

Capacitação, Participação e Qualificação dos membros dos Conselhos dos Direitos da Pessoa Idosa

Um controle social, no sentido que lhe é atribuído no contexto deste trabalho, só será exercido pelos conselhos de políticas públicas quando estes assumirem, de forma concreta, seu papel de espaço de democracia participativa, que propicie a **mediação de interesses e conflitos** entre os mais diversos atores da sociedade e do governo.

INTRODUÇÃO

Conselhos de direitos da pessoa idosa são, em tese, espaços de democracia participativa que funcionam como mecanismos de controle social e que buscam interagir com os gestores públicos para a implementação de políticas públicas garantidoras dos direitos dos idosos.

1) Controle social

No campo da sociologia e da teoria política (Hobbes, Locke, Rousseau, Gramsci), esta expressão já assumiu diferentes significados, sempre decorrentes da conjuntura do momento social a que se refere e da ótica do pensador que a utiliza. Não discutirei tais possibilidades conceituais aqui.

No Brasil, a expressão controle social foi utilizada como sinônimo de **controle da sociedade civil sobre as ações do Estado**, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980. A utilização da expressão com este sentido foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, que fora implantado a partir da ditadura militar. Ou seja: era o controle da sociedade civil (não militar) exercido contra o governo (militar).

Tratava-se, pois, de um contraponto entre um Estado ditatorial e uma sociedade que buscava mudanças. E, nesse sentido, a expressão “sociedade civil” tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial.

Passado o período da ditadura e dos movimentos sociais que exigiram seu fim, houve o processo constituinte que oficializou mecanismos de controle

social – instrumentos da democracia participativa – no que concerne à formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento de políticas públicas. Esses mecanismos materializam-se também por meio dos conselhos, que são uma espécie de mediação entre o governo e as manifestações e desejos dos diferentes segmentos da população.

Já não se trata, pois, de mediação entre o civil e o militar, nem entre o poderoso e o subalterno... Já não se trata de um embate dialético ou dicotômico entre duas forças opostas. O foco do “controle social”, hoje, parece ser entre as ações governamentais e a população em geral, composta por forças sociais não governamentais, incluídas nessas últimas todos os setores sociais: pobres e ricos, dominados e dominantes, trabalhadores braçais e trabalhadores intelectuais, empregados, desempregados, empreendedores e patrões, etc. Pelo controle social, novos sujeitos coletivos passam a participar, numa construção coletiva, nos processos decisórios da gestão governamental.

Com a Constituição de 1988, estabeleceram-se as condições jurídico-políticas para a criação e o funcionamento desses órgãos de natureza pluri-representativa com função de controle social e de participação social na gestão da coisa pública.

Os conselhos (chamados de conselhos de direitos ou conselhos de políticas públicas) são, portanto, formas concretas de espaços institucionais, nos três níveis governamentais, de exercício da participação da população na gestão pública. E, nesse contexto, merecem destaque os Conselhos Municipais, por estarem mais próximos dos interesses da comunidade.

Embora o controle social possa também ser exercido pelos cidadãos, individualmente, os conselhos de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade com pleno exercício da cidadania. Assim, a importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e na implementação de políticas públicas.

Os conselhos são, pois, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

No Brasil, após a institucionalização dos mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e sobre os recursos a elas destinados, enfrenta-se **um grande desafio: não permitir que os Conselhos** se tornem apenas mecanismos de formação de "**consentimento ativo**" das forças sociais representativas da população diante da ação dos gestores públicos.

É preciso muita atenção para que os Conselhos não atuem como mecanismos de legitimação do poder dominante, representado pelo governo, e de cooptação das entidades sociais participantes. Nesse caso, em vez de controlar, a sociedade civil lá representada passa a ser controlada. Se isso acontecer, os conselhos perdem o sentido original de defesa das demandas da maioria da população.

O controle social exercido pelos Conselhos sobre o destino dos recursos públicos é de grande importância na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas públicas sociais bem como ao uso corrompido e politiquero desses recursos. Mas é importante, também, para sinalizar aos gestores o desejo e as prioridades da população, no que concerne a tais políticas. Espera-se que as políticas públicas representem uma construção da vontade coletiva.

Diante desse contexto, qual o papel dos Conselhos do Idoso? Sabe-se que, na lei, o idoso deve gozar de políticas específicas e prioritárias e que o Conselho precisa ser referência na promoção, defesa e garantia desses direitos apontados na política nacional e nas políticas estaduais do Idoso, no Estatuto do Idoso e em muitos outros dispositivos de diversas leis esparsas.

