituição dos Conselhos paritários que se vinculam a este período histórico, fazem parte desse processo. Portanto, a intuição dos conselhos, a participação e o controle social também são experiências recentes.

Ao analisar a trajetória do Conselho Municipal do Idoso e as ações, percebemos que ainda não foi possível a este espaço público ganhar visibilidade e (re)conhecimento, por parte do executivo municipal, ao não identificar o local de funcionamento do Conselho, assim como por parte da comunidade.

Esta pesquisa é essencial porque possibilita a reflexão em torno desse espaço público que ainda está em processo de construção, por isso, é essencial apontar os limites e as dificuldades presentes no funcionamento e nas deliberações do Conselho no decorrer do período estudado (2006 – 2010). É preciso considerar, ainda, a trajetória histórica dos membros do Conselho, para verificar como o processo voltado para a participação foi gestado, uma vez que constatamos a presença significativa de idosos entre os membros das entidades não-governamentais.

Nesse sentido a continuidade deste estudo é indispensável, diante da ausência de estudos voltados para a realidade do espaço público do Conselho Municipal do Idoso, a fim

de qualificar e potencializar as ações deliberativas do Conselho e seus resultados na política destinada ao idoso.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Tamara. L. S. S. 60 anos. **Entrevista concedida por representante não-governamental**. Belém, 2011.

_____. J.M.F.R. 60 anos. **Entrevista concedida por representante não-governamental no CMI**. Belém, 2011.

_____. M. S. P. 66 anos. **Entrevista concedida por representante não-governamental no CMI**. Belém, 2011.

_____. M. R. B. 47 anos. **Entrevista concedida por representante governamental no CMI**. Belém, 2011.

ALCANTARA, Adriana de Oliveira. **Velhos institucionalizados e família: entre abafos e desabafos**. São Paulo: Alínea, 2004.

ALMEIDA, Vera Lúcia. Modernidade e velhice. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 75, p.35–54, 2003.

ARENDT, Hannah A. **A condição humana**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [São Paulo], v. 14, n. 40, p. 111-141, Jun. 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, p. 27–54, 2009.

BEAUVOIR, Simone. **La vejez**. Traducción Aurora Bernardes. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana, 1970.

BELÉM. Diário oficial do Município. **Orçamento Programa Anual 2010**. Disponível em: <<http://www.cinbesa.com.br/diario/arquivos/21012010.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2011.

BELÉM. **Política Municipal da Pessoa Idosa**. Lei nº 8357/04/ Lei Nº 8357, de 05 de agosto de 2004.

BELÉM. **Regimento Interno do Conselho Municipal do Idoso**, Resolução nº 01/2006, de setembro de 2006.

BERZINS, Maria Anselmo. A Longevidade da população: desafios e conquistas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 88, p. 5-18, nov. 2006.

BIDARRA, Zelimar. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 88, p. 41-58, nov. 2006.

BORDENAVE, Juan. **O Que é Participação?** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. **Orientações para as conferências municipais, regionais e estaduais dos direitos da pessoa idosa**. Brasília, 2011.

BRASIL. **Política Nacional De Assistência Social**. Versão Oficial. São Paulo: Cortez, 2004.

BREDEMEIER, Sonia Mercedes. Conselho do idoso como espaço público. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 75, p. 84-113, set. 2003.

BRUNO, Marta Regina. Cidadania não tem idade. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 88, p. 74-83, Nov. 2006.

CABRAL, Benedita Edina S.L. A superação das desigualdades na Velhice: mais uma questão social no século XXI. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS: a questão social no novo milênio, 8., 2004, Coimbra, **Anais...** Coimbra, 2004. p. 1-18.

CAMPOS, Edval B. Assistência Social: do descontrole ao controle social. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 88, p. 101-121, Nov. 2006.

