



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**DESAFIOS E POTENCIALIDADES DOS CONSELHOS DE
DIREITOS DA PESSOA IDOSA: Releitura do 2º Diagnóstico
Nacional**

**SIMONE MARTINS, NAIANE LOUREIRO DOS SANTOS, RODRIGO MARQUES DA COSTA, SIMONE
FONTENELLE DA SILVA, MARCELA GIOVANNA NASCIMENTO DE SOUZA**

GT 14 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM TEMPOS DE CRISES E SUA INCIDÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

DESAFIOS E POTENCIALIDADES DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA PESSOA

IDOSA: Releitura do 2º Diagnóstico Nacional

RESUMO

Desde o início da pandemia da Covid-19 notam-se no Brasil movimentos da sociedade civil voltados ao fortalecimento das Políticas e dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa (CDPI). Embora todo o aparato legal valorize a participação social nas discussões políticas e no monitoramento da gestão pública, a população brasileira tem convivido com ameaças à estes espaços previstos na Constituição Federal de 1988 e à democracia. Neste artigo, buscou-se analisar os desafios e as potencialidades dos CDPIs, como forma de elucidar elementos para o seu fortalecimento. Para tanto, optou-se por uma abordagem qualitativa, por meio de uma pesquisa documental. Trata-se de uma releitura do 2º Diagnóstico Nacional dos CDPIs, elaborado por voluntários da Frente Nacional de Fortalecimento dos CDPIs. Os resultados revelam potencialidades desses Conselhos, mas também desafios para: inserção social nas políticas públicas; vinculação das representações com o público representando; qualificação da deliberação; publicização das ações; autonomia financeira.

Palavras-chave: Conselhos de Direitos; Pessoa Idosa; Diagnóstico Nacional; Conselho de Direitos da Pessoa Idosa

1. Introdução

A história do Brasil é marcada por governos autoritários e formas centralizadas de gestão, com excessiva concentração de poder e decisões elitistas.

Expectativas de redemocratização foram reforçadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduziu uma nova lógica de poder, com a valorização da participação social nas discussões políticas e no monitoramento da gestão pública. Pode-se dizer que a referida Constituição abriu caminhos para superar a lógica de racionalidade instrumental que predominou na teoria democrática na primeira metade do século XX, para recuperar a solidariedade, para aproximar a sociedade do governo e promover formas mais legítimas de decisões coletivas.

A partir da Constituição Federal de 1988 deu-se início ao processo de institucionalização de diversos espaços deliberativos, tais como conselhos de políticas públicas que, segundo Avritzer (2009), juntamente com o orçamento participativo, são considerados uma das maiores promessas para o fortalecimento da democracia, pois ampliam a inserção dos variados segmentos da sociedade nas discussões políticas.

Com os conselhos e demais espaços deliberativos, que passaram a ser incentivados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, como os fóruns, conferências e outros, observou-se no Brasil esforços para a instituição de um modelo de democracia que se assemelha às perspectivas hamermasianas, de democracia deliberativa.

Na perspectiva hamermasiana se considera que a melhor maneira de elaborar um projeto coletivo é a partir do envolvimento dos cidadãos no processo de identificação dos seus problemas e

no apontamento de soluções para os mesmos (Fung, 2004; Gutmann & Thompson, 2004, Habermas, 2010, 2012a, b). A finalidade última da participação social não é substituir as formas de poder instituídas, mas reconhecer e fortalecer o poder comunicativo que emana do denominado mundo da vida¹, com potenciais para instituir um cerco, um processo de influência e controle sobre o poder político e culminar em políticas mais justas.

Ainda que observadas dificuldades em termos de concentração de poder e decisões elitistas, falta de transparência, assimetrias etc. que marcam o contexto brasileiro, intensificadas na última década em que a extrema direita assumiu o poder, o país ainda se destaca como um dos que apresentam maior número de práticas participativas e que tem a participação como um traço do Estado (Lavalle, Voigt & Serafim, 2016).

Em se tratando de participação social nas políticas voltadas à pessoa idosa, os desafios para se concretizar a estrutura participativa são ainda maiores. Primeiramente, por considerar que somente neste século o Brasil deixou de ser considerado um país jovem e a população precisou lidar com os benefícios e malefícios do envelhecimento. Também porque a ploriferação de Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa aconteceu mais tardiamente que nas demais políticas sociais, após a instituição do Estatuto do Idoso, em 2003.

Todavia, avanços são registrados e atualmente 57% dos municípios brasileiros já contam com a instituição de Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, presentes também em todos os estados e junto ao governo federal. A participação na política da pessoa idosa registra avanços e retrocessos. A presença dos CDPIs em todos os níveis de governo é considerada uma conquista, mas sofre constantes ameaças, como por exemplo com a descaracterização do Conselho Nacional que deixou de ser paritário em 2019, enfraquecendo todo o sistema participativo.

