

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

Isabella Lourenço Lins

**O IDOSO E A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS
PÚBLICAS:**

uma análise sobre a articulação entre arenas nacionais

Belo Horizonte
2017

Isabella Lourenço Lins

**O IDOSO E A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS
PÚBLICAS:
uma análise sobre a articulação entre arenas nacionais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Inovações da Democracia e Tendências Contemporâneas da Gestão Participativa.

Orientadora: Prof^a. Dra. Cláudia Feres Faria - UFMG

Belo Horizonte
2017

Folha de aprovação

Dissertação intitulada “ *O idoso e a construção participativa de políticas públicas: uma análise sobre a articulação entre arenas nacionais*” de autoria da mestranda Isabella Lourenço Lins, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professora Dra. Cláudia Feres Faria – DCP/UFMG – Orientadora

Dra. Viviane Petinelli e Silva – DCP/UFMG

Professor Dr. Serafim Fortes Paz – PPGSSDR/UFF

Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus e a minha família pelo apoio que recebi durante todos os momentos do mestrado. Meu agradecimento especial à minha mãe, pelo seu amor incondicional, por nunca medir esforços para ajudar na realização dos meus sonhos e por sempre acreditar em mim. E a Giulia, minha querida irmã, que ilumina a minha vida de uma maneira muito especial.

Ao Gabriel, pelos inúmeros momentos de companheirismo durante a escrita desta dissertação. Agradeço pelo amor, pela paciência e incentivo nas horas em que mais precisei. Obrigada pelas inúmeras tentativas de me ensinar a levar a vida com mais leveza.

À melhor amiga e irmã que a vida me presenteou, Maysa, pelo apoio, pela compreensão e carinho, e principalmente, pela torcida verdadeira de sempre. Às minhas amigas, Lari, Agatha, Je e Lele, que mesmo com a distância e rotinas tão diferentes, sempre arrumaram um jeito de se fazerem presentes nos momentos importantes da minha vida.

À minha querida Rô, amiga, quase mãe, psicóloga e conselheira de todos os assuntos e todas as horas, o meu agradecimento especial, por ter me dado seu apoio de forma incondicional em todos os momentos.

Aos meus colegas e amigos do mestrado, principalmente, ao melhor 7 que ganhei ao entrar nesse programa: Lu, Luiza, Stephanie, Lucas, Raquel, Fábio e Laura. Obrigada pela paciência, pelo incentivo e pelas inúmeras risadas.

À minha amiga Luísa, presente recebido na graduação em Ciências Sociais, pelo apoio, pela torcida e, principalmente, pela amizade verdadeira.

Ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, principalmente aos meus professores e ao Alessandro, que com todo seu carinho e paciência sempre resolveu meus problemas burocráticos. Meu agradecimento especial as professoras Telma e Natália por contribuírem para meu amadurecimento intelectual.

À professora Cláudia Feres Faria, meu agradecimento mais que especial, pelo apoio, dedicação, conversas e pelos conhecimentos transmitidos durante os momentos de orientação. Agradeço a paciência que teve com meus erros e limitações.

À Capes pela possibilidade de me dedicar integralmente à pesquisa custeada com o dinheiro público. E aos membros da banca pelas valiosas contribuições.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que tornaram, de uma forma ou de outra, a caminhada até aqui muito mais fácil, leve e possível.

Com o passar dos anos, as árvores tornam-se mais fortes e os rios, mais largos. De igual modo, com a idade, os seres humanos adquirem uma profundidade e amplitude incomensurável de experiência e sabedoria. É por isso que os idosos deveriam ser não só respeitados e reverenciados, mas também utilizados como o rico recurso que constituem para a sociedade.

(Kofi Annan)

RESUMO

O estudo de caso proposto por esta dissertação insere-se dentro de uma geração de trabalhos que vem se preocupando com as possibilidades de interações das diferentes Instituições Participativas, numa perspectiva que convencionou-se chamar de sistêmica. A abordagem sistêmica apresenta-se como um recurso teórico metodológico que tem sido explorada na análise de diversas políticas públicas, tanto no contexto brasileiro, quanto internacional. Esta dissertação utiliza tal abordagem na análise de uma política pública específica: a política nacional dos idosos. Para tal, ela avalia como duas importantes arenas participativas, Conselho e Conferência Nacional, doravante tratadas como IPs, se relacionam entre si e com órgão gestor da política, a Secretaria de Direitos Humanos, para debater e implementar políticas nesta área. Três variáveis são apontadas como possíveis indutoras da interação entre essas arenas: desenho institucional, circulação de atores e temas. Os resultados demonstram que essa interação ocorre, em certa medida, mas apresenta algumas das patologias apontadas pela literatura sobre sistemas deliberativos. No que concerne aos fatores endógenos que podem afetar a interação entre as arenas analisadas, hipóteses e explicações alternativas são levantadas e sugeridas.

Palavras-chaves: Instituições Participativas, interação sistêmica, Política Nacional do Idoso

ABSTRACT

The case study proposed by this dissertation is part of a generation of works that has been worried about the possibilities of interactions of the different Participatory Institutions in a perspective that has been called systemic. The systemic approach presents itself as a theoretical methodological resource and has been explored in the analysis of several public policies, both in the Brazilian and international context. This dissertation uses this approach in the analysis of a specific public policy: the national policy of the elderly. To that end, it assesses how two important participatory arenas, the Council and the National Conference, relate to each other and to the policy management body, the Human Rights Secretariat, to discuss and implement policies in this area. Three variables are considered as possible inducers of the interaction between these arenas: institutional design, circulation of actors and themes. The results demonstrate that this interaction occurs to some extent, but presents some of the pathologies pointed out in the literature on deliberative systems. With regard to the endogenous factors that may affect the interaction between the analyzed arenas, hypotheses and alternative explanations are raised and suggested.

Keywords: Participatory Institutions, systemic interaction, National Policy of the Elderly.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Esquema analítico dos temas	35
Figura 2 – Modelo analítico proposto.....	37
Gráfico 1 – Documentos publicados no DOU 2008-2012.....	122
Gráfico 2 – Documentos do CNDI publicados no DOU por ano	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de deliberações da 3ª Conferência Nacional selecionadas	121
Tabela 2 – Deliberações da 3ª CNDI por tema.....	121
Tabela 3 – Documentos do CNDI publicados no DOU por tema.....	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Cronologia de parte da legislação brasileira, eventos internacionais e nacionais relacionados à Pessoa Idosa	55
Quadro 2 – Composição do CNDI na gestão 2010-2012	67
Quadro 3 – Composição do CNDI a partir de 2012	68
Quadro 4 – Organização interna do CNDI.....	69
Quadro 5 – Síntese do desenho institucional do CNDI.....	71
Quadro 6 – Estruturas de Organização da 3ª CNDI.....	74
Quadro 7 - Organização Interna da conferência.....	75
Quadro 8 – Síntese do desenho institucional da 3ª CNDI.....	77
Quadro 9 – Organização Interna da SDH.....	80
Quadro 10 – Atores representantes da Sociedade Civil no CNDI gestão 2010-2012.....	86
Quadro 11 – Composição das Comissões do CNDI 2010-2012 por segmento.....	89
Quadro 12 – Composição Comissão Organizadora da 3ª CNDI.....	94
Quadro 13– Ano de criação/realização, organização interna e funções em relação a Política Nacional do Idoso (PNI) por arena analisada.....	102
Quadro 14 – Participação, representação e formas decisórias por arena analisada.....	103
Quadro 15 – Interação SDH, CNDI e Conferência	105
Quadro 16 - Interação CNDI e SDH.....	113
Quadro 17 – Conexão via desenho institucional e suas patologias.....	114
Quadro 18 – Circulação dos atores da sociedade civil entre o CNDI e 3ª CNDI.....	116
Quadro 19 – Circulação dos atores governamentais entre o CNDI e 3ª CNDI	117
Quadro 20 – Conexão via circulação de atores e suas patologias.....	120
Quadro 21 - Presença dos temas identificados no CNDI e na SDH.....	124
Quadro 22 - Documentos do CNDI e da SDH analisados na dissertação	143

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCMI - Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade
ABRAZ - Associação Brasileira de Alzheimer
ACEPI - Associação Cearense Pró-Idosos
AMAI - Associação Maranhense de Idosos
AMPID- Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência
ANADEP - Associação Nacional dos Defensores Públicos
ANG - Associação Nacional de Gerontologia
ARPI - Associação Riograndense da Pessoa Idosa do Rio Grande do Norte
ASSIPA - Associação dos Idosos do Pará
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CFESS - Conselho Federal de Serviço Social
CFP - Conselho Federal de Psicologia
CGCNDI - Coordenação Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CGDI - Coordenação Geral dos Direitos do Idoso
CIAPE - Centro Interdisciplinar de Assistência e Pesquisa em Envelhecimento
CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNCD/LGBT - Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
CNDI - Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNF - Confederação Nacional das Instituições Financeiras
COBAP - Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
CONANDA- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONTAG- Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
DOU - Diário Oficial da União
FENAPAES- Federação Nacional das APAES
FNI – Fundo Nacional do Idoso
GTs - Grupos de Trabalho
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPs - Instituições Participativas
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MORHAN - Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PNI - Política Nacional do Idoso

PPI - Pastoral da Pessoa Idosa

PT – Partido dos Trabalhadores

SBGG - Sociedade Brasileira de Geriatria

SESC - Serviço Social do Comércio

SDH - Secretaria de Direitos Humanos

Unesco - Organização para a Educação, Ciência e Cultura

3ª CNDI - 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A ANÁLISE DOS ARRANJOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL PÓS 88: DOS ESTUDOS DE CASO À ARTICULAÇÃO SISTÊMICA	18
1.1 Conselhos e conferências: uma nova relação estado e sociedade?	19
1.2 Estudos sobre as IPs: do caso para a abordagem relacional	24
1.3 Abordagem teórica e metodológica para análise da relação entre múltiplas arenas: sistema participativo e deliberativo	27
1.4 Operacionalizando a ideia de sistemas participativo e deliberativo: conectores sistêmicos.....	29
1.5 Modelo analítico proposto: delimitando as variáveis	31
2 DIMENSÃO HISTÓRICA E INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA PARA OS IDOSOS.....	37
2.1 Cenário internacional	37
2.2 Contexto brasileiro	43
2.3 A Política Nacional da Pessoa Idosa (PNI).....	57
3 O IDOSO E A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA	64
3.1 Desenho institucional	65
3.1.1 Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (2010-2012).....	66
3.1.2 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso	72
3.1.3 Secretaria de Direitos Humanos	78
3.2 Atores	82
3.2.1 Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (2010-2012).....	84
3.2.2 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso	92
3.2.3 Secretaria de Direitos Humanos	97
3.3 Desenho, atores e funções na PNI: conselho, conferencia e órgão gestor	101
4 INTERAÇÃO ENTRE ARENAS: SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO?	104
4.1 Desenho Institucional	105
4.2 Circulação de atores	115
4.3 Temas	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	132
APÊNDICES.....	144

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil passou por um amplo processo de institucionalização da participação social. Esse processo, que teve início no final dos anos 80, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, foi intensificado com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência da República em 2003. Partido este com um projeto político participativo, tendo como uma de suas propostas a “participação social como método de gestão”.

Durante os anos dos governos do PT, principalmente na gestão de Lula, fez-se perceptível a disseminação de diferentes formas de interação e colaboração entre o Estado e a sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Nota-se, além de uma ampliação dos conselhos e das conferências nacionais, nas mais diversas áreas de políticas públicas, o surgimento de audiências, consultas públicas, mesas de negociação e ouvidorias.

Além de criar e potencializar diferentes arenas participativas, também é possível notar um esforço por integrá-las, com o surgimento, no primeiro mandato do governo Lula, da ideia de criar um Sistema Nacional de Participação (SNPS). Esse SNPS seria constituído por um conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já existentes e sua interface com as novas formas e linguagens participativas. Em 2014, durante o governo Dilma, ocorreu a publicação do Decreto nº 8.243, que criava esse SNPS. O decreto despertou críticas dentro e fora do sistema político, sendo derrubado pelo Congresso Nacional. O principal argumento dos críticos é que esse sistema era uma tentativa do governo federal de esvaziar o poder das instâncias tradicionais de representação política, principalmente o Congresso Nacional, em prol da construção de um “regime bolivarianista”, inspirado nos modelos da Venezuela e de Cuba.

Diferentemente, do ponto de vista teórico, assiste-se a um giro na teoria deliberativa, que se configura como uma virada sistêmica, que busca integrar diferentes arenas com padrões de ação diversos para buscar em contextos complexos alcançar maior justiça e eficácia nas políticas públicas. Esse giro, implica um deslocamento de uma perspectiva individual e microanalítica, focada nos espaços e atores analisados isoladamente, para uma compreensão sistêmica e macroanalítica da deliberação ao longo do tempo. (FARIA, 2012a)

O argumento central dos principais autores dessa perspectiva teórica é que nenhum fórum, mesmo que idealmente constituído, tem capacidade deliberativa suficiente para legitimar a maioria das decisões e políticas adotadas nas democracias. Desta constatação,

surge então a proposta da abordagem sistêmica, uma vez que “é necessário ir além do estudo das instituições e processos individuais e examinar sua interação no sistema como um todo” (MANSBRIDGE et.al, 2012, p. 2).

A abordagem sistêmica apresenta-se como um recurso teórico metodológico interessante para analisar a interação entre arenas que fazem parte de uma mesma política pública e esse tipo de análise tem sido explorada em estudos internacionais (HENDRIKS, 2006; MANSBRIDGE et al. 2012) e nacionais. No Brasil, este tipo de abordagem vem sendo utilizado em pesquisas sobre a política de assistência social (FARIA; CUNHA, 2014, ALMEIDA; CUNHA, 2014; 2016), saúde e política para mulheres (FARIA et al, 2012; FARIA, 2015).

A pesquisa desenvolvida neste trabalho se enquadra neste novo campo de estudos e se coloca como uma tentativa de contribuir para esse debate, ao analisar mais uma política pública, que em comparação com as supracitadas, é muito menos institucionalizada. Essa análise aporta novas contribuições para a análise das interações entre as arenas, como a influência que a trajetória da política pública, ou seja, sua organização histórica e institucional, coloca para a ideia de interação sistêmica.

Ao analisar esta interação sistêmica, é preciso ter a clareza de que, se por um lado a institucionalização da interação entre Estado e sociedade, no Brasil, apresenta uma aparente estabilidade, por outro as arenas participativas não são isentas de disputas políticas. Disputas estas que podem afetar a interação entre as partes do sistema. A relação entre atores da sociedade civil e o Estado é complexa e multifacetada, podendo combinar elementos aparentemente contraditórios, como cooperação, contestação e autonomia (DOOWON, 2006).

Sendo assim, além de analisar *se* e *como* ocorre a interação entre as partes do sistema, é preciso considerar também as patologias, como a dominação institucional, que podem comprometer essa interação sistêmica. Parkinson (2012) alerta que, se deixado à sua própria sorte e naturalidade, o relacionamento entre as partes do sistema será mais de “desacoplamento” do que de complementaridade.

A presente dissertação pretende utilizar a abordagem sistêmica na análise de uma política pública específica: a política de direitos do idoso. Analisamos aqui uma parte de um possível “sistema de participação e deliberação da política nacional do idoso”: as arenas nacionais. Pensar numa interação sistêmica que envolva todos os níveis territoriais requer uma análise que foge do escopo deste trabalho.

Buscamos avaliar, portanto, arenas e atores envolvidos na construção desta política por meio da análise dos Conselho e Conferência de políticas públicas/direitos e da Secretaria de Direitos Humanos. Serão, portanto, analisados o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (2010-2012) e a 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso (2011), bem como o órgão de gestão federal que é responsável pela coordenação da Política Nacional do Idoso: a Secretaria de Direitos Humanos.

A pesquisa proposta, acredita-se, apresenta uma relevância social na medida em que busca analisar as interações entre arenas em uma política pública que tende a se tornar cada vez mais central. Estamos diante de um processo, cada vez mais crescente, de socialização da gestão da velhice que, durante muito tempo, foi considerada como uma questão da esfera privada e familiar ou de associações filantrópicas, e tem se transformado, cada vez mais, em uma questão pública (DEBERT, 1997).

O Estado brasileiro reconheceu seu dever na proteção ao idoso a partir da promulgação da Constituição de 1988, quando estabeleceu a responsabilidade do governo de proteger, assistir e amparar a pessoa idosa. O conceito “idoso” é consolidado na sociedade brasileira na década de 1990, em meio ao esforço de assegurar à população envelhecida direitos de cidadania. Sendo assim, o idoso configura-se como um ator político, cujo critério de pertencimento a essa categoria é a idade cronológica. As pessoas a partir de 60 anos, independentemente de suas crenças, características e necessidades próprias, foram transformadas em um “sujeito único” de direitos. (SIMÕES, 1998; 2004).

A temática do envelhecimento tem adquirido crescente relevância nos últimos anos, uma vez que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) vem apontando uma tendência de crescimento da população idosa no país. Se, por um lado, o envelhecimento é uma realidade que o país já está vivenciando, por outro é um tema ainda pouco explorado na Ciência Política. Para além da questão etária, o envelhecimento é um fenômeno complexo, que apresenta outras dimensões que vão além da biológica e psicológica, como as dimensões sociais e econômicas.

Sendo assim, diante desta pluralidade, o processo de formulação de políticas públicas para pessoas idosas torna-se mais complexo. Acredita-se, assim, que a gestão participativa possa ajudar. Fung (2006), dentre outros, pontuam que a participação afeta diretamente não apenas a legitimidade e a justiça das políticas públicas, mas também a eficácia das mesmas por agregar uma maior quantidade e qualidade de informações disponíveis para a tomada de

decisões adequada, assim como uma maior heterogeneidade de esquemas cognitivos que são úteis para tratamento de problemas complexos.

Para empreender a análise proposta, este trabalho foi organizado em 4 capítulos: o primeiro capítulo trata da institucionalização da participação social no Brasil com foco nas duas principais inovações democráticas que surgiram pós-88: conselhos e conferências. Apresentamos as mudanças nos padrões de análise desse tipo de participação, dos estudos de apenas uma arena participativa, para uma análise das possíveis interações entre arenas. Cabe salientar, que não se trata de uma revisão bibliográfica exaustiva, mas somente uma apresentação das principais características dessas instituições participativas e dos argumentos da abordagem sistêmica para análise das interações entre arenas. Neste capítulo, apresentamos também a operacionalização dessa abordagem e o modelo analítico utilizado neste trabalho.

No segundo capítulo, analisamos como a questão do envelhecimento ganha visibilidade e formata uma agenda de políticas públicas para as pessoas idosas. Através da análise da trajetória histórica da política nacional do idoso, busca-se identificar as instituições criadas, os avanços e a organização dos atores sociais, mapeando quais são e como atuaram nesse processo de organização institucional da política. Consideramos que, assim como a organização histórica institucional de uma política pública pode afetar o funcionamento e até mesmo a constituição dos atores nas arenas participativas, tal organização pode também afetar a interação entre elas e com outras arenas.

No capítulo 3, focamos na descrição e na análise das três arenas, de forma isolada, a partir de duas variáveis: desenho institucional e atores. O objetivo é apresentar *como* funcionam e *quem* participa dessas arenas. Consideramos que antes de analisar a interação entre elas, é preciso identificar as características próprias de cada uma. O funcionamento e os atores envolvidos podem influenciar essa interação, assim como as funções atribuídas a cada arena podem demonstrar os limites de atuação de cada parte do sistema. Sendo assim, também identificamos neste capítulo as *principais funções* de cada arena na política analisada.

Posteriormente, no capítulo 4, analisamos *se* e *como* ocorre a interação entre as arenas, a partir da análise de dois conectores apontados pela literatura de sistemas: Desenho institucional (4.1) e Circulação de atores (4.2). Nesta dissertação, introduzimos a análise de um terceiro possível conector sistêmico, nomeado Temas (4.3).

A análise dos conectores citados revela alguns limites destas interações, como a dominação institucional e o desacoplamento que dificultam a interação entre as partes que compõe o sistema, afetando assim o pleno desenvolvimento do próprio sistema.

Por fim, além dos conectores (capítulo 4), que se configuram como fatores endógenos de interação, consideramos que existem determinados fatores exógenos, como capacidade de mobilização da sociedade e o projeto político do gestor que podem afetar essa interação sistêmica, uma vez que ela não ocorre em um vazio social. Esta dissertação busca contribuir ao analisar quais e como os fatores exógenos podem impulsionar (ou não) o sucesso ou fracasso dessas interações.

Os dados trabalhados por esta dissertação são oriundos da análise documental, de entrevistas realizadas e questionários aplicados. Os documentos analisados estão listados em anexo (Apêndice A), entre eles constam decretos, leis, regimentos internos, portarias, relatórios de gestão. As entrevistas semi-estruturadas e os questionários, enviados por e-mail, (Apêndice B) foram realizados com atores do CNDI, da 3ª Conferência Nacional e do órgão de gestão federal ao qual a política do idoso está vinculada.

1 A ANÁLISE DOS ARRANJOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL PÓS 88: DOS ESTUDOS DE CASO À ARTICULAÇÃO SISTÊMICA

A participação institucionalizada no Brasil foi legalmente ampliada pela Constituição Federal de 1988¹ que definiu, para algumas políticas específicas, sua obrigatoriedade, assim como reuniu mecanismos indiretos e diretos para operacionalizá-la. Instituições participativas foram então multiplicadas, nos diversos níveis da federação, como os Conselhos e as Conferências. Estes espaços, construídos na interface governo e sociedade civil, consolidaram formas híbridas de participação e expandiram a cidadania em todos os níveis da federação através da criação de oportunidades para a deliberação de novas demandas e para a redistribuição do poder entre o governo federal e o municipal (AVRITZER, 2007).

Esta realidade institucional de expansão ganha novos contornos a partir de 2003, quando o Partido dos Trabalhadores (PT)² assume a liderança do executivo nacional e inicia um esforço sistemático de incorporação dessas formas de interação entre governo e sociedade civil em diferentes áreas de políticas públicas. A realização de um conjunto de conferências – prática que já existia antes de 2003, constituiu uma das marcas registradas do governo do PT. De 1941 a 2016, foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 112 aconteceram entre 2003 e junho de 2016 nas diversas áreas de políticas públicas, e mobilizaram milhões de pessoas em milhares de municípios, estados e no nível federal. Em relação aos conselhos no âmbito nacional, dos 57 conselhos existentes, 24 foram criados nas gestões do PT. Outros 16 conselhos foram reformulados, em termos de ampliação do poder decisório e número de representantes, neste mesmo período³.

O aumento da participação institucionalizada no país despertou interesse de pesquisadores, nacionais e internacionais, que construíram uma vasta literatura com diferentes enfoques analíticos sobre essa institucionalização. O estudo proposto por essa dissertação

¹ A promulgação da Constituição Federal de 1988 mudou a lógica do processo de políticas no Brasil, de centralizado, este se tornou descentralizado. As diversas competências que eram, até então, exclusivas do governo federal foram atribuídas, ademais, aos governos municipais e/ou estaduais e à sociedade civil, compartilhadamente (ARRETCHE, 1999, 2002).

² Além de conselhos e conferências, observou-se, também, a ampliação de ouvidorias, consultas públicas, audiências públicas, e outros formatos menos institucionalizados de participação, como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação, envolvendo atores sociais e estatais (PIRES, 2014).

³ O número de conselhos municipais e estaduais aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990 (AVRITZER, 2007). Importante ressaltar que a criação de conselhos nacionais, de políticas públicas inéditas na agenda do governo ou não, impulsiona a criação de conselhos da mesma temática nos outros entes federados: estados e municípios. Dados revelam que no nível municipal, existem 43.156 conselhos (BUVINICH, 2014) e no estadual são cerca de 541 em funcionamento, sendo em média, 20 por estado (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

insere-se dentro de uma geração de trabalhos que vem se preocupando com as possibilidades de interações entre as diferentes Instituições Participativas (IPs) e o Estado, entre IPs e a sociedade e entre as próprias IPs numa perspectiva que convencionou-se chamar de sistêmica (ALMEIDA, 2014; CUNHA; ALMEIDA, 2013; FARIA et al, 2012; MENDONÇA, 2013).

A utilização da abordagem sistêmica nos estudos sobre participação vem do reconhecimento da complexidade das democracias contemporâneas, principalmente em contextos de larga escala, em que uma ampla variedade de atores individuais, coletivos, instituições, associações da sociedade civil, presentes nos mais variados espaços governamentais, híbridos e não- governamentais, mobilizam ideias e interesses na busca de políticas públicas mais justas e eficazes.

Parafraseando Mansbridge et al (2012), uma das idealizadoras da perspectiva sistêmica no interior da teoria deliberativa

(...) porque a política envolve alinhamentos da vontade, tanto a favor, como contra [e] um amplo número de cidadãos, é praticamente impossível conceber um sistema político que não divida os trabalhos de julgamento e os recombine de várias formas (MANSBRIDGE et al, 2012, p. 5).

Por isto, faz-se necessário não apenas identificar e conhecer as partes que compõem os possíveis sistemas, mas também como e quais são os limites da interação entre essas partes.

Na primeira seção deste capítulo, analisaremos duas das principais inovações democráticas do Brasil pós-88, Conselhos e Conferências, para em seguida, na seção 1.2, mostrar e justificar as mudanças nos padrões de análise das mesmas. Na seção 1.5, depois de apresentar a ideia de sistemas deliberativos (seção 1.3) e sua operacionalização (seção 1.4), apresentaremos o modelo analítico utilizado nesta dissertação.

1.1 Conselhos e conferências nacionais: uma nova relação estado e sociedade?

A partir da transição democrática brasileira, as relações entre sociedade e Estado sofreram intensas transformações. A participação que, no período de 1960 a 1980, condensava a crítica acadêmica e dos atores sociais perante os déficits de inclusão política das instituições, a partir da Constituição de 1988, assume uma feição institucional e se torna parte do arcabouço jurídico do Estado, atingindo, assim, um elevado grau de institucionalização (LAVALLE, 2011).

A relação entre o Estado e a sociedade civil é reconfigurada nesse processo e ocorre uma maior aproximação e, em certa medida, uma interdependência entre eles (AVRITZER, 2012). Movimentos e organizações da sociedade, que durante o regime ditatorial estavam “de costas” para o Estado, passaram a inserir-se nos espaços de participação institucional. Ocorre uma mudança no repertório de ação desses atores do confronto direto para a busca de benefícios concretos através de negociações e acordos, via uma participação institucionalizada no processo de formulação de políticas públicas. (GOHN, 2005; TATAGIBA, 2005; ABERS; KECK, 2006).

Essa institucionalização da participação social no país foi acompanhada por intensa profusão de instituições participativas nos três níveis da federação e em diferentes áreas de políticas públicas, principalmente, nos anos da gestão do Executivo Federal pelo PT. O partido em questão defende um projeto democrático-participativo e a ampliação dessa participação institucionalizada é uma das marcas registradas durante suas gestões, tanto em âmbito nacional, quanto em governos estaduais e municipais.

A compreensão nesta dissertação é que os conselhos e as conferências nacionais são instituições participativas, doravante IPs, que apresentam desenhos de compartilhamento de poder (*power-sharing design*). O uso do conceito de IPs permite a compreensão e a análise conjunta dos diferentes processos institucionais mediante os quais cidadãos interferem em decisões sobre a formulação, implementação e até mesmo no monitoramento de determinadas políticas públicas (PIRES, VAZ, 2010). No entanto, é preciso destacar que encontramos outras diferentes lentes analíticas utilizadas para compreender esses objetos, como: canais de participação, interfaces socioestatais e espaços de representação.

As instituições participativas, de acordo com a definição de Avritzer (2008, 2009), são instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para as quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade. A composição dessas IPs apresenta variações, podendo incluir desde cidadãos “comuns” até membros de movimentos sociais e organizações civis, como ONGs, associações de moradores e sindicatos.

Avritzer (2008,2009) diferencia três tipos de desenhos dessas instituições participativas em termos da inclusão dos atores no processo decisório. O primeiro é o (1) desenho participativo de baixo para cima (*bottom-up design*), que é mais aberto em termos da inclusão de cidadãos e o governo tem um papel de facilitador do processo deliberativo, como

é o caso do Orçamento Participativo (OP). No (2) desenho de ratificação (*ratification design*), os participantes de associações representativas podem aprovar ou rejeitar propostas do Estado, mas não têm poder de proposição, o exemplo são os planos diretores participativos.

Diferentemente do *bottom-up design*, o (3) desenho de compartilhamento de poder (*power-sharing design*) não incorpora um número amplo de atores e é determinado por instrumentos normativos e pressupõe algumas sanções em casos da sua não instauração. A participação se dá, de forma geral, por membros de organizações da sociedade civil eleitos ou indicados pelas mesmas e por atores estatais designados por seus respectivos órgãos de gestão. Atores da sociedade civil e do governo participam simultaneamente e compartilham o poder de decisão. Os conselhos e as conferências são exemplos de *power-sharing design*.

Os conselhos de políticas públicas são aqui definidos como instituições vinculadas a órgãos do Poder Executivo, constitucionalmente previstos, que tem por finalidade permitir a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes a formulação, implementação e acompanhamento/controlado de políticas públicas específicas. (AVRITZER, 2002, 2006; FARIA, 2007; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002). Essas IPs são permanentes e apresentam formato híbrido, sendo, em geral, compostas de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil. As reuniões entre os conselheiros acontecem com certa periodicidade, em caráter ordinário ou extraordinário.

Além do âmbito nacional, dependendo da área da política pública, existem conselhos em estados e municípios. Em alguns casos, como na Saúde e Assistência Social, existem também conselhos locais e regionais. Esse tipo de IP pode ser deliberativo ou consultivo.

Os conselhos deliberativos diferenciam-se quanto à capacidade de produzir decisões vinculantes sobre determinadas políticas, uma vez que existe uma prerrogativa formal de que tais decisões sejam acatadas por atores externos ao conselho. Enquanto que, os conselhos consultivos produzem recomendações que podem ou não ser acatadas pelos órgãos aos quais estão vinculados de forma direta ou indireta. (LIMA et al.,2014).

Diferentemente de outras instituições híbridas, os conselhos destacam-se pelo seu elevado grau de institucionalização, o qual lhes fornece uma maior capacidade de sobrevivência no interior da estrutura estatal, sendo capazes de resistir as mudanças de governos com diferentes projetos políticos. Alguns conselhos estão bastante interligados, por meio de leis e decretos, às áreas de políticas públicas, sendo até mesmo sua existência um critério para repasses de recursos orçamentários, como o caso da política de assistência social (CUNHA; ALMEIDA, 2013; FARIA; CUNHA, 2014).

Os conselhos podem apresentar variações - tanto por nível federativo quanto por tipo de política pública, na estrutura e dinâmica interna, no número e processo de eleição de conselheiros, órgão gestor de vinculação, entre outras. De forma geral, encontramos na organização interna dos conselhos: Plenário, Comissões Temáticas e Grupos de Trabalhos.

De um modo geral, essas instituições não são abertas à participação de qualquer cidadão interessado na discussão⁴. Os atores que tem poder de voz e voto são os representantes eleitos ou indicados, sendo que o primeiro tipo de representante é mais comum no segmento Sociedade Civil. Sendo assim, a expectativa é de que os conselheiros exerçam a função de apresentar e representar as “demandas de segmentos da sociedade, temas e interesses mal ou sub-representados nos circuitos tradicionais da representação política” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 90).

As Conferências de Políticas Públicas, diferentemente dos conselhos, são esporádicas, dependendo da área da política pública, sendo realizadas de dois em dois anos. Como os conselhos podem ser consultivas ou deliberativas, são híbridas, de forma geral, com composição paritária entre representantes da sociedade civil e governamentais. Esse tipo de IP é convocado por decreto presidencial ou portaria conjunta – do respectivo conselho nacional e Ministério de vinculação da política, onde são delimitadas a temática e os responsáveis por organizá-la. As conferências são instituições participativas que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social quanto de constituição da representação e de negociação em torno do escopo de uma determinada política pública (FARIA; SILVA; LINS, 2012).

Os objetivos e os formatos que as Conferências assumem, bem como suas dinâmicas participativa, deliberativa e representativa são reguladas, em geral, por decretos de convocação e regimentos internos. Nesses documentos, elaborados pelos conselhos e/ou ministérios, são estabelecidos o tema e eixos temáticos a serem debatidos, os objetivos - geral e específicos da conferência, as etapas e datas de realização dos processos, bem como as regras de composição dos participantes, construção e encaminhamento das propostas aprovadas.

Em resumo, nos regimentos internos, principalmente, encontramos toda a metodologia que define a dinâmica interna da conferência, tanto em termos participativos, quanto

⁴ “Em alguns casos a participação de conselheiros especialistas e de pessoas reconhecidas como importantes para determinado debate, mas se há necessidade de votações a respeito de algum tema, somente os conselheiros oficialmente eleitos ou indicados podem se manifestar” (TEIXERA; SOUZA. LIMA, 2012, p.156)

deliberativos. Em todos os níveis da federação, esse documento deve passar pelo crivo da plenária da conferência, que pode aprová-lo na íntegra ou propor mudanças, até mesmo rejeitá-lo.

As conferências se diferenciam de outras IPs pela realização em etapas interconectadas. As etapas preparatórias para a Conferência Nacional podem ser locais, municipais, regionais ou estaduais, tendo múltiplas bases territoriais a depender da área da política pública. Em geral, nas etapas municipais e estaduais ocorre a seleção dos delegados para etapa nacional e a formulação das propostas que serão analisadas nessa etapa, que por fim constarão no documento final com as diretrizes para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência (SANTOS; POGREBINSCHI, 2011).

Além de etapas presenciais, as conferências podem ter etapas de interação virtual – como os casos da Saúde, que utilizou uma plataforma online para debater o regimento interno, e da Ciência e Tecnologia, para construção e aprovação do caderno de deliberações. O processo conferencista costuma durar, em média, entre seis meses e um ano, desde a convocação até a publicação das deliberações produzidas durante o processo. (IPEA, 2013). Essas IPs, em geral, são financiadas pela própria Administração Pública, através dos órgãos de gestão ao quais a política está vinculada. Vale ressaltar, que isso não impede que o setor privado as patrocine (PETINELLI, 2014).

Os participantes das conferências dividem-se, de modo geral, em três categorias: delegados, convidados e observadores. A primeira categoria de participação é subdividida em delegados natos e delegados eleitos. Os delegados natos são os conselheiros que participam do conselho da política que está sendo discutida e do nível federativo da conferência, por exemplo, conselheiros municipais de assistência social são delegados natos na conferência municipal. O regimento das conferências também pode estabelecer outros delegados natos, como autoridades políticas e pessoas com notório saber na área temática em debate. Enquanto que, o segundo tipo de delegados nas conferências são os eleitos nas etapas que antecede a conferência. Ou seja, uma parte dos delegados que participam da Conferência Nacional são eleitos nas etapas estaduais dos seus respectivos estados de origem. Os critérios para essa eleição dos delegados sofrem variação, podendo apresentar cotas de participação por idade, sexo, para comunidades tradicionais, entre outras, mas, em geral, são encontradas regras que definem o processo eleitoral em termos de segmento (sociedade civil ou governo) e representação territorial.

A dinâmica interna das conferências também pode variar, por nível federativo e área da política pública- como os conselhos, mas em geral, apresentam a seguinte estrutura: (1) Credenciamento, (2) Plenária Inicial, (3) Painéis Temáticos/ Oficinas, (4) Grupos de Trabalho (GTs), (5) Plenária Final e a (6) Eleição de delegados - exclusiva das etapas municipais e estaduais.

Por fim, a ampliação no número de conferências e a realização das mesmas em novas áreas de políticas públicas, assim como o surgimento de conselhos, impulsionaram diferentes enfoques analíticos nos estudos acadêmicos sobre a participação institucionalizada. Os estudos passam da análise de apenas um tipo de Instituições Participativas, para uma análise relacional, ou seja, das possibilidades de interação entre essas IPs e outras arenas, como analisamos na seção a seguir.

1.2 Estudos sobre as IPs: do estudo de um caso à análise relacional

As Instituições Participativas supracitadas são espaços privilegiados de encontro e debate entre atores sociais e governamentais, e inovam as formas de interação entre Estado e sociedade civil. As IPs buscam viabilizar a discussão de questões e demandas de sujeitos políticos historicamente excluídos do ciclo de políticas públicas⁵. Em uma sociedade cada vez mais complexa, o estreitamento da relação entre Estado e a sociedade é uma necessidade decorrente da multiplicidade de problemas, demandas e atores envolvidos nas políticas públicas, sendo fundamental compartilhar responsabilidades e tarefas.

Como bem apontado por Fung (2006), dentre outros, a participação, em arranjos regulares ou não, afeta diretamente não apenas a legitimidade e a justiça das políticas públicas, mas também a eficácia das mesmas por agregar uma maior quantidade e qualidade de informações disponíveis para a tomada de decisões adequada, assim como uma maior heterogeneidade de esquemas cognitivos que são úteis para tratamento de problemas complexos. Diferentes formas de ação são mobilizadas para operacionalizar a atuação das IPs na busca por maior legitimidade, justiça e eficácia das políticas públicas. Participação,

⁵ A análise de políticas públicas comumente se dá por meio da abordagem denominada *ciclo de políticas públicas*. Esse modelo promove a separação das políticas públicas em fases sequenciais: formulação, implementação e avaliação. As etapas, simplificada, podem ser definidas como: (1) formulação - composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão, (2) implementação - execução das decisões adotadas na etapa prévia e (3) avaliação - consiste na interrogação sobre o impacto da política. (FREY, 2000; SECCHI, 2010).

representação e deliberação se combinam, de forma integrada ou não, para viabilizar tais fins que nem sempre coincidem (FUNG, 2006).

Em quase três décadas de existência das diferentes formas institucionalizadas de participação no país, vários estudos foram realizados nesse campo, tanto sobre a disseminação, quanto funcionamento e efetividade dessas “inovações democráticas”. Esses estudos podem ser divididos em quatro gerações.

A primeira geração foi caracterizada, em grande medida, “pela preocupação em defender as Instituições Participativas (IPs) enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo de democratização brasileiro (...)” (SILVA, 2011, p.233), além da construção e definição do tema enquanto “objeto” científico. Os diferentes desenhos institucionais e a maneira como eles impactam a conformação democrática das IPs foram identificados e analisados (CUNHA et al., 2011).

Posteriormente, os estudos voltaram-se para uma análise mais crítica sobre os limites democratizantes dessas IPs e os obstáculos para uma participação mais efetiva e de fato uma inclusão política. A segunda geração de estudos é marcada por análises que enfocavam os *gaps* existentes entre as competências estabelecidas e o real alcance de suas prerrogativas democráticas (SILVA, 2011). As novas dinâmicas representativas impulsionadas por estas formas institucionais de participação e sua conexão com o aprofundamento democrático, os problemas da representação e reprodução de desigualdades no interior dessas instituições, entre outros descompassos existentes entre os seus objetivos político-normativos e as suas expressões empíricas são analisadas por essa geração de estudos (ALMEIDA, 2010, LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011; FEDOZZI.; MARTINS; LIMA, 2014).