_____. **Conselhos de Políticas setoriais no ambiente municipal**: estudo comparativo entre Belém, Ananindeua e Marituba. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política e Sociologia) – Instituto Universitário de pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

CAMPOS, Edval B.; MACIEL, Carlos. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 55, p. 143-155, nov. 1997.

CORREIA, Maria Valeria. Que controle social na política de assistência social? **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 72, p.43-60, nov. 2002.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Participação e Cidadania**: de que estamos falando? FACES: Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2004. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**. São Paulo: Cortez, 2007.

ELIAS, Norbet. **A solidão dos moribundos, seguido de envelhecer e morrer**. Tradução de Plínio Dentzein. Rio de Janeiro: Jorge Zhar, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. Cidadania: os idosos e a garantia de seus direitos. In: NÉRI, Anita Liberalesso (Org.). **Idosos no Brasil**: vivências, desafios e expectativas na terceira idade. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Edições SESC, p. 153-167, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**: da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS. Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 9-31, jan/jun. 2001.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pirâmide etária segundo grupos de idade do município de Belém 2000-2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/default.php?cod1=15&cod2=150140&cod3=15&frm=piramide>>. Acesso em: 23 maio 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais/2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.s.htm>> Acesso em: 23 fev. 2011.

Las Naciones Unidas para todas la Edades. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/olderpersons/index.html>>. Acesso em: 09 maio 2009.

LUKÁCS, Georg. **Ontologia do ser social**: os princípios ontológicos fundamentais de Marx. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MADRID. **Informe de la Segunda Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento**. Madrid. 2002. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/397/54/PDF/N0239754.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 07 maio 2009.

MARX, Karl. Introdução [a crítica da economia política]. In: MARX, Karl. **Manuscritos Econômicos – Filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril cultural, 1974.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MERCADANTE, Elisabeth. Velhice: a identidade estigmatizada. **Revista serviço social & sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 75. p. 55-73, Set. 2003.

MINAYO, Maria Cecília. **O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em Saúde**. São Paulo: HUCITEC, 2008.

MONTEIRO, Pedro Paulo. **Envelhecer: histórias, encontros, transformações**. 3. ed. Belo Horizonte: Autentica, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil. Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião para a Implementação do CMI**. Belém. 16 mar. 2006.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião da Comissão Eleitoral**. Belém. 31 mar. 2006.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião da Assembleia geral: eleição das organizações não-governamentais**. Belém. 05 maio 2006.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata da Primeira Reunião do Conselho Municipal da pessoa Idosa**. Belém. 24 ago. 2006.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião para apresentação do Regimento Interno**. Belém. 16 out. 2006.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 06 nov. 2006.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião do CMI com a Diretoria geral da SEMAJ**. Belém. 19 nov. 2007.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião da Eleição da Comissão Executiva do CMI**. Belém. 11 fev. 2009.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 03 abr. 2009.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 13 maio 2009.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 18 maio de 2009.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 17 jun. 2009.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 01 jul. 2009.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 08 jul. 2009.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 06 ago. 2009.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 05 mar. 2010.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 07 maio 2010.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 11 jun. 2010.

PARÁ. Conselho Municipal do Idoso. **Ata de Reunião**. Belém. 06 ago. 2010.

PARÁ. Governo do Estado. **Leis, Programas, Projetos e Benefícios para o Idoso**. Belém. SEEPS/ SETEPS, 2005.

PARÁ, Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos. **Análise da minuta do Regimento Interno do Conselho Municipal do Idoso**. Parecer jurídico. Belém. 19 set. 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Controle democrático com garantia de direitos**. Brasília: Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005.

PINTO, Antonio Luis; WINDT, Márcia Cristina. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento/1982. Disponível em: <http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan_de_accion_internacional_de_viena_sobre_el_envejecimiento.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2009.

PONTES, Andréa Mello. Como construir o envelhecer? In: BAÍIA, Heliana Evelin (Org.). **Velhice Cidadã: um processo em construção.** Belém: EDUFPA, p. 17-26, 2008.