Por estes e outros motivos que faz-se necessário aprofundar nos estudos sobre os CDPIs, que embora já seja demonstrada a sua capacidade de gerar resiliência diante de situações adversas, necessita ser fortalecido como afirmam Mota et al. (2021). Neste sentido, com o estudo foi realizada uma releitura do 2º Diagnóstico Nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa com a finalidade de elucidar os desafios e as potencialidades deste espaço. Para a análise foi realizada em observância aos princípios definidos por Cunha e Pinheiro (2009) como balizares para o bom funcionamento dos Conselhos, sendo: participação; representação; deliberação; publicidade, e autonomia.

Este artigo se divide em três partes, além dessa introdução, sendo a primeira para apresentar o marco teórico e analítico – Conselhos de Políticas Públicas e Conselho de Direitos da Pessoa Idosa; a segunda com a discussão dos resultados; por fim, na terceira parte, as considerações finais.

2. Conselhos de Políticas Públicas

A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida como Constituição Cidadã por contemplar em seu texto mecanismos participativos com potenciais para inovar a gestão das políticas públicas e

colaborar para a prática da redemocratização na sociedade brasileira. Tais mecanismos são avanços em termos de legitimidade democrática por serem meios pelos quais decisões políticas decorram de processos de discussão e deliberações públicas, conforme defendido nas concepções de democracia com influência habermasiana. Os Conselhos, sejam eles municipais, estaduais ou federais, foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição, permitindo que a população brasileira participe de arenas decisórias e de espaços de formulação, implementação e monitoramento social das políticas públicas, que passam assim a serem socializadas com a sociedade civil.

Os referidos mecanismos, com desenhos institucionais diferenciados, implicam em processos de argumentação baseados em princípios democráticos e na troca de razões em busca do consenso motivado, representando novas oportunidades para os cidadãos expressarem suas opiniões e transformá-las em perspectivas que reflitam a vontade coletiva.

Considerando que o desenho institucional do federalismo brasileiro há aparente esforço para a descentralização de poder, estas instâncias de deliberação coletiva podem representar contrapeso ao sistema político respaldado no modelo de democracia representativa, evitando formas arbitrárias de governo e decisões elitistas.

O projeto de democracia pactuado no Brasil na década de 1980 muito se aproxima do modelo de democracia deliberativa, na perspectiva habermasiana, que segundo Avritzer (2009, p. 7-8), está fundamentada sob quatro elementos principais: primeiramente, “a superação de uma concepção agregativa de democracia centrada no voto [...]”. Ou seja, em vez de considerar preferências dadas, consideram-se as mudanças de preferências como ponto central no processo decisório. O segundo se refere a “[...] racionalidade política como ideia de mudança e justificação de preferências”, de maneira que o foco deixa de ser na ideia de coordenação de preferências políticas e passa para a justificação de valores, preferências e identidades. O terceiro “[...] pressupõe um princípio de inclusão”, de maneira que todos os afetados tenham garantidos os direitos de apresentar suas razões. Quarta e última, “[...] envolve a ideia de construção institucional [...] capazes de efetivar preferências”, sendo esta última o centro do cânone democrático deliberativo na opinião do autor.

Embora o Brasil tenha lidado com constantes ameaças ao projeto de democracia pactuado e institucionalizado por meio da Constituição Federal de 1988, os mecanismos de participação continuam reafirmando a sua relevância e apresentando potencialidades para exercer influência sobre as decisões governamentais, e seguem dedicando esforço para se alcançar um novo ordenamento na lógica do poder tradicional.

Para exercer contrapeso e propiciar equilíbrio de forças no intuito de garantir soberania compartilhada, busca-se proteger a autonomia e independência do governo local e da sociedade civil. Dentre os mecanismos utilizados, destaque para os conselhos de políticas públicas como arena dentre

muitas que compõem a esfera pública. Estes são considerados por Fung (2004) como uma das principais experiências de democracia no Brasil contemporâneo.

Segundo Avritzer (2009), juntamente com o orçamento participativo, os conselhos são as únicas formas de instituição participativa que realmente tem potencial para exercer influência sobre o sistema político e administrativo no Brasil, ainda que estejam na dependência da vontade dos governantes e de uma sociedade ativa (Avritzer, 2008). Os esforços observados no Brasil para a institucionalização dos conselhos, cujas atribuições são estabelecidas em leis, demonstram a amplitude dos efeitos esperados com a sua atuação.

Com os conselhos, instituição híbrida onde foi introduzida a partilha de poder entre a sociedade civil e o governo (Gohn, 2016), busca-se definir o local e as condições para que a argumentação e a deliberação pública ocorram, respaldadas em princípios democráticos como não tirania, liberdade e igualdade, que os associam a concepção pragmática e discursiva de democracia deliberativa (Fung, 2004; Cohen, 2009; Benhabib, 2009). Outros princípios foram destacados por Cunha & Pinheiro (2009, p. 146), a saber:

Os conselhos de política, portanto, foram instituídos a partir dos seguintes princípios: **participação** – ampliação dos canais de participação política da sociedade –, **representação** – possibilidade de que diferentes concepções (defendidas por atores sociais e estatais) sobre a amplitude e a direção dos direitos de cidadania se expressem –, **deliberação** – as decisões sobre a política pública devem ser precedidas por debates inclusivos e públicos –, **publicidade** – transparência quanto às posições dos atores, aos debates e às decisões que têm efeito vinculante –, **autonomia** – possibilidade de constituírem as regras de seu funcionamento e os seus critérios de decisão.

