

OS DILEMAS DA DEMOCRACIA NOS CONSELHOS DE IDOSOS

Guita Grin Debert¹
Gláucia S. Destro de Oliveira²

1 INTRODUÇÃO

O Decreto nº 8.243,³ baixado pela Presidência da República em 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, ascendeu os debates em torno dos significados da democracia no mundo contemporâneo e da participação democrática nos processos de decisão da administração pública. Nessas discussões, estão em pauta os dilemas envolvidos na ampliação do protagonismo da sociedade civil e um dos focos centrais são os conselhos.

Para alguns autores, os conselhos representam um avanço nos dispositivos democráticos de uma sociedade, dado que são compostos por representantes estatais, representantes da sociedade civil e representantes de prestadores de serviços de interesse público. Essa composição torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e na execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas e ampliando a fiscalização do Estado pela sociedade. Considerando que, quanto maior for a participação popular, mais qualificadas e próximas dos anseios da população serão as políticas públicas, os conselhos contribuiriam para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, reconhecendo, inclusive, novas formas de participação social.⁴

Para outros autores, pelo contrário, o decreto constitui um risco para a democracia, porque esvaziaria a função básica do Congresso, que é a representação da sociedade. Os conselhos são percebidos como uma tentativa de aparelhamento

1. Professora titular do Departamento de Antropologia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e pesquisadora do Núcleo de Estudos de Gênero Pagu da Unicamp, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

2. Professora de ciências sociais da Universidade do Oeste do Paraná (Unioeste).

3. Para a leitura do decreto na íntegra, acessar: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>.

4. Sobre o tema, ver o *Manifesto de juristas, acadêmicos, intelectuais e movimentos sociais, em favor da Política Nacional de Participação Social*, que foi assinado por Dalmo Dallari, Fabio Konder Comparato, José Geraldo de Souza Júnior e Cezar Brito, entre outras personalidades do mundo jurídico. Disponível em: <<http://pad.org.br/content/manifesto-de-juristas-acad-micos-intelectuais-e-movimentos-sociais-em-favor-da-pol-tica-naci>>.

ideológico das instâncias de representação e tomada de decisões de políticas públicas, próprias de sistemas ditatoriais, uma cópia do modelo de governo cubano e bolivariano. Contra a visão de que os conselhos reforçam os mecanismos democráticos e traduzem o espírito republicano da Constituição Federal brasileira, ao reconhecer mecanismos e espaços de participação direta da sociedade na gestão pública federal, argumenta-se que os conselhos são uma afronta aos ideais republicanos, porque são facilmente capturados por interesses partidários, governamentais ou empresariais.⁵

O fato é que o Brasil conta atualmente com mais de 10 mil conselhos.⁶ Como mostram Almeida e Tatagiba (2012), em 2001, mais de 90% dos municípios brasileiros já registravam a presença de conselhos nas áreas de saúde, assistência e atenção à criança e ao adolescente. Na esfera estadual, a pesquisa realizada pelas autoras identificou um total de 541 em funcionamento, com uma média de vinte por estado. Oito conselhos atingiram uma cobertura de 100%: alimentação escolar, assistência social, criança e adolescente, educação, saúde, meio ambiente, idoso e segurança alimentar. Outros também atingiram uma cobertura muito significativa, como no caso dos conselhos de cultura (presentes em 92% dos estados), da pessoa com deficiência (88%), de desenvolvimento agrário (88%), antidrogas, da mulher (77%) e de cidades (70%). As autoras registram ainda que as duas últimas gestões do governo federal têm se destacado pelo forte ritmo de criação de conselhos num conjunto muito diversificado de áreas de políticas, com impactos também sobre os demais níveis da Federação, e concluem que, tendo em vista esse mapa da arquitetura da participação, podemos hoje falar num exército de conselheiros espalhados pelos quatro cantos do Brasil.

O objetivo deste capítulo não é o de tomar uma posição de um dos lados desse debate. Tendo como base pesquisas realizadas sobre conselhos de idosos, nosso interesse é apontar os entraves identificados para a realização do potencial democratizante que se espera desta instituição política. Com essa finalidade, apresentaremos de início um balanço sucinto das conclusões das pesquisas realizadas sobre os significados e as dinâmicas de funcionamento de diferentes tipos de conselhos criados nas últimas décadas no país. Depois, a partir dos resultados de pesquisas em diferentes tipos de conselhos de idosos, apontaremos alguns dos obstáculos ao ideal democrático que configura a nova institucionalidade. Interessa particularmente apontar a frágil ancoragem institucional e societária

5. Sobre o tema ver, por exemplo, os artigos de Martins (2014) e de Nóbrega (2014).

6. A fundação dos conselhos não deixou de ser pautada por dificuldades. O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), por exemplo, apesar de ter sido previsto na Política Nacional do Idoso (PNI) de 1994, foi vetado e instaurado apenas nos anos seguintes. Nas palavras da ex-presidente, o CNDI "foi criado em 1994, no texto da Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994). Porém, com o veto à sua criação nesta lei, somente veio a ser criado de fato e de direito em 2002 por decreto presidencial do então presidente da República, Sr. Fernando Henrique Cardoso (Decreto nº 4.227/2002, revogado pelo Decreto nº 5.109, de 2004). Além disso, a promulgação em 1º de outubro de 2003 do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) serviu de estímulo e de instrumento para a atuação do CNDI e dos demais conselhos de idosos em todo o país" (Giacomin, 2013, p. 175).

dos conselhos; a burocratização de sua rotina, em que as pautas de discussão se voltam mais para a dinâmica organizacional das atividades do que para propostas de políticas públicas e temas relacionados com o controle social ou prioridades no investimento público; e, por fim, as narrativas muito distintas sobre o que é a velhice, suas necessidades e desejos – o que cria uma ambiguidade na própria noção de representação da população idosa que fundamenta os conselhos e agiganta as ações por eles propostas. À guisa de conclusão, é discutido o tipo de solução que tem sido dada para a superação desses entraves e como elas desafiam o próprio sentido dos conselhos.

2 SIGNIFICADO DOS CONSELHOS

Não são poucos os pesquisadores que se debruçaram sobre os conselhos para avaliar o funcionamento desses equipamentos que são tidos como avanços nos dispositivos democráticos de uma sociedade.⁷ Em pesquisa da produção acadêmica sobre os conselhos gestores de políticas, Almeida e Cayres (2012) identificaram, por meio de dados coletados nos bancos de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), que de 2005 a 2011 foram defendidas 260 dissertações de mestrado e 62 teses de doutorado, e que foram publicados 74 artigos na base do Scientific Electronic Library Online (SciELO) no Brasil sobre essa temática. Essas pesquisas procuraram descrever o perfil social dos conselheiros e discutir o caráter da sua participação nas tomadas de decisão do governo, bem como as formas de controle social acionadas em cada caso. Os estudos oferecem ainda descrições sobre infraestrutura e organização dos diferentes conselhos.

