

**Universidade Federal de Minas Gerais  
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais  
Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais**

**OS DIREITOS DA PESSOA IDOSA  
NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL**

**MARCIA CRISTINA DE OLIVEIRA**

**Brasília, Agosto de 2012**

**MARCIA CRISTINA DE OLIVEIRA**

**OS DIREITOS DA PESSOA IDOSA  
NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL**

**Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para a conclusão do Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.**

**Prof. Fernando de Barros Filgueiras**

**Brasília, Agosto de 2012**

**MARCIA CRISTINA DE OLIVEIRA**

**OS DIREITOS DA PESSOA IDOSA  
NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL**

**Monografia apresentada à Universidade Federal de  
Minas Gerais, como requisito para a conclusão do  
Curso Democracia Participativa, República e  
Movimentos Sociais**

**Aprovada em 18/10/2012**

**Banca Examinadora**

***Ana Paula Repolês***

***Márcia Soares***

**Brasília, Agosto de 2012**

### ***Dedicatória***

Aos brasileiros que, com utopia e resiliência continuam lutando e acreditando que o Brasil ainda será um país de todos!

### ***Agradecimentos***

Aos mestres e colegas que acompanharam este árduo percurso, meu respeito.

A minha família, pelo apoio e crença incondicionais, meu carinho.

São cinco os princípios da democracia. São cinco e, juntos, totalmente suficientes. Cada um separado já é uma revolução. Pensar a *liberdade*, o que acontece em sua falta e o que se pode fazer com sua presença. A *igualdade*, o direito de absolutamente todos e a luta sem fim para que seja realidade. E assim o poder da *solidariedade*, a riqueza da *diversidade* e a força da *participação*.

E quanta mudança ocorre por meio deles. Se cada um separado quase daria para transformar o mundo, imagine todos eles juntos. O desafio de juntar igualdade com diversidade; de temperar com solidariedade conseguida pela participação. Essa é a questão da democracia: a simultaneidade na realização concreta dos cinco princípios, meta sempre irrealizável, e ao mesmo tempo, possível de se tentar a cada passo, em cada relação, em cada aspecto da vida.

(...) Cidadania e democracia se fundam em princípios éticos e, por isso, têm o infinito como seu limite. Não existe o limite para a solidariedade, para a liberdade, para a igualdade, para a participação e para a diversidade... A democracia é uma obra inesgotável.

(Conversando com Betinho. In: **Democracia Viva**. N.28, ago./set. 2005)

## **RESUMO**

Este texto apresenta um breve estudo sobre o cenário da redemocratização no Brasil, naquilo que tange as questões da participação da população e a possibilidade de incidência nos processos de proposição e monitoramento das políticas públicas. A partir dessa sistematização buscou entender melhor como tem se dado a garantia dos Direitos da Pessoa Idosa e a participação deste segmento da população nos espaços decisórios das políticas públicas.

## **LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS**

**CNDI** – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso

**CNDPI** – Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa

**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econmica Aplicada

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios

**SDH/PR** – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

**TSE** – Tribunal Superior Eleitoral



## **SUMÁRIO**

<b>Apresentação</b>	p. 10
<b>Introdução</b>	p. 12
<b>1- Democracia e Participação no Brasil</b>	p. 16
1.1- Significados da participação	p. 16
1.2- Espaços de participação	p. 23
<b>2- Envelhecimento e Direitos Humanos</b>	p. 26
2.1- Envelhecer em contextos de mudança	p. 26
2.2- O Direito Humano ao envelhecimento digno	p. 28
<b>3 – Espaços de Participação e Direitos da Pessoa Idosa</b>	p. 33
3.1 - Os Conselhos de Direitos do Idoso	p. 34
3.2 - As Conferências Nacionais	p. 35
<b>4 – Considerações Finais</b>	p. 39
<b>Referências Bibliográficas</b>	p. 41

## APRESENTAÇÃO

Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.<sup>1</sup>

Viver com dignidade em um contexto de respeito aos direitos fundamentais tem sido uma busca permanente da sociedade civil e dos movimentos sociais, processo que se acentuou nas décadas finais do século XX, período conhecido como *redemocratização do Brasil*. Foi a partir dos anos oitenta que os processos de defesa e concretização dos Direitos Constitucionais e dos Direitos Humanos ganharam nova energia e visibilidade, e, culturalmente, passaram a fazer parte do cotidiano nacional de uma maneira mais universalizada. Podemos considerar que, com fim da ditadura, a retomada dos princípios e garantias universais, instituintes da vida, e da vida em comunidade, se tornou um objetivo para a sociedade brasileira.

Ao longo dos quase 30 anos de redemocratização, observamos muitos avanços nas conquistas dos direitos civis, políticos, sociais, culturais e ambientais, garantidos principalmente por meio da consolidação de um marco jurídico que se amplia e se qualifica diante das novas demandas, e também por meio da instituição de espaços e estratégias de participação na vida política do país. Temos uma nova Constituição; foram criados Conselhos de Direitos, Estatutos e Ouvidorias; instituídas Conferências, Audiências Públicas e Orçamentos Participativos.

Com certeza vivemos tempos nos quais a democracia, a cidadania, a participação e os direitos fundamentais ganham novos significados e devem ser a referência para a estruturação de políticas públicas cada vez mais inclusivas, capazes de atender as necessidades dos diferentes segmentos sociais, e, principalmente, ser um poderoso instrumento de combate às desigualdades de todos os tipos, ainda persistentes em nosso país.

Este trabalho teve por objetivo investigar a condição da pessoa idosa no contexto de ampliação de direitos do povo brasileiro. Focou alguns aspectos tidos como relevantes para a compreensão daquilo que foi uma temática permanente do curso: *a qualificação da democracia a partir da ampliação dos*

---

<sup>1</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Artigo 1º.

*espaços de participação e da capacidade de incidir nas políticas.* Também buscou explicitar que “ser uma pessoa idosa” é uma condição que se amplia de maneira significativa no mundo e no Brasil, fato que atribui ao contexto nacional o desafio de pensar políticas para a superação das desigualdades existentes no tempo presente, e também de criar perspectivas e estruturas que garantam de maneira definitiva que o processo de envelhecimento no país seja vivido de maneira digna por todos os idosos brasileiros.

## INTRODUÇÃO

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I- construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II- garantir o desenvolvimento nacional;  
III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.<sup>2</sup>

As lutas travadas no campo dos direitos, assim como as conquistas oriundas de tais lutas, nos possibilitam perceber melhor o que tem sido feito no Brasil quando o assunto é o papel do Estado frente aos desafios da garantia da cidadania plena de seu povo. Ao contrário do que vivemos na primeira metade do séc. XX, as últimas três décadas foram marcadas por uma acentuada qualificação de nossa democracia, e, portanto, da consolidação de políticas públicas mais inclusivas e diversificadas. Diante disso, muitos segmentos da sociedade, entre eles o segmento das pessoas idosas, passaram a ser reconhecidos em suas especificidades e tiveram garantidos direitos antes ignorados.

As mudanças culturais, aquelas que definem nossos modos de ser, agir, e pensar, ganham universalidade quando amparadas na construção de um referencial jurídico-formal. Ao mesmo tempo, as mudanças desencadeadas pelos textos legais só encontram sentido quando refletem os anseios e sentimentos coletivos. Assim, cultura e ação política se completam em cenários de transformação, e, é nesse encontro de mudanças aceleradas, de composição de forças e de significados, que a temática do envelhecimento digno vem se constituindo.

Registrou-se nas últimas décadas uma mudança extraordinária no perfil etário da população mundial. Graças aos progressos possíveis nos campos da saúde, da segurança, da tecnologia, da alimentação, etc., estamos vivendo mais. No entanto, se o aumento da longevidade deveria significar “viver melhor”, somos testemunhas que isso não está ocorrendo para todos os idosos brasileiros. Nos países em desenvolvimento, nos quais as desigualdades são obstáculos concretos à cidadania plena, somos obrigados a reconhecer que o

---

<sup>2</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigo 3.

aumento da longevidade não tem significado melhoria na qualidade de vida, pelo contrário, a vida na velhice se vê precarizada em uma sociedade que ainda busca o fortalecimento de sua democracia e que os Direitos Humanos são interpretados pelo viés *do tabu, do senso comum*, ou como sendo privilégio de algumas elites. Em uma sociedade na qual a desigualdade resiste em retroceder.