Com os princípios destacados por Cunha & Pinheiro (2009) nota-se a expectativa criada em relação aos conselhos de políticas, por meio do qual se apostam na possibilidade de incluir as minorias nas deliberações públicas, contando com uma sociedade informada e articulada, representada em espaços deliberativos autônomos, onde se espera deliberação de qualidade. Além disso, deve-se considerar que os conselhos possuem dimensão jurídica, com poder para tornar efetivas as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (Pereira, Lima & Martins, 2013) e abrangem “diferentes processos institucionais por meio dos quais cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas” (Pires & Vaz, 2010, p. 258). Logo, sinalizam para possibilidades de avanços na gestão democrática e de geração de responsabilidade pública.

A partir de sua institucionalização, os conselhos assumiram diferentes formas, a saber:

Conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, crédito), Conselhos de Políticas Públicas Setoriais, focados na elaboração, implantação e controle de políticas públicas, resultantes de leis federais que almejam materializar direitos de natureza universal (Saúde, Educação, Cultura), Conselhos Temáticos, envolvidos não apenas com políticas públicas, ou ações do governo, mas com outros temas, ditos transversais, que permeiam os comportamentos e direitos dos indivíduos e da sociedade (Direitos Humanos, violência, discriminação contra a mulher, o negro etc.) (ARAÚJO, 2007, p.56).

Todas as formas de conselhos observadas no Brasil, citadas por Araújo (2007) representam meios

de participação da sociedade civil na vida política, mas as suas diferenciações remetem a necessidade de tratá-las como arenas de discussão ou deliberação que podem se diferenciar a depender dos efeitos esperados com a sua institucionalização. Nota-se que em algumas formas assumidas está implícita a necessidade da participação da sociedade para o fortalecimento da *accountability*, como é o caso dos conselhos gestores de programas governamentais. Em outras, como as relacionadas às políticas setoriais, espera-se que os conselhos participem de todo o ciclo de políticas públicas, desde a elaboração até a avaliação das ações governamentais e, assim, além de influenciar as decisões políticas, espera-se destas arenas efeitos educativos e políticos junto à sociedade e ao governo, possibilitando a distribuição de poder e o compartilhamento das decisões entre eles. Conforme afirma Gohn (1997, p. 180) os conselhos “criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública”. Por isso, são considerados canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e do poder público, cuja função é propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, monitorá-las e deliberar sob as mesmas.

2.1.1. Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa

Os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa podem ser definidos como um espaço aberto à participação de todos que estejam comprometidos com a adequação ou construção coletiva de políticas voltadas à proteção e garantia dos direitos da pessoa idosa. Como afirma Camarano (2021), a condição para participar é ter o interesse em colaborar para o exercício da participação e do controle social neste espaço democrático.

Ainda que a Constituição Federal de 1988 seja um marco para a participação social no país, a criação dos CDPIs se deu a partir da Política Nacional do Idoso (PNI), Lei nº 8.842/1994, primeiro instrumento legal de âmbito nacional. Na década de 1990 iniciou-se o processo de criação dos CDPIs, mas foi depois de aprovado e em vigor o Estatuto do Idoso que se observou uma ampliação da participação social voltada à pessoa idosa.

O Estatuto do Idoso, pela Lei nº 10.741/2003, foi instituída como forma de aprimorar a PNI. Abrange as dimensões de direito à vida, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à alimentação, à saúde, à educação, cultura, esporte e lazer, à profissionalização e ao trabalho, à previdência social, à assistência social, à habitação e ao transporte (BRASIL, 2003). Conforme destacam Camarano e Pasinato (2004), a aprovação do Estatuto possibilitou consolidar e reunir em uma norma legislações até então fragmentadas, e ele se converteu em valioso instrumento orientador para a gestão pública e para o exercício do controle social.

Dentre os dispositivos de participação e controle social constantes na Política do Idoso e no Estatuto do Idoso tem-se os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa (CDPI), espaços deliberativos com potenciais para influenciar a administração e políticas voltadas para a pessoa idosa. O reconhecimento da sua importância e relevância se observa em diversos estudos, tais como de Debert

e Oliveira (2016), que enfatiza o potencial da sua capacidade fiscalizatória e propositiva para identificar problemas e respectivas resoluções para melhorar a qualidade de vida da população idosa.

Dentre as prerrogativas do Conselho de Direitos da Pessoa Idosa, nacional, estadual ou municipal, tem-se:

- a) defender os direitos da pessoa idosa previstos em lei;
- b) exercer o controle democrático das ações e omissões do poder público e da sociedade referentes aos direitos e bem-estar dos idosos;
- c) zelar pelo cumprimento dos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular, bem como pela realização efetiva do comando único das ações governamentais e não-governamentais, na área dos idosos, em todas as Unidades da Federação;
- d) exercer intermediação estratégica entre os demais mecanismos de participação democrática com os quais compõe a cadeia gestora da política e dos planos de ação para os idosos. (Pereira, 2005, p.30)

Ainda que as leis de criação dos conselhos apontem caminhos para a elaboração do seu Regimento Interno, com o qual se busca harmonizar os relacionamentos para o seu bom funcionamento, com informações detalhadas sobre a sua estrutura, organização, composição, objetivos, competência, dentre outros aspectos, ser legitimado é fundamental para se fortalecer na estrutura de poder e como um espaço político. Em muitos casos, como observado por Mota et al. (2021), este é um forte desafio.