Pode-se dizer que há um acordo entre os autores das pesquisas e dos artigos na consideração de que tais instâncias representam um dos avanços mais significativos da democracia brasileira, posto que possibilitam o aumento da influência da sociedade civil institucionalizada sobre o Estado na elaboração de políticas públicas, a ampliação da inclusão social, o aumento do controle público e a supervisão dos serviços prestados pelo Estado. A essas vantagens se somam a estrutura horizontalizada de tomada de decisões e a existência de câmaras técnicas e de planos anuais de governo.⁸

Ernesto Isunza Vera e Adrian Gurza Lavalle, em *Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México*, analisam qualitativamente experiências

7. Sobre esse tema, ver especialmente Abranches e Azevedo (2004); Almeida (2009); Almeida e Tatagiba (2012); Avritzer (2007); Cunha (2011); Fuks e Perissinotto (2006); Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006); Gurza Lavalle e Figueiredo (2012); Labra e Figueiredo (2002); Lüchmann (2007); Mateos (2011); Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004); Tatagiba (2002; 2004; 2005; 2007; 2011); Tatagiba e Teixeira (2007); Tótor e Chaia (2004); Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012); Vidal (2011).

8. Desenvolvemos um balanço dessa literatura em Debert e Destro de Oliveira (2013).

participativas visando ao controle social das políticas públicas nos dois países da América Latina para decifrar, em uma perspectiva mais ampla, o caráter dessas inovações na construção do regime democrático. Segundo os autores, o conselho é marcado pelo predomínio de consensos (Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2012). Sua estrutura possibilita a participação de diferentes atores nos diversos níveis e nas diferentes instâncias, permitindo efeitos de controle, direto e indireto, por meio de sua dinâmica, e também dos fóruns e das conferências realizados periodicamente. Nesse sentido, sinergias entre dispositivos de controle democráticos transversais, horizontais, sociais e internos seriam possibilitadas, sinergias estas que os autores consideram raras em outros contextos como no caso mexicano.

Outros elementos significativos para consolidar avanços democráticos na sociedade brasileira, realçados por Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012), são: a federalização e a municipalização combinadas entre si como um importante aspecto inovador no controle democrático no Brasil;⁹ a institucionalização estatal ou a incorporação da questão dos controles democráticos sociais na agenda do Estado; a presença de agentes estatais de diferentes instâncias atuando no controle horizontal; a densidade organizacional da sociedade civil; e a articulação entre agendas do Estado e da sociedade civil. Esses elementos tornam os controles democráticos sociais mais amplos, policêntricos, capilares e horizontais. É nesse sentido que os autores acreditam que a experiência da democracia brasileira seja bastante exitosa, mas apontam para o risco da hipertrofia dos chamados efeitos e fatores múltiplos.¹⁰

Nessa direção de identificar os riscos e os problemas no funcionamento dos conselhos, outras pesquisas têm chamado atenção e apontado os limites que restringem os potenciais democráticos dessas novas formas de participação. Elas o fazem particularmente no que diz respeito ao perfil social dos conselheiros; ao modo como são escolhidos; à baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas; à frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias; e ao fato das disputas travadas no interior dos conselhos não extrapolarem suas fronteiras, de modo a repercutir no ambiente político-societal e político-institucional de forma mais ampla.

9. A estrutura conselheira opera com lógica federativa, replicando sua estrutura em cada nível da Federação. A adoção dos conselhos no nível municipal, em alguns casos, foi estimulada por meio de transferências condicionadas por recursos federais. Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012) argumentam que, se as transferências obedecem a uma lógica de coordenação que vai das definições federais para a implementação municipal – “de cima para baixo” –, a configuração da legitimação e da representação dos conselheiros civis opera no interior de cada nível federativo e, eventualmente, “de baixo para cima”.

10. Segundo Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012, p. 107-108), “no Brasil, o panorama das instâncias de participação local se assemelha a uma ‘selva institucional’, na qual a multiplicação dos espaços com orientação subsetorial e trans-setorial parece ser a regra. Por exemplo, no município de São Paulo ou em um município vizinho como o de Guarulhos, com uma população quase cinco vezes menor que a do primeiro, desconsiderando-se as instâncias submunicipais de participação – i.e., por distritos administrativos ou por subprefeituras –, existem no mínimo 35 conselhos, câmaras e comissões de âmbito municipal, dentre os quais a maioria esmagadora é de criação voluntária da prefeitura ou não obrigatória por lei, como o Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual, o Conselho de Proteção e Defesa dos Animais, o Conselho Municipal de Participação da Comunidade Nordestina e o Conselho Municipal de Turismo, entre outros”.

Maria Eliana Labra e Jorge St. Aubyn de Figueiredo, em *Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos conselhos de saúde*, tratam do Conselho de Saúde do Rio de Janeiro, apontando o perfil dos conselheiros marcado pelas seguintes características: predominância de homens na meia-idade que estão ou estiveram inseridos no mercado formal de trabalho e, entre os quais, quase a metade (43,3%) possui curso superior completo ou incompleto. Para os autores, esses dados indicam que as associações escolhem pessoas mais velhas, melhor capacitadas e que façam parte da cúpula dirigente da organização que representam (Labra e Figueiredo, 2002). Ou seja, ressaltam que há uma tendência à elitização e à profissionalização dos conselheiros.

Nos estudos feitos sobre conselhos gestores do Paraná publicados na coletânea *Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná*, organizada por Fuks, Perissinotto e Souza (2004), fica evidente que o perfil dos conselheiros está muito acima da média nacional no que se refere à renda, à escolaridade e ao engajamento político-partidário: em sua maioria são brancos, com leve preponderância das mulheres, têm mais de 30 anos, casados, de religião católica, com alta escolaridade, sendo predominantes aqueles com nível superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, ganham mensalmente cinco salários mínimos ou mais, e mesmo aqueles que representam no conselho o segmento da sociedade civil estão empregados no serviço público municipal. Trata-se, portanto, de um perfil muito próximo ao apresentado por Labra e Figueiredo (2002) e por eles considerado elitista.