_____. **El envejecimiento femenino en la ciudad de Belém do Pará.** Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Facultada de Ciencias Políticas y Sociologia, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009a.

PONTES, Andréa Mello. Velhos e velhas: cidadãos de direitos. **Revista Trilhas (UNAMA)**, Belém, v. 10, n. 21, p. 101-119, Jun. 2009b.

QUINTANEIRO, Tania; OLIVEIRA, Maria Ligia; OLIVEIRA, Márcia Gardênia. **Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1995.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social. Caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo para uma nova cultura política.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Silvana Maria. Direitos, desigualdade e diversidade. In: **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global. Limites e desafios da participação cidadã.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Solange Maria. **O envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social.** São Paulo, Cortez, 2008.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal de que se trata?** Editora UFMG. 2º Reimpressão. Belo Horizonte; 2006.

TORRES, Vera Lucia Scaramuzzini. **Velhice numa cidade do trópico.** 1998. 142f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Pará, Belém, 1998.

VERAS, Renato. A Longevidade da População: Desafios e Conquistas. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 75, p. 5-18, set. 2003.

VIOLIN, Tarso. **A sociedade civil e o Estado ampliado, por Antonio Gramsci**. Disponível em: <<http://raizesjuridicas.up.edu.br/arquivos/raizesjuridicas/File/Revista%206/Corpo%20Docente/15%20A%20sociedade%20civil%20e%20o%20Estado%20ampliado,%20por%20Antonio%20Gramsci.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

World Health Organization. **Crecimiento acelerado de la población adulta de 60 años y más de edad: Reto para la salud pública**. Disponível em <http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&task=view&id=2796&Itemid=1914>. Acesso em: 27 fev. 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

YIN, Robert. **Estudo de caso, planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

ANEXO A – Regimento Geral Das Entidades Não-Governamentais a terem assento no
Conselho

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS - SEMAJ
CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA - CMDPI

REGIMENTO DA ASSEMBLÉIA GERAL DAS
ENTIDADES NÃO – GOVERNAMENTAIS A TEREM ASSENTO NO CONSELHO

**CAPÍTULO I
DO OBJETIVO**

Art. 1º - O objetivo deste Regimento é estabelecer diretrizes para Assembléia Geral que escolherá as 07 (sete) Entidades da Sociedade Civil habilitadas a terem assento no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa – CMDPI/Belém, que será realizada no dia 05 de maio de 2006, na sede da Associação dos Mantenedores e Beneficiários da Petros – AMBEP, à Av. Governador Magalhães Barata, 695, andar térreo, Ed. Tropical Center.

**CAPÍTULO II
DA MESA COORDENADORA DA ASSEMBLÉIA**

Art. 2º - Para coordenar os trabalhos e o processo eleitoral, será composta mesa com 02 (duas) entidades indicadas pela Assembléia, tendo o acompanhamento do Ministério Público.

Art. 3º - A comissão Eleitoral deverá elaborar Ata Circunstanciada do processo eletivo a que se propõe.

**CAPÍTULO III
DA ELEIÇÃO E VOTAÇÃO**

Art. 4º - Poderão votar e ser votadas as Entidades consideradas habilitadas, obedecendo ao disposto no Edital de Convocação publicado em 10 de abril de 2006.

Art. 5º - Cada Entidade terá 03 (três) minutos para sua apresentação à Assembléia, após o que, será dado intervalo de 10 (dez) minutos para possíveis entendimentos, em seguida dar-se-á início ao processo da eleição.

Art. 6º - A eleição será através de voto direto e secreto, em um único escrutínio, e cada representante da Entidade habilitada, poderá votar em 07 (sete) entidades de sua preferência, incluindo a si mesma.

Art. 7º - Para votar o representante deverá:

- I – Identificar-se aos membros da Comissão Eleitoral com sua respectiva Entidade;
- II – Assinar a folha de votação;
- III – Receber um exemplar da cédula eleitoral devidamente rubricada pela Comissão Eleitoral;
- IV – Dirigir-se à cabine e marcar na cédula de votação as 07 (sete) Entidades de sua preferência;
- V – Depositar a cédula na Urna na presença da Comissão Eleitoral.