Outros estudos (ver WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006; AGUIRRE, 2011; HAGEN, 2011; NASCIMENTO, 2011) também apontam desafios a serem superados pelos CDPI, em comum: ampliação do conhecimento sobre o envelhecimento populacional e as políticas para as pessoas idosas; conhecimento sobre o papel dos conselhos e dos conselheiros; a assiduidade nas reuniões destes espaço deliberativo.

Ao avaliar o funcionamento dos CDPI, Mallet (2015) encontrou dificuldades em termos de articulação entre sociedade civil e governo e falta de investimentos dos gestores em infraestrutura para o pleno funcionamento dos Conselhos.

São constatações que sinalizam para a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre estes mecanismo de participação e controle social e tem-se no 2º Diagnóstico Nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa pistas importantes que podem levar ao seu fortalecimento.

Neste sentido, propõe a releitura do relatório diagnóstico buscando aprofundar os conhecimentos sobre os desafios e potencialidades dos Conselhos. Para tanto, os princípios propostos por Cunha e Pinheiro (2009) foram observados, sendo estes: Participação; Representação; Deliberação; Publicidade e Autonomia.

3. Procedimentos Metodológicos

Para alcançar os resultados com o estudo e apresentar os desafios e potencialidades dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, a partir de uma releitura do 2º Diagnóstico Nacional, optou-se pela realização de uma pesquisa com abordagem qualitativa e característica descritiva.

A escolha do pesquisa descritiva se deu por permitir compreender o fenômeno social sob o estudo, ainda que de modo exploratório. De acordo com Gil (2007), a pesquisa descritiva tem como objetivo principal descrever as características de determinada população ou fenômeno.

Como técnica de coleta de dados, fez-se a escolha pela pesquisa documental, considerando que este estudo trata-se de uma releitura do 2º Diagnóstico Nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. De acordo com Gil (2007) a pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar e foi com este propósito que este instrumento foi utilizado.

Para a análise e apresentação dos resultados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, fundamentada em Bardin (2011), que se mostrou mais adequada por permitir realizar a interpretação dos dados obtidos a partir do desenvolvimento de técnicas de categorização, definidas a partir da literatura sobre Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. Como dimensões tiveram: 1) Participação; 2) Representação; 3) Deliberação; 4) Publicização; 5) Autonomia.

A coleta de dados consistiu em uma busca sistemática utilizando a raiz das palavras que caracterizam as dimensões de análise. Todos os parágrafos do 2º Diagnóstico Nacional que contemplavam a palavra buscada foram selecionados para permitir compreender em que contexto os termos foram empregados e o quanto eles se desafiou ou possibilidades de fortalecimento.

A partir do agrupamento das informações em torno das dimensões de análise, os dados foram interpretados e novamente as dimensões foram utilizadas para a apresentação dos resultados, como segue.

4. Resultados

Como já informado no capítulo de procedimentos metodológicos, os resultados deste estudo serão apresentados subdivididos por dimensão de análise, sendo elas: 1) Participação; 2) Representação; 3) Deliberação; 4) Publicização; 5) Autonomia.

Faz-se importante mencionar que as dimensões foram propostas por representarem princípios de institucionalização dos Conselhos e a sua qualificação é buscada.

4.1. Participação

Participação é um princípio que diz sobre a razão de existir do Conselho e com o qual se busca, segundo Cunha e Pinheiro (2009), a ampliação da inserção da sociedade nos canais de participação política. Destacam Monteiro & Nascimento (2020) que a legitimidade da participação social só pode ser construída na medida em que há efetiva participação.

Em termos de **potencialidades**, foi observado no 2º Diagnóstico Nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa a utilização da palavra “participação” para dizer sobre a importância da ação ativa dos conselheiros, mas também para dizer sobre o movimento participativo que resultou em conquistas de direitos e maior visibilidade para as políticas da pessoa idosa. Ou seja, participação

como caminho possível para assegurar os direitos conquistados.

No que diz respeito à inserção da sociedade nos Conselhos, a ênfase recaiu na sua participação por meio de representação, o que contribuiu para aumentar o engajamento cívico, revertendo à condição de desvantagem do cidadão comum no processo político (Fung, 2004).

Outras potencialidades foram observadas e dizem respeito a geração do capital social que fortalece mecanismos de participação e a democracia. Além de colaborar para a democratização da gestão pública e para concretizar o projeto de gestão transparente e responsiva.

Avanços em termos numéricos também foram destacados, quando observada a quantidade de CDPIs que já se encontram em 57% dos municípios brasileiros. Outro avanço é o princípio da paridade, que se implementa sem resistência.

Em termos de desafios, dizem respeito a aspectos internos e de funcionalidades do Conselho em estudo e às relações estabelecidas com os público nele representados.