A terceira geração de estudos na área pode ser dividida em dois grupos em relação a efetividade das instituições participativas: efetividade participativa e deliberativa. O foco analítico foi direcionado para os efeitos destas formas institucionalizadas de participação “em termos dos processos de produção de políticas e de seus resultados políticos, socioeconômicos, culturais etc” (SILVA, 2011, p. 233-234). Passou-se para o estudo da efetividade democrática por meio da avaliação dos resultados gerados pelas inovações democráticas. Os estudiosos passaram a se questionar:

(...) se e sob que condições a introdução, a institucionalização e a ampla disseminação de processos participativos provocariam melhorias no funcionamento dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros (PIRES et al., 2011, p.347

No primeiro grupo, com foco na análise da efetividade participativa, encontram-se pesquisas que buscam mensurar os impactos da participação tanto em termos do acesso e da qualidade dos bens, serviços e políticas públicas, quanto esse impacto na cultura política, nas relações e práticas políticas, na atuação da sociedade civil e dos gestores públicos (PIRES; VAZ, 2010; PIRES, 2011; LAVALLE, 2011; WAMPLER, 2011; CORTES, 2011). Sendo assim, “a participação deixou de ser tratada em termos de ‘ter’ ou ‘não ter’ e em que quantidade, para ser tratada em termos de qualidade do seu processo” (VAZ, 2011, p.92). O segundo grupo está interessado na efetividade deliberativa das IPs, definida como "(...) a capacidade efetiva dessas instituições de influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública (...)" (CUNHA, 2009, p. 113). Os estudiosos desse grupo destacam três princípios da democracia deliberativa como norteadores da noção de efetividade deliberativa: igualdade deliberativa, publicidade e pluralidade. Os trabalhos dessa geração analisam o processo de deliberação no interior das IPs e a sua qualidade, avaliando a dinâmica de funcionamento, fatores endógenos e exógenos condicionantes de sua efetividade. Avritzer (2011) pontua que ao contrário de abordar o modelo deliberativo como uma unidade, os estudiosos têm trabalhado com a ideia de “diferentes momentos deliberativos”, desagregando níveis de análise que possibilitem aferir sua efetividade (AVRITZER, 2011; CUNHA, 2009, PROGREGINSCHI; SANTOS, 2011; FARIA; SILVA; LINS 2012; FARIA et al, 2012)

Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), em um balanço dos estudos sobre os conselhos, destacam as diferenças analíticas entre os campos disciplinares. Nas ciências sociais, as autoras percebem um movimento de revisão conceitual e de abordagem teórica dos conselhos em direção a um conhecimento de natureza mais verticalizada, com projeção temática e conceitual do debate sobre o fenômeno da representação política nas instâncias participativas. Entretanto, as autoras notam que a renovação teórica e conceitual encontrada nesse campo “não incorporou um diálogo mais efetivo com a literatura sobre políticas públicas, de forma a favorecer uma compreensão mais ampla dos impactos da participação sobre a capacidade de resposta estatal” (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015, p.289)

No caso da saúde, da educação e mesmo do serviço social, elas destacam que é notório como a trajetória das políticas públicas, respectivas demandas e momentos históricos, correspondente aos campos, impacta a conformação do conhecimento sobre os conselhos, resultando em estudos focados em atores específicos no serviço social e na saúde. Os estudos buscam entender como os usuários dessas políticas participam dos conselhos, mas também como os próprios profissionais desses setores atuam nos conselhos. Assim, “o fato de a prática

de seus profissionais estarem conectadas diretamente aos conselhos parece ter motivado um olhar específico para esse objeto nos campos das ciências da saúde e do serviço social” (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015, p.290).

Em resumo, na maior parte dos estudos que envolvem estas três diferentes gerações, sobressai estudos de casos de uma mesma IP, ou comparação de casos de uma mesma IP, por exemplo, capacidade de influência dos conselhos nacionais. O foco analítico tem sido maior nas dinâmicas internas destas instituições, assim como na efetividade e nos resultados políticos produzidos por elas, do que nas articulações entre IPs e entre elas e as arenas estatais.

Uma quarta geração de estudos na área, na qual se insere esse trabalho, vem se preocupando com essas possibilidades de interações entre as diferentes IPs e o Estado, entre IPs e a sociedade e entre as próprias IPs, numa perspectiva que convencionou-se chamar de sistêmica (ALMEIDA, 2014; CUNHA, ALMEIDA, 2013; FARIA et al, 2012; MENDONÇA, 2013).

A teoria sobre sistemas deliberativos vem sendo utilizada como uma ferramenta teórica para análise relacional das diversas formas de participação existentes no país, a partir de um deslocamento de uma perspectiva micro analítica para uma perspectiva que aposta na interação entre espaços participativos e deliberativos no sistema como um todo (ALMEIDA, 2013). A abordagem sistêmica traz algumas vantagens analíticas que serão abordadas na próxima seção.

1.3 Abordagem teórica e metodológica para análise da relação entre múltiplas arenas: sistema participativo e deliberativo

A abordagem sistêmica traz, pelo menos, três importantes contribuições analíticas para os estudos que estão sendo desenvolvidos no Brasil. Primeiramente, permite pensar a participação e a deliberação em contextos de larga escala. O modelo sistêmico “expande a escala da análise para além da consideração dos espaços isoladamente e nos permite pensar acerca das deliberações e interações desenvolvidas entre os espaços ao longo do tempo” (MANSBRIDGE et al., 2012, p. 2). Uma segunda contribuição consiste na possibilidade de analisar a divisão de trabalho entre as partes do sistema. A terceira vincula-se ao fato de introduzir à análise questões contextuais, ou seja, possibilidades de aperfeiçoamento do mesmo por meio da recomendação de outras instituições ou outras inovações que possam

suplementar as partes em suas possíveis áreas de fraqueza” (MANSBRIDGE *et al.*, 2012, p. 4).

A ideia de sistema deliberativo irá ainda reconhecer duas coisas: “reconhece que a deliberação pública não é uma atividade restrita a micro ou macroambientes, mas algo que se realiza em todos os tipos de instituições, arenas e espaços da vida social” (HENDRIKS, 2006, p. 497) e que a deliberação é uma dentre as diversas formas de ação podendo ser acompanhada do voto, da barganha, da manifestação, dentre outras (WARREN, 2007).

Sendo assim, a ideia de Sistema Deliberativo é identificada com *o giro* ocorrido na teoria deliberativa e atenta à necessidade de mobilizar múltiplos tipos de ações em diferentes espaços com o intuito de concretizar sua agenda inclusiva. Para tal, vem buscando refletir sobre as possíveis formas de conectar estes tipos de ações em um “sistema integrado de participação e deliberação” (FARIA, 2012).

A ideia é que espaços diferentes, com formas de ação e comunicação diferentes, sirvam como *inputs* uns para os outros, possibilitando a formação de baixo para cima de um julgamento público acerca das políticas públicas. De um modo geral, os proponentes mais recentes dessa ideia definem o sistema integrado como:

um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes, com funções distribuídas e conectadas de forma a construir um todo complexo. Ele requer diferenciação e integração entre as partes, alguma divisão funcional de trabalho bem como alguma interdependência funcional de forma que a mudança em um componente redundará em mudanças em outros. Ele envolve conflito e solução de problemas políticos baseados na fala. A fala é uma forma de comunicação menos exigente que pode envolver desde a demonstração, a expressão e a persuasão até o próprio debate. (MANSBRIDGE *et al.*, 2012, p. 7, tradução nossa).

Acredita-se que diferentes espaços, distribuídos em subunidades que apresentam regras e funções distintas, podem servir como *input* para a ação em outras unidades com funções e responsabilidades diferenciadas. Sendo assim os componentes envolvidos em um sistema não precisam necessariamente ter uma função única ou ser interdependentes. Segundo Mansbridge *et al.*(2012), o sistema requer algum nível de conexão e coordenação entre as partes que o compõem. A inter-relação entre as partes do sistema faz com que “uma mudança em uma delas tende a afetar a outra (MANSBRIDGE *apud* MENDONÇA, p. 2)”, sendo assim essas partes podem suprir capacidades/*virtudes* deliberativas umas das outras, cada qual em um ou múltiplos aspectos (GOODIN, 2005).

Hendriks (2006) elenca três esferas de natureza distintas com características, formatos, estruturas discursivas, políticas e de ação, próprias a cada uma delas, que ao integrarem-se, de

maneira sistêmica, podem tornar “[...] possível o engajamento de diferentes atores da sociedade e do Estado, de modo diversificado e com intensidade variada na deliberação pública” (ALMEIDA; CUNHA, 2013, p.8-9).

A esfera macro discursiva corresponde aos espaços informais que mobilizam e são constituídos por Organizações Não-Governamentais (ONGs), Associações, Movimentos Sociais, Mídia, grupos de interesse e corporações, além de cidadãos que se engajam com o Estado como indivíduos. Já a esfera micro discursiva corresponde a espaços formais nos quais estão presentes a burocracia, órgãos do poder Executivo, parlamento e partidos políticos. A esfera mista, por sua vez, corresponde justamente aos espaços formais e informais que mesclam os atores e discursos presentes nas outras duas esferas e têm ali seu lugar comum (HENDRIKS, 2006; ALMEIDA, CUNHA, 2013). O sistema deliberativo torna-se, conforme proposto por Hendriks (2006), integrado quando ocorre a conexão dessas três esferas.

Baseando-se nas abordagens teóricas supracitadas, as instituições participativas analisadas por esta dissertação, conselho e conferência, constituem-se como arenas participativas e deliberativas mistas, em que representantes do governo e da sociedade se reúnem para deliberar acerca de diferentes aspectos das políticas públicas. A interação entre a sociedade civil e o Estado nessas IPs não é isenta de disputas políticas. Enquanto que, a SDH configura-se como uma arena governamental, formada exclusivamente por atores estatais.

Mas, como então arenas de diferentes naturezas se integram de maneira sistêmica? As seções a seguir demonstram que pensar a conexão entre múltiplas arenas coloca não apenas desafios teóricos, mas também metodológicos.

1.4 Operacionalizando a ideia de sistemas participativo e deliberativo: conectores sistêmicos

Mendonça (2013), em seu artigo *The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems*, realiza uma revisão da literatura sobre sistema deliberativo e identifica uma lacuna que dificulta a utilização dessa abordagem teórica em análises empíricas: a ausência de conectores entre as diferentes partes do sistema, haja vista a noção de que, dentro de um sistema, uma parte, necessariamente, deve afetar as outras. “O sistema não está lá a priori (...), ele deve ser politicamente gerado e sustentado através dos indutores de conectividade” (MENDONÇA, 2013, p. 19).

Neste sentido, o autor sugere quatro variáveis, que potencialmente poderiam induzir a conexão, uma vez que ela não é natural, entre as partes desse sistema deliberativo: (1) burocracia, (2) a circulação de participantes e seus representantes, (3) o desenho e as normas que constituem as instituições participativas e (4) a mídia. Tais variáveis possibilitariam a criação de porosidade e intercâmbio entre as diferentes arenas, criando conexões que sustentem e mantenham o sistema deliberativo.

A (1) burocracia, é interpretada pelo autor como um elemento relevante na realização e operacionalização das conexões deliberativas entre as diferentes arenas, ao conectar os espaços discursivos com o processo deliberativo mais amplo. Os burocratas, em alguns casos, desempenham funções de organização dos espaços deliberativos, interagindo com a sociedade no planejamento, realização e construção das instituições participativas (MENDONÇA, 2013).

O segundo indutor de conectividade apontado é a (2) circulação de participantes e seus representantes. De acordo com o autor, essa circulação de atores em várias esferas, compondo vários espaços, possibilita que os discursos representados em um local sejam transferidos para outro.

Um sistema deliberativo deve ser povoado por diferentes tipos de representatividade que atuam em diferentes contextos [...], porque nenhuma arena pode ser possivelmente atendida pelas centenas de milhares de cidadãos afetados por uma decisão. (MENDONÇA, 2013, p. 16).

A experiência, a partir da circulação dos atores entre as escalas micro, mista e macro do processo de deliberação, capacita os atores para os diferentes níveis da representação. Sendo assim, a chance de conexão entre diferentes arenas é maior se alguns atores se fizerem presentes em mais de uma esfera (MENDONÇA, 2013).

Além disso, é importante salientar que a presença de atores com distintas narrativas e discursos em espaços de interação argumentativa pode permitir além do confronto, a combinação e mudanças nas preferências, ideias e discursos dos atores, o que conseqüentemente, pode melhorar o entendimento político e técnico entre os participantes (FISCHER, 2003).

O terceiro indutor de conectividade refere-se ao papel que o (3) desenho institucional das instituições deliberativas pode desempenhar neste processo de conexão e estruturação sistêmica das diferentes arenas deliberativas. O desenho dos diferentes espaços é importante porque pode “promover um aprimoramento sistêmico e afetar, por exemplo, o comportamento dos atores” (MENDONÇA, 2013, p. 17-18).

As formas como são desenhadas as estruturas, o funcionamento e as regras de uma arena deliberativa podem atuar como indutores de conectividade, visto que o desenho institucional de uma arena pode estar vinculado ou relacionar-se com o desenho e o funcionamento de outras arenas (MENDONÇA, 2013).

O quarto elemento de conexão apontado pelo autor é a (4) Mídia e sua análise requer um desenho de pesquisa diferente do proposto por este trabalho⁶. Para Mendonça (2013), a mídia tem a função de sustentar diferentes tipos de relações sociais, e, dessa forma, impactar na realidade. Possui também uma ação imprescindível no intercâmbio entre discursos e atores na sociedade como um todo e dentro do sistema deliberativo, podendo afetar as estruturas deliberativas e as performances daqueles que compõem as arenas (MENDONÇA, 2013, p.13). A mídia é um terreno socialmente compartilhado que promove discussões em diversos campos, sendo relevante por colocar diferentes atores e discursos em contato entre si. (Ibid., p. 14).

Almeida e Cunha (2014), partindo da literatura utilizada por Mendonça (2013), utilizam o modelo de sistema deliberativo para analisar a interação entre as arenas participativas e deliberativas da Política Nacional de Assistência Social no Brasil. Entre os indutores de conectividade apontados anteriormente, as autoras entendem como relevante para a integração sistêmica entre as arenas da política em questão: o desenho institucional e a circulação de atores e representantes. A partir da análise da percepção dos atores - participantes da 7ª Conferência Nacional de Assistência Social e conselheiros nacionais, deliberações das Conferências, e de documentos normativos dessas arenas, as autoras identificam as diversas partes componentes do “sistema deliberativo da política de assistência social”. As autoras sustentam e mostram evidências empíricas da presença de elementos sistêmicos nas normas que regem o funcionamento das arenas da área de assistência social. A interação das diferentes arenas possibilita que atores que integram a *policy community* mantenham contatos, assim como possibilita a circulação de informações acerca do exercício da representação nas mesmas.

1.5 Modelo analítico proposto: delimitando as variáveis

⁶ Esse possível indutor de conectividade não será explorado por este trabalho, uma vez que para analisá-lo é necessário outro desenho de pesquisa no qual seja escolhido apenas um tema específico, por exemplo violência contra o idoso, para uma melhor análise dentro das arenas selecionadas.

Define-se a estratégia de pesquisa adotada nesta dissertação como um desenho de estudo de caso que envolve distintas arenas que podem ou não se articularem. Explicar *se e como se conectam* é o seu desafio. Como uma análise exploratória, optou-se por apenas um caso em um nível territorial, o nacional⁷.

Trataremos de analisar, portanto, a *política de direitos para a pessoa idosa* no Brasil através da relação/interação de dois tipos de arenas, no âmbito nacional: (1) participativas híbridas - Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e a 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso (3ªCNDI), e (2) governamental - Secretaria de Direitos Humanos (SDH).

O recorte temporal da pesquisa é de 2008 a 2012. Analisaremos as gestões do CNDI e da SDH, assim como a conferência nacional realizada dentro desse recorte, no caso em 2011. Na gestão 2010 a 2012, a presidência do conselho nacional estava a cargo da sociedade civil, sendo importante para o objetivo do trabalho analisar uma gestão em que esse cargo não foi ocupado por membros da SDH, uma vez que também busca-se mapear as interações entre as instituições participativas e órgão gestor, um(a) presidente representante governamental poderia distorcer os achados. O recorte temporal também contempla a conferência nacional que apresenta uma novidade institucional em termos de inclusão, pelo menos em termos de presença, das pessoas idosas.

Em relação a 1ª e 2ª Conferência Nacional, a conferência analisada apresenta duas novidades em termos de desenho institucional: uma regra que garante a maior participação, como delegados, de pessoas com mais de 60 anos e uma nova metodologia de discussão que resultou na redução de eixos temáticos e propostas aprovadas. Essas duas mudanças são importantes, uma vez que a primeira permite, em termos normativos, que os afetados de forma direta pela política pública participem do processo de debate e formulação da mesma, e a segunda racionaliza o processo de elaboração de propostas que podem vir a ser incorporadas na agenda governamental.

Ademais, o acesso a determinados dados - como relatórios e planejamentos estratégicos, e aos atores presentes no CNDI na gestão analisada, também orientou a escolha

⁷ A literatura acerca da participação e deliberação destaca como variável relevante para seu estudo a questão da extensão territorial dos locais, ou seja, da escala nas quais ela se desenvolve. O “problema da escala” coloca desafios analíticos para área, assim como o impacto do federalismo sobre a participação no Brasil. Essa dissertação não analisa esse impacto, mas traz alguns pequenos apontamentos sobre a questão da articulação federativa e as instituições participativas.

desse estudo de caso. O CNDI não apresenta atas degravadas⁸, assim como, em algumas reuniões não foram feitos nem mesmo registros em áudio.

A análise dessas arenas no recorte temporal selecionado, além de ser justificada por esse acesso aos dados documentais e realização de entrevistas/questionários com atores fundamentais (Apêndice A e B)⁹, também possibilita mapear questões, desenvolvidas ao longo dessa dissertação, como a mudança da gestão do Executivo Federal, apesar do partido político ser mantido, tal mudança traz as implicações, como a troca de gestores, que pode afetar a interação entre as arenas.

Duas diferentes perspectivas de análise, para além da institucional, tem marcado o debate acadêmico sobre a participação institucionalizada: (1) uma societal-associativa e (2) uma estatal. A primeira perspectiva foca em estudos sobre as formas de atuação dos atores sociais, seus repertórios de ação, as redes que formam ou se inserem e suas estratégias para influenciar o processo decisório. Já a segunda, que pouco tem marcado os debates acadêmicos, busca compreender os processos participativos, a partir do olhar e do lugar dos atores estatais envolvidos com as formas institucionalizadas de participação (PIRES, 2014). Sendo assim, outra estratégia metodológica utilizada pela pesquisa, além da análise documental, foi a realização de entrevista semiestruturada com os principais atores, tanto estatais quanto da sociedade civil, envolvidos nas arenas analisadas.

No primeiro momento, o CNDI, a 3ª CNDI e o órgão gestor são analisados isoladamente, em termos de desenho institucional (seção 3.1) e atores¹⁰ (seção 3.2). Para avaliar se e como ocorre a interação é preciso investigar *como* funcionam e *quem* participa dessas arenas, além de identificar suas funções em relação a uma Política Nacional do Idoso (seção 3.3).

Posteriormente, a interação entre as arenas é analisada a partir de dois “indutores de conectividade” (MENDONÇA, 2013), apontados pela literatura de sistemas deliberativos, que podem explicar ou não a interação sistêmica das arenas selecionadas: desenho institucional e

⁸ Antes de tomar conhecimento de que esse material não existia, o mesmo foi solicitado diversas vezes por e-mail e por telefone, obtendo como resposta da secretária executiva do CNDI que “No momento o que temos disponível são os documentos que segue em anexo. Quanto as atas do Conselho, não será possível atende-la agora” (*ultima resposta enviada pelo CNDI por e-mail 16/08/2016*). Nesse e-mail em questão foram enviados 36 documentos, dos quais 31 nós já tínhamos coletados através do Diário Oficial da União. Nem mesmo o Relatório de Gestão 2010-2012, que encontramos em um portal sobre o envelhecimento, foi enviado pelo CNDI quando solicitado por e-mail.

⁹ No Apêndice A consta uma relação de todos os documentos disponíveis que foram analisados por essa dissertação.

¹⁰ Os atores presentes no conselho e nas conferências serão “atores coletivos”, uma vez que esses espaços são compostos por representantes de organizações da sociedade civil.

circulação de atores. Nesta dissertação, optou-se por analisar os burocratas juntamente com os atores da sociedade civil e governamentais que circulam entre as arenas, e não como um outro conector.

Um outro meio de aferir a interação entre as arenas é via análise das propostas debatidas nessas arenas (FARIA; SILVA; LINS, 2012). Uma proposta pode “transitar” por diversas arenas e analisar este percurso mostra como os debates, em cada uma delas, podem impactá-la. Entretanto, esta análise requer dados que este trabalho não dispôs.

Uma forma alternativa aventada aqui foi a análise dos temas debatido e seus diferentes percursos. Consideramos assim, que a presença de um determinado tema em duas ou mais arenas pode ser um indicativo da interação aludida.

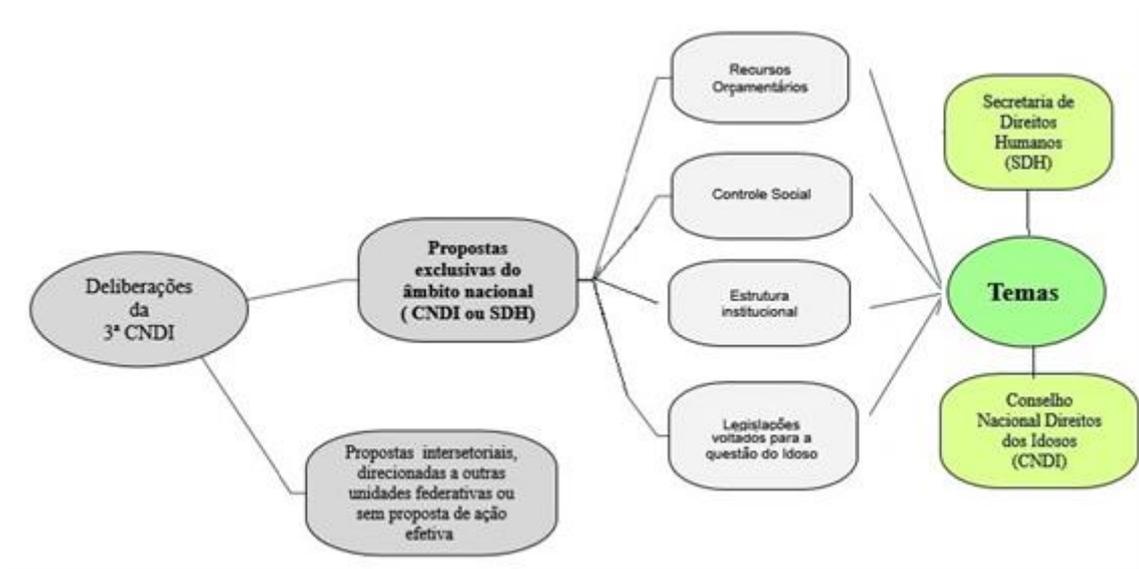
Os temas foram selecionados a partir das deliberações da 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso. As deliberações foram classificadas de acordo com seu conteúdo, sendo analisadas somente aquelas que eram exclusivas do âmbito nacional, direcionadas ao CNDI ou a SDH. A partir dessas deliberações selecionadas foram identificados os temas a partir de 5 categorias.

Portanto, os temas trabalhados nesta dissertação são: (1) Recursos Orçamentários – que compreendem as propostas voltadas para o financiamento da política, como, por exemplo, o Fundo Nacional do Idoso, (2) Controle social – propostas voltadas para capacitação de conselheiros, estruturação de conselhos, divulgação de ações governamentais para os conselheiros, monitoramento das deliberações das conferências, (3) Estrutura institucional – criação de órgão gestor específico para a política e (4) Legislações voltadas para a questão do Idoso.

Posteriormente, foram coletados no Diário Oficial da União (DOU), de 2008 a 2012, todos os documentos publicados pela SDH e pelo CNDI com o conteúdo relacionado a política do idoso. Além desses documentos, também são analisados: o plano estratégico de 2008-2010 do CNDI, relatórios da SDH e relatório de gestão 2010-2012 do CNDI. O recorte temporal tem como objetivo verificar se os temas selecionados apareceram ou não no CNDI e na SDH, em gestões anteriores a analisada por este trabalho. O período entre 2008 a 2010 corresponde ao momento em que a Conferência Nacional deveria estar sendo elaborada, e o recorte de 2012 contempla um ano após a realização dessa conferência.

O esquema analítico utilizado está representando na Figura 1.

Figura 1 – Esquema analítico dos temas



Fonte: Elaboração da autora (2017)

Além desses fatores endógenos elencados, é preciso considerar que existem fatores exógenos que podem afetar essa interação sistêmica, uma vez que esta interação não ocorre em um vazio social. Neste sentido, apesar de não ser objeto de trabalho esta dissertação, nas considerações finais, fazemos alguns apontamentos de como possíveis fatores exógenos a essas arenas impulsionam (ou não) o sucesso ou fracasso dessas interações. A interação entre as arenas poderá variar segundo a presença de um conjunto de variáveis ligadas ao político, como a centralidade conferida à dinâmica participativa no projeto político¹¹ do gestor (FARIA, 2005), capacidade financeira e administrativa do governo em questão (PIRES, 2003), a capacidade de mobilização e organização dos atores envolvidos na política em questão (AVRITZER, 2009).

A Figura 2 apresenta, sinteticamente, o modelo analítico proposto para analisar *se e como ocorre a interação entre o conselho nacional, a conferência nacional e o órgão gestor da política em questão*.

¹¹ Projeto político definido como “um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p.38).

Figura 2 – Modelo analítico proposto



Fonte: Elaboração da autora (2017)

Uma vez explicitado o modelo analítico a ser seguido, é necessário, antes de analisar o arcabouço institucional do CNDI, da Conferência Nacional e da SDH, mapear como a questão do envelhecimento ganha visibilidade e formata uma agenda de políticas públicas para as pessoas idosas. No próximo capítulo, através da análise da trajetória histórica da política nacional do idoso busca-se identificar as instituições criadas, os avanços e a organização dos atores sociais, mapeando quais são e como atuaram nesse processo de construção.

2 DIMENSÃO HISTÓRICA E INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA PARA AS PESSOAS IDOSAS

A organização histórica e institucional da política pública é apontada como um dos determinantes na formação, funcionamento e na efetividade das IPs, explicando assim as variações existente entre essas instituições (ARRETCHE, 2002; TEIXEIRA; TATAGIBA, 2008, PETINELLI 2011, 2013). A trajetória da política, uma vez que afeta as instituições participativas, também pode ser um dos fatores que influencia na interação sistêmica das arenas.

Debert (1999: 13) pontua que “pensar na visibilidade alcançada pela velhice é atentar para o duplo movimento que acompanha sua transformação em uma preocupação social”. Sendo assim, antes de analisar o arcabouço institucional do CNDI, da conferência e da SDH, é preciso conhecer a própria natureza da política pública direcionada as pessoas idosas, sua trajetória, assim como as orientações normativas que norteiam sua organização e estabelecem o seu papel e as suas funções.

Na primeira parte deste capítulo, realizamos uma breve análise sobre como a questão do envelhecimento torna-se uma preocupação política e começa a surgir uma agenda de políticas públicas direcionadas as pessoas idosas no cenário internacional, destacando alguns dos principais encontros e documentos desse processo. A análise deste cenário é importante, uma vez que influencia o processo de formação desta agenda no Brasil. Posteriormente, analisamos o contexto brasileiro, verificando o processo de organização histórica e as principais transformações institucionais dessa agenda, assim como identificamos as principais organizações e movimentos que são constituídos nesse processo. Na ultima seção deste capítulo, o processo de criação e as orientações normativas da Política Nacional dos Idosos (PNI) são analisados. Destacamos que, neste processo de construção da PNI, inicia-se uma das instituições participativas analisadas por esta dissertação: o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.

2.1 Cenário internacional

O envelhecimento humano tem adquirido crescente relevância nos últimos anos e dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam uma

tendência de crescimento da população idosa no país¹². Se por um lado, o envelhecimento é uma realidade que o Brasil já está vivenciando, por outro é um tema que ainda está pouco presente em estudos teóricos e empíricos, principalmente na Ciência Política¹³. Apesar do envelhecimento populacional ser uma das principais conquistas sociais do século XX, é necessário reconhecer que este traz grandes desafios para as políticas públicas (CAMARANO, PASINATO, 2004).

Para além de uma questão etária, o envelhecimento é um fenômeno social complexo, que envolve questões econômicas, sociais e políticas, e conseqüentemente, o processo de formulação de políticas públicas torna-se também mais complexo, exigindo o envolvimento de diferentes atores, diálogos e ações transversais.

O desenvolvimento de políticas públicas para a pessoa idosa passou a fazer parte das pautas políticas dos países a partir de 1956. A Organização das Nações Unidas (ONU) colocou a questão na agenda e estabeleceu a criação de Assembleias Mundiais sobre o Envelhecimento com intuito de comprometer os países em relação à nova questão social: o envelhecimento populacional.

Somente em 1982 ocorreu a “I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento”¹⁴, na cidade de Viena, e foi considerada o marco inicial para o estabelecimento de uma agenda internacional de políticas públicas para a população idosa. Esta assembleia foi o primeiro fórum global intergovernamental centrado na questão do envelhecimento populacional e resultou na aprovação de um plano global de ação com 62 recomendações.

A realização deste evento em Viena representou um avanço significativo para a questão do envelhecimento, uma vez que esta questão não era foco de atenção das assembleias gerais e de nenhuma agência especializada das Nações Unidas. O envelhecimento era tratado de forma marginal pela Organização Mundial de Saúde (OMS), Organização Internacional do Trabalho (OIT), e pela Organização para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco).

As recomendações do Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento foram estruturadas em sete áreas: saúde e nutrição, proteção ao consumidor idoso, moradia e

¹² Dados do IBGE (2011) mostram que 13% da população brasileira é idosa, o que corresponde a 26 milhões. Além do aumento do número de pessoas idosas, vale destacar que a expectativa de vida dos brasileiros subiu para 74,9 anos.

¹³ Bioroli (2015) desenvolve uma discussão sobre cuidado e democracia. O tema perpassa a questão do idoso, mas o foco analítico está na responsabilização das mulheres pelo trabalho doméstico, em que inclui o trabalho de cuidar de outras pessoas, sobretudo das mais “vulneráveis”, como crianças e idosos.

¹⁴ Em 14 de dezembro de 1978, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução nº 33/52, convocando a I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento.

meio ambiente, família, bem-estar social, previdência social, trabalho e educação. Nessa primeira assembleia também foi estabelecido o marco de 60 anos para se considerar uma pessoa como idosa nos países em desenvolvimento e de 65 anos, nos países desenvolvidos.

Importante ressaltar o contexto no qual a I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento foi realizada. No plano global, vivia-se um momento marcado pelas tensões da Guerra Fria e, no âmbito regional, acontecia o predomínio dos regimes de exceção. Diante do contexto político econômico e social instaurado, admitiu-se que, a população idosa, por ser mais vulnerável, deveria sofrer mais as consequências do colonialismo, neocolonismo e práticas do apartheid. Sendo assim, a preocupação com a população idosa surge como um resultado de tendências demográficas bem delimitadas e de uma situação de conflito (CAMARANO; PASINATO, 2004).

Uma parte das recomendações presentes no plano de ação, elaborado no encontro em Viena, visava promover a independência do idoso, propiciando meios físicos ou financeiros para tal autonomia. Sendo assim, o plano apresentava também “um forte viés de estruturação fundamentado em políticas associadas ao mundo do trabalho” (CAMARANO; PASINATO, 2004, p. 255).

Camarano e Pasinato (2004) ressaltam ainda que:

A concepção do idoso traçada no plano era a de indivíduos independentes financeiramente e, portanto, com poder de compra. As recomendações eram dirigidas, em especial, aos idosos dos países desenvolvidos. Suas necessidades deveriam ser ouvidas, pois agregavam valor à economia e permitiam o desenvolvimento de um novo nicho de mercado. Por outro lado, o plano também foi fortemente dotado por uma visão da medicalização do processo de envelhecimento. (CAMARANO; PASINATO, 2004, p. 255)

Além de perceber a população idosa como um novo nicho de mercado, o plano apontava diretrizes para que os países incorporassem ações que garantissem um envelhecimento saudável, ou seja, um conceito positivo e ativo de envelhecimento, orientado ao desenvolvimento econômico e social desses indivíduos (CAMARANO, 2016).

A presença de tais diretrizes e visões no plano reforçam o propósito da I Assembleia Mundial que era a construção de um fórum para iniciar um programa internacional de ação com o objetivo de garantir a segurança econômica e social das pessoas idosas, assim como

criar oportunidades para a integração dessas pessoas no processo de desenvolvimento de seus países¹⁵ (CAMARANO; PASINATO, 2004; PY; RAUTH, 2016).

Na década de 1990, houve várias iniciativas da ONU sobre o Envelhecimento Humano. Em 1991, a Assembleia Geral adotou o Princípio das Nações Unidas em Favor das Pessoas Idosas, enumerando 18 direitos das pessoas idosas, agrupados em cinco grandes temas: independência, participação, cuidado, autorrealização e dignidade¹⁶. No ano seguinte, a Conferência Internacional sobre o Envelhecimento reuniu-se para dar seguimento ao Plano de Ação, adotando a “Proclamação do Envelhecimento” e, seguindo a recomendação desta Conferência, a Assembleia Geral da ONU declarou 1999 o Ano Internacional do Idoso, com o slogan “Uma sociedade para todas as idades”.

Em 1995 foi elaborado um marco conceitual¹⁷ sobre a questão do envelhecimento que conta com quatro principais dimensões para a análise de uma “sociedade para todas as idades”: (1) a situação dos idosos, (2) o desenvolvimento individual continuado, (3) as relações multigeracionais e (4) a inter-relação entre envelhecimento e desenvolvimento social.

Ao longo da década de 1990, os idosos passaram a ser considerados em outros fóruns das Nações Unidas, entre eles, as conferências mundiais sobre população, aspectos sociais, gênero, meio ambiente, etc. A participação dos idosos nesses espaços foi ressaltando esse grupo populacional como ativo na construção de suas sociedades, em contraposição a visão de um grupo totalmente “vulnerável” e dependente.

¹⁵ Embora o foco da atenção na I Assembleia Mundial sobre Envelhecimento tenha sido os países desenvolvidos, desde esse encontro a agenda política de países em desenvolvimento passou a incorporar, de forma progressiva, a questão do envelhecimento. Governos da América Latina modificaram suas constituições, em graus diferenciados, criando leis voltadas à população idosa. Entre esses países encontram-se o Equador (1998), a Bolívia (1994), o Peru (1993) e Venezuela (1999) (URIONA; HAKKERT, 2002).

¹⁶ A promoção da independência das pessoas idosas requer políticas públicas que garantam a autonomia física e financeira, ou seja, acesso aos direitos básicos como: alimentação, habitação, saúde e educação. Direitos básicos a que se acrescentam a oportunidade de trabalho remunerado e a previdência. Por participação, busca-se a integração dos idosos na sociedade e a garantia para que as pessoas idosas participem ativamente na formulação das políticas que afetem diretamente o seu bem-estar. Direitos que assegurem também a possibilidade dos idosos partilharem os seus conhecimentos e capacidades com outras gerações, bem como formarem movimentos e/ou associações. A seção intitulada Cuidados refere-se à necessidade de os idosos usufruírem de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, quando residam em lares ou instituições onde lhes prestem cuidados, tratamentos, ou seja, garantia de dignidade seja por meio do cuidado familiar ou institucional. A autorrealização significa a possibilidade de os indivíduos fazerem uso de oportunidades para o desenvolvimento pleno do seu potencial, mediante o acesso aos recursos educacionais, culturais, espirituais e recreativos da sociedade. Por fim, a seção intitulada Dignidade requer que se assegure aos idosos a possibilidade de introdução de uma vida digna e segura, livre de toda e qualquer forma de exploração e maus tratos, físicos ou mentais. Assegurar que a pessoa idosa seja tratada dignamente independentemente da idade, do sexo, da raça ou da origem étnica, da deficiência. (ONU, 1991).

¹⁷ Documento 50/114 da ONU.

Em 2002, ocorreu a II Assembleia Mundial sobre Envelhecimento na cidade de Madrid. Além de um escopo e uma abrangência muito maiores do que a primeira assembleia, que havia ocorrido 20 anos antes, o contexto em que ela aconteceu é bastante diferente do de Viena. Primeiramente, é importante destacar a colaboração estabelecida entre o Estado e a sociedade civil. No âmbito do conselho econômico e social da ONU, aproximadamente 700 instituições não-governamentais passaram a ter assento no seu conselho consultivo e a II Assembleia contou com a presença de representantes governamentais de 160 países.

Nesse evento em Madrid, o Plano de Ação de Viena (1982) foi revisto. No final, foram aprovados dois documentos: uma Declaração Política e o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento de Madrid.

Os 20 anos que transcorreram entre uma assembleia e outra foram acompanhados por mudanças profundas nos planos econômico, social e político dos países. Na década de 1990, a questão do envelhecimento entrou de forma mais expressiva na agenda dos países em desenvolvimento. O processo de envelhecimento, nesses países, está ocorrendo mais rapidamente do que aconteceu nas economias mais desenvolvidas. (CAMARANO; PASINATO, 2004, p.256)

A declaração política contém os principais compromissos assumidos pelos governos para executar o novo plano, vale destacar que foi dedicada uma atenção especial aos problemas derivados do processo de envelhecimento dos países em desenvolvimento.

O plano de ação, aprovado nessa assembleia, fundamenta-se em três princípios básicos: (1) participação ativa das pessoas idosas no desenvolvimento e na luta contra a pobreza¹⁸, (2) promoção do envelhecimento saudável e (3) garantia de ambiente propício e favorável ao envelhecimento¹⁹.

O Plano de Madrid é um documento extenso que contém 35 objetivos e 239 recomendações para a adoção de medidas dirigidas aos governos nacionais. Mas vale destacar que as insistem na necessidade de parcerias com membros da sociedade civil e setor privado para a execução de determinadas ações. Outro destaque nesse documento é a ênfase na

¹⁸ O contexto das extremas desigualdades sociais, nos países em desenvolvimento, foi ressaltado e a II Assembleia reconheceu a importância da inserção do envelhecimento no contexto das estratégias para a erradicação da pobreza.

¹⁹ O primeiro princípio, da participação, considera que o envelhecimento populacional não é um processo que provoca escassez nos recursos da sociedade, e sim que ele pode significar uma acumulação de capital humano, social e econômico. O crescimento da população idosa pode ser um elemento propulsor do bem-estar da sociedade, sendo assim políticas de trabalho, integração social e seguridade social são importantes. O envelhecimento saudável, segundo princípio, requer políticas que promovam melhorias na saúde desde a infância e ao longo da vida. São necessários, também, programas de capacitação de profissionais nas áreas de geriatria, gerontologia e de serviços sociais. Por fim, assegurar um ambiente propício e favorável, o terceiro princípio, implica em políticas voltadas tanto para a família, quanto para a comunidade, que assegurem um envelhecimento seguro e promovam uma solidariedade intergeracional. (ONU, 2002).

necessidade de que as pessoas idosas sejam protagonistas nas ações governamentais e sociais que lhes dizem respeito e estejam presentes no desenvolvimento de seus países e nas transformações sociais necessárias.

Apesar dos avanços ²⁰que o plano em questão traz, é preciso pontuar que existem nele muitas limitações. Entre essas limitações, está o estabelecimento de estratégias que tendem a ser por demais vagas sem considerar as diversidades sociais, econômicas e culturais dos países, ou seja, sem levar em conta uma realidade social bastante diversificada. É necessário que o envelhecimento seja contextualizado²¹, pois cada país envelhece de uma forma.

Ao se falar em velhice é preciso olhar a complexidade desse campo e suas múltiplas determinações nas relações com a demografia, com as perdas biológicas, de funcionalidade, e sociais, no processo de trabalho, de trocas em diversos âmbitos (família, amigos, gerações, cultura), e de estilos de vida. (FALEIROS, 2014, p. 6).

