ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS
Autores (as)	João Cláudio Basso Pompeu Laíse Rabêlo Cabral
DOI	-

Título do livro	CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS – UMA ANÁLISE DA AGENDA POLÍTICA
Organizadores (as)	Daniel Pintangueira de Arelino Igor Ferraz da Fonseca João Cláudio Basso Pompeu
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-001-1
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/coluna-5/central-de-conteudo/busca-publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 5

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS

João Cláudio Basso Pompeu[1]
Laíse Rabêlo Cabral[2]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais temas discutidos na agenda do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI), ao longo de 2018, na tentativa de contribuir para o aperfeiçoamento desse colegiado e para melhorar a forma de execução de suas principais atribuições. Este é o resultado de parceria realizada em 2018 entre o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH) – atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) – e o Ipea, na qual este último analisou a situação dos vários conselhos vinculados ao MDH e forneceu sugestões de curto e longo prazos para o aprimoramento desses órgãos.

Ademais, este trabalho buscou identificar demandas prioritárias do CNDI, de curto, médio e longo prazos. Para tanto, a pesquisa utilizou-se de metodologia qualitativa, com base em um conjunto variado de fontes, a saber. Procedeu-se à análise documental, que consistem em resumos executivos das reuniões ordinárias do conselho realizadas entre outubro de 2017 e agosto de 2018 (90ª a 95ª reunião ordinária). Realizaram-se entrevistas com a coordenadora da Secretaria Executiva do CNDI no segundo semestre de 2018 e no primeiro semestre de 2019, o presidente, o vice-presidente do conselho e conselheiros governamentais após a 94ª reunião ordinária. Além disso, houve a observação de campo, por meio da análise do encontro do CNDI com conselheiros estaduais ocorrido em agosto de 2018.

Este trabalho está dividido nas seguintes seções: após esta introdução, a seção 2 discute brevemente o contexto histórico em torno da criação do CNDI, bem como apresenta suas principais atribuições. Na sequência, a seção 3 apresenta a estrutura e o funcionamento do conselho, com base em sua composição, seus recursos disponíveis e sua divisão interna. A seção 4 retoma os principais gargalos

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <joao.pompeu@ipea.gov.br>.
2. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail*: <laiserabelocabral@gmail.com>.

e demandas de curto prazo que tiveram lugar durante 2018, realizando também uma atualização em relação ao processamento de tais demandas. A seção 5 discute a agenda política do CNDI. Para tal análise, foram abordados, em maiores detalhes, os temas que tiveram destaque nas discussões internas do colegiado em 2018, bem como a forma como o conselho tem trabalhado com estes. Acredita-se que diversas pautas apresentadas neste capítulo deveriam constar na agenda política do CNDI a partir de 2019. Nas considerações finais, são apresentadas algumas ponderações, salientando-se os temas sobre os quais o conselho vinha atuando e que eram considerados mais relevantes. Sem a pretensão de exaurir os temas elencados, esta análise permite discutir as próximas medidas possíveis em torno da atuação do colegiado e a importância dos temas a serem abordados.

Por fim, cabe alertar que este capítulo apresenta a situação do CNDI até o final de 2018. Nas considerações finais e em alguns outros momentos do texto, são mencionadas as mudanças que o novo governo, que tomou posse em 1º de janeiro de 2019, promoveu no conselho.

2 CONTEXTO HISTÓRICO

A população brasileira está passando por processo de transição demográfica, caracterizado pelo acelerado envelhecimento. Estima-se que haverá 30 milhões de pessoas idosas no Brasil em 2020, 40 milhões em 2030 e mais de 70 milhões em 2060 (Camarano, 2006; Faleiros, 2016). Em 2050, a população idosa comporá 33% da população brasileira (Camarano, Kanso e Fernandes, 2016). Apesar do aumento cada vez mais significativo desse segmento da população, pode-se dizer que existe invisibilidade social da pessoa idosa no Brasil. Tal invisibilidade se traduz na desatenção a suas demandas, que considera características nem sempre presentes em todas as pessoas, como passividade, dependência e falta de vigor físico (Oliveira, 2008). Atribuir tais características a todas as pessoas idosas acaba por rejeitar a importância econômica e social desses indivíduos, enfraquecendo parte de sua capacidade de demandar socialmente, pelo imaginário de que não teriam capacidade e tampouco interesse para demandas voltadas ao seu grupo social.

Reconhecendo-se a importância das necessidades da população idosa, em 1994, foi instituída a Política Nacional do Idoso (PNI), pela Lei nº 8.842, de 4 de janeiro. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação Nacional de Gerontologia (ANG), a Sociedade Brasileira de Geriatria (SBG) e a Sociedade Brasileira de Gerontologia (SBGG) foram seus principais articuladores (Alcântara, 2016). A PNI considera como pessoa idosa os cidadãos com 60 anos ou mais e ratifica o que fora estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1982, na I Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, em Viena (Camarano, 2013).

Cabe alertar que, em contraste com a PNI, algumas políticas públicas consideram a idade de 65 anos como necessária para o reconhecimento da pessoa como sujeito de determinados direitos, entre as quais se pode citar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que somente é recebível a partir dessa idade, e o estabelecimento da gratuidade do transporte público prevista no § 2º do art. 230 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988). Além disso, na área do direito penal, por exemplo, a idade de 80 anos é determinada para a prisão domiciliar (Código de Processo Penal, art. 318), e confere-se a redução do prazo de prescrição para as pessoas acima de 70 anos (Código de Processo Penal, art. 115).

Essas divergências ocorrem pela dificuldade em apontar o que classifica uma pessoa como idosa – isto é, assim como se faz em outras fases da vida (infância, adolescência e adulta), reúne-se determinado grupo por características biológicas em comum, e o critério de idade é usado pela facilidade na sua verificação (Camarano, 2013). No entanto, há de se considerar que as pessoas chegam a essa fase de modos bastante distintos em relação a suas capacidades, variando consideravelmente acerca das habilidades que possuem e cuidados que requerem, o que está, também, intrinsecamente conectado ao meio social em que vivem, ao trabalho exercido, entre outros fatores.

Essa definição da idade do indivíduo para a implementação de políticas públicas possui certo grau de arbitrariedade. Assim como foi estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em que são consideradas crianças as pessoas com até 12 anos incompletos e adolescentes as pessoas entre 12 e 18 anos de idade, a idade é o critério mais fácil de atribuir legalidade e igualdade na percepção de direitos às pessoas idosas. A divergência entre as idades convencionais para o início da velhice (60 ou 65 anos) mostra-se um desafio para as políticas públicas que tratam de pessoas idosas e para todo o país, pois a ampliação/restrição de direitos afeta a qualidade de vida das pessoas e as necessidades de financiamento de tais políticas, impactando todos os segmentos populacionais. Em especial, considerando-se que a expectativa de vida da população brasileira tem aumentando ao longo dos anos. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os homens nascidos em 2017 têm uma expectativa de vida de 72,5 anos e as mulheres, de 79,6 anos (Em 2017..., 2018). Essa fase da vida pode durar mais que a infância e adolescência juntas, tornando substancialmente diferentes as pessoas que nesta se encontram.

À parte o critério *idade*, alguns autores questionam a efetividade da PNI, que permaneceria como um dever ser com pouca materialidade na vida real (Alcântara, 2016; Couto, 2016; Feal, 2016; Ribeiro, 2016), sendo apenas uma expectativa de direitos sem alcance e implicação na vida da população idosa. Com vistas a dar mais concretude à política, em 2003, foi aprovado o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Brasil, 2003), fruto da mobilização de

vários segmentos da população idosa; por exemplo, os aposentados e as entidades médicas de gerontologia e geriatria (Camarano, 2013). Segundo Alcântara (2016), a inefetividade da Política Nacional do Idoso deu origem ao Estatuto do Idoso, pelo fato de que a PNI era vaga no que tange às competências do sistema de justiça para sua aplicação. O estatuto, por sua vez, estabeleceu um sistema de garantias composto pelos conselhos de pessoas idosas, pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), pela Vigilância em Saúde, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pela Polícia Civil. O autor acredita, no entanto, que somente a participação popular de pessoas idosas é que tornará exequível esse sistema de garantias.