Como já dito anteriormente, o fenômeno do envelhecimento atinge toda a população mundial, fato que tem levado governos e sociedade civil a compartilhar ações que resultem na compreensão desse fenômeno, e também ao desenvolvimento de estratégias que possam significar um avanço na capacidade de desenvolver políticas públicas diferenciadas e inclusivas para que a população idosa possa ter, além do aumento da expectativa de vida, uma vida mais saudável, ativa e socialmente integrada.

No Brasil essa temática passou a fazer parte da pauta das políticas públicas em tempos recentes. A Constituição Federal de 1988, no artigo 203, anunciou, no âmbito da Assistência Social, a responsabilidade do Estado em relação ao segmento dos idosos:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

Tal 'aceno', agregado a todas as possibilidades que se colocavam (e ainda se colocam), no processo de crescente democratização do país, foi decisivo na configuração de um marco referencial (legal e teórico), subsídio para a compreensão das realidades e dos imaginários que ainda conformam a vida dos idosos brasileiros. Ao mesmo tempo, esse marco anuncia uma nova concepção, e por que não dizer, uma nova cultura no olhar e no acolher os saberes, as potencialidades e as demandas inerentes à terceira idade.

O Brasil possui cerca de 19 milhões de pessoas com 60 anos ou mais, o que representa mais de 10% da população brasileira<sup>3</sup>. A previsão é que esse contingente atingirá 32 milhões até 2025 e fará do país o sexto em número de idosos no mundo.

---

<sup>3</sup> IBGE, 2009.

O envelhecimento da população é reflexo, principalmente, dos avanços da medicina moderna, que permitiram melhores condições de saúde à população com idade mais avançada, fato que se repete em vários países. Além de viver mais, os idosos brasileiros também obtiveram melhoria da renda nos últimos dez anos. Mais de 80% das pessoas acima de 60 anos ganham ao menos um salário e a grande maioria recebe aposentadoria e pensões. Mas, apesar de estarem aposentados, muitos idosos continuam no mercado de trabalho: quase 6 milhões de pessoas com mais de 60 anos trabalham, representando 30,9% do total. Mesmo na população com 70 anos, o percentual é significativo: 18,4% têm atividade remunerada. Não por acaso os idosos são responsáveis pela manutenção de 25% das casas no País.

A II Conferência Mundial do Envelhecimento (Madri, 2002), confirmou, diante do diagnóstico do envelhecimento crescente da população mundial, a necessidade de criação de políticas públicas capazes de atender as demandas da população idosa, entendendo ser esse cenário mais que um momento pontual, mas sim, uma tendência persistente que exigiria dos governos ações capazes de modificar a cultura sócio-política das comunidades, das pessoas e dos países. Desta constatação foi proposta uma ação articulada em três grandes eixos prioritários: *pessoas idosas e o desenvolvimento; promoção da saúde e bem-estar na velhice; e criação de ambiente propício e favorável*. A II Conferência teve muitos méritos, entre eles o de pautar o envelhecimento segundo uma perspectiva afirmativa, que reconhece de maneira mais detalhada e inclusiva as demandas e potencialidades da pessoa idosa.

Assim, as políticas devem ser mais integradas (capazes de articular as mais diferentes áreas sociais: saúde, educação, trabalho, lazer, cultura, moradia, segurança) e promover padrões de vida cada vez mais dignos e significativos aos idosos (garantia da manutenção dos laços familiares e comunitários, valorização das experiências acumuladas).

No Brasil, o Estatuto do Idoso e a ação dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, traduzem as orientações sistematizadas em Madri (2002), em dispositivos legais, além de reafirmar os princípios e diretrizes assumidos na Lei 8.842/1994<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e cria o Conselho Nacional do Idoso.

Já possuímos um conjunto de estudos, leis e instituições capazes de imprimir a mudança necessária em nossas sociedades naquilo que tange a compreensão do que seja viver e conviver em contextos nos quais ser idoso não pode representar abandono, doença, pobreza. Envelhecer não pode significar perda de direitos, mas a incondicional reafirmação dos mesmos. Diante disso, como tem se dado a proposição, monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas aos idosos? Em um Brasil que se pretende mais democrático, como pensar e garantir a participação desse segmento nos espaços decisórios dos destinos de todos os cidadãos? O que está sendo desenhado para que realmente tenhamos uma sociedade mais justa e solidária quando a temática é a pessoa idosa e a garantia do envelhecimento ativo?

# 1- DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Se as coisas são inatingíveis... ora!  
Não é motivo para não querê-las...  
Que tristes os caminhos se não fora  
A mágica presença das estrelas.<sup>5</sup>

## 1.1- Significados da participação

Pensar e fazer a democracia acontecer em sua plenitude talvez seja um dos maiores desafios enfrentados pelas sociedades contemporâneas. Outros existem e estão nas pautas governamentais: desenvolvimento sustentável com justiça social, relações internacionais e cultura da paz, por exemplo; mas a questão da instituição de uma democracia na qual os processos de participação sejam efetivos e capazes de enfrentar e superar as imensas desigualdades existentes parece ser o eixo a dar sustentação a agendas mais promissoras e avançadas do ponto de vista da viabilidade e do fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil.

O ideário democrático há muito vem sendo analisado e problematizado naquilo que diz respeito a como a democracia se realizou, e se realiza, nos diferentes contextos e períodos da história.

Segundo AVRITZER (2000: 25), *“A teoria democrática, de Rousseau até os nossos dias, tem tido uma relação histórica circular como conceito de deliberação. (...) A teoria democrática, (...), tem tratado a relação entre prática democrática e o processo deliberativo de duas formas distintas.”* Tradição no pensamento teórico, o elitismo democrático vincula a inevitável ampliação da burocracia à restrição da qualificação e da ampliação das possibilidades da participação (debate e argumentação), ou seja, tende a considerar a representatividade (processos eleitorais e formação de governos) como forma privilegiada de exercício democrático.

Nesse sentido AVRITZER (2000:31), sugere a existência de pelo menos três elementos centrais da teoria democrática, que se tornou hegemônica na primeira metade do século XX: a impossibilidade de abordar e resolver as diferenças culturais por meio da argumentação; a “pseudo

---

<sup>5</sup> Mario Quintana. *Da utopias*. In: **Espelho Mágico**. 1948.



existência” de uma inter-relação entre administração não participativa e a racionalidade burocrática (eficiência); a ideia de que o processo eleitoral representa e reflete opções individuais definidas a priori.

A partir dos anos 70, esse paradigma passou a ser questionado, principalmente quando confrontado com a realidade prática e com a diversidade de demandas políticas e sociais. Além da contradição com a ideia central de democracia (participação e soberania), também verificou-se o movimento de diferentes contextos apresentando inovadoras possibilidades que articulavam participação, representatividade e gestão de políticas de maneira mais coerente ao ideal democrático.

Tal processo se deu principalmente com a retomada da centralidade da argumentação nos processos deliberativos, cuja contribuição de Habermas é fundamental na definição de novos contornos para a teoria democrática. AVRITZER (1996: 121-123), destaca que:

Habermas demonstra a existência de uma forma distinta de racionalidade capaz de nutrir e fortalecer as formas interativas de comunicação com as quais a democracia foi identificada pelos teóricos da política moderna. A racionalidade comunicativa não estruturaria a esfera do Estado e sim a esfera pública entendida enquanto uma arena discursiva na qual os valores democráticos se formam e se reproduzem. (...)

Habermas nos oferece como solução ao problema da participação a existência de públicos não institucionalizados capazes de se organizar no nível da sociedade e forçar a compatibilização entre esfera pública e sistema político. A compatibilização entre uma soberania popular procedimentalizada e os resultados de um debate discursivo no nível da esfera pública contribuiria para a racionalização do sistema político.

No campo das práticas democráticas, o que se almeja é avançar do modelo de democracia de baixa intensidade (caracterizado por mecanismos de representação), para o modelo de democracia de alta intensidade, que busca articular mecanismos de representação e de participação, procedimento que tende a potencializar a qualificação do regime democrático naquilo que diz respeito à representatividade e à diversidade; ao alcance e à transparência dos governos e da gestão das políticas públicas.

