

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E
MOVIMENTOS SOCIAIS.

Controle Social e Função Fiscalizadora – Uma análise do
Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal.

Orientadora: Mariela Rocha

Ediane Pereira Dias

Maio 2015




Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

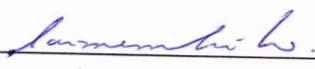
No 4º (quarto) dia do mês de maio de 2015 (dois mil e quinze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “**CONTROLE SOCIAL E FUNÇÃO FISCALIZADORA - UMA ANÁLISE DO CONSELHO DOS DIREITOS DO IDOSO NO DISTRITO FEDERAL**” elaborada por **Ediane Pereira Dias**.

A Comissão, composta pelas professoras **Mariela Rocha** e **Carmem Leitão**, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere a aluna o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 04 de maio de 2015.



Mariela Rocha (UFMG)



Carmem Leitão (UFMG)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	06
2. DEMOCRACIA E CONTROLE/ACCOUTABILITY.....	08
3. OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
3.1 OS CONSELHOS E A FUNÇÃO DE CONTROLE.....	15
3.2 O CONSELHO DO IDOSO DO DF.....	17
3.3 A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E REGISTRO.....	19
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	24
5. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	26

AGRADECIMENTOS

Após essa longa jornada do curso de especialização em “Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais” e a escrita da monografia tenho que fazer alguns agradecimentos a pessoas que além de testemunhas, de alguma maneira colaboraram com essa conquista.

Preciso agradecer primeiramente a essa tão renomada instituição, a UFMG e toda a equipe do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, que deram todo apoio durante esses anos para que eu pudesse concluir o curso.

Agradeço e dedico esse trabalho à minha filha Carla Valentina, pois tudo que faço é por ela. Agradeço ao meu companheiro Washington Paiva que sempre me incentiva e também colabora com a minha formação.

Agradeço às minhas orientadoras Francesca e Mariela pela dedicação e paciência com que me trataram. A Mariela, em especial, por acreditar em mim e pelos incentivos diários.

Agradeço a minha sogra Dona Eliete por me emprestar a casa pra estudar e por ficar com a pequena nos fins de semana, quando eu tinha que ler textos e produzir a monografia.

Agradeço a Karla Rejane, minha sobrinha, ela é o anjo que pousou em nossas vidas para cuidar da Valentina enquanto eu trabalho e estudo. Agradeço a minha mãe e a dezena de irmãos que tenho. Uns mais próximos, outros não.

Agradeço ainda a minha vizinha e cunhada Luzia e sua filha Mariana que me cederam gentilmente o espaço para que eu não precisasse ir para longe de casa estudar, já que com filhos pequenos e a festa que eles fazem diariamente é impossível se concentrar.

Faço um agradecimento especial, ainda, às minhas amigas Thaísa Rodrigues, Maria de Fátima, Fernanda Meneses por colaborarem nesse momento. E um agradecimento mais que especial à Carla Alves por acreditar em mim, por me aconselhar e por me incentivar sempre.

Agradeço também a Aidê Almeida e Adriana Pereira, ex-chefes e sempre companheiras.

LISTA DE SIGLAS

CDI-DF – Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal

CF – Constituição Federal

CNDI - Conselho Nacional do Idoso

GDF – Governo do Distrito Federal

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

OP – Orçamento Participativo

SDH/PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta o tema Controle Social e Função Fiscalizadora – uma análise do Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal. A curiosidade por esse tema se deu a partir da vivência como conselheira, por duas gestões, no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI, órgão ligado a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. Essa experiência me permitiu perceber que o conselho talvez não tenha estrutura suficiente para exercer algumas das funções que lhe são atribuídas, pois falta pessoal e outros recursos. Nesse sentido estudar e aprofundar o estudo na prática diária de um conselho estadual (distrital que é o caso do Distrito Federal) tornou-se interessante, por acreditar que este teria ainda menos estrutura que o conselho nacional. E foi escolhido o Distrito Federal por ser o local que ofereceria melhor acesso.

A decisão de aprofundar o estudo da função de fiscalização se dá no sentido de reafirmar a importância de perceber de que forma o conselho consegue ou não colocar em prática a visitação dos programas, projetos e serviços oferecidos por instituições governamentais e não governamentais, tendo em vista que é este mesmo conselho o responsável pelo cadastramento dessas instituições e pela aprovação dos planos de trabalho que fundamentam a percepção de recursos públicos e a forma da oferta de serviços.

Debruçar-se sobre o tema é justificável pela importância do Controle exercido pelos Conselhos sobre as políticas públicas e pela relevância de fortalecê-los enquanto espaços importantes de participação social e de interação entre sociedade civil e governo.

O debate também se dá na tentativa de analisar a efetividade dessas instituições participativas no Brasil, buscando, assim, instituir métodos de avaliação da atuação dos conselhos. Como afirma Avritzer (2011):

Estudos passaram a envolver a tentativa de identificar empiricamente elementos deliberativos em algumas das instituições participativas (IPs) mais importantes existentes no Brasil. Assim, algumas tentativas de identificar os elementos deliberativos em diversos conselhos foram realizadas por diferentes pesquisadores (COELHO, 2004, 2006; ABERS; KECK, 2006; AVRITZER, 2007, 2010 Apud: Avritzer 2011, pag. 14).

Os conselhos de políticas públicas são órgãos vinculados ao Poder Executivo (âmbito federal, municipal e estadual). E o número maior de conselhos de saúde, assistência social e educação, que ganharam escala nacionalmente, decorre da exigência de sua implantação, pelo órgão gestor da política em nível federal, para concretizar o repasse dos recursos federais para estados e municípios.