Outra limitação é que a implementação do Plano de Madrid depende, fundamentalmente, da alocação de recursos que não foi prevista pelo mesmo para o cumprimento das metas estabelecidas. Camarano e Pasinato (2004) pontuam que as condições para alcançar a meta de promoção de programas que permitam a todos os trabalhadores obter uma proteção social básica que compreenda aposentadorias, pensões, benefícios por invalidez e atenção à saúde, não é explicitada. As autoras enfatizam que a política de seguridade social vigente na maioria dos países desenvolvidos é contraditória com a meta de participação ativa dos idosos na sociedade, por exemplo, à sua participação no mercado de trabalho.

O Brasil, como estado membro da ONU, tornou-se signatário do Plano Internacional de Ação sobre o Envelhecimento de 1982, elaborado em Viena, e passou a considerar o tema do envelhecimento e dos direitos da pessoa idosa na construção de sua agenda política. O momento de construção do I Plano internacional coincide com o período de redemocratização do país e é possível observar que o tema do envelhecimento, de certa forma, foi incorporado no texto constitucional de 1988, como será visto na próxima seção.

²⁰ A consideração da dimensão de gênero na elaboração do plano é vista como avanço. O parágrafo 8º pontua sobre “a integração de uma perspectiva de gênero nas políticas, programas e legislação sobre envelhecimento” e que “a situação das mulheres idosas deve ter prioridade nas ações políticas”. Os autores Knodel e Ofstedal (2003) encontraram no plano mais de 40 artigos que enfatizam a maior vulnerabilidade das mulheres com respeito às suas condições de bem-estar e defendem políticas e programas voltados a elas.

²¹ Reconhecendo essa limitação e alto grau de generalização do Plano de Madrid, os órgãos regionais vinculados às Nações Unidas elaboraram estratégias para a sua implementação, levando em conta as singularidades de suas regiões e as necessidades da pessoa idosa em cada uma delas.

2.2 Cenário nacional

No Brasil, a incorporação na agenda das questões referentes ao envelhecimento populacional tem sido historicamente inspirada em dispositivos internacionais como os citados na subseção anterior. Tais questões que vêm sendo incorporadas, há um certo tempo, tanto pela iniciativa da sociedade civil, quanto pela iniciativa pública. Em relação à América Latina, o Brasil é um dos países pioneiros na implementação de uma política de garantia de renda para a população trabalhadora que, posteriormente, culminou com a universalização da seguridade social em 1988.

No ano de 1888²², o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios foi regulamentado, sendo assim após 30 anos de serviço e com uma idade mínima de 60 anos, os empregados poderiam usufruir de uma aposentadoria. As primeiras políticas previdenciárias brasileiras, de iniciativa estatal, para trabalhadores do setor privado surgiram no início do século XX, como as leis de criação do seguro de acidentes do trabalho em 1919. Mas, o fato considerado como ponto de partida da Previdência Social no país é a Lei Elói Chaves, no ano de 1923. A lei criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões para empregados de empresas ferroviárias, estabelecendo assistência médica, aposentadoria e pensões, válidos também para seus familiares. Em três anos, tal lei foi estendida para trabalhadores de empresas portuárias e marítimas (PASINATO, 2001; OLIVEIRA; BELTRÃO; MÉDICI, 1993). Mas vale ressaltar, que tais políticas, no entanto, cobriam apenas alguns grupos populacionais e se limitavam à cobertura de uma renda quando da perda da capacidade laborativa.

Nos anos 1930, o Brasil contava com uma política de bem-estar social, que incluía previdência social, saúde, educação e habitação. Esses benefícios sociais foram sendo implementados para a maioria das categorias de trabalhadores, dos setores público e privado. A Lei Orgânica de Previdência Social, criada em 1960, unificou a legislação referente aos institutos de aposentadorias e pensões. Os trabalhadores rurais foram contemplados pela Previdência Social em 1963.

Para além das iniciativas governamentais, é importante destacar o papel da sociedade civil na construção de uma agenda das políticas públicas brasileiras para os idosos, “não se pode negar que estas são resultados de influências e pressões da sociedade civil, das associações científicas, dos grupos políticos, etc.” (CAMARANO; PASINATO, 2004, p. 263).

²² Decreto nº. 9.912 de 26 de março de 1888.

Duas iniciativas, que começaram na década 1960, tiveram um impacto no desenvolvimento das políticas brasileiras para a população idosa. A primeira delas foi a criação da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia em 1961, inicialmente denominada Sociedade Brasileira de Geriatria. Um dos seus objetivos era “estimular iniciativas e obras sociais de amparo à velhice e cooperar com outras organizações interessadas em atividades educacionais, assistenciais e de pesquisas relacionadas com a Geriatria e Gerontologia” (CAMARANO, PASINATO, 2004, p.264).

A partir de um estímulo de um Projeto de Lei do Senado Federal de 1954, referente à geriatria, um grupo de profissionais organizou-se para criar uma instituição brasileira dedicada ao estudo da geriatria e da gerontologia. A Sociedade Brasileira de Geriatria (SBG) foi fundada pela iniciativa de três médicos e em 3 de julho de 1961 tomou posse a 1ª Diretoria dessa associação profissional. Em 1969, a área “Gerontologia” foi incorporada, e a associação passou a aceitar profissionais das demais categorias envolvidas com o envelhecimento, e a usar a atual sigla, SBGG.

O objetivo principal da SBGG é congregar médicos e outros profissionais de nível superior que tem interesse pela Geriatria e Gerontologia, estimulando e apoiando o desenvolvimento e a divulgação do conhecimento científico na área do envelhecimento. A associação também visa “promover o aprimoramento e a capacitação permanente dos seus associados”. (SITE SBGG)

A segunda consiste nas atividades desenvolvidas por iniciativa do Serviço Social do Comércio (SESC), que tiveram início no ano de 1963, em São Paulo. Os idosos que frequentavam o SESC Carmo em São Paulo, na década de 60, não eram o segmento da clientela que procurava usualmente os serviços oferecidos pela entidade, e usavam as instalações como um espaço de convívio. A compreensão de que a presença desses idosos manifestava uma demanda social levou aos técnicos do SESC, em 1962, a conhecer os trabalhos desenvolvidos em centros sociais para idosos nos EUA, chamados *Golden Age*. A partir da observação da metodologia do trabalho nos EUA, os técnicos apresentaram uma proposta de atendimento aos aposentados que frequentavam o SESC, o trabalho iniciou na Unidade do SESC Carmo, em São Paulo (SESC, 1999).

O SESC então passou a ofertar atividades destinadas a diminuir o desamparo e a solidão dos idosos, ou melhor, de certos idosos: os comerciários aposentados. A ação do SESC revolucionou o trabalho de assistência social de atenção ao idoso, sendo decisiva na deflagração de uma política dirigida a esse segmento populacional. Sua atuação se estendeu

ao “envelhecimento ativo”, enquanto que as instituições que cuidavam da população idosa eram apenas voltadas para o atendimento asilar.

O Sesc encontra-se na categoria das organizações híbridas, chamadas paraestatais, que foram criadas a partir da década de 1940, com a finalidade de exercer diversas funções em regime de colaboração, fomento e contribuição com o Estado. Entre as categorias de classificação das paraestatais encontram-se os Serviços Sociais Autônomos, caso do Sesc, pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviço de interesse social à clientela de determinada classe profissional e também à população de forma geral. Criado em 1946, por decreto-lei assinado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, o Sesc é inicialmente implantado nos estados do RJ, RS e SP⁹.

Tanto as ações da SBGG quanto as do SESC convergiam, de certa forma, para o mesmo objetivo: levar o tema do idoso a todas as esferas de discussão. A SBGG, com trabalho estratégico científico, reunindo profissionais de todo o país; e o SESC, atuando com os próprios idosos na criação dos primeiros grupos de convivência, quebrando assim a tradição de atendimento exclusivo ao idoso em asilos e começando a romper com a construção social do idoso como sujeito vulnerável, tornando um ator político.

Voltando para ações de iniciativa estatal, nos anos de 1970 o Governo Federal criou dois tipos de benefícios não contributivos que privilegiaram a população idosa: as aposentadorias para os trabalhadores rurais em 1971 e a renda mensal vitalícia (RMV) para os necessitados urbanos e rurais que não apresentassem condições de subsistência por não receberem benefício da Previdência e tivessem mais de 70 anos.

A primeira iniciativa do governo federal na prestação de assistência ao idoso aconteceu em 1974²³ e consistiu em ações preventivas realizadas em centros sociais do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e da sociedade civil, bem como de internação custodial dos aposentados e pensionistas do INPS a partir de 60 anos.

Em 1976, foi elaborado o primeiro documento do governo federal contendo algumas diretrizes para uma política social para a população idosa. O documento “*Política social para o idoso: diretrizes básicas*” foi baseado nas conclusões de três seminários regionais, que tiveram forte influência dos profissionais dos SESC, realizados em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza e um nacional. Os seminários objetivaram a identificação das condições de vida

²³ Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), resultante de vários arranjos anteriores, com a responsabilidade de elaboração e execução das políticas de previdência, assistência médica e social.

do idoso brasileiro e do apoio assistencial existente para atender as necessidades desse grupo populacional.

Entre as principais propostas contidas no documento estão: implantação de sistema de mobilização comunitária, visando, dentre outros objetivos, à manutenção do idoso na família; criação de serviços médicos especializados para o idoso, incluindo atendimento domiciliar; revisão do sistema previdenciário e preparação para a aposentadoria; coleta de produção de informações e análises sobre a situação do idoso, etc.

A partir da década de 1980, as políticas destinadas à população idosa brasileira foram centradas na garantia de renda e de assistência social para as pessoas em situação de risco social. Diferentemente do período que antecede essa década, no qual as políticas do governo federal para a população idosa do Brasil consistiam no provimento de renda para a população idosa que trabalhou de alguma forma e de assistência social para idosos necessitados e dependentes.

A visão que parece ter predominado nas políticas voltadas para a pessoa idosa até o momento estudado é a de vulnerabilidade e dependência desse segmento populacional. É possível perceber ao longo dos anos 1980 uma mudança nessa visão resultado da influência da discussão internacional de uma agenda de políticas públicas para os idosos. Assim como, uma maior mobilização das pessoas idosas que começaram a se organizar de forma mais intensa e dando origem as suas primeiras associações. Em 1977, uma primeira organização social já havia sido criada: a Associação Cearense Pró-Idosos (ACEPI). O objetivo dessa associação era reivindicar os direitos dos idosos, estabelecer trabalhos conjuntos com o governo federal, assim como organizar entidades de atenção a eles.

Na área acadêmica, surge em 1982, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), as primeiras atividades com idosos, realizadas pelo Núcleo de Estudos da Terceira Idade (Neti), criado pela assistente social e professora Neusa Mendes Guedes. No mesmo ano, o Sesc-SP realizou o primeiro encontro nacional, congregando idosos de todo o Brasil.

Outra manifestação da sociedade civil, que teve um papel importante no processo de construção de uma agenda de políticas para a pessoa idosa, foi a criação da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP²⁴) em 1985. A COBAP é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos que representa, em âmbito nacional, as entidades de trabalhadores aposentados e pensionistas do país. Tem como objetivo defender os interesses desse segmento e reivindicar o cumprimento dos seus direitos.

²⁴ Atualmente o nome dessa organização foi alterado, passando a ser Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas.

O Movimento dos Aposentados e Pensionistas não é novo, tendo sua origem na década de 1960 com a criação da União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil, que foi o resultado da junção da Associação dos Trabalhadores Gráficos Aposentados de São Paulo e da Legião dos Inativos de São Paulo (HADDAD, 1993). Coutrim (1998) ressalta que a fusão de algumas associações de aposentados e pensionistas não fez com que as mesmas conseguissem uma representatividade suficiente em outras categorias para se tornarem Centrais. Sendo assim, é nos anos 80 que tais associações criam suas centrais, nesse contexto que temos o surgimento da COBAP, e anteriormente, em 1983 a criação da Federação de Aposentados e Pensionistas de São Paulo.

Por outro lado, também temos uma comunidade acadêmica que intensificou os estudos de geriatria e gerontologia e organizou seminários e congressos para debater sobre a questão do envelhecimento. Em 1985, foi criada a Associação Nacional de Gerontologia (ANG)²⁵, entidade de natureza técnico-científico de âmbito nacional, que é voltada para a investigação e prática científica em ações de atenção ao idoso.

Entre os objetivos da ANG está o de:

desenvolver constante ação política e técnica junto aos órgãos públicos, a entidades privadas e à comunidade em geral, reivindicando sua atenção e audiência para que os idosos possam expressar com dignidade suas reais necessidades e reivindicando, ainda, a adoção de medidas minimizadoras de seus problemas (CAMARANO, PASINATO, 2004, p.266)

O Brasil, como signatário do Plano Internacional de Ação para o Envelhecimento de 1982, passou a incorporar, de forma mais assertiva, esse tema na sua agenda. Nesse mesmo ano, por meio do Decreto 86.880, ocorre a criação da Comissão Nacional sobre a Pessoa Idosa que tinha como função coordenar e apresentar sugestões sobre a problemática dos idosos.

O momento de assinatura desse plano internacional de ação coincide com o período de redemocratização do Brasil, o que possibilitou um amplo debate por ocasião do processo constituinte, assim como uma pressão por parte da sociedade civil, que acabou resultando na incorporação do tema no capítulo referente às questões sociais do texto constitucional de 1988. Os idosos foram atores sociais importantes nesse processo, principalmente na luta pela garantia dos direitos dos aposentados, o que lhes deu maior visibilidade.

²⁵ A ANG congrega profissionais, estudantes de diversas áreas e pessoas interessadas em torno das questões do envelhecimento em suas várias dimensões e campos de produção.

Em relação ao movimento dos idosos, Goldman e Paz (2005) fazem uma distinção entre ele e os movimentos de aposentados em termos de protagonismo do ator idoso. Enquanto que, nos movimentos de aposentados, os idosos são os próprios protagonistas, no movimento dos idosos, esse protagonismo dá-se por meio dos representantes de entidades técnico-científicas, como a Associação Nacional de Gerontologia (ANG), a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG) e a Associação Cearense de Proteção ao Idoso (ACEPI).

O movimento dos aposentados e pensionistas, no período entre 1986 a 1988, a partir de suas associações, federações e a COBAP, conseguiu audiências com diversas autoridades da administração federal e parlamentares do Congresso Constituinte. O movimento acabou introduzindo alguns representantes nos Grupos de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social (SIMÕES, 1998).

A interlocução política do idoso - principalmente pela via da organização dos aposentados e pensionistas - na década de 80 foi protagonista de um embate político sem precedentes: formou o segundo maior lobby da Assembleia Nacional Constituinte, perdendo apenas para o grupo ruralista. Por meio de uma organização que mobilizou todo o território nacional fizeram chegar mensagens à Constituinte de todos os setores da sociedade civil em favor das causas do segmento idoso e 57 também foram em caravanas a Brasília apresentar sugestões aos parlamentares (PIRES, 1994 *apud* PRADO, 2006, p.56-57).

Segundo Goldman e Paz (2005), a primeira grande mobilização que deu visibilidade à causa dos idosos, aposentados e pensionistas ocorreu por ocasião da Constituinte de 1988. Os idosos de várias partes do Brasil participaram das inúmeras passeatas, dentre outras manifestações públicas.

A Constituição Federal de 1988, que foi denominada “Constituição Cidadã”, incluiu então a pessoa idosa no capítulo da seguridade social²⁶, expandindo a rede de proteção social para todo esse segmento populacional. Esse grande avanço em políticas de proteção social aos idosos brasileiros levou em consideração algumas orientações definidas na Assembleia de Viena (CAMARANO; PASINATO, 2004). Nesta constituição, ficou definido que o dever de amparar as pessoas idosas é de responsabilidade tanto da família, quanto da sociedade e do Estado, assim como devem assegurar “sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (CAPITULO VII, Artigo 230).

²⁶ No artigo 194 da Constituição Federal de 1988 a Seguridade Social é definida como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da Sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A introdução do conceito de seguridade social na Constituição de 1988 estabeleceu que a rede de proteção social deixasse de estar vinculada apenas ao contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista e passasse ser conceituada como um “contrato coletivo, integrante do próprio direito de cidadania, onde os benefícios seriam concedidos conforme a necessidade e o custeio seria feito segundo a capacidade de cada um” (OLIVEIRA; BELTRÃO; GUERRA, 1997, p.413). A Seguridade Social é composta a partir da fixação do conjunto de necessidades que são considerados como básicos em uma sociedade (SPOSATI, 1997).

No decorrer da década de 90, foram regulamentados diversos dispositivos constitucionais referentes às políticas setoriais de proteção aos idosos. No ano de 1991, foram aprovados os Planos de Custeio e de Benefícios da Previdência Social. Dentre as modificações introduzidas pela nova legislação, estava o estabelecimento das regras para a manutenção do valor real dos benefícios; a uniformidade dos riscos cobertos pela previdência, bem como o estabelecimento de valores mínimos e máximos dos benefícios concedidos para as clientelas urbana e rural (CAMARANO; PASINATO, 2004).

Por causa da aprovação dessa legislação, foram levantados vários questionamentos sobre a sua viabilidade financeira e atuarial. No final de 1991 e início de 1992, o movimento dos aposentados organizado através de associações, federações e da COBAP ocupou o centro da cena política brasileira. Esta mobilização ficou conhecida como a “luta pelos 147%”²⁷, quando o então Ministro do Trabalho e Previdência Social (MTPS), Antônio Magri, durante o mandato presidencial de Fernando Collor de Melo, autorizou os reajustes de 147,06% para o salário mínimo, pela Lei 8.213/91, e de 54,6% para as aposentadorias e pensões, Portaria 3.485 (SIMÕES, 2000).

Simões (1998, 2000) afirma que o significado dessa mobilização foi além de uma mera reivindicação redistributiva.

Ao expor flagrantes das dificuldades e carências que caracterizavam o modo de vida de muitos velhos, contribuiu para que se generalizasse a percepção de que a questão dos 147% tocava em conflitos e sentimentos mais profundos em relação aos velhos – conflitos e sentimentos esses que seriam familiares à experiência da população em geral. (SIMÕES, 1998, p. 30)

²⁷ “Esse movimento mobilizou basicamente um público masculino. É difícil ter dados sobre a participação feminina no movimento, mas as mulheres raramente tem cargo de direção nas associações ou são chamadas para falar em nome dos aposentados nas manifestações e na imprensa. Nos discursos políticos proferidos pelas lideranças e praxe que as interpelações sejam feitas em termos de os aposentados e as pensionistas”. (DEBERT, 1994, p.35)

Sendo assim, apesar dos movimentos dos trabalhadores-aposentados ter reivindicações específicas em defesa dos direitos previdenciários, o movimento ganhou uma visibilidade midiática que “ressaltava e potencializava os cabelos brancos como ícones/símbolo dos sujeitos naquela luta (PAZ, 2001, p.33)”. Reportagens e documentários jornalísticos evidenciaram dificuldades e carências enfrentadas pelas pessoas idosas, com isso um movimento que tinha como foco uma pauta específica que envolve os idosos apontou para questões mais gerais da velhice.

O movimento dos 147% deu voz a esse segmento populacional que estava silencioso, que até certo momento aceitou a posição, que lhe foi imposta, de secundariedade por parte das políticas públicas. Segmento este que incorporava a identidade dada, do velho sem direito a exercer papéis sociais além dos de avôs, de aposentados e pensionistas. A crítica que se faz a este movimento é que ao sair vitorioso da intensa luta pelos 147% desfez-se, voltando as associações, federações à sua dinâmica interna.

Os autores apontam a década de 80 como o início dos movimentos reivindicatórios por uma Política para o Idoso, sendo a década de 90 o período de grande efervescência da organização social dos idosos, sendo que a maior mobilização ocorre justamente por ocasião da publicação da Lei nº 8842, como veremos no capítulo 4, gerando os Fóruns da Política Nacional do Idoso e também a maioria dos conselhos de idosos. Após, e durante a década de 80, foram surgindo outras associações de idosos, entre elas a ASSIPA (Associação dos Idosos do Pará) a ARPI (Associação Riograndense da Pessoa Idosa do Rio Grande do Norte), AMAI (Associação Maranhense de Idosos), Associação de Idosos de Goiás, do Rio Grande do Sul, do Distrito Federal (RODRIGUES, 2001).

Retomando para as mudanças institucionais que favoreceram os idosos, outro dispositivo constitucional importante que é criado na década de 90, especificamente em 1993, é a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742). Essa lei estabeleceu programas e projetos de atenção ao idoso, em co-responsabilidade nas três esferas de governo. Também regulamentou a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que passou a garantir um salário mínimo de benefício mensal ao idoso que comprove não possuir meios de prover sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. O BCP inicialmente foi concedido às pessoas maiores de 70 anos de idade pertencentes a famílias com renda mensal *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo. Em 1998, a idade mínima para o recebimento do benefício foi reduzida para 67 anos e em 2004 para 65 anos.

O Estado reconheceu seu dever na proteção ao idoso a partir da promulgação da Constituição de 1988, quando estabeleceu a responsabilidade do governo de proteger, assistir e amparar a pessoa idosa, resultado da mobilização dos movimentos supracitados. O prosseguimento das diretrizes que foram lançadas por essa constituição e as influências do avanço de debates internacionais sobre a questão do envelhecimento, fomentou a aprovação em 1994, da Lei 8.842 que estabeleceu a Política Nacional do Idoso (PNI), regulamentada somente depois de dois anos de sua aprovação, em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A PNI, conhecida como a lei do idoso, parte do princípio fundamental de que “o idoso é um sujeito de direitos e deve ser atendido de maneira diferenciada em cada uma das suas necessidades: físicas, sociais, econômicas e políticas” (BRASIL, 1994, p.3). Para a sua coordenação e gestão, inicialmente, foi designada a Secretaria de Assistência Social do então Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). A Política Nacional do Idoso, processo de construção e conteúdo, será analisada na **seção 3.3** desse trabalho.

Em 1997, após a regulamentação da PNI, entidades da sociedade civil²⁸ ligadas à questão do idoso (ANG, SBBG, COBAP, etc) e representantes governamentais foram convocados pela Secretaria Nacional de Assistência Social para elaborarem diretrizes básicas para a implantação da PNI (PAZ, 2001). O documento resultado dessa discussão foi o “Plano Integrado de Ação Governamental para o Desenvolvimento da Política Nacional do Idoso” (BRASIL, 1997).

O Plano Integrado de Ação Governamental para o Desenvolvimento da Política Nacional do Idoso determinou a articulação e a integração de setores ministeriais para viabilizarem a implementação da PNI. Esse plano foi composto por oito ministérios, além da Secretaria de Desenvolvimento Urbano: Previdência e Assistência Social; Educação; Justiça; Cultura; Trabalho e Emprego; Saúde; Esporte e Turismo; e Planejamento, Orçamento e Gestão.

O plano tinha várias diretrizes, entre elas destacamos as relacionadas, direta ou indiretamente, ao tema participação social dos idosos: (1) viabilizar formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, proporcionando-lhe integração às demais gerações; (2) promover a participação e a integração do idoso, por intermédio de suas

²⁸ Paz (2001) chama atenção para o fato de que nos créditos da referida publicação os membros da sociedade civil são apresentados como colaboradores, não fazendo referência que o plano era resultado de uma parceria entre organizações governamentais e não-governamentais.

organizações representativas na formulação, implementação e avaliação das políticas, dos planos, dos programas e dos projetos a serem desenvolvidos; (3) estabelecer mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais do envelhecimento (BRASIL, 1997).

Segundo Paz (2011), o Grupo de Trabalho que produziu o Plano Integrado de Ação Governamental para o Desenvolvimento da Política Nacional do Idoso, também idealizou a criação de Fóruns da Política Nacional do Idoso, com as características de fóruns permanentes de debates e encaminhamentos sobre a PNI, em todos os níveis federativos, inclusive fóruns regionais, mas esses mecanismos não estão expressos em documentos.

Os Fóruns então começam a ser criados a partir de 1996, quase sempre por iniciativa da extinta Secretaria de Ação Social (SAS), órgão governamentais, ou por intermédio de entidades profissionais da gerontologia, como a Associação Nacional de Gerontologia (ANG).

Goldman e Paz (2005) diferenciam os fóruns dos conselhos, ressaltando que esses últimos são órgãos formais e legalmente constituídos, enquanto que:

Os fóruns são espaços sociopolíticos, abertos, onde idosos, participantes por entidades e grupos têm, direito à voz e ao voto. São espaços democráticos, com reuniões sistemáticas, nos quais são debatidas questões pertinentes à cidadania e encaminhadas denúncias aos órgãos deliberativos (GOLDMAN; PAZ, 2005 *apud* PONCIANO, 2009, p.11).

Os representantes dos Fóruns Regionais, criados em todas as macrorregiões do País, tinham reuniões anuais e de 2 em 2 anos, seus representantes se reuniam no Fórum da Política Nacional do Idoso. Simultaneamente foram criados também os Fóruns Estaduais, mas com a extinção do escritório da SAS nos Estados, nos anos de 1998 e 1999, a maioria desses Fóruns encerraram suas atividades (PAZ, 2002).

Retomando a análise para as iniciativas governamentais, na área de atenção à saúde, em 1999 o Ministério da Saúde elaborou a Política Nacional de Saúde do Idoso, através da portaria nº 1.395/GM. Essa política possui dois eixos norteadores: (1) medidas preventivas com especial destaque para a promoção da saúde e (2) atendimento multidisciplinar específico para o idoso. A elaboração desta foi consequência do entendimento “de que os altos custos envolvidos no tratamento médico dos pacientes idosos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) não estavam resultando no real atendimento das suas necessidades específicas” (CAMARANO; PASINATO, 2004, p.269).

No ano de 2002 ocorreu a implementação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) que teve sua criação estabelecida pela Política Nacional do Idoso (CNI), como será

analisado capítulo 4. A primeira reunião do CNDI ocorreu em 2003, mas é preciso destacar que já existiam conselhos em outras unidades federativas. Alguns estados se anteciparam ao governo federal e, em abril de 2004, existiam 19 conselhos estaduais do idoso.

No ano de 2003, após sete anos de tramitação no Congresso Nacional²⁹, foi sancionado o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741 de 1º de outubro de 2003, que tem o propósito de assegurar os direitos consagrados pelas políticas públicas voltadas à pessoa idosa, com uma visão de longo prazo ao estabelecimento de medidas que visam o bem-estar dos idosos.

Contudo, é preciso destacar que o processo de consolidação desse marco legal não foi linear e consensual e sim marcado por disputas, negociações e articulações, como demonstram Paz, Bitencourt e Silva (2009). Os autores contam que na Câmara dos Deputados tramitavam dois Projetos de Lei sobre esse estatuto: (1) proposta de 1997 do Deputado Paulo Paim, Rio Grande do Sul, que foi elaborada com a participação de entidades representativas dos aposentados como a COBAP e algumas Federações de Aposentados e (2) proposta do ano de 1999 do Deputado Fernando Coruja, de Santa Catarina, elaborada pela equipe de gabinete do deputado, a proposta pretendia anular a Lei no 8.842/1994 (Política Nacional do Idoso) e continha itens como os “Conselhos Tutelares do Idoso”. Além de 4 Projetos de Lei voltados para a pessoa idosa (PAZ; BITENCOURT; SILVA, 2009).

Diante dos dissensos, a Câmara Federal resolveu criar, em 2000, uma Comissão Especial para análise do estatuto, integrando parlamentares de diversos partidos políticos. Essa comissão, através de um seminário, em Brasília, no ano de 2001, debate sobre os projetos com representantes da sociedade civil³⁰. A proposta discutida e aprovada nesse encontro substituiu os dois projetos de leis anteriores e foi enviada para a Câmara dos deputados, mas sua aprovação foi retirada da pauta.

A retirada de aprovação simbólica certamente se deu por conta dos itens do Estatuto que retomavam pontos das reformas da Previdência Social e da assistência e aumento de recursos orçamentários, que iam de encontro à agenda proposta pelos Organismos Internacionais do Capital para o ‘Estado Mínimo’, no campo das políticas sociais, na implementação de uma Contrarreforma (PAZ; BITENCOURT; SILVA, 2009, p.66)

²⁹ Segundo Neri (2005) o estatuto tramitou no Congresso a partir de 1997 e foi gerado por iniciativa do movimento dos aposentados e pensionistas e idosos vinculados à Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas.

³⁰ “O texto final do Estatuto do Idoso, na sua quase totalidade, foi fruto do trabalho conjunto de parlamentares, representações de aposentados e do movimento social do idoso do país, o qual, em especial, é constituído por representantes dos cinco Fóruns Regionais da Política Nacional do Idoso, de entidades governamentais e não governamentais que atuam na defesa de direitos e proteção aos idosos, de profissionais da gerontologia/geriatria e de setores das políticas públicas” (PAZ; BITENCOURT; SILVA, 2009, p.66).

Assim, a proposta passou dois anos tramitando nas Câmaras Técnicas do Congresso Nacional, e após sofrer alterações foi aprovada, em setembro de 2003, com a Lei no 10.471. Em outubro de 2003, foi sancionado pelo Presidente Lula, e entrou em vigor a partir de janeiro 2004.

Esse instrumento legal possui 118 artigos que versam sobre diferentes áreas dos direitos fundamentais e das necessidades de proteção dos idosos, reforçando as diretrizes da Política Nacional do Idoso. O estatuto traz avanços, principalmente, no que se refere à previsão sobre o estabelecimento de crimes e sanções administrativas para o não cumprimento dos ditames legais.

A aprovação desse estatuto representa um passo importante da legislação brasileira no contexto de sua adequação à agenda internacional de políticas públicas. Uma lei geral voltada especificamente para a pessoa idosa é consoante com a construção de um entorno propício e favorável para as pessoas de todas as idades (URIONA; HAKKERT, 2002), como orientado pelo Plano de Madrid.

Identificar a pessoa idosa como pertencente a um subgrupo populacional que demanda regras específicas implica em uma dupla condição em termos de direitos sociais. “Como salientam Velazco e Romero (2000), isso representa um fator de igualdade e de diferenciação para promover a igualdade substantiva vinculada à justiça social, que nada mais é do que a equidade entre partes desiguais” (CAMARANO; PASINATO, 2004, p. 270).

Por fim, antes de analisarmos o processo de construção e o conteúdo da Política Nacional do Idoso, destacamos mais dois fatos importantes: as conferências nacionais e criação do Fórum Nacional Permanente da Sociedade Civil.

Em 2006, ocorreu a I Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa, com o tema “Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa”. Até o presente foram realizadas 4 conferências nacionais dessa política, nos anos de 2009, 2011 e a última em 2016. Todas as conferências sobre os Direitos da Pessoa Idosa ocorreram quando a gestão do executivo era de responsabilidade do Partido dos Trabalhadores (PT).

O outro fato é a criação do Fórum Nacional Permanente da Sociedade Civil, em 2010, constituído pelos fóruns estaduais que existem no país. Dos 7 fóruns estaduais existentes, atualmente, dois são da região norte, Pará e Acre, três da região nordeste, Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte, um da região sul, no Paraná, e um na região sudeste, Rio de Janeiro.

Esses fóruns são compostos exclusivamente por representantes da sociedade civil e, segundo os regimentos internos, tem o papel de exercer o controle social democrático, de

viabilizar a mobilização e atuação da pessoa idosa enquanto sujeito protagonista nas lutas em prol da garantia dos direitos, do desenvolvimento e efetivação das políticas públicas para a pessoa idosa. O Fórum Nacional, por sua vez, deve promover estratégias de articulação entre os fóruns estaduais permanentes da sociedade civil, afim de unificar estas lutas com outros espaços públicos e movimentos sociais. A coordenação desses fóruns permanentes é exclusiva da sociedade civil e as reuniões acontecem com regularidade. O encontro nacional dos fóruns estaduais, organizado pelo fórum nacional, é realizado anualmente.

Sendo assim, o Fórum Nacional Permanente da Sociedade Civil é uma forma de articulação inter-organizacional, “(...) que busca se relacionar entre si para o empoderamento da sociedade civil, representando organizações e movimentos do associativismo local” (SCHERER-WARREN,2002, p.111).

Por fim, o percurso histórico apresentado nesta seção demonstra que a atuação do que poderíamos chamar de uma “rede de movimentos” dos idosos, formada por organizações como a ANG, SBGG e a COBAP – representando o movimento dos aposentados, se traduziu em ganhos “reais” para esse segmento populacional no nosso país como a Política Nacional do Idoso (1996) que será analisada a seguir.

Finalizando a seção, apresentamos a seguir um quadro onde constam algumas das legislações, conferências, ações e programas que foram trabalhados ao longo desse capítulo.

Quadro 1 – Cronologia de parte da legislação brasileira, eventos internacionais e nacionais relacionados à Pessoa Idosa

Ano	Legislação, Programas e Eventos	Linhas Gerais
1888	Decreto nº 9.912, de 26/03/1888	Regulamenta o direito à aposentadoria para os empregados dos correios.
1923	Lei nº 4.682, de 24/01/1923.	Institui as Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs)
1960	Decreto nº 48.959A, de 10/09/1960	Lei Orgânica da Previdência Social.
1961	Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia	Associação profissional que congrega médicos e outros profissionais de categorias envolvidas com o envelhecimento.
1963	Atividades do Sesc para idosos	Atividades voltadas para idosos desenvolvidas na unidade do Sesc Carmo em São Paulo
1974	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social	Ações preventivas realizadas em centros sociais do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), internação custodial dos aposentados e pensionistas do INPS a partir de 60 anos

1976	Política social para o idoso: diretrizes básicas	Documento foi baseado nas conclusões de três seminários regionais, que tiveram forte influência dos profissionais dos SESC, realizados em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza e um nacional.
1977	Associação Cearense Pró-Idosos (ACEPI)	O objetivo dessa associação era reivindicar os direitos dos idosos, estabelecer trabalhos conjuntos com o governo federal, assim como organizar entidades de atenção a eles.
1982	Plano Internacional de Ação para Envelhecimento	Documento resultado da “I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento” ocorreu, na cidade de Viena, e foi considerada o marco inicial para o estabelecimento de uma agenda internacional de políticas públicas para a população idosa.
1985	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP)	Organização da sociedade civil sem fins lucrativos que representa, em âmbito nacional, as entidades de trabalhadores aposentados e pensionistas do país. Tem como objetivo defender os interesses desse segmento e reivindicar o cumprimento dos seus direitos.
1985	Associação Nacional de Gerontologia (ANG)	Entidade de natureza técnico-científico de âmbito nacional, que é voltada para a investigação e prática científica em ações de atenção ao idoso.
1988	Constituição Federal	Assegura garantias previdenciárias e de saúde para todo e qualquer cidadão brasileiro, incluindo textualmente a designação do idoso.
1992	Movimento dos 147%	Movimento dos aposentados organizado através de associações, federações e da COBAP ocupou o centro da cena política brasileira, a favor dos direitos previdenciários e contra o reajuste autorizado Fernando Collor.
1993	Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742).	Estabeleceu programas e projetos de atenção ao idoso, em co-responsabilidade nas três esferas de governo e regulamentou a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC)
1994	Lei nº 8.842/94	Lei que cria a Política Nacional do Idoso assegurando direitos sociais à pessoa idosa, buscando promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.
1996	Decreto nº 1.948/96 - (Política Nacional do Idoso)	Decreto que regulamenta a Política Nacional do Idoso
1996	Criação de Fóruns da Política Nacional do Idoso	Começam a surgir nas diferentes unidades federativas fóruns que debatiam sobre a PNI.
1997	Plano Integrado de Ação Governamental para o Desenvolvimento da Política Nacional do Idoso	Documento produzido por entidades da sociedade civil ligadas à questão do idoso (ANG, SBGG, COBAP, etc) e representantes governamentais com diretrizes básicas para a implantação da PNI.
1999	Portaria nº 1.395, de 10/12/1999 (Política Nacional de Saúde do Idoso)	Define que um dos principais problemas que afeta o idoso é a perda da capacidade funcional.
2002	Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento de Madrid	Documento resultado da II Assembleia Mundial sobre Envelhecimento na cidade de Madrid.

2002	Decreto nº 4.227, de 13/05/2002	Criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
2003	Lei nº 10.741, de 01/10/2003 (Estatuto do Idoso)	Define estatutariamente uma série de direitos específicos a indivíduos com mais de 60 anos.
2006	I Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa	O tema da conferência foi “Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa
2010	Fórum Nacional Permanente da Sociedade Civil	Constituído pelos fóruns estaduais que existem no país, formado apenas por organizações da sociedade civil.

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

2.3 A Política Nacional do Idoso (PNI).

Em 1994, no governo de Itamar Franco foi sancionada a Lei nº 8842 que criava a Política Nacional do Idoso (PNI). Paz (2011) argumenta que essa aprovação é um provável reflexo do movimento dos trabalhadores-aposentados, apresentado na seção anterior desse trabalho, no final de 1993. Nas palavras do autor:

Pode-se atribuir que a criação dessa lei reivindicada pelas entidades, principalmente nos anos 80, somente se implanta pressionada pela influência das imagens da velhice estampadas pela mídia nacional e internacional que, ao noticiar sobre os trabalhadores-aposentados da Previdência Social em suas reivindicações geradas pelo movimento da reposição de 147% sobre os proventos da aposentadoria, trazem à tona a grave situação social do idoso (PAZ, 2011, p.13)

A PNI foi regulamentada pelo Decreto no 1.948, dois anos e meio depois de sua promulgação, em 3 de julho de 1996, no governo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Serafim Paz (2001), dentre outros autores, aponta um episódio trágico que foi denunciado cerca de um mês antes da regulamentação da PNI e contribuiu para a publicação desse decreto, devido à grande repercussão nacional e internacional dessa tragédia.

No dia 30 de maio de 1996, uma denúncia do jornal GLOBO levou à apuração de um episódio trágico que envolveu mortes e maus tratos de idosos, somente naquele mês, registrara-se o óbito de 52 pacientes da Clínica Santa Genoveva, localizada no Rio de Janeiro, que era uma clínica privada, mas custeada com recursos públicos de saúde. As investigações descobriram que o total de pacientes mortos em dois meses chegava a mais de 100 idosos.

O caso dessa clínica foi amplamente denunciado pela mídia, nacional e internacional, foram circuladas reportagens, fotos, entrevistas e depoimentos sobre os cuidados precários e os maus tratos que os idosos sofreram. A mídia tornou pública a situação de descaso e abandono pela qual passavam a grande maioria dos idosos do país, o que movimentou a opinião pública a respeito da discussão sobre envelhecimento.

Sendo assim, a chamada “lei do idoso” é materializada fortemente pela repercussão dos problemas da velhice denunciados pelo movimento dos 147% e o caso da Clínica Santa Geneveva que evidenciavam a necessidade de uma lei específica para esse segmento populacional (PAZ, 2011). A visibilidade desses dois fatos acaba reforçando a importância de implantar as ações anteriormente reivindicadas pelos movimentos embrionários iniciados pelas Entidades que já existiam desde os anos 60, mas que a partir dos anos 80 que iniciam processos reivindicatórios pela garantia de direitos para as pessoas idosas³¹.

A PNI acaba sendo também resultado do prosseguimento às diretrizes lançadas pela Constituição Federal de 1988 e da influência do avanço dos debates internacionais sobre a questão do envelhecimento.

Importante ressaltar que o processo de construção de uma Política Nacional do Idoso foi inicialmente desenhado com a contribuição de um movimento nacional que resultou na realização de três seminários regionais, realizados em Goiás, Maranhão e Santa Catarina e um seminário nacional que aconteceu em Brasília. Esses encontros realizados em 1989 tinham como objetivo realizar um diagnóstico sobre a situação social da pessoa idosa no país. A recém-criada Associação Nacional de Gerontologia (ANG) com apoio do governo federal e de alguns governos estaduais (Maranhão, Goiás, Santa Catarina e Distrito Federal), realizou uma mobilização de estudos sobre a questão da velhice na sociedade brasileira que resultaram nesses seminários.