A teoria democrática explicita um esforço de compreensão sobre como, politicamente e culturalmente as práticas democráticas vem se constituindo e

se transformando, principalmente naquilo que tange o aspecto da participação dos sujeitos nos processos decisórios. Assim, no campo teórico, a mudança se dá pela passagem de um modelo hegemônico de democracia, também chamada de democracia liberal, para modelos de democracia (participativa, popular, desenvolvimentista) que contemplem de forma mais diversificada e inclusiva os anseios dos sujeitos. Na prática, nos deparamos com o desafio de avançarmos de uma democracia de baixa intensidade, na qual a representatividade política organiza a relação Estado-sociedade civil, para um modelo de democracia de alta intensidade, caracterizada pela ampliação da participação política, agregando novos atores, novos debates e demandas, assim como ampliando as possibilidades de novos desenhos das políticas públicas. Esse processo representa o resgate de um dos princípios fundamentais da democracia: a participação, e, conseqüentemente, o empoderamento dos sujeitos.

Retomar os princípios republicanos (**liberdade** enquanto possibilidade do cidadão participar das decisões que afetam os destinos de sua cidade; **igualdade** entre os cidadãos como condição necessária para o exercício da liberdade; **universalização** da igualdade entre os homens; **soberania** do povo; **representatividade**; **pluralidade** no interior da representação; **Constituição** soberana), nos indica que não necessariamente qualquer democracia seja capaz de garantir o exercício pleno da cidadania, principalmente quando consideramos o modelo hegemônico da democracia liberal, consolidada na perspectiva da representatividade.

A efetividade da democracia de baixa intensidade está a ser questionada desde a segunda metade do séc. XX, por não conseguir dar respostas mais diversificadas e inclusivas aos cenários políticos atuais, o que implica uma revisão do papel e da importância dos sujeitos no cotidiano político. AVRITZER E SANTOS (2003) descrevem essa situação, afirmando que,

Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma crise grave desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla

patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do absenteísmo; e a patologia da representação, o fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

Considerar a democracia na perspectiva do republicanismo é ter no princípio da liberdade a condição necessária e indispensável para participação dos sujeitos na vida pública, ou seja, na definição, na gestão e na avaliação das políticas públicas e nos processos decisórios da nação. Revisitar tais postulados favorece a reflexão sobre as dinâmicas existentes no universo da redemocratização dos Estados, e, também, subsidia a proposição de estratégias de construção de uma sociedade livre, mais republicana.

Aprimorar a democracia implica promover, estreitar e consolidar a relação Estado-sociedade civil naquilo que diz respeito a ampliar significativamente a participação política dos cidadãos, guiada pelos valores republicanos. Garantir a participação para além do processo eleitoral significa ampliar a concepção de cidadania, compreendida enquanto participação política na construção de uma sociedade livre, porque os sujeitos triam para si a tarefa de atuar ativamente nos processos decisórios daquilo que é de interesse de todos.

A história recente da democracia nos permite perceber pelo menos 3 grandes debates que refletem o esforço de compreensão sobre como, politicamente e culturalmente as práticas democráticas se constituíram e se transformaram ao longo do tempo. No campo conceitual a disputa se concentrou em aspectos que explicam a concepção “hegemônica de democracia” (democracia liberal), abarcando neste sentido, dois momentos:

- **Primeiro debate:** 1ª. Metade do século XX – Desejabilidade da democracia. Pauta a democracia como forma de governo. Restrição das formas de participação (eleições).
- **Segundo debate:** 2ª. Metade do século XX – Condições estruturais da democracia. Compatibilidade, ou não, da democracia e capitalismo. Reflexão sobre qual estrutura garantiria a existência da democracia de alta intensidade? Mudanças estruturais levariam à Democracia de alta intensidade ou a

existência da democracia de alta intensidade é que levaria à mudanças estruturais (virtualidades redistributivas da democracia).

- **Terceiro debate:** Pós anos 70 - Fim da Guerra Fria e Globalização – Patologia da participação e patologia da representação. Questiona o modelo hegemônico e recupera a capacidade de olhar e considerar as práticas historicamente construídas (a existência de outros modelos de democracia além do liberal: participativa, popular, desenvolvimentista). Este novo debate, além de problematizar os anteriores, propõe outra compreensão das realidades, e, portanto, o resgate de um dos princípios fundamentais da democracia, a participação.

AVRITZER E SANTOS (2003), chamam a atenção para o aspecto de qualificação da democracia, que passa necessariamente por processos de diversificação das experiências e qualidade das conquistas:

Todos os países incluídos nesse projeto passaram por processos de transição ou de ampliação democrática a partir dos anos 70. Portugal foi um dos países pelos quais se iniciou a chamada 'terceira onda de democratização', ainda nos anos 70. Brasil e África do Sul foram países atingidos pela onda de democratização nos anos 80 e 90, o mesmo acontecendo com Moçambique, depois de ter passado pela experiência revolucionária e socialista na primeira década após a independência. A Colômbia seguiu uma via diferente: apesar de não ter tido um regime autoritário-militar, ao contrário do que aconteceu com a maioria dos outros países da América Latina, ela realizou, no começo dos anos 90, um amplo esforço de negociação social que resultou em uma nova Constituição e uma lei de participação cidadã. A Índia pode ser considerada, entre os países do Sul, aquele com maior continuidade democrática, ainda que, alguns dos importantes processos de democracia participativa no país estejam ligados à descentralização e a tradições de participação diferenciadas ao nível local, recentemente resgatadas.

Em todos os casos, junto com a ampliação da democracia ou sua restauração, houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática societária vigente. Assim, todos os casos de democracia participativa estudados iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas na política.

Parece não haver dúvida sobre os caminhos que podem qualificar ainda mais as democracias no sentido de se consolidarem enquanto regimes de governo que sejam capazes de corresponder às demandas, expectativas e especificidades das populações. Não podemos, em hipótese alguma, fechar os olhos, para as múltiplas experiências em curso, sabendo que são experiências

da vivência social e humana, portanto, construções histórico-culturais, específicas, únicas. A história tem nos mostrado o perigo de ideias e concepções únicas.

No Brasil essa transição é muito evidente e, o período de eleições municipais é exemplar nesse aspecto: as pautas dos debates e das propostas de governo se concentraram nos aspectos da escolha de um representante que melhor possa decidir, ou naquele que melhor possa realizar as expectativas da maioria da população. Nos grandes centros (capitais e regiões metropolitanas), os discursos e as propostas dos candidatos, abarcam de maneira genérica as principais áreas das políticas públicas: obras, saúde, educação, segurança, trabalho, moradia. Todas sempre na perspectiva de uma ação governamental pouco debatida, repleta de senso comum, generalismos e imediatismos. O futuro governante, quase sempre se apresenta com ‘ares de salvador do mundo’ e, ou, ‘iluminado pela melhor ideia’. No entanto, a pauta da participação, da transparência e da corresponsabilidade pelos rumos das políticas públicas ao longo dos futuros governos é uma ausência gritante.

Mesmo na propaganda oficial (TSE), a marca é a da participação nas urnas (por sinal, pautada em um discurso moralista e apelativo). A chamada para participação permanente na definição das políticas públicas e no monitoramento das mesmas é tema ‘esquecido’, até mesmo por aqueles governantes que valorizaram e ampliaram a participação popular por meio de dispositivos democráticos (Orçamento Participativo, Fóruns Conferências, por exemplo).

É de se questionar por que a visibilidade e mobilização que o processo eleitoral provoca não são potencializadas a favor da consolidação da democracia de alta intensidade, mesmo nos cenários em que tais movimentos têm se mostrado fortemente favoráveis à constituição de políticas públicas mais efetivas.