Em relação aos aspectos internos, a compreensão do lugar e das suas potencialidades (como o Fundo do Idoso); sobre o papel do Conselho e dos conselheiro; sobre o significado da participação e do controle social, e sobre as políticas voltadas à pessoas idosas foram compreendidos como dificultadores para a participação efetiva, seja em relação a atuação ou assiduidade às reuniões.

Outro aspecto observado foi a não ocupação do espaço pela sociedade, o dificulta aos cidadãos sair de uma situação de passividade diante dos ordenamentos legais. Igualmente destacada ausência da pessoa idosa nas representações e necessidade de dar protagonismo a pessoa idosa nos processos políticos.

Também foram observados desafios de a participação social colocar para colocar em prática as políticas e direitos e de se trabalhar em uma política transversal que exige romper com a barreira da intersectorialidade. Ainda, aproximar os profissionais que trabalham com ou para a população idosa do Conselho, visando qualificar a participação e os processos deliberativos.

De acordo com Avritzer (2009), devido a características culturais e administrativas, fortemente vinculadas à verticalização das decisões e ao clientelismo, há uma dificuldade em promover a participação popular nas deliberações públicas. O que está relacionado com o histórico brasileiro. OS achos de Mota et al. (2021) inferem dificuldades para uma participação efetiva, principalmente considerando o esvaziamento do espaço pela sociedade.

4.2. Representação

O princípio da “**representação**” é tratado por Cunha e Pinheiro (2009) como oportunidade de acomodar num mesmo espaço a pluralidade de vozes e possibilitar expressar as diferentes concepções sobre os direitos de cidadania.

Como **potencialidades**, foi valorizado das representações governamentais, por atuarem como pontes de aproximação do conselho com o governo. Outro destaque recaiu ao aspecto da

heterogeneidade, o que torna o Conselho um espaço plural e amplia as possibilidades de pensar a pessoa idosa e suas demandas.

Entretanto, foram destacados inúmeros **desafios** para a representação efetiva da pessoa idosa, que dizem respeito aos comportamentos dos conselheiros e às condições desfavoráveis para o exercício de suas funções.

Sabe-se que por um lado, é necessário levar em conta que as decisões nos conselhos devem ser públicas e tomadas por aqueles que estejam submetidas a elas (Cohen, 1998), por outro, a deliberação depende de participantes com conhecimento e interesse suficiente sobre as questões que são colocadas em discussão (Cohen, 1997). Embora se reconheça o mérito de inserir no conselho pessoas que estejam submetidas às decisões sobre as políticas das pessoas idosas, nota-se uma dificuldade em colocar todos os membros em condições de igualdade. Isso foi observado no relatório do 2º Diagnóstico considerando que a principal demanda é por capacitações para o fortalecimento dos Conselhos.

A falta de conhecimento poderá resultar em uma participação desqualificada quando se trata de temas de maior complexidade. Em estudos como os de Teixeira (2000) e Rocha (2009), essa situação foi observada e foi destacada a necessidade de amenizar as assimetrias para que a sociedade representada possa intervir de maneira satisfatória nos processos de tomada de decisão.

Outros **desafios** dizem respeito a atuação das representações em se tratando de uma política transversal, mesmo que se observa para a participação efetiva. Também para acomodar as diferenças (espectros culturais, políticos, econômicos) e manter o respeito mútuo. É buscada a qualificação da representação para melhor defender os direitos da pessoa idosa, assim com a permanência de servidores públicos efetivos para possibilitar a transferência de conhecimento entre as representações governamentais e maior valorização do Conselho pelo Poder Público.

Por fim, tem-se o desafios da inclusão das pessoas idosas na composição do Conselho e a ampliação da escuta a esta população para facilitar a defesa de seus interesses. Ou seja, desafios para a realização do diagnóstico situacional da população idosa para qualificar a atuação em sua defesa.

4.3. Deliberação

O princípio da “**deliberação**” diz respeito aos processos dialógicos inclusivos e públicos que levam à decisões sobre a política pública (Cunha e Pinheiro, 2009).

Entre as **potencialidades** observadas no 2º Diagnóstico Nacional, as afirmações de que nos Conselhos em estudo é garantida a liberdade para a ação política. A ação se dá com autonomia política, o que sinaliza avanços para a democratização do espaço.

A liberdade e a igualdade² são definidas pelos teóricos deliberacionistas como condições mínimas atribuídas aos cidadãos (ou aos seus representantes) que se inserem em uma forma de governar na qual se privilegia o intercâmbio de argumentos, que se realiza de forma pública e de maneira compreensível, para justificar as decisões concretas que podem ser revisadas no futuro

(Brugué, 2011).

Também foi relatado o uso efetivo do espaço com as funções deliberativa e fiscalizatória, com a prática do dialogismo crítico perante complexas demandas da população idosa. Ainda, o reconhecimento sobre o poder de influência dos Conselhos e a sua inserção nos processos de formulação e avaliação das políticas públicas locais.

Segundo Habermas (2012) não existe força exceto a do argumento, ou seja, não basta ter uma extensão da participação, mas sim uma inserção da participação social. De modo que para a sociedade estar inserida é necessário que lhe sejam garantidas a liberdade e as condições de igualdade política para, então, dispor da força do argumento.