O seminário nacional originou o documento “Recomendações de Políticas para a Terceira Idade nos Anos 90”, que foi entregue em maio de 1990 ao Ministério da Ação Social, por meio da representante da Secretaria Nacional da Promoção Social, Flora Liz Spolidoro. Por determinação do presidente da República da época, Fernando Collor, foi constituído um grupo de trabalho integrado por representantes governamentais e não governamentais, que, após apreciação do documento da Associação Nacional de Gerontologia (ANG), elaborou o Plano Preliminar para a Política Nacional do Idoso.

Py e Rauth (2016) destacam o que chamam dos “seis pioneiros” da PNI, membros de importantes organizações da sociedade civil que atuam na luta por direitos das pessoas idosas, ANG e SBGG:

³¹ Paz (2011) ressalta as reivindicações da sociedade civil manifestadas através de cartas abertas, contendo propostas reivindicativas, sugestões ou recomendações, produzidas em eventos técnicos científicos, encontros de mobilização socio-políticos, atividades institucionais incentivadas pelo SESC. (PAZ, 2011). O autor lista em sua tese 19 Cartas abertas, sendo que dessas 4 cartas tem representatividade são de nível nacional e 3 nível nacional e estadual.

1) Maria José Lima de Carvalho Rocha Barroso, a Mariazinha (1932-2013): assistente social; especialista em gerontologia; fundadora, em 1987, da ANG; coordenadora no âmbito nacional e regional (regiões Norte e Nordeste) da ANG; fundadora, em 1977, e presidente da Associação Cearense Pró-Idosos (Acepi); e primeira presidente do CNDI. 2) Nara Costa Rodrigues (1926-2011): assistente social; especialista e mestre em gerontologia social; fundadora e presidente da primeira Comissão de Gerontologia, hoje Departamento de Gerontologia, da SBGG, seção Rio Grande do Sul, em 1986; fundadora e presidente nacional da ANG; delegada estadual da ANG no Rio Grande do Sul; e fundadora do Conselho Estadual do Idoso do Rio Grande do Sul.

3) Marcelo Antônio Salgado: assistente social; sociólogo; especialista em gerontologia e epidemiologia do envelhecimento; pioneiro ao implantar o trabalho social com idosos no Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio (Sesc); fundador e coordenador de intercâmbio internacional da ANG; inspirador e coordenador, em 1976, dos seminários regionais e nacional, apoiados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, que estabeleceram um diagnóstico da situação da velhice no Brasil, consubstanciados no documento Políticas para a 3ª Idade – diretrizes básicas; e idealizador, em 1986, por meio do Departamento Nacional do Sesc em parceria com a SBGG, do Curso Internacional de Gerontologia Social, promovido pelo Centre International de Gérontologie Sociale.

4) Flávio da Silva Fernandes (1928-2011): advogado; sociólogo; especialista em gerontologia; e coordenador no âmbito nacional e regional (regiões Sul e Sudeste) da ANG.

5) Neusa Mendes Guedes (1930-2009): assistente social; especialista em gerontologia; fundadora da ANG; fundadora, em 1982, e coordenadora do Núcleo de Estudos da Terceira Idade da Universidade Federal da Santa Catarina (Neti/UFSC).

6) Mário Antônio Sayeg (1925-2007): médico geriatra; professor titular e chefe do Departamento de Estudos em Recursos Humanos para a Saúde na ENSP/Fiocruz; fundador e coordenador do Núcleo de Estudos sobre o Envelhecimento e Saúde do Idoso e do Programa de Atenção à Saúde do Idoso (Pasi) da ENSP/Fiocruz; diretor científico da SBGG, seção Rio de Janeiro; e membro do Conselho Científico da ANG, seção Rio de Janeiro. (PY; RAUTH, 2016, p.59)

O documento produzido nesse seminário nacional foi examinado por um grupo de trabalho, nomeado pelo então Presidente Collor, formado por representantes governamentais e não governamentais. O grupo, que se reuniu a partir de outubro de 1990, deveria emitir um parecer em 60 dias, mas que só foi concluído em fevereiro de 1991, quando apresentaram as conclusões do trabalho, sintetizadas no “Plano Preliminar para a Política Nacional do Idoso”. Sendo assim, o documento produzido pelo seminário nacional, “Recomendações de Políticas para a Terceira Idade nos Anos 90”³², serviu de subsídio para elaboração da minuta do projeto de Lei no 8.842 de 1994, que cria a Política Nacional do Idoso (PY; RAUGTH, 2016).

³² Paz (2011) em sua tese apresenta um documento produzido pelo Ministério da Ação Social, no ano de 1990, se refere a implantação da Política Nacional do Idoso, através de uma Portaria Ministerial Nº 252/90, com participação de apenas organizações governamentais nessa elaboração. Nesse mesmo documento consta um "Anteprojeto de Lei" que estabelece a criação de um Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Nas palavras do autor, esse documento trás "uma polêmica quanto á criação da Política Nacional do Idoso, contrariando, assim, o que os autores registram como precursores da PNI. No entanto há que se destacar que o documento da ANG foi elaborado em 1989 e o do Ministério da Ação Social em 1990, mas não há qualquer referência ao documento de 1989 ou participação de entidades não governamentais na elaboração do mesmo" (PAZ, 1011, p 23).

Essa lei coloca a questão do envelhecimento e da velhice numa ótica transversal, sendo responsabilidade não apenas de vários ministérios, mas também da família e da sociedade em geral, em acordo com o estabelecido na Constituição Federal de 1988. Entre os princípios da lei da PNI, está estabelecido, além da responsabilização supracitada: (1) o idoso não deve sofrer discriminação de qualquer natureza; (2) o idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas por meio desta política e (3) as diferenças econômicas, sociais, regionais e, particularmente, as contradições entre o meio rural e o urbano do Brasil deverão ser observadas pelos poderes públicos e pela sociedade em geral, na aplicação desta lei (BRASIL, 1994).

O objetivo dessa política nacional é de assegurar a esse segmento populacional seus direitos e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. As principais diretrizes norteadoras dessa política consistem em: (1) incentivar e viabilizar formas alternativas de cooperação intergeracional; (2) atuar junto às organizações da sociedade civil representativas dos interesses dos idosos com vistas a formulação, implementação e avaliação das políticas, planos e projetos; (3) priorizar o atendimento dos idosos em condição de vulnerabilidade por suas próprias famílias em detrimento ao atendimento asilar; (4) promover a capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia; (5) priorizar o atendimento do idoso em órgãos públicos e privados prestadores de serviços; (6) e fomentar a discussão e o desenvolvimento de estudos referentes à questão do envelhecimento (BRASIL, 1994).

A Política Nacional do Idoso também estabelece as competências das entidades e órgãos públicos. A sua operacionalização deve ocorrer de forma descentralizada, através de sua articulação com as demais políticas voltadas para os idosos no âmbito dos estados e municípios, além da construção de parcerias com a sociedade civil (CAMARANO; PASINATO, 2004).

A lei estabelece a União é responsável por (1) coordenar as ações relativas à política nacional do idoso, (2) participar na formulação, acompanhamento e avaliação da política nacional do idoso, (3) promover as articulações intra e interministeriais necessárias à implementação da política nacional do idoso e (4) elaborar a proposta orçamentária no âmbito da promoção e assistência social e submetê-la ao Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.

No Decreto no 1.948/1996, são estabelecidas as funções de cada órgão de gestão federal implicado na política do idoso, pensado por uma ótica de competências gerenciais, ficando a coordenação dessa política a cargo do Ministério da Previdência e Assistência

Social (MPAS). O Ministério da Saúde estava determinado garantir a assistência integral à saúde do idoso, inclusive domiciliar, em articulação com os estados e os municípios, além de propiciar medicamentos e realizar a prevenção. Enquanto que o Ministério da Educação tinha como função viabilizar programa educacional voltado para o idoso, inclusive na universidade. O Ministério do Trabalho deveria combater a discriminação do idoso no trabalho e da Cultura deveria garantir ao idoso tanto a produção como o acesso aos bens culturais, com preços reduzidos. Por fim, o Ministério da Justiça ficava responsável por encaminhar denúncias e combater abusos e lesões aos direitos da pessoa idosa. (BRASIL, 1996). Sendo assim, as viabilizações dos direitos dos idosos são fragmentadas em competências burocráticas de programas a serem definidos por área.

Faleiros (2016) destaca que o decreto que regulamenta a lei da PNI esvazia, de certo modo, importantes diretrizes de participação que estavam previstas no texto de elaboração da lei, entre elas: (1) a participação do idoso e a integração intergeracional (o decreto menciona apenas o estímulo ao ingresso na universidade); (2) participação do idoso, de sua família e de entidades na formulação de políticas (o decreto menciona apenas o estímulo à participação do idoso no controle social dos conselhos de saúde) e (3) a implementação dos conselhos do idoso (o decreto remete-se apenas ao Conselho Nacional da Seguridade Social e conselhos setoriais).

O decreto é apontado, de certa forma, como um retrocesso à lei de 1994. Apesar de encontrarmos no mesmo uma definição de serviços a serem prestados as pessoas idosas, ele não estabelece uma previsão orçamentária para a execução de tais serviços. Faleiros (2016) ressalta que entre os vetos que ocorreram na promulgação da Lei nº 8.842/1994, estava um proposto pelo Ministério da Fazenda, em relação ao inciso IV do art. 8º e o art. 9º, “porque levariam à interpretação de que estados e municípios não seriam responsabilizados pelo cofinanciamento da política, o que aumentaria os gastos federais (FALEIROS, 2016, p.543)” .

A PNI também estabelecia a criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), vale ressaltar que o documento “Recomendações: política para terceira idade nos anos 90”, produzido em 1989, pelo grupo de gerontólogos, pioneiro e fundador da Associação Nacional de Gerontologia (ANG) já recomendava a formação de uma comissão com o objetivo específico de estudar e definir a estrutura do Conselho Nacional do Idoso.

Na promulgação da Lei no 8.842/1994, os artigos de 11 a 18, que estruturavam o CNDI:

foram vetados pelo Ministério da Justiça, porque seriam contrários à competência privativa do presidente da República para atribuições de órgãos da administração

pública, vetando-se assim a organização de um sistema participativo e evitando-se gastos governamentais. (FALEIROS, 2016, p. 544)

Com os vetos na promulgação da referida lei, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, apesar de ser uma demanda da sociedade civil e estar presente na proposta da PNI, apenas foi criado em 2002, oito anos depois em uma conjuntura e com uma organização diferente, começando pelo caráter decisório do mesmo. Na proposta da PNI o conselho nacional seria um órgão com caráter deliberativo, composto por 16 membros, mantendo a paridade entre a representação governamental e da sociedade civil. Além do mais, estabelecia que dos 8 representantes da sociedade civil, 4 deveriam ser idosos, ou seja, com idade superior a 60 anos. Os conselheiros teriam o mandato de 3 anos.

Em relação à coordenação da Política Nacional do Idoso, no momento de criação até 2003, essa coordenação esteve lotada no Ministério da Previdência e Assistência Social, no período de 2003 a 2008 foi responsabilidade do Ministério da Assistência Social. No período de 2008 a 2009, a PNI esteve no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em 2009, ela seguiu para o Ministério da Justiça, junto à Secretaria Especial de Direitos Humanos, que depois recebeu o nome de Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e assumiu caráter ministerial. Atualmente, a Secretaria de Direitos Humanos está vinculada a pasta do novo Ministério da Justiça e Cidadania.

As mudanças no órgão federal de gestão da referida política acaba trazendo discontinuidades para implementação de políticas, não apenas no âmbito nacional, mas também nas demais unidades federativas. (GIACOMIN, COUTO, 2013). Vale ressaltar que essas transições de gestões geram transtornos burocráticos e em certos momentos intensos debates.

A transição da coordenação da PNI do MDS para a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) tornou-se objeto de discussão no governo Lula, levando seis anos para ser resolvida oficialmente em 2009. Permanece, contudo, a dicotomia de gestão da política: enquanto os conselhos ficaram na SDH, a coordenação da PNI ficou inicialmente no MDS. (FALEIROS, 2016, p.547)

A Secretaria de Direitos Humanos, somente com o Decreto nº 6800, em março de 2009, que assume como uma de suas competências a coordenação da Política Nacional do Idoso. Sendo assim, a transferência da PNI para a SDH, foi realizada por meio de um decreto presidencial e segundo preceitos legais essa transferência na prática, porque não se tem uma alteração da lei.

Este decreto (*Decreto nº 6800/2009*) é ilegal por ferir os limites da sua competência regulamentar, contrariando a lei e criando o que os juristas chamam de direito novo. Um decreto não pode modificar o que uma lei determina, mas surpreendentemente esta ilegalidade está vigendo (...) (COUTO, 2016, p.583)

As descontinuidades no órgão gestor federal da política, a falta de previsão financeira para a implementação da Política Nacional do Idoso, entre outros, são reflexos do baixo grau de institucionalização da mesma e acabam influenciando não apenas na efetividade da mesma, mas também influenciam as instituições participativas que discutem especificamente a questão do idoso.

A trajetória da política pública, assim como sua natureza (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2008), acaba influenciando os formatos participativos, tanto no seu funcionamento, quanto nos resultados produzidos por elas³³, como veremos nas próximas seções que descrevem os desenhos institucionais do CNDI e da 3ª CNDI, além da Secretaria de Direitos Humanos, especificamente Coordenação Geral do Idoso e Coordenação Geral do CNDI, assim como os atores presentes nessas instituições.

Os conselhos e conferências não conseguem se dissociar das limitações estruturais da política pública à qual se vinculam, isto é, do grau de descentralização, intersetorialidade e centralidade da política para o governo (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2008; PETINELLI, 2011, 2013). Sendo assim, esses elementos, além de afetarem os resultados e funcionamento das instituições participativas, também afetam a interação entre eles e o órgão de gestão da política, como veremos nos capítulos a seguir.

³³ Petinelli (2013) mostra que uma das variáveis que afetam a efetividade das conferências é a natureza da política pública.

3 A PESSOA IDOSA E A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

No capítulo anterior percebemos que a organização das pessoas idosas é relativamente recente, ocorrendo de forma mais organizada em meados dos anos 80 e com maior mobilização, a partir de meados dos anos 90. Como destaca Paz (2001), o que pode ser chamado de "movimento dos idosos" no Brasil se realiza, ainda hoje, através dos representantes das entidades técnico-científicas como ANG, SBGG e ACEPI ou das intuições como SESC. O movimento dos trabalhadores-aposentados, representado principalmente pela COBAP, também foi de grande importância para dar visibilidade à temática da pessoa idosa no Brasil.

No entanto, a análise da trajetória histórica da política nacional para as pessoas idosas demonstra que ela é construída, prioritariamente, por geriatras e gerontólogas (os). Neste sentido, é preciso considerar que esse processo de construção se realizou sem o protagonismo do público alvo da política em questão: os idosos.

Somente após meados dos anos 90 é que se percebe uma maior presença desses atores no processo de construção de políticas públicas, especialmente, com a criação dos espaços institucionais de participação como os Conselhos. Entretanto, como alerta Paz (2011), não existe a garantia real de que nesses lugares os idosos sejam de fato os protagonistas, uma vez que acabam participando em menor número, quando comparado com a participação dos especialistas e técnicos na área.

Sendo assim, além de analisar o arcabouço institucional, que cria e estabelece as regras básicas de funcionamento, do CNDI e da 3ª Conferência Nacional, reconhecendo que ele é condição necessária para a existência dessas instituições participativas, é necessário olhar para o conjunto de atores que “habitam essas instituições”, tanto os atores da Sociedade Civil, quanto os atores estatais.

Côrtes (2002, 2005) argumenta que além do arcabouço institucional, a existência de uma comunidade política (*policy community*) reformadora pode influenciar o funcionamento das IPs. Essa comunidade política configura-se como “um ator”, cuja posição nas arenas mistas analisadas não pode ser determinada em relação ao Estado ou à sociedade civil, pois seus integrantes estão situados no Estado e na sociedade (CÔRTEZ; LIMA, 2012).

Portanto, neste capítulo serão analisados o desenho institucional (seção 3.1) e os atores (seção 3.2) que compõem/organizam as IPs: Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso (3ªCNDI). A fim de verificar se existe uma interação entre essas IPs e o órgão gestor da política, se faz necessário também analisar o arcabouço institucional e os atores presentes na Secretaria de Direitos Humanos (SDH).

Antes de avaliar se e como ocorre a interação entre as arenas, é preciso identificar suas respectivas funções em relação a uma Política Nacional do Idoso (PNI). Por isto, a última seção (seção 3.3) deste capítulo traz um resumo de *como* funcionam, *quem* participa e as *principais funções* dessas arenas na política analisada.

3.1 Desenho Institucional

O desenho institucional é uma das principais variáveis de análise nos estudos sobre instituições participativas (FUNG; WRIGHT, 2003; FUNG, 2004; AVRITZER, 2008; FARRIA; RIBEIRO, 2011). Os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações podem incidir, segundo Fung (2004): (1) no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação; (2) na capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; (3) na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia, bem como (4) na capacidade de mobilização popular.

Fung (2006) constrói um *framework* tridimensional para análise da variação do desenho institucional: (1) seleção de participantes - quem participa?; (2) modo de comunicação e decisão - como se comunicam e se tomam as decisões? e (3) extensão da autoridade e poder de agenda - como as decisões vinculam-se às políticas e ações públicas?

A análise do método de seleção dos participantes pode mostrar, entre outras coisas, se importantes perspectivas ou interesses estão inclusos, se os participantes são responsivos aos que participam, entre outros. Enquanto que a segunda dimensão, modos de comunicação e decisão, busca aferir como os participantes interagem entre si dentro dos locais de discussão ou decisão, principalmente, o nível de conhecimento, engajamento e comprometimento exigidos dos mesmos durante o processo participativo. Os principais modos de comunicação e decisão vão desde o papel do cidadão como mero ouvinte em uma audiência pública até toda a tomada de comunicação e decisão por agentes públicos. A terceira dimensão apontada por Fung (2006) refere-se ao potencial de impacto da participação social no desenho e implementação das políticas públicas. Busca-se aferir o quantitativo de propostas oriundas das conferências e do conselho que foram implementadas, foco analítico que extrapola a verificação de interação entre as arenas proposta por este trabalho.

Mesmo em contextos nos quais encontramos uma sociedade civil ativa e governantes com projetos políticos mais participativos, o desenho institucional das instituições

participativas (IPs) podem implicar fortes limitações aos potenciais participativos e deliberativos das mesmas. O desenho institucional dos órgãos de gestão governamental aos quais essas IPs são vinculados também precisa ser analisado, uma vez que eles podem impor ou até mesmo reforçar essas limitações. Dependendo do desenho assumido por esses órgãos, a atuação das instituições participativas pode sofrer constrangimentos pelas lógicas burocratizantes e assumir apenas um caráter “ritualístico”.

Portanto, essa seção analisa, separadamente, os desenhos institucionais do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), da 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (3ª CNDI) e da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), com enfoque nos órgãos específicos aos quais se vinculam a Política Nacional do Idoso: Coordenação Geral dos Direitos do Idoso (CGDI) e Coordenação Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CGCNDI).

Os dados trabalhados nessa seção foram coletados em documentos como leis de criação, decretos e suas alterações, regimentos internos (RI)³⁴, manuais e relatórios.

3.1.1 Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) foi criado em 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso e fazia parte da estrutura do Ministério da Justiça. Em 2004, ele passou a ser integrante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que em 2010 adquiriu status ministerial e passou a ser chamada de Secretaria de Direitos Humanos (SDH)³⁵. O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso era um de seus órgãos colegiados de caráter permanente.

Percebe-se um aumento da institucionalização desse conselho nacional, em um contexto em que está ocorrendo a reformulação dessa instituição participativa em outras áreas

³⁴ O Regimento Interno é um documento que além de disciplinar os procedimentos deliberativos, contém todas as disposições normativas da atividade interna, tanto do Conselho quanto da Conferência. Na conferência encontramos também um Regulamento Interno, documento que passa por um processo de aprovação na conferência, que traz também regras sobre a composição e a dinâmica dos trabalhos na conferência.

³⁵ Em 02 de outubro de 2015 ocorre a criação do Ministério de Mulheres, Direitos Humanos e Igualdade Racial, ocasionando a fusão de três secretarias, com status ministerial, entre elas a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Sendo assim, a pasta de idoso ficou à cargo desse novo ministério. Desde de maio de 2016, a Política Nacional do Idoso foi designada para uma nova pasta ministerial, com a extinção desse ministério pelo vice-presidente da república, no exercício do cargo de presidente, Michel Temer. A formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania do idoso passou a ser responsabilidade do novo Ministério da Justiça e Cidadania.

de políticas públicas. Sendo assim, o CNDI assume feições similares, como caráter deliberativo e ampliação de membros, às dos demais conselhos que compõem a arquitetura participativa do Brasil. Essa reformulação pode significar um processo de institucionalização da política para a pessoa idosa com reflexos na atuação do conselho nacional, tornando-o mais efetivo.

O CNDI foi criado tendo caráter consultivo e paritário, sendo composto por 20 membros. Em 2004, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores, teve seu poder decisório e o número de participantes ampliados, tornando-se um órgão deliberativo formado por 28 conselheiros.

A representação governamental é composta por membros da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH) e de 13 ministérios. Em relação à lei de criação, os ministérios que passaram a ter assento no conselho, a partir do governo Lula, foram: Cidades e Ciência e Tecnologia. Os representantes governamentais são indicados pelos respectivos ministérios e não existe nenhuma regra de seleção.

Por sua vez, a representação da sociedade civil é formada a partir de regras estabelecidas pelo regimento do conselho. Os representantes são eleitos em uma assembleia, convocada pelo CNDI e regulamentada por um edital específico.

Os 14 representantes desse segmento para serem eleitos no CNDI: (1) devem ser de entidades da sociedade civil organizada, (2) sem fins lucrativos e (3) com entidades filiadas organizadas em, pelo menos, cinco unidades da Federação, distribuídas em três regiões do País.

O regimento interno do CNDI, aprovado em 21 de junho de 2008, subdividia os representantes da sociedade civil em oito categorias, de acordo com área de atuação, e com número diferenciado de assentos no conselho, conforme demonstra o quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Composição do CNDI na gestão 2010-2012

Categorias de Organizações	Nº de assentos no conselho
Organizações de Trabalhadores	1
Organizações de Empregadores	
Órgãos Fiscalizadores do Exercício Profissional	
Organizações de Aposentados	
Organizações da Comunidade Científica	2
Organizações de Educação, Lazer, Cultura, Esporte ou Turismo	
Organizações de Defesa de Direitos	3
Organizações de Assistência Social	

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Em junho de 2012 ocorreu uma alteração da composição da representação da sociedade civil (Quadro 3). As organizações de aposentados e pensionistas ganharam mais um representante, enquanto as organizações de educação, lazer, cultura, esporte ou turismo perderam um assento. O escopo de atuação dessas organizações também foi alterado, como, organizações de assistência social foram restringidas as que realizam atendimento específico para a pessoa idosa.

Quadro 3 – Composição do CNDI a partir de 2012

Categorias de Organizações	Nº de assentos no conselho
Organizações de Trabalhadores urbano e rural	1
Organizações de Empregadores urbano e rural	
Órgãos Fiscalizadores do Exercício Profissional	
Organizações de Educação, ou Lazer, ou Cultura, ou Esporte, ou Turismo	
Organizações da Comunidade Científica	2
Organizações de Aposentados e Pensionistas	
Organizações de Defesa de Direitos	3
Organizações de Atendimento à Pessoa Idosa.	

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Em relação à participação de membros externos nas reuniões do conselho, na gestão do PT essa participação foi ampliada de membros do Congresso Nacional e do Ministério Público Federal, para personalidades e representantes de entidades e órgãos públicos e privados, outros técnicos, de acordo com a relação entre a pauta de reunião e suas áreas de atuação.

O tempo de mandato dos conselheiros é de dois anos, que podem ser reconduzidos, por meio de novo processo eleitoral, no caso das entidades. Os recursos orçamentários e financeiros do CNDI devem compor o orçamento SDH, que também se responsabiliza pelas despesas com deslocamentos dos membros do conselho.

O CNDI tem como principal competência a proposição, supervisão, acompanhamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional do Idoso (PNI), bem como das ações dela decorrentes, de atendimento, defesa e garantia dos direitos da pessoa idosa, em consonância com o Estatuto do Idoso.

Entre outras funções dessa arena, destacamos: (1) elaborar diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da PNI, (2) acompanhar a elaboração e a execução das propostas orçamentárias da União, indicando modificações pertinentes a fim de garantir os direitos da

pessoa idosa, (3) promover a cooperação entre órgãos governamentais dos demais entes federados e a sociedade civil organizada na formulação e execução da política nacional de atendimento dos direitos da pessoa idosa e (4) ampliar, aperfeiçoar e avaliar a atuação dos conselhos de direitos dos idosos existentes nos demais níveis federativos.

A organização interna do CNDI (Quadro 4) é semelhante à de conselhos de outras políticas públicas. De acordo com seu regimento interno, o conselho é composto por: plenário, secretaria, comissões permanentes e grupos temáticos.

Quadro 4 – Organização interna do CNDI

Organização interna do CNDI	Composição	Funções
Plenário	28 conselheiros (com direito a voz e voto) e convidados (com direito a voz).	Fórum de deliberação plena e conclusiva do CNDI, responsável por elaborar e votar resoluções e pareceres.
Secretaria	Coordenador Geral do CNDI e demais servidores designados pela SDH	Prestar o suporte técnico, jurídico, administrativo e de comunicação necessários ao funcionamento do CNDI
Comissões Permanentes	Paritária, formado por conselheiros do CNDI, em geral, com 6 membros.	Elaborar relatórios e emitir pareceres em assuntos de sua área temática, além de apresentar propostas de resolução ao Plenário.
Grupos temáticos	Profissionais de áreas afins e, no mínimo, um conselheiro do CNDI, definidos por meio de resolução	Grupos de caráter provisório e natureza técnica, destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

O plenário é o fórum de deliberação plena e conclusiva do CNDI que reúne ordinariamente a cada dois meses³⁶ ou extraordinariamente. As reuniões são públicas e profissionais ou entidades, previamente agendadas, podem participar apenas com direito a voz. O Plenário somente pode deliberar com um quórum mínimo de metade mais um, ou seja, com 15 conselheiros. Em geral, as matérias são deliberadas por maioria simples de votos.

O Regimento Interno estabelece que os resumos de todas as atas das reuniões do Plenário do CNDI devem ser publicados no Diário Oficial da União (DOU), no prazo de quinze dias corridos da sua aprovação, e arquivados na Secretaria. Além disso, estabelece que pelo

³⁶ A partir de 2004 que as reuniões ordinárias do CNDI passaram a ser realizadas bimestralmente, antes essa realização era trimestral.

menos duas reuniões anuais do conselho devem ser realizadas de forma descentralizada³⁷ e ampliada, em outras unidades da federação.

O presidente e o vice-presidente do conselho são eleitos pelo Plenário e existe uma alternância do cargo entre os segmentos. Importante ressaltar que representantes governamentais dos ministérios que compõem o CNDI podem ocupar os cargos, não ficando restrito ao representante do órgão gestor ao qual o conselho está vinculado. Por exemplo, o presidente do conselho na gestão 2008-2010 era do Ministério da Saúde.

A presidência do CNDI é responsável por constituir e convocar reuniões, além de nomear os integrantes das Comissões Permanentes e Grupos Temáticos e submeter à apreciação do Plenário o relatório anual do CNDI. Enquanto que o vice-presidente, além de substituir o presidente nos impedimentos e ausências deste, deve exercer a função de coordenador geral das Comissões Permanentes e Grupos Temáticos.

A Secretaria é o órgão constituído pelo Coordenador Geral do CNDI e pelos demais servidores designados pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Essa equipe tem a finalidade de prestar o suporte técnico, jurídico, administrativo e de comunicação necessários ao funcionamento do CNDI.

As Comissões Permanentes são órgãos de natureza técnica, com paridade na sua composição, constituídas por conselheiros do CNDI, escolhidos de acordo com o interesse e área de atuação. As comissões devem elaborar relatórios e emitir pareceres em assuntos de sua área temática, além de apresentar propostas de resolução ao Plenário e um relatório final de atividades.

Elas são formadas, em geral, por 6 membros e os debates que ocorrem nelas tendem a produzir resultados diferenciados, uma vez que a deliberação face a face é viável em pequenos grupos. A ampliação do número de atores em espaços de debate pode afetar e até mesmo inviabilizar a qualidade dos processos de discussão e deliberação (PARKINSON, 2006).

Na gestão analisada existiam 4 comissões permanentes: (1) Políticas Públicas, Orçamento e Financiamento, (2) Articulação com Conselhos, (3) Comunicação Social e (4) Normas.

³⁷ Apesar de constar no RI do CNDI, apenas a partir da gestão de 2010-2012 essas reuniões descentralizadas começaram a ocorrer. Esse tipo de reunião tende a aproximar o conselho nacional aos conselhos existentes em outras unidades federativas, tanto os estaduais quanto municipais. Pensando na ideia de um sistema de participação e deliberação, para além do nível nacional analisado por esse trabalho, esse tipo de regra permite uma interação das instituições participativas entre níveis.

No atual regimento interno do conselho, de junho de 2012, identificamos algumas alterações nessas comissões. A primeira foi subdividida em (1) Comissão de Políticas Públicas e (2) Orçamento e Finanças, enquanto que as outras duas foram agrupadas formando uma comissão de (3) Articulação com Conselhos e Comunicação Social. O regimento estabeleceu ainda a criação de uma (4) comissão de Gestão do Fundo Nacional do Idoso e manteve a (5) comissão de Normas.

Os grupos temáticos têm caráter provisório e são de natureza técnica, constituídos por resolução e destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos. Esses grupos podem ser formados por profissionais de áreas afins, mas devem ter a participação de no mínimo um conselheiro do CNDI.

O quadro 5 a seguir sintetiza as principais variáveis analisadas nesta seção sobre o Conselho Nacional dos Direitos do Idosos

Quadro 5 – Síntese do desenho institucional do CNDI

Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	
Ano de Criação	2002
Órgão gestor federal de vinculação	Secretaria de Direitos Humanos
Caráter decisório	Deliberativo
Número de conselheiros titulares	28
Regra de composição	50% Sociedade Civil - divisão por tipos e áreas de atuação das organizações civis
	50% Governo - divisão por ministérios sendo 1 representante titular designado pelo órgão.
Periodicidade das reuniões	Bimestral
Presidência do Conselho	Alternância entre os segmentos.
Função principal	Supervisão, acompanhamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional do Idoso (PNI), bem como das ações dela decorrentes, de atendimento, defesa e garantia dos direitos da pessoa idosa, em consonância com o Estatuto do Idoso.
Funções específicas	(1) elaborar diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da PNI, (2) acompanhar a elaboração e a execução das propostas orçamentárias da União, (3) promover a cooperação entre órgãos governamentais dos demais entes federados e a sociedade civil organizada na formulação e execução da PNI, (4) ampliar, aperfeiçoar e avaliar a atuação dos conselhos de direitos dos idosos existentes nos demais níveis federativos.

Organização interna	Plenário, Secretaria, Comissões permanentes e Grupos temáticos
Recursos financeiros	Orçamento da SDH

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

3.1.2 3ª Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa

Desde a criação do CNDI, foram realizadas quatro Conferências Nacionais de Direitos da Pessoa Idosa, nos anos de 2006, 2009, 2011 e 2016³⁸. O regimento interno do CNDI não estabelece a periodicidade com que elas devem ocorrer, como ocorre em conselhos de outras políticas, por exemplo, Assistência Social (CNAS) e Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). A Conferência Nacional é precedida por etapas que ocorrem nas outras unidades federativas³⁹, nas quais são construídas as propostas e eleitos os delegados.

O manual de orientações das conferências (2011), elaborado pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, define que:

A Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa é um fórum amplo e democrático de discussão e articulação coletivas em torno de propostas e estratégias que servirão como diretrizes para as várias políticas públicas envolvidas, nas áreas de assistência social, educação, saúde, transporte e acessibilidade, para citar apenas algumas (BRASIL, 2011a, p.13).

A 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa foi convocada por um decreto presidencial, publicado no dia 01 de junho de 2011, que determinava que a mesma ocorreria em Brasília, de 23 a 25 de novembro do mesmo ano, sob a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, sendo a titular desse ministério a responsável por presidir a conferência.

³⁸ A 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, com o tema “Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa”, foi estruturada em torno de 8 eixos temáticos e produziu 290 deliberações. A 2ª Conferência Nacional teve como tema a “Avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa: Avanços e Desafios”. A discussão foi em torno de 9 eixos temáticos e produziu um maior número de deliberações, em relação a 1ª Conferência Nacional, 298 propostas foram aprovadas. Na 4ª Conferência Nacional “Protagonismo e Empoderamento da Pessoa Idosa - Por um Brasil de todas as Idades”, a discussão foi estruturada em 4 eixos temáticos, como a 3ª Conferência que será analisada por este trabalho, e 20 propostas foram aprovadas para compor o Relatório Final.

³⁹ Mesmo não sendo parte do objetivo proposto por este trabalho, é preciso destacar que a análise das regras da 3ª CNDI identificou os requisitos institucionais para conformar um sistema integrado de participação e deliberação, apontados por Faria *et al* (2012), em suas análises das conferências de Saúde, Assistência Social e Política para Mulheres. A 3ª CNDI também apresenta uma inovação institucional que se configura como mais um elemento de integração, não apenas entre conferências estaduais e a nacional, mas também entre conselhos estaduais e o CNDI: as conferências macrorregionais na etapa nacional.

O tema da conferência foi o “O Compromisso de Todos por um Envelhecimento Digno no Brasil” e as discussões foram estruturadas em torno de 5 eixos temáticos: (1) Envelhecimento e Políticas de Estado, (2) Pessoa Idosa protagonista da conquista e efetivação dos seus direitos, (3) Fortalecimento e integração dos conselhos, (4) Diretrizes Orçamentárias, Plano Integrado e Orçamento Público e (5) Avaliação da Política Nacional do idoso e estratégias de monitoramento da III Conferência.

O objetivo geral da conferência era debater temas relevantes sobre o envelhecimento, assim como os avanços e desafios da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso, na perspectiva de uma implementação e efetivação total de ambos. Sendo assim, apresentava como seus objetivos específicos: (1) despertar a sociedade para o contexto de envelhecimento acelerado e intenso da população; (2) mobilizar a população, especialmente a idosa, para a conquista do direito ao envelhecimento com dignidade; (3) fortalecer o compromisso dos diversos setores da sociedade e do governo para o atendimento, a defesa e a garantia dos direitos da pessoa idosa, indicando prioridades de atuação dos órgãos governamentais, nos três níveis federativos e (4) avaliar a implementação e a efetivação da Política Nacional do Idoso.

O Regimento Interno (RI) foi elaborado e aprovado pela Comissão Organizadora da conferência e pela Comissão de Normas do CNDI e, posteriormente, divulgado por uma portaria da Secretaria de Direitos Humanos.

O decreto de convocação estabelecia que as despesas da conferência seriam custeadas pelas dotações orçamentárias do Fundo Nacional do Idoso (FNI) e da Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Enquanto que o regimento interno⁴⁰ definia que a SDH era responsável pelas despesas com a organização geral, hospedagem e alimentação para delegados e convidados da conferência, não fazendo referência ao uso do FNI para tal custeio.

Em termos de organização do processo conferencista, o regimento estabelecia como responsáveis: uma Comissão Organizadora, um Comitê Executivo, além do apoio da Secretaria Executiva⁴¹ do CNDI nessa organização. O RI define funções específicas para cada uma delas, mas não define o número de membros das mesmas. O documento apenas traz algumas regras de composição da comissão organizadora.

⁴⁰ O regimento interno estabelecia ainda que o custeio do deslocamento dos delegados estaduais para Brasília era responsabilidade dos Estados, assim como o custeio das despesas das conferências estaduais e municipais eram responsabilidade de cada ente federativo.

⁴¹ Essa Secretaria Executiva é a Secretaria do CNDI que é denominada de Coordenação Geral do CNDI, como foi mencionado na análise do desenho institucional do CNDI.

As regras definem que a Comissão Organizadora tem composição paritária, é formada por membros do CNDI, aprovados em plenária no conselho. Não encontramos subcomissões ou uma divisão prévia das funções exercidas por esses membros na comissão.

O Comitê Executivo foi composto, exclusivamente, por funcionários da Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR). Importante ressaltar que essa estrutura não estava presente nas conferências realizadas em anos anteriores na política e nem mesmo em conferências de outras áreas de políticas públicas.

O quadro 6 resume as informações sobre as estruturas de organização da conferência mencionadas anteriormente, além de identificar as principais funções das mesmas.

Quadro 6 – Estruturas de Organização da 3ª CNDI

Estrutura de organização da conferência	Regras de composição	Membros	Nº de participantes definidos por RI	Principais funções
Comissão Organizadora	Paritária, Membros do CNDI	Conselheiros do CNDI	Não	(1) propor ao CNDI e ao Comitê Executivo: a) o tema e os eixos temáticos; b) a metodologia da conferência; c) documentos e textos de apoio; d) os critérios para participação, e) o número de delegados e sua distribuição por unidade federada, f) a prestação de contas do evento, (3) estimular, apoiar e acompanhar as conferências realizadas nas outras unidades federativas, (4) mobilizar e estimular a participação de idosos
Comitê Executivo	Não	Funcionários da SDH	Não	(1) implementar as deliberações da Comissão Organizadora; (2) articular a dinâmica de trabalho entre a Comissão Organizadora e a SDH; (3) elaborar o orçamento, providenciar caso necessário, suplementações para viabilizar a infraestrutura da Conferência, (4) elaborar o relatório final e os Anais da III Conferência, assim como promover a sua publicação e divulgação,
Secretaria Executiva	Não	Coordenadora geral do CNDI Auxiliar administrativo	Não	(1) dar cumprimento às deliberações da Comissão Organizadora; (2) articular com todas as áreas da SDH e dos órgãos governamentais envolvidos para contribuir na realização da Conferência; (3) convocar as reuniões da Comissão Organizadora; (4) participar das reuniões do Comitê Executivo

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

A análise das funções específicas das estruturas responsáveis pela organização da 3ª CNDI demonstra que existe uma “divisão do trabalho” entre as partes, ao mesmo tempo que as regras estabelecem que deve existir uma comunicação entre elas. A Comissão Organizadora concentra funções importantes, como a de elaborar toda a dinâmica do processo conferencista. Enquanto que o Comitê Executivo e a Secretaria Executiva, de acordo com suas funções, articulam a interação entre a comissão e órgão gestor da política.

Em relação à dinâmica interna⁴² da conferência nacional, o regulamento estabelece a seguinte estrutura: (1) Credenciamento, (2) Plenária inicial, (3) Conferência Magna, (4) Conferências Macrorregionais, (5) Fórum dos Fóruns para Avaliação da Política Nacional do Idoso, (6) Grupos de trabalho (GTs), (7) Rodas de Conversas/ Oficinas e (8) Plenária Final.

O quadro 7 apresenta os objetivos, participantes e os resultados produzidos por cada uma das etapas anteriormente citadas.