Os conselhos da pessoa idosa são componentes fundamentais do sistema articulado pelo Estatuto do Idoso. O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, apesar de previsto na Lei nº 8.842/94, somente foi efetivamente estruturado em 2002, mediante o Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002 (Brasil, 2002a), que o instalava no então Ministério da Justiça (MJ). Inicialmente, o CNDI não era paritário nem deliberativo.[3] A paridade foi instituída por meio do Decreto nº 4.287, de 27 de junho de 2002 (Brasil, 2002b), e o caráter deliberativo por meio do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004 (Brasil, 2004).

Ao longo de sua existência, o conselho foi vítima de uma constante troca da entidade federal responsável pela política de promoção da pessoa idosa; fato que é apontado como problemático pelos conselheiros. Nos dezessete anos de existência do conselho, houve oito mudanças da pasta responsável por esse órgão: criado em 2002, passou do Ministério da Justiça para o então Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 2003. Subsequentemente, foi para o à época Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004; em seguida, passou novamente para o Ministério da Justiça, em 2009, e depois para a Presidência da República (PR). O CNDI ainda foi vinculado ao então Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos e, depois, ao Ministério da Justiça e da Cidadania. Posteriormente, passou para o à época Ministério dos Direitos Humanos (Debert e Oliveira, 2016; Giacomin, 2013). Atualmente, encontra-se no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ministério criado pela Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (Brasil, 2019a), que estabelece a organização básica dos órgãos da PR e dos ministérios e que, em suas competências (art. 43), abarcou as competências do antigo MDH, além de agregar competências e atribuições antes relativas a outros ministérios.

3. O caráter paritário de um conselho significa que este é composto pelo mesmo número de membros do governo e da sociedade civil. O caráter deliberativo significa que esse conselho é responsável diretamente pela implementação de uma política pública. O fato de o CNDI gerir diretamente o Fundo Nacional do Idoso (FNI) confere ao conselho seu caráter deliberativo.

Outro importante marco foi a promulgação da Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010 (Brasil, 2010), que instituiu o FNI, um poderoso instrumento de promoção de projetos da pessoa idosa, pois confere recursos para aplicação em programas e ações relativos à pessoa idosa. A gestão do fundo é competência do CNDI.

Uma das mais relevantes atribuições do CNDI é a coordenação da Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPI), momento no qual a sociedade civil discute a política e formula proposições ao governo federal. Até hoje, já foram realizadas quatro conferências nacionais: a primeira, em maio de 2006, na qual foram aprovadas 290 propostas em oito eixos temáticos; a segunda em 2010, em que foram discutidas centenas de propostas em nove eixos temáticos, mas apenas oito foram aprovadas em plenária; a terceira em 2011, na qual foram aprovadas 26 deliberações em quatro eixos temáticos; e a quarta em 2016, em que foram aprovadas vinte propostas em quatro eixos temáticos.

A III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, realizada em Brasília, em novembro de 2011, estabeleceu como prioridade a criação da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (SNDPI) (deliberações 1 e 8, do Eixo I – Envelhecimento e Políticas do Estado: Pactuar Caminhos Intersetoriais). Atendendo-se a essa demanda da sociedade civil, essa secretaria foi criada em 2016 (Lei nº 13.345, de 10 de outubro de 2016 – Brasil, 2016).[4] A secretaria encontra-se atualmente vinculada ao MMFDH.

A IV CNDPI ocorreu em Brasília, em abril de 2016, e teve como tema: Protagonismo e Empoderamento da Pessoa Idosa: por um Brasil de todas as idades. Nessa conferência, foram aprovadas vinte propostas em quatro eixos temáticos.

A V CNDPI estava prevista para ocorrer em novembro de 2019,[5] em Brasília, com o tema Os Desafios de Envelhecer no Século XXI e o Papel das Políticas Públicas. Infelizmente, a conferência não foi realizada.

4. Essa lei é uma conversão da MP nº 723, de 23 de maio de 2016.

5. Em 23 de janeiro de 2019, a presidente do CNDI, Sra. Maria Lucia Secoti Filizola, informou que o texto-base da Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa está sendo elaborado por consultor contratado. Em atualização à expectativa da realização da conferência em 2019, a coordenadora informou, em fevereiro de 2019, que as conferências municipais estão sendo realizadas por todo o Brasil. Essa é a primeira etapa de preparação para a CNDPI, que será seguida das conferências estaduais e culminará na nacional. Relatou ainda que muitos municípios ainda não deram início aos trabalhos por falta de verba e pediram dilação do prazo. Na Orientação CNDPI/SNDPI/MMFDH nº 1/5, de 1º de fevereiro de 2019, a presidente do CNDI informa que, após consulta virtual aos integrantes da comissão organizadora da V CNDPI, mantém os prazos estabelecidos na Resolução CNDI nº 42 – ou seja, a etapa municipal até 31 de março de 2019, a estadual e distrital até 15 de agosto de 2019 e a nacional até novembro de 2019. Fica a cargo das comissões estaduais a possibilidade de realização de conferências municipais fora do prazo, desde que estas não prejudiquem o andamento das demais etapas, e a publicidade das decisões de dilação do prazo, caso ocorram.

3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CNDI

3.1 Composição

Até o final de 2018, o CNDI, um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo, integrava a estrutura do MDH. Os membros dos órgãos governamentais e seus respectivos suplentes eram indicados pelos titulares dos órgãos representados. O mandato tinha duração de dois anos, sendo que os membros do governo poderiam ser reconduzidos permanentemente, ao passo que apenas era permitida uma recondução para os representantes da sociedade civil. Os quatorze representantes da sociedade civil eram escolhidos entre segmentos da sociedade civil com os critérios estabelecidos no quadro 1, a seguir.

QUADRO 1
Critérios para a composição do CNDI

Segmento da sociedade civil	Número de assentos no conselho
Organizações de trabalhadores Organizações de empregadores Órgãos fiscalizadores de exercício profissional Organizações de aposentados	Cada segmento tem direito a um representante com seu respectivo suplente.
Organizações da comunidade científica Organizações de educação, ou lazer, ou cultura, ou esporte, ou turismo	Cada segmento tem direito a dois representantes com seus respectivos suplentes.
Organizações de defesa de direitos Organizações de assistência social	Cada segmento tem direito a três representantes com seus respectivos suplentes.

Fonte: Resolução CNDI nº 15/2008.
Elaboração dos autores.

Assim como a maioria dos conselhos do campo dos direitos humanos, o CNDI era constituído de forma paritária contando com quatorze membros do governo e quatorze da sociedade civil. A composição do conselho no biênio 2017-2019 está apresentada no quadro 2, a seguir.[6]

QUADRO 2
Conselheiros do CNDI (biênio 2017-2019)

Representantes governamentais	Representantes da sociedade civil
Ministério dos Direitos Humanos	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Ordem dos Advogados do Brasil
Ministério do Trabalho (MTb)	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionista (Cobap)
Ministério da Educação (MEC)	Associação Nacional de Gerontologia
Ministério da Saúde (MS)	Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia

(Continua)

6. Vale ressaltar que a composição dos representantes governamentais deve ser alterada em função das mudanças administrativas realizadas pela administração federal em 2019.

(Continuação)

Representantes governamentais	Representantes da sociedade civil
Ministério da Cultura (MinC)	Sindicato Nacional dos Trabalhadores, Aposentados, Pensionistas e Idosos da Central Única dos Trabalhos (Sintapi/CUT)
Ministério do Esporte	Serviço Social do Comércio (Sesc)
Ministério da Justiça	Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep)
Ministério da Fazenda (MF)	Associação Nacional de Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (Ampid)
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)	Federação Nacional das Apaes (Fenapaes)
Ministério do Turismo (MTur)	Associação Brasileira de Alzheimer (Abraz)
Ministério do Desenvolvimento Social	Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (Morhan)
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)	Pastoral da Pessoa Idosa (PPI)
Ministério das Cidades (MCidades)	Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)

Fonte: Decreto nº 5.109/2004 (Brasil, 2004) e *site* do CNDI. Disponível em: <https://bit.ly/2FV5wC9>. Acesso em: dez. 2018.
Elaboração dos autores.

