

**DESAFIOS DOS CONSELHOS GESTORES DE IDOSOS:**  
Um debate da *nova cidadania*

**Kelly Maria Gomes Menezes<sup>1</sup>**  
**Maria Helena de Paula Frota<sup>2</sup>**

**RESUMO**

O objetivo do presente estudo é o de analisar como a chamada *nova cidadania* influi nas atribuições dos Conselhos Gestores de Idosos, a partir da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso. A partir de uma abordagem sociológica, lançou-se mão da pesquisa bibliográfica, através do levantamento de autores comentadores, sobretudo os seguintes: Arantes & Ferreira (2006); Bravo & Pereira (2000); Dagnino (2004); Nogueira (2004); Tatagiba (2002). Concluiu-se que a *nova cidadania*, enquanto projeto para uma nova sociabilidade, contribui para o surgimento e fortalecimento de espaços públicos com interesses comuns, como o dos Conselhos Gestores de Idosos.

**Palavras-Chave:** Conselho Gestor de Idosos, Políticas Públicas, *Nova Cidadania*.

**ABSTRACT**

The aim of this study is to analyze how the so called *new citizenship* alters the attributes of the Senior Managers from the National Policy for the Elderly and the Elderly. From a sociological approach, it employed the research literature, through a survey of authors commentators, especially the following: Arantes & Ferreira (2006); Bravo & Pereira (2000); Dagnino (2004); Nogueira (2004); Tatagiba (2002). It was concluded that the *new citizenship*, as a project for a new sociability, contributes to the emergence and strengthening of public spaces with common interests such as the Management Councils of Elders.

**Keywords:** Council of Senior Manager, Public Policy, *New Citizenship*.

<sup>1</sup> Estudante de Pós-graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE). [kellymariagm@gmail.com](mailto:kellymariagm@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora. Universidade Estadual do Ceará (UECE). [helenafrota@terra.com.br](mailto:helenafrota@terra.com.br)



## I INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo assiste ao desvelamento de grandes paradigmas, tais como: transformações do mundo do trabalho, revolução tecnológica e científica, reforma do Estado, reestruturação sócio-produtiva, refinanciamento do capital, globalização da produção e dos mercados, mundialização das redes de comunicação e dos sistemas de informação.

Dentro desse contexto, destaca-se a cidadania que, contraditoriamente, nasce no berço do Liberalismo, mas transformou-se em sinônimo de garantia de direitos e mola propulsora dos agentes sociais, até então marginalizados. A noção de direitos passa a ser redefinida, cujo ponto de partida é a concepção de direito a ter direitos. Assim, transcende as conquistas meramente legais do ponto de vista do sistema político-judicial, e eleva-se ao patamar da invenção/ criação de novos direitos que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta. (DAGNINO, 1994)

Essa *nova cidadania* (ou cidadania ampliada) exige a constituição de sujeitos sociais ativos, propondo um formato mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis. Os direitos declarados – sociais, civis e políticos – só possuem sentido na medida em que adquirem aplicabilidade através de políticas públicas operacionalizadas por planos, programas, projetos, ações e serviços. (BRAVO & PEREIRA, 2007).

A criação cada vez maior de canais de participação da sociedade civil – Conselhos, Conferências, Fóruns, Orçamentos Participativos, Plebiscitos, Referendos – ganharam impulso após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Com a política de descentralização administrativa do Estado, os conceitos de Gestão Participativa e Controle Social foram adicionados ao cotidiano popular (CARVALHO, 1998).

Assim, os Conselhos, mais especificamente, são produto de diversas reivindicações dos movimentos sociais engajados das décadas de 1970 e 1980. As políticas públicas, até então utilizadas como instrumento privilegiado de dominação, podem agora ser discutidas nos denominados Conselhos gestores.

Os Conselhos emergem ainda como uma estratégia que busca publicizar o destino do dinheiro público, já que cabe a eles a administração dos fundos de apoio às políticas públicas. Dessa forma, eles adquirem *status* de participação efetiva dos cidadãos, cuja direção aponta para a gestão das políticas públicas em busca do acesso ao direito a ter direitos e à chamada *nova cidadania*.