Outros autores, no entanto, tendem a ver como alguns dos maiores problemas dos conselhos o baixo nível educacional e a falta de capacidade técnica do corpo de conselheiros representantes da sociedade civil, o que os impede de exercer um protagonismo ativo nas tomadas de decisão. Almeida e Tatagiba (2012) realçam que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa, em razão da centralidade estatal na elaboração das pautas de discussão e da falta de capacidade técnica dos conselheiros, particularmente no que diz respeito ao orçamento, ao conhecimento da legislação, ao funcionamento da máquina estatal, entre outros temas que exigem competências técnicas. Apontam, ainda, para questões relacionadas com a representatividade, a dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, a manutenção de padrões clientelistas na relação com o Estado, a fragilidade deliberativa dos conselhos, a ambígua inserção no conjunto de institucionalidades – debates e negociações que levam à imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado. As autoras ressaltam o alcance limitado das questões e das disputas travadas nas assembleias, e a dinâmica própria do funcionamento da burocracia que institucionaliza a luta política, afastando-a assim dos movimentos sociais. O conselho é ainda marcado por decisões tomadas por consensos com poucas discussões e enfrentamentos, e foi observada a tendência a deslocar encaminhamentos que lhe são próprios para outras instâncias governamentais e não governamentais.

Fuks e Perissinotto, no artigo *Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba*, desenvolvem uma análise sobre os conselhos municipais de saúde e assistência social de Curitiba e apontam problemas semelhantes na sua dinâmica de funcionamento. Comparando essas duas instituições municipais, os autores notam a existência de arenas alternativas e paralelas às institucionais e de interferências do governo na eleição dos representantes não governamentais. Concluem, então, que há mais interação e complementaridade do que oposição entre sociedade civil e Estado, e que constrangimentos socioeconômicos, simbólicos e políticos podem funcionar como poderosos obstáculos à participação ou até mesmo aprofundar a desigualdade política. Fuks e Perissinotto (2006) afirmam ainda que a existência de conselhos representa uma conquista política, na medida em que se abriram espaços para novos atores nos processos de tomada de decisão, que antes estavam limitados à burocracia estatal. O artigo apresenta pontos positivos e negativos, mas os autores parecem estar pouco convencidos da efetividade do sucesso dos conselhos.

Nesse sentido, é possível afirmar que análises e interpretações sobre os conselhos são pouco consensuais. Ainda que os dados levantados em diferentes pesquisas possam coincidir, a forma de apresentá-los já implica modos distintos de interpretação. Se, por um lado, alguns autores apontaram o perfil elitizado dos conselheiros, por outro, alguns identificaram sua pouca habilidade com procedimentos burocráticos e sua falta de conhecimentos técnicos como empecilhos para a participação efetiva da sociedade civil. Enquanto a diversidade no perfil sociológico dos conselheiros é vista por alguns analistas como um ganho democrático, na opinião de outros ela acarretaria constrangimentos simbólicos e políticos para os menos favorecidos, impedindo uma participação plena de todos os envolvidos.

Os conselhos de direitos do idoso foram criados para dinamizar as reivindicações da pessoa idosa e são formados por um colegiado de representantes do poder público e da sociedade civil. Essa nova institucionalidade é fruto do pressuposto de que a universalidade dos direitos só pode ser conquistada se a luta pela democratização da sociedade contemplar a particularidade das formas de opressão que caracterizam as experiências de cada um dos diferentes grupos desprivilegiados. Trata-se de um espaço criado especialmente para deliberar e definir diretrizes de políticas sociais voltadas para o segmento idoso da população; fiscalizar serviços e atendimentos de entidades públicas e privadas; e articular projetos e atividades que possam contribuir para a solução de problemas que afetam essa parcela da população.

Pensar nesses conselhos é, portanto, rever a consideração de Lenoir (1979) de que uma das características das demandas de políticas públicas voltadas para os mais velhos está no fato de esse segmento da população não ter meios de acesso à expressão política e por isso precisar de especialistas como os gerontólogos ou

de militantes identificados com os dramas da velhice. Os conselhos podem ser entendidos como entidades que foram criadas para oferecer esse acesso por meio da representação em seus quadros de pessoas com 60 anos ou mais.

São poucas as pesquisas sobre os conselhos de idosos,¹¹ e a tendência desses trabalhos é considerar que estes são espaços que em princípio possibilitam a participação dos mais velhos na definição das políticas públicas, dando a eles autonomia e autoridade para definir seus problemas e a forma de solucioná-los, enquanto oferecem, ao mesmo tempo, visibilidade à questão que passa a fazer parte da pauta pública. Contudo, todas as pesquisas tendem a indicar a fragilidade do funcionamento dessas instituições, e é justamente o caráter de alguns dos entraves importantes para a compreensão dos dilemas envolvidos nas práticas dos conselhos que interessa apontar neste capítulo.

3 ENTRAVES À ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE IDOSOS

Esses entraves, presentes em graus distintos em todos os conselhos (Almeida e Tatagiba, 2012), poderiam ser subsumidos em quatro ordens de problemas, como foi dito na introdução deste texto: *i*) a sua frágil ancoragem institucional; *ii*) a sua frágil ancoragem societária; *iii*) a burocratização de suas rotinas de trabalho; e *iv*) a coexistência de narrativas muito distintas sobre os problemas da velhice e suas soluções.

A frágil ancoragem institucional diz respeito, em primeiro lugar, ao fato de que políticas voltadas para a população idosa podem ser implementadas sem a participação do próprio conselho. O interesse que a questão da velhice assumiu nos últimos anos, a urgência de soluções demandadas principalmente pela mídia, que periodicamente denuncia o descaso do país com a velhice, e o fato de que serviços implantados passam a ser uma moeda política importante fazem com que o ritmo relativamente lento dos conselhos seja atropelado por iniciativas de diferentes organismos estatais.

Para dar um único exemplo, cita-se o Grupo Técnico de Trabalho de Política Pública para o Idoso (GTTTPI), em Santos, no estado de São Paulo, que existiu durante o ano de 2012. Contando com um representante de cada pasta do governo municipal, o grupo composto apenas por agentes do poder público esteve empenhado em traçar novas perspectivas para melhorar as condições de vida do idoso na cidade, por meio de ações envolvendo parcerias entre secretarias de governo. Era ainda seu interesse obter para Santos o selo de “cidade amiga do idoso”, que é

11. Entre elas, citam-se: Agenda Pública (s.d.); Bredemeier (2002; 2003); Hagen (2011); Paz (2001); Pereira, Santos e Silva (2007); e Ribeiro (2011).

atribuído às cidades que adotam medidas para a inclusão social desse segmento.¹² Destro de Oliveira (2015) relata que um conselheiro do Conselho Municipal do Idoso (CMI) de Santos com mais de 60 anos demonstrou interesse em participar e teve seu pedido negado, com o argumento de que se tratava de um coletivo do poder público. Ele então levou seu objetivo ao promotor de Justiça especializado em temas em torno da velhice, que também recusou o pedido, com o argumento de que era preciso preservar o caráter governamental do grupo convocado pela prefeitura municipal.