Para cumprir seu papel, o Conselho precisa estar articulado com todas as políticas que atendam idosos. Os Conselhos precisam dialogar com os gestores e com a sociedade sobre as questões que afetam o envelhecimento, assim como capacitar conselheiros e gestores sobre os direitos dos idosos e a democracia participativa.

Os Conselhos de direitos, como é o caso dos Conselhos do Idoso, constituem-se como espaços de reivindicações e de políticas voltadas para o envelhecimento. Neles, o idoso pode desempenhar novos papéis, participando ativamente da luta e da defesa de seus próprios interesses, protagonizando

diferentes formas de envelhecer. Por isso, a participação dos próprios idosos é de fundamental importância para que os Conselhos não se tornem apenas mais um órgão burocrático; espera-se que sejam, de fato, um espaço de participação e articulação das próprias pessoas idosas que, unindo forças, defenderão e efetivarão seus direitos.

Por meio dos Conselhos é possível estabelecer **relações colaboracionistas** baseadas em consensos advindos das diversas forças sociais e da vontade política dos governantes. Nesta perspectiva, os conselhos são espaços de pactuações em torno das dificuldades das gestões; eles tendem a formar consensos em torno das propostas para um suposto "bem comum" da sociedade/comunidade. É preciso minimizar a cultura de conflitos.

A importância dos conselhos está no seu papel de **fortalecimento da participação democrática da população** na formulação e na implementação de políticas públicas.

2) Políticas Públicas

São ações concretas, como serviços, programas, projetos e benefícios que têm o compromisso de fazer valer as leis.

Elas podem ser entendidas como aquilo que os governos federal, estaduais e municipais decidem fazer ou não, frente a uma situação. Para tomar esta decisão, são analisados aspectos técnicos e financeiros, as demandas sociais e os problemas que os governos consideram mais importantes. Por meio dos conselhos, a população participa da tomada de decisões diante dos contextos favoráveis e desfavoráveis à efetivação de determinadas políticas públicas.

Os conselhos são espaços públicos de composição plural e **paritária** entre Estado e sociedade civil; têm **natureza deliberativa e consultiva**, e sua **função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais**. É uma maneira de a sociedade interferir no Estado, por meio de discussões e embates que possam expressar os problemas enfrentados pela população, priorizando as ações que irão atender as reais necessidades daquela sociedade/comunidade.

Aprovar uma lei é uma conquista, mas não basta. É preciso fazer valer esta lei. E isso depende muito do controle exercido pela sociedade civil organizada sobre a atuação dos governos, que resulta em políticas públicas efetivas.

3) Atribuições e responsabilidades dos Conselhos e Conselheiros dos Direitos do Idoso

A atividade dos conselheiros representantes da sociedade civil não é remunerada. E os representantes da área governamental exercem suas funções no conselho sem prejuízo das atribuições de seus cargos. Assim, não se deve considerar os Conselhos como sendo mais um órgão da estrutura do Estado ou do Município. **Sua atividade deliberativa deve ser independente, autônoma e apartidária**, isto é, não ser vinculada a governos ou a partidos políticos. Neste sentido, o vínculo dos conselhos se dá com o interesse público e com as necessidades de implementação dos direitos sociais dos segmentos que representam.

Lamentavelmente, observa-se, às vezes, assédio moral por parte de gestores, em especial sobre a representação governamental. Mesmo nos dias atuais! E também tentativas de cooptar dirigentes de entidades da sociedade civil para exercerem “pressão” sobre seus conselheiros.

Antes de tudo, o conselheiro precisa conhecer as leis que dispõem sobre os direitos dos idosos e lutar para que essas leis sejam de fato respeitadas, tanto as negativas (que proíbem determinados comportamentos em relação aos idosos) como as positivas (que obrigam em especial os governos a tomarem medidas concretas em prol dos idosos, na forma de políticas públicas). Além disso, havendo lacunas legais, os conselhos podem e devem propor novas leis.

Os Conselhos do Idoso vêm previstos na Lei Federal n. 8.842/94, que disciplina a Política Nacional do Idoso e não é de constituição obrigatória. Contudo, por força de lei, os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso são órgãos **permanentes, paritários e deliberativos**, compostos por igual número de representantes de órgãos públicos e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área e têm por

competência a formulação, coordenação, supervisão e avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas.

O poder deliberativo que caracteriza esses conselhos incide sobre todas as suas atribuições, seja de formulação de políticas, seja de controle ou de avaliação **e implica a vinculação do governo às deliberações do colegiado.**

Nos municípios são órgãos criados por lei municipal, estão vinculados administrativamente à estrutura do executivo municipal – que deve fornecer-lhe todo o apoio administrativo e financeiro. Contudo, têm autonomia nas decisões, não devendo subordinar-se aos prefeitos, partidos políticos e nem ter caráter clientelístico.