A partir de uma abordagem sociológica, buscar-se-á, através do presente trabalho, analisar como a *nova cidadania* influi nas atribuições dos Conselhos gestores de idosos, a partir da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso. Assim, poderá ser possível compreender na realidade se os Conselhos gestores de idosos têm cumprido com suas obrigações positivadas nas Leis.

## II OS CONSELHOS GESTORES DE IDOSOS

Retomando à Política Nacional do Idoso (PNI), em seu Capítulo III, Da Organização e Gestão, foi incumbida aos Conselhos – nacional, estaduais, do Distrito Federal e municípios – a atribuição de participação na coordenação geral da referida Política. Conferiu, ainda, aos Conselhos o caráter permanente, paritário e deliberativo, asseverando, assim, sua disposição igualitária de representantes dos equipamentos públicos e de organizações da sociedade civil organizada aliadas à área. Além disso, compete aos Conselhos a formulação, combinação, supervisão e avaliação da PNI (Arts. 5º, 6º e 7º da Lei 8.842/ 94).

O Estatuto do Idoso (Lei n.10.741/03), por sua vez, aumentou ainda mais a responsabilidade dos Conselhos, pois lhes imputou a missão de zelar pela efetivação de todos os direitos positivados através do Estatuto (Art. 7º da Lei n. 10.741/03). As instâncias que devem fiscalizar, acompanhar, supervisionar e avaliar se as entidades governamentais e não-governamentais estão de acordo com a PNI, são: Conselhos do Idoso, Ministério Público, Vigilância Sanitária e outros previstos em lei.

No que tange ao seu Capítulo II, Entidades de Atendimento ao Idoso, o Estatuto do Idoso outorgou-lhes a competência de auto-gestão, ou seja, são responsáveis por sua própria manutenção e funcionamento. Não obstante, é imprescindível ressaltar a obrigatoriedade do respeito às normas emanadas do Poder Público sob orientação dos Conselhos, bem como a necessidade de inscrição dos



programas de atenção ao idoso no Conselho Municipal, ou em sua falta, no Conselho Estadual ou ainda Nacional (Art. 48 da Lei n. 10.741/03).

No capítulo VIII do Estatuto do Idoso, Da Assistência Social, o Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal de Assistência Social tem a obrigação de estabelecer a forma de participação em entidades filantrópicas que não poderá exceder a 70% (setenta) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso.

Todas essas competências imputadas aos Conselhos do Idoso obriga as diversas entidades de atendimento ao idoso a inscreverem seus programas, bem como possibilita-lhes a concorrência das verbas destinadas pelo Governo Federal a esse segmento. Dessa maneira, na ausência do Conselho Municipal do idoso, aquelas entidades terão de concorrer aos recursos no âmbito estadual, o que pode se tornar um obstáculo à eficácia das normas prescritas na PNI.

### **III O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO**

Somente a partir do Decreto Federal nº 5.109, de 17 de junho de 2004, o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva publicizou a criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). O referido Decreto foi publicado no Diário Oficial da União no dia seguinte e significou um grande avanço para os idosos e para seus Conselhos Municipais, ainda sem muita representatividade no cenário nacional.

O Conselho Nacional tem como objetivo primordial: elaborar as diretrizes para implementar a PNI, assim como acompanhar e avaliar a execução do Estatuto do Idoso. O CNDI deve ter representantes em 13 ministérios, além de 14 entidades filantrópicas que estejam em consonância com a defesa e a garantia de direitos da pessoa idosa. Para que a entidade possa concorrer a essa representação deve ser filiada em 5 unidades da Federação.

Dessa forma, observa-se que os Conselhos gestores são espaços públicos de composição paritária entre Estado e Sociedade Civil, mas também com um caráter plural de engajamento porque permitem a participação de pessoas de qualquer geração, gênero, religião, etnia, partido político, credo ético-filosófica etc. Isso implica



a adoção das diferenças como fator essencial na elaboração, supervisão, acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas.