Em atualização a esse ponto, cumpre ressaltar que, em 25 de outubro de 2018, na 96ª reunião ordinária do conselho tomou posse uma nova composição. Em fevereiro de 2019, a coordenadora do CNDI informou que, dada as mudanças de servidores lotados nos órgãos empossados – em especial em cargos comissionados –, o conselho aguardava a nomeação dos servidores/membros do governo para efetivamente começar os trabalhos do CNDI em 2019. A nomeação é feita por decreto elaborado pelo MMFDH, que assumiu as atribuições do MDH.

Ocorre que, em 27 de junho de 2019, foi editado o Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019 (Brasil, 2019b), que revogou dispositivos legais afetos ao CNDI e estabeleceu que o conselho será composto por seis membros:

- o secretário nacional de promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa do MMFDH, que o presidirá;
- um representante da Secretaria Nacional da Família do MMFDH, indicado pelo titular da secretaria e designado pelo ministro de Estado;
- um representante da Secretaria Nacional de Proteção Global do MMFDH, indicado pelo titular da secretaria e designado pelo ministro de Estado; e
- três representantes da sociedade civil organizada, indicados por entidades selecionadas por meio de processo seletivo público e designados pelo ministro de Estado da MMFDH.

Cada membro mencionado nos tópicos anteriores terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e seus impedimentos.

3.2 Competências

Até dezembro de 2018, o CNDI tinha as competências descritas a seguir. [7]

1) Elaborar as diretrizes, os instrumentos, as normas e as prioridades da PNI, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução.
2) Desenvolver proposições, objetivando-se aperfeiçoar a legislação pertinente à PNI.
3) Zelar pela aplicação da política nacional de atendimento ao idoso e pela implementação das ações decorrentes do cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos internacionais relativos ao envelhecimento das pessoas, dos quais o Brasil é signatário.
4) Estimular e apoiar tecnicamente a criação de conselhos de direitos do idoso nos estados, no Distrito Federal e municípios.
5) Dar apoio aos conselhos estaduais, do DF e municipais dos direitos do idoso, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto do Idoso.
6) Avaliar a política desenvolvida nas esferas estadual, distrital e municipal e a atuação dos conselhos do idoso instituídos nessas áreas de governo.
7) Acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da pessoa idosa.
8) Apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da pessoa idosa, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos.
9) Acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da pessoa idosa.
10) Elaborar e atualizar, sempre que necessário, o regimento interno, que será aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros. Nesse regimento, define-se a forma de indicação do seu presidente e vice-presidente e dos membros do colegiado.

7. Fonte: Resolução CNDI nº 18, de 11 de junho de 2012 (Brasil, 2012).

11) Acompanhar e avaliar a expedição de orientações e recomendações sobre a aplicação das Leis nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, e nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Brasil, 2003), e dos demais atos normativos relacionados ao atendimento da pessoa idosa.

12) Promover a cooperação entre os governos da União, dos estados, do DF e dos municípios e a sociedade civil organizada na formulação e execução da política nacional de atendimento dos direitos da pessoa idosa.

13) Promover, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento ao idoso.

14) Estimular a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos de atendimento ao idoso, desenvolvidos pelos órgãos governamentais, bem como por organizações não governamentais e outros organismos nacionais e internacionais.

15) Estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, distrital e municipais, com vistas a fortalecer o atendimento dos direitos da pessoa idosa.

A discussão sobre as competências do conselho não é o objetivo deste capítulo. Ainda assim, são necessários dois comentários. Em primeiro lugar, a competência original prevista na Resolução CNDI nº 18 (Brasil, 2012) nos parecia abusiva, pois não cabe a um conselho definir uma política nacional. Em segundo lugar, a quantidade de competências nos parecia excessiva, pois não se tinha condições materiais e de pessoal, aliada à própria estrutura dependente do Estado, do CNDI oferecer respostas factíveis a todas estas.

3.3 Recursos orçamentários

O conselho operava com recursos orçamentários provenientes do órgão gestor de direitos humanos, o MDH. De acordo com o previsto no Decreto nº 9.494, de 6 de setembro de 2018 (Brasil, 2018a), que alterou o decreto que dispunha sobre o CNDI: "Para cumprimento de suas funções, o CNDI contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento do Ministério dos Direitos Humanos" (Brasil, 2004, art. 10).

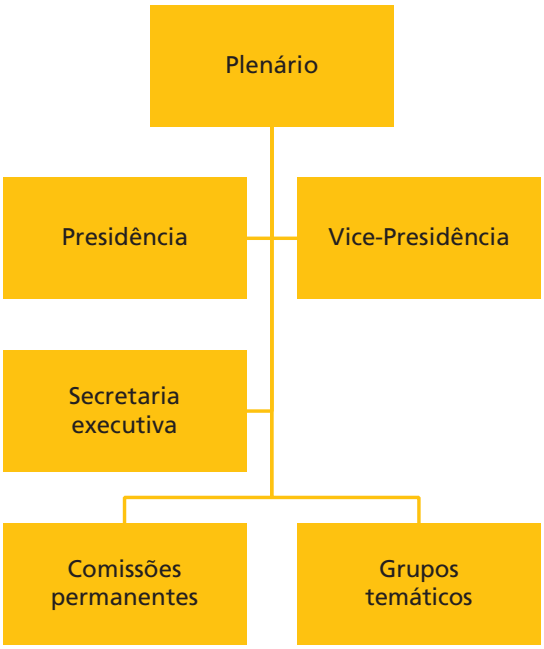
Conforme estabelecido pela Lei nº 12.213/2010 (Brasil, 2010), o CNDI é o responsável pela gestão do FNI. Com vistas à eficiente e correta aplicação dos recursos do fundo, foram criadas comissões de seleções de projetos de apoio à pessoa idosa, elaborados por órgãos públicos ou entidades privadas.

Periodicamente, são lançados editais para o apoio a projetos de interesse do conselho, financiados com recursos do fundo. Na seção 5 deste capítulo, estão registradas algumas observações sobre os editais.

3.4 Estrutura interna

De acordo com seu regimento interno, estabelecido pela Resolução CNDI nº 1, de 24 de junho de 2005, o conselho tinha a seguinte organização: plenário, secretaria, comissões permanentes e grupos temáticos.

FIGURA 1
Estrutura do CNDI



Fonte: Regimento Interno do CNDI.
Elaboração dos autores.

O plenário era composto por 28 conselheiros e pela diretoria formada pelo presidente e pelo vice-presidente, eleitos pelo plenário para mandato de dois anos. Em cada mandato, a presidência e a vice-presidência deveriam ser ocupadas alternadamente por representantes do governo e da sociedade civil.

As comissões permanentes e os grupos temáticos subsidiavam a tomada de decisões do plenário. Estes deveriam reunir-se no dia anterior às reuniões do plenário.

As reuniões do colegiado ocorriam em periodicidade bimestral, com reuniões de sua mesa diretora, comissões, grupos temáticos e plenário, sendo que, alternadamente aos meses em que ocorriam as reuniões de plenária, ocorriam as reuniões da diretoria ampliada – para elaboração da pauta e assuntos urgentes – com decisões levadas posteriormente também ao crivo da plenária.