- **Exercício do controle social** – acompanhar, supervisionar, fiscalizar e avaliar a execução da política do idoso, influenciando na tomada de decisão governamental.

- **Capacitação e ação** - conhecer os direitos dos idosos e zelar pelo seu cumprimento, inclusive propondo leis e novas políticas públicas, quando for o caso.

- **Articulação** – criar canais permanentes de comunicação entre o poder público e a sociedade para a concretização da política do idoso e a defesa dos direitos dos idosos.

- **Decisão** – deliberar sobre a política do idoso, propondo a adequação dos programas e serviços à realidade e às necessidades da respectiva instância de governo.

- **Denúncia** – denunciar improbidades e receber e encaminhar aos órgãos competentes situações/reclamações sobre ameaças e violação dos direitos dos idosos.

- **Proposta de criação e controle do Fundo do idoso** – Enviar ao executivo da respectiva instância de governo proposta fundamentada para a criação do Fundo do Idoso e acompanhar sua tramitação no legislativo e depois, quando finalmente implantado, gerir o Fundo, em várias frentes, tais como fazer campanhas para arrecadação de

recursos, fazer e ou analisar propostas de projetos a serem financiados, controlar o emprego dos recursos, etc.

• **Conhecimento e envolvimento com a realidade financeira da instância de governo (especialmente nos Municípios).** Os Conselhos e Conselheiros precisam fortalecer suas capacidades de compreensão do orçamento público e participar do planejamento orçamentário. De posse dos diagnósticos sobre a realidade dos idosos dos respectivos municípios/estados, os conselhos precisam influenciar os processos orçamentários e sua execução.

O processo orçamentário compreende as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias – **PPA, LDO e LOA**.

Cada uma dessas leis tem ritos próprios de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Legislativo e Executivo.

O Plano Plurianual – PPA é a lei de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, para um período de quatro anos.

De forma regionalizada, dispõe sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para aquele período.

O PPA tem como prazo de encaminhamento pelo Poder Executivo ao Legislativo o **dia 31 de agosto do primeiro ano de Governo**, devendo o Legislativo aprová-lo até o término da sessão daquele ano.

Sua vigência irá até o dia 31 de dezembro do primeiro ano do Governo subsequente.

EXEMPLO:

- Prefeito assumiu em 01/01/2017.
- PPA enviado à Câmara Municipal até 31/08/2017.
- PPA aprovado até 31/12/2017.
- Vigência até 31/12/2021.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – tem por principal função o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no Plano Plurianual.

LDO: metas do PPA x realidade do tesouro

Esse instrumento funciona como elo entre o Plano Plurianual e os Orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.

- Até 15 de abril – executivo envia ao legislativo
- Até 30 de junho – legislativo aprova

A Lei Orçamentária Anual – LOA – é importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da administração pública, de curto prazo, cuja principal finalidade é gerenciar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.

Prazos: Conforme Lei Orgânica de cada município.

Cabe ressaltar que o Conselho de Direitos do Idoso é um órgão fiscalizador, consultivo e deliberativo, mas não tem a competência de assumir diretamente a prestação de serviços aos idosos. Isso deverá ser feito pelos órgãos executivos do estado e dos municípios.

4) Perfil dos conselheiros

Ninguém nasceu conselheiro e não será conselheiro para sempre. O tempo de exercício dessa função é definido pelo mandato. Por isso, espera-se que cada conselheiro faça desse tempo uma oportunidade de contribuição para que os cidadãos possam ter uma vida mais digna e valiosa.

Cada conselheiro está participando das decisões que afetam a vida daqueles que, por direito, devem ser protegidos por políticas públicas.

Na verdade, os conselheiros da sociedade civil são agentes públicos porque têm poder de decisão nos assuntos de interesse coletivo, como aprovação de planos, gastos com recursos públicos, etc. Por esta razão, os conselheiros estão submetido a Lei 8.429/92:

Artigo 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Conforme o artigo 4º desta mesma lei, enquanto exerce a função de conselheiro, seus atos, assim como os dos conselheiros governamentais, devem estar orientados pelos princípios da administração pública:

- pela legalidade, ou seja, fazer apenas o que está previsto em lei;
- pela impessoalidade – atuar de forma impessoal, genérica, com vistas à satisfação do interesse coletivo, sem privilégios e sem promover interesses pessoais;
- pela moralidade, ou seja, agir pautado pelos princípios éticos da conduta humana, honestidade, boa-fé;
- pela publicidade, ou seja, agir abertamente, com ampla divulgação dos atos praticados;
- pela eficiência, ou seja, exercer a atividade de conselheiro com presteza, perfeição e compromisso.