Esse descompasso pode ilustrar o desafio assinalado por SANTOS e AVRITZER (2003): *“O que se almeja é reinventar a emancipação social”*. Ou seja, precisamos superar o conformismo e imobilismo da nossa democracia “caduca” (das urnas...), e valorizar e praticar a democracia da participação; que se alimenta dos debates, das diferentes realidades e

demandas dos segmentos da população. Esta é a dinâmica a ser vivida, elaborada, e pronunciada nos tempos atuais. Podemos e devemos nos voltar para algumas experiências em curso no país: experiências de criação e consolidação de espaços públicos de participação e diálogo, nos quais é real e concreto pensar e fazer política na perspectiva da qualidade e da diversidade, mesmo em contextos nos quais a convivência com padrões de autoritarismo, clientelismo e violência são a tônica da política e do convívio social. Diante dessa possibilidade “... a questão não é saber se um dado país está preparado para a democracia, mas antes, de partir da ideia que qualquer país se prepara através da democracia.” (Sen, 1999:4)<sup>6</sup>

Desde 2003 a ideia de complementaridade entre a democracia representativa e democracia participativa, vem sendo exercitada a partir de uma experiência promovida no âmbito do Governo Federal, com desdobramentos nos estados e municípios, conforme constata LAMBERTUCCI (2009: 72-73):

A governabilidade política do país é constituída por meio da relação do Poder Executivo com o Legislativo – democracia representativa-, mas, no atual mandato presidencial, ganha importância a relação do estado com a sociedade-democracia participativa. Ambas se complementam, fortalecendo a democracia de um modo geral.

Na concepção desse governo não existe contradição entre modalidades de representação participativa (conferências, conselhos, mesas de diálogos, ouvidorias e precursoras) e representativa. Elas são absolutamente complementares. As demandas sociais, que muitas vezes são dinâmicas e mudam rapidamente, exigem debate contínuo. Neste contexto a participação social assume lugar de importância, porque possibilita o diálogo cotidiano, permanente e dinâmico entre a sociedade e os vários representantes, estejam eles no Executivo ou no Legislativo, e permite canais de influência consistentes.

Muito há que avançarmos nessa empreitada, muito está em curso, de maneira inovadora, contextualizada. Cenários em que o valor da argumentação e da diversidade das experiências de vida ganham destaque e passam a ser referência para a construção de realidades socialmente mais democráticas, mas também, mais justas e mais solidárias.

---

<sup>6</sup> SANTOS E AVRITZER, 2003.

## 1.2- Espaços de participação

A Constituição Federal de 1988 formalizou no campo da lei a demanda por formas mais qualitativas de participação da sociedade civil nos processos de proposição, implantação e acompanhamento das políticas públicas. Inúmeros dispositivos e espaços de participação foram criados (Conselhos, Fóruns, Conferências, Audiências, Orçamentos Participativos, entre outros), tendo a legislação como um dos aportes para a estruturação de grupos de trabalho e rotinas voltadas a processos participativos.

A garantia de um maior empoderamento dos segmentos sociais para a construção das políticas públicas nessas instituições participativas, passa por algumas variáveis, a saber:

- *desenho institucional*: que representa os parâmetros, regras e procedimentos e que influem diretamente nos resultados da participação, nos quesitos de efetividade, equidade e extensão da participação no interior dessas estruturas. Este aspecto determina o caráter da participação, a qualidade de deliberação, a capacidade de informar os representantes, os cidadãos e fomentar a cidadania, na relação com o estado em termo de controle público e na capacidade de mobilização popular.

- *contextuais* (associativismo civil, situação financeira e administrativa dos lugares que abrigam tais instituições e natureza da política pública): são relativas ao contexto onde as instituições vigoram, ou seja, a situação administrativa e financeira do local onde estão instaladas e as políticas públicas vinculadas a tais instituições. Estes aspectos determinam a autonomia das instituições nos processos de participação política naquilo que tange as decisões tomadas.

- *políticas*: são relativas à capacidade de interação entre sociedade civil e sociedade política, ou seja, à confluência do desejo de participar dos processos políticos e a criação efetiva de espaços, momentos e políticas que favoreçam e legitimem a participação. Estes aspectos tendem a influenciar na primeira variável apontada.

LAMBERTUCCI (2009: 71), destaca a importância da história recente da participação social, em espaços institucionalizados de formulação de políticas públicas:

O Governo do Presidente Lula recuperou as funções do Estado combatidas pelo esvaziamento neoliberal, o que possibilitou maior eficiência administrativa, ações mais contundentes contra a corrupção e mais transparência.

Por outro lado, adotou, na gestão pública, o diálogo social com as entidades da sociedade civil e o fortalecimento e consolidação dos espaços de participação social como forma de elaboração, aperfeiçoamento e acompanhamento das políticas públicas, sempre reconhecendo a importância das entidades da sociedade civil e respeitando sua representatividade e autonomia.

A participação social no Governo Lula é uma necessidade e assume papel central porque amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a democracia participativa revela-se um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade brasileira.

ABERS e KECK (2008:101) descrevem parte desse processo, com foco na criação de Conselhos:

É importante notar que, no Brasil, a demanda por maior participação em instituições convencionais de tomada de decisão (partidos, parlamento) coincidiu, no tempo, com demandas por novos espaços autônomos de participação na sociedade civil. Elas cresceram a partir de uma raiz comum e buscavam a inclusão de classes sociais e grupos antes marginalizados. Além de emergirem no mesmo período, essas lutas envolviam, em muitos casos, os mesmos indivíduos. No entanto, apesar de a democratização ter ampliado o perfil social dos parlamentares, a política parlamentar permaneceu uma arena mais propensa à barganha clientelista do que aos debates sobre políticas públicas, regras e convenções (Ames, 2002). Nos anos 90, a frustração com a política convencional alimentou a esperança de que os conselhos criassem a possibilidade de uma representação mais “autêntica”.

Sobre a criação de Conselhos, as autoras destacam que o processo de eleição e, ou, indicação dos conselheiros (normatizada), tende a criar descompassos tanto no papel individual exercido por cada conselheiro, como no desempenho da função institucional, fatores que comprometem o princípio da representatividade e da participação, tão caros à democracia almejada. Segundo elas:

Enquanto os conselhos regidos por legislação nacional são normalmente obrigados a realizar eleições abertas, e as organizações de cada categoria escolhem seus próprios representantes, aqueles estabelecidos por legislação local frequentemente permitem que o governo escolha membros que julgue adequados. Ao contrário do orçamento participativo, onde, em princípio, os participantes das assembleias são os próprios cidadãos, a participação nos conselhos gestores é indireta. Embora boa parte da literatura brasileira sobre os



conselhos gestores os veja como novas arenas deliberativas que encorajariam a expansão da participação direta dos cidadãos no processo de decisão pública, a estrutura organizacional dos conselhos contraria essa visão. De um lado, os participantes não estatais são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidas por outras organizações. Do outro lado, cerca de metade dos assentos são ocupados por funcionários públicos, indicados para “representar” a posição dos órgãos estatais envolvidos. A pergunta “quem estes atores representam?” surge, na prática, assim que membros indicados por associações civis adquirem responsabilidades formais na definição de políticas públicas. (...) A maior parte das associações da sociedade civil é auto organizada; seus líderes não são escolhidos ou autorizados diretamente pelo público mais amplo que alegam representar. A questão que emerge, portanto, é saber: como as associações podem participar de forma legítima de processos de tomada de decisão na esfera pública? (2008:104)

É evidente que a realidade das práticas ainda não corresponde ao proposto pela legislação; seja pelo caráter inovador da lei diante de uma cultura de baixa ênfase na participação; seja pelo não conhecimento por parte da sociedade civil do novo paradigma e seus respectivos dispositivos; ou ainda pelo fato desses dispositivos estarem sendo indevidamente apropriados por grupos específicos em defesa de interesses pessoais. As experiências têm mostrado que muito precisa se avançar na consolidação de tais propostas. O cenário acima apresentado é preocupante, uma vez que os procedimentos de democratização estão definidos para todas as esferas administrativas. Entender essa dinâmica e o quanto ela promove ou dificulta a consolidação da democracia de alta intensidade, pode favorecer a adoção de estratégias que determinem avanços na relação Estado-sociedade civil.

No contexto do envelhecimento, a atuação dos Conselhos e a promoção das Conferências são recentes. Tais políticas voltadas para a pessoa idosa datam somente 10 anos, e ainda demandam mais conhecimento e participação social, quando a perspectiva é a da abrangência, da intersetorialidade e da diversidade.