Porém, os estudos ainda são escassos na área de conselhos de defesa dos direitos da pessoa idosa, já que sua criação não é determinante para a transferência automática de recursos do governo federal, por se tratar de uma política transversal. Portanto, como há escassez de conselhos, há pouca bibliografia. No entanto, a comparação com trabalhos sobre Participação Social e Conselhos, mesmo que se trate de conselhos referentes a outras políticas públicas, é bastante útil, uma vez que, de maneira geral, o conceito é similar.

Nesse sentido, o problema que se coloca é: Qual é o potencial do Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal (CDI-DF), enquanto conselho gestor de política pública, para exercer o controle social democrático, em especial a sua função de fiscalização?

A hipótese que se levanta é a de que o Conselho não exerça bem essa função de fiscalização, porque não tem estrutura para isso, pois para fiscalizar bem precisa ter pessoal e estrutura física, além de outros fatores. Os conselheiros não podem oferecer dedicação exclusiva para o conselho, já que eles têm seu trabalho diário nas suas instituições seja governamental ou não governamental, sendo assim, essa função deve ficar prejudicada.

Para chegar a esse fim nos propomos a realizar uma pesquisa documental, utilizando documentos como: atas de reuniões, resoluções publicadas por esse conselho, regimento interno atual, relatório de gestão do CDI-DF para, a partir daí refletir sobre a atuação do conselho e propor contribuições para seu funcionamento.

2. DEMOCRACIA E CONTROLE/ACCOUTABILITY.

Democracia é a forma de governo na qual os cidadãos participam da proposta de criação das leis e das decisões governamentais. O termo democracia origina-se do grego antigo e significa “governo do povo”, conceito utilizado primeiramente para denominar a forma de governo adotada em Atenas, através da participação direta dos cidadãos nas decisões políticas.

O conceito de democracia se expandiu e é utilizado para se referir a governos baseados na participação popular, que pode ser direta (os próprios cidadãos se reuniam e deliberavam sobre as decisões das políticas de Estado) ou representativa (são eleitos representantes que deliberam e respondem em nome de quem os elegeram, para criar diretrizes para a política do Estado). Vale lembrar que a participação, mesmo que envolva todos os cidadãos, nem sempre representa a participação universal tal como conhecemos. No sistema político de Atenas Clássica, a cidadania democrática abrangia apenas homens, filhos de pais e mães atenienses, livres e maiores de 21 anos; assim, estrangeiros, mulheres e escravos eram excluídos da vida política; tratava-se, portanto, de um sistema de participação política direta, dessa parte das pessoas, os cidadãos. Na maioria das sociedades modernas, o modelo mais usual é o de democracia representativa, pelo sufrágio universal, na qual os cidadãos elegem seus representantes.

A democracia representativa, apesar de permitir uma participação mais ampla numericamente, acarreta, muitas vezes, na “apatia política”, conceito utilizado por Finney (1988) para explicar o afastamento dos cidadãos comuns das discussões políticas e do enfraquecimento das relações entre representantes e representados. Na medida em que se criam mecanismos periódicos de representação em substituição ao envolvimento constante nas decisões, os cidadãos se distanciam da política. Para Finley (1988), a “apatia política” consiste no sentimento de rejeição à política, causada pela frustração em poder participar da política apenas como eleitor, escolhendo os governantes e esperando que tomem decisões, sem poder tirá-los do cenário político depois de escolhidos e sem poder participar das decisões diretamente. Finley (1988) chama atenção, ainda, para a desconfiança e o

descontentamento generalizado frente aos representantes, que uma vez eleitos, assumem compromissos pessoais em detrimento dos interesses dos representados e contribuem, assim, para a “apatia política”.

No que se refere à participação popular e à “apatia política”, Santos e Avritzer (2002) avaliam o debate democrático na contemporaneidade e diferenciam a prática democrática entre “democracia de alta intensidade” e “democracia de baixa intensidade”. Para os autores, a democracia de baixa intensidade é caracterizada pela pouca participação dos cidadãos nas decisões políticas (os sujeitos apenas elegem seus representantes e depois deixam de acompanhar as decisões rotineiras destes, no espaço público), ao passo que a “democracia de alta intensidade” exige a ampliação das formas de participação para que o povo acompanhe as decisões dos agentes públicos rotineiramente (onde as decisões que desagradem possam ser questionadas e modificadas).

Na democracia de alta intensidade há uma relação muito forte entre Estado e sociedade civil para que a democracia representativa e a participação social se articulem melhor. Isso significa que com o processo eleitoral temos a chance de escolher nossos representantes, e significa, também, que no decorrer do mandato os cidadãos devem se articular enquanto sociedade civil, nos movimentos sociais, para continuar contribuindo com o cotidiano das decisões políticas.

A participação popular, enquanto princípio da constituição brasileira ocorre quando o cidadão “exerce perante a administração pública o direito de opinar sobre as prioridades, participar, decidir, compartilhar, validar e proteger a aplicação dos recursos públicos na geração de benefícios à sociedade” (Evangelista, 2010 p. 7). O acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos públicos, realizados pela própria sociedade, recebe a denominação de controle social e tem como princípio básico o acesso à informação pública e a transparência governamental: “a interação entre controle social e transparência pública pode ser vista como os lados opostos de uma moeda, cujos resultados contribuem para a evolução e o aprimoramento da cidadania” (Evangelista, 2010 p. 5). O princípio da transparência da gestão pública surgiu da necessidade de a sociedade conhecer como foram utilizados os recursos que ela transferiu ao Estado para que este gerisse a máquina pública.