Em segundo lugar, além do Executivo, outras instâncias do poder do Estado se voltam para a questão da velhice. Não apenas o Ministério Público, mas também o Legislativo tem o tema em sua pauta de ação. A Comissão Extraordinária Permanente do Idoso da Câmara Municipal de São Paulo é um exemplo nessa direção. Composta por vereadores de diferentes partidos políticos, ela tem, entre outras atribuições, a de promover a defesa dos idosos, bem como o acompanhamento e o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para esse segmento da população. A relação dessa comissão com o Grande Conselho Municipal do Idoso (GCMI) de São Paulo foi muito estreita. As assembleias mensais do GCMI aconteciam em um dos salões da câmara e contavam com a presença constante de vereadores. Como observou Destro de Oliveira em sua pesquisa, as resoluções de caráter mais técnico de interesse dos conselheiros idosos eram orientadas pelos vereadores, como foi o caso da alteração do regimento interno do GCMI. Aos parlamentares pode assim ser atribuído um poder sobre as ações e as propostas do conselho, o que indica a dependência técnica dessas instituições, que obviamente também pode se traduzir num atrelamento político.

Em terceiro lugar, a fragilidade da ancoragem institucional se revela na pouca repercussão que os conselhos e as decisões neles tomadas têm nas políticas estatais. Karla Giacomini, presidente do CNDI de 2010 a 2012, no artigo *Panorama dos 10 anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso*, chama atenção para a pouca cooperação do Estado com o CNDI e elenca de maneira incisiva as dificuldades enfrentadas. Como exemplos, ela aponta: a troca constante do gestor federal da política do idoso (em dez anos foram feitas quatro mudanças no órgão de vinculação

12. Programa de visibilidade internacional, idealizado por Alexandre Kalache, médico brasileiro que foi diretor do Programa Global de Envelhecimento e Saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS).

estatal do CNDI);¹³ a pouca visibilidade desse conselho nacional; a descontinuidade da política do idoso, pois não há entendimento sobre o que e a quem compete a gestão dessa política; e a precariedade administrativa e legal no CNDI, por este não possuir uma lei de criação e, por essa razão, ser totalmente dependente da estrutura da instituição gestora da política para ter seu funcionamento garantido (Giacomin, 2013).¹⁴ Na mesma direção, Hagen (2011) mostra que o próprio Estado comete transgressões aos seus dispositivos legais, pois há casos de conselhos que não dispõem nem ao menos de uma linha telefônica.

No que diz respeito à ancoragem societária, o segundo entrave à atuação dos conselhos de idosos, a fragilidade é também muito evidente. Os conselhos têm uma composição híbrida, particularmente no que diz respeito àqueles que são tidos como representantes da sociedade civil, o que inclui seu segmento idoso. Nesse bloco entendido aprioristicamente como homogêneo no que concerne aos seus interesses, são atribuídos sentidos distintos à forma como se dará a sua representação. No GCMI de São Paulo, trata-se de moradores da cidade com 60 anos ou mais. No CMI de Santos, sociedade civil refere-se aos representantes de instituições que oferecem serviço à população envelhecida e a um terceiro grupo, que são os idosos, representados por pessoas com 60 anos ou mais. No Conselho Estadual do Idoso (CEI) de São Paulo e no CNDI, o sentido de sociedade civil tem o mesmo teor do CMI de Santos, posto que sua composição resume-se às duas categorias: poder público e sociedade civil.¹⁵

Hagen (2011), em sua pesquisa sobre os CEIs feita por meio de questionários enviados e respondidos em 26 estados e no Distrito Federal, mostra que a metade dos conselhos não possui estratégias para atrair a participação da pessoa idosa nas assembleias; cerca de 15,0% deles relataram não possuir idosos como conselheiros; e 44,5% não divulgam as ações realizadas. Outros autores, como também mostra Giacomin (2013), assinalam a relação tênue dos laços entre os conselheiros e os

13. Nas palavras da autora, a PNI “nasce sob a coordenação do Ministério da Previdência e Assistência Social, mas o desmembramento daquele ministério em dois, uma da Previdência Social e outro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome coloca a política do idoso sob a coordenação desse último. Em 2009, a Política Nacional do Idoso muda de mãos e é repassada ao Ministério da Justiça, junto à Secretaria Especial de Direitos Humanos, hoje Secretaria de Direitos Humanos, órgão diretamente ligado à Presidência da República. Esta mudança, justificada pela abrangência dos direitos da pessoa idosa que ultrapassam uma única política, não vem acompanhada da estruturação necessária para que a secretaria possa agir a contento na defesa dos direitos dos idosos, tampouco o organograma e o regimento interno da secretaria construído em 2010 incluem, entre as competências daquele órgão, coordenar a Política Nacional do Idoso” (Giacomin, 2013, p. 176).

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

15. Sobre os objetivos e a composição desses conselhos, ver Debert e Destro de Oliveira (2013).

movimentos sociais. A forma como a eleição dos conselheiros é feita expõe a questão com clareza. A escolha dos agentes que representam a sociedade civil – e o segmento idoso no caso do CMI de Santos –, como mostra Destro de Oliveira (2015), foi feita durante a Conferência Municipal do Idoso, realizada na cidade em 2012. Os interessados subiam ao palco para se apresentar e relatar suas propostas para o conselho, e a eleição era feita por meio da votação dos participantes da conferência. Os que não eram eleitos para uma determinada vaga candidatavam-se para outras similares,¹⁶ e, ao longo desse processo, o esforço dos organizadores foi o de incluir todos os interessados de modo que não sobrassem lugares vagos e que todos os candidatos fossem contemplados com um cargo no conselho.¹⁷

No GCMI de São Paulo, os candidatos a conselheiros da sociedade civil deveriam residir em uma das cinco macrorregiões em que a cidade é dividida e ter mais de 60 anos. Para cada uma destas macrorregiões, seriam eleitos seis titulares e três vices, em função do número de votos. Esses candidatos não tinham necessariamente vinculação com entidades, como ocorreu em outros conselhos pesquisados. O processo eleitoral em 2012 durou aproximadamente três meses entre a inscrição dos interessados, os encontros regionais para a apresentação dos candidatos e de suas propostas à comunidade e a eleição propriamente dita. A votação foi realizada nas subprefeituras num sábado e era aberta aos munícipes com 60 anos ou mais, que colocavam os votos em uma urna, a qual foi aberta e apurada na Coordenadoria do Idoso da cidade, órgão gestor de política para a população mais velha do município. O processo eleitoral foi organizado e acompanhado por conselheiros do poder público e por aqueles que não poderiam se recandidatar,¹⁸ além de funcionários da coordenadoria. Com um total de cerca de setecentos votos,¹⁹ o número de eleitores por região foi variado. A região sul, por exemplo, era composta por oito postos de votação, sendo que um deles contou com 195 eleitores e outro, com dezesseis.