A princípio este não parecia ser um problema, considerando as garantias de liberdade, mas ocorre que também foi registrada a ausência da sociedade, que por vezes não o legitima.

Outros **desafios** foram destacados e dizem respeito à: dificuldades de se instituir o controle social sobre o uso dos recursos públicos; atuação propositiva, com apresentação de projetos bem formatados com capacidades transformadora; garantias de vinculação das deliberações; articulação com a rede de apoio à pessoa idosa; diversificação das fontes de escuta à população idosa; e comunicação com os públicos representados no Conselho.

Estes desafios somados às dificuldades de compreensão sobre o papel do conselho, que não é instância legislativa e executora, e a necessidade de lidar com temas complexos que extrapolam as capacidades dos conselheiros, em alguns casos, tais como assuntos contábeis e jurídicos, tem resultado em limitações na geração de resultados pelos Conselhos.

Foi observada forte expectativa dos conselheiros que colaboraram com a realização do 2º Diagnóstico Nacional em relação ao potencial do Poder Público para fomentar a participação social e os Conselhos, com disponibilização de recursos materiais e humanos para o seu fortalecimento. Ainda que o Poder Público local disponibilize os recursos necessários e que o conselho alcance a autonomia financeira para dinamizar os seus processos, os conselheiros ainda terão que conviver com o desafio do trabalho colaborativo na qualificação da deliberação.

4.4. Publicidade

Como princípio da publicidade, Cunha e Pinheiro (2009) tratam da importância de o Conselho realizar as suas ações de forma pública, inclusive as decisões de caráter vinculante. Ou seja, é possível compreender por publicidade a ampla divulgação de todas as ações do Conselho, permitindo que todos estejam bem informados, possam controlar ou colaborar para a sua efetividade.

Como **potencialidades**, os conselheiros que colaboraram para a elaboração do 2º Diagnóstico Nacional reconhecem a importância de dar publicidade da sua atuação e utilizam a internet e redes sociais para dar visibilidade às ações desenvolvidas no âmbito do Conselho. Verificou-se que é dado amplo conhecimento em relação as atas de reuniões plenárias.

Entretanto, verificou-se também que os Conselhos necessitam de uma rede de apoiadores para alcançar a publicidade, considerando a falta de autonomia financeira que predomina nestes espaços. Este é um dos **desafios** enfrentados.

Outros se referem a inserção digital que ainda não parece ser uma realidade dos Conselhos. Ainda que disponibilizem informações por meio de páginas webs ou redes sociais para informar a sociedade sobre as suas ações, na maior parte das vezes estão na dependência de espaços na internet cedido pelo Poder Público e encontram problemas para manter as informações atualizadas.

O alto grau de dependência do governo para dar publicidade às suas ações, a dependência do poder público para inserção na internet, dentre outras, tem caracterizado esta instância de participação.

Este é um ponto que deve ser tratado com especial atenção, pois ao possibilitar à sociedade o acesso à informação estará também possibilitando aproximar a população idosa e a sociedade em geral ao Conselho. Além disso, a transparência é um pilar essencial para garantir a democracia, fundamenta e justifica a prática da publicização das ações dos Conselhos.

4.5. Autonomia

O quinto e último princípio abordado por Cunha e Pinheiro (2009) é o da autonomia, sendo a possibilidade de definir as regras para o seu funcionamento e critérios de decisão.

A ideia de autonomia na abordagem deliberativa está relacionada à capacidade do conselho de conduzir os processos deliberativos livre de constrangimentos, podendo rever, criticar ou criar os próprios regulamentos, aos quais os conselheiros estão submetidos, considerando o conselho como um espaço dinâmico (Cohen, 2009).

Como **potencialidades** observadas, as confirmações de que no Conselho de Direitos da Pessoa Idosa tem-se autonomia política e foi destacada que a atuação dos conselheiros ocorre livre de constrangimentos. Ainda que alguns de intimidação por parte do poder público sobre as representações governamentais tenham sido registradas.

As condições para que o conselho em análise seja de fato uma instituição autônoma e inclusiva são observadas nos aparatos legais que o institucionalizam e apresentam as diretrizes para o seu funcionamento. E, para influenciar os sistemas político-administrativos, observaram-se nas normas as garantias legais de autonomia administrativa e política.

Segundo Mota et al. (2021) os resultados do 2º Diagnóstico sinalizam para percepções de condições de igualdade, muito influenciada pela prevalência da paridade, compreendida como conquista.

Dentre os desafios observados no 2º Diagnóstico, destaque para a falta de autonomia financeira. A falta de recursos financeiros parecem dificultar principalmente a realização de capacitações e implementação de um plano de comunicação. Ainda, coloca o Conselho na situação

de dependência em relação ao Poder Público para se estruturar e funcionar.

Foi comum encontrar no relatório destaque em relação a necessidade de ações que promovam a autonomia dos Conselhos e tem-se nos Fundos de Direitos do Idoso uma forma de amenizar as dificuldades impostas pela falta de autonomia financeira, atenuando, assim, os obstáculos relatados.