O conceito de transparência está intrinsecamente ligado ao conceito de controle social, que constitui um conjunto de “mecanismos que estabelecem formas de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios estabelecidos socialmente” (Correia, 2000) e pode ser entendido tanto como o controle do Estado sobre a sociedade, quanto para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Atualmente, a concepção mais utilizada na ciência política é de controle da sociedade em relação ao Estado, o que nos remete ao conceito de *accountability*, que “tem sido comumente traduzido como ‘responsabilização’”. (Pinho e Sacramento, 2009), É certo que não há consenso quanto à tradução do termo *accountability* para o português e alguns autores indicam que estamos mais perto dessa tradução do que da construção de uma verdadeira cultura de *accountability* no Brasil. (Pinho e Sacramento. 2009).

Accountability representa a “obrigação de prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder (autoridade). Consequentemente, há a geração de uma responsabilidade, que é a de prestar contas de seu desempenho e seus resultados” (Corbari, 2004. p. 108). Além disso, seu exercício permanente, juntamente com o controle social, contribui para a melhoria da confiança entre Estado e sociedade.

Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (Pinho e Sacramento. 2009).

Para Cunha (2011) pode-se compreender *accountability* como “a capacidade para assegurar que os funcionários públicos prestem contas por suas condutas, quer dizer, que estejam obrigados a justificar e a informar sobre suas decisões e que eventualmente possam ser castigados por elas”, o que envolve três dimensões: a informacional e a argumentativa (que se referem à obrigação dos governantes em informarem e explicarem seus atos aos governados, bem como de responder às expectativas de seus cidadãos) e a punitiva (que diz respeito às sanções que devem ser aplicadas aos governantes que violam os deveres públicos). O controle social é feito pelos próprios cidadãos ou por atores predeterminados que tenham a autoridade para supervisionar e, ou punir os agentes públicos.

À medida que, nos governos de democracia representativa, o poder para tomadas de decisão é transferido para representantes eleitos pelo povo para desempenhar o papel, faz-se necessária a criação de novos mecanismos de controle. O que se espera do processo de transferência do poder de decisão e responsabilidade na gestão e execução de políticas públicas é que venha acompanhado de mecanismos de participação popular e controle social, de modo que possibilite o aprofundamento da democracia e a aproximação do cidadão das instâncias decisórias, contribuindo para que as políticas públicas sejam realizadas de forma mais eficiente e eficaz. Assim, nas sociedades democráticas mais modernas, se aceita como natural e espera-se que os governos – e o serviço público – sejam responsáveis perante os cidadãos. A democracia representativa adotada no Brasil, expressa na Constituição de 1988, baseia-se na ideia da representação popular e tem como princípios centrais a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados. “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição¹”.

A Constituição Federal institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas e criou mecanismos de controle social. Conselhos, Orçamento Participativo, Plebiscito, Audiência Pública são exemplos dos mecanismos que podem ser utilizados para “efetiva prática dos dispositivos constitucionais” (Pinho e Sacramento, 2009).

Pinho e Sacramento, no texto “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?”, de 2009, respondem ao questionamento de Campos, de 1990, “Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o Português” e analisam, para isso, a evolução da democracia participativa no Brasil. Os autores recorrem à Mota (2006) para explicar a criação de mecanismos que favorecem o controle político das ações do Estado pelos cidadãos, como a ação popular, que constitui meio processual a que tem direito qualquer cidadão que deseje questionar judicialmente a validade de atos que considere lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural.

¹ Constituição Federal. 1988, art. 1º, parágrafo único

Segundo Mota (2006), o advento da CF/88 assegurou o direito à impetração da denominada ação popular, instrumento fundamental para o exercício da *accountability*, uma vez que, além de viabilizar a defesa dos interesses públicos, destaca a possibilidade de o cidadão comum agir em defesa do interesse coletivo. (Pinho e Sacramento, 2009 pág. 1364).

A utilização desses instrumentos, no entanto, não acontece da noite para o dia. Faz-se necessário fortalecer os mecanismos de controle social e a confiança na sua eficácia. É um processo constante - “Logicamente, tudo isso ganhará reforço e possibilidades de concretização se a sociedade civil estiver consciente de seu papel e os esforços forem mobilizados e utilizados com tal propósito”. (Pinho e Sacramento 2009). Dessa maneira, é preciso reconhecer as medidas que vem sendo adotadas para fortalecer a democracia, como: a adoção do processo de elaboração do orçamento participativo (OP), a obrigatoriedade de criação de conselhos para acompanhar e controlar os recursos e as diretrizes dos serviços públicos; e disposição das contas para exame e apreciação por qualquer cidadão. No entanto, é necessário também reconhecer que nossa democracia representativa ainda tem muito que avançar em participação, transparência, controle social e *accountability*.

Em verdade, o que se observa nas últimas duas décadas é a convivência de um processo de mudança de valores no Brasil que favorecem a *accountability*, expressos nos vários movimentos anteriormente mencionados (CGU, OP, conselhos, ONGs ligadas à transparência, papel da imprensa etc.) com os valores que a dificultam, os mais tradicionais, e que ainda mostram muita exuberância e capacidade de articulação, reforçando a ideia de que o Brasil “não é monolítico, mas uma sociedade dividida entre o arcaico e o moderno” (Almeida, 2007:275). (Pinho e Sacramento, 2009 p. 1364).

As alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil nos últimos 20 anos indicam que tivemos importantes avanços em direção à *accountability* e à participação social nas políticas públicas. Entretanto, de acordo com Pinho e Sacramento (2009), a caminhada promete ser longa.