## **2- ENVELHECIMENTO E DIREITOS HUMANOS**

O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.<sup>7</sup>

### **2.1 – Envelhecer em contextos de mudança**

A cidadania não se basta pela existência de um conjunto de leis que explicitam e regulam a relação Estado-sociedade civil. A concretude da cidadania se dá pela consciência e vivência da sociedade de seus direitos e deveres. É na dinâmica do cotidiano que nos percebemos e nos fazemos mais cidadãos e reafirmamos a nossa igualdade em dignidade. Somos iguais em nossa diversidade e estas não podem ser transformadas em desigualdades. O Estado deve estar atento às condições que podem tornar o envelhecimento um processo de precarização da vida.

O envelhecimento populacional é uma situação complexa e impacta as dinâmicas das relações sociais, econômicas e políticas. Nesse contexto é necessário o estabelecimento de pactos que garantam o diálogo e a gestão de políticas cada vez mais intersetoriais de modo a garantir a constituição de redes sociais de proteção capazes de atender na integridade a pessoa idosa, tendo por foco o envelhecimento ativo.

Tal desafio é permanente em uma sociedade em que as mudanças são constantes, definidas, principalmente por uma cultura política neoliberal e por um desenvolvimento tecnológico acelerado. No Brasil, as desigualdades são recriadas a todo momento. Sequer alcançamos um patamar de cidadania plena e já somos demandados por uma nova condição do perfil etário da população. O envelhecimento da população brasileira acontece em um cenário de frágil cidadania e de múltiplas desigualdades, por exemplo:

- a desigualdade social;
- a desigualdade de gênero;
- a desigualdade racial;
- a desigualdade educacional;

---

<sup>7</sup> BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei no. 10.741, de 1 de outubro de 2003. Art.2º.

- a fragilidade do sistema de saúde e de previdência social;
- cultura convencional na abordagem do envelhecimento;

As políticas públicas devem garantir as ações que promovam o envelhecimento digno, ao longo de toda a vida. Essa responsabilidade deve ser fruto da articulação dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), que, atuando segundo suas responsabilidades precisam estar atentos às mais diferentes demandas da população idosa. Este pacto democrático em favor do envelhecimento, ainda está por ser estabelecido.

É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade.<sup>8</sup>

Envelhecer não diz respeito apenas às pessoas idosas. Tal questão é compreendida como um direito de dimensão transversal que perpassa as mais diversas políticas de direitos sociais, como saúde, trabalho, previdência e assistência social, transporte, habitação, justiça, entre outras. Ao mesmo tempo, também é vivenciado na verticalidade. Para envelhecer bem é preciso ter tido direito a uma boa gestação, a um parto em boas condições, a uma infância protegida e com acesso a estímulos e aprendizagem, a uma juventude com oportunidades de formação e de ingresso no trabalho, a uma vida adulta com recursos profissionais, participação política, cobertura previdenciária e possibilidade de constituição de família, de ter filhos e netos, para chegar à fase da velhice de forma ativa e saudável e usufruir de tudo o que foi conquistado ao longo da vida.

É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.<sup>9</sup>

Nesse sentido, poder envelhecer em segurança, com dignidade, representa uma grande conquista para a nossa sociedade, com repercussões sociais, demográficas, jurídicas, políticas, éticas, filosóficas, em torno do que

---

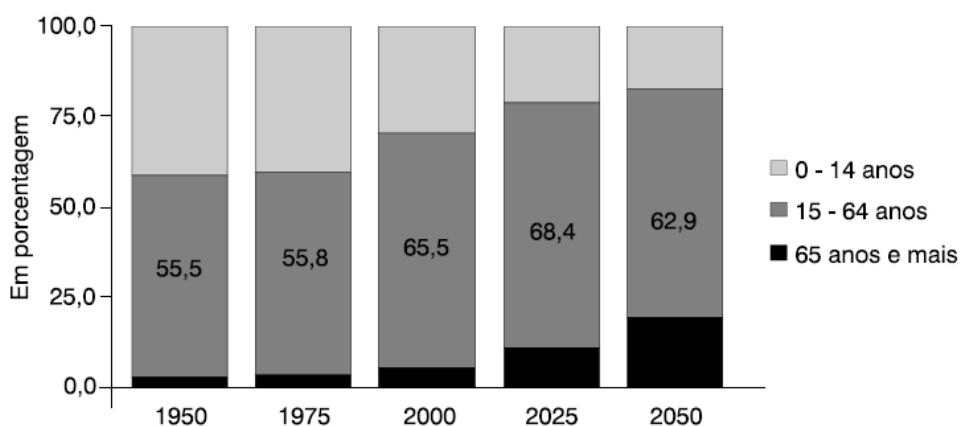
<sup>8</sup> BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei no. 10.741, de 1 de outubro de 2003. Art.10.

<sup>9</sup> BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei no. 10.741, de 1 de outubro de 2003. Art.3º.

representa o prolongamento da vida humana, tanto para o indivíduo quanto para o país. Por isso, envelhecer exige a construção de políticas que atuem de forma integral e integrada, que se atualizem permanentemente, destinadas não apenas para os idosos, mas para pessoas de todas as idades, gêneros e condição social; que sejam eficientes ao longo de todo o curso da vida da população, pois, não é apenas a vida da pessoa que muda quando ela envelhece: a vida da família também muda.

O perfil demográfico da população brasileira está cada vez mais envelhecido. Em 2008, para cada grupo de 100 crianças de 0 a 14 anos existiam 24,7 idosos de 65 anos ou mais. Em 2050, o quadro deve mudar e para cada 100 crianças de 0 a 14 anos existirão 172,7 idosos. Segundo a projeção do IBGE, o país continuará avançando na vida média de sua população, alcançando em 2050 o patamar de 81,29 anos.

**Gráfico1-** Distribuição da população por grupos etários Brasil– 1950-2050<sup>10</sup>



## 2.2 – O Direito Humano ao envelhecimento

Democracia e cidadania adquirem na atualidade novos sentidos ao passar por mudanças que qualificam o nosso modo de fazer a política e de compreender o papel do Estado. Da representação para a participação. Da passividade para a atividade. De receptor de políticas, para propositor e

---

<sup>10</sup> Brasil. Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República. 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. 2011. Caderno do Delegado.

avaliador de políticas. Novos sujeitos em novos contextos. A abordagem sobre o envelhecimento que ora ganha destaque em nosso país, é, portanto, uma oportunidade para ressignificarmos nossos imaginários e práticas acerca do que desejamos para a nossa sociedade.

É preciso ter a clareza de que os caminhos a serem assumidos pelas políticas públicas voltadas aos idosos não podem simplesmente significar uma ação preventiva frente aquilo que o presente e o futuro nos revelam acerca do “envelhecimento das populações”; ao contrário, a cultura a nos mover precisa ser decorrente do permanente exercício de assumir e promover os Direitos Humanos.

Alguns marcos nos remetem ao processo de construção dos direitos humanos e dos direitos da pessoa idosa. É na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que encontramos o ‘embrião’ desse paradigma:

Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>11</sup>

O Brasil é signatário de pactos internacionais, como o Pacto de Madri, que reconhece ser o envelhecimento da população a maior conquista da humanidade propondo que tal situação deve ser entendida não como um problema, mas como um marco positivo. A 2ª. Conferência Mundial sobre o Envelhecimento (Madri, 2002), anunciou as preocupações e desafios diante do cenário etário-demográfico em mudança e lançou um novo olhar para a questão do envelhecimento mundial. Assumiu a condição de envelhecimento como uma oportunidade e destacou a necessidade da promoção de ações fundamentadas na perspectiva inclusiva e dos direitos humanos; na valorização das contribuições e da participação cidadã dos idosos; além de sugerir a atuação conjunta do Estado e da sociedade no processo de constituição de uma nova cultura.

---

<sup>11</sup> Artigo 25, Inciso I.