5. Considerações finais

A despeito dos desafios impostos à consolidação dos conselhos como instâncias legítimas do processo decisório na administração pública, é notável que nos últimos anos estas instâncias tenham ganhado visibilidade. Representam a possibilidade de aumento do controle social e da supervisão dos serviços prestados pelo Estado e podem se constituir em processos educativos da cidadania e para a transformação qualitativa dos padrões de gestão, garantindo certa legitimidade (Fung, 2004; Debert & Oliveira, 2016).

No entanto, essas instâncias deliberativas apresentam ainda diversos desafios, que muitas vezes impossibilitam a efetividade de um projeto político democrático de governo. No que diz respeito à análise do primeiro eixo da pesquisa do 2º Diganóstico Nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, entende-se que a **Participação**, para ser efetiva, necessita ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas, mas os conselheiros precisam ser dotados de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. As atividades de mobilização da participação dos conselheiros, principalmente os que representam a sociedade civil organizada, são preeminentes na vida de um Conselho de Direitos, por isso cabem estudos mais aprofundados sobre as estratégias que vem sendo utilizadas para estimular e legitimar a participação, bem como preparar melhor a equipe de técnicos designadas pelos governos para apoiar os conselhos para mobilizar a sociedade civil e garantir uma participação mais efetiva.

No que diz respeito ao segundo eixo da pesquisa, **Representação**, muitos são os relatos na literatura sobre as deficiências quanto à representatividade dos conselheiros, à capacidade de deliberar, impor suas decisões e monitorar as ações do governo, interferindo na legitimação desse espaço. A apropriação do espaço de participação popular por parte da sociedade civil exige uma cultura política mais crítica, atuante e ativa, além disso a população precisa, ainda, conhecer melhor a função dos conselhos.

Em relação ao terceiro eixo da pesquisa que tratou sobre a **Deliberação**, é importante considerar que o processo deliberativo exige um fluxo em relação as informações necessárias para que os conselheiros aprovelem as pautas nas plenárias. Em muitas situações os conselheiros são apenas consultados ou votam sem conhecimento aprofundado dos assuntos. Se o conselho não possui uma dinâmica de trabalho sistemática, com a apresentação em tempo hábil da documentação que informa sobre os assuntos e decisões a serem tomadas, isso compromete a deliberação. É necessária mais efetividade e organização nos processos administrativos dos Conselhos; nos fluxos de monitoramento

e avaliação de projetos junto às parcerias firmadas com as instituições do terceiro setor para realização de políticas públicas; na forma de repasse das informações para os conselheiros votarem nas plenárias; no registro das plenárias em atas garantindo a formalidade na tomada de decisão; e uma proposta de inclusão para os conselheiros com dificuldades em participar e em compreender a dinâmica de trabalho de um conselho de Direitos.

No caso do quarto eixo da pesquisa, o da **Publicização**, nota-se a necessidade de criação de espaços mais ricos em portais de *Internet* dos governos estaduais para socialização de informações inerentes às ações dos conselhos. A maioria dos portais do governo oferecem um espaço para os conselhos, mas, de modo geral, todos são deficientes em informações relativas aos projetos, à transparência e ao controle social. A gestão pública democrática pressupõe oferecer à sociedade informações que possibilitem monitoramento, fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos. O acesso às informações pode garantir e estimular o exercício da cidadania. Portanto, esse é ainda um desafio para esses conselhos.

Sobre o último eixo analisado na pesquisa em questão, **Autonomia**, acredita-se que para a construção de um espaço de controle democrático efetivo é necessária uma definição mais clara a respeito da autonomia deliberativa, tanto do poder público quanto da sociedade civil, em espaços de tomada de decisão. É de fundamental importância o reconhecimento por parte do governo dos canais de participação popular e apropriação por parte da população desses espaços.

Por fim, a gestão pública é um processo que exige mudanças principalmente na relação entre governantes e cidadãos, por isso deve ser pautada primeiramente nos direitos estabelecidos na Constituição e, em segundo lugar, na efetividade da administração e das políticas públicas, o que pressupõe um governo democrático, participativo e transparente.

6. Referências

- AGUIRRE, R. T. M. *O conselho municipal do idoso de Belém e a participação: Reflexões críticas*. Belém. Dissertação. Universidade Federal do Pará, Belém. 2011.
- MOTA, L. A. S.; SANTOS, N.L. dos; MARTINS, S.; PEDRO, W.J.A. 2º Diagnóstico Nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. Belo Horizonte:FFC. Ebook (2021)
- ARAÚJO, C. R. M. *A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006*. Tese de Doutorado, FGV – EAESP, 2007.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático (14(1), pp. 43-64). *Opinião pública*.
- Avritzer, L. (2009) Prefácio. Em Marques, A. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* (pp.11-28). Belo Horizonte: Autêntica.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70. 2011.
- Benhabib, S. (2009). Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. Em Marques, ACS. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* (pp. 31-84). *Belo Horizonte: Autêntica*.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. [Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 93 de 08 de setembro de 2016]. Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 maio. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994. *Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências*. Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18842.htm. Acesso em: 10 de julho de 2020.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm. Acesso em: 10 de julho de 2020.