Ficou caracterizado que no Brasil o surgimento de um novo valor não necessariamente implica na extinção do tradicional. Parece haver uma impressionante capacidade de superação da ordem legal muitas vezes, com extrema criatividade e inventividade, para fazer valer a velha ordem. (Pinho e Sacramento, 2009. p. XX).

A existência e o funcionamento dos conselhos representam essa dicotomia entre a política moderna de participação e a política tradicional, que exclui a população das tomadas de decisão. Os conselhos são resultado de uma exigência

legal e materializam o exposto na CF 88, que estabelece participação na saúde (inciso III, art. 198)²; na assistência social (inciso II, art. 204)³ e na educação (inciso VI, art. 206)⁴ e constituem um avanço no controle social dessas políticas públicas. Contudo, “Infelizmente, não são poucos os estudos que evidenciam a fragilidade desses conselhos, muito dos quais se limitam ao atendimento formal para viabilizar o recebimento dos recursos” (Pinho e Sacramento, 2009).

Da mesma forma, os conselhos de direitos – como o conselho do idoso, da juventude, da mulher e da criança – padecem de falta de estrutura e ainda têm a dificuldade de tentar reverter uma histórica exclusão do seu público do acesso a direitos e também do processo de debate político e da tomada de decisões das políticas que os afetam.

A despeito das dificuldades enfrentadas, os Conselhos são um importante mecanismo para legitimação dos representantes e de suas ações ao longo do período em que os eleitos permanecem no poder. “Assim, a responsabilidade pelas decisões políticas passa a ser dividida com o público-alvo” (Corbari, 2004). O bom funcionamento dos conselhos e sua efetividade nas decisões governamentais é fruto de um processo que ainda está longe de terminar; demanda tempo, empoderamento dos cidadãos, melhoria nos fluxos de informação e confiança da população na possibilidade de alcançar resultados satisfatórios com essa participação.

Cidadania é conquista. Não surge por estar presente em normas e determinações legais, mas parte da própria evolução da democracia e do amadurecimento político da sociedade. Ela é cultivada e vai sendo incorporada ao longo do tempo (Corbari, 2004 p. 103).

Esse processo exige a compreensão de que o processo eleitoral é apenas um dos passos para a democracia.

O voto é um importante instrumento da democracia e esse direito deve ser exercido pelos cidadãos, porém, existem outros mecanismos de ampliação

² CF Art. 198 inciso III - participação da comunidade.

³ CF Art. 204, inciso II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

⁴ CF Art. 206, inciso VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

da democracia e esses mecanismos deveriam ser colocados em prática (Santos e Avritzer, 2002),

É necessário que se entenda que cidadania é um processo e um exercício permanente, que requer a participação contínua nas decisões governamentais e a ocupação dos espaços de controle social.

3. Os Conselhos de Políticas Públicas

Os conselhos de políticas públicas são um dos mecanismos participativos mais difundidos no país. Segundo Avritzer (2011) “com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais”. Para o autor nos últimos anos, estas formas de participação, cuja presença era fundamentalmente local, expandiram-se para o plano nacional, durante o governo do presidente Lula. Isso se deu nas diferentes áreas de políticas públicas e estão incorporados à institucionalidade brasileira, uma vez normalmente que fazem parte da estrutura do poder executivo ao qual pertencem e este, por sua vez, tem a obrigação de arcar com as despesas necessárias para o funcionamento destes.

Os conselhos constituem espaços importantes, onde Estado e sociedade civil compartilham o poder de decidir, instituindo uma nova cultura política e um novo modelo de gestão. Os conselhos têm o papel de fiscalizar os atos do poder público, ou seja, cada vez mais os governantes são obrigados a fazer um governo transparente e a prestar contas de seus atos aos cidadãos. Nesse sentido é que os conselhos e outros órgãos internos e externos à administração pública exercem o poder de controlar/fiscalizar os atos do governante.

Os conselhos são canais legítimos de participação, que permitem a criação de uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas.

Os conselhos gestores de políticas públicas são formas de participação popular, isso porque na maioria das vezes eles são compostos por 50% de representantes do Poder Executivo e 50% da sociedade civil e por isso eles são chamados também de paritários. Em geral, suas ações são de natureza deliberativa, ou seja, têm poder de decisão e em sua maioria tem como objetivo formular e controlar a execução das políticas públicas.

A obrigatoriedade de que os conselhos tenham o mesmo número de representantes da sociedade civil e de representantes dos segmentos do governo é chamada de “paridade”, porque tem o objetivo de garantir que numericamente o governo e a sociedade civil tenham o mesmo peso e equilibrar, assim, as forças política nas decisões dos conselhos.

As funções de um conselho de políticas públicas serão melhores descritas no próximo capítulo

3.1 Os Conselhos e a Função de Controle

Quando se trata de políticas públicas, a fiscalização deve ser sempre um elemento importante, pois é a partir da fiscalização que se confirma o bom ou mau uso da máquina pública, dos recursos públicos e das ações dos agentes públicos. A participação do cidadão na gestão pública pode ser um mecanismo importante de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

A fiscalização na política para a pessoa idosa é de responsabilidade de todos os cidadãos, mas o órgão que responde institucionalmente é o conselho do idoso, conforme Artigo 52 da Lei 10.741 - Estatuto do Idoso, que trata da fiscalização das entidades de atendimento a pessoa idosa. Este artigo diz que a fiscalização das entidades que prestam serviço à pessoa idosa será realizada pelo conselho do idoso.