QUADRO 3
Comissões permanentes e grupos temáticos do CNDI

Comissões permanentes	Grupos temáticos
Comissão de Políticas Públicas	Grupo Temático da Educação
Comissão de Orçamento e Finanças	Grupo Temático de Cuidados do Idoso
Comissão de Normas	Comissão de Planejamento e Organização da V CNDPI[1]
Comissão de Articulação com os Conselhos e Comunicação Social	
Comissão de Gestão do Fundo Nacional do Idoso	

Fonte: Regimento Interno do CNDI, entrevistas com conselheiros e Resolução CBDI nº 42, de 9 de julho de 2019.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] As comissões permanentes estavam previstas no Regimento Interno do CNDI, enquanto os grupos temáticos eram criados por resolução conforme a necessidade do conselho. O art. 4º da Resolução CNDI nº 42, de 9 de julho de 2018, que dispõe sobre realização da V Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, instituiu a Comissão de Planejamento e Organização da conferência, que não possuía caráter permanente. A denominação *comissão* foi uma desatenção de nomes, mas a comissão de planejamento da V CNDPI é um grupo temático para cuidar da conferencia. Essa comissão é prevista como um grupo temático, comporta-se como grupo temático – é temporária – e apenas tem o nome de comissão.

Segundo os conselheiros, na prática a Comissão de Fundos e a Comissão de Orçamento e Finanças foram agregadas por se considerar que seus trabalhos são muito similares. Estas se reuniam e atuavam conjuntamente.

No âmbito da gestão burocrática do CNDI, cabia à secretaria executiva promover o apoio administrativo, técnico e jurídico e os meios necessários à execução dos trabalhos do conselho e seu pleno funcionamento. Ainda cabe a essa secretaria convocar os conselheiros para as reuniões ordinárias, elaborar relatórios, preparar as reuniões, coletar informações, monitorar as resoluções, apoiar as comissões permanentes e os grupos temáticos, além de atender às diversas demandas dos conselheiros.

A secretaria executiva do conselho contava com uma equipe de apoio ao CNDI com cinco colaboradores.

QUADRO 4
Colaboradores do CNDI

Colaborador	Vínculo
Coordenador-geral	Cargo comissionado (direção e assessoramento superior – DAS 101.4)
Membro	Cargo comissionado (DAS 101.1)
Apoio (3)	Contrato terceirizado

Fonte: Entrevista com a Secretaria Executiva do CNDI.
Elaboração dos autores.

3.5 Reuniões

Até o fim de 2018, o conselho manteve um calendário regular de reuniões ordinárias bimestrais, conforme estabelecido em seu regimento. A diretoria ampliada, formada pelo presidente, pelo vice-presidente e pelos coordenadores das comissões, reunia-se

também mensalmente. Geralmente, as reuniões eram realizadas em Brasília, mas – em esforço de aproximação com as realidades locais – o CNDI deliberou pela realização de duas reuniões anuais descentralizadas, o que infelizmente não está ocorrendo. Em virtude de problemas internos ao conselho, tanto em 2017 quanto em 2018, apenas ocorreu uma reunião descentralizada. A reunião de 2018 ocorreu no primeiro semestre na cidade de Aracaju. Não foi possível realizar a segunda reunião descentralizada planejada para esse ano.

4 DEMANDAS PRIORITÁRIAS DE CURTO PRAZO

O levantamento das demandas de curto prazo do CNDI foi feito com base em informações levantadas junto aos conselheiros em 12 de junho de 2018, durante reunião ordinária do conselho. Os conselheiros avaliaram que os temas que mais demandavam sua atenção nas últimas reuniões foram: necessidade de monitoramento das resoluções das conferências; necessidade de capacitação de conselheiros; e melhoria da comunicação interna e externa do CNDI.

A partir dessas fontes, o Ipea sugeriu, em julho de 2018, algumas ações prioritárias que poderiam ser implementadas no curto prazo – durante 2018 –, com base na ação da Secretaria Executiva do MDH. Tais ações foram derivadas de uma análise em torno da temporalidade para sua realização, em conjunto com o princípio da economicidade de recursos e o impacto potencial de tais medidas.

A primeira ação sugerida foi a necessidade do fortalecimento da equipe da Secretária Executiva do CNDI, por meio da alocação de pelo menos três servidores de carreira, vinculados à administração pública federal. Seria importante a efetivação de servidores de carreira para o conselho, na medida da disponibilidade do MDH.

Outra necessidade identificada foi a de capacitação para conselheiros em temas correlatos aos direitos humanos, como gênero e racismo, por exemplo. A notícia do curso de capacitação elaborado pelo Ipea no primeiro semestre de 2018 foi muito bem recebida. Os conselheiros gostaram, além de cursos gerais, do desenvolvimento de módulos específicos de capacitação para conselheiros em defesa da pessoa idosa. O Ipea criou dois cursos para a formação de conselheiros das áreas de direitos humanos: o primeiro trata da cidadania e direitos humanos;[8] o outro é a respeito da gestão de conselhos em direitos humanos.[9] São cursos introdutórios, com conteúdo geral voltado a conselheiros de todas as áreas dos direitos humanos. Em 2018, uma proposta de capacitação de conselheiros para temas afetos ao CNDI estava sendo elaborada – até a publicação deste livro, não temos notícia se a proposta foi implementada. Também foram desenvolvidos mais

8. Disponível em: <https://bit.ly/2OWPhaC>.
9. Disponível em: <https://bit.ly/35IRsVk>.

cursos de capacitação designados para conselheiros de entidades da pessoa idosa. Um destes, pago pelo CNDI, não se enquadrou nas plataformas do MDH e, por isso, não está disponível para acesso. O ministério, por sua vez, elaborou outros dois cursos específicos sobre direitos da pessoa idosa no Brasil[10] e conselhos dos direitos da pessoa idosa.[11] Estava prevista a criação de curso específico para capacitação sobre direitos da pessoa idosa a ser disponibilizado à sociedade, como forma de capacitação e educação sobre o tema. Até o momento da publicação deste livro, não se teve notícia da realização desse curso.

A terceira ação de curto prazo foi a preparação da transição da gestão integral do FNI do MDH para o CNDI, conforme estabelecido na Lei nº 12.213/2010 (Brasil, 2010), mediante a contratação de profissionais especializados em gestão financeira e orçamentária para apoio ao conselho. A gestão integral do fundo não aconteceu, apesar de a ideia ter sido aprovada.

Ligada a esse desejo, a quarta ação sugerida para o CNDI foi a demanda dos conselheiros de que a gestão de recursos para o funcionamento do conselho fosse feita de forma autônoma da gestão orçamentária e financeira do ministério ao qual esteja vinculado. A Secretaria Executiva do CNDI entendia que não era possível a gestão de recursos orçamentários de forma independente, em virtude da forma de funcionamento do MDH. A estrutura de todos os conselhos vinculados ao MDH, não apenas o CNDI, era dependente da estrutura física e política do ministério. A secretaria executiva considerava viável uma gestão orçamentária autônoma do CNDI, na qual caberia ao ministério tão somente o cumprimento das deliberações do conselho, pois o orçamento e as decisões que o compreendiam ampliam-se para além dos conselhos. A avaliação da secretaria executiva foi que a autonomia do CNDI não estava assegurada, as decisões deveriam ser tomadas sem subordinação de uma parte em relação a outra, mas em conjunto. A avaliação do Ipea é que a elaboração de um plano interno para a gestão dos recursos do CNDI poderia mitigar o conflito entre o conselho e o MDH.

A quinta sugestão foi a promoção da articulação interinstitucional por meio do incentivo direcionado a uma maior presença dos conselheiros governamentais em reuniões e atividades do CNDI. Avaliava-se que havia frequente e indesejado absenteísmo dos conselheiros governamentais nas reuniões.Com vistas a sanar essa dificuldade, o MDH publicou portaria que possibilitava que conselheiros do próprio ministério pudessem atuar como conselheiros representantes do governo quando houvesse ausências dos representantes dos demais órgãos. No entanto, persistiram problemas no comparecimento de conselheiros governamentais. A portaria não nomeou os representantes do MDH, apenas estabeleceu que

10. Disponível em: <https://bit.ly/2p1mebw>.
11. Disponível em: <https://bit.ly/35PlMhf>.

os servidores pudessem ser substituídos por servidores desse ministério. Dessa forma, qualquer servidor do MDH poderia participar do CNDI, em caso de ausência do titular de outros ministérios, ainda que não tivesse conhecimento dos temas. Entende-se que essa substituição sem critério não é desejável e era prejudicial aos trabalhos do colegiado.