16. No caso do CMI de Santos, as vagas da sociedade civil eram predefinidas nas seguintes categorias: uma vaga para entidade que atenda idosos em regime de longa permanência; uma para entidade que atenda idosos em regime de casa-dia (também conhecida como centro-dia, esta entidade recebe idosos para passar o dia e eles voltam para casa à noite); uma para entidade sindical de trabalhadores aposentados e pensionistas; duas para entidade de ensino superior de Santos, com cursos específicos na área do idoso; duas para organizações de defesa e apoio ao idoso; uma para associação, federação ou confederação de idosos; duas para entidade que mantenha atividades esportivas, sociais e culturais voltadas à terceira idade; duas para entidade de apoio a idosos com deficiências; e uma para a Pastoral do Idoso da Diocese de Santos. Para o segmento idoso, eram sete vagas destinadas aos que participaram das pré-conferências e seis aos que participaram da Conferência Municipal do Idoso.

17. Os conselheiros representantes do poder público em todos os casos são indicados pelo próprio poder público.

18. Sobre essas eleições, ver Destro de Oliveira (2015). No GCMI de São Paulo, o idoso só pode participar de duas gestões consecutivas. Para continuar o trabalho, o interessado deve esperar dois anos acompanhando o trabalho do GCMI como morador da cidade para se candidatar novamente.

19. A população com mais de 60 anos da cidade de São Paulo foi estimada, no censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2000, em quase 1 milhão, o que representa o município com o maior número absoluto do país (IBGE, 2002).

Sob outra configuração, o CEI de São Paulo recebeu inscrições dos interessados via correio. Para que se tornassem candidatos, estes precisariam ser considerados aprovados na análise de documentos. O critério era estar vinculado a uma instituição que oferecesse serviços à população idosa em geral. A eleição ocorreu num evento fechado, apenas com a participação dos aprovados – respeitando o máximo de nove por região²⁰ – e dos então conselheiros. Ou seja, os próprios candidatos foram os eleitores e a eleição foi antecedida pela apresentação de cada um deles. Em alguns casos, havia apenas um representante, que foi o eleito. Mas na maioria havia mais de dois; nesses casos, o mais votado ficou como titular e o segundo lugar como o vice da região. Os outros candidatos foram classificados de acordo com o número de votos e ficaram na condição de uma espécie de substituto, para o caso de os mais votados abandonarem o mandato.

No CNDI, os candidatos interessados também enviavam à sede do conselho em Brasília a documentação de inscrição. A exigência era que fossem indicados por entidades com atuação no campo da promoção e da defesa dos direitos da pessoa idosa que tenham filiações organizadas em, pelo menos, cinco Unidades da Federação, distribuídas em três regiões do país.²¹

No desenho da definição dos conselheiros da sociedade civil, fica evidente, por um lado – como mostra Destro de Oliveira (2015) –, que não há uma competição acirrada para integrar conselhos e que há um interesse em contemplar com um cargo todos os interessados em defender os direitos dos idosos, cujo número, supõe-se, é relativamente pequeno. Por outro lado, também fica claro que a eleição exige o acionamento de uma rede de pessoas com um conhecimento prévio sobre o funcionamento dos conselhos, além dos prazos e dos critérios para a inscrição das candidaturas.

A unidade da sociedade civil presente nos conselhos, como mostra ainda Destro de Oliveira (2015), deve ser entendida como ficcional, posto que é preciso levar em conta a diversidade de opiniões, valores e ideologias no que diz respeito,

20. O estado de São Paulo foi dividido em termos administrativos do seguinte modo: região de São José dos Campos, região de Marília, região de São José do Rio Preto, região metropolitana de São Paulo, região da Baixada Santista e Registro, região de Bauru, região de Campinas, região de Araraquara, região de Ribeirão Preto, região de Presidente Prudente e região de Araguaçu.

21. As vagas da sociedade civil do CNDI, dispostas no Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, eram estruturadas do seguinte modo: uma para organizações de trabalhadores; uma para organizações de empregadores; uma para órgãos fiscalizadores de exercício profissional; uma para organizações de aposentados; duas para organizações da comunidade científica; duas para organizações de educação, lazer, cultura, esporte ou turismo; três para organizações de defesa de direitos; e mais três para organizações de assistência social. No que diz respeito aos representantes do poder público, era uma vaga de titular para cada uma das pastas: Secretaria dos Direitos Humanos, da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério da Cultura; Ministério do Esporte; Ministério da Justiça; Ministério da Previdência Social; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Turismo; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5109.htm>.

sobretudo, às clivagens socioeconômicas que caracterizam a cidadania. Ou ainda, como lembram Almeida e Tatagiba (2012, p. 75), aqueles que representam a sociedade civil não são portadores de uma “racionalidade imparcial” como se encarnassem, em si, o “bem comum” ou o “interesse público”; eles são, ao contrário, portadores de concepções “situadas” e “parciais”, e às vezes conflitantes do que deve ser o bem comum.

Da mesma forma, o fato de ter 60 anos não leva a uma racionalidade imparcial ou a uma homogeneidade de visões sobre a velhice. A existência de clivagens socioeconômicas entre os conselheiros representantes da sociedade impõe mecanismos de diferenciação entre os participantes, que acabam por fazer com que uma das demandas recorrentes também nos conselhos de idosos seja a de oferecer aos conselheiros cursos de formação em política e de conhecimentos sobre a legislação relativa à terceira idade. Outra parte, entretanto, como mostra Destro de Oliveira (2015), considerava importante privilegiar a heterogeneidade das experiências da população envelhecida, de modo a evitar que os conselheiros sejam representantes da elite econômica do país.