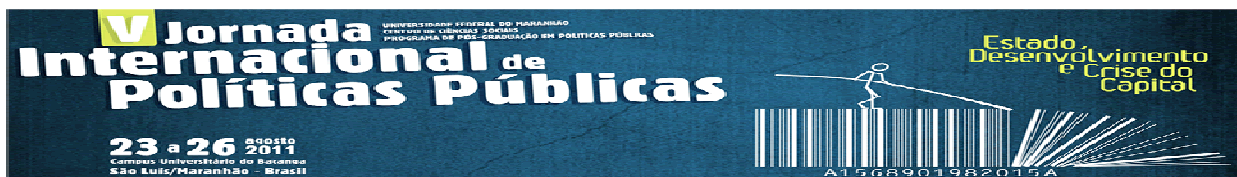
Ao compreender que a igualdade não significa a eliminação da diferença, corrobora-se com as ideias de Pierucci (1990), pois este afirma que os seres humanos não são iguais, logo, não podem ser tratados como iguais, inclusive no direcionamento das políticas públicas. Esse efeito perverso provocado pelas “ciladas da diferença” pode transformar os Conselhos gestores em legitimadores das diferenças e suas deliberações em políticas públicas que alargam ainda mais as distâncias.

Devido à sua natureza deliberativa e consultiva, a função dos Conselhos é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Assim, faz-se mister fugir de formulações maniqueístas que se limitam à relação binária igualdade/diferença, por exemplo.

Ainda quanto ao caráter consultivo dos Conselhos, essa característica propicia que as decisões do Estado fiquem a cargo de prévia consulta aos Conselhos correspondentes ao setor e/ ou segmento em questão. A ideia é fazer com que as políticas públicas fomentadas pelo Estado estejam em consonância com as reais necessidades de cada segmento da população. Além disso, confere o poder de gestão aos cidadãos comuns.

Conseqüentemente, os Conselhos são considerados espaços públicos, pois são difundidos sob a forma de debate e discussão na proposição de acordos e na elaboração, execução e acompanhamento de políticas públicas. Outrossim, constitui-se do lócus privilegiado de apresentação de interesses e desejos, da revelação explícita da existência das diferenças e da legitimidade, do conflito enquanto artifício político. É a partir da troca de ideias, enquanto ferramenta de tomada de decisões, que se estabelecem a elaboração, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação das políticas públicas (TATAGIBA, 2002.).

Sendo assim, conforme leciona Tatagiba (2002), os Conselhos gestores podem ser formulados para o devido acompanhamento e/ ou fiscalização de políticas públicas destinadas a diversos setores da sociedade, tais como assistência social, idoso, saúde, educação etc.



Os Conselhos gestores da política do idoso não apenas podem, como possuem a obrigação de serem criados, uma vez que seus órgãos normativos (a PNI, lei nº 8.842/ 94, e o Estatuto do Idoso, lei nº 10.741/ 03) impõem a criação de conselhos de direitos do idoso nas três instâncias do Governo: federal, estaduais e municipais.

#### IV CONCLUSÃO

Arantes e Ferreira (2006) chamam atenção para o fato de os fundos de atenção à política do idoso serem órgãos da administração pública, e assim, compõem a administração direta do governo (federal, estadual ou municipal), no entanto são controlados pelo Conselho de direitos do idoso correspondente (federal, estadual ou municipal). Assim, os Conselhos possuem participação direta na gestão de políticas públicas e podem fomentar a criação de projetos e programas de atenção ao idoso, bem como o apoio a entidades de atendimento ao idoso.

Na verdade, os Conselhos de direitos do idoso ultrapassam a função de gestores de políticas públicas e elevam-se ao patamar de Conselhos tutelares dos direitos do idoso, já que além de acompanhar, fiscalizar e supervisionar a política do idoso, compete a esses Conselhos zelar pelo cumprimento dos direitos definidos pela PNI e pelo Estatuto.

Percebe-se, portanto que os Conselhos gestores possibilitam o controle social da administração pública, uma vez que “deliberam sobre os fundos, representam instância supra-estatal no (re) direcionamento das políticas e possuem natureza consultiva no que tange à definição e aplicação do orçamento” (ARANTES & FERREIRA, 2006, p. 13).