A sexta sugestão foi o fortalecimento da articulação federativa, a partir do diálogo entre o CNDI e conselhos estaduais e municipais. Entre as possibilidades de articulação, destaca-se a realização de um encontro anual com conselheiros de defesa da pessoa idosa representante dos três entes da Federação, promovendo o diálogo entre as representações federal, estadual e municipais. Esse encontro já está ocorrendo com conselhos estaduais, mas seria desejável a participação também de conselhos municipais no futuro. Em agosto de 2018, foi realizado um encontro do CNDI com conselheiros estaduais de defesa da pessoa idosa. A realização de encontros com conselheiros municipais permanece como sugestão para os membros do conselho.

Por fim, para sanar o problema da falta de compartilhamento e transparência das informações relativas ao CNDI entre os próprios conselheiros e a sociedade civil, foi sugerido o incremento da página eletrônica do CNDI no *site* do MDH.[12] A sugestão foi a criação de abas como legislação, resoluções e conferências nacionais, usando-se como modelo para seu incremento o *site* do Conselho Nacional de Combate à Discriminação de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (CNCD/ LGBT).[13]

5 A AGENDA POLÍTICA DO CNDI

Debert e Oliveira (2016) sustentam que boa parte do tempo das reuniões dos conselhos em geral e do CNDI em particular é gasta com a discussão de seus próprios procedimentos internos. Tal observação é compatível com a análise derivada dos resumos executivos que o Ipea utilizou para este estudo. Foi verificado que essa demanda por maior integração entre conselheiros e o ministério ao qual esteja vinculado tem reflexos também na relação com os conselhos estaduais e municipais. O acompanhamento legislativo igualmente ocupa grande parte do debate, dada a repercussão para o próprio CNDI e a vida da população à qual se vincula. Diversos outros temas permeiam o debate, como editais propostos do conselho e políticas públicas diretamente afetas à pessoa idosa.

12. Disponível em: <https://bit.ly/31y2Yzu>. Acesso em: 14 fev. 2019.
13. Disponível em: <https://is.gd/7uSqg8>.

5.1 Articulação com o MDH e conselhos municipais e estaduais

A falta de articulação do CNDI com o MDH e com os conselhos estaduais e municipais de promoção da pessoa idosa foi uma das principais preocupações dos conselheiros.

Apontou-se a necessidade de maior comunicação com o MDH, especialmente no que se refere à organização das demandas do CNDI e dos conselheiros e sua realização, no que for competente, por parte do ministério. A necessidade dessa articulação decorre da percepção de contínua repetição de demandas em conferências e reuniões, o que implica a compreensão de que o conselho não consegue acompanhar adequadamente o que está de fato sendo implementado.

Como gargalos, foram identificadas algumas situações que devem ser consideradas no futuro: há descontinuidade de servidores e dirigentes na pauta de direitos da pessoa idosa no âmbito do MDH; e os profissionais mudam constantemente, o que é prejudicial ao desenvolvimento dos trabalhos. Havia necessidade de confecção de atas e degravações de forma mais célere, e, até o final de 2018, não havia sido acordado um modelo de ata que satisfizesse os conselheiros e cuja elaboração fosse aceita pelo ministério. Dessa forma, os registros das reuniões em 2018 foram feitos na forma de resumos executivos. Outro problema apontado pelos conselheiros foi a impossibilidade de acompanhamento dos ofícios enviados pelo MDH em nome do CNDI.

No âmbito interno ao CNDI, foi discutida a necessidade de maior organização e fluidez em grupos temáticos e comissões, com maior clareza sobre a competência e o alcance de cada grupo. Devido às dificuldades de encontro conjunto com todos os membros do conselho para discussão de pautas, diversidade e volume de trabalho a ser feito, foram determinadas divisões internas para execução do trabalho em grupos temáticos e comissões, com o objetivo de debater determinados temas que carecem de estudo e olhar mais atento. Ocorre – pelo vislumbrado nos resumos executivos – que as decisões estabelecidas nesses grupos menores muitas vezes não eram validadas pelo grupo maior, o que gerava a necessidade de rediscussão do tema.

Além disso, outro tema bastante discutido foi a necessidade de maior comunicação e interação com conselhos estaduais e municipais, com o objetivo que estes tenham maior articulação com as discussões do CNDI. O conselho elabora as grandes diretrizes de políticas para a população idosa, mas a execução cabe aos conselhos estaduais e municipais. Foi apontada a necessidade de garantir capacitação, participação e qualificação dos membros do CNDI, assim como dos conselhos estaduais, municipais e distrital sobre os direitos da pessoa idosa, para o acompanhamento, a fiscalização e o controle dos investimentos sociais voltados à pessoa idosa, que utilizassem recursos do FNI, bem como dos fundos estaduais, municipais e distrital.

5.2 Acompanhamento legislativo

A pauta de acompanhamento legislativo era um dos destaques nas discussões do CNDI. Destacavam-se nessa pauta os elementos descritos a seguir.

1) Orçamentos fiscais – O acompanhamento da execução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) no tocante ao orçamento destinado às políticas de atenção aos direitos da pessoa idosa. Nesse ponto, além do acompanhamento pelo conselho, enquanto unidade observadora, foi apontado por conselheiras e conselheiros a necessidade de garantir a previsão de recursos orçamentários e financeiros no orçamento público, em todas as esferas de governo, para a implementação da política nacional de capacitação continuada para conselheiras e conselheiros, gestoras e gestores, cuidadoras e cuidadores de pessoas idosas, lideranças e profissionais que atuam na promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, possibilitando-se maior conhecimento na área do ciclo orçamentário para financiamento de políticas públicas, programas e projetos.

2) Projeto de Lei (PL) nº 262/2014 – O acompanhamento aos projetos de lei afetos à matéria e a alterações do Estatuto do Idoso, com destaque ao PL nº 262/2014 (Brasil, 2014), que tramita no Senado Federal com a proposta de alterar a Lei nº 8.842/1994, a fim de dispor:

> sobre o tempo de mandato, a posse e a época de realização de eleição dos representantes das organizações da sociedade civil atuantes na promoção e defesa de direitos da pessoa idosa e sobre posse dos conselheiros representantes do Poder Público (Brasil, 2014).

   Dessa forma, visava-se à "unificação da data de eleição das entidades participantes dos conselhos de direitos da pessoa idosa em âmbito Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal" (Brasil, 2014, p. 2). O debate sobre a aprovação ou rejeição do PL foi intenso em diversas reuniões, demonstrando-se ser um tema caro ao CNDI, e, por afetar o funcionamento do próprio conselho, era imperioso o acompanhamento próximo ao Legislativo.

3) Ratificação da Convenção Interamericana dos Direitos da Pessoa Idosa – A ratificação da convenção trará maior garantia e respaldo legal dos direitos da pessoa idosa. Caso seja aprovada, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos será equivalente a emendas constitucionais, conforme estabelece o art. 5º, §3º da CF/1988. Embora seja um tema que há muito atrai a atenção dos conselheiros, foi avaliado que mudanças e proposta dessa magnitude não encontram respaldo na conjuntura nacional para consecução do pleito.

4) Previdência Social: os conselheiros manifestaram preocupação com a proposta de alteração da legislação previdenciária que revisa os critérios de aposentadoria rural. Defenderam ainda reestabelecer os direitos dos aposentados que tiveram seus valores diminuídos em razão do fator previdenciário; criar mecanismos para reposição dos valores de aposentadorias e pensões quando a pessoa atingir 60 anos de idade; revogar a obrigatoriedade das contribuições previdenciárias para aposentados e pensionistas; e envidar esforços junto ao Congresso Nacional para aprovação de projetos de lei sobre a recuperação das perdas salariais dos aposentados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), propugnando pelo fim do fator previdenciário.