Segundo a legislação em nível nacional, Lei 8.842/1994, essa fiscalização deve ser realizada pelo Conselho Nacional do Idoso – CNDI, nos Estados pelos Conselhos Estaduais do Idoso e nos municípios pelos Conselhos Municipais do idoso. Entende-se também que nos municípios onde ainda não foram implantados os conselhos do idoso, que essa fiscalização seja feita pelos conselhos estaduais:

Art. 7º Compete aos Conselhos de que trata o art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas (Lei 8.842/1994).

Ocorre que essa fiscalização deve ser feita a órgãos governamentais e não governamentais, conforme Artigo 52:

Art.52. As entidades governamentais e não-governamentais de atendimento ao idoso serão fiscalizadas pelos Conselhos do Idoso, Ministério Público, Vigilância Sanitária e outros previstos em lei (estatuto do idoso).

Já o Artigo 55 da Lei 10.741/2003, trata das sanções que deverão ser aplicadas às entidades que descumprirem o Estatuto do Idoso. Segundo esse artigo as entidades ficarão sujeitas as seguintes penalidades:

Art. 55. As entidades de atendimento que descumprirem as determinações desta Lei ficarão sujeitas, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seus dirigentes ou prepostos, às seguintes penalidades, observado o devido processo legal:

I – as entidades governamentais:

- a) advertência;
- b) afastamento provisório de seus dirigentes;
- c) afastamento definitivo de seus dirigentes;
- d) fechamento de unidade ou interdição de programa;

II – as entidades não-governamentais:

- a) advertência;
- b) multa;
- c) suspensão parcial ou total do repasse de verbas públicas;
- d) interdição de unidade ou suspensão de programa;
- e) proibição de atendimento a idosos a bem do interesse público.

Esse trabalho objetiva tratar especificamente do Conselho dos Direitos Idoso do Distrito Federal – CDI/DF, criado pela Lei Nº 4.602, de 15 de julho de 2011. Essa Lei define em seu Artigo 12 inciso II que a Secretaria executiva do CDI contará com apoio técnico, administrativo da secretaria a que estiver vinculado e que essa secretaria ficará responsável por fornecer recursos financeiros, materiais e humanos que sejam necessários para seu funcionamento. Hoje o CDI está ligado a Secretaria Especial do Idoso do Distrito Federal.

3.2 O Conselho do Idoso do DF

O Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal – CDI/DF foi criado inicialmente por meio da Lei Nº 218, de 26 de dezembro de 1991, alterado pela Lei 3.575/2005 e depois pela Lei Nº 4.602, de 15 de julho de 2011. Essa última lei define esse conselho como “órgão de caráter paritário, consultivo e deliberativo, que deve contribuir para a formulação da política do idoso, bem como acompanhar, fiscalizar, participar da coordenação, supervisionar, avaliar e deliberar sobre as políticas e ações voltadas para o idoso no Distrito Federal, observadas as disposições da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso”⁵.

O diferencial da Lei Nº 4.602, em relação às primeiras, é especialmente tornar o conselho um órgão mais forte. A lei anterior (218/1991) traz em seu primeiro artigo que o Conselho está “encarregado de formular a política da terceira idade e de promover o seu implemento”; já a Lei 3.575/2005 define o conselho como “órgão paritário, consultivo e deliberativo”. Assim, a Lei Nº 4.602 agrega ao Conselho o dever de (acompanhar e avaliar as políticas e ações voltadas para o idoso).

O que essas leis têm em comum é a atribuição de fiscalização. A Lei 218/1991 já trata o conselho como órgão fiscalizador. O artigo 2º inciso “VII – fiscalizar as entidades que recebem dotações ou auxílios originários dos cofres públicos”. Na Lei 3.575/2005 trás a palavra “fiscalizar” já em seu primeiro artigo, quando trata da criação do conselho e mais em alguns momentos quando trata das atribuições deste conselho. E por fim a lei em vigor Lei 4.062/2011 repete mais vezes a palavra “fiscalizar” e cita no artigo 8º quando fala da descrição do Conselho e ainda nos artigos que tratam das atribuições do conselho:

Art. 8º Ao Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal – CDI/DF, órgão de caráter paritário, consultivo e deliberativo, incumbe contribuir para a formulação da política do idoso, bem como acompanhar, **fiscalizar**, participar da coordenação, supervisionar, avaliar e deliberar sobre as políticas e ações voltadas para o idoso no Distrito Federal, observadas as disposições da Lei federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso.

(...)

Art. 9º Compete ao Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal:

(...)

⁵ Lei 4.062/2011

IV – **fiscalizar, de forma sistemática e continuada**, o funcionamento dos órgãos governamentais e não governamentais de atendimento ao idoso, bem assim a gestão de recursos e desempenho de programas e projetos aprovados pelo Conselho;

V – acompanhar e **fiscalizar a criação**, a instalação e a manutenção das instituições de atendimento ao idoso;

VI – acompanhar e **fiscalizar as ações governamentais** e não governamentais na execução da Política Distrital do Idoso;

O Regimento Interno do Conselho foi aprovado por meio da Resolução N° 16 de 29 de março de 2012. Este Regimento trás em seu escopo as atribuições do Conselho.

Segundo o Regimento Interno o CDI é composto por 16 (dezesesseis) membros titulares e respectivos suplentes, sendo 08 (oito) representantes governamentais e 08 (oito) representantes da sociedade civil.

O CDI possui na sua estrutura organizacional: I - Plenário; II – Presidência; III – Vice-Presidência; IV – Secretaria Executiva e V - Comissões Permanentes e Grupos temáticos.