Contudo, apesar das diferenças socioeconômicas existentes entre os conselheiros, é impressionante o fato de que, na grande maioria das assembleias observadas pela pesquisadora, as decisões foram tomadas de forma consensual. Dissensos raramente aparecem e, quando ocorrem, tendem a ser vistos como consequência de interesses escusos ou da chatice de certos conselheiros, sendo perceptíveis também quando da afirmação reiterada de conselheiros de que “aqui o ego é muito forte”. Essa categoria acusatória é acionada em situações em que o acusado reclama, enfrenta e defende posição contrária àquela que está sendo proposta. Os enfrentamentos, que são pouco frequentes, geram, porém, um repertório de categorias acusatórias que revelam a impaciência do grupo com “o excesso de vaidade” entre os conselheiros ou a ignorância de alguns. Em outras palavras, a suposta homogeneidade que o avanço da idade acarretaria na definição do que é bom para a velhice e do que são as necessidades dos velhos é dissolvida ou então explicada por meio de referências ao *deficit* de caráter moral ou do baixo nível educacional dos conselheiros.

A afirmação da importância da relação entre Estado e sociedade civil que caracterizaria os conselhos encobre a fragilidade da ancoragem institucional e o fato de que propostas de políticas públicas e ações voltadas para garantir qualidade de vida para a velhice é um espaço disputado por outras instâncias também legítimas. Dessa forma, um fosso é estabelecido entre o modo como os conselhos deveriam funcionar e as condições que têm para dinamizar sua atuação.

A tendência do governo de centralizar as decisões e os debates, como a bibliografia a respeito já aponta, fez eco nos casos analisados. Dizer que as categorias de representação nos conselhos têm um caráter ficcional – como governo e sociedade

civil enquanto blocos homogêneos – é também apontar para a diversidade de posições entre os representantes do poder público. A suposta unidade da categoria embaça a pluralidade de interesses e explicita o fato de que os representantes das secretarias de governo têm sensibilidades diferenciadas em relação ao tema, da mesma forma que a problemática mobiliza ações distintas de cada uma dessas agências governamentais.

O terceiro entrave tem a ver com a burocratização das rotinas de trabalho dos conselhos. Em todas as reuniões e as assembleias observadas, uma boa parte do tempo é dedicada à discussão de questões voltadas para a garantia do funcionamento do próprio conselho e da organização de sua rotina burocrática. Isso pode ser definido como um conjunto de atividades e procedimentos que devem ser obedecidos para sua manutenção, como a forma de comunicação a ser adotada entre os conselheiros; o tipo de armazenamento dos documentos produzidos pelos seus membros e das denúncias encaminhadas; a produção das atas e dos relatórios; a maneira como o contato com outros conselhos e outras instituições deve ser feito para tirar dúvidas; a organização de conferências e outros eventos; as alterações no regimento interno; a preparação de eleições da nova gestão; a elaboração e a implementação do Fundo do Idoso; e, ainda, o tempo de apreciação e aprovação das atas das reuniões anteriores. Ou seja, boa parte das discussões e das ações propostas nas assembleias e outras reuniões dos conselheiros têm a ver com a gestão interna dos conselhos.

Obviamente, são debatidas questões relativas aos serviços voltados para a população idosa por meio de palestras de especialistas que são acompanhadas de perguntas e comentários por parte dos conselheiros. Os eventos também são uma oportunidade para produzir sugestões a fim de aprimorar e otimizar: a fiscalização das instituições de longa permanência para idosos; as propostas de solução para o problema dos transportes urbanos e de moradias para idosos carentes; as formas de agilizar a divulgação de ações empreendidas que beneficiam a população mais velha; a apuração de denúncias e a cobrança de ações dos representantes dos órgãos estatais; e os informes dos grupos de trabalho dos conselheiros.

Contudo, impressiona o tempo gasto nas reuniões e nas assembleias para a gestão dos próprios conselhos. A análise realizada por Destro de Oliveira (2015) dos temas debatidos nas assembleias observadas mostra que o principal tema sobre o qual os conselheiros se debruçavam diz respeito à sua própria dinâmica interna e que os temas mais relacionados ao controle social, ao desenho da política pública ou às prioridades de investimento público, apesar de importantes, eram menos presentes nas pautas de discussão. Esse é um problema presente em boa parte dos conselhos, não sendo exclusivo dos de idosos. Não é sem razão que Almeida e Tatagiba (2012, p. 107) consideram que é necessário rever as suas rotinas.

Precisamos de mudanças na prática cotidiana dos conselhos que confirmem maior centralidade ao exercício da política, em lugar da rotina burocrática da gestão. (...) É preciso restituir o lugar desse tipo de ação na agenda dos conselhos para que eles possam funcionar como instâncias de democratização da gestão pública, e não restritamente como espaço de disputa entre interesses corporativos das comunidades de política, o que hoje parece ser a regra. (...) Houve um grande investimento dos movimentos, das ONGs [organizações não governamentais], das universidades e do governo no sentido de que os conselhos completassem seu processo de institucionalização com a elaboração das suas regras internas, e isso refletiu no predomínio desses temas. No contexto dos anos 1990, isso era esperado, visto que se tratava de criar a própria estrutura participativa. O problema é que essa tendência a uma atuação voltada para dentro parece não ter sido superada nas décadas seguintes. (...) Conselheiros da sociedade civil registram, fiscalizam entidades, avaliam projetos, fazem parecer, enviam relatórios, pedem e avaliam prestações de contas. Aprovam e rejeitam pedidos. O exercício dessa função, sem uma estrutura de trabalho adequada, exige um considerável trabalho extra dos conselheiros e muitas vezes mantém os conselhos presos a um interminável ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos, principalmente em cidades de médio e grande porte.

O quarto entrave que dificulta a ação dos conselhos, como já foi dito, refere-se à pluralidade de imagens da velhice acionadas, posto que sua referência é ora a de um idoso ativo que reivindica seus direitos, ora a de um ser frágil, passivo e dependente, vítima do desdém e dos preconceitos que marcam a sociedade brasileira. Cada uma destas imagens remete a propostas de ações muito distintas.

Pensar na qualidade de vida do idoso ativo é propor ações voltadas para o combate aos preconceitos e para a criação de espaços de lazer como os grupos de convivência de idosos, os bailes, os espaços direcionados a exercícios físicos ou ao turismo. É também proporcionar oportunidades para a expressão dos saberes acumulados pela população mais velha ao longo dos anos ou para novos aprendizados, como são as universidades da terceira idade. De acordo com a segunda visão, que aborda o idoso dependente, é preciso criar instituições capazes de abrigar com dignidade os mais velhos, bem como criar uma infraestrutura urbana que permita a circulação segura da velhice dependente de cuidados especiais, vítima de perdas e vulnerabilidades maiores. Levar em conta as situações de dependência requer políticas que têm um custo muito mais alto e exige um leque de profissionais de diferentes especialidades. O desafio dos conselheiros é propor políticas capazes de responder a essas imagens diversas do que seja o desejo dos velhos e a conquista de qualidade de vida para segmentos da população com níveis de autonomia funcional muito distintos e cujos direitos merecem ser contemplados de forma diferencial.