Em diversos momentos e reuniões, foi apontado por conselheiros e conselheiras a preocupação com a transição política, da gestão presidencial de Michel Temer para o próximo governo, e a discussão das mudanças legislativas.

5.3 Demais temas

Além desses temas julgados prioritários pela nossa análise, foram identificados alguns temas também discutidos nas reuniões dos conselhos. A seguir, listamos resumidamente alguns destes.

1) Editais – Periodicamente, o CNDI lançava editais de fomento, com repasses de recursos financeiros, a projetos de promoção de direitos da pessoa idosa. Os editais eram elaborados pela área técnica do MDH responsável pelo respectivo conselho ao qual se vincula e, por vezes, eram geradas demandas de respostas dos conselheiros sobre o próprio edital. Foram relatadas dificuldades de cadastro das propostas por parte das entidades da sociedade civil e questões acerca da falta de clareza nos critérios de avaliação, que apontaram fatos como o desconhecimento do público sobre as razões de determinada entidade ser selecionada em detrimento de outra, bem como a necessidade de que cada entidade conheça as razões de sua desclassificação e/ou não aprovação do projeto. As queixas foram apresentadas pelos conselheiros, que se mostram como ponte de diálogo com a sociedade civil e podem compor também entidades que demandam participação nos editais, o que representaria um conflito de interesses. O argumento é que o retorno sobre as propostas apresentadas tende a qualificar as propostas futuras e aumentar a transparência da seleção.

   Além das problemáticas descritas, foram apresentadas queixas sobre a falta de propostas, e isso é atribuído em parte às dificuldades anteriormente descritas, pois houve relato de entidades que não conseguiram concluir o cadastro por dificuldades técnicas, não conseguindo cumprir todas as

exigências apresentadas ou cadastrar toda a documentação necessária. Foi apresentada como sugestão, por parte do Ipea, que seja feita e disponibilizada uma explicação sobre o cadastro na proposta – possivelmente em vídeo – a ser desenvolvido pelo MDH, pois este é o responsável pela elaboração do edital.

2) Monitoramento das deliberações das conferências nacionais – Os conselheiros apontaram a urgência de acompanhamento qualificado das deliberações, pois muitas pautas acabam por repetir-se em diversos momentos, sem alcance de efetividade. Esse é um tema no qual o governo federal poderia atuar mais profundamente, criando mecanismos de monitoramento das propostas aprovadas em todas as conferências nacionais dos conselhos ligados aos direitos humanos.

3) Fundo Nacional do Idoso – O CNDI discutiu a necessidade de acompanhamento próximo para captação de recursos para o fundo e de execução dos recursos alcançados, com destaque para a sugestão de proposição ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o objetivo de que – quando pertinente e conforme previsto no art. 103-B, § 4º, da CF/1988 – as penalidades pecuniárias previstas no Estatuto do Idoso e na Lei nº 9.099/1995 sejam destinadas aos fundos do idoso dos respectivos estados e municípios. Além disso, é almejada destinação ao fundo do idoso do percentual de 2% da arrecadação das loterias estaduais e federal, dos eventos esportivos, dos shows e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Entende-se como necessária a alocação de um servidor com conhecimento técnico em elaboração e execução orçamentária para atuar junto ao conselho.

4) Aumento do valor dos planos de saúde – Conselheiros apontam a necessidade de fiscalização pela Agência Nacional de Saúde (ANS) dos planos de saúde, em especial no tangente ao aumento dos preços dos planos de pessoas idosas, sem qualquer justificativa qualificada. Esse é um problema que afeta profundamente as pessoas idosas, que tendem a aumentar seus gastos em saúde de forma mais acentuada que os outros segmentos da população.

5) Revisão da Política Nacional de Atenção Básica – Em uma fase da vida em que a atenção à saúde e a promoção da qualidade de vida se mostram fundamentais, a promoção de atenção básica, constante e próxima é tema de preocupação para o CNDI, cujas pautam buscam promover a implantação e manutenção de centros especializados de saúde para atendimento da pessoa idosa em todo território nacional, com financiamento dos entes federativos, garantindo equipe multiprofissional.

6) Preparação da V CNDPI– O Decreto nº 9.620, de 20 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018b), convocou a quinta conferência para novembro de 2019. Segundo a coordenadora, os conselheiros não desejavam a realização de conferências conjuntas com outras políticas nacionais, em virtude das necessidades específicas dessa população, como horários diferenciados, acompanhantes, acessibilidade, entre outras, quando necessário. As conferências ocorrem em ritmo frenético, e nem sempre os conselheiros conseguem acompanhar adequadamente as discussões.

7) *Kits* de equipagens dos conselhos de direitos da pessoa idosa – O *kit* composto de um veículo 0 km, equipamentos de informática e mobiliário para escritório remetido aos estados para execução dos trabalhos dos conselhos estaduais e municipais é tema de constante debate. Os equipamentos são fruto de iniciativa do CNDI, conduzida pela SNDPI, e foram custeados pelo FNI, com o auxílio de emendas parlamentares. Regulamentada pela Resolução CNDI nº 35, de 23 de novembro de 2017 (Brasil, 2017b), os materiais foram entregues em meados de junho e julho de 2018 a 41 conselhos de direitos da pessoa idosa em todo o Brasil. O CNDI acredita que deva haver maior fiscalização da entrega e utilização dos *kits*, com o objetivo de que esses itens sejam de uso exclusivo do serviço do conselho ao qual se vincula.

8) Benefício de Prestação Continuada – A divulgação da necessidade de recadastramento das pessoas idosas com direto ao Benefício Prestação Continuada foi feita pelos municípios e também no comprovante de saque do benefício. No entanto, os conselheiros avaliaram que essa comunicação não se mostrou eficaz. Além disso, o CNDI propõe alterar a legislação do BPC (Lei nº 8.742/1993, referente a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas) para: *i*) reduzir a idade de acesso de 65 anos para 60 anos, em estrita observância ao Estatuto do Idoso; *ii*) aumentar a renda *per capita* familiar de um quarto para meio salário-mínimo (SM); *iii*) não considerar, para efeito de cálculo da renda familiar, os benefícios da seguridade social; e *iv*) não incluir o benefício devido a pessoa com deficiência no cálculo da renda de famílias que possuam pessoas idosas.

9) Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (Ebapi) – Foi apresentada preocupação com a participação do CNDI na execução da Ebapi, pois a política foi construída sem a participação do conselho. Teme-se que as deliberações na execução ocorram apenas na função de ouvir e observar, sem efetiva participação e decisão do CNDI, sendo que é de interesse dos conselheiros que a execução do Ebapi seja feita de maneira próxima com a possibilidade de agir nos casos que forem constatadas irregularidades ou violações aos direitos das pessoas idosas.

10) Direito do idoso ao transporte – O art. 40 do Estatuto do Idoso determina a reserva de duas vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a dois salários mínimos. O Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006 (Brasil, 2006), e a Resolução nº 1.692, de 24 de outubro de 2006, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, 2006) regulamentam esse direito. Os conselheiros trouxeram relatos de que algumas empresas de transporte alegam que o ônibus não é convencional para escapar do dispositivo do estatuto que dá o direito ao transporte gratuito. Além disso, há preocupação em relação aos procedimentos adotados pelas companhias aéreas, em cumprimento à Lei nº 13.644/2017, que determina preferência especial aos maiores de 80 anos. Havia depoimentos de que as companhias aéreas apenas estavam chamando para embarque os outros passageiros preferenciais, em detrimento dos alcançados pelo Estatuto do Idoso.