O CDI e composto também por comissões. As comissões definidas no regimento interno são: I. Comissão de Políticas Públicas e articulação com os conselhos setoriais; II. Comissão de Normas; III. Comissão de Fiscalização e Registro e IV. Comissão de Orçamento, Financiamento e Gestão do Fundo. Ainda segundo o Regimento Interno cada comissão terá um coordenador e um vice coordenador, escolhidos entre os conselheiros integrantes e ficarão sob coordenação geral do Vice-Presidente do CDI/DF.

Este trabalho pretende aprofundar um pouco na função fiscalizadora do Conselho, para isso, vamos detalhar um pouco a função das comissões para entrar especificamente na comissão de fiscalização que será nosso principal alvo de estudo.

Segundo o Regimento interno as comissões permanentes têm as seguintes competências:

- I. Elaborar relatórios e emitir pareceres em assuntos de sua área temática apresentando ao Plenário para deliberação e encaminhamentos;
- II. Propor resoluções, estudos e pesquisas no âmbito de sua área temática;
- III. Estabelecer normas e procedimentos operacionais internos para a realização de suas atividades, buscando subsidiar o Plenário e a Secretaria do CDI/DF;

- IV. Apresentar atas de cada encontro realizado em conformidade com plano de trabalho elaborado por ocasião de sua constituição.
- V. Analisar e emitir parecer sobre pedido de inscrição de programas e de registro de entidades, governamentais ou não governamentais, de atendimento aos idosos.

Nesse trabalho analisaremos a comissão de fiscalização e registro. É dessa comissão que falaremos mais na próxima sessão.

3.3 A Comissão de Fiscalização e Registro

A comissão de fiscalização e registro, por sua vez, deve fazer cumprir o estabelecido na Lei de criação do Conselho, Lei 4.062 de 15 de julho de 2011. Segundo essa lei algumas das atribuições do CDI são;

Art. 8º (...) **fiscalizar**, participar da coordenação, supervisionar, avaliar e deliberar sobre as políticas e ações voltadas para o idoso no Distrito Federal(...) (grifo nosso)

Art. 9º IV – **fiscalizar**, de forma sistemática e continuada, o funcionamento dos órgãos governamentais e não governamentais de atendimento ao idoso, bem assim a gestão de recursos e desempenho de programas e projetos aprovados pelo Conselho;

V – acompanhar e **fiscalizar** a criação, a instalação e a manutenção das instituições de atendimento ao idoso;

VI – acompanhar e **fiscalizar** as ações governamentais e não governamentais na execução da Política Distrital do Idoso;

A Resolução nº 35 de 02 de maio de 2013 do conselho do idoso do Distrito Federal trata das atribuições de uma das suas comissões a de Fiscalização e Registro. Segundo essa Resolução são atribuições dessa comissão são:

Art. 1º. São atribuições da Comissão de Fiscalização e Registro:

I – acompanhar, avaliar e deliberar sobre o plano de implementação das deliberações da Conferência Distrital dos Direitos da Pessoa Idosa no que tange às entidades de atendimento ao idoso;

II – acompanhar as propostas e fiscalizar a criação, a instalação e a manutenção das instituições de atendimento ao idoso;

III - analisar e emitir parecer sobre pedidos de inscrição de programas das entidades governamentais e não-governamentais e registro das organizações não-governamentais de atendimento ao idoso, observada as condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;

IV – promover reuniões e visitas sistemáticas para acompanhar o andamento das fiscalizações;

V – propor e acompanhar ações de mobilização governamental e não-governamental na melhoria do atendimento ao idoso nas entidades, bem como no seu reordenamento institucional;

VI - manter ações sistemáticas de acompanhamento e avaliação dos resultados quanto à fiscalização para averiguação de denúncias pertinentes à entidade de atendimento a pessoa idosa, encaminhadas para o Conselho;
VII – propor a suspensão ou cancelamento do registro das entidades de atendimento ao idoso por descumprimento da legislação competente e do plano de trabalho;
VIII – propor resoluções normativas e/ou procedimentos quanto à fiscalização e registro das entidades não governamentais e inscrição de programas de entidades governamentais e não-governamentais de atendimento ao idoso.

Conforme já explicitado anteriormente, nos atentaremos mais à função fiscalizadora dessa comissão em detrimento da função de registro, embora entendamos que seja de fundamental importância.

O relatório de gestão do conselho do idoso do DF – gestão 2011 a 2013 – destaca entre as atribuições desse conselho: *“fiscalizar, de forma sistemática e continuada, o funcionamento dos órgãos governamentais e não governamentais de atendimento ao idoso, bem assim a gestão de recursos e desempenho de programas e projetos aprovados pelo Conselho – é justamente por meio de uma fiscalização contínua que se garante a segurança na prestação de serviços específicos à população idosa. Nesta atribuição, a gestão 2011-2013 foi incansável e alcançou resultados jamais vistos anteriormente”*⁶.

O relatório de gestão destaca ainda a insuficiência de apoio técnico e administrativo para desempenhar as atividades rotineiras do CDI, inclusive a função de fiscalização. Em um dos trechos do relatório está destacado que apesar da equipe contar com sete servidores:

“Do total de servidores, portanto, o Conselho somente pode contar efetivamente com quatro para desempenhar tanto as atividades administrativas como de fiscalização. Se não bastasse a sobrecarga desses servidores, um deles ainda precisa ficar dois dias dando expediente na Secretaria Especial do Idoso, comprometendo sobremaneira os trabalhos de fiscalização do Conselho”.