Art. 8º - Decorrido o horário fixado para o processo de votação e verificada a coincidência do número de votantes com o número de cédulas depositadas, proceder-se-á a contagem dos votos.

Parágrafo Único: As cédulas que contiverem rasuras serão anuladas.

Art. 9º - Após a votação será feita a apuração dos votos pela Comissão Eleitoral, considerando-se eleitas as Entidades com maior número de votos em ordem decrescente.

Parágrafo Primeiro: Em caso de empate, vence a Entidade mais antiga.

Parágrafo Segundo: No caso de desistência de uma ou mais das 07 (sete) Entidades eleitas ou a não indicação dos representantes em tempo hábil, será convocada imediatamente a Entidade que tenha ficado com o maior número de votos, a partir da 8ª colocada, que terá (ão) prazo de 05 (cinco) dias para indicação de seus representantes, Titular e Suplente.

Art. 10º - Apurado os votos será proclamado o resultado e aclamadas as Entidades que comporão o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa - CMDPI.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 11 - O presente Regimento será submetido à aprovação da Assembléia Geral.

Art. 12 - A Assembléia Geral de que se trata este Regimento é soberana para decidir e dirimir quaisquer dúvidas e situações que não estejam aqui contempladas, com o devido acompanhamento da Comissão Eleitoral.

Art. 13 - No prazo de 05 (cinco) dias, após a eleição, as Entidades deverão informar à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos - SEMAJ, os nomes do Titular e Suplentes para que sejam nomeados por ato do Prefeito Municipal, seguindo-se a posse até 30 (trinta) dias após a nomeação.

Belém, 25 de abril de 2006.

Comissão Eleitoral:

ANEXO B – Ficha de Credenciamento



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS
CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO

FICHA DE CREDENCIAMENTO Nº.

Nome da Entidade:

Objetivo da Entidade:

.....

CNPJ/MF Nº.: Fundação:/...../.....

Endereço:

Perímetro:

Bairro: CEP: Município/Cidade: *Belém-PA.*

Telefones: Fax:

E-mail:

Presidente: Diretor(a):

DOCUMENTOS APRESENTADOS: () Cópia Autenticada () Cópia Simples à conferir.

- 1 - () Constituição Social, sem fins econômicos, devidamente registrada em Cartório, por pelo menos 12 meses antes da publicação do Edital de convocação para a presente eleição;
- 2 - () Comprovante de Inscrição no CNPJ/MF - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas;
- 3 - Comprovação de Atuação ligada à Defesa dos Direitos do Idoso por durante 12 meses anteriores à publicação do edital de convocação;
- 4 - () Ata de Eleição da atual direção da entidade, devidamente registrada em Cartório;
- 5 - Ficha de Inscrição dos Candidatos, titular e suplente, para representar a entidade perante o Pleno de Conselheiros;
- 6 - () Ata da Assembléia aprovando a indicação de dois nomes para atuarem como Delegados, na Sessão de Plenária de Eleição, a fim de que possa exercer o direito de voto.

DECLARAÇÃO: declaro para os devidos fins que as informações acima são idôneas e correspondem à verdade.

Belém-PA, de de

.....
Carimbo e assinatura

Nome:.....

CPF:..... RG:.....

Cargo:.....