Brugué, Q. (2011). Recuperar la política desde la deliberación (7, pp. 157-174). *Revista Internacional de Organizaciones. International Journal of Organizations*.

CAMARANO, A.A. Prefácio. In: MOTA, L. A. S.; SANTOS, N.L. dos; MARTINS, S.; PEDRO, W.J.A. 2º Diagnóstico Nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. Belo Horizonte:FFC. Ebook, p. 8-9, 2021.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A.A. *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004. p. 253-292.

Cohen, J. (1997). Procedure and substance in deliberative democracy. Em Bohman, J.F. e Rehg, W. (org.) *Deliberative democracy: Essays on reason and politics* (pp. 67-92). Massachusetts Institute of Technology.

Cohen, J. (1998). Democracy and Liberty. Em Elster, J. (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.

Cohen, J. (2009). Deliberação e legitimidade democrática. Em Marques, ACS. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas* (pp. 85-108). Belo Horizonte: Autêntica.

Cunha, E. S. M., & Pinheiro, M. M. B. (2009) Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. Em Avritzer, L. (Org.) *Experiências nacionais de participação social* (pp. 142-156). São Paulo: Cortez.

Debert, G. G., & Oliveira, G. S. D. (2016). Os dilemas da democracia nos conselhos de idosos. Política Nacional do Idoso velhas e novas questões (pp. 515-536). *Rio de Janeiro: Ipea*.

Fung, A. (2004). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. Em Coelho, V.S.P., & Nobre, M. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo* (pp.173-209). São Paulo: Editora 34.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOHN, M.G.M. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. Edições Loyola, 1997. 383p.

Gohn, M. G. (2016). Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na esfera institucional (10(3), pp. 1-15). *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*.

GUTMANN, A. & THOMPSON, D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton. Princeton University Press, 2004.

Habermas, J. (2010). *Fundamentos Teórico-lingüística da Sociologia*. Tradução: Lumir Nahodil. Lisboa/Portugal: Edições 70.

- Habermas, J. (2012a). *Teoria do agir comunicativo: Sobre a crítica da razão funcionalista/trad. Flávio Beno Siebeneichler*. WMF Martins Fontes.
- Habermas, J. (2012b). *Teoria do agir comunicativo: Racionalidade da ação e racionalização social/trad. Paulo Astor Soethe. Rev. técnica Flávio Beno Siebeneichler*. WMF Martins Fontes.
- HAGEN, S. I. *Políticas públicas para o envelhecimento: atuação dos Conselhos de Direito da Pessoa Idosa*. Santa Catarina. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina. 2011.
- Lavalle, A. G., Voigt, J., & Serafim, L. (2016). O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas (59(3), pp. 609-650). *Dados-Revista de Ciências Sociais*.
- MALLET, S. M. *Denúncias e ações de enfrentamento à violência intrafamiliar: Conselho Municipal do Idoso de Belo Horizonte 2011-2013*. Belo Horizonte. Dissertação. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2015.
- Martins, S. (2015). *O Exercício da Democracia em Conselhos de Políticas Públicas* (Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil).
- NASCIMENTO, F. V. *Envelhecimento e cidadania: uma análise do Conselho Estadual do Idoso da Bahia*. Salvador. Dissertação. Universidade Católica de Salvador, Salvador. 2011.
- PEREIRA, P.A. P. *Controle democrático como garantia de direitos*. Brasília: Subsecretaria de Direitos Humanos. 2005.
- Pereira, N.R., Lima, A. A. T. F. C., & Martins, S. (2013). Contribuições de Estudos Brasileiros sobre os Conselhos de Políticas Públicas como Instância Legítima do Processo Decisório na Administração Pública. Em Ferreira, M. A. M., & Abrantes, L. A. (orgs) *Políticas Públicas, Gestão e Sociedade*. Viçosa: Triunfal Gráfica e Editora.
- Rocha, R. (2009). A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil (v. 1, n. 11). *São Luis/MA: Revista Pós Ciências Sociais*.
- Teixeira, E. C. (2000). Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? Em Carvalho, M. C. A. A. & Teixeira, A. C. C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas* (n. 37, pp.99- 119). São Paulo, Polis.
- WENDHAUSEN, Á. L. P.; BARBOSA, T. M. e BORBA, M. C. Empoderamento e Recursos para a participação em Conselhos Gestores. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 15, n. 3, p. 131-144, 2006.

2 Mundo da vida, segundo Habermas (2012, p. 231) “é o lugar em que os falantes e ouvintes se encontram, [...] onde podem resolver seu dissenso e obter consenso.” O compreende como a esfera de reprodução da linguagem e significados, que se apresenta como uma rede de cooperações mediadas pela comunicação.

3 A liberdade trata-se de um esforço para afirmar as condições para que ocorra a deliberação pública e livre de constrangimentos (Cohen, 2009; Benhabib, 2009; Bohman, 2009). Em termos de igualdade política significa iguais oportunidades para oferecer e aceitar as razões que justificam as regras e a ação coletiva. Implica que as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação (Cohen, 2009; Benhabib, 2009).