Quadro 7 - Organização Interna da conferência

Etapas	Objetivo	Participantes	Resultado
Credenciamento	Credenciar os participantes, entrega de crachá e material da conferência.	Delegados, observadores e convidados	NA
Plenária Inicial	Leitura do Regimento Interno da conferência e aprovação do regulamento	Delegados, observadores e convidados	Aprovação do Regulamento Interno da conferência
Conferência Magna	Apresentação de palestra com o tema "O compromisso de todos por um envelhecimento digno no Brasil", por uma pesquisadora do IPEA.	Delegados, observadores e convidados	Aprendizado individual
Conferências macrorregionais	Promover a integração das delegações dos estados da Região; propiciar que no debate para a construção de propostas seja considerada a diversidade da população idosa e a especificidade de cada território.	Delegados, observadores e convidados	Aprovação de 5 cartas macrorregionais contendo propostas prioritizadas para a implantação da PNI
Fórum dos fóruns	Debater e avaliar a implementação da Política Nacional do Idoso e propor estratégias de monitoramento para efetivação das deliberações da 3ª CNDPI.	27 presidentes e vice-presidentes dos Conselhos Estaduais e Distrito Federal, 5 representantes do Fórum da Mulher Idosa, 5 representantes do Fórum dos Gestores Estaduais da Política do Idoso, diretoria do Fórum Nacional Permanente da Sociedade Civil e a Comissão Nacional de Articulação com Conselhos do CNDI.	Aprovação de 14 deliberações que contém estratégias de monitoramento para efetivação das deliberações da 3ª CNDPI – Eixo temático 5
Rodas de conversas e Oficina temáticas	Capacitar os participantes da 3ª CNDPI.	Delegados, observadores e convidados	Aprendizado individual

⁴² A 3ª CNDI também contou com um espaço intitulado “Tribuna Livre”. Os participantes da conferência poderiam utilizá-lo tanto para defender moções, quanto para demonstrar talentos, divulgar experiências, ou seja, de forma geral era um espaço aberto à discussão de temas gerais.

Grupos de Trabalho (GTs)	Debater 261 propostas provenientes das etapas anteriores e aprovar as propostas no âmbito nacional.	Delegados, observadores e convidados	26 deliberações
Plenária Final	Leitura e aprovação das propostas selecionadas pelos GTs, das moções apresentadas pelos participantes e das cartas macrorregionais.	Delegados, observadores e convidados	Aprovação de 5 cartas macrorregionais, 18 moções e 26 deliberações.

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Os dados demonstram que a 3ª CNDI tem 5 etapas deliberativas: plenária inicial, Grupos de Trabalho, Conferências Macrorregionais, o Fórum dos fóruns e a Plenária Final.

A participação no Fórum dos fóruns, como demonstrado acima, não foi aberta a todos os participantes da conferência. Com um número de atores restritos, essa etapa tinha como finalidades (1) debater e avaliar a implementação da Política Nacional do Idoso e (2) propor estratégias de monitoramento para efetivação das deliberações da 3ª CNDPI. O resultado foram as propostas do eixo temático 5.

Diferentemente, as outras etapas deliberativas contaram com a participação de todos os delegados, convidados e observadores, sendo que apenas os primeiros tinham direito a voz e a voto.

Na plenária inicial, os delegados discutiram e aprovaram o Regulamento Interno da conferência. Na plenária final, os delegados podiam discutir, modificar, aprovar ou rejeitar as propostas consolidadas nos GTs e as moções apresentadas.

Os Grupos de Trabalho (GTs), realizados para garantir o aprofundamento da discussão do tema da conferência e dos seus eixos, contaram com um facilitador e um relator⁴³, ambos indicados pela comissão organizadora, além de um coordenador, definido pelo próprio grupo. Apenas para o exercício dessa última função o regulamento menciona critério de idade. O coordenador do GT deveria ser eleito dentre os delegados idosos. O GT deveria contar no mínimo com 6 conselheiros, sendo 2 representantes do CND e 4 representantes de Conselhos Estaduais ou Distrital de Direitos do Idoso, para propor e mediar o debate em torno do eixo temático. Os delegados, no ato da inscrição, podiam definir os dois eixos em que gostariam de participar, sendo I ou II e III ou IV.

⁴³ O primeiro tem a função de colaborar na organização da dinâmica do grupo e deve ser uma pessoa de referência no eixo temático do grupo. O segundo é responsável por sistematizar as discussões e organizar o registro das propostas aprovadas e a serem apresentadas e votadas pela Plenária Final.

As Conferências Macrorregionais promovem a integração das delegações dos estados da Região e tem como resultado uma “Carta da Região” contendo as propostas priorizadas para a implantação da Política Nacional do Idoso (PNI).

Em termos de resultados produzidos pelo processo conferencista, foram elaboradas 40 deliberações, distribuídas pelos 5 eixos temáticos da conferência. Além dessas deliberações, a 3ª CNDI produziu 5 cartas macrorregionais e 18 moções.⁴⁴

O eixo 5 – “Avaliação da Política Nacional do idoso e estratégias de monitoramento da 3ª Conferência” foi específico da etapa nacional e nenhuma proposta foi colocada em votação. As deliberações produzidas foram divididas em três tópicos: (1) proposição de ações para efetivação dos conselhos – 6 propostas, (2) elaboração de plano de trabalho para os conselhos nas três esferas de governo, para efetivação das deliberações da 3ª CNDPI – 5 propostas e (3) estratégias de monitoramento para efetivação das deliberações da 3ª CNDPI – 3 propostas.

O regimento estabelecia o encaminhamento do relatório final da conferência, até o dia 31 de março de 2012⁴⁵, para: a Presidente da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Defensor Público-Geral Federal, além das três funções de poder nos demais níveis federativos e entidades da sociedade civil envolvidas com questões relativas ao envelhecimento.

O quadro 8 a seguir sintetiza as principais variáveis analisadas nesta seção sobre a 3ª Conferência Nacional de Direitos dos Idosos

Quadro 8 – Síntese do desenho institucional da 3ª CNDI

3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso	
Ano	2011
Convocação	Decreto presidencial
Coordenação	Secretaria de Direitos Humanos
Responsável por presidir a conferência	Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Etapas preparatórias	Conferências Municipais e Estaduais
Tema	O Compromisso de Todos por um Envelhecimento Digno no Brasil
Eixos temáticos	5

⁴⁴ “As moções podem ser de repúdio, indignação, apoio, congratulação ou recomendação. As moções dizem respeito a assuntos não tratados na Conferência e não necessariamente referentes à Política Nacional do Idoso, por exemplo, moção de repúdio à ausência do Prefeito na Conferência...” (BRASIL, 2011 b, p.16) As moções deveriam ser submetidas ao Plenário e ter no mínimo 20% de assinaturas de delegados para serem aprovadas.

⁴⁵ Até o presente momento os anais da referida conferência não foram divulgados.

Objetivo geral	Debater temas relevantes no tocante ao envelhecimento, assim como os avanços e desafios da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso, na perspectiva de sua total implementação e efetivação.
Objetivos específicos	(1) despertar a sociedade para o contexto de envelhecimento acelerado e intenso da população; (2) mobilizar a população, especialmente a idosa, para a conquista do direito ao envelhecimento com dignidade; (3) fortalecer o compromisso dos diversos setores da sociedade e do governo para o atendimento, a defesa e a garantia dos direitos da pessoa idosa, indicando prioridades de atuação dos órgãos governamentais em todos os níveis federativos (4) avaliar a implementação e a efetivação da Política Nacional do Idoso.
Elaboração do Regimento Interno	Comissão Organizadora da Conferência e Comissão de Normas do CNDI
Recurso orçamentário	Fundo Nacional do Idoso (FNI) e Secretaria de Direitos Humanos
Organização da conferência	Comissão Organizadora, Comitê Executivo e Secretaria Executiva do CNDI.
Dinâmica Interna	(1) Credenciamento, (2) Plenária inicial, (3) Conferência Magna, (4) Conferências Macrorregionais, (5) Fórum dos Fóruns para Avaliação da Política Nacional do Idoso, (6) Grupos de trabalho (GTs), (7) Rodas de Conversas/ Oficinas e (8) Plenária Final.
Resultados do processo	40 deliberações, 5 cartas macrorregionais e 18 moções

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

3.1.3 Secretaria dos Direitos Humanos (SDH)

A Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) foi criada pelo Decreto nº 2.193, em 7 de abril de 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O órgão fazia parte da estrutura do Ministério da Justiça e substituiu a Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC), com a função de coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-I), lançado em 1996. Além de implementar o PNDH-I, estava entre as responsabilidades da Secretaria Nacional de Direitos Humanos coordenar o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

No ano de 1999, através do Decreto nº 2.923, a SNDH foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, passando a ter assento nas reuniões ministeriais. O órgão continuou sendo parte da estrutura do Ministério da Justiça.

No início do Governo Lula em 2003, por meio da Medida Provisória nº 103 convertida na Lei nº 10.683, de 25 de maio de 2003, que essa Secretaria passa a integrar a estrutura da

Presidência da República como um órgão especial: a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/PR), com autonomia e status de ministério. Tal mudança foi bastante significativa, tanto do ponto de vista político, quanto administrativo. O tema Direitos Humanos passou a ter maior destaque no Governo Federal a partir da constituição de um órgão para assessoramento direto da Presidência da República na formulação e articulação de políticas e diretrizes voltadas a promoção da dignidade humana e dos direitos de cidadania.

Portanto, a Secretaria de Direitos Humanos (SDH)⁴⁶ é o órgão do Executivo Federal responsável por articular e implementar as políticas e diretrizes voltadas à promoção e proteção dos direitos humanos. As competências desse órgão foram atualizadas com a Lei nº 12.134/2010 e do Decreto nº 7.256/2010, em relação a temática do idoso, as competências diretas e indiretas que constam no decreto são: (1) assessoramento direto e imediato ao Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas com deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária; (3) articulação de iniciativas e apoio a projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como por organizações da sociedade e (4) exercício das funções de ouvidoria nacional de direitos humanos, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias.

Em relação a competências da SDH relacionadas a política do idoso, o Decreto nº 6.800/2009, que transfere para a SDH a competência da Política Nacional do Idoso, explicita que compete a secretaria: (1) coordenar a Política Nacional do Idoso; (2) articular e apoiar a estruturação de rede nacional de proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa, (3) apoiar a capacitação de recursos humanos para atendimento ao idoso, (4) participar da formulação, acompanhamento e avaliação da Política Nacional do Idoso; (5) promover eventos específicos para discussão de questões relativas ao envelhecimento e à velhice, (6) coordenar, financiar e apoiar estudos, pesquisas e publicações sobre a situação do idoso, (7) encaminhar as denúncias relacionadas à violação dos direitos da pessoa idosa aos órgãos públicos

⁴⁶ A SDH teve sua estrutura organizacional atualizada pelo Decreto nº 8.162, de 18 de dezembro de 2013, mas essa legislação não será analisada, uma vez que a estrutura organizacional que interessa na análise proposta por este trabalho é a que estava em vigência durante o período de 2010 a 2012. Sendo assim, os documentos analisados em relação a SDH são: Lei nº 10.983, de 28/05/2003 (DOU - 29/05/2003), Lei nº 11.958, de 26/06/2009 (DOU - 29/06/2009) e Lei nº 12.314, de 19/08/2010 (DOU - 20/08/2010).

competentes e (9) zelar em conjunto com o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso pela aplicação das normas de proteção da pessoa idosa.

Em relação a estrutura organizacional, a Secretaria de Direitos Humanos, no período analisado por este trabalho, está organizada da seguinte forma:

Quadro 9 – Organização Interna da SDH

Tipos de órgãos	Composição organizacional
Assistência direta e imediata ao Ministro de Estado	a) Gabinete b) Departamento de Divulgação e Promoção da Temática dos Direitos Humanos c) Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos d) Secretaria-Executiva
Específicos singulares	a) Secretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos: Departamento de Cooperação Internacional b) Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos: b.1. Departamento de Defesa dos Direitos Humanos b.2. Departamento de Promoção dos Direitos Humanos c) Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente d) Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência
Colegiados	a) Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH b) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA c) Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa portadora de Deficiência - CONADE d) Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI e) Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Cada órgão apresentado no quadro 9 tem competências específicas definidas que não serão analisadas por este trabalho. Dentre esses órgãos listados, dois são de interesse para análise aqui proposta, pois neles se encontram estruturas burocráticas que tem competências específicas voltadas para as políticas públicas destinadas as pessoas idosas.

O primeiro é a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Entre as diversas competências desse órgão destacamos as que fazem referências diretas ou indiretas a política para a pessoa idosa: (1) promover iniciativas de parceria e articulação institucional que visem à garantia dos direitos da população idosa, (2) coordenar as ações de implementação, monitoramento e aperfeiçoamento dos Centros de Referência em Direitos Humanos, LGBT, idosos e centros de atendimento às vítimas; (3) participar da elaboração da proposta orçamentária da Secretaria, conforme orientação do Ministro de Estado, (4) coordenar a produção, a sistematização e a difusão das informações relativas ao registro civil de nascimento, a centros de referência, a idosos e a LGBT, dentre outros grupos socialmente vulneráveis, gerenciando os sistemas de informação sob sua responsabilidade, em articulação e conforme as diretrizes estabelecidas pelo Secretário-Executivo, (5) desenvolver articulações

com órgãos governamentais e não governamentais, visando à implementação da política de promoção e defesa dos direitos humanos e (6) exercer as funções de secretaria executiva do CNDI, CNCD e demais órgãos colegiados afetos à Secretaria, zelando pelo cumprimento de suas deliberações.

A Coordenação-Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso está vinculada a essa secretaria. A coordenação em questão exerce a função de secretaria executiva do CNDI. A nomenclatura não agrada o CNDI, o mesmo afirma que ela “pode confundir e sugerir que ela (*Coordenação-Geral do CNDI*) exerça o papel de coordenar o Conselho, o que não é o caso (Relatório de Gestão do CNDI 2010-2012, p. 20)”. “Com esse nome fica parecendo que ele (*o Coordenador geral do CNDI*) está acima do conselho e ele está abaixo, ele deveria servir o CNDI” (Entrevista membro do CNDI).

O segundo órgão de interesse é o Departamento de Promoção dos Direitos Humanos que faz parte da estrutura da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, tem entre suas competências :(1) coordenar e supervisionar a elaboração dos planos, programas e projetos relacionados aos centros de referência e às políticas de educação em direitos humanos, registro civil de nascimento, promoção e defesa dos direitos de idosos e de LGBT, e outros grupos vulneráveis e (2) fomentar e apoiar a especialização e a formação continuada dos atores e parceiros na execução das ações de promoção dos direitos humano. Está vinculada a esse departamento a Coordenação-Geral dos Direitos do Idoso que tem a função de coordenar a elaboração e implementação de programas, projetos e ações relacionados aos direitos da população idosa em âmbito nacional. Compete também a essa coordenação a articulação de ações junto aos demais órgãos do governo federal e em âmbito internacional.

Em relação à infraestrutura para o funcionamento dessa coordenação, tanto os membros do CNDI, quanto uma das Coordenadora Geral dos Direitos do Idoso afirmaram que não existia uma estrutura própria para o funcionamento do órgão. A existência do cargo gera controvérsias, alguns conselheiros tem a percepção de que “não deveria existir essa coordenação, porque ela deveria ser do Ministério de Direitos Humanos” (Entrevista membro do CNDI). Segundo a entrevistada, “a coordenadora nunca vai ter voz para chegar em outro ministro porque não tem o mesmo status” (Entrevista membro do CNDI).

3.2 Atores

A análise do desenho institucional demonstra que as regras de composição (ou a ausência delas) dos atores diferenciam-se entre as arenas. Enquanto que, no CNDI e na conferência, encontramos critérios que delimitam quem pode participar, na SDH, não existe nenhum critério normativo que define os atores “autorizados a participar”.

Nas IPs, encontramos tantos atores sociais, quanto estatais. Os atores sociais não visam tomar o poder do Estado, mas sim “exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos” (COHEN, 2003, p. 427). As relações entre os atores presentes nessas arenas mistas podem ser conflitivas, mas podem também constituir articulações entre determinados atores e originar comunidades de política (*policy communities*), que reúnam indivíduos e/ou organizações que compartilhem valores, concepções, ideias sobre determinados resultados ou decisões políticas.

Alguns estudos sobre instituições participativas demonstram que essa *policy community* tem um efeito considerável nas instituições participativas determinando ou influenciando, não apenas os atores que são incluídos nessas IPs, mas também suas dinâmicas de funcionamento (ALMEIDA, CUNHA, 2014). A trajetória do movimento de saúde no Brasil, que inclui os profissionais da área e organizações da sociedade civil na luta por direitos, teve um peso significativo na composição dos conselhos de saúde. Diferentemente da política de assistência social, na qual o peso significativo de organizações que prestam serviços no atendimento à população reflete-se na dinâmica e composição dos espaços participativos dessa política (CORTES, 2009; 2015).

A noção de *policy community* é oriunda da literatura de políticas públicas e foi redefinida/atualizada por diversos autores que buscavam entender como se processam as decisões nas diversas áreas de políticas públicas. Apesar das especificidades:

qualquer que seja a denominação adotada, ela se refere a uma comunidade de especialistas operando fora do processo político visível, em contextos nos quais a maior parte das questões de cada política setorial específica é tratada no interior de uma comunidade de experts (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 157-158).

Apresentar todas as especificidades da noção de *policy community* foge do escopo desta dissertação, optou-se, portanto, por trabalhar o conceito da forma que foi desenvolvido por Kingdon (1984), porque ele apresenta tal conceito dentro de um modelo que se pergunta, de forma geral, “como se constroem questões que acabam entrando na agenda de discussão de uma área de política pública? ”.

Kingdon (1984), em seu Modelo de Múltiplos Fluxos⁴⁷, destaca a existência de atores visíveis e invisíveis no processo de construção das políticas públicas. Os atores visíveis são os que detêm autoridade, manejam recursos institucionais e organizacionais e estão expostos à cobertura midiática, detendo forte capacidade de influência e, em alguns casos, de decisão sobre a agenda, como os atores que ocupam os altos escalões da burocracia. Enquanto que os “atores invisíveis” correspondem às *policy communities* (CAPELLA, 2007).

As comunidades de políticas são caracterizadas pelo autor como um conjunto de especialistas que atuam numa determinada área de política. Tais especialistas podem fazer parte do governo ou podem integrar consultorias, grupos de interesse, universidades, em organizações estatais ou não.

Kingdon (2003) mostra que os padrões de interação dessas comunidades têm influência sobre a forma como as políticas públicas são produzidas. Em áreas de políticas públicas nas quais as *policy communities* são mais coesas, como o caso da saúde e assistência social, os integrantes compartilham perspectivas, orientações e referenciais mais gerais sobre os temas que os unem, ou seja, se configuram como uma comunidade mais integrada (CÔRTEZ, 2009, 2015). Por outro lado, em comunidades fragmentadas, a ausência de orientações e referências mais gerais, torna as próprias comunidades mais instáveis e conseqüentemente, também o processo de construção de determinadas políticas públicas.

O autor ressalta, em seu modelo teórico, a importância dos atores, que vão agir de modo a alcançar seus objetivos e/ou preferências, mas esta agência por si só não é condição suficiente para que uma questão seja inserida na agenda governamental, como analisaremos nos próximos capítulos desta dissertação.

O objetivo dessa seção, portanto, é mapear quem são os atores presentes nas arenas analisadas: Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso e Secretaria de Direitos Humanos. Além de verificar na política em tela a existência de uma *policy community* e quais os seus integrantes.

A análise dos atores é fundamental para esta dissertação, uma vez que são eles que transportam as ideias, as crenças, sugerem inovações e debatem as normas, influenciando

⁴⁷ Kingdon, tendo como referência o modelo de comportamento organizacional da “Lata de Lixo”, elaborado por Cohen, March e Olsen (1972), argumenta que o processo de formação da agenda governamental resulta da combinação de três fluxos: (1) o fluxo de problemas, (2) o fluxo de alternativas e (3) o fluxo político. O primeiro fluxo diz respeito às formas pelas quais os tomadores de decisão fixam sua atenção em determinadas questões sociais e as traduzem em problemas sociais. O fluxo de alternativas corresponde ao processo de geração de alternativas e propostas de política pública nas comunidades de política. Enquanto que o fluxo político compreende os processos políticos desenvolvidos em âmbito governamental, baseados em barganhas e negociações políticas. Sendo assim, para o autor, o requisito para o surgimento de uma política pública é a confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis

assim as próprias arenas e possível a interação entre elas. Conhecer a trajetória dos atores envolvidos nessas arenas e identificar os vínculos com a luta por direitos dos idosos também é importante para a análise proposta aqui, uma vez que tal trajetória pode influenciar, facilitando ou obstaculizando, a interação entre as arenas.

Em relação ao Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, são analisadas as organizações da Sociedade Civil e os representantes governamentais que o compõe, a distribuição desses atores nas Comissões Temáticas, assim como o perfil socioeconômico dos conselheiros. Na 3ª Conferência Nacional, analisamos, além dos atores que podem participar dessa arena, quem são os atores responsáveis pela construção e realização do processo conferencista. Para isto, esta seção analisa tanto a composição da Comissão Organizadora da conferência, quanto do Comitê Executivo.

Uma das premissas democráticas é que todos os afetados pelas decisões políticas deveriam estar presentes na tomada dessas decisões, seja de forma direta ou mediada, por meio de representantes (DRYZEK, 2010). Sendo assim, o ideal é que uma pluralidade de atores participe das IPs analisadas. A proporção de conselheiros não governamentais, a diversidade de tipos de organizações da sociedade civil, a distribuição dessas organizações nas comissões do conselho e na comissão organizadora da conferência podem indicar, de certa forma, a pluralidade (ou não) dessas instituições.

Em relação a Secretaria de Direitos Humanos, analisamos os atores que ocuparam cargos nos órgãos específicos da política do idoso, a Coordenação Geral dos Direitos do Idoso e a Coordenação Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Além da ministra responsável pela SDH no período analisado por este trabalho.

3.2.1 Conselho Nacional Direitos do Idoso

Na gestão 2010-2012, a presidência do conselho ficou a cargo de uma representante da sociedade civil, mostrando então a alternância entre os segmentos na presidência da instituição, uma vez que a gestão de 2008-2010 foi presidida por um representante governamental⁴⁸.

Antes de analisar os atores que compõem essa gestão, é importante analisar como o

⁴⁸ O presidente da gestão 2008-2010 era representante do Ministério da Saúde, coordenador da área técnica de Saúde do Idoso. Interessante notar que a presidência do conselho durante a representação governamental não fica restrita ao órgão gestor da política, que no caso seria a Secretaria de Direitos Humanos. A presidência em outros conselhos nacionais fica quase exclusivamente ao órgão de gestão federal ao qual o conselho ou a política está vinculado.

processo de seleção dos mesmos ocorreu. No caso, apenas o segmento da Sociedade Civil tem os seus representantes definidos por meio de processo eleitoral. Os representantes governamentais são designados pelos respectivos órgãos aos quais estão vinculados.

A gestão foi eleita/definida em setembro de 2010, conforme consta na ata de eleição, mas somente 9 meses depois a nomeação foi publicada no Diário Oficial. Segundo uma das entrevistadas, “para você ter ideia (*do descaso e demora da SDH em publicar os documentos relativos ao CNDI*) exercemos o cargo sem ser nomeados pela ministra” (Entrevista membro do CNDI).

No edital que regulamenta o processo eleitoral do conselho constou a regra que as organizações da sociedade civil com assento no CNDI, na gestão 2008-2010 poderiam concorrer à reeleição, independentemente do tempo de mandato, desde que cumprissem as exigências e orientações relativas ao processo eleitoral que constava no documento em questão. As organizações poderiam indicar os mesmos representantes institucionais que estavam na gestão anterior do conselho, observando o limite de uma única recondução desses representantes.

O Colégio Eleitoral foi composto por 17 representantes das entidades da sociedade civil organizada com direito a voto. A votação foi secreta e cada representante institucional deveria votar no número correspondente a quantidade de vagas de cada tipo de organização, de acordo com a definição do Regimento Interno do conselho. Antes da votação, os representantes fizeram uma apresentação institucional e seu pedido de voto. Esse tipo de apresentação reforça que vaga é da organização e não uma representação pessoal, sendo assim os argumentos apresentados eram relacionados à importância da presença da determinada organização no CNDI.

Importante ressaltar que em determinadas categorias apenas uma organização concorreu a vaga, como o caso da CONTAG, na categoria de trabalhadores rurais e da COPAB, como organização de aposentados.

Em relação à vaga para a categoria organizações de empregadores, tivemos duas candidaturas: Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), que participou da gestão 2008-2012, e a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Na categoria órgãos fiscalizadores do exercício profissional, disputaram a vaga o Conselho Federal de Psicologia (CFP), membro da gestão anterior, e o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

Na categoria organizações da comunidade científica, as organizações inscritas foram

Associação Nacional de Gerontologia do Brasil (ANG) e a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG), ambos membros da gestão anterior.

Para a vaga de organizações de educação, ou lazer, ou cultura, ou esporte, ou turismo as organizações inscritas foram: Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade (ABCMI)⁴⁹, Centro Interdisciplinar de Assistência e Pesquisa em Envelhecimento (CIAPE)⁵⁰ e o Serviço Social do Comércio (SESC), sendo que apenas a primeira não fez parte da gestão 2008-2010.

A OAB, a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID), concorreram as vagas de organizações de defesa de direitos e participaram da gestão anterior do conselho.

A Associação Brasileira de Alzheimer (ABRAz), Federação Nacional das APAES (FENAPAES), Pastoral da Pessoa Idosa (PPI) e Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (MORHAN), única entidade inscrita na categoria que não estava na composição anterior do CNDI, concorreram na vaga de associações de assistência social.

Em relação as organizações apresentadas, apenas três que estavam presentes na gestão de 2008-2010 não foram reeleitas: Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Conselho Federal de Psicologia e Federação Nacional das APAES.

As organizações representantes da sociedade civil eleitas para a gestão 2010-2012, bem como seu ano de surgimento, tipo de organização, categoria de representação no CNDI e “público-alvo”, são apresentadas no quadro (10) a seguir.

Quadro 10 – Atores representantes da Sociedade Civil no CNDI gestão 2010-2012

Categoria de representação	Representantes da Sociedade Civil	Ano de criação da organização	Membros Beneficiários/Público alvo	Tipo de organização
Organizações de trabalhadores urbano e rural	Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG)	1963	Mulheres e homens do campo e da floresta, que são agricultores(as) familiares, acampados(as) e assentados(as) da reforma agrária, assalariados(as) rurais, quilombolas, pescadores artesanais e ribeirinhos.	Movimento Popular

⁴⁹ A ABCMI é uma organização criada em 1986 e constituída pelas Associações dos Clubes da Melhor Idade em funcionamento em várias regiões do país. “A ABCMI proporciona oportunidades reais de lazer, turismo e cultura, contribuindo para a valorização e melhoria da qualidade de vida dos idosos” (Disponível em <http://abcminacional.blogspot.com.br/p/quem-somos.html>).

⁵⁰ O CIAPE recebeu o mesmo número de votos que o SESC (14 votos) e ocupou a vaga destinada a organizações de aposentados e pensionistas, uma vez que eram duas vagas para este tipo de organização e apenas uma foi ocupada.

Organizações de empregadores urbano e rural	Confederação Nacional de Comércio, Bens e Turismo (CNC)	1945	Empresariado do comércio de bens, serviços e turismo,	Confederação patronal
Órgãos fiscalizadores do exercício profissional	Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)	1993	Assistentes sociais	Conselho de fiscalização profissional
Organização de aposentados e pensionistas	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP)	1985	Trabalhadores aposentados e pensionistas	Entidade sindical
Organizações de comunidades científicas	Associação Nacional de Gerontologia (ANG)	1985	Profissionais, estudantes e pessoas interessadas em torno das questões do envelhecimento	Entidade de natureza técnico-científica/ Associação Profissional
	Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG)	1961	Médicos e outros profissionais de nível superior que se interessem pela Geriatria e Gerontologia	Entidade de natureza técnico-científica/ Associação Profissional
Organizações de educação, ou lazer, ou cultura, ou esporte, ou turismo	Centro Interdisciplinar de Assistência e Pesquisas em Envelhecimento (CIAPE)	2002	Pessoas idosas e público que se interessa pela questão do envelhecimento	ONG
	Serviço Social do Comércio (SESC)	1946	Empresários bens, comércio e serviço	Serviços Sociais Autônomos / Paraestatal
Organizações de defesa de direitos	Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP)	1984	Defensores Públicos Estaduais e do Distrito Federal	Associação Profissional
	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público em Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID)	2004	Promotores de Justiça fundadores e demais membros do Ministério Público.	Associação Profissional
	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	1930	Advogados	Associação Profissional
Organizações de atendimento a pessoa idosa	Associação Brasileira de Alzheimer (ABRAz)	1991	Familiares, familiares-cuidadores e cuidadores profissionais das pessoas acometidas pela Doença de Alzheimer	ONG
	Movimento pela Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (MORHAN)	1981	Pessoas atingidas pela hanseníase e seus familiares	Movimento Popular
	Pastoral da Pessoa Idosa	2004	Pessoas idosas	ONG

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

As organizações técnico-científicas e uma do movimento dos trabalhadores-aposentados, que tiveram uma atuação fundamental para a conquista institucional dos direitos dos idosos, identificadas na construção histórica apresentada no capítulo 3, são encontradas na composição do conselho nacional: COBAP, ANG e SBBG. Outra importante organização que aparece na história dessa luta por direitos é o SESC que também tem assento nessa gestão.

Em relação as outras organizações que compõem o CNDI, chama atenção a presença da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público em Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID) e da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), que acabam tendo como membros e até mesmo, de certa forma, público alvo atores que são governamentais. A representação dessas associações é ponto de divergência entre os conselheiros e até mesmo atores que estão fora do CNDI. Um conselheiro quando questionado sobre o fato dessas organizações serem formadas por atores governamentais, reconheceu que de fato são, “mas elas são bem atuantes no Conselho e trazem questões importantes”. Um ator externo ao conselho, mas atuante em outros espaços de participação voltados para a questão do idoso, pontuou que “existe um problema de representação no conselho, nele tem organizações que ocupam vaga da sociedade civil, mas de fato são representantes governamentais”, e ainda acrescentou “como uma associação de membros do Ministério Público, que é um órgão governamental, pode ser representante da sociedade civil ?!” (*informação verbal*)

Em relação a legitimidade da representação das organizações que compõe o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, outra entrevistada, membro externo do CNDI, mas atuante em outros espaços de participação, pontuou que “temos que ficar atentos ao processo eleitoral do CNDI, já teve Fórum, formado por gestores estaduais, querendo concorrer como representante da sociedade civil”.

Importante destacar que o conteúdo de uma das propostas aprovadas pela plenária de um Encontro Nacional de Fóruns Permanentes da Sociedade Civil pelos Direitos da Pessoa Idosa, realizado em 2012, traz essa questão do problema da representação no CNDI. Como podemos ver a seguir:

Que o Fórum Nacional trabalhe junto ao CNDI no sentido de elaborar e estabelecer *melhores critérios para a eleição da representação da Sociedade Civil*. A proposta se assenta no argumento de que embora muitas “Entidades” se apresentem como Sociedade Civil, baseadas em seu caráter legal, como associações ou outra denominação própria da Sociedade Civil, *não constituem, porém, um caráter legítimo de Sociedade Civil*. Essas instituições são sociedade civil em parte, na legalidade, mas, não na totalidade, pois, no entendimento do Fórum Nacional Permanente da Sociedade Civil pelos Direitos da Pessoa Idosa, muitas dessas *Entidades são originariamente constituídas por categorias de Servidores*

Públicos e/ou de Gestores de Políticas e Serviços Públicos ou membros participantes de Órgãos Públicos, logo, atuam diretamente nos governos e com os governos, e só estão organizados a partir dessa origem ou condição. Desta forma, mascaram a verdadeira essência do que seja genuína e legítima Base da Sociedade Civil. Embora, a maioria preste relevantes serviços a sociedade em geral, e, as pessoas idosas, em particular, não as reconhecemos como sociedade civil, ou seja, não nos representam - legitimamente - como oriundas da Base da Sociedade Civil. (Carta do Rio de Janeiro, IV Encontro Nacional de Fóruns Permanentes da Sociedade Civil pelos Direitos da Pessoa Idosa, 2012, grifo nosso)

Uma vez mapeadas quais são as organizações presentes no CNDI, analisaremos como estão distribuídas dentro do CNDI, começamos pela presidência do órgão. A presidência do CNDI, eleita no fim de outubro de 2010, por unanimidade, ficou a cargo da sociedade civil, uma geriatra representante da SBGG. A vice-presidência do órgão ficou a cargo da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), especificamente da secretária nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, tendo como suplente a Coordenadora-geral dos Direitos do Idoso da SDH.

A gestão analisada funcionou seguindo as regras do regimento interno antigo do conselho, ⁵¹ elaborado em 2008. Sendo assim, existiam 4 comissões. O documento não estabelece o número de membros dessa comissão, sendo assim a composição é definida internamente pelos conselheiros.

O quadro 11 mostra a composição dessas comissões separando por segmento: governo e sociedade civil.

Quadro 11 – Composição das Comissões do CNDI 2010-2012 por segmento

Comissão	Representações da Sociedade Civil	Representações do Governo
Comissão de Normas	ANADEP	Ministério da Previdência Social
	MORHAN	Ministério das Relações Exteriores
	OAB	
Comissão de articulação com Conselhos	ANG	Ministério da Cultura
		Ministério das Relações Exteriores
	CIAPE	Ministério do Turismo
		Ministério do Esporte
Comissão de Políticas Públicas, Financiamento e Orçamento	Pastoral da Pessoa Idosa	Ministério da Saúde
		Ministério da Justiça
	Associação Brasileira de Alzheimer	Ministério do Desenvolvimento Social
Comissão de Comunicação Social	COPAB	Ministério da Educação
		Ministério da Cultura
	SESC	Ministério das Cidades

⁵¹ O novo regimento interno do CNDI foi aprovado em 11 de junho 2012 e a gestão 2010-2012 encerrou suas atividades no mês de outubro.

Novamente, observamos que as organizações que aparecem, em destaque, na luta pelos direitos das pessoas idosas ocupam espaços que podem ser considerados estratégicos no funcionamento da IP em questão: as comissões permanentes. Os representantes da COBAP e da ANG participam de comissões que são, de acordo com as funções descritas no regimento interno do conselho, fundamentais tanto para o exercício do controle social, quanto para viabilizar uma possível articulação federativa entre os conselhos dos idosos existentes no Brasil.

A trajetória histórica e institucional da política pública em tela revela uma *policy community*, formada por geriatras e gerontólogos (representados por suas respectivas associações), que compartilhando crenças e ideias sobre o processo de envelhecimento, em suas diversas dimensões, aproveitaram as janelas de oportunidades que surgiram e apresentaram aos decisores políticos propostas para garantir direitos (e a defesa deles) para as pessoas idosas e formataram a base de uma Política Nacional dos Idosos (PNI). A análise dos representantes da Sociedade Civil no CNDI demonstra que essa *policy community* produz um efeito considerável em termos dos atores incluídos e no funcionamento do conselho, ocupando posições de atuação estratégica, como presidência da IP e membro de comissão temática.

Em relação a participação dos representantes governamentais nas comissões, em geral, os conselheiros da sociedade civil reclamam não apenas das ausências, mas também do desinteresse dos mesmos “ a pessoa vai para a reunião, fica mexendo no celular ou no *tablet*” (Entrevista membro do CNDI).

A comissão de normas traz claramente em seu relato essa ausência da representação governamental em suas atividades:

(...) em nenhuma das reuniões da Comissão foi possível contar com a integralidade de sua composição, notadamente no que tange aos conselheiros governamentais, sendo que o Ministério das Relações Exteriores se fez presente em apenas uma reunião desta comissão, ao longo destes dois anos de gestão. (Relatório Comissão de Normas, 2012, p. 102)

Outra ausência apontada claramente por essa comissão é a do vice-presidente. “Registre-se que o vice-presidente do CNDI ao qual compete exercer a função de coordenador geral das comissões (art. 38, II do Regimento Interno) não cumpriu este papel regimental”. (Relatório Comissão de Normas, 2012, p. 102). Os membros dessa comissão fizeram referência a

uma das funções estabelecidas pelo Regimento Interno do conselho para o vice-presidente que é a de coordenador geral das Comissões Permanentes e Grupos Temáticos.

Outro problema apontado é a rotatividade desses representantes, “o Ministério troca seu representante no conselho, os representantes que acompanham uma discussão, as vezes, não são os mesmos que vão estar na próxima” (Entrevista membro do CNDI). Além da ausência e descontinuidade dos atores designados inicialmente pelos órgãos governamentais, a falta de trajetória desses atores estatais na política ou até mesmo afinidade temática com a questão do idoso também são apontados como obstáculos para o funcionamento do CNDI.

Em relação ao perfil dos participantes do CNDI⁵², predominam representantes do sexo feminino, entre os representantes da Sociedade Civil, enquanto o sexo masculino predomina entre no segmento governo. A escolaridade dos conselheiros é alta entre os dois segmentos, sendo que em ambos predominam pessoas com pós-graduação, assim como a cor/raça que prevalece entre os conselheiros é branca. A renda familiar dos conselheiros, tanto da Sociedade Civil, quanto do governo, é alta, variando entre R\$ 4.001,00 e R\$ 8.000,00, ou seja, acima da média da população geral. Sendo assim, o perfil dos conselheiros do CNDI reflete o perfil da maior parte dos membros dos conselhos nacionais existentes no país: indivíduos com renda e escolaridade alta.

A faixa etária desses representantes do CNDI é um dado que também requer atenção, uma vez que na representação governamental não temos nenhum idoso, predominam conselheiros com 41 a 60 anos e aparece uma representante na faixa de 21 a 30 anos. Em relação a sociedade civil, cerca de 35% dos conselheiros são idosos, ou seja, apresentam idade superior a 60 anos. 65% dos representantes desse segmento estão na faixa de 41 a 60 anos.

O regimento interno do CNDI não estabelece nenhuma regra, ou cota de participação, que assegure maior participação das pessoas idosas como conselheiras. Apenas uma regra, faz referência a questão da idade e garante o “protagonismo” do idoso dentro do CNDI, que é na ausência dos titulares da Presidência do Conselho, a mesma será exercida pelo conselheiro mais idoso.

A análise da trajetória histórica da política nacional para as pessoas idosas demonstra que ela é construída, prioritariamente, por uma *policy community* - formada, prioritariamente,

⁵² Os dados sobre o perfil dos conselheiros foram obtidos através do banco de dados da pesquisa do IPEA intitulada “Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na visão de seus conselheiros”. O relatório e o banco de dados dessa pesquisa foram publicados em 2013, mas a mesma foi realizada em 2011. Portanto, os entrevistados respondentes dessa pesquisa pertencem a gestão 2010-2012. Optamos por não utilizar as informações apresentadas no relatório final da pesquisa, a fim de analisar as respostas tendo como filtro o segmento dos conselheiros, sociedade civil e governo, usamos a base de dados da pesquisa.

por geriatras e gerontólogas (os), sem um verdadeiro protagonismo dos idosos. Os dados de perfil dos conselheiros revelam que uma Instituição Participativa, no caso o CNDI, direcionada para o debate, formulação e fiscalização de políticas públicas direcionadas para as pessoas idosas não tem como seus protagonistas o seu próprio “público alvo”. Os idosos acabam participando em menor número, quando comparado com a participação dos especialistas e técnicos na área.

3. 2.2 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso

Os participantes da 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa são divididos em três categorias: delegados, convidados e observadores, sendo que os delegados têm direito a voz e voto, enquanto convidados e observadores apenas tem o direito a voz. O regimento estabelece ainda restrição em relação a esse direito entre as categorias, enquanto convidados podem vocalizar em qualquer momento da conferência, os observadores apenas têm direito a voz nos Grupos de Trabalho.