São, pois, o principal canal participativo do Estado Democrático de Direito, potencializando o exercício direto da participação e viabilizando a construção da *nova cidadania*. Segundo Montañó (2004), as políticas sociais dentro do denominado Estado Democrático devem ter caráter universal, além de serem não-contratualistas (para não excluir os não-contribuintes) e constitutivas de direito de cidadania. Os ministérios sociais não podem ser transformados em meros gestores subordinados às políticas econômicas. Pelo contrário, é imprescindível que estejam atentos à



magnitude e complexidade das novas questões sociais, em parceria com os segmentos organizados da sociedade civil.

Os Conselhos precisam, antes de tudo, reconhecer que as políticas públicas são resultado da ação social pública, de interesse comum, e que, como tal, reclamam a presença simultânea do Estado e da sociedade civil. As políticas públicas têm como condição *sine qua non* reduzir desigualdades inerentes à sociedade do capital, concretizar direitos sociais e permitir a participação da população quando da distribuição da riqueza socialmente produzida.

A relação Estado/ Sociedade civil é sempre conflituosa e não-recíproca, mas essa tensão se faz necessária no cenário de luta e reivindicação política. O conflito é visto sob nova perspectiva: como necessário, irredutível e legítimo, uma vez que os sujeitos não são apenas coletivos, mas múltiplos, plurais e heterogêneos. A chamada *confluência perversa* a que Dagnino (1994) se remete tem a ver justamente com essa aparente homogeneidade que esconde a disputa política e que nada acrescentam ao Estado Democrático de Direito que se pretende construir. A mudança social nasce da emancipação coletiva dos indivíduos, por isso os Conselhos significam um grande avanço para o contexto brasileiro.

Dessa forma, o grande desafio que se coloca aos Conselheiros gestores, especialmente os que lidam com a questão do idoso, é o de superar a ideia neoliberal de que os gastos com políticas sociais só geram déficits orçamentários; ampliar o espaço político aos cidadãos comuns, possibilitando a escolha de negociação e proposição de políticas públicas; buscar a transparência das gestões governamentais; estabelecer parcerias com a sociedade, transcendendo o foco privilegiado da relação unilateral do indivíduo com o Estado; lutar constantemente pela democratização da cultura política do Estado e da sociedade, buscando a co-gestão de políticas públicas. Além de conhecer profundamente a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso.

A *nova cidadania*, enquanto projeto para uma nova sociabilidade, contribui para o surgimento e fortalecimento de espaços públicos com interesses comuns, como o dos Conselhos. O desenvolvimento social torna-se possível na medida em que alia a dinâmica tríade: democracia/ participação – justiça social – renovação dos métodos e parâmetros de gestão pública. Permite, ainda, que a noção de pertencimento do



cidadão transcenda o simples direito de pertença, mas que se configure como efetiva participação na sociedade civil. Não basta estar incluído, é preciso participar do que se quer ser incluído.

Por muito tempo, o Brasil ficou preso ao denominado “paradigma gerencial”, cujos preceitos eram basicamente os de controlar mais os resultados que os procedimentos, conceder mais autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades da sociedade. (NOGUEIRA, 2004). É chegado, pois, o momento de fortalecer os Conselhos, reconhecer o valor da composição dialética política – sociedade civil, e, sobretudo, propor uma agenda de reforma política e democrática para o Estado. Em uma palavra, o controle social precisa ser reiteradamente renovado, valorizado e incentivado.

## V REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Mariana Furtado & FERREIRA, Éder. **Democracia, participação e controle social: o Estatuto do Idoso e os Conselhos Gestores de políticas**. Uberaba: Boletim Jurídico, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2004.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741/03**. Brasília: Senado Federal, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional do Idoso, Lei n. 8.842/94**. Brasília: Senado Federal, 2003.

BRAVO, Maria Inês S.; PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social e democracia**. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: POLIS, 1998.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_. **Anos 90 – política e sociedade no Brasil**. Campinas/ SP: Brasiliense, 1994. P. 103 – 115.





\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. P. 95 – 110.

MONTAÑO, Carlos. O novo trato à “questão social” no contexto de reestruturação do capital. In: \_\_\_\_\_. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002. P. 186 – 200.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Do fracasso à reforma da reforma do Estado. In: \_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004. P. 37 – 76.

PIERUCCI, Antônio Flávio. **Ciladas da diferença**. Tempo Social; Rev. Social USP, São Paulo, Volume 1 (1), 1990.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. P. 47-103.