Analisando esse trecho do relatório de gestão, e verificando o que consta nos parágrafos seguintes, percebe-se que o Conselho, mesmo com o problema de pessoal acima citado o relatório destaca os resultados alcançados na fiscalização de entidades que prestam serviço ao idoso.

⁶ Trecho retirado do Relatório de Gestão 2011/2014 do CDI

Em análise às atas de reuniões do conselho, observa-se na prática a atuação da comissão de fiscalização. Consta na ata da 9ª reunião ordinária do conselho, ocorrida no dia 07 de novembro de 2012 que a Conselheira Sandra Helena da Comissão de Fiscalização, no debate acerca de concessão de registro a uma entidade que presta serviço ao idoso, que uma entidade localizada na Ceilandia (cidade satélite do DF) foi visitada pela equipe de fiscalização por diversas vezes e que em nenhuma dessas visitas foi possível observar atividades realizadas no local. Nesse sentido a conselheira afirma que não é impossível confirmar a existência ou regularidade de serviços prestados às pessoas idosas da comunidade, por estar à citada entidade fechada, sem atendentes no local.

A conselheira relatou que a visita ocorreu em data prevista para funcionamento, era o que constava no plano de trabalho que entidade entregou para o CDI. A Conselheira também relatou que a equipe já havia feito quatro tentativas anteriores para verificar o serviço in loco. Ainda segundo o Relato da mesma Conselheira foram tiradas fotos para comprovar a inexistência do serviço. Segundo essa mesma ata, diante dos fatos relatados, o plenário do CDI decidiu por unanimidade por cassar o registro dessa entidade, ou seja, essa associação não está mais habilitada e prestar serviço ao público “pessoa idosa”.

Durante o segundo semestre do ano de 2014 tentamos adquirir mais atas que relatassem algumas visitas de fiscalização dessa comissão para enriquecer a análise desse trabalho, porém, na internet só havia a ata citada acima contendo relato de fiscalização.

Diante de tal situação fizemos inúmeros contatos telefônicos e presenciais com servidores do CDI, em todos os contatos fomos informados que seria possível disponibilizar mais atas e que tínhamos apenas que ir pra sede do conselho e ficar o dia inteiro pesquisando ata por ata. Mas as datas sugeridas nunca batiam com a agenda da equipe técnica.

Por fim, com o resultado das eleições, que acarretou a não reeleição do antigo governador do Distrito Federal, ficou muito difícil o contato no conselho. Logo após houve a finalização do governo e com a troca dos servidores a informação passou a ser outra.

Assim, quando solicitado à comissão de fiscalização algumas atas, foi informado que os relatos de fiscalização não podem conter nas atas que são publicadas no diário oficial para não expor as entidades. Foi informado ainda que todos os detalhes da fiscalização consta nos relatórios da comissão que estão arquivados no Conselho.

Mesmo assim, conseguimos participar da 1º reunião ordinária do ano de 2015. A reunião estava agendada para as 14h do dia 23 de abril de 2015 no auditório da sede do conselho do idoso, que fica na estação do metrô em Brasília (estação 112 sul). Essa reunião começou com meia hora de atraso e previa dentre outros pontos de pauta: a assinatura do termo de posse dos novos conselheiros designados pelo governo e dos conselheiros indicados pelas entidades vencedoras do processo eleitoral do CDI/DF e a vacância do vice-presidente, ou seja, dentre os conselheiros indicados pelo novo governo, alguém deveria assumir a vice-presidência já que a atual gestão (2015/2017) deve ser presidida pela sociedade civil, conforme destaca a Lei Nº 4.602, de 15 de julho de 2011:

Art. 12. O Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal terá a seguinte estrutura organizacional:

I – Plenário;

II – Presidência;

III – Vice-Presidência;

IV – Secretaria Executiva.

§ 1º O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos pela maioria absoluta de seus membros, para mandato de dois anos.

§ 2º Em cada mandato, a Presidência e a Vice-Presidência serão ocupadas por um representante do poder público e outro da sociedade civil, sendo alternada essa ordem a cada novo mandato.

Surpreende quando, na reunião, uma conselheira governamental se oferece para compor a comissão de fiscalização e afirma que, como ela tem um carro (público) a sua disposição, ela apenas passaria e pegaria os demais para realização das visitas. Percebe-se a “euforia” dos demais conselheiros e da equipe técnica que suspira como se o CDI não possuísse transporte o suficiente para realizar as fiscalizações e até brincam: “que ótimo! você já virou coordenadora da comissão de fiscalização”.

Na referida reunião, pudemos conversar com os novos conselheiros da comissão de fiscalização que se reuniram logo após o término da reunião ordinária. Decorrente disso veio a informação de que, diante da solicitação de análise dos

relatórios de fiscalização, a comissão disponibilizaria apenas os números, por isso vamos nos ater apenas a eles nesse trabalho.

O CDI nos disponibilizou uma apresentação quantitativa do relatório de gestão 2011-2013. A referida apresentação relata que durante a gestão ocorreram trinta e oito ações fiscalizatórias, mas não define ao certo quais visitas foram para certificar de que aquela entidade cumpre o previsto no plano de trabalho entregue no CDI para concessão de registro ou quais visitas foram para verificar a oferta do serviço.

Percebe-se pela lei de criação do CDI que a fiscalização não se resume nos dois atos discriminados no parágrafo anterior, sobre a realização de visitas a entidades a fim de conceder registro ou verificar a oferta de serviço, uma das ações estratégicas do Conselho deve ser o disposto na Lei 4.062 em seu Art. 9º inciso VI - acompanhar e fiscalizar as ações governamentais e não governamentais na execução da Política Distrital do Idoso. Porém, essa atribuição ficou com a comissão de políticas públicas e este trabalho estava mais focado na comissão de fiscalização e registro.