Em relação à quantidade de pessoas por categoria de participação na conferência, o RI estabelece 820 delegados, 104 convidados e 69 observadores. Em um dos documentos divulgados pelo CNDI, consta que o número de delegados efetivamente credenciados foi 715.

Os delegados da etapa nacional correspondem aos delegados eleitos nas conferências estaduais, 693 de acordo com o regimento, e outros atores definidos por documentos da conferência.

Os critérios para a definição de delegados oriundos das conferências estaduais são mais amplos, em relação aos que definem as outras categorias de participação. O regimento estabelece que 60% dos delegados devem ser representantes da sociedade civil e 40% de representantes do governo. Diferentemente das regras de composição do CNDI, na conferência não temos a paridade entre os segmentos.

Na etapa nacional, também foi estabelecida a regra de que no mínimo 50% dos delegados eleitos para esta etapa deveriam ter idade igual ou superior a 60 anos. O objetivo dessa regra definida pela Comissão Organizadora da 3ª Conferência, que não constava nas conferências nacionais anteriores, era garantir a maior presença do público alvo da política. Mas essa regra “causou reclamações de alguns membros do CNDI que não concordavam com a mesma, achavam desnecessária” (Entrevista membro da Comissão Organizadora da 3ª CNDI). No regimento interno do conselho não existe nenhum critério em relação a idade dos

conselheiros a fim de garantir maior presença de idosos no mesmo. Importante ressaltar o dado apresentado anteriormente da pesquisa do IPEA que destaca que a maior parte dos conselheiros do CNDI na gestão de 2008-2012 não eram pessoas idosas.

Além de assegurar uma representação por segmento e por idade, identificamos regras que visavam garantir a representação territorial dos delegados na conferência nacional. Sendo assim, o critério básico para definição do número de delegados por unidade federada foi de 1 delegado para cada 40.000 habitantes com idade superior a 60 anos, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios (PNAD) de 2008. A regra colocava um limite de 130 delegados por unidade da federação e um mínimo de 10 delegados.

A preocupação em garantir uma maior representatividade dos estados com mais municípios resultou na criação do critério de acréscimo de vagas para delegados, conforme o número de municípios de cada estado. Sendo assim, a partir de 51 a 100 municípios a delegação contaria com mais 2 delegados, de 101 a 200 municípios com mais 4 delegados; de 201 a 300 municípios e mais de 300 municípios contariam com mais 6 e 8 delegados, respectivamente.

Entre os outros delegados da conferência estavam os conselheiros do CNDI, representantes governamentais e da sociedade civil. Esse dado chama atenção, quando comparado às conferências de outras políticas públicas, como de saúde e assistência social, que trazem em seus regimentos que os conselheiros, em cada nível federativo, são delegados natos nas respectivas conferências. No caso da política em tela, apesar de não serem definidos como natos, os conselheiros nacionais têm sua participação como delegados assegurada pelo RI, tanto os titulares, quanto os suplentes.

As regras garantiam também, na categoria de delegados, 40 representantes do setor público de âmbito federal, convidados pela Comissão Organizadora da conferência, sendo: 14 do Poder Executivo; 13 do Poder Legislativo, 05 do Supremo Tribunal Federal, 04 do Ministério Público da União e 04 da Defensoria Pública da União. Além de 28 representantes da sociedade civil organizada de âmbito federal, que deveriam ser indicados por essa comissão, dentre entidades e instituições com atuação de relevância para a promoção e proteção dos direitos da pessoa idosa e envolvidas com a Política Nacional do Idoso.

O regimento da 3ª CNDI definiu ainda como delegados 9 idosos representantes do meio rural. Importante lembrar que na composição da gestão do CNDI 2010-2012 existe uma organização da sociedade civil que representa a população do meio rural, a CONTAG. A presença dessa organização no conselho, regulamentada pelo regimento dessa IP que

estabelece uma vaga para organizações representantes do meio rural, pode ser uma hipótese que explica a cota de participação na conferência destinada para pessoas idosas do meio rural.

Em relação aos convidados, que corresponderiam a 15% das delegações estaduais, podiam ser membros de órgãos, entidades, instituições nacionais e internacionais, personalidades nacionais e internacionais, com atuação de relevância no campo do envelhecimento, ou em setores parceiros da defesa dos direitos das pessoas idosas. Nessa categoria estavam incluídos os palestrantes e convidados indicados pela Comissão Organizadora da conferência. A categoria observadores, que correspondia a 10% da delegação de cada Estado, correspondia a indivíduos ou organizações interessadas pela temática, indicadas pelos conselhos estaduais e pela Comissão organizadora da conferência.

Apesar de existir uma ficha de credenciamento, na qual poderiam ser traçados os perfis dos atores que estiveram presentes na conferência, os dados não foram compilados, nem disponibilizados e não houve nenhuma divulgação oficial em relação ao número de participantes da conferência, até a presente data. Analisar o perfil para conhecer os atores presentes na 3ª CNDI seria importante para comparar se o perfil encontrado no conselho se repete na conferência, ou seja: se predominam participantes com alta renda, alto grau de escolaridade e com idade inferior a 60 anos.

Diante da falta desses dados e pensando no objetivo desse trabalho, que é verificar a interação entre as arenas, passaremos para a análise dos responsáveis por organizar a conferência nacional da política em questão: Comissão Organizadora e Comitê Executivo.

Ressaltamos, primeiramente, que a maioria dos integrantes do comitê e da comissão não era pessoas idosas e eram mulheres. Siqueira (2014) notou que, na conferência municipal e estadual, etapas preparatórias para a nacional, havia uma maior presença de conselheiros idosos no planejamento e organização das conferências, mas o mesmo não ocorreu no nível nacional.

A portaria de 3 novembro de 2011 designa 14 membros para compor a Comissão Organizadora da III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, sendo que, desses, 5 eram representantes governamentais e 9 representantes da sociedade civil. Os participantes representavam as seguintes organizações:

Quadro 12 – Composição Comissão Organizadora da 3ª CNDI

Tipos de representantes	Organizações sociedade civil/ Órgão gestor
Representantes Governo	Ministério Desenvolvimento Social
	Ministério da Justiça

	Ministério das Cidades
	Ministério da Saúde
	Secretaria de Direitos Humanos
Representantes Sociedade Civil	ANG
	SBGG
	Anaped
	CIAPE
	COBAP
	Abraz
Atores Externos	Fórum de Mulheres de Pernambuco/PE
	Defensoria Pública/DF
	Ex-Coordenadora da política nacional - Notório saber

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Na avaliação realizada pelos membros da Comissão Organizadora, conforme falas das entrevistas, o número de membros foi insuficiente para cumprir as demandas que existiam e a justificativa para a não existência de subcomissões foi em função desse número. Entre as atribuições dessa comissão, definidas pelo regimento interno, estava a de nomear responsáveis e estabelecer subcomissões para facilitar a realização da conferência. “A comissão não contou com a participação efetiva de todos os membros (...) alguns existiam apenas no papel, mas nunca compareceram a nenhuma reunião” (Entrevista membro da Comissão Organizadora da 3ªCNDI).

O documento resultado de uma reunião da Comissão Organizadora da 3ªCNDI, realizada em dezembro de 2011, revela ainda que alguns membros não participaram das atividades da comissão nem mesmo durante a conferência e os mais assíduos ficaram sobrecarregados.

A análise da 3ªCNDI revela uma *policy community*, formada por atores da sociedade civil e atores governamentais, que trabalharam em conjunto para organizar essa arena. Atores esses não apenas geriatras e gerontólogos, representados pelas organizações ANG e SBGG, mas também uma representante da Associação Brasileira de Alzheimer (ABRAz), além de atores governamentais, do Ministério da Saúde, Justiça e SDH. Esse grupo de experts tornar-se o principal decisor, em relação a algumas questões, na arena analisada. Agindo tanto no sentido de escolher os critérios de funcionamento dessa arena, assim como na busca por alternativas de solução para os problemas que se apresentam durante a organização do processo conferencista.

Comissões organizadoras de conferências, geralmente, são formadas apenas por membros dos respectivos conselhos no mesmo âmbito. A Comissão Organizadora da 3ª CNDI apresenta uma inovação ao trazer em sua composição atores externos. Esses atores são

escolhidos pela própria comissão por serem organizações ou atores individuais com notório saber na área.

Outra diferença em relação as conferências nacionais das demais políticas públicas, na política em questão, além dessa comissão organizadora, existiu um Comitê Executivo responsável pela organização e operacionalização da etapa nacional.

O Comitê Executivo foi formado, exclusivamente, por servidores da Secretaria de Direitos Humanos que foram nomeados diretamente pela mesma, sem o conhecimento do CNDI de quem seriam esses integrantes. A publicação da portaria com o nome dos componentes desse comitê apenas foi aprovada e divulgada no dia 3 de novembro de 2011, ou seja, 20 dias antes da realização da conferência nacional. O comitê foi formado então por 5 membros, sendo 4 mulheres e 1 homem.

Apesar de ter suas funções previstas no regimento da conferência e o mesmo estabelecer uma certa complementariedade entre a Comissão Organizadora e o Comitê Executivo, requerendo uma cooperação entre esses dois “atores”, na prática isso não ocorreu.

O documento resultado da reunião síntese da Comissão Organizadora e o Relatório de Gestão 2010-2012, relatam que “A Comissão Organizadora e o CNDI solicitaram a realização de reuniões entre a Comissão e Organizadora e o Comitê Executivo (SDH) que não aconteceram” (Relatório de gestão do CNDI 2010-2012, p.67).

Até a última semana, a Comissão organizadora desconhecia os integrantes do Comitê Executivo. A Comissão organizadora era paritária e a SDH foi representada pela ex coordenadora da política Sandra Gomes e pelos ex conselheiros Vilson Augusto de Oliveira, até a saída de ambos, não tendo sido substituídos (Reunião Comissão Organizadora da 3ªCNDI, 12 de dezembro de 2011, p. 9)

Na reunião da Comissão Organizadora, estavam presentes os representantes da sociedade civil: ANG, SBGG, uma colaboradora externa da conferência, ABRAZ; e os representantes governamentais dos seguintes ministérios: Justiça, Saúde e dois representantes da SDH, sendo um deles a pessoa que era a então atual Coordenadora Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.

A Comissão Organizadora da 3ªCNDI, nas entrevistas e no documento síntese da reunião de avaliação após a conferência, apontou como um dos principais fatores que ocasionaram diversos problemas na organização e execução da conferência a descontinuidade da Secretaria Executiva no CNDI, a troca de atores dessa secretaria afetou diretamente o processo de organização da conferência.

3.2.3 Secretaria de Direitos Humanos (SDH)

A Secretaria de Direitos Humanos, no período entre dezembro de 2005 a 2010, foi chefiada por Paulo Vannuchi⁵³. O ex-ministro é cientista político, jornalista, assessor e consultor político e sindical. Posteriormente, no primeiro ano de governo Dilma Rousseff quem assumiu a chefia do órgão foi Maria do Rosário. Nas eleições de 2010, coordenou o Programa de Governo da candidata Dilma nas áreas de Direitos Humanos, Educação e Políticas para as Mulheres. A ministra licenciou-se do mandato de Deputada Federal, na legislatura 2011-2015, para assumir o cargo na Secretaria dos Direitos Humanos.

Formada em pedagogia, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), foi vereadora e em 1998, conquistou mandato de deputada estadual. Entre as conquistas e funções assumidas durante o exercício do seu cargo de deputada destacam: relatora da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) que investigou as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes, reativou e coordenou por oito anos a Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi vice-presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Propôs legislações que ampliam os direitos de estudantes, professores, trabalhadores, pessoas com deficiência e da comunidade LGBT. Como relatora da CPMI da exploração sexual, propôs e aprovou a reformulação do Código Penal brasileiro, que tipificou o crime de exploração sexual infantil e aumentou as penas.

A ministra era oriunda dos movimentos comunitário e estudantil e da militância sindical no Centro dos Professores do Rio Grande do Sul (Cpers/Sindicato), “mas não tinha nenhuma militância na luta pelos direitos dos idosos, não tinha nenhum vínculo com a causa” (Entrevista membro do CNDI). Na avaliação de alguns conselheiros a Ministra privilegiava outras pastas, que estavam à cargo da Secretaria de Direitos Humanos, e a política nacional do idoso não estava entre as prioridades de sua gestão.

Assim como a falta de uma trajetória política dentro da luta pelos direitos dos idosos da ministra da SDH, os conselheiros pontuaram que os atores que ocuparam os cargos específicos da política do idoso, durante a gestão dessa ministra, também não apresentavam tal trajetória.

⁵³ A gestão do CNDI, 2010-2012, analisada por este trabalho assumiu em outubro de 2010, ainda na vigência do 2º mandato do Presidente Lula e do então Ministro Paulo Vanucchi. Os dados também revelam problemas na gestão anterior do CNDI. “No âmbito do CNDI, o contexto da Política do Idoso e do CNDI naquele governo foi conturbado e incluiu a demissão, em 2008, dos membros da Secretaria do CNDI e da coordenação da Política do Idoso, às vésperas da realização da 2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa” (Relatório de Gestão CNDI 2010-2012).

A relação entre a SDH e o CNDI, no período analisado, foi permeada de conflitos e tensões, e um dos pontos de conflito está relacionado a essa falta de trajetória ou até mesmo vivência no processo de luta de construção de direitos dos idosos. Na avaliação dos conselheiros:

(...) para ser eficiente na articulação da Política Nacional do Idoso, a SDH precisaria se envolver com o tema e dispor nos seus quadros de servidores com vivência junto ao segmento idoso e competência gerontológica. A cobrança dessa vivência gerontológica desejável ao exercício do cargo não é infundada, pois se trata da gestão da política nacional, em que cabe alguém com acúmulo nas discussões, com a bagagem de quem conhece a realidade e até os personagens das políticas e da militância do segmento idoso, para facilitar a compreensão e a defesa da pessoa idosa dentro da própria SDH e o diálogo com as outras pastas. (Relatório de gestão CNDI 2010-2012, p.74)

A Coordenação-Geral dos Direitos do Idoso (CGDI) e a Coordenação-Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CGCNDI) eram compostas por 1 coordenador e funcionários administrativos.

A CGDI não apresentava estrutura própria, como recursos financeiros e humanos. A coordenação contava com dois servidores comissionados e um funcionário contratado, mas teve períodos em que os recursos humanos eram ainda mais escassos. “Não havia estrutura própria. Quando assumi havia somente um profissional, do gênero masculino, que não atuava na área, era do setor de conveniamento” (Entrevista ex-Coordenadora Geral Direitos do Idoso).

Durante o período de 2010 a 2012, três pessoas diferentes, todas mulheres, ocuparam a Coordenação da Política dos Direitos do Idoso, com períodos de descontinuidade e até mesmo com um período em que o cargo ficou sem ser ocupado. Na 3ª Conferência uma moção de indignação, apresentada pelo Fórum Nacional Permanente da Sociedade Civil em Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, denunciando essa situação da CGDI foi aprovada:

Os delegados da III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa ratificam Moção de Indignação deliberada no III Encontro Nacional dos Fóruns Permanentes da Sociedade Civil Pelos Direitos da Pessoa Idosa, ocorrido na cidade de Salvador/Bahia, nos dias 17 e 18 de novembro de 2011, dirigida à Secretaria dos Direitos Humanos por *manter acéfala a Coordenação da Política Nacional do Idoso por cerca de 7 (sete) meses (abril a outubro de 2011), da mesma forma que manteve o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso sem recursos humanos suficientes para o necessário apoio técnico e administrativo*, inclusive com afastamento de servidores, exatamente no ano de organização e operacionalização da III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, com perdas significativas e sérias repercussões na qualidade desta Conferência. Observa-se que por ser uma Secretaria dos Direitos Humanos e responsável pela Coordenação da Política Nacional do Idoso e pelo apoio ao CNDI, estas questões acabam por configurar em

negligência, descaso e desrespeito aos Direitos da Pessoa idosa, com reflexo no CNDI, uma vez que a deliberação, defesa, fiscalização e controle social das políticas públicas voltadas para a pessoa idosa são atribuições e papéis do referido Conselho Nacional. (Moção de indignação, 3ª CNDI, 2011 grifo nosso)

Os conselheiros pontuaram que, por se tratar de um cargo comissionado, as pessoas assumem a Coordenação Geral dos Direitos do Idoso por ter vínculos político-partidários com o gestor responsável pela SDH. A primeira mulher a ocupar o cargo durante o período analisado, na visão de alguns conselheiros, “não dialogava com o CNDI, dialogava com a SDH” (Entrevista membro do CNDI), a segunda ocupante do cargo “era uma pedagoga que nunca tinha visto idoso na frente dela e que foi colocada ali por questões partidárias”. (Entrevista membro do CNDI). A terceira a ocupar o cargo também não apresentava uma trajetória dentro da política nacional do idoso. Para ocupar o cargo, na percepção de uma conselheira, é “preciso ter uma bagagem maior do que ser cabo eleitoral da ministra, ter trajetória dentro da política (*política do idoso*), e não uma trajetória dentro do partido da SDH”.

A Coordenação-Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CGCNDI), que atuava como Secretaria Executiva do CNDI, contava com um(a) secretário(a) executiva/coordenador(a) geral do CNDI, em cargo comissionado, e um auxiliar administrativo, que era cedido pelo Ministério da Justiça.

Em relação as pessoas que ocuparam esse cargo de Coordenador geral do CNDI também foi identificado descontinuidade. No início da gestão do CNDI 2010-2012, o cargo foi ocupado por Eduardo Ramirez Meza, que estava nessa função desde 2008, e em abril de 2011 foi exonerado. “Quando a ministra assumiu, a primeira coisa que ela fez foi tirar esse secretário e colocar uma pessoa que era da confiança dela” (Entrevista membro CNDI).

O CNDI, através de ofício, chegou a alertar a Ministra sobre o risco representado pela troca da Secretaria Executiva em ano de conferência, principalmente pela experiência da conferência nacional anterior⁵⁴. O conselho solicitou ainda uma audiência, sendo representado por 5 conselheiros (dois governamentais e três da sociedade civil) com a Ministra, com o objetivo de apresentar as justificativas do CNDI para que essa troca não ocorresse. A Ministra não modificou a sua posição e o secretário executivo foi destituído.

⁵⁴ “(...) a descontinuidade na Secretaria Executiva do Conselho já citada, fato que havia comprometido sobremaneira a realização da 2ª Conferência e deixado o Conselho praticamente sem memória, pois os arquivos com registros do CNDI das gestões anteriores foram perdidos e o Secretário levou bastante tempo pesquisando e recompondo essa memória” (Relatório de gestão 2010-2012, p. 64).

Após a saída desse secretário executivo, ocorreu, até o final da gestão analisada, mais três substituições. A primeira substituição, entre abril de 2011 e agosto de 2011, foi por uma pessoa que não acompanhava as reuniões da Comissão Organizadora da 3ª Conferência, não encaminhava as decisões dessa Comissão dentro da própria SDH e também não acatava as determinações do CNDI, segundo os conselheiros essa postura deixava “explícito o seu papel de defesa dos interesses do gestor federal (Relatório de Gestão,2010-2012, p.64)” e causava grande tensão entre o conselho e o órgão de gestão federal da política do idoso.

A segunda substituição na Coordenação geral do CNDI ocorreu apenas dois meses da realização da Conferência Nacional. A nova secretária executiva, oriunda de um sindicato de professores, tinha “a missão de realizar o que não foi realizado em um ano, para a organização da 3ª Conferência (Relatório de Gestão,2010-2012, p.64)”. A secretária encontrou dificuldades no relacionamento com a própria SDH.

Em abril de 2012, o CNDI conheceu a terceira secretária executiva que assumiu tendo que reorganizar os trabalhos da Secretaria e realizar uma aproximação com o Conselho. Em relação a essa terceira secretária, os conselheiros apresentaram vantagens da atuação da mesma, como: “prática na gestão federal, o trânsito com a SDH e a capacidade de participar de reuniões e de ouvir críticas à gestão, bem como de organizar as atividades conforme os recursos (Relatório de Gestão,2010-2012, p.65)”.

A última mudança de ator na Coordenação Geral do CNDI, na avaliação da Gestão 2010-2012, possibilitou a retomada dos trabalhos do conselho de forma mais ordeira, assim como reduziu um pouco da tensão nas relações entre o CNDI e a Secretaria do Conselho. Mas vale ressaltar que, de forma geral, os conselheiros avaliam que o vínculo das pessoas que ocupam o cargo de Coordenador Geral do CNDI estabelecem vínculo com a SDH e não com os interesses do Conselho.

Apesar de exercer funções distintas, foi indentificado problemas na relação entre a Coordenação geral da Política do Idoso e a Coordenação geral do CNDI. A gestão do conselho sugere que deve existir uma relação mais próxima entre os dois órgãos, objetivando uma atuação conjunta dos mesmos, “respeitando as atribuições próprias de cada órgão” (Relatório de gestão 2010-2012, p.21).

A fala de uma ex coordenadora geral da Política do Idoso reforça que existe um conflito em relação as atribuições dos órgãos:

Pouca compreensão – induzida pela secretaria executiva (*Coordenação-geral do CNDI*) - das atribuições do CNDI. Muitas vezes assumiam posturas de

responsabilidade da Coordenação Geral dos Direitos do Idoso (CGDI) e nos colocava em situações conflitantes, especialmente junto à Câmara e Senado (Entrevista ex-Coordenadora Geral dos Direitos dos Idosos).

De forma geral, os recursos humanos de ambas as coordenações são insuficientes para permitir a execução de atividades aos quais são designados. Uma das recomendações que constam no relatório de gestão 2010-2012 é sobre aumentar o efetivo de apoio na Coordenação Geral do CNDI, com o objetivo de melhorar o fluxo de troca de informações não apenas entre o conselho e SDH, mas também entre o CNDI e os conselhos existentes nas outras unidades federativas.

Sendo assim, além do problema da trajetória política dos atores com ausência ou baixa atuação direta com a temática do idoso, que ocuparam os cargos de órgãos da Secretaria de Direitos Humanos aos quais estava vinculada a Política Nacional do Idoso, a própria quantidade de atores alocados nesses órgãos não era suficiente para cumprir as atividades e demandas da política em questão.

Os recursos humanos da Secretaria de Direitos Humanos, especificamente, da Coordenação-geral do Idoso e da Coordenação- geral do CNDI, afetam não apenas o funcionamento interno dos órgãos, mas também o funcionamento do próprio conselho nacional e a organização das conferências nacionais. Sendo assim, afetam também a interação entre o órgão gestor federal e as instituições participativas.

Por fim, como será apresentado no capítulo 4, a circulação de atores é uma das variáveis que evidencia a interação sistêmica entre as arenas, sendo assim, os problemas levantados nessa seção acabam refletindo nessa interação e revelam algumas das patologias apontadas pela literatura de sistema deliberativo. Importante ressaltar que atores do Estado e da sociedade civil, ao compartilharem do mesmo projeto político, podem se aliar, e quando existem diferenças entre seus projetos podem um dificultar a ação do outro (ABERS & KECK, 2008; ABERS & BULOW, 2011) e isso reflete na interação entre arenas, como veremos no próximo capítulo.

3. 3 Desenho, atores e funções na PNI: conselho, conferencia e órgão gestor

O CNDI, a Conferência Nacional e a SDH, como analisado nas seções anteriores, exercem papéis diferenciados na construção da Política Nacional do Idoso (PNI). O quadro (13) a seguir demonstra a estrutura interna dessas arenas e quais as funções específicas em relação a PNI.

Quadro 13 – Ano de criação/realização, organização interna e funções em relação a Política Nacional do Idoso (PNI) por arena analisada

Arenas	Ano de criação/realização	Organização Interna	Funções em relação a Política Nacional do Idoso (PNI)
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	2002	Plenário, Secretaria Executiva, Comissões Permanentes e Grupos Temáticos	Elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da PNI, bem como controlar e fiscalizar e avaliar as ações de execução.
Conferência Nacional Direitos dos Idosos	2011	Credenciamento, Plenária inicial, Conferência Magna, Conferências Macrorregionais, Fórum dos Fóruns para Avaliação da Política Nacional do Idoso, Grupos de trabalho, Rodas de Conversas/ Oficinas e Plenária Final.	Elaborar propostas e estratégias que servirão como diretrizes para as políticas públicas voltadas para a pessoa idosa.
Secretaria de Direitos Humanos	2003	Coordenação-Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso e Coordenação-Geral dos Direitos do Idoso	Coordenar a Política Nacional do Idoso e zelar, em conjunto com o CNDI, pela aplicação das normas de proteção da pessoa idosa.

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Como visto ao longo deste capítulo, a conferência exerce uma função propositiva em relação a PNI, sendo responsável por elaborar diretrizes para às políticas públicas destinadas as pessoas idosas, enquanto que o CNDI, além dessa função propositiva, também exerce as funções de controle, fiscalização e avaliação dessa política pública. A coordenação da PNI é função exclusiva da SDH, mas normativamente, esse órgão gestor deve compartilhar, com o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, a função de zelar pela aplicação das políticas de proteção as pessoas idosas.

A análise do desenho institucional e dos atores que “habitam as instituições” analisadas demonstra as diferenças entre elas. Conforme destacado no quadro (14), enquanto o CNDI e a 3ªCNDI, analisadas por esta dissertação como arenas mistas, são formados por atores sociais e estatais (não necessariamente burocratas), a Secretaria de Direitos Humanos, sendo uma arena micro, é formada apenas por atores estatais.

As arenas mistas operam com princípios da participação e representação, que não estão presentes nas arenas formadas apenas por atores estatais, que são os casos dos órgãos governamentais. Enquanto que, no CNDI e na conferência, os atores, de certa forma, apresentam algum tipo de vínculo ou militância na área de defesa dos direitos das pessoas idosas, na SDH, não existe nenhum princípio que garanta que os cargos de coordenação sejam ocupados por atores que apresentem em sua trajetória esse vínculo com a política em questão.

Quadro 14 – Participação, representação e formas decisórias por arena analisada

Arena	Quem pode participar	Quem pode representar	Quem tem direito a voz	Quem tem direito a voto	Formas decisórias
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	28 conselheiros, (50% representantes da Sociedade Civil e 50% governamentais)	Organizações da sociedade civil (que são eleitas), e atores governamentais (designados para o cargo)	Conselheiros Nacionais e convidados	Conselheiros Nacionais	Deliberações e Resoluções publicadas no DOU
Conferência Nacional Direitos dos Idosos	Delegados eleitos, conselheiros nacionais e outros delegados definidos pelo RI	Participantes das conferências estaduais, conselheiros e atores definidos pelo RI	Delegados e convidados	Delegados	26 Deliberações prioritárias
Secretaria de Direitos Humanos	Cargos comissionados definidos pelo gestor federal da pasta e alguns servidores concursados.	NA	Funcionários da SDH	NA	Portarias ministeriais

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Interessante destacar que as diferenças de seleção dos participantes das arenas mistas que tende a tornar a conferência, comparada ao conselho, uma estrutura de participação mais aberta aos cidadãos. O “quem” participa na conferência se desloca, em termos normativos, de grupos fechados de especialistas, políticos profissionais e organizações da sociedade civil, para o engajamento direto de cidadãos afetados e/ou interessados pela política. Os delegados eleitos nas etapas estaduais podem ser cidadãos que não participam de conselhos, não são especialistas ou técnicos na área, e não fazem parte das organizações que tem assento no CNDI.

Como vimos ao longo deste capítulo, cada parte do que estamos chamando aqui de um possível “sistema de participação e deliberação da política nacional do idoso”, no nível nacional, traz atribuições específicas e que apontam para uma certa divisão do trabalho em relação a Política Nacional do Idoso. As regras de participação diferenciadas nessas arenas, no caso do conselho e da conferência, podem as tornar mais ou menos plurais. Sendo assim, como veremos no capítulo a seguir, a interação entre essas partes do sistema podem “suprir”, complementar as falhas ou ausências umas das outras, contudo tal interação pode ocasionar ou reforçar problemas.

4 INTERAÇÃO ENTRE ARENAS: SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO?

Entre as vantagens da abordagem sistêmica (Capítulo 1), está a possibilidade de analisar a divisão do trabalho entre os elementos que contribuem para o sistema. Sendo assim, retomando os dados trabalhados nos capítulos anteriores, um “sistema de participação e deliberação” na política nacional do idoso tem como objetivo formular e fiscalizar políticas públicas para as pessoas idosas, interagindo de forma que suas arenas somem esforços para atingir tais objetivos.

Nesta dissertação, analisamos apenas uma parte de um possível “sistema de participação e deliberação da política nacional do idoso” no nível nacional. Pensar numa interação sistêmica total requer a análise das arenas híbridas e arenas governamentais presentes nas demais unidades federativas e, até mesmo, uma análise de arenas de outras políticas, que discutem a questão do idoso, captando a dimensão intersetorial da política em tela.

Sendo assim, as partes que compõe “o sistema” nacional aqui analisado são: o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, a Conferência Nacional e a Secretaria de Direitos Humanos (agregando as duas coordenações de interesse da política: Coordenação Geral dos Direitos dos Idosos e Coordenação Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso).

Uma vez descritas as regras e os atores de cada uma destas partes, neste capítulo analisaremos se e como ocorre a interação entre as arenas, a partir da análise das variáveis: desenho institucional (4.1), circulação de atores (4.2) e temas (4.3).

Lembramos que, além do giro teórico na teoria deliberativa que permite pensar na interação sistêmica, no plano empírico, os últimos anos no país foram marcados pelo esforço de potencializar a formação das arenas mistas e a relação delas na construção de políticas públicas participativas. Durante a gestão do Executivo Federal pelo Partido dos Trabalhadores, nota-se uma busca por integrá-las, com o surgimento, no primeiro mandato do governo Lula, da ideia de criar um Sistema Nacional de Participação (SNPS). Esse SNPS seria constituído por um conjunto de medidas institucionais de articulação e fortalecimento dos instrumentos e mecanismos de participação já existentes e sua interface com as novas formas e linguagens participativas, organizando-se em três dimensões: (1) Intragoverno federal, (2) Intergovernos e (3) Governo-Sociedade. Neste sentido, o contexto político era, de modo geral, favorável às interações entre as partes.

4.1 Desenho Institucional

Um dos indutores de conectividade apontado pela literatura de sistemas é o desenho institucional (MENDONÇA,2013). Através da análise documental, identificamos que existe interação entre as partes do sistema analisado por esta dissertação. Não obstante, as entrevistas citadas mostram constrangimentos a elas.

O quadro (15) a seguir demonstra a interação entre a SDH e o CNDI e 3ª CNDI a partir das atividades que envolviam a realização da conferência.

Quadro 15 – Interação SDH, CNDI e Conferência Nacional

Conferência Nacional	
Atividade	Parte do sistema responsável
Coordenação da conferência	SDH
Organização da conferência	CNDI (Comissão organizadora) SDH (Comitê Executivo)
Elaboração do Regimento da Conferência	CNDI (Comissão organizadora / Comissão de normas)
Recurso orçamentário para realização da conferência	SDH
Publicação das deliberações da conferência	SDH
Acompanhamento das deliberações da conferência	CNDI (Comissão de Políticas Públicas, Comissão de Orçamento e Finanças)

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

O decreto de convocação estabelece que a Conferência Nacional do Idoso é presidida e coordenada não por membros do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, no caso específico pela presidente do conselho, como orienta o regulamento da conferência, e sim pelo órgão gestor da política e o titular desse órgão. O decreto estabelece que apenas na ausência ou impedimento eventual da Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos, a conferência seria presidida pela presidenta do CNDI. A convocação da conferência, responsabilidade do órgão Executivo federal, ocorreu com 8 meses de atraso em relação a data prevista pelo CNDI.

A ministra da Secretaria de Direitos Humanos conduziu a mesa, “o que foi motivo de muitas críticas dos delegados, já que foi interpretado como intervenção do poder público na discussão em que se deveria contemplar, e privilegiar, a sociedade civil” (OLIVEIRA, 2015,

p.96)⁵⁵. “Não ficou acordado que a ministra conduziria a conferência, fomos pegos de surpresa” (Entrevista membro do CNDI), segundo as entrevistas e relato etnográfico presente na tese de Oliveira (2015), a ministra mesmo vendo a indignação dos participantes continuou na condução dos trabalhos da conferência.

A condução das Assembleias inicial e final da 3ª Conferência pela Ministra Maria do Rosário também foi surpreendente, pois em nenhum momento isso foi tratado com o Conselho, em uma gestão da sociedade civil. Ao final da Conferência, a Ministra reconheceu as falhas mencionadas nas moções de repúdio à atuação da SDH (Relatório de Gestão 2010-2012, p.69)

Em relação à elaboração das normas da conferência, os dados demonstram que o CNDI é responsável pelo regimento interno da conferência, não apenas através da participação de seus membros na Comissão Organizadora, mas também em função da sua Comissão de Normas participar desta elaboração.

A organização da conferência ficou a cargo da Comissão Organizadora e do Comitê Executivo formado, exclusivamente, por membros da Secretaria de Direitos Humanos (SDH).

A análise do desenho institucional revela que esse comitê, de acordo com suas funções e composição, configura-se como um meio de conexão entre as três partes do sistema, uma vez que conecta a SDH com a Comissão Organizadora, formada por atores do CNDI, e com a Conferência Nacional. Entretanto, essa novidade institucional na organização da conferência não funcionou na prática. O Comitê Executivo somente foi definido e publicado por uma portaria da SDH, em 05 de novembro de 2011, com menos de um mês para a realização da Conferência Nacional.

As entrevistas/questionários apontam em direção a um distanciamento ao invés de uma interação entre as partes do sistema analisado. A falta de interação entre a SDH e o CNDI (representado nesta análise pela Comissão Organizadora) desencadeou problemas na conferência nacional. Nas palavras de uma conselheira, “(...) ocorreram graves falhas de organização e na execução da 3ª Conferência, decorrentes diretamente do distanciamento da Secretária de Direitos Humanos das deliberações do CNDI e da ausência dos representantes dessa secretaria no conselho, nas reuniões e decisões da Comissão Organizadora” (Entrevista membro do CNDI).

Outro ponto que revelou problemas nessa interação foi a definição da fonte de recursos orçamentários para a realização da conferência. A mesma foi custeada por recursos

⁵⁵ Na tese “Os velhos como sujeitos de direitos: uma análise da gestão de velhice nos conselhos de idosos”, de Gláucia Oliveira, defendida em 2015, consta relatos etnográficos da 3ª CNDI.

do Fundo Nacional do Idoso⁵⁶, contrariamente as decisões do CNDI, uma vez que os conselheiros defendiam que quem deveria arcar com o custo da conferência era a Secretaria de Direitos Humanos. Outro problema foi em relação a não utilização de uma verba destinada pelo Ministério da Saúde, um dos membros do conselho, para a realização da conferência, “a Secretaria (SDH) dispensou o recurso dizendo que não precisava do dinheiro (...) você já viu isso acontecer em algum lugar no mundo?” (Entrevista conselheira gestão 2010-2012).

A pesquisa sobre a viabilidade da formação de sistemas participativos e deliberativos identifica um conjunto de patologias que podem comprometer a ideia da interação sistêmica. Destas, a literatura avalia pelo menos 5: 1) *tight-coupling* (acoplamento rígido) ocorre quando as partes estão tão fortemente associadas umas às outras que dificultam a existência de mecanismos de correção entre elas; 2) *decoupling* (desacoplamento) ocorre quando existe um grau elevado de dissociação entre as arenas que faz com que as ideias que surgem num espaço não penetram noutros, 3) dominação institucional ocorre quando uma ou várias partes do sistema tem poder excessivo e privilégios sobre as outras partes, enquanto que a 4) dominação social corresponde ao controle do processo por uma das partes pela posse de recursos de riqueza ou poder. A última patologia, 5) partidarismo arraigado, ocorre quando há grande acirramento de posições e ideologias, a ponto de os principais interessados não estarem dispostos a ouvir razões e refletir sobre as suas preferências (ELSTUB; MCLAVERTY, 2013).

Ao analisar as relações entre as arenas da política de direitos dos idosos, identificamos claramente os problemas do desacoplamento, associado ao problema de dominação institucional. Apesar da Comissão Organizadora da conferência e do plenário do CNDI decidirem que a verba destinada pelo Ministério da Saúde deveria ser utilizada na conferência, a SDH, parte do sistema com maior poder institucional para decidir sobre o assunto, não respeitou a decisão do conselho, portanto o recurso não foi utilizado. Os trechos a seguir retratam essa questão:

Outra situação de conflito entre o CNDI e a SDH foi a doação de R\$ 500.000,00 que o Ministério da Saúde, membro da Comissão Organizadora da 3ª Conferência, destinou a este evento. O empenho dessa verba, cujos recursos estavam disponíveis para pronto repasse para a SDH, serviria potencialmente para a melhoria das condições de transporte e hospedagem dos delegados idosos. A SDH dispensou essa verba, contrariamente à decisão da Comissão Organizadora da 3ª Conferência e do próprio Ministério da Saúde, pasta de maior orçamento federal na temática do idoso. Essa decisão do gestor, mais uma vez penalizou a execução da 3ª Conferência, além de contradizer a prática da intersetorialidade e da parceria entre ministérios

⁵⁶ O recurso retirado do Fundo Nacional do Idoso foi de R\$ 1.200.00,00.

determinada na Política do Idoso, tão desejável quando há carências orçamentárias e de recursos. (Relatório do CNDI, Gestão 2010-2012, p.68)

Apesar da insistência das conselheiras do Ministério da Saúde, a SDH não se pronunciou e não foi assinar o contrato ao longo dos 4 meses. Na véspera da Conferência o Ministério da Saúde recebeu ofício da SDH dispensando o uso da verba, alegando suficiência orçamentária para a realização da conferência (Reunião Comissão Organizadora da 3ªCNDI, 12 de dezembro de 2011)

Essas duas patologias também são percebidas no processo de definição do número de delegados para participar da conferência. Apesar das decisões tomadas pelo CNDI, a SDH publicou o regimento interno com contingenciamento de participantes.

Os relatos da Comissão Organizadora são de que não aconteceram reuniões com o Comitê Executivo (SDH). Foram listadas 23 ações propostas pela comissão, mas que não foram consideradas pelo Comitê Executivo. Entre essas ações, estava a distribuição do material da conferência no ato do credenciamento, mas “a totalidade do material chegou no dia 25 de setembro, quando as discussões dos eixos haviam sido finalizadas, o que causou grande tumulto, descontentamento dos delegados e até suspeita de que se tratara de um boicote do poder público ao CNDI” (OLIVEIRA, 2015, p. 97).

Os participantes da 3ª Conferência Nacional, através de uma moção de repúdio, relatam essa falta de material, como uma das questões problemáticas ocasionadas pela falta de ações da parte governamental do sistema:

Em desrespeito ao idoso, a Secretaria de DH se isenta das suas obrigações neste evento, colocando o idoso numa posição humilhante de abandono, vez que os mesmos não sabem como se defender deste abuso. No 2º dia do evento as pessoas estão estressadas por ausência de informações básicas, sem material como também outras questões problemáticas que foram deixadas para a Presidência do Conselho resolver os problemas da contratada, a qual recebeu dinheiro público para dar condições e não fizeram. (Moção de repúdio dos Participantes da 3ª CNDI grifo nosso).

Em relação ao acompanhamento das deliberações produzidas nas conferências, o atual regimento do CNDI define que a Comissão de Políticas Públicas e a de Orçamento e Finanças devem acompanhar, monitorar e avaliar a implementação das deliberações da Conferência Nacional. As normas que regulamentaram a maior parte da gestão analisada não estabeleciam esse acompanhamento, assim como não encontramos na SDH indícios desse acompanhamento.