O perfil socioeconômico dos conselheiros representantes dos idosos é bastante diversificado e, como já foi dito, a idade cronológica não garante uma identidade ideológica ou uma visão homogênea dos problemas que afetam os diferentes

segmentos da população e os deveres do Estado. Contudo, apesar destas diferenças, esses conselheiros, de uma maneira geral, têm uma participação intensa, dinamizam a luta a favor desse segmento, produzem discursos muito bem articulados em torno do debate sobre as fronteiras, as delimitações e as definições de envelhecer. Têm, portanto, um desempenho e um perfil que contrastam com a imagem da velhice como uma situação de perdas físicas e sociais.²² Estar no conselho é ora representar seus próprios interesses como pessoa idosa a ser beneficiada por políticas específicas, ora tratar dos interesses de um outro que é mais pobre e requer serviços gratuitos, ou de um outro que vive num estágio mais avançado do envelhecimento e numa situação em que a participação em conselhos fica indiscutivelmente barrada.

Para dar um exemplo, quando as academias foram instaladas nas praças de São Paulo, os conselheiros idosos reivindicavam monitores para auxiliarem nos exercícios físicos tanto nas regiões mais empobrecidas como nos bairros considerados mais centrais e nobres. Uma conselheira explicava que muitos dos moradores destas regiões mais abastadas são idosos que envelheceram em apartamentos, seus filhos foram embora e hoje são aposentados. Apesar de estarem em bairros mais ricos, não teriam como bancar uma atividade física. A praça equipada com orientação adequada também seria importante para eles.

No caso dos conselheiros representantes dos idosos que visitavam instituições de longa permanência, eles definiam seu trabalho como uma luta em prol de condições dignas para “os velhinhos”, expressão usada para caracterizar esse outro, o objeto de sua ação. Esses conselheiros também se propunham a defender interesses dos que terão que zelar pelos cuidados dos idosos gravemente fragilizados, como são os cuidadores no mercado formal ou familiares que prestam esse tipo de serviço.

A noção de representação do segmento idoso da população é central para os conselhos, porque o suposto é de que os mais velhos sabem o que é melhor para a velhice ou, como fica explícito na fala da conselheira da Secretaria Municipal de Saúde do GCMi de São Paulo, quando se refere aos representantes desse segmento da sociedade civil, em reunião sobre as eleições: “cada conselheiro representa a população idosa da cidade de São Paulo, o que ela necessita e deseja”.

Essa dupla condição – ter 60 anos ou mais e ter plena autonomia funcional, de modo a encarnar o ideal do idoso ativo e contemplar seus interesses, ao mesmo tempo que representa o idoso dependente e suas necessidades e desejos – certamente amplia a gama de ações a serem propostas. Entretanto, essa duplicidade é fundamental para garantir a própria existência dos conselhos. Em outras palavras, a sua existência depende, por um lado, da identificação de um setor particular da população como vítima de opressão, discriminação e vulnerabilidade, o qual,

22. Sobre as diferentes imagens da velhice, ver Debert (1999).

portanto, por ser um problema social, merece uma atenção diferenciada. Por outro lado, os conselhos têm que se apresentar como resposta a uma reivindicação desse setor que se constituiu em sujeitos de direitos e, nessa posição, são convidados para propor políticas públicas e fiscalizar a ação do Estado e das organizações de interesse público. É essa condição de vítima e sujeito que legitima o conselho, e é essa relação proposta entre sociedade civil e Estado que caracteriza a dinâmica de suas ações, bem como as políticas públicas formuladas.

4 CONCLUSÃO

Apesar das diferenças de concepção, prática e modo de organização dos conselhos de direitos do idoso, as pesquisas constatam que boa parte dos problemas neles identificados estão presentes em outras instituições, particularmente no que diz respeito à relação de interdependência com o poder público na obtenção de recursos e à dificuldade na manutenção da sua autonomia. Também nesses casos, os conselhos correm o risco de estar atrelados às demandas e aos interesses do governo ou aos entraves no funcionamento da burocracia.

Esses obstáculos são reconhecidos por boa parte dos integrantes quando se trata de avaliar o desempenho dos conselhos. A pesquisa realizada pelo Ipea em 2010 acerca da visão dos conselheiros sobre o CNDI concluiu que um dos pontos positivos por eles realçado foi a importância do conselho nacional para o aumento da visibilidade conferida à temática da promoção dos direitos dos idosos e para o incentivo ao protagonismo político de pessoas nesta faixa etária, assim como para o fortalecimento da democracia e do controle social (Ipea, 2012). Pode-se dizer que essa avaliação está presente entre os conselheiros nas outras esferas estaduais e municipais e também na conclusão de boa parte das pesquisas sobre o tema.

Entre as principais dificuldades observadas pelos conselheiros pesquisados pelo Ipea, estão: a baixa prioridade política dada ao conselho por parte da Secretaria-Geral da Presidência da República, à qual o CNDI já estava vinculado em 2010; a influência limitada do CNDI sobre decisões tomadas em outras instâncias, notadamente sobre a agenda do Congresso Nacional e sobre outros ministérios; o pouco tempo para as discussões nas reuniões do conselho; a pouca frequência com que ocorrem; e a percepção de que existe uma baixa participação dos conselheiros do poder público, cuja atuação teve tendencialmente uma avaliação negativa. Aqui também é possível dizer que haveria um acordo entre os conselheiros na identificação do problema se substituíssemos a Federação pela referência ao município ou ao estado.

As sugestões feitas pelos conselheiros no sentido de melhoria do processo participativo dentro do CNDI foram arroladas no relatório final do Ipea em cinco itens: melhorar os meios de comunicação; divulgar o trabalho do conselho; aperfeiçoar as reuniões e as questões administrativas de modo a otimizar o trabalho

do CNDI; buscar mecanismos de incentivo a uma maior participação de certos segmentos; e ampliar a articulação com outros conselhos nos diferentes níveis da Federação. Aqui também é possível dizer que haveria praticamente um consenso entre os conselheiros estaduais e municipais de que essas são sugestões interessantes e bem-vindas.