ANEXO C – Ficha de Inscrição do Candidato a Titular e Suplente



8

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS
COMISSÃO ELEITORAL

FICHA DE INSCRIÇÃO DO CANDIDATO A TITULAR E SUPLENTE

Nº DE INSCRIÇÃO: _____/2008

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO TITULAR	
Nome: _____	
Apelido: _____ Nome para cédula: _____	
Estado Civil _____ Sexo: () F () M Data de Nasc.: ____/____/____	
Endereço Residencial: _____	
Bairro: _____	Cidade: _____ n° _____ CEP: _____
Telefone residencial: _____ Celular: _____	
Escolaridade: () Nível Fundamental - () completo () incompleto	
() Nível Médio/Técnico - () completo () incompleto	
() Nível Superior - () completo () incompleto	
E-mail: _____	

assinatura	
DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO SUPLENTE	
Nome: _____	
Apelido: _____ Nome para cédula: _____	
Estado Civil _____ Sexo: () F () M Data de Nasc.: ____/____/____	
Endereço Residencial: _____	
Bairro: _____	Cidade: _____ n° _____ CEP: _____
Telefone residencial: _____ Celular: _____	
Escolaridade: () Nível Fundamental - () completo () incompleto	
() Nível Médio/Técnico - () completo () incompleto	
() Nível Superior - () completo () incompleto	
E-mail: _____	

assinatura	
DOCUMENTOS APRESENTADOS: (marcar com um X)	
DOCUMENTOS APRESENTADOS: () cópia autenticada () cópia simples à conferir	
DO TITULAR	DO SUPLENTE
Comprovante de RG	Comprovante de RG
Comprovante de CPF	Comprovante de CPF
Comprovante do Título de Eleitor	Comprovante do Título de Eleitor
Comprovante de residência	Comprovante de residência
Declaração de vínculo com a entidade	Declaração de vínculo com a entidade
Curriculum Vitae	Curriculum Vitae
Ata da Assembléia que o elegeu para participar	Ata da Assembléia que o elegeu para participar

9

ANEXO D – Carta da I Conferência Municipal da Pessoa Idosa

C.M.I
16.06.08

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS
CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO

CARTA DA CONFERÊNCIA

O Conselho Municipal do Idoso vem apresentar a carta de intenções votada na I Conferência Municipal da Pessoa Idosa de Belém, assim como as entidades participantes como Delegados para a Conferência Estadual.

Área da Saúde:

- Que seja incluída no calendário nacional de imunização a vacina pneumocócica para todos os idosos, independente se estes estão ou não acamados, visando a prevenção da pneumonia.
- Que sejam criados leitos geriátricos em todos os hospitais públicos e privados.
- Que seja implantado o Centro-Dia-Geriátrico para idosos em processo de fragilização com seqüelas ou incapacidades que necessitam ser minimizadas.
- Garantir o atendimento integral e gratuito de medicamentos de uso contínuo à pessoa idosa.
- Capacitar profissionais que atendem à pessoa idosa nos serviços públicos, com cursos de geriatria e gerontologia, com objetivo de proporcionar atendimento de melhor qualidade.
- Ampliar os recursos para o programa de saúde do idoso, para reequipar a Casa do Idoso e os serviços de atenção básica da Rede Municipal de Saúde.
- Implantar equipes de atendimento domiciliar à pessoa idosa com médico, enfermeira, assistente social, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional e psicólogo.

Área da Educação

- Inserir nos currículos escolares conteúdos transversais sobre o processo de envelhecimento humano e direitos da pessoa idosa.
- Promover cursos de formação política, capacitando a pessoa idosa no exercício da cidadania.
- Realizar campanhas educativas, inclusive nos meios de comunicação, visando a conscientização da população. Em especial motoristas e cobradores de transportes coletivos, com a finalidade de reduzir o preconceito e aumentar a valorização da pessoa idosa e o envelhecimento humano.