Como principal desdobramento da Conferência foi proposto o “*Plano de Ação Internacional para o envelhecimento*”, com estratégias e metas voltadas ao aprimoramento e intensificação das ações a serem desencadeadas nos países signatários. Nesse sentido, o documento destaca que:

Os governos têm a responsabilidade primordial de aplicar as recomendações gerais do Plano de Ação Internacional. Uma primeira medida necessária para que a aplicação do plano tenha êxito é incorporar o envelhecimento e os problemas dos idosos aos marcos nacionais de desenvolvimento e às estratégias nacionais de erradicação da pobreza. Proceder-se-á simultaneamente, à renovação dos programas, à mobilização de recursos financeiros e ao desenvolvimento de recursos humanos necessários. Por conseguinte, os progressos na aplicação do plano dependerão de que se estabeleça uma colaboração eficaz entre os governos, todos os integrantes da sociedade civil e o setor privado, assim como um ambiente propício baseado, entre outras coisas, na democracia, no império da lei, no respeito de todos os direitos humanos, nas liberdades fundamentais e no bom governo em todos os níveis, inclusive os níveis nacional e internacional.<sup>12</sup>

No Brasil tais preocupações e aspirações passaram a ganhar concretude principalmente a partir dos anos 90, no processo de redemocratização do país. Nesse cenário garantimos o início da organização de um importante marco legal no campo das políticas para a pessoa idosa: em 1994 foi promulgada a Lei da Política Nacional do Idoso (Lei 8.842 de 4 de Janeiro de 1994).

Diferentemente do Estatuto da Criança e do Adolescente e dos Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente, instituídos em 1990, o Conselho Nacional do Idoso foi criado pela Política Nacional do Idoso em 1994, mas foi constituído somente em 2002, seguido da elaboração do Estatuto do Idoso (Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003), ou seja, somente 15 anos após a CF/88. Na sequência tivemos a realização das 1ª, 2ª e 3ª. Conferências Nacionais, realizadas em 2006, 2009 e 2011, respectivamente.

Uma breve síntese do marco jurídico para o segmento da pessoa idosa evidencia os avanços nesse campo, nos últimos 20 anos:

- 1994: *Política Nacional do Idoso*. A Lei 8.842/94, na esteira da democratização e da consolidação da cidadania, definiu um novo marco jurídico, mais inclusivo, para o segmento da pessoa idosa. Nessa Lei ficou

---

<sup>12</sup> Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento. ONU. Madri. 2002. (Parágrafo 116).

definida a criação dos Conselhos de Direitos do Idoso, a elaboração do Estatuto do Idoso, além de buscar a integração das políticas voltadas à pessoa idosa e às populações minoritárias.

- 2002: *Conselho Nacional de Direito do Idoso*. Criado pela Lei 8.842/94, somente em 2002 ganhou institucionalidade, podendo exercer as finalidades de ser espaço de participação, deliberação e monitoramento das políticas da área. Hoje faz parte do organograma da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, aspecto que define os princípios que devem nortear as políticas para a população idosa.

- 2002: *Conferência Internacional sobre o Envelhecimento (Encontro de Madrid, (ONU))*. No campo internacional, as conferências se configuram como espaços de definição de novas compreensões acerca do envelhecimento, diante de um quadro de mudança do perfil demográfico da população mundial. Nesse evento o envelhecimento foi assumido pelos Estados participantes, como sendo uma oportunidade e direito fundamental de toda pessoa humana.

- 2003: *Estatuto do Idoso*. A Lei 10.741/2003 redefiniu os direitos da pessoa idosa à luz dos Direitos Humanos e das orientações do Pacto de Madrid. Definiu como princípios a proteção integral e a prioridade absoluta para a pessoa idosa. Também definiu como objetivos do Estado, e da sociedade, a instituição de políticas públicas inclusivas e intersetoriais; o combate à exclusão, à violência, à pobreza e à desigualdade social; a ampliação da rede de proteção social. Responsabilizou o Estado, a sociedade e a família, pelo cuidado e atenção ao idoso.

- *As Conferências Nacionais (Estaduais e Municipais)*. No âmbito nacional as conferências representam espaço-tempo de ampliação do debate e da participação decisória da sociedade civil, nas diretrizes da política do idoso. Desde a criação do Conselho nacional do Direito do Idoso, foram realizadas 3 Conferências Nacionais, com os respectivos temas:

- 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa: 23 a 26 de maio de 2006. *“Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa – RENADI.”*
- 2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa: 18 a 20 de março de 2009. *“Avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa: Avanços e Desafios.”*
- 3ª. Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, 23 a 25 de novembro de 2011. *“O compromisso de todos por um envelhecimento digno no Brasil.”*

Adotar a perspectiva do envelhecimento digno, e da necessária mudança cultural a ser empreendida pela sociedade, implica um compromisso firme por parte do Estado no sentido de democratizar o acesso aos bens socialmente produzidos e de garantir a vivência plena dos Direitos Humanos por todas as pessoas. Tarefa árdua, audaciosa, e urgente. Caminho que, ao ser percorrido, modifica o presente e o futuro, formando todos na e para a democracia.



### 3 - ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E DIREITOS DA PESSOA IDOSA

Homens e mulheres sempre lutaram para participar da esfera pública. Assim, além da igualdade e da liberdade, a demanda por participação sempre esteve presente nas lutas sociais nos diferentes períodos da história e de diversas formas. Participar significa incidir politicamente nas questões que dizem respeito à vida concreta das pessoas, mas, também, nos processos de tomada de decisão do Estado e dos governos, o que por sua vez, afeta de uma forma ou de outra a vida concreta das pessoas e os interesses dos diversos grupos e classe.<sup>13</sup>

Em uma sociedade democrática, pautada nos princípios republicanos, a participação e o controle social das políticas públicas são aspectos estruturantes para a consolidação de realidades sociais mais justas e inclusivas.

Nesse sentido, são vários os estudos que apontam as mudanças operadas no campo da participação, nas últimas décadas, no Brasil, em especial, nos anos do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). É neste período que temos a valorização da participação enquanto princípio democrático e a consolidação dos espaços de diálogos, debates, acompanhamento e deliberação de políticas públicas.

Tal processo se deu principalmente como contraponto às políticas neoliberais e à precarização dos serviços públicos, e valorizou e promoveu a presença e a contribuição dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada para a inauguração de novas lógicas. MORONI (2009:110), destaca que:

No processo da Constituinte (1986-1988), essas concepções políticas foram detalhadas e aprofundadas. O movimento social levou para ela, além da luta pela democratização e publicização do Estado, a necessidade do controle social, incorporando cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas (orçamento público). A Constituição de 1988 transformou essas questões em diretrizes de diversas políticas, em especial as chamadas políticas sociais. (...)

Quando da regulamentação dessas diretrizes constitucionais começaram a ser estruturados espaços públicos institucionais, como os conselhos de políticas públicas e as conferências, mecanismos que concretizam os princípios constitucionais de democratização e de controle social.

---

<sup>13</sup> MORONI, José Antônio. *O direito à participação no governo Lula*. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências Nacionais de Participação Social**. 2009. p.107.

Ainda que tardiamente, o campo das políticas voltadas às pessoas idosas ganhou impulso ao longo do Governo Lula, se constituindo a partir das perspectivas até aqui abordadas. Mas, ainda há muito que ser realizado: as políticas da área ainda são propostas na perspectiva setorial e estão alocadas de forma dispersas em diferentes ministérios e/ou secretarias; inexistente uma rede de proteção social que atenda as demandas da pessoa idosa; participação e representação ainda funcionam na lógica da democracia de baixa intensidade; o conhecimento acerca do envelhecimento e dos direitos da pessoa idosa ainda é pouco difundido; é baixa a mobilização social pela defesa desse segmento da população.

A legislação afirma que os espaços e os instrumentos de participação devem atuar na perspectiva da qualificação da democracia e do empoderamento dos atores políticos. Conselhos de Direitos e Conferências ganham destaque nesse processo e precisam estar fortalecidos, comprometidos com tais objetivos.

### **3.1 - Os Conselhos de Direitos do Idoso**

Os Conselhos de Direitos do Idoso foram criados pela Política Nacional do Idoso, Lei 8.842 de 4 de Janeiro de 1994. Primeiramente alocado no Ministério da Previdência e Assistência Social, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso foi instituído pelo Decreto 4.227, de 13 de maio de 2002, e colocado sob a coordenação do Ministério da Justiça, mais especificamente da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República, indicativo de uma nova compreensão da condição da pessoa idosa e do direito ao envelhecimento digno.