O conselheiro é um voluntário (não recebe remuneração), mas precisa ser comprometido com a causa (no nosso caso, dos direitos do idoso), requerendo-se, pois, idoneidade, bom senso, capacidade intelectual para tomar decisões, expressar opiniões, defender e negociar propostas.

Espera-se que cada conselheiro tenha postura ética e de defesa dos interesses públicos e coletivos, jamais em favorecimento próprio.

5) Dificuldades encontradas pelos Conselhos e Conselheiros

Para que os Conselhos de Direitos dos Idosos sejam eficazes e atinjam os objetivos a que se propõem, essencialmente de se constituir como espaço de controle democrático, algumas questões precisam ser enfrentadas. Dentre outras, podemos aqui citar:

- Vencer a resistência do aparato governamental em dividir o poder com a sociedade.
- Falta de reconhecimento dos conselhos como instância legítima de exercício do controle social.
- Não reconhecimento da função deliberativa dos conselhos – os gestores ignoram sua legitimidade democrática,

descumprindo as deliberações emanadas dos colegiados pelo poder executivo.

- A pouca integração entre os diversos conselhos apesar da intersetorialidade de suas competências.
- Falta de aporte de infraestrutura adequada por parte do poder executivo para seu correto funcionamento.
- Despreparo técnico dos conselheiros e falta de cultura participativa e fiscalizatória.
- Pouco compromisso dos conselheiros com a causa dos idosos.

CONCLUSÃO

Conselhos não podem ser “espaços de faz-de-conta”. Daí a importância de os órgãos governamentais, assim como as entidades não-governamentais, escolherem para conselheiros pessoas com perfil adequado.

Aos conselhos proponho duas medidas, a primeira indispensável; a segunda recomendável:

- 1) Fazer constar de seus Regimentos Internos a obrigatoriedade de uma capacitação ampla para conselheiros após a indicação e antes da tomada de posse, envolvendo conhecimento sobre direitos dos idosos, legislação legal e infralegal pertinente, papel dos conselhos, perfil e obrigações dos conselheiros, dentre outros pontos.
- 2) Criar nos conselhos um mecanismo de renovação parcial, com intersecção de mandatos, assim como ocorre no senado federal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Beatriz de. **Qual é o papel dos Conselhos de Idosos?** Portal do Envelhecimento. Disponível em: <http://www.portaldoenvelhecimento.com/cidadania/item/4203-qual-é-o-papel-dos-conselhos>. Acesso em 15 out. 2017.

BRASIL. **Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em 10 mar. 2017.

BRASIL Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Portal da transparência. **Controle social – Conselhos Municipais e controle social**. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>. Acesso: 20 out.2017.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Serv. Soc., n.109, São Paulo, jan./mar. 2012.

CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO – CEI. **Conselho Municipal do Idoso: normas e diretrizes para implantação**. Florianópolis, 2013. (Cartilha)

CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO – CEI. **Direito do idoso - conhecer para defender**. Florianópolis, 2014. (Cartilha)

CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO – CEI. **Direitos da Pessoa Idosa – Deveres do Poder Público, da Sociedade e da Família**. Florianópolis, 2017. (Cartilha)

CONTROLE Social e Conselhos de Direitos no Brasil

Módulo II – Conselhos dos Direitos no Brasil. Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controle.htm>. Acesso em 19 out. 2017.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Controle social**. In: Dicionário da Educação Profissional em Saúde (Pereira I. B.; Lima J. C. F. orgs.), 2 ed. Ed. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Nabuco. p.104-110.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**. v.4, n.6, p. 82-93, maio/out. 2013.

MASSA ARZABE, Patrícia Helena. **Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas**. DHnet - Rede de Direitos Humanos & Cultura. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>. Acesso em 21 out. 2017.

SANTA CATARINA. **Lei 11.436, de 7 de junho de 2000**. Dispõe sobre a Política Estadual do Idoso e adota outras providências. Disponível em: http://200.192.66.20/alesc/docs/2000/11436_2000_lei.doc. Acesso em 10 mar. 2017.

SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e Terceiro Setor. **Conselho Municipal do Idoso: criação e atuação**. Florianópolis: MPSC, 2014.

SILVA, V. R. DA et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 7, n. 2, p. 250-265, 2009.

SUAS - **Cartilha contendo orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. - Parceria Unesco - Consultora: Stela da Silva Ferreira. Abril de 2006. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/SUAS_Orientacoes_conselhos_controlesocial.pdf. Acesso: 20 out. 2017.