Área de Acessibilidade

- Criar mecanismos e equipamentos urbanos visando a eliminação de barreiras nas ruas, transportes coletivos, hospitais e prédios públicos com o objetivo de facilitar o acesso à pessoa idosa

Área de Segurança e Justiça

- Implantação da Delegacia do Idoso
- Requerer junto ao TJE a criação de mais varas de juizado especial do idoso.
- Implantar o Disk Idoso





PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS
CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO

Área de Assistência Social

- Implantar a carteirinha do idoso que não possui renda, para acesso gratuito ao transporte interestadual.
- Humanização e fiscalização no centros de convivência, albergues e asilos, capacitando os gestores e técnicos
- Criação de novos centros de convivência, considerando os Distritos de Belém.
- Implantação do Centro Integrado de Valorização da Pessoa Idosa, ofertando serviços de saúde, assistência social, educação, informática, esporte, lazer e justiça.
- Garantir espaço físico para o atendimento do Benefício de Prestação Continuada – BPC no Município de Belém.
- Divulgar o dia 15 de junho – Dia Mundial de Conscientização da Violência Contra a Pessoa Idosa.
- Garantir o funcionamento eficaz dos Conselhos, alocando infra-estrutura, adequando verbas suficientes para atender as demandas.

Financiamento e Orçamento

- Criar incentivos fiscais que garantam a criação do Fundo Municipal da Pessoa Idosa.

Delegados

- Governamentais
 - Marcelo Bastos – Titular
 - Francimar Oliveira - Suplente
 - Rosana Albuquerque – Titular
 - Nair Góes – Suplente
- Não-governamentais
 - Terezinha Torres – Titular
 - Maria Madalena Souza – Titular
 - Selma Maria Coelho - Titular

ANEXO E – Formulário de Denúncia



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS
CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO

FORMULÁRIO DE DENÚNCIA

DENUNCIA Nº _____ PÁGINA: _____

1. Denunciado: _____

2. Data da Denúncia: _____

3. Hora da Denúncia: _____

4. Local da Denúncia: _____

5. Histórico da Denúncia: _____

6. Denunciante: _____

ANEXO F – ROTEIRO PARA ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Roteiro para Entrevista

A entrevista será realizada com os representantes da sociedade civil e com os representantes governamentais do Conselho Municipal do Idoso. O roteiro está dividido em duas partes: a primeira parte composta por perguntas fechadas que se destinam à obtenção das informações básicas para elaboração do Perfil Socioeconômico do Conselheiro. E a segunda parte composta por perguntas abertas, para que o representante da sociedade civil e o representante governamental possam expressar livremente o seu entendimento sobre o tema perguntado. Destina-se a coleta das informações referentes ao entendimento do entrevistado a respeito da temática que está sendo pesquisada.

1ª PARTE DO ROTEIRO

1. Nome

2. Idade _____ anos

3. Sexo: Feminino () Masculino ()

4. Nível de escolaridade

5. Ocupação: Servidor Público () Empresa Privada ()
Desempregado () Aposentado () Pensionista ()

6. Renda: até 3 salários mínimos () 4 a 6 salários mínimos ()
7 a 10 salários mínimos () acima de 10 salários mínimos ()

7. Mandato de Conselheiro: 2006 – 2008 () 2008 – 2010 ()

8. Diretor (anos)

9. Filiação Partidária: sim () Não ()

10. Entidade representada no Conselho Municipal

11. Tempo em que é membro da entidade representada

2ª PARTE DO ROTEIRO

1. Como funciona o Conselho Municipal do Idoso – CMI?

2. Como o CMI se organiza? Conforme Regimento Interno.

3. Como o CMI registra as suas atividades?

4. Quem é o responsável pela atribuição de registrar as atividades?

5. Existem comissões de trabalho? Se a resposta for afirmativa: Quais? Como são formadas? Quais as funções das comissões?

6. O CMI recebe denúncias? Quais os tipos? Como são encaminhadas as denúncias?

7. Houve capacitação dos Conselheiros? Se a resposta for afirmativa: Quais? Qual a contribuição dessas capacitações?

8. Quais as atividades do CMI? Como é realizado o planejamento dessas atividades?

9. Depois de realizadas essas atividades são avaliadas?

10. Como são elaboradas as Reuniões do CMI? Quem define a Pauta?

11. Existem conflitos no CMI? Se a resposta for afirmativa: como são resolvidos os conflitos?