Atualmente todos os 27 Estados brasileiros e o Distrito Federal possuem Conselhos de Direitos do Idoso, enquanto que, somente cerca de 600 municípios registram a existência desse mecanismo democrático.

Consideradas as demandas e a complexidade que representa definir e promover políticas de qualidade para o segmento da pessoa idosa em nossa sociedade chama a atenção para a fragilidade explicitada por essa rede. A inexistência de Conselhos Municipais que possam acompanhar as dinâmicas do envelhecimento nos contextos dos municípios evidencia o desconhecimento, a falta de compromisso e, sobretudo o desrespeito com os

direitos da pessoa idosa e com todo o legado existente nesse campo específico. Há que se pensar como as políticas públicas no nível local estão, ou não, sendo desenvolvidas. Quem propõe, como propõe, como monitora, baseado em quais parâmetros. Uma pesquisa do IPEA (2012:14), sobre o CNDI, reafirma a importância da função social dos Conselhos:

Observa-se que, do ponto de vista da normatização legal, o idoso é bem protegido no Brasil. No entanto, permanece o desafio de conseguir que estas normas sejam seguidas e os direitos dos idosos implementados. Deve-se trabalhar para que a velhice não seja vista como uma etapa menos importante da vida e para que os idosos sejam de fato incluídos na vida social, cultural, política e econômica. Conforme observa Silva (2005), é necessário que os idosos sejam incluídos nas decisões sobre a sociedade e sobre a sua vida diária. O CNDI é, nesse sentido, uma importante esfera de qualificação do debate sobre os temas concernentes aos direitos humanos dos idosos. Além disso, constitui um espaço de ação para a garantia da acessibilidade e da inclusão do idoso, fiscalizando o processo de aplicação de seus direitos e atuando no enfrentamento à violência contra os idosos.

Segundo o Estatuto do Idoso (artigo 3º.), as políticas públicas devem ser amplas, diversificadas e articuladas entre as diferentes áreas sociais: saúde, trabalho, cultura, transporte, previdência, educação, moradia, esporte, alimentação, etc., e define que cabe aos Conselhos zelarem pelo cumprimento dos direitos da pessoa idosa (artigo 7º.). A inexistência de Conselhos de Direito do Idoso na grande maioria dos municípios nacionais é preocupante e deve ser foco de atenção do Estado e da sociedade civil.

Recentemente foi promulgada a Lei Federal nº 12.213 (passou a vigorar em janeiro de 2011), que instituiu o Fundo Nacional do Idoso criando importante oportunidade para o fortalecimento dos Conselhos do Idoso nos Estados e Municípios e também para a criação desses Conselhos nos locais em que eles ainda não existem. Essa Lei também deve contribuir para o avanço das políticas públicas no campo do envelhecimento. A partir de agora é possível inferir que será desencadeado um processo de valorização e fortalecimento dos Conselhos do Idoso no Brasil.

Assim como ocorreu no campo dos direitos da criança e do adolescente, os Conselhos do Idoso deverão ter participação ativa na gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos que serão destinados a programas de atenção às pessoas idosas, uma vez que sua principal atribuição é formular e controlar a

execução das políticas e programas voltados à garantia dos direitos das pessoas idosas em cada localidade do país.

Outra preocupação surge quando da organização dos Conselhos: garantir a representação comprometida com as demandas do segmento do idoso e também garantir a participação direta da pessoa idosa nos debates sobre as questões específicas do campo, mas também sobre as questões mais gerais da sociedade. Dado a singularidade da pessoa idosa, quando se pensa na participação política, muitas vezes eles são considerados inaptos ou se encontram isolados, em situação de tutela, por causa da idade, da fragilidade, do cansaço. Essa questão precisa ser observada com muito cuidado, uma vez que as pesquisas revelam que a maior parte dos idosos do Brasil tem participação significativa em suas famílias, em suas comunidades, muitas vezes trabalhando e cuidando das crianças. Qual seria o verdadeiro impedimento quando a proposta é garantir a participação qualifica dessas pessoas nos processos políticos? Como os Conselhos podem realmente incidir nessa importante e necessária mudança cultural?

### **3.2 - As Conferências Nacionais**

A participação tem valor em si mesma, por isso não é instrumental de um projeto político. Podemos dizer que a participação tem duas dimensões fundamentais interligadas e que interagem permanentemente: a dimensão política e a pedagógica. Participação, antes de tudo, é a partilha do poder e o reconhecimento do direito de interferir de maneira permanente nas decisões políticas(...). A participação é um processo educativo-pedagógico. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso, são atitudes que transformam todos aqueles que integram processos participativos. É uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, que amplia um espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos os homens e mulheres.<sup>14</sup>

Desde a criação do CNDI já foram realizadas três Conferências Nacionais (2006, 2009 e 2011) voltadas ao enfrentamento das questões relativas aos direitos da pessoa idosa.

---

<sup>14</sup> MORONI, José Antônio. *O direito à participação no governo Lula*. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências Nacionais de Participação Social**. 2009. p.112.

Definidas como espaço privilegiado de construção das diretrizes e das prioridades para as políticas públicas, as Conferências Nacionais são precedidas de etapas estaduais e municipais, daí ser caracterizado como um amplo processo de mobilização e de debate acerca das mais diferentes temáticas de interesse público.

Dado ser uma política muito recente no contexto da participação, as CNDPIs tiveram como foco de atenção: a proposição das diretrizes e das prioridades do segmento da pessoa idosa; o fortalecimento das ações e das políticas para o idoso, por meio da criação de uma rede social de defesa dos direitos e de atendimento; a divulgação e a visibilização da temática do envelhecimento.

A considerar o curto espaço de tempo (6 anos), que separa a primeira CNDPI da última, podemos inferir que o impacto no cenário das políticas deve estar muito aquém do almejado. Seja por que as políticas sociais estão dispersas nas diversas instâncias governamentais; seja porque as mudanças culturais demandam tempo e ações continuadas junto à população; seja porque a construção de políticas públicas inclusivas depende, entre outras coisas, de uma visão e compromisso diferenciados por parte dos gestores.

As dificuldades enfrentadas pelos diferentes Conselhos existentes (de políticas e de direitos), também atingem o CNDI: perfil, indicação e participação dos conselheiros; recursos financeiros e estrutura física; legitimação das deliberações; vizibilização das demandas e das políticas. Sem falar da existência concreta dos Conselhos, fato que, neste caso, repercute diretamente na qualidade do trabalho e na representatividade dos delegados, participantes das Conferências.

No contexto da política e do direito da pessoa idosa existe, sem sobra de dúvida, muitas questões a serem resolvidas e obstáculos a serem superados.

A 3ª. CNDPI reconheceu que avanços estão acontecendo, mas chegam de maneira dispersa ao público de interesse: a população idosa raramente tem acesso a serviços e políticas integradas, de maneira permanente. A vulnerabilidade é uma condição que se agrava e, por isso mesmo, muito há o que ser realizado, principalmente no que tange a questão da violência, da diminuição das desigualdades, da saúde. Quatro Eixos sintetizaram as 26 prioridades debatidas e definidas ao final do evento: *Envelhecimento e Políticas*

*de Estado: Pactuar Caminhos Intersetoriais; Pessoa Idosa protagonista da conquista e efetivação dos seus direitos; Fortalecimento e integração dos conselhos: existir, participar, estar ao alcance, comprometer-se com a defesa dos direitos dos idosos; Diretrizes Orçamentárias, Plano Integrado e Orçamento Público da União, Estados, Distrito Federal e Municípios: Conhecer para exigir, exigir para incluir, fiscalizar.*

Promover políticas, na perspectiva do envelhecimento ativo e da participação, ainda é fator a se conquistar. Por outro lado, a formação política, a mudança cultural e a mobilização em torno da temática do envelhecimento são processos que vão surgindo, ainda que timidamente, nos cotidianos e imaginários das pessoas e das comunidades.