A análise das regras constata que o CNDI não tem autonomia para publicar as atas e resoluções que são aprovadas pelos conselheiros, nem mesmo os anais da conferência.

Importante ressaltar que, até o presente momento, esses anais não foram divulgados. A divulgação desses documentos é uma das competências da Secretaria Executiva.

O exercício do cargo de Coordenação Geral do CNDI, doravante Secretaria Executiva do CNDI, por membros designados pelo órgão gestor reforça, para além da dominação institucional, o acoplamento rígido entre as partes do sistema. O CNDI está fortemente, em termos normativos, associado a SDH por meio dessa coordenação, que exerce a função de Secretaria Executiva. Sendo assim, o Conselho não consegue corrigir os problemas ocasionados e nem mesmo avançar em relação ao seu funcionamento.

Uma vez que o CNDI não tem autonomia para publicar suas resoluções, está dominado institucionalmente e acoplado com outra parte do sistema (SDH), suas deliberações acabam não apresentando força vinculativa, assim como prejudicam a sua atuação. Por outro lado, a não correção entre a atuação dessas partes do sistema acabam afetando o resultado do mesmo.

O relato da Comissão de Normas no CNDI pontua sobre a falta de autonomia do conselho em relação a SDH, e aponta novamente para a dominação institucional da parte governamental do sistema:

Outro fator que prejudicou consideravelmente o bom funcionamento da Comissão foi a própria consultoria jurídica da SDH que, extrapolando sua competência e ferindo a autonomia do Conselho, realizava *verdadeiro “juízo de admissibilidade”, inclusive com poder de “veto” às resoluções propostas pela Comissão e aprovadas pela plenária do Conselho*. Esta atitude comprometeu a publicação de cinco resoluções aprovadas em plenário, sem contar o atraso na publicação de todas as demais, em razão do mesmo motivo (Relatório Comissão de Normas, gestão CNDI 2010-2012, p 94 grifo nosso).

Como outro exemplo de como as patologias citadas afetam a dinâmica do sistema, temos a regulamentação e operacionalização do Fundo Nacional do Idoso⁵⁷ (FNI).

O CNDI aprovou uma resolução que estabelecia os critérios para uso do FNI, atendendo assim uma das deliberações da 3ª CNDI, mas “a resolução que estabelece os critérios para a utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso e para o seu funcionamento, foi elaborada pelo conselho no final de junho de 2012, mas só foi publicada em 2013 do Diário Oficial (*DOU*), ou seja, com um ano de atraso” (Entrevista conselheira do CNDI). A falta dessa regulamentação prejudicou a atuação do próprio Conselho na gestão do

⁵⁷ Antes da criação do Fundo Nacional do Idoso, os recursos para a implementação do PNI eram transferidos aos fundos de assistência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, definidos por critérios de prioridade aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Fundo Nacional do Idoso, que é importante para a implementação de uma Política Nacional do Idoso.

Porém, a falta de operacionalização e o pouco envolvimento da SDH com a efetiva implementação do Fundo nessa gestão, contribuíram para a não aplicação e redução dos recursos. (...) O restante dos recursos não foi utilizado, pois não houve publicação de editais pela SDH. Decorrente disso, em 2012, o Tesouro destinou somente R\$1.400.000,00, seguindo o princípio de não investir em quem não utiliza os recursos. (Relatório de Gestão CNDI 2010-2012, p.72)

Os conselheiros ressaltam que a falta de publicação de editais pela SDH e das resoluções do CNDI, que orientam a utilização dos recursos, comprometeu não apenas a captação, mas também a aplicação dos recursos do FNI durante o período analisado.

Problemas de infraestrutura do CNDI e da “falta de importância” do mesmo para a pasta governamental de vinculação também são apontamentos dos conselheiros que revelam problemas na interação e que afetam a funcionalidade deste sistema. Os conselheiros entrevistados relataram situações que ilustram tal descaso, como, por exemplo, a falta de um local para a realização das atividades do conselho e a de comunicação entre a SDH e o CNDI, em relação a pontos cruciais de infraestrutura. “Teve ocasião que cheguei e o CNDI tinha mudado de sala e não tinham nos avisado” (Entrevista membro do CNDI). “O CNDI contava com uma mesa e um auxiliar administrativo (...) não tinha nem um local reservado para deixar nossas bagagens” (Entrevista membro do CNDI).

As palavras da ex-presidente do CNDI, publicadas em um artigo no livro “Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos dos Idoso” (2013), ressaltam o problema da dominação institucional e do “acoplamento” entre órgão de controle democrático e o órgão de gestão federal da política:

A fragilidade administrativa do Conselho é patente: o CNDI depende para funcionar da estrutura administrativa que lhe oferece o órgão gestor da Política que ele deve fiscalizar, o que reduz consideravelmente a capacidade de atuação e autonomia do Conselho. Prova disso, é que o conselho delibera, mas há uma lentidão na publicação de resoluções que compromete a eficiência do Conselho, como se a capacidade de resolução do Conselho ficasse submissa ao gestor, o que fere frontalmente o papel de controle democrático reservado ao conselho. Para corrigir essas distorções, a lei de criação do Conselho deveria assegurar sua autonomia plena com garantia de estrutura administrativa e técnica própria para atuar em consonância com os interesses do Conselho e da pessoa idosa. (GIACOMIN, 2013, p.177 grifo nosso)

Um dos temas estratégicos estabelecido pela gestão do CNDI 2010-2012 para as gestões posteriores foi o de garantir a autonomia de recursos humanos e financeiros, não

apenas para o conselho no âmbito nacional, mas também para essas IPs nas demais unidades federativas.

Criar e fortalecer os conselhos garantindo-lhes a autonomia plena, com dotação orçamentária, recursos financeiros, infraestrutura e capacitação continuada necessárias ao exercício das atribuições estabelecidas na legislação vigente para que fiscalizem e monitorem a execução orçamentária (Relatório de Gestão CNDI 2010-2012, p.23-24).

As considerações de Cohen e Rogers (1995) podem ser aqui acionadas para pensar a questão dos recursos orçamentários e humanos do CNDI. Os autores em questão pontuam que as associações são artefatos e que dependem das estruturas econômicas e políticas, dos recursos e das instituições nas quais estão inseridas. A variação dessas associações pode ocorrer em função de maior centralidade ou não de governos, de informações disponíveis, das oportunidades e dos incentivos que lhe são atribuídos. Na visão dos autores:

Isso significa que o Estado tem um papel ativo e importante não apenas na reforma institucional, tendo em vista incorporar as associações nos processos de discussão, de formulação e de execução de políticas, como na própria formação das associações, provocando e incentivando de maneira mais incisiva, agindo diretamente no meio ambiente associativo no sentido de evitar a formação de facções e estimular, por meio de taxas, subsídios e sanções legais, o desenvolvimento de associações respeitadas das normas democráticas igualitárias (COHEN; ROGERS, 1995, p. 46)

Partindo dessas considerações, podemos considerar que o governo deve promover os conselhos e dotá-los de recursos, tanto humanos quanto financeiros, para funcionarem. Por outro lado, é preciso destacar, seguindo os argumentos dos conselheiros do CNDI, que essa dependência evidencia, de certa forma, a natureza contraditória dos tipos de autoridade entregues às Instituições Participativas, uma vez que “são institucional, administrativa e programaticamente dependentes do Poder Executivo, o que significa que uma estreita relação de trabalho é necessária se os cidadãos e lideranças comunitárias quiserem influenciar os resultados políticos” (WAMPLER, 2011, p. 156).

A análise do desenho institucional revela também outro problema na integração entre as partes do sistema aqui analisado: a periodicidade em que devem ocorrer as Conferências. Não existe uma previsão normativa, nos documentos do CNDI e da SDH, que estabelece a realização das conferências, assim como também não existe nenhuma orientação ou garantia de que as decisões produzidas nessas conferências devem ser consideradas no exercício das funções do CNDI e da SDH. Nesse ponto, identificamos um desacoplamento entre as partes

do sistema, que também afeta o resultado do mesmo: as deliberações produzidas por parte do sistema não encontram respaldos normativos para serem absorvidas pelas outras partes.

O tipo de área de política pública pode afetar nesse ponto da interação entre as partes, principalmente, Conselho e Conferência. Nas políticas de saúde e assistência social encontramos regras que definem a realização dessas conferências como competência dos seus respectivos conselhos. A Política Nacional de Assistência Social, por exemplo, estabelece claramente que compete ao conselho nacional convocar as conferências e que as deliberações aprovadas nessas arenas devem ser consideradas no exercício da função dos conselhos de assistência social.

Como apontam diversos autores, a própria política pública à qual os espaços participativos estão vinculados, trajetória histórica e estrutura atual, são determinantes para a produção de variações entre os diferentes conselhos (ARRETCHE, 2002; TEIXEIRA; TATAGIBA, 2008). Sendo assim, a natureza da política pública também afeta o funcionamento do sistema, assim como o grau de institucionalização das partes que o compõe, no caso, os conselhos e a conferências.

Importante destacar aqui não apenas essas diferenças em relação a outras áreas de políticas, mas também em relação aos conselhos da área de políticas de defesa de direitos, e vinculados a SDH, como o analisado por esta dissertação. Encontramos conselhos que em seus regimentos internos estabelecem como uma de suas competências planejar, organizar e executar as conferências nacionais, como o CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) e CNCD/LGBT (Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais). No caso do CNDI, não encontramos no regimento interno a competência de convocar, organizar e executar as conferências nacionais. Esse documento define como única competência desse conselho nacional em relação as conferências a de acompanhar, monitorar e avaliar o plano estratégico nacional de implementação das deliberações das CNDIs.

Ao analisar a composição da Presidência e Vice-presidência, identificamos outro dado que indica a interação entre duas partes que compõe o sistema: o cargo de vice-presidente do CNDI é ocupado por um membro da SDH. Entretanto, os conselheiros relatam a ausência da secretária no exercício das funções do cargo, durante praticamente toda a gestão analisada. Sendo assim, apesar de normativamente, o dado indicar a interação, na prática, ela não ocorreu.

O quadro a seguir destaca os pontos de interação, pelo menos no plano normativo, supracitados.

Quadro 16 - Interação CNDI e SDH

Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	
Secretaria Executiva	SDH (Coordenação Geral do CNDI)
Vice-presidência do CNDI	SDH
Publicação dos atos normativos do CNDI	SDH

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

A análise da estrutura regimental da Secretaria de Direitos Humanos (SDH) revelou que não consta como uma de suas competências a coordenação da Política Nacional do Idoso. O decreto de março de 2009 (Decreto Nº 6800), altera a coordenação da Política Nacional do Idoso para a SDH, no decreto de regulamentação da lei de criação da PNI, não ocorrendo então a alteração na própria lei. “A política nacional no idoso legalmente ainda pertence à Secretaria de Assistência Social “(Entrevista membro do CNDI). A falta dessa normatização é, na visão de alguns conselheiros, reflexo de um “descaso” da SDH em relação a política em tela, nas palavras de uma conselheira: “(...) não tem visibilidade dentro da Secretaria de Direitos Humanos, nem sequer aparece na estrutura regimental dela coordenar a Política Nacional do Idoso (Entrevista membro do CNDI).”

Os relatos e a análise dos documentos revelam que a relação entre a SDH e o CNDI era pautada por tensões e conflitos, tanto a parte governamental, quanto a parte da sociedade civil que compõem o sistema reconhecem essa tensão. “Os relatos de servidoras que atuaram desde a criação do CNDI dão conta de processos conflituosos. Respondo por mim, durante e pelo período em que atuei que foi de conflito” (Entrevista Ex-Coordenadora Geral Idoso).

Importante destacar que uma das deliberações da 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa pede a criação de uma Secretaria Nacional do Idoso⁵⁸, órgão esse que, nas palavras dos conselheiros do CNDI:

congregue competências, que tenha como pautas exclusivas e prioritárias o envelhecimento, a defesa do segmento idoso e a preparação do país para essa nova configuração demográfica, a partir da inclusão deste tema em todas as pastas ministeriais, no parlamento brasileiro e no Judiciário (Relatório de Gestão CNDI 2010-2012, p. 84).

⁵⁸ Em 10 de outubro de 2016, foi aprovada a Lei nº 13.345, criando as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.

A criação dessa secretaria é reforçada, por alguns atores, com argumentos de que outras políticas da área de defesa de direitos foram contempladas com a criação de secretarias específicas. “Tivemos a criação de vários órgãos específicos para tratar a questão dos direitos de vários grupos, como a Secretaria de Mulheres, da Igualdade Racial e nenhuma para tratar a questão do envelhecimento” (Entrevista membro do CNDI). Outros pontuam sua preocupação que essa Secretaria seja “mais um aparelho burocrático para criação de novos cargos. Criar uma Secretaria Nacional do idoso só faz sentido se for de fato fortalecer e efetivar a implementação da política nacional do idoso” (Entrevistado participante do Encontro Nacional dos Fóruns Permanentes da Sociedade Civil, 2016).

Como vimos ao longo dessa seção, identificamos interação entre as partes do sistema analisada, por meio do desenho institucional, contudo encontramos algumas das patologias do sistema deliberativo elencadas. O quadro (17) a seguir, sintetiza os dados trabalhados, apresentando para cada atividade ou competência das arenas analisadas quais foram as patologias identificadas na interação.

Quadro 17 – Conexão via desenho institucional e suas patologias

Atividades ou funções	Parte do sistema responsável	Patologias identificadas
Coordenação da conferência	SDH	Dominação institucional
Organização da conferência	CNDI / SDH	Dominação institucional / desacoplamento
Elaboração do Regimento da Conferência	Comissão organizadora Comissão de normas do (CNDI)	Dominação institucional
Recurso orçamentário para realização da conferência	SDH	Dominação institucional/ desacoplamento
Publicação das deliberações da conferência	SDH	Dominação institucional
Acompanhamento das deliberações da conferência	Comissão de Políticas Públicas (CNDI)	NA
Secretaria Executiva	SDH (Coordenação Geral do CNDI)	Acoplamento rígido
Vice-presidência do CNDI	SDH	Desacoplamento
Publicação dos atos normativos do CNDI	SDH	Dominação institucional / acoplamento rígido

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Os dados evidenciam que uma das principais patologias que aparecem na interação entre as partes do sistema, a partir da análise do desenho das arenas selecionadas, é a dominação institucional por parte do órgão gestor da política em questão. Essa dominação, em algumas interações, como, por exemplo, entre o CNDI, a SDH e a 3ª CNDI, na questão da

organização do processo conferencista, aparece associada a outra patologia que é o desacoplamento entre as partes. Por outro lado, quando analisamos a interação entre o conselho e o órgão gestor, em relação ao aspecto de publicação dos atos normativos do CNDI, identificamos, além da dominação institucional da SDH, um acoplamento rígido entre essas duas partes, que faz com que o conselho não consiga publicar suas decisões. Além dessa não publicação, essas decisões ainda passam por uma instância de decisão dentro da secretaria antes de serem publicadas.

Após a análise do conector desenho institucional e as patologias que a interação entre as partes do sistema em questão pode apresentar, a próxima seção analisa tais aspectos em relação ao conector circulação de atores.

4.2 Circulação de atores

Como vimos no capítulo 01, outro conector sistêmico apontado pela literatura de sistemas é a circulação de atores entre as partes do sistema. Nesta dissertação, esses atores são os representantes da sociedade civil e do governo presentes nas Instituições Participativas, além de atores governamentais “externos” ao conselho.

A análise da circulação dos atores, nesta dissertação, agrega também o conector burocracia. Os conselheiros que representam o poder público no CNDI foram analisados a partir desse conector, assim como atores que ocupam os cargos das coordenações voltadas para a questão do idoso dentro da Secretaria de Direitos de Humanos. Os representantes governamentais nos conselhos podem ter origem diversas, desde oriundos da burocracia, até mesmo serem políticos eleitos ou não que estejam desempenhando alguma função, ou funcionários nomeados para os cargos de confiança de livre designação pelos políticos eleitos.

Os primeiros quadros apresentados nesta seção relacionam, por segmento, as organizações não governamentais e governamentais presentes no conselho, identificando (1) se e em qual comissão permanente do CNDI participam e (2) se foi membro da Comissão Organizadora da 3ªCNDI.

Os dados revelam que todos os membros da Comissão Organizadora participam de Comissões Permanentes no CNDI. No entanto, não foi encontrado nenhum critério que vincule a participação nas comissões permanente à composição da estrutura que organiza a conferência.

Quadro 18 – Circulação dos atores da sociedade civil entre o CNDI e 3ª CNDI

Representantes da Sociedade Civil	Participação em Comissões Permanentes do CNDI	Participação na Comissão organizadora da 3ª CNDI
Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG)	Não	Não
Confederação Nacional de Comércio, Bens e Turismo (CNC)	Comissão de Comunicação Social	Não
Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)	Não	Não
Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP)	Comissão de Comunicação Social	Sim
Associação Nacional de Gerontologia (ANG)	Comissão de articulação com Conselhos	Sim
Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG)	Não	Sim
Centro Interdisciplinar de Assistência e Pesquisas em Envelhecimento (CIAPE)	Comissão de articulação com Conselhos	Sim
Serviço Social do Comércio (SESC)	Comissão de Comunicação Social	Não
Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP)	Comissão de Normas	Sim
Associação Nacional dos Membros do Ministério Público em Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID)	Não	Não
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	Comissão de Normas	Não
Associação Brasileira de Alzheimer (ABRAZ)	Comissão de Políticas Públicas, Financiamento e Orçamento	Sim
Movimento pela Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (MORHAN)	Comissão de Normas	Não
Pastoral da Pessoa Idosa	Comissão de Políticas Públicas, Financiamento e Orçamento	Não

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Os dados demonstram que a *policy community* identificada no processo de construção histórica da política, representadas no conselho pela ANG e SBGG, também está presente na organização da conferência. Assim como o movimento de aposentados, representado pela COBAP, exerce sua influência nessa parte do sistema. Ou seja, atores que foram fundamentais na organização histórica e institucional da política nacional para as pessoas idosas, são também responsáveis pela estruturação de partes do sistema, pela interação entre estas partes e afetam o sistema aqui analisado: existe uma circulação de integrantes da *policy community* entre as partes do sistema.

Em relação aos representantes governamentais, os dados demonstram que os Ministérios da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades e Ministério do

Desenvolvimento Social, participam das comissões permanentes do CNDI e da Comissão Organizadora da conferência.

Quadro 19 – Circulação dos atores governamentais entre o CNDI e 3ª CNDI

Representantes do governo	Participação em Comissões Permanentes do CNDI	Participação na Comissão organizadora da 3ª CNDI
Secretaria de Direitos Humanos	Comissão de Comunicação Social	Sim
Ministério do Turismo	Comissão de Articulação com Conselhos	Não
Ministério do Esporte	Comissão de articulação com Conselhos	Não
Ministério da Saúde	Comissão de Políticas Públicas, Financiamento e Orçamento	Sim
Ministério do Desenvolvimento Social	Comissão de Políticas Públicas, Financiamento e Orçamento	Sim
Ministério da Justiça	Comissão de Políticas Públicas, Financiamento e Orçamento	Sim
Ministério da Previdência Social	Comissão de Normas	Não
Ministério das Cidades	Comissão de Comunicação Social	Sim
Ministério da Cultura	Comissão de Comunicação Social	Não
Ministério da Educação	Comissão de Comunicação Social	Não
Ministério das Relações Exteriores	Comissão de Normas	Não

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Os dados apresentados demonstram a existência de uma interação, via circulação de atores, entre as três partes do sistema aqui analisado. Atores do CNDI e da SDH são responsáveis pela organização da Conferência Nacional, uma vez que são os integrantes da Comissão Organizadora da conferência.

A composição da Comissão Organizadora indica a circulação dos atores entre as partes do sistema. No entanto, na prática, essa circulação apresenta problemas, uma vez que “(...) a Comissão não contou com a participação efetiva de todos os seus membros, antes e durante a Conferência, sobrecarregando os mais assíduos” (Reunião Comissão Organizadora, 12 de dezembro de 2011, p.10).

Além da ausência de determinados membros da Comissão, principalmente dos órgãos governamentais, a rotatividade desses atores também afeta a interação entre as partes do sistema, uma vez que ocasiona uma descontinuidade dos trabalhos realizados.

Na análise da circulação de atores, também identificamos patologias que podem comprometer a ideia da interação sistêmica. A primeira delas é o *desacoplamento* das partes analisadas quando analisamos essa circulação por meio da Comissão Organizadora da conferência. A troca e a ausência de atores nessa comissão fazem com que as ideias que surgem em uma das partes do sistema não penetrem nas outras, principalmente na parte governamental. Essa desarticulação acaba afetando não apenas uma parte, no caso a Conferência Nacional, mas o sistema como um todo.

Na visão dos participantes da Comissão organizadora, “a falta de entrosamento entre a Comissão e a SDH não permite o conhecimento e acompanhamento das deliberações da Comissão, ao longo de todo o processo de preparação da Conferência” (Reunião Comissão Organizadora, 12 de dezembro de 2011, p.10).

Os dados demonstram então outro problema, ocasionado pela ausência da circulação dos atores, que é a *dominação institucional* por uma das partes do sistema. As decisões da comissão organizadora, como relatado anteriormente, não foram acatadas pela parte governamental que compõe o sistema em análise.

Na análise desse conector, encontramos outro dado que também indica a interação sistêmica: o fato de a Coordenação Geral do CNDI, órgão da SDH, exercer a função de Secretaria Executiva do conselho nacional.

O nome recebido pela Secretaria Executiva de “Coordenação Geral do CNDI” acaba remetendo a ideia de que ela deve exercer uma coordenação sobre as atividades do CNDI. Mas de fato, ela deve realizar funções de competência de uma Secretaria Executiva, conforme definições do regimento interno do conselho.

A rotatividade entre os membros que ocupam esse cargo, até mesmo a ausência deles em alguns momentos (como analisado na seção 3.2), acaba gerando descontinuidade dos trabalhos desenvolvidos, afetando assim o funcionamento de duas partes do sistema, conselho e conferência, e trazendo reflexos na atuação dele como um todo. “A Comissão Organizadora foi extremamente prejudicada pela descontinuidade da Secretaria Executiva do CNDI (Comissão Organizadora, 12 de dezembro de 2011, p.10).” Sendo assim, essa rotatividade acaba ocasionando um *desacoplamento* entre as partes analisadas, uma vez que prejudica a circulação dos atores e conseqüentemente, a troca de ideias entre essas partes do sistema.

Além dessa rotatividade, os conselheiros trazem reclamações sobre as pessoas que ocuparam esse cargo, uma vez que se trata de um cargo comissionado, e as nomeações

ocorreram por vínculos partidários e não porque os atores apresentaram competência técnica ou alguma militância na área do idoso.

Na primeira troca do secretário executivo do CNDI, na gestão analisada, os conselheiros posicionaram-se contra e tentaram argumentar com a Ministra responsável pela pasta para que o mesmo não fosse exonerado, mas:

a Ministra não modificou a sua posição em destituir o então secretário executivo. Neste momento, *fica claro que o CNDI está subordinado à SDH e não tem autonomia para manter pessoas que considera mais capacitadas para seu quadro funcional, nem para destituir as pessoas incompetentes para o cargo* (Relatório de Gestão CNDI 2010-2012, p.64 grifo nosso).

Esse dado também evidencia que a *dominação institucional*, no caso, da parte governamental do sistema também afeta a Secretaria Executiva do conselho.

Ao analisar as estruturas responsáveis pela organização da 3ª Conferência Nacional, identificamos uma formada, exclusivamente, por atores governamentais: o Comitê Executivo. Tendo como integrantes servidores da Secretaria de Direitos Humanos, esse comitê poderia corresponder ao terceiro conector identificado pela literatura de sistemas: burocracia.

Esse comitê tinha, entre suas funções, articular a dinâmica de trabalho entre a Comissão Organizadora e a SDH, além de implementar as deliberações da Comissão Organizadora. No entanto, o Comitê Executivo, como analisado anteriormente (seção 3.2), apresentou problemas de interação com a Comissão organizadora, foi nomeado tardiamente e não executou as tarefas que eram de sua competência, sendo assim na prática ele não funcionou como um conector entre a: conferência, o CNDI e a SDH.

A circulação dos atores desse comitê pelas partes do sistema, realizando as funções que lhes foram designadas, possivelmente, possibilitaria que as ideias em relação a organização do processo conferencista penetrasse, principalmente, na parte governamental do sistema. Mas na prática, esse comitê acabou acentuando o problema do desacoplamento das partes analisadas.

Sendo assim, a análise do conector circulação de atores também evidencia patologias na interação entre as arenas analisadas. Conforme sintetiza o quadro (20) a seguir, a principal patologia encontrada é a *dominação institucional* pela parte governamental do sistema analisado.

Quadro 20 – Conexão via circulação de atores e suas patologias

Atividades ou funções	Parte do sistema responsável	Patologias identificadas
Comissão Organizadora	CNDI e SDH	Desacoplamento / Dominação institucional
Secretaria Executiva	SDH (Coordenação Geral do CNDI)	Desacoplamento / Dominação institucional
Comitê Executivo	SDH	Desacoplamento

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Assim como ocorreu em algumas interações através do conector desenho institucional, a dominação institucional veio acompanhada de outra patologia, o desacoplamento entre as partes do sistema. Como vimos ao longo desse capítulo, principalmente em relação à organização do processo conferencista, temos uma dissociação entre as arenas que faz com que as ideias que surgem num espaço não penetram noutros. A maior parte das decisões da Comissão Organizadora da 3ª CNDI não foram nem ouvidas e nem acatadas pelo SDH.

4.3 Temas

O último conector analisado por esta dissertação é temas. Consideramos que presença de um determinado tema em duas ou mais arenas pode ser um indicativo da interação sistêmica entre elas.

Os temas foram selecionados a partir das deliberações⁵⁹ da 3ª Conferência Nacional dos Direitos dos Idosos. A fim de cumprir o objeto proposto por este trabalho, que é analisar a interação entre o conselho nacional, a conferência nacional e o órgão gestor federal da política para as pessoas idosas, classificamos as deliberações de acordo com seu conteúdo, sendo analisada somente aquelas exclusivas do âmbito nacional, direcionadas ao CNDI ou a SDH.

A 3ª (CNDI) produziu 40 deliberações, distribuídas em 5 eixos temáticos. A análise ficou restrita às 17 deliberações, que eram exclusivas do âmbito nacional, com conteúdo direcionado ao CNDI e/ou à SDH.

Sendo assim, a tabela (1) a seguir apresenta, por eixo temático, o número de deliberações que foram analisadas.

⁵⁹ O regulamento interno da 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso define que uma proposta para ser considerada prioritária deveria “ ser mensurável, ou seja, passível de se transformar em ações e controlada por meio de indicadores e metas.” (Art. 17, parágrafo 1º).

Tabela 1 – Número de deliberações da 3ª Conferência Nacional selecionadas

Eixos temáticos da 3ª Conferência nacional	Nº de deliberações aprovadas	Nº de deliberações selecionadas
1- Envelhecimento e Políticas de Estado	10	1
2- Pessoa Idosa protagonista da conquista e efetivação dos seus direitos	5	1
3- Fortalecimento e integração dos conselhos	6	3
4- Diretrizes Orçamentárias, Plano Integrado e Orçamento Público	5	2
5 - Avaliação da Política Nacional do idoso e estratégias de monitoramento da 3ª CNDI	14	10
TOTAL	40	17

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Posteriormente, foram identificados os temas relacionados ao conteúdo dessas 17 deliberações e as mesmas foram agrupadas de acordo com o tema compartilhado, conforme demonstra a tabela (2) a seguir.

Tabela 2 – Deliberações da 3ª CNDI por tema

Temas da 3ª CNDI	Nº de deliberações
Recursos Orçamentários	4
Controle social	11
Estrutura institucional	1
Legislações voltadas para a questão do Idoso	1
Total	17

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Os temas identificados foram: (1) Recursos Orçamentários, (2) Controle social, (3) Estrutura institucional e (4) Legislações voltadas para a questão do Idoso.

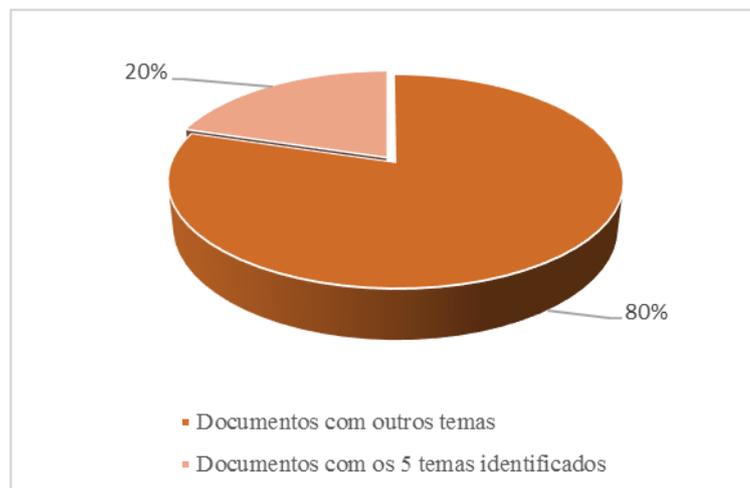
Os dois temas mais recorrentes são (1) Recursos Orçamentários e (2) Controle social. No primeiro tema, foram relacionadas as deliberações com conteúdos relacionados ao orçamento público federal destinado a políticas para a Pessoa Idosa, ao Fundo Nacional do Idoso e recursos de capacitação para conselheiros nacionais.

Enquanto que, no segundo tema, Controle Social, identificamos deliberações que abordavam questões de transparência e publicização de dados das políticas públicas voltadas para a pessoa idosa, estruturação do CNDI, capacitação para conselheiros e recomendavam a divulgação e o acompanhamento das deliberações das conferências.

No tema (3) estrutura institucional, identificamos uma deliberação que demanda a criação de uma Secretaria Nacional da Pessoa Idosa, com escopo parecido com as secretarias existentes para as pastas de Políticas para Mulheres e Igualdade Racial. Enquanto que, no tema (4) Legislações voltados para a questão do Idoso, a proposta demandava a divulgação do Estatuto do Idoso e demais legislações pertinentes para as pessoas idosas.

Dos 59 documentos coletados no Diário Oficial da União (DOU), elaborados pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH), no período entre 2008 e 2012, 20% (15) deles contêm pelo menos um dos temas identificados, conforme demonstra o gráfico 1 a seguir. Dos 15 documentos, 13 (87%) são do CNDI e 2 (13%) são da SDH.

Gráfico 1 – Documentos publicados no DOU 2008-2012

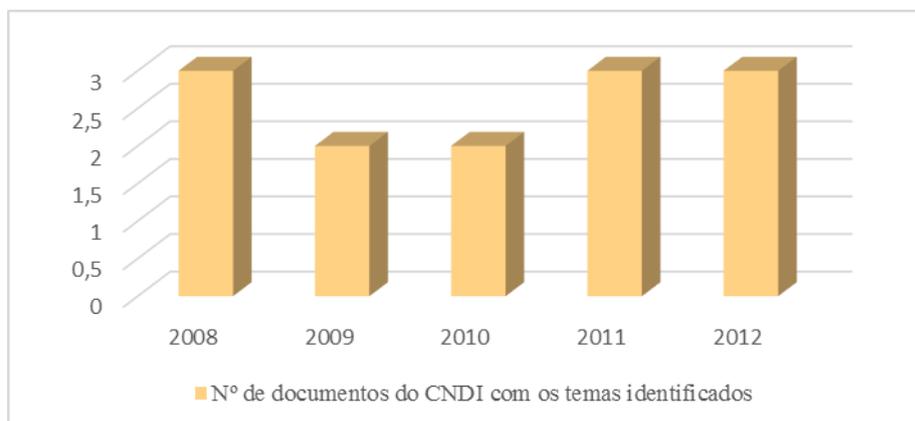


Fonte: Elaborado pela autora (2017)

No que diz respeito aos documentos referentes ao SDH, o primeiro deles, publicado em 2009, discorre sobre o tema Controle Social e trazia em seu conteúdo a montagem de uma “Comissão de Avaliação de Desempenho do Projeto 2ª Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa”. Enquanto que o segundo, de 2012, aborda dois temas: (1) Controle Social e (2) Legislações e Plano Nacional voltados para a questão do Idoso. O documento estabelece a contratação de uma consultoria para subsidiar a SDH na construção de um livro, contendo as publicações, textos, diretrizes resultantes dos dez anos de atividades do CNDI e na elaboração do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

No que diz respeito aos documentos do CNDI que trazem em seus conteúdos os temas identificados, podemos constatar pelo gráfico 2 que eles não estão concentrados em apenas um ano, mas espalhados nos diferentes anos analisados

Gráfico 2 – Documentos do CNDI publicados no DOU por ano



Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Em relação aos temas identificados nesses documentos, predomina o tema Controle Social, com 7 documentos, seguido pelo Recursos Orçamentários, com 5 documentos.

Em relação ao primeiro tema, os documentos trazem, em seus conteúdos, propostas de alteração de regimento do CNDI, um sistema de cadastro nacional das informações do conselho nacional, além dos conselhos de direitos da pessoa idosa existentes em outras unidades federativas, e sobre o trâmite de denúncias, reclamações e pedidos recebidos pelo CNDI.

O tema Recursos Orçamentários é identificado nos documentos que estabelecem a criação de Grupos de Trabalho para discutir o Fundo Nacional do Idoso, além de uma resolução que estabelece os critérios para a utilização desse fundo.

A tabela 3 relaciona o número de documentos do CNDI publicados no DOU por temas.

Tabela 3 – Documentos do CNDI publicados no DOU por tema

Temas	Total de documentos do DOU
Recursos Orçamentários	5
Controle social	7
Estrutura institucional	0
Legislações voltadas para a questão do Idoso	1

Total	13
--------------	-----------

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Outros documentos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso e da Secretaria de Direitos Humanos também foram analisados para identificar a presença dos temas elencados nas partes do sistema analisado. Esses documentos são relatórios de gestão e planos estratégicos que trazem informações sobre as atividades internas que foram realizadas (ou não) pelas arenas analisadas.

Outro objetivo dessa análise complementar foi identificar se os temas aparecem nas arenas analisadas antes da realização da 3ª Conferência Nacional, em 2011.

O quadro 21 demonstra os temas que foram identificados nessas arenas analisadas.

Quadro 21 - Presença dos temas identificados no CNDI e na SDH

Temas da 3ª CNDI	Temas presentes no CNDI 2008-2010	Temas presentes na SDH 2008-2010	Temas presentes no CNDI 2010-2012	Temas presentes na SDH 2010-2012
Recursos Orçamentários	Sim	Sim	Sim	Sim
Controle social	Sim	Sim	Sim	Sim
Estrutura institucional	Não	Não	Sim	Não
Legislações voltadas para a questão do Idoso	Sim	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

O tema Estrutura Institucional ficou restrito as arenas do CNDI, na gestão analisada, e da conferência. A criação de uma Secretaria Nacional do Idoso, além de proposta prioritária aprovada na 3ª CNDI, aparece nos documentos do conselho com falas que reforçam a necessidade dessa estrutura institucional. Apesar de aparecer em um discurso da Ministra da SDH, realizado numa reunião do conselho nacional, o tema não consta nos documentos oficiais do órgão.

Por outro lado, identificamos temas, como Recursos Orçamentários e Controle Social, presentes nas três arenas analisadas. Temas esses que aparecem até mesmo em documentos das gestões anteriores, do CNDI e da SDH, daquelas analisadas por este trabalho. Sendo assim, de forma geral, temos uma interação em termos de presença de temas comuns nas partes do sistema analisado. Contudo, apesar de encontrarmos os mesmos temas nas diferentes arenas analisadas, o conteúdo não é único, em outras palavras, identificamos o mesmo tema, mas envolvendo assuntos e enfoques diferenciados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado reconheceu seu dever na proteção ao idoso a partir da promulgação da Constituição de 1988, quando estabeleceu a responsabilidade do governo de proteger, assistir e amparar a pessoa idosa. No ano de 1994, foi criada a Política Nacional do Idoso (PNI) e, em 1996, essa foi regulamentada. A coordenação dessa política, desde de 2009, está a cargo da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), criada em 2003, durante o governo Lula (2003-2010). O Conselho Nacional do Idoso (CNDI), idealizado no processo de construção da PNI, foi criado somente em 2002, tornando-se deliberativo em 2004. Por sua vez, as conferências dessa área começaram a ocorrer a partir de 2006, sem apresentar uma periodicidade nas suas realizações.

O desafio dessa dissertação foi analisar a possível existência de uma interação entre as arenas supracitadas, como parte de um “sistema de participação e deliberação da política nacional do idoso”. Neste sentido, mapeamos, primeiramente, a trajetória dessa política pública, uma vez que as arenas participativas analisadas tendem a funcionar de maneira distintas, não apenas por causa do desenho institucional que adotam e dos atores que as compõem, mas também por que são influenciadas pela organização histórica e institucional da política pública sobre a qual elas pretendem incidir. Posteriormente, identificamos as funções destas arenas dentro do sistema, o desenho institucional e os atores de cada uma delas isoladamente.

A análise da organização histórica e institucional da política pública em tela revela uma *policy community* formada prioritariamente por geriatras e gerontólogos (os) que, compartilhando crenças e ideias sobre o processo de envelhecimento, em suas diversas dimensões, aproveitaram as janelas de oportunidades que surgiram e apresentaram aos decisores políticos propostas para garantir direitos para as pessoas idosas formatando a base de uma Política Nacional dos Idosos (PNI). Essa mesma *policy community* acabou influenciando as arenas participativas analisadas em termos dos atores e funcionamento.

Os integrantes dessa *policy community* ocupam posições estratégicas no conselho, como a presidência e as comissões temáticas, e na conferência ao participarem como membros da comissão organizadora.

A presença destes *experts* é marcante não apenas no processo de organização insitucional da política nacional do idoso, mas também nas arenas participativas dessa política. Sendo assim, como alerta Paz (2011), o que denominamos de “movimentos dos

idosos” no Brasil ocorre sem o protagonismo do próprio idoso. A existência de arenas participativas, por si só, não garante o protagonismo do idoso, que acaba participando em menor número, quando comparado com a participação dos especialistas e técnicos na área. (PAZ, 2011)

O domínio de *experts* nessas arenas pode comprometer a importância dos diferentes tipos de conhecimentos que podem ser ativados nos processos públicos. Tal qual apontado por Fischer (2003), considerar apenas saberes objetivos nas decisões, ou seja, discursos baseados em uma “racionalidade técnica”, é considerar [somente] os impactos quantificáveis de determinados problemas.

Após analisar sua trajetória, mapear quem são os atores que participam dessas arenas, assim como quais as funções que desempenham no sistema aqui analisado, analisamos, finalmente, a interação entre as arenas.

A análise empreendida demonstra que existe uma interação nas funções e desenhos das arenas - CNDI, a 3ªCNDI e a SDH - assim como de atores que nelas participam. Assim como os demais, os temas, o terceiro conector proposto por esta dissertação, também circula, indicando tal interação.

Entretanto, ao mesmo tempo em que a análise desses conectores sistêmicos confirma a existência da interação entre as arenas analisadas, ela revela também problemas nessa interação. A abordagem sistêmica aqui utilizada prevê uma divisão de trabalho entre as partes, mas não necessariamente uma relação de complementaridade. Como alerta Parkinson (2016), deixado à sua própria sorte e naturalidade, o relacionamento entre as partes do sistema será mais de “desacoplamento” do que complementaridade.

Na análise da interação entre as arenas empreendida, destacamos como a principal patologia do “sistema” analisado por esta dissertação a dominação institucional: a dominação pela parte governamental desse sistema.