11) Capacitação sobre os direitos das pessoas idosas – A formação constante dos conselheiros e a promoção de ações de educação social sobre os direitos da pessoa idosa são uma constante preocupação do CNDI. Foram elaboradas parcerias públicas e privadas nesse sentido, como com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para vídeos de conscientização sobre os direitos da pessoa idosa; a Comissão Permanente de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Câmara dos Deputados (Cidoso) para realização de seminário de conscientização da violência contra a pessoa idosa; a divulgação de material produzido sobre educação financeira específico para idosos, com foco na gestão da aposentadoria e dos "descontos em folha" que acabam por gerar endividamento nesse seguimento populacional; o selo comemorativo do Estatuto do Idoso pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios); e a atualização da cartilha *Quer Um Conselho*. Como já relatado, em atenção a essa demanda, foram produzidos pelo Ipea e pelo MDH e oferecidos na plataforma de educação a distância da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) os cursos virtuais sobre direitos humanos, gestão de conselhos, direitos da pessoa idosa e conselhos da pessoa idosa.

12) Endividamento das pessoas idosas – Visto como um problema nacional, o endividamento das pessoas idosas decorre de múltiplos e complexos fatores que abarcam desde maior necessidade de gastos com saúde, ter a aposentadoria como fonte de renda certa e contínua que muitas vezes coloca os idosos como arrimo de família a implicações culturais/morais para com o cuidado da própria família. Essas necessidades, aliadas à facilidade de crédito concedida a essa população sem a adequada educação financeira, acaba por colocar idosos em situação de perda do controle de

suas finanças. Foi apontada por conselheiros e conselheiras a necessidade de realização de campanhas, para que a população tenha conhecimento do problema que ocorre com as pessoas idosas. É sugerido ainda o fortalecimento de ações educativas voltadas à população idosa, além de formular e propor mudanças na legislação relacionadas a critérios para empréstimos e financiamentos bancários que protejam os direitos das pessoas idosas.

13) Mídias sociais – Foram apontadas indicações para criação de páginas no Instagram e Twitter e adequação do *site* para que constem informações sobre gestão das ações, atividades e recursos, com o objetivo de proporcionar maior visibilidade e divulgação à sociedade do CNDI, bem como de ações e políticas voltadas à população idosa.

14) Abrigamento a pessoas idosas – Foi apontada a importância de os conselheiros visitarem instituições de longa permanência do idoso (Ilpis) e analisarem se há abrigamento de pessoas lúcidas contra sua vontade. Isso reforça a importância de atenção ao art. 35 da Resolução CNDI nº 33, de 24 de maio de 2017, que regulamenta o contrato de prestação de serviços de todas as entidades de longa permanência ou casa-lar para a pessoa idosa (Brasil, 2017a).

15) Ano de valorização da pessoa idosa/semana de combate à violência à pessoa idosa – Foram feitas diversas conversas na 93ª, 94ª e 95ª reuniões ordinárias para instituição do ano de valorização da pessoa idosa. Para a discussão sobre os eventos alusivos à instituição da data. O MDH elaborou alguns *cards* (folhetos com informações resumidas, relevantes e de rápida compreensão) a serem distribuídos nos eventos. Os conselheiros apontaram a falta de representatividade da população brasileira, dada a ausência de pessoas negras, indígenas, entre outros grupos sociais, em desenhos e fotos dos *cards*.

16) Equiparação dos reajustes das aposentadorias e pensões aos reajustes do salário-mínimo: os conselheiros manifestaram preocupação sobre a equiparação entre aposentadorias e pensões somente ocorre quando o valor da aposentadoria fica abaixo do valor do salário-mínimo vigente. Há jurisprudência para a equiparação nas porcentagens, mas sem qualquer obrigatoriedade legal de vinculação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CNDI foi criado como forma de efetivar a participação popular das pessoas idosas e assim auxiliar na execução da PNI. Essa política, embora criada em 1994, somente em 2003 adquire materialidade mediante a aprovação do Estatuto do Idoso. A aprovação do Estatuto é fruto da mobilização de várias entidades sociais já em conjunto ao CNDI, que fora estruturado em 2002.

Dessa forma, a função do CNDI se traduz no dever de articulação dos entes que compõem o sistema de garantias previsto no Estatuto do Idoso, tais como conselhos da pessoa idosa, SUS, Suas, Vigilância em Saúde, Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia Civil, a fim de garantir a real efetivação dos direitos previstos no Estatuto. Além desse diálogo intersetorial, o apoio a outros conselhos e políticas públicas na promoção dos direitos da pessoa idosa e elaboração de estratégias de educação nesse campo são exemplos das funções previstas na Resolução CNDI nº 15, de 21 de junho de 2018.

No que compete ao seu funcionamento interno, o trabalho do CNDI tem sido realizado por meio da criação de normas, tais como resoluções. A secretaria executiva do conselho garantia suporte institucional e técnico, em suas limitações estruturais, para assegurar a atuação política do CNDI. Isso se consubstanciava, por exemplo, na elaboração e no encaminhamento de ofícios, na produção de memória das assembleias, na realização de eventos, no agendamento de reuniões e na preparação de assembleias ordinárias. A limitação estrutural da gestão administrativa – de responsabilidade do MDH – causou atraso na entrega de atas e memória das reuniões, avaliado pelos representantes da sociedade civil como fator preponderante para a dificuldade de acompanhamento regular e monitoramento das ações previstas na PNI, incluindo-se as resoluções das conferências nacionais.

O descompasso no diálogo entre os conselheiros – em especial da sociedade civil – e o MDH dificultou a consecução dos trabalhos do conselho em sua plenitude, por vezes desvirtuando dos objetivos previstos na agenda política e fazendo com que o conselho concentrasse sua atenção na resolução de questões burocráticas. A falta de diálogo profícuo e amistoso entre ambos acabava por colocar pautas prioritárias à população idosa em menor destaque, diante da discussão em torno da divisão de competências entre os conselheiros nacionais e o MDH, bem como seus respectivos direitos e deveres.

Para além das questões internas ao conselho, outro enfrentamento de ordem conceitual, com fortes implicações econômicas e sociais, se faz necessário. O ordenamento jurídico não é objetivo e preciso quanto à própria delimitação dos critérios para definir a pessoa idosa, havendo discrepância entre a idade de 60 anos do PNI e de 65 anos em outras políticas públicas, a exemplo do BPC e da gratuidade do transporte, bem como a existência de outros definidores de idade, como no caso da prisão domiciliar para pessoas acima de 80 anos e da redução do prazo de prescrição judicial para indivíduos acima de 70 anos. Essa discussão demonstra centralidade, na medida em que define o destinatário de estudos e trabalho do CNDI e se estende para a elaboração e a efetivação de outros direitos no âmbito da educação, da saúde, das previdências, entre outros.

No intento de aproximar as esferas participativas da sociedade e do Estado, a realização de encontros com maior frequência – em respeito ao pactuado no início do ano-calendário pelo próprio CNDI, com tempo e condições adequadas e previamente informadas – tende a promover maior diálogo entre os entes e assim atingir outras pautas prioritárias à gestão, indo além das questões burocráticas. A elaboração de calendário para as reuniões com eleição de temas centrais e prioritários para a agenda de encontros é sugerida como meio de contornar o atropelo de temas que surgem no decorrer da gestão, apontando também espaços na agenda para discussão de temas que surjam durante o ano. Além disso, a atualização das redes sociais e meios de comunicação efetivos tende a antecipar eventuais dúvidas e padronizar a forma de diálogo, o que apresenta a tendência de evoluir para uma democrática divisão de competências no âmbito do conselho.

Entre as principais responsabilidades do CNDI, está a gestão do Fundo Nacional do Idoso. No entanto, os recursos do FNI são contingenciados, e a gestão do fundo enfrenta gargalos burocráticos e administrativos. A resolução dessas limitações – e o consequente uso dos recursos em sua plenitude – permitiria ampliar a efetividade do colegiado, ampliando a execução de políticas e ações para pessoas idosas no território nacional, de forma democrática e participativa.

Cabe destaque que, em 2019, tomou posse um novo governo no Brasil, e, com este, ocorreu mais uma modificação na estrutura do ministério que aloca o CNDI. Além disso, foi promulgado o Decreto nº 9.893 em 27 de junho de 2019 (Brasil, 2018b), que traz diversas modificações no conselho, sendo a redução de sua composição a principal destas, ao nosso ver. A composição é substancialmente reduzida: de 28 membros passam para seis, mantendo-se a composição paritária entre Estado e sociedade civil. O que possivelmente implicará menor variedade regional e de segmentos afetos à pauta.