O envelhecimento é uma questão complexa que diz respeito a todos os cidadãos brasileiros. Ampliar e qualificar a participação nos debates e processos decisórios é estratégia fundamental para as transformações necessárias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há aqueles que lutam um dia; e por isso são muito bons.  
Há aqueles que lutam muitos dias; e por isso são muito bons.  
Há aqueles que lutam anos; e são melhores ainda.  
Porém há aqueles que lutam toda a vida.  
Esses são os imprescindíveis.<sup>15</sup>

Adentrar o universo teórico da democracia e da participação, tendo a oportunidade de viver na prática as mais variadas situações debatidas ao longo do curso, preciso assumir como sendo um privilégio. Por vários motivos:

- sou de uma família pobre, como a maioria das famílias brasileiras;
- nasci e fui criada em tempos de ditadura, dos militares e dos capitalistas;
- aprendi a estudar, trabalhar e a reconhecer que é na pauta dos direitos humanos que o Brasil deve fundamentar a sua vocação de ser um país de todos;
- tive a felicidade de participar de todos os momentos mais significativos que promoveram as mudanças mais emocionantes que um militante político pode querer ver e viver no seu país: movimento das Diretas já; a Assembleia Constituinte; a promulgação da Constituição de 1988; a luta antimanicomial; a elaboração do ECA; o *impeachment* do Collor; a eleição do Presidente Lula; a eleição da Presidenta Dilma.

Portanto, posso dizer que sim, o meu Brasil está se transformando! A duras penas, e, eu tenho participado desse processo, de muitas alegrias e imensas tristezas. Estudar o Brasil é poder viver tudo isso novamente, novamente, novamente; é aprender a respeitar a história, e todas as pessoas, cada um de nós, que faz dela o eterno ponto de partida para continuar a construir cada sonho e a desconstruir cada tijolo das desigualdades.

Durante os 4 últimos anos, estive trabalhando no segmento das ONGs, atuei como autônoma, e, por fim, aceitei trabalhar na SDH, coordenando a política do idoso. Foram poucos meses nesta função, mas foram tempos de muitos questionamentos e constatação daquilo que foi trabalhado ao longo do curso que hora se encerra.

---

<sup>15</sup> Bertold Brecht. *Os que Lutam*.

Sobre o campo do envelhecimento, novas compreensões. Negligenciados em uma sociedade desigual e violenta, na qual uma elite perversa cultua o novo, a beleza, o consumo e a superficialidade, os idosos precisam ter seus direitos permanentemente defendidos, cuidados, monitorados permanentemente. A singularidade de sua condição (etária, física, psicológica, emocional e econômica), demanda que todos sejamos responsáveis por garantir uma vida digna e ativa a esse segmento. A condição de vida dos idosos brasileiros reflete, nas dimensões política, social, cultural e econômica: o descaso com a vida, a fragilidade da nossa democracia e a necessária reorientação da compreensão sobre qual o papel de um Estado Republicano.

Vários mecanismos, espaços e marcos regulatórios estão organizados no sentido de operar as mudanças necessárias. No entanto, tais mecanismos e espaços precisam ser repensados de modo a contemplar a especificidade da pessoa idosa. Como garantir a participação e as contribuições deste segmento de modo a construir políticas realmente diferenciadas, capazes de atender as demandas dos idosos, ao mesmo tempo em que transforma cultura da nossa sociedade?

Continua em nossas mãos, pés, corações e mentes, o poder de participar, de exigir e de transformar essa realidade.



## BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca N. e KECK Margaret E. (2008). *Representando a diversidade: Estado sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores*. Caderno CRH, 21 (52), p. 99-112.

ARENDT, Hannah. (1992). *Que é liberdade?* In: ARENDT, Hannah. (1992). **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva. p. 188-220.

AVRITZER, Leonardo.(1994). *Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro*. In: AVRITZER, L. (org.). **Sociedade civil e democratização**, Belo Horizonte, Del Rey Editora.

\_\_\_\_\_. (1996). *Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático*. In: **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: Ed. UFMG / São Paulo: Perspectiva. p. 99- 123.

\_\_\_\_\_. (2000). *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova, 49: 25- 46.

\_\_\_\_\_. (2002) *Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. In: Dagnino, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. SP: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (2003) *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. In: AVRITZER, L e NAVARRO, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo**. SP: Cortez.

\_\_\_\_\_. (2009). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez.

AVRITZER, Leonardo e SANTOS, Boaventura de S. **Para ampliar o cânone democrático**. In: <http://www.eurozine.com/pdf/2003-11-03-santos-pt.pdf>. Pág11. Pesquisado em 05/02/2011.

BAIERLE, S. G. (1992) *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Campinas: **Dissertação de Mestrado**. Departamento de Ciência Política da UNICAMP.

BIGNOTTO, Newton. (2006). *Das Barricadas à vida privada*. Nova Economia, 16(3) p.459-480.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. De 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei 8.842. De 4 de Janeiro de 1994. Política Nacional do Idoso.

BRASIL. Lei 10.741. De 1 de Outubro de 2003. Estatuto do Idoso.

BRASIL. O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na visão de seus conselheiros. Brasília: IPEA. 2012.

COELHO, V. S. P. (2004) Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: Avritzer, L. (org.) **A participação em São Paulo**. SP: Ed. da UNESP.

DAGNINO, Evelina. (1994). *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. In: Dagnino, Evelina (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

FARIA, Claudia F. (2000). *Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. Lua Nova, no. 49: 47- 68.

FUNG, A. (2004). *Receitas para as esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências*. In: COELHO, V. S. P. e Nobre, M. (orgs.) **Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. SP: Editora 34.

HAGUETTE, Teresa M.F. (2001). **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Editora Vozes.

LAVALLE, Adriana G. e ARAÚJO, Cícero. (2008). *O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória*. Caderno CRH, 21 (52), p. 9-12.

LAMBERTUCCI, A. Roberto. *A participação social no governo Lula*. In: AVRITZER, Leonardo. (2009). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez. p. 70-89.

LUBAMBO, C.; Coêlho, D. B., Melo, M. A. (orgs.) (2005) *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes.

LÜCHMANN, L. H. L. (2002) *Possibilidades e limites da democracia deliberativa. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. IFCH, Campinas.

\_\_\_\_\_. (2005). *Os sentidos e desafios da participação*. Trabalho apresentado no GT 01 Cidades: transformações, governança e participação. **XII Congresso Brasileiro de Sociologia (SBS)**. FAFICH/UFMG, Belo Horizonte.

\_\_\_\_\_. (2007). *A representação no interior das experiências de participação*. Lua Nova, 70: 139-170.

MARQUETTI, A. (2003) *Participação e Redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre*. In: AVRITZER, L e NAVARRO, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo**. SP: Cortez.

MARTINS, Antônio. (2007). *Um novo passo adiante (Prefácio)*. In: GADOTTI, Moacir. (2007). **Educar para um outro mundo possível**. São Paulo : Publisher Brasil.

MIGUEL, Luis F. (2003). *Representação política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política*. RBPS, 18 (51): 123-136.

MONERO, Manuel. (2001). *De Porto Alegre a Porto Alegre: o surgimento do novo sujeito político*. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio (orgs.). (2001). **Resistências Mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. Petrópolis, RJ : Vozes. p.265-1272.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.

ONU. II Conferência Mundial do Envelhecimento. Madri. 2002.

ONU. Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento. Madri. 2002.

PIRES, R. R. (2003) *O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial*. In: **Anais do X Encontro Nacional da ANPUR**, Belo Horizonte.

SADER, Emir. (2001). *Hegemonia e contra-hegemonia para um outro mundo possível*. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio (orgs.). (2001). **Resistências Mundiais: de Seattle a Porto Alegre**. Petrópolis, RJ : Vozes. p.122-145.

SANTOS, Boaventura de S. e AVRITZER, Leonardo. (2003). *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Record, p.39- 82.

SILVA, M. K. (2003) *A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados*. In: AVRITZER, L e NAVARRO, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo**. SP: Cortez.

STARLING, Heloisa M. (s.d.). *Republicanism: alguns apontamentos*. (cópia digital).

TATAGIBA, L (2002) *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. RJ: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (2004) *A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo*. In: AVRITZER, L. (org.) **A participação em São Paulo**. SP: Ed. da UNESP.