Embora a intenção desta dissertação não fosse analisar a qualidade da interação, mas somente se e como ela ocorre, consideramos fundamental levantar alguns pontos que tornaram-se importantes na pesquisa.

O resultado positivo da interação sistêmica entre as arenas seria a tradução das ideias em ganhos materiais: propostas produzidas nas conferências, que também aparecem nos debates no conselho e no órgão gestor da política, resultando em políticas públicas. A circulação de temas entre as arenas não é, entretanto, garantia de que esse resultado positivo

será produzido. Os temas podem estar circulando, mas o conteúdo desses pode ser bem distinto nas arenas.

As patologias elencadas no capítulo 4, presentes na análise da interação entre essas arenas podem afetar a tradução das ideias em ganhos materiais. A dominação institucional do governo no sistema, por exemplo, compromete o funcionamento das outras duas partes. As deliberações do CNDI, em sua maioria, não são publicadas no Diário Oficial da União (DOU), e quando são publicadas, ocorrem meses depois de que as decisões foram tomadas, como demonstramos no caso da regulamentação do Fundo Nacional do Idoso. Essa dominação também afetou a 3^a Conferência Nacional dos Direitos do Idoso, que até a presente data, não teve seus anais publicados. Nas palavras da ex-presidente do CNDI na gestão de 2010 a 2012 “(...) não há respeito às deliberações das três Conferências, a cada edição, reiteradas vezes elas deliberaram ações para cada uma das políticas citadas na Política Nacional do Idoso.” (GIACOMIN, 2013, p.186).

Além dos conectores, analisados no capítulo 4, que se configuram como fatores endógenos de interação, consideramos que a existência de determinados fatores exógenos pode afetar essa interação sistêmica, uma vez que ela não ocorre em um vazio social.

A interação entre as arenas poderá variar segundo a presença de um conjunto de variáveis ligadas ao político, como a centralidade conferida à dinâmica participativa no projeto político do gestor (FARIA, 2005), a capacidade financeira e administrativa do governo em questão (PIRES, 2003), a capacidade de mobilização e organização dos atores envolvidos na política em questão (AVRITZER, 2009). Como analisamos nesta dissertação, a própria trajetória da política pública também pode influenciar as interações entre as arenas analisadas.

No caso da política em questão temos que sua trajetória é recente, a representação dos grupos é problemática, tomando como base os questionamentos sobre a legitimidade de determinadas organizações no CNDI, e o apoio do governante muito diluído.

O Partido dos Trabalhadores (PT), ao assumir a liderança do executivo nacional, iniciou um esforço sistemático de incorporação de formas institucionalizadas de interação entre governo e sociedade civil em diferentes áreas de políticas públicas, assim como potencializou algumas das que já haviam sido criadas. Nesse contexto foi que o CNDI foi reformulado, tendo seu caráter decisório e o número de conselheiros ampliados. Também é durante a gestão do PT que começam a ocorrer as conferências nacionais da política pública em questão.

Esses dados revelam a disposição do governo que estava no poder, no período analisado por esta dissertação, em incorporar a participação no seu modelo de gestão. Entretanto, a análise da interação entre as arenas revelou problemas nessa interação, principalmente, a dominação institucional da Secretaria de Direitos Humanos que dificultou o cumprimento das funções de cada uma das partes do sistema analisado.

Sendo assim, apesar desse órgão gestor estar inserido dentro de uma gestão “participativa” do Executivo Federal, a ação política do gestor da pasta ministerial no período analisado pode ser apontada como um dos aspectos que afetaram, negativamente, a interação, ocasionando mais um “desacoplamento” do que uma complementaridade entre as partes do sistema.

Importante ressaltar que as arenas participativas não são isentas de disputas políticas, principalmente, entre os atores estatais e atores da sociedade civil; disputas essas que podem afetar a interação entre arenas. No trecho abaixo, uma conselheira traça as consequências na operacionalização do conselho a partir do segmento que ocupa a presidência do conselho.

O que a gente percebe é a questão do alinhamento. Quando é uma gestão do governo, há um alinhamento maior à política que está sendo pautada pelo governo. Então há um alinhamento maior ao que está sendo pautado pela coordenação da política do idoso, no nosso caso enquanto conselho do idoso. Então, não há um... eu não digo um antagonismo. Ela é, ela tende a ser mais ou menos direcionada pra isso. *Quando essa gestão, por outro lado, é da sociedade civil ainda que a gente tenta pautar no conselho uma linha de atuação mais voltada para as necessidades efetivas do que a base aponta, mas essa não é a linha que está sendo pautada pela política do governo.* Então, a gente sempre acaba entrando em choque. Então, quando a gente está em uma gestão de governo é a política que vem de cima pra baixo. Quando a gente está de uma sociedade civil, o conselho tenta impor uma gestão de fato que vem das bases, de baixo para cima. Daí entra em choque com a política do governo que vem de cima pra baixo. (Entrevista Conselheira CNDI gestão 2010-2012 *apud* OLIVEIRA, 2015, p. 144 grifo nosso).

A gestão analisada foi presidida por uma representante da sociedade civil e os dados revelam que a relação entre o governo e essa arena foi permeada por conflitos. Uma sinergia positiva poderia ocorrer quando a gestão da arena participativa fica à cargo de uma representação governamental.

A capacidade financeira e administrativa do governo de implementar a política pública analisada também pode ser um fator que afeta essa interação. Um dos pontos de conflito entre o CNDI e a Secretaria de Direitos Humanos foi o recurso orçamentário para a realização da conferência. Os conselheiros questionaram o recurso de R\$ 1.200.000,00 retirado do fundo para a realização da conferência. Na visão de uma conselheira do CNDI, o uso do FNI foi

reflexo do contexto em que o evento foi realizado: “A conferência aconteceu no primeiro ano de governo Dilma e não tinha dinheiro, tinham gastado muito em 2010 com a eleição, por isso o Fundo (*FNI*) teve que financiar a conferência” (Entrevista membro do CNDI).

Os conselheiros pontuam não apenas a baixa prioridade política dada ao CNDI, mas também para a própria questão do idoso.

(...) chegando à metade do governo Dilma, ainda não está definido um projeto de governo claro sobre a temática do envelhecimento. Não há uma agenda social que inclua os vários ministérios envolvidos e que acolha a contribuição do próprio CNDI neste sentido. Assim, a gestão federal continua vazia de projetos, programas e ações voltados para o segmento idoso e não se sustenta sem orçamento (Relatório de Gestão CNDI 2010-2012, p. 76).

Alcântara e Giacomini (2013) pontuam que, como reflexo e causa desse cenário está a ausência ou a insuficiência de recursos para a temática do envelhecimento no orçamento da União que reforça um círculo vicioso: não há orçamento porque não há ações que concretizem a PNI; não há ações porque não há orçamento para levar a PNI a efeito.

A capacidade de organização e mobilização da sociedade civil podem afetar a interação entre as arenas. No caso da política dos idosos, identificamos um “ator coletivo”, que não tem assento no CNDI, mas que com sua atuação “externa” acaba não apenas pautando determinadas questões de fundamental importância para os idosos, mas também influenciam no funcionamento das arenas analisadas e, conseqüentemente, na interação entre elas: o Fórum Nacional Permanente da Sociedade Civil de defesa de direitos da Pessoa Idosa.

Uma moção de alerta, elaborada no II Encontro Nacional dos Fóruns da Sociedade Civil de Defesa de Direitos da Pessoa Idosa, em 2010, é um dos exemplos que demonstra a importância desse ator coletivo em pautar e se atentar para questões relativas a Política Nacional do Idoso. A moção mostra a preocupação desse ator com o processo eleitoral dos representantes da Sociedade Civil do CNDI.

Moção de Alerta ao Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI e, conseqüentemente, aos demais conselhos estaduais e municipais, para que se ponham ALERTA quanto às organizações e entidades que se intitulam representantes da sociedade civil ou não-governamentais que se candidatam a assentos exclusivos da sociedade civil nos respectivos Conselhos. Nosso ALERTA é motivado pela estranheza ter havido solicitação de inscrição de uma entidade denominada Fóruns de Gestores, logo, composta por membros de governos, se candidatando a vaga de assento destinada à sociedade civil para a recente eleição do CNDI - gestão 2010/2012, o que somente não se efetivou por esgotar-se o prazo para apresentação da documentação exigida. Nosso ALERTA se dirige, também, para que o CNDI e aos demais Conselhos estaduais e municipais atribuam como critério e norma para candidaturas a vagas exclusivas da sociedade civil ou não-governamentais o impedimento de pessoas com vínculos governamentais. (Ata do II Encontro

As considerações realizadas reforçam alguns problemas e falhas da interação entre arenas, decorrentes, em partes, de fatores externos que podem influenciar essa interação. Mansbrigde et al. (2012) pontuam que, uma vez que temos clareza dos objetivos do sistema, ao se identificar as falhas, seria possível corrigi-las, sugerindo alterações institucionais, e tornar o seu funcionamento mais próximo do ideal.

A partir da análise dos dados desta dissertação, uma das correções que se faz necessária é, a nosso ver, dotar o CNDI de maior centralidade institucional. Criado no bojo de um conjunto de conselhos na era Lula, o CNDI ainda é pouco institucionalizado, não tem lei de criação e nem autonomia para publicar suas deliberações. Enfrenta ainda problemas de infraestrutura administrativa. Essa falta de ancoragem institucional acaba propiciando um contexto favorável à dominação institucional por parte do governo que, no sistema analisado, deve ocupar um lugar equilibrado no sistema.

Outra correção importante seria em relação às conferências. Na política analisada, encontramos ausência de um conjunto de normas que fortalecem os vínculos entre as partes supracitadas, como as regras que determinem como competência do CNDI organizar e convocar as conferências, assim como aquelas que determinem a periodicidade que as mesmas devem ocorrer. Essa última garantia institucional pode assegurar, mesmo que de forma parcial, que as conferências aconteçam independente do projeto político de quem ocupa o órgão da gestão federal.

A análise empreendida nesta dissertação aponta limites e possibilidades na interação entre arenas para a formação de um determinado sistema, no caso, o sistema nacional de participação e deliberação de políticas para o idoso. As fragilidades encontradas nesta análise colocam questões importantes, como a de se rever o protagonismo do idoso nas arenas participativas, uma vez que o envelhecimento é vivido de maneira variável segundo o contexto social. O sentido ou o não sentido de que se reveste a velhice em uma sociedade acaba colocando toda essa sociedade em questão (BEAUVOIR, 1990).

Por fim, a abordagem sistêmica é um instrumental analítico que permite refletir sobre a influência de cada uma das partes sobre o sistema como um todo, não apenas identificando suas funções, mas também suas fraquezas e os pontos em que podem ser aperfeiçoadas. Sendo assim, tanto os limites quanto as potencialidades analisadas ao longo deste trabalho podem servir de modelo analítico para as análises de outras políticas públicas que, embora essenciais,

foram criadas recentemente, como políticas para as pessoas com deficiência, promoção da igualdade racial, LGBT, entre outras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. N. e KECK, Margaret. Muddy Waters: Decentralization, Coordination and Power Struggle in the Brazilian Water Management Reform. **International Journal of Regional and Urban reform**. Vol. 30, n. 3, 2006.

ALCÂNTARA, Alexandre. O.; GIACOMIN, Karla. C. Fundo Nacional do Idoso: um instrumento de fortalecimento dos conselhos e de garantia de direitos da pessoa idosa. **Revista Kairós Gerontologia**, v. 16, n. 1, p. 143-166, mar. 2013.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, mar. 2012.

_____. CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo , n. 94, p. 255-294, Apr. 2015.

ALMEIDA, Débora. C. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 129-174

_____. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, 2014, p. 96-117.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização de um Estado federativo. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.14, n.40, Junho. 1999

_____. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro, 2002, p. 25-48.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton, New Jersey: Princeton University, 2002.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas. vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

_____. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Johns Hopkins University Press. 2009

_____. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: **Efetividade nas instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opin. Publica [online]**. 2012, vol.18, n.2, p.383-398.

BEAUVOIR, Simone. de. **A Velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

BIROLI, Flávia M. Responsabilidades, cuidado e democracia. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 18, 2015, p. 81-117.

BUVINICH, Danitza P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 1, jan./fev. 2014, p. 55-82.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988.

_____. Lei no 8.842, de 4 de janeiro de 1994. **Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>.

_____. Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996. **Regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 3 jul. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1948.htm>.

_____. Lei no 10.741, de 1 de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.** Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>.

_____. Decreto no 6.800, de 18 de março de 2009. **Dá nova redação ao art. 2º do Decreto no 1.948, de 3 de julho de 1996, que regulamenta a Lei no 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências.** Disponível em: < Brasília, 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6800.htm>.

CAMARANO, Ana A.; PASINATO, Maria T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. (Org.) **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 253-292.

CAMARANO, Ana A. Introdução. In: ALCÂNTARA, A.O; CAMARANO, A.A; GIACOMIN, K.C. (Org.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões.** 1ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, v.1 p.15 -50

COHEN, J. L; ROGERS, J. **Associations and democracy.** London: Verso, 1995.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados- Revista de Ciências Sociais**, v.46, n.3, 2003, p.419-59.

CORTES, Soraya V. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. **Cad. Saúde Pública [online]**. vol.25, n.7, 2009, p.1626-1633.

_____. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, Porto Alegre , n. 7, jun. 2002 p. 18-49.

_____. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

_____. LIMA, Luciana L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova [online]**. n.87, 2012, p.32-62.

_____ Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias [online]**. 2015, vol.17, n.38 p.122-154.

COUTO, Eduardo C. O que fazer para concretizar a Política Nacional do Idoso? .In: ALCÂNTARA, A.O; CAMARANO, A.A; GIACOMIN, K.C. (Org.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. 1ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, v.1 p.573-591

COUtrim, Rosa. M. E. **Envelhecimento e Resistência**: um estudo da identidade na Associação de Aposentados e Pensionistas de São José dos Campos (1983 - 1990) Dissertação. Faculdade de História, Direito e Serviço Social, São Paulo. 1998

CUNHA, Eleonora S. M. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006). Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

_____ et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos Conselhos de Políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In:Roberto Rocha C. Pires (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1ed. Brasília: IPEA, 2011, v.7 p.297-322

CUNHA, Eleonora Schettini; ALMEIDA, Débora Rezende de. Sociedade civil e representação nas arenas deliberativas da Assistência Social no Brasil. **LASA's XXXI International Congress**, Washington-DC, 2013.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo/Campinas, SP: Paz e Terra/Unicamp. 2006

DEBERT, Guita G. Gênero e envelhecimento: os programas para a terceira idade e o movimento dos aposentados. **Revista Estudos Feministas**, 2, 3: 33-51. 1994

_____. A invenção da terceira idade e a rearticulação de formas de consumo e demandas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, nº 34, 1997. p.34-56

_____. **A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento.** São Paulo: EDUSP: FAPESP, 1999

DOOWON, S. Civil society in political democratization: social movement impacts and institutional politics. **Development and Society**, 35 (2), 2006, p. 173-195.

FALEIROS, Vicente P. Envelhecimento no Brasil do Século XXI: transições e desafios. *Argumentum*, Vitória, v. 6, 2014, p. 6 - 21

_____. A política nacional do idoso em questão: passos e impasses na efetivação da cidadania. In:ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina (Org.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões.** 1ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, v.1 p.537-569

FARIA, Claudia. F. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul.** Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In:Leonardo Avritzer (Org.). **A Participação Social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007

_____. RIBEIRO, Uriella C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011.

_____. Participação e deliberação nas Conferências de Políticas Públicas no Brasil: uma análise comparada. **8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Gramado, 2012.

_____. Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 63-81, 2012a.

_____. SILVA, Viviane P.; LINS, Isabella L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília , n. 7, p. 249-284, Apr. 2012

_____. et.al Conferências Locais, Distritais e Municipais de Saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas. **Texto para Discussão 1727**. Brasília: Ipea, 2012.

_____. CUNHA, Eleonora. S. Formação de agenda na política de assistência social: o papel das conferências como um sistema integrado de participação e deliberação. **Revista Democracia e Participação**, v. 1, p. 73-96, 2014.

_____. Who are the people of the Brazilian Public Policy Conferences? A comparative study on the social and political profiles of the participants of the Health Conferences and the Conference on Policy for Women. In: **The 65th PSA Annual Conference**, London: Political Studies Association, 2015.

FEDOZZI, Luciano; MARTINS, André. L. B.; LIMA, Kátia. C. P. Desigualdade na ampliação das inovações participativas: Características dos municípios com orçamentos participativos no Brasil.. In: **38º Encontro ANPOCS**, Caxambu, 2014.

FISCHER, Frank. **Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003. 266 p.

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, ed.esp, dez. 2006, p. 66–75.

_____. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: Coelho, Vera Schattan P; Nobre, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34. 2004

_____. WRIGHT, Erik O. Thinking about Empowered Participatory Governance. In FUNG, A. & WRIGHT, E. O. (Orgs). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun 2000, p. 211-259

GIACOMIN, Karla C. “Participação dos 10 anos do CNDI”. In: MULLER, Neusa P. & PARADA, Adriana (orgs). In: **Dez Anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: repertórios e implicações de um processo democrático**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013. p.167-190

_____. COUTO, Eduardo. C. A fiscalização das Iipi: o papel dos conselhos, do ministério público e da vigilância sanitária. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?** Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

GOHN, Maria da G. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GOLDMAN, Sara. N. e PAZ, Serafim. F. Velhice com cidadania: uma conquista a cada dia! In. Pacheco, Jaime Lisandro. **Tempo: rio que arrebat**a. Holambra, Setembro, 2005. p.45-58

_____. O Estatuto do Idoso. In: **Tratado Geral de Geriatria e Gerontologia**. Rio de Janeiro: Guanabara/Koogan, 2006.

GOODIN, R. Sequencing deliberative moments. In: **Acta Política**, Volume 40, Number 2, July 2005, pp. 182-196, 2005.

HADDAD, E. G. M. **O direito à velhice: os aposentados e a previdência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

HENDRIKS, Carolyn. IntegratedDeliberation: Reconciling civil society’s dual role in deliberativedemocracy. *PoliticalStudies*, no 54, 2006.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na Visão de seus Conselheiros: **Relatório de Pesquisa** – Projeto Conselhos Nacionais: perfis e atuação dos conselheiros. Brasília, 2012.

_____. Ampliação da Participação na Gestão Pública um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011. **Relatório de Pesquisa**. Brasília, 2013.

KNODEL, J., OFSTEDAL, M. B. Notes and commentary on gender and aging in the developing world. **Population and Development Review**, New York, v. 29, n. 4, 2003.

LAVALLE. Adrian Gurza. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos CEBRAP** n. 66, p.91-109, jul.2003.

_____. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**. São Paulo: CEDEC 84: p.1323, 2011.

_____. ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

_____. HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

LIMA, Paula et.al. Conselhos nacionais: elementos constitutivos para a sua institucionalização. **Texto para discussão**. IPEA,n.1951, 2014.

MANSBRIDGE, Jane et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane(orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.1-26

MENDONÇA, R. F. The Conditions and Dilemmas of Deliberative Systems. Paper prepared for delivery in the 2013 **APSA Annual Meeting**, Chicago, August 29 – September 1, 2013

MENICUCCI, Telma M.G. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

OLIVEIRA, Gláucia S.D. **Os velhos como sujeitos de direitos: uma análise da gestão de velhice nos conselhos de idosos**. 2015. 282 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., MÉDICI, A. **Seguridade social no Brasil: histórico e perspectivas**. Genebra: OIT, 1993.

_____ GUERRA, M. F. Reforma da previdência. Rio de Janeiro: IPEA, **Texto para Discussão**. 1997

PARKINSON, John. Democratizing deliberative systems. In.: PARKINSON, John; Jane Mansbridge (orgs). **Deliberative Systems**. New York: Cambridge University Press, 2012. p.151-172.

PASINATO, Maria. T. M. **Reforma do sistema previdenciário brasileiro**: a previdência complementar e o papel do estado. FGV: Ebape, 2001. Dissertação de Mestrado em Administração Pública.

PAZ, Serafim F. **Dramas, cenas e tramas**: a (situa)ção de Fóruns e Conselhos de Idosos no Rio de Janeiro. Campinas: UNICAMP, 2001. Tese (Doutorado) – Programa de PósGraduação em Gerontologia. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2001.

_____ A situação de conselhos e fóruns na defesa dos direitos dos idosos. Publicado em **Tratado Geral de Gerontologia e Geriatria 01** - Rio de Janeiro, Editora Guanabara-koogan, 2002.

_____ BITENCOURT, Morvan. A. ; SILVA, Horrana F. Estatuto para quem precisa de estatuto. In: Edmundo Drummond. (Org.). **Envelhecimento e vida mais saudável - reflexões**. Rio de Janeiro: Apicuris, 2009, v. 01, p. 01-240.

PETINELLI, Viviane S. **Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais**: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. UFMG, 2014.

_____. **As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas** no governo federal (2003-2010). Opinião Pública, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, p.228-250, 2011.

PIRES, Roberto R. C. O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. In: **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional**, 10, Belo Horizonte, 2003.

_____. VAZ, Alexandre. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

_____. Participação, Exclusão e Território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: Roberto Pires (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1ed. Brasília: IPEA, 2011, v.7 p.263-296

_____. Da Sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: Vanessa Marx. (Org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. 1ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, v. 1, p. 181-200.

PONCIANO, Maria J. O envelhecimento: uma revisão bibliográfica do plano de ação internacional aos espaços de controle social. **Caderno Geração nº 2** - ANG-RJ

PRADO, Tânia M. B. **Participação**: Um estudo sobre idosos. Dissertação. Vitória, 2006.

PY Lúgia; RAUTH, Jussara A história por trás da lei: o histórico, as articulações de movimentos sociais e científicos, e as lideranças políticas envolvidas no processo de constituição da política nacional do idoso. In: ALCÂNTARA, A.O; CAMARANO, A.A; GIACOMIN, K.C. (Org.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. 1ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, v.1 p.51-62

PROGREBINSCHI, T., SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso. **Dados** - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011

RODRIGUES, Nara. da C. Política nacional do idoso – retrospectiva histórica. **Estudos Interdisciplinares do Envelhecimento**, Porto Alegre, v. 3, p. 149-158, 2001.

SCHERER-WARREN, Ilse. A atualidade dos movimentos sociais rurais na nova ordem mundial. In : SCHERER-WARREN, I. & FERREIRA, J. M. C. (orgs.). **Transformações sociais e dilemas da globalização – um diálogo Brasil/ Portugal**. São Paulo : Cortez, 2002.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning. 2010

SILVA, Marcelo K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. 63 (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v.7. p.233-247, 2011

SIMÕES, Julio A. A maior categoria do país: o aposentado como ator político. In: BARROS, Myriam Moraes Lins (org). **Velhice ou terceira Idade: estudos antropológicos sobre identidades, memória e política**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. **Entre o lobby e as ruas: movimentos de aposentadoria e politização da aposentadoria**. Campinas: UNICAMP. 2000. Tese (Doutorado) – Programa de Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000. 273p.

SIQUEIRA, Monalisa D. **Vivendo bem até mais que 100!:** envelhecimento, saúde e políticas públicas para idosos no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2014. Tese (Doutorado) – Programa em Pós-Graduação em Antropologia Social. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

SPOSATI, Aldaíza. **Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania**. Brasília: SAS MPAS/FUNDAP. 1997

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Novos arranjos da democracia – resenha crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 71, p. 229-232, 2005.

_____. TEIXEIRA, Ana. C. (2008). Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas. Trabalho apresentado no **6o. Encontro da ABCP**, Área Temática de Políticas Públicas, realizado na Universidade de Campinas de 29/07 a 01/08 de 2007

TEIXEIRA, Ana C.; SOUZA, Clóvis H. L, LIMA, Paula P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: Uma Leitura Das Representações Políticas em Espaços Participativos Nacionais. Texto para discussão 1735**, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

URIONA, J. L.; HAKKERT, R. **Legislación social sobre adultos mayores en América Latina y el Caribe**. [s.l.]: [s.n.], 2002.

VAZ, Alexander Cambraia. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v.7, p. 91-107, 2011.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v.7, p. 43-51, 2011.

WARREN, Mark. Institutionalizing deliberative democracy. In: ROSENBERG, Shawn W. (org.) **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?** New York: Palgrave Macmillan, 2007

APÊNDICE A – Documentos analisados

Os documentos analisados ao longo desta dissertação, que não foram citados nas referências bibliográficas, são apresentados abaixo. Alguns documentos foram encontrados em sites oficiais e/ou outros sites como Portal do Envelhecimento Outros foram disponibilizados pela presidente do CNDI na gestão analisada. Identificamos o ano, o conteúdo e a qual arena eles pertencem.

Quadro 22 - Documentos do CNDI e da SDH analisados na dissertação

Documento	Ano	Conteúdo	Arena
Decreto de 1º de Junho de 2011	2011	Convoca a III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.	Conferência Nacional
Regimento Interno da Conferência Nacional	2011	Documento com as regras da conferência, elaborado pelo CNDI e divulgado por portaria da SDH	Conferência Nacional
Regulamento Interno da Conferência Nacional	2011	Documento com regras elaborado pela comissão organizadora da conferência e votado na plenária inicial.	Conferência Nacional
Orientações para as conferências municipais, regionais e estaduais dos direitos da pessoa idosa	2011	Manual elaborado pelo CNDI com orientações para a realização das conferências estaduais e municipais em 2011	Conferência Nacional
Programação da 3ª CNDI	2011	Programação da 3ªCNDI	Conferência Nacional
Sistematização das discussões do Fórum dos Fóruns - 24/11/2011	2011	Sistematização das discussões sobre o eixo V da conferência, lista dos participantes do grupo.	Conferência Nacional
Reunião síntese da Comissão Organizadora	2011	Documento traz avaliações relacionadas atividades executadas, problemas durante a organização da conferência, nome dos membros que de fato participaram.	Conferência Nacional
Deliberações da 3ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso.	2012	Documento apresenta as deliberações e as moções da conferência	Conferência Nacional
Decreto nº4.227, de 13 de maio de 2002.	2002	Dispõe sobre a criação do CNDI	Conselho Nacional
Regimento do CNDI em vigor até junho de 2012	2008	Documento traz as regras de funcionamento do CNDI.	Conselho Nacional

Regimento do CNDI atualizado em 2012	2012	Documento traz as novas regras de funcionamento do CNDI.	Conselho Nacional
Resultados do Planejamento Estratégicos realizado pelo CNDI – 2009/2010	2009	O documento traz os resultados alcançados no processo de planejamento estratégico do CNDI para o biênio 2009/2010. Contempla a previsão de ações consideradas estratégicas para o conselho.	Conselho Nacional
Edital de convocação assembleia de eleição (publicado em 20 de julho de 2010)	2010	Convocação da sociedade civil organizada para concorrer na Assembleia de Eleição das organizações não governamentais para intergrar o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na gestão 2010-2012	Conselho Nacional
Ata da Assembleia de Eleição para o CNDI 2010-2012	2010	Ata do processo eleitoral dos representantes da Sociedade Civil no CNDI.	Conselho Nacional
Resolução No 7, de 1 de outubro de 2010	2010	Dispõe sobre a instituição de critérios para a utilização do Fundo Nacional do Idoso, e dá outras providências.	Conselho Nacional
Resolução no - 8, de 1o - de outubro de 2010 (publicada em 21 de dezembro de 2010)	2010	Dispõe sobre ações básicas e elaboração de diretrizes para aprimorar o processo de comunicação social do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI.	Conselho Nacional
Relatório de Gestão do CNDI	2012	Relatório de gestão 2010-2012, com as atividades, relatos, planos estratégicos, entre outros	Conselho Nacional
Relatório de Pesquisa - O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na Visão de seus Conselheiros	2012	Relatório de Pesquisa de um projeto do IPEA com Conselhos Nacionais, traz informações sobre perfil e atuação dos conselheiros	Conselho Nacional
Resolução nº - 12, de 14 de julho de 2011	2011	Dispõe sobre o pedido de informações aos gestores públicos acerca da Política Nacional do Idoso.	Conselho Nacional
Resolução Nº 7, de 1º de outubro de 2010 (publicada em 23 de novembro)	2011	Dispõe sobre a instituição de critérios para a utilização do Fundo Nacional do Idoso, e dá outras providências	Conselho Nacional
Resolução Nº 14, de 24 de agosto (publicada em 11 de novembro)	2011	Dispõe sobre a criação de um grupo de trabalho para elaboração de critérios para utilização do Fundo Nacional do Idoso.	Conselho Nacional

Resolução No 13, de 22 de julho de 2011 (publicada em 6 de outubro)	2011	Dispõe sobre a destinação de verbas do Fundo Nacional do Idoso para a realização da III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.	Conselho Nacional
Ata de Reunião Extraordinária de Comissão de Normas	2011	Reunião da Comissão de Normas e da de Políticas Públicas, Orçamento e Financiamento tratando de diversos assuntos, entre eles pedido da execução orçamentária da PNI pelos ministérios, revisão das funções das comissões permanentes.	Conselho Nacional
Resumo Reunião da Comissão de Políticas de 9 de fevereiro de 2012	2012	Resumo da reunião da comissão abordando diversos assuntos, entre eles uma avaliação sobre a 3ª CNDI	Conselho Nacional
Edital de convocação assembleia de eleição (publicado em 16 de agosto de 2012)	2012	Convocação da sociedade civil organizada para concorrer na Assembleia de Eleição das organizações não governamentais para intergrar o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na gestão 2012-2014	Conselho Nacional
Decreto no 7.256, de 4 de agosto de 2010	2010	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Gratificações de Representação da Secretaria de Direitos Humanos	Secretaria Direitos Humanos
Portaria da SDH	2011	Aprova o Regimento Interno da III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Secretaria Direitos Humanos
Documento de licitação e contrato	2011	Documento consta o valor do contrato para arcar com os custos da conferência R\$ 1.083.319,40	Secretaria de Direitos Humanos
Regimento Interno da SDH (publicado em 14 de outubro)	2009	Dispões sobre as funções, órgãos e outras questões de organização da SDH.	Secretaria de Direitos Humanos
Portarias de 26 de abril de 2011	2011	Exoneração do Coordenador-Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	Secretaria Direitos Humanos
Portarias de 5 de maio de 2011	2011	Nomear Coordenador-Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	Secretaria Direitos Humanos
Portarias de 21 de julho de 2011	2011	Designação dos membros para compor o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, com mandato até outubro de 2012	Secretaria Direitos Humanos

Portarias de 3 de novembro de 2011	2011	Designar os servidores para compor o Comitê Executivo e os membros da Comissão organizadora da III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa	Secretaria Direitos Humanos
Portarias de 22 de novembro de 2011	2011	Designar para compor o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, os representantes governamentais	Secretaria Direitos Humanos
Portarias de 11 de janeiro de 2012	2012	Nomear para o cargo de Coordenador-Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.	Secretaria Direitos Humanos
Portaria de 23 de março de 2012	2012	Nomear para o cargo de Coordenador-Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.	Secretaria Direitos Humanos
Portarias de 10 de abril de 2012	2012	Designar para compor o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, um representante governamental em substituição a outro.	Secretaria Direitos Humanos
Portaria de 22 de junho de 2012	2012	Nomear membro SDH para suplente da Secretaria no CNDI	Secretaria Direitos Humanos
Portarias de 6 de julho de 2012	2012	Designar substituta eventual do Coordenador-Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso em seus afastamentos ou impedimentos legais e regulamentares.	Secretaria Direitos Humanos
Portaria de 27 de setembro de 2012	2012	Nomear membro SDH para suplente da Secretaria no CNDI	Secretaria Direitos Humanos
Extrato de instrumento contratual (publicado em 10 de outubro de 2012)	2012	Contrato de consultora para Subsidiar a SDH na elaboração de um documento em formato de livro, contendo a organização das publicações, textos, diretrizes resultantes dos dez anos de atividades do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso e subsidiar a SDH na elaboração do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Valor total: R\$ 88.000,00	Secretaria Direitos Humanos
Guia de Políticas, Programa e Projetos do Governo Federal para a População Idosa	2015	Documento apresenta as políticas, programas e projetos do Executivo Federal, realizadas pelos diversos Ministérios e Secretarias, com foco na pessoa idosa.	Secretaria Direitos Humanos

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

APÊNDICE B– Entrevistas e questionários

A pesquisa proposta por essa dissertação pretendia combinar duas diferentes perspectivas de análise, para além da institucional, que tem marcado o debate acadêmico sobre a participação institucionalizada: (1) uma societal-associativa e (2) uma estatal. A primeira perspectiva foca em estudos sobre as formas de atuação dos atores sociais, seus repertórios de ação, as redes que formam ou se inserem e suas estratégias para influenciar o processo decisório. Já a segunda, que pouco tem marcado os debates acadêmicos, busca compreender os processos participativos, a partir do olhar e do lugar dos atores estatais envolvidos com as formas institucionalizadas de participação (PIRES, 2014).

Sendo assim, outra estratégia metodológica utilizada pela pesquisa, além da análise documental, foi a realização de entrevista semi-estruturada com os principais atores envolvidos com as arenas analisadas. Diante da indisponibilidade de recursos para realizá-las pessoalmente, com todos os atores, tentou-se por Skype.

Foram enviados e-mails para todos os conselheiros da gestão de 2010-2012 e para os membros da Secretaria de Direitos Humanos, na tentativa de agendar uma entrevista, mas obtivemos retorno de apenas três atores que aceitaram concedê-la.

Diante da falta de retorno da maior parte desses atores, a alternativa encontrada foi elaborar um questionário e enviar por e-mail. As questões do questionário correspondiam as da entrevista semi-estruturada. Entre o dia 05 de setembro até o dia 13 de dezembro foram reenviados, diversas vezes, esses questionários por e-mail, até mesmo através de mensagens no Facebook.

Por fim, realizamos 3 entrevistas semi-estruturadas presenciais e obtivemos o retorno de 5 questionários enviados por e-mail, sendo que, das entrevistas, duas foram com representantes da sociedade civil e uma com representante governamental. Em relação aos questionários analisados, dois eram de representantes do segmento governamental e 3 do segmento sociedade civil.

A seguir, apresenta-se o termo de consentimento e o questionário que foi aplicado aos ex-conselheiros do CNDI.

TERMO DE CONSENTIMENTO

Prezada (o) participante:

Você está convidada(o) a participar da entrevista que faz parte da coleta de dados da pesquisa de mestrado “ *O idoso e a construção participativa de políticas públicas: uma análise sobre a articulação entre arenas nacionais*” da pesquisadora Isabella Lourenço Lins, aluna do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. As informações coletadas pelas entrevistas são de grande importância para a dissertação. Caso você concorde em participar da pesquisa, leia com atenção os seguintes pontos: a) você é livre para, a qualquer momento, recusar-se a responder às perguntas que lhe ocasionem constrangimento de qualquer natureza; b) sua identidade será mantida em sigilo e as respostas serão trabalhadas sem nenhuma identificação da(o) entrevistada(o) e c) caso você queira, poderá ser informado(a) de todos os resultados obtidos com a pesquisa, independentemente do fato de mudar seu consentimento em participar da pesquisa.

Desde já agradecemos a sua participação,

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, _____, estou de acordo com o uso das informações cedidas por mim durante essa entrevista, para fim exclusivo de contribuição para pesquisa de mestrado “ *O idoso e a construção participativa de políticas públicas: uma análise sobre a articulação entre arenas nacionais*” da pós-graduanda Isabella Lourenço Lins.

_____, _____ de _____ de 2016.

**QUESTIONÁRIO APLICADO AOS CONSELHEIROS NACIONAIS DO CNDI
GESTÃO DE 2010-2012
BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DA(O) ENTREVISTADA(O)**

1) Sexo:

- a) () Masculino b) () Feminino

2) Escolaridade:

- a) () Ensino fundamental b) () Ensino médio c) () Superior incompleto
d) () Superior completo e) () Especialização f) () Mestrado incompleto
g) () Mestrado completo h) () Doutorado incompleto i) () Doutorado completo

3) Faixa etária

- a) () até 20 anos b) () de 21 a 30 anos c) () de 31 a 40 anos
d) () de 41 a 60 anos e) () mais de 60 anos

4) Situação no Conselho

- a) () Titular b) () Suplente
c) () Não sabe d) () Outros

5) Nome da organização que representa no conselho: _____

6) Setor de representação a que pertence (segmento):

- a) () Sociedade Civil
b) () Governo

7) Você foi conselheira (o) do CNDI apenas na gestão de 2010 – 2012?

- a) () Sim b) () Não

Se não, em quantas e quais gestões foi conselheira do CNDI? _____

8) Além deste conselho nacional, você é ou foi conselheiro(a) de outro conselho nacional ?

- a) () Não
b) () Sim

Se sim, quais conselhos nacionais? _____

**EM RELAÇÃO A ENTIDADE QUE VOCÊ REPRESENTOU NO CNDI GESTÃO
2010-2012**

- 1) Há quanto tempo essa entidade participa do CNDI?
2) Qual a forma de escolha dos conselheiros dentro dessa entidade?
-

BLOCO II – ATUAÇÃO COMO CONSELHEIRA (O)

- 1) Você participou de alguma comissão do CNDI na gestão 2010-2012? Se sim, qual comissão e quanto tempo participou?
 - 2) Como eram registradas as reuniões e decisões dessa comissão? Esses documentos são disponibilizados para consulta pública?
 - 3) Algum representante da Secretaria de Direitos Humanos participava das reuniões dessa comissão? Se sim, como era essa participação? Se não, eles eram convidados e não participavam?
 - 4) Qual foi o papel dessa comissão que você participava na construção da 3ª Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa? A conferência era pauta das reuniões dessa comissão?
 - 5) No final das conferências nacionais, são estabelecidas deliberações para a construção de políticas públicas. O andamento dessas deliberações é acompanhado pelo CNDI? Se sim, como é realizado esse acompanhamento?
-

BLOCO III – PERCEPÇÃO SOBRE O ÓRGÃO GESTOR

- 1) Como foi a relação entre o CNDI e a SDH durante a gestão 2010-2012?
 - 2) Na sua visão, a coordenação-geral dos Direitos do Idoso é o órgão através do qual a Secretaria de Direitos Humanos estabelece uma “relação”, “possibilidades de diálogos” com o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)?
 - 3) Se sim, como é estabelecido esse diálogo? A coordenação participava das reuniões do CNDI ?
 - 4) Em relação às Conferências Nacionais dos Direitos dos Idosos, qual foi o papel da coordenação-geral dos Direitos do Idoso na construção desse processo?
-

BLOCO IV – 3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS DA PESSOA IDOSA

- 1) Você participou da Comissão Organizadora da 3ª Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa? Se sim, qual foi o seu papel nessa comissão?

- 2) Como foi escolhida essa comissão organizadora? Na sua avaliação, o número de participantes dessa comissão organizadora foi satisfatório para organizar a conferência?
- 3) Como você avalia a atuação do Comitê Executivo na organização dessa conferência? A criação desse comitê foi em resposta a uma demanda do CNDI ? Quem escolheu os membros desse comitê ?
- 4) Quais foram os principais obstáculos para a realização da 3ª Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa?
- 5) Quais foram os principais pontos positivos ou fatores que facilitaram a realização dessa conferência?
- 6) A realização da conferência foi discutida nas reuniões do CNDI?
- 7) Como você avalia o papel do CNDI na construção da conferência?
- 8) E o papel da Secretaria de Direitos Humanos nesse processo de construção?

BLOCO V – AVALIAÇÃO SOBRE O CNDI 2010 – 2012

- 1) Quais os principais pontos fortes que você destaca na atuação do conselho na gestão 2010-2012?
- 2) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados na gestão 2010-2012?
- 3) O que poderia ter sido feito para melhorar a atuação do conselho nessa gestão?

Muito obrigada por responder a pesquisa!