Além disso, outro ponto que pode gerar importantes modificações nas ações do conselho é que está previsto que os membros que se encontrarem no DF se reunirão presencialmente e os membros que se localizam em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência. Essa ação de não alocar os membros em um mesmo espaço físico – como ocorria até 2018 com as reuniões em Brasília – pode gerar maiores ruídos na comunicação, além de enfraquecer os laços entre diferentes representantes dos idosos por todo o país, que tinham os momentos de reunião do conselho para também se articularem politicamente em torno da defesa da pauta. Ainda no escopo das modificações trazidas com a edição do novo decreto, destacamos a necessidade de aprovação do Regimento Interno do CNDI e alterações posteriores pelo MMFDH. Considerando-se que uma das demandas apresentadas pelo CNDI era relativa à sua autonomia, essa vinculação representa grave retrocesso à pauta.

O novo decreto destaca ainda que não poderão participar do processo seletivo público as entidades que recebam recursos do Fundo Nacional do Idoso, ou que tenham recebido tais recursos nos dois anos anteriores à data de publicação do edital para seleção da entidade representativa no CNDI. Destaque-se que o FNI representa a principal fonte de recursos e subsistência das entidades que atuam na pauta do idoso; o impedimento de financiamento com esses recursos pode acarretar um esvaziamento do conselho dado que, sem o apoio do fundo, as entidades que participam do CNDI não poderão dedicar-se adequadamente às atividades conselheiras, visto que terão que buscar outras fontes que as mantenham. E, caso se decidam pelos recursos do FNI para manterem suas atividades principais, serão impedidas de participar do CNDI. Logo, os caminhos apontam para que na atualidade exista incompatibilidade entre a existência e o exercício de promoção dos direitos do idoso como atividade principal de uma entidade e sua participação no conselho.

O Decreto nº 9.893/2019 (Brasil, 2019b) é ainda omisso em relação à origem dos recursos destinados ao funcionamento do CNDI. Anteriormente, os recursos destinados a esse fim eram compartilhados com a dotação orçamentária prevista para o MDH, conforme previa o Decreto nº 5.109/2004 (Brasil, 2004). Todavia, esse decreto foi totalmente revogado pelo normativo decretado este ano e não traz disposição substitutiva ou equivalente que preveja os gastos para funcionamento do CNDI.

Por fim, com a nova composição do CNDI e a eleição de um novo governo, é razoável imaginar que novas pautas e novas discussões ocorram no conselho. As dificuldades de articulação entre o ministério e o CNDI podem ser atenuadas e/ou aprofundadas a partir da nova orientação governamental.

Destacamos que este trabalho foi elaborado a partir da composição e funcionamento do CNDI no final da gestão presidencial de Michel Temer e já no governo de Jair Bolsonaro, e todos os conselhos ligados aos direitos humanos sofreram profundas mudanças legislativas sem que seja possível definir como tais mudanças implicarão em práticas e desafios enfrentados pelos conselhos e pelo segmento populacional abarcado por estes. Se, ao início deste estudo, a intenção era retratar a situação naquele momento do conselho e realizar sugestões para a melhoria dos processos, a entrega faz-se acrescida da intenção de proporcionar exposição histórico-reflexiva das práticas realizadas nas legislaturas anteriores, de modo a resguardar a memória do que foi feito anteriormente, bem como proporcionar caminhos do que pode ser defendido, fortalecido e ampliado.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, A. O. Da Política Nacional do Idoso ao Estatuto do Idoso: a difícil Construção de um sistema de garantias dos direitos da pessoa idosa. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Brasília: Ipea, 2016.

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Resolução nº 1.692, de 24 de outubro de 2006**. Brasília: ANTT, 24 out. 2006.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002. Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. (Revogado pelo Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004). Brasília: Casa Civil/PR, 13 maio 2002a.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 4.287, de 27 de junho de 2002. Da nova redação e dispositivo do Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002, que cria o Conselho Nacional de Direitos do Idoso (CNDI). Brasília: Casa Civil/PR, 27 jun. 2002b.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providencias. Brasília: Casa Civil/PR, 1º out. 2003.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Brasília: Casa Civil/PR, 17 jun. 2004.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006. Estabelece mecanismos e critérios a serem adotados na aplicação do disposto no art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso). Brasília: Casa Civil/PR, 18 out. 2006.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos fundos municipais, estaduais e nacional do idoso e altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Brasília: Casa Civil/PR, 20 jan. 2010.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Resolução CNDI nº 18, de 11 de junho de 2012. Dispõe sobre aprovação do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), consoante disposto no art. 2º, VIII do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004. Brasília: SDH/PR, 11 jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2Jeg8vp>.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei nº 262, de 2014. Altera a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, a fim de dispor sobre o tempo de mandato, a posse e a época de realização de eleição dos representantes das organizações da sociedade civil atuantes na promoção e defesa de direitos da pessoa idosa e sobre posse dos conselheiros representantes do Poder Público. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <https://is.gd/DEsK1J>.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.345, de 10 de outubro de 2016. Cria as secretárias especiais da pessoa com deficiência e a Secretária de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Casa Civil/PR, 10 out. 2016.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. Resolução nº 33, de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes e parâmetros para a regulamentação do Art. 35 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que dispõe sobre o contrato de prestação de serviços de toda entidade de longa permanência, ou casa-lar, com a pessoa idosa abrigada, substituindo a Resolução CNDI nº 12/2008. Brasília: MDH, 2017a. Disponível em: <https://is.gd/acblFG>.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. Resolução nº 35, de 23 de novembro de 2017. Dispõe sobre a Doação da Equipagem para os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: MDH, 1º dez. 2017b. Disponível em: <https://is.gd/jAfyyC>.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 9.494, de 6 de setembro de 2018. Altera o Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, e o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência. Brasília: Casa Civil/PR, 10 set. 2018a.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 9.620, de 20 de dezembro de 2018. Convoca a 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Casa Civil/PR, 21 dez. 2018b.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília: Casa Civil/PR, 18 jun. 2019a.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Casa Civil/PR, 27 jun. 2019b.

CAMARANO, A. A. **Mecanismos de proteção social para a pessoa idosa**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1179).

_____. **Estatuto do Idoso**: avanços com contradições. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1840).

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; FERNANDES, D. Brasil envelhece antes e pós-PNI. *In*: ALCÂNTARA; A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

COUTO, E.C. Em que medida a Política Nacional do Idoso tem sido efetiva. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Brasília: Ipea, 2016.

DEBERT, G. G.; OLIVEIRA, G. S. D. Os dilemas da democracia nos conselhos do idoso. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Brasília: Ipea, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Em 2017, expectativa de vida era de 76 anos. **Agência IBGE Notícias**, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2sD5o0H>. Acesso em: 12 jul. 2019.

FALEIROS, V. P. A Política Nacional do Idoso em questão: passos e impasses na efetivação da cidadania. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Brasília: Ipea, 2016.

FEAL, A. Z. F. O sistema de garantia de direitos sob a ótica da advocacia. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Brasília: Ipea, 2016.

GIACOMIN, K. C. Panorama dos 10 anos do CNDI. *In*: MULLER, N. P.; PARADA, A. (Orgs.). **Dez anos do Conselho Nacional do Idoso**: repertórios e implicações de um processo democrático. Brasília: SDH, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2BCWEMB>.

OLIVEIRA, A. M. **A feminização da velhice e a invisibilidade da violência contra o idoso**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

RIBEIRO, P. R. O. A judicialização das políticas públicas: a experiência da Central Judicial do Idoso. *In*: ALCÂNTARA, A. O.; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Brasília: Ipea, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CRUCHEN, I.; MEIRELLES, R. **O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso na visão de seus conselheiros**. Brasília: Ipea, 2012. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <https://bit.ly/2JeafhA>.