O que parece dar uma especificidade aos conselhos, sobretudo aos municipais, é a solicitação de uma orientação mais objetiva do que lhes cabe fazer e dos meios de realizar esses feitos. Essa solicitação tem entusiasmado as agências estatais federais ou estaduais voltadas para o tema, que aplaudem a ideia de que o Conselho Nacional deveria oferecer um programa de orientação para os outros conselhos. Essa ideia ganha cada vez mais adeptos entre os conselheiros, particularmente quando vem acompanhada da crença de que haverá um repasse da agência federal de recursos financeiros para aprimorar o desempenho dos conselhos.

Essa demanda, cuja realização ganha concretude com o Fundo Nacional do Idoso, merece ser analisada com atenção. Seria realmente uma pena que esse verdadeiro exército de conselheiros espalhados pelos quatro cantos do país tivesse sua atuação canalizada numa direção predeterminada e perdesse a oportunidade para a reflexão e a criação de iniciativas inovadoras capazes de fomentar uma sociedade mais solidária e acolhedora da velhice, que é o destino de todos nós.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? *In*: SANTOS JÚNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar Q. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

AGENDA PÚBLICA – AGÊNCIA DE ANÁLISE E COOPERAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS. **Caracterização dos conselhos de direitos e de cidadania do estado de São Paulo**: diagnóstico institucional. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, [s.d.]. (Conselho Estadual do Idoso – CEI, v. 4).

ALMEIDA, Carla. Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 8, n. 15, p. 251-269, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2009v8n15p251/11045>>.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa. Perfil da produção acadêmica sobre os conselhos gestores de políticas. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS*, 36., 2012, Águas de Lindóia, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpocs, 2012. Disponível em: <portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7867&Itemid=217>.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=en&nrm=iso>.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimação da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>.

BREDEMEIER, Sônia M. L. O espaço público e o idoso: possibilidades através de um conselho municipal. **Revista Virtual Textos & Contextos**, ano I, n. 1, nov. 2002. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/938/718>>.

_____. Conselho do idoso como espaço público. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, 2003.

CUNHA, Eleonora S. M. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de Saúde no Brasil. *In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.

DEBERT, Guita Grin. **A reinvenção da velhice**: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento. São Paulo: Edusp; Fapesp, 1999.

DEBERT, Guita Grin; DESTRO DE OLIVEIRA, Glaucia S. Os conselhos e as narrativas sobre a velhice. *In: MULLER, Neusa; PARADA, Adriana (Org.). Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso*: repertórios e implicações de um processo democrático. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos, 2013.

DESTRO DE OLIVEIRA, Glaucia S. **Os velhos como sujeitos de direitos**: uma análise da gestão de velhice nos conselhos de idosos. 2015. 282 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000953554>>.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 2006, v. 21, n. 60, p. 67-81.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato; SOUZA, Nelson R. (Org.). **Democracia e participação**: os gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.

GIACOMIN, Karla. Panorama dos 10 anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. *In*: MULLER, Neusa P.; PARADA, Adriana (Org.). **Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso**: repertórios e implicações de um processo democrático. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013.

GURZA LAVALLE, Adrián; FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos** – Cebrap, São Paulo, n. 92, mar. 2012.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>.

HAGEN, Suleica Iara. **Políticas públicas para o envelhecimento**: atuação dos conselhos de direitos da pessoa idosa. 2011. Dissertação (Mestrado em Assistência Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil** – 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. (Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, n. 9). Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv929.pdf>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na visão de seus conselheiros**. (Relatório de Pesquisa, Projeto Conselhos Nacionais: perfis e atuação dos conselheiros). Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120409_relatorio_direitos_idoso.pdf>.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estudos** – Cebrap, São Paulo, n. 92, mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100007&lng=en&nrm=iso>.

LABRA, Maria Eliana; FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v7n3/13030.pdf>>.

LENOIR, Rémi. L'invention du "troisième âge": constitution du champ des agents de gestion de la vieillesse. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, v. 26-27, p. 57-82, mars-avr. 1979. (Classes d'âge et classes sociales).

LÜCHMANN, Ligia Helena. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>.

MARTINS, Ives Gandra S. Vocação bolivariana. **Estado de S. Paulo**, 22 jul. 2014. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,vocacao-bolivariana-imp-,1532220>>.

MATEOS, Simone B. A construção da democracia participativa. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 8, n. 65, p. 18-33, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2493&catid=28&Itemid=39>.

NÓBREGA, Mailson da. O decreto de Dilma: um teste para as instituições. **Veja**, 11 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.mailsondanobrega.com.br/artigos/20-o-decreto-de-dilma:-um-teste-para-as-instituicoes>>.

PAZ, Serafim. **Dramas, cenas e tramas**: a (situa)ção de fóruns e conselhos de idosos no Rio de Janeiro. 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

PEREIRA, Joici Aparecida; SANTOS, Larissa Silva dos; SILVA, Marysia Alves da. Os conselhos do idoso: um estudo do período de 1991 a 2006. **Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v. 17, n. 3-4, mar./abr. 2007. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/viewFile/283/227>>.

RIBEIRO, Maria Aparecida. A política e os conselhos de idosos: uma questão de cidadania. **A Terceira Idade**, São Paulo, v. 22, n. 51, jul. 2011.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. *In*: _____. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

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.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In*: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017>>.

_____. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. *In*: SANTOS, Agnaldo dos.; TATAGIBA, Luciana. **Criança e adolescente: controle social e política pública**. São Paulo: Pólis; PUC-SP, jun. 2007. (Série Observatório dos Direitos do Cidadão, v. 28). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/875/875.pdf>>.

_____. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. p. 171-186.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **O papel do Comas na política de assistência social em São Paulo**. São Paulo: Pólis; PUC-SP, 2007.

TÓTORA, Silvana Maria C.; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a região metropolitana de São Paulo. *In*: SANTOS JÚNIOR, Orlando; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar Q. (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

VIDAL, Luciana de Fátima. **A prática conselheira e a representação política: um estudo de caso sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BIGGS, Simon. Toward critical narrativity: stories of aging in contemporary social policy. **Journal of Aging Studies**, Amsterdam, v. 15, n. 4, p. 303-316, 2001.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil e sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

HEREIDA, Beatriz M. A. *et al.* **Política, governo e participação popular: conselhos, orçamento participativo e outras experiências**. Rio de Janeiro: 7 letras, 2012.

NEILSON, Brett. Globalization and the Biopolitics of Aging. **The Centennial Review**, v. 3, n. 2, summer 2003.

TATAGIBA, Luciana. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. 2003. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000296170>>.