Portanto, mesmo não obtendo todas as informações necessárias para uma análise mais profunda nesse trabalho, as informações que obtivemos foram suficientes para concluir que o conselho não tem estrutura adequada para executar com presteza a sua função de fiscalização.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se conhecer a função fiscalizadora exercida pelo Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal. Foi relevante aprofundar em um assunto já vivenciado na prática, porém, a ideia era tentar conciliar o conhecimento prático com científico, o que foi muito proveitoso. Por isso a expectativa é a de que, no futuro, seja possível aprofundar ainda mais e com maior propriedade tanto na prática como em novos trabalhos acadêmicos.

Esse trabalho proporcionou uma obtenção de visão mais ampla do “controle”. Percebe-se que o que antes chamaria apenas de controle social na verdade se trata de controle público que é comumente chamado de accountability. É uma ideia de controle sobre governos e seus representantes, essa ideia tem sido agregada ao conceito de accountability. Controle social pode ser entendido como uma das vertentes de controle público, ou seja, o controle social se encaixa em accountability vertical social que é decorrente das ações de controle da sociedade civil sobre o governo.

Acerca da fiscalização exercida, podemos dizer que ela ocorre constantemente, mesmo com as dificuldades que conselho possui. Apesar de termos analisado apenas um relatório de gestão (2011-2013), podemos depreender que a atitude de fazer ou não sistematicamente as fiscalizações pode advir de um posicionamento proativo tanto da comissão quanto do presidente do CDI. Portanto, a quantidade e a qualidade das fiscalizações vão depender de quem esteja à frente da comissão e do conselho.

Entende-se que falta de estrutura ficou confirmada com o relato da servidora sobre a disponibilização do carro e com a “euforia” demonstrada pelos demais conselheiros, no entanto, após análise do relatório de gestão percebe-se que há uma equipe (conselheiros e equipe técnica) aguerrida e mesmo com todas as dificuldades as fiscalizações são realizadas.

Esta pesquisa não teve a pretensão de esgotar este tema, ao contrário, tem a aspiração de trazer esta reflexão para o debate na academia, em especial sobre o

tema Conselho do Idoso que ainda é muito precário de trabalhos acadêmicos na área.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, D.C.R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In: AVRITZER. L (org). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo. Cortez,2010

ALMEIDA; AVRITZER. Participação e (re) distribuição nas políticas públicas em Minas Gerais 2009.

ALMEIDA; CUNHA- A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes, no prelo.

ALMEIDA; CUNHA; FARIA; RIBEIRO. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. 2010, no prelo

AVRITZER, L. A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate. In Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova* [online]. 2000, n.50, pp. 25-46.

AVRITZER, Leonardo & SANTOS, B. de S. Para ampliar o cânone democrático. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (2012/98).

AVRITZER. L. Arranjos participativos e distribuição no Brasil.2004.

AVRITZER. Relatório de pesquisa apresentado à FAPEMIG como resultado do projeto: Reiventando os mecanismos de inclusão e controle social dos conselhos de saúde.

BRASIL, Lei 10.741/2003. Estatuto do Idoso. Brasília – DF, outubro de 2003.

BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social, Lei nº 8.842/1994. Política Nacional do Idoso. Brasília DF, janeiro de 1994.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil. 1998

CASTELO, Graziela; LAVALLE, Adrian Gurza. Sociedade civil, representação e a dupla face da Accountability, cidade do México e São Paulo. Salvador, 2008.

CONSELHO DOS DIREITOS DO IDOSO DO DF. Brasília. Ata da 9ª Reunião Ordinária do Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal do dia 07 de Novembro de 2012.

CONSELHO DOS DIREITOS DO IDOSO DO DF. Define os procedimentos para o registro das entidades não-governamentais, bem como da inscrição dos programas, projetos e serviços das entidades governamentais e não-governamentais de atendimento e assistência à pessoa idosa no Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal. Resolução nº 40, de 02 de julho de 2013.

CONSELHO DOS DIREITOS DO IDOSO DO DF. Relatório de Gestão Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal Gestão 2011-2013. Brasília, 2014.

CONSELHO DOS DIREITOS DO IDOSO DO DF. Resolução nº 16/2012 que dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno do Conselho dos Direitos do Idoso do DF. Brasília, 2012.

CORBARI, E. C. Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania. In Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil. 2004.

CUNHA, E. Democracia e Controle Público. In: ALMEIDA, Débora (Org.). Participação e Controle Social na Saúde. Belo Horizonte, 2011.

CUNHA, E.S.M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER.L (org). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo. Cortez,2010

CUNHA, E.S.M. Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social. Belo Horizonte. Tese (doutorado) apresentada ao Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

CUNHA, E.S.M. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER. L. (Org.) A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 218, de 26 de dezembro de 1991. Brasília dezembro de 1991.

DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 3.575, de 8 de abril de 2005. Brasília, abril de 2005.

DISTRITO FEDERAL. LEI Nº 4.602, de 15 DE julho DE 2011. Brasília 2011.

EVANGELISTA. L. Controle Social Versus Transparência Pública: Uma Questão de Cidadania. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação e Pesquisa. Brasília, 2010.

FINLEY, M. (1988), Democracia: antiga e moderna. Rio de janeiro: Graal (pp. 17-53)

O'DONNEL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. Setembro de 1997.

PERUZZOTI, E. A Política de Accountability Social na América Latina. Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

PINHO. J.A.G. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*. In Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, 2009.