

ESTUDOS SOBRE CONSELHOS DE DIREITOS DA PESSOA IDOSA NO BRASIL

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.11274>

Submetido em: 3/8/2020

Aceito em: 6/12/2022

Maria Eugênia da Silveira Mota Campos¹, Simone Martins²,
Cristina Caetano de Aguiar³

RESUMO

Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa (CDPI) são importantes espaços de participação, de proteção e de inserção política da pessoa idosa. Este trabalho estabelece como objetivo analisar o funcionamento dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa identificando os principais entraves para a sua efetividade por meio de meta-análise. Para a apresentação dos resultados foi aplicada a técnica análise de conteúdo, cujas categorias emergiram do estado da arte, sendo elas: Estrutura e Funcionamento; Atuação dos Conselheiros; Capacitação dos Conselheiros; Processos Deliberativos; Comunicação; e Representação. Verificou-se que são escassas as publicações que contemplam CDPI como objeto de análise. A maior concentração de publicações nos últimos 20 anos (de 2000 a 2020) ocorreu no ano de 2016. Não foi possível verificar periódicos, instituições ou autores que se destaquem em publicações sobre o tema. Quanto aos estudos selecionados, embora apenas dez tratassem o tema como eixo central, os resultados indicam fragilidades dos Conselhos devido, principalmente, à ausência de ações para o seu fortalecimento, à falta de conhecimento dos conselheiros sobre o seu papel e o papel do Conselho e à pouca comunicação com os representados. Como conclusão, observa-se a necessidade de ações para o fortalecimento dos Conselhos, contribuindo para o desenvolvimento social e exercício da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa; pessoa idosa; participação social.

STUDIES ON THE ELDERLY RIGHTS COUNCIL IN BRAZIL

ABSTRACT

Councils on the Rights of the Elderly (CDPI) are important spaces for the participation, protection and political insertion of the elderly. This work aims to analyze the functioning of the Elderly Rights Councils, identifying the main obstacles to their effectiveness, through meta-analysis. To present the results, the content analysis technique was applied, whose categories emerged from the state of the art, namely: Structure and Functioning; Action of the Directors; Training of Directors; Deliberative Processes; Communication; and Representation. It was found that there are few publications that include CDPI as an object of analysis. The highest concentration of publications in the last 20 years (from 2000 to 2020) occurred in 2016. It was not possible to verify journals, institutions or authors that stand out in publications on the subject. As for the selected studies, although only ten dealt with the theme as a central axis, the results indicate weaknesses in the Councils, mainly due to the absence of actions to strengthen them, the lack of knowledge of the counselors about their role and the role of the Council and little communication with those represented. In conclusion, there is a need for actions to strengthen the Councils, contributing to social development and the exercise of citizenship.

KEYWORDS: Elderly Rights Councils; elderly; social participation.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa/MG, Brasil.
<http://lattes.cnpq.br/0984240355500272>. <https://orcid.org/0000000209031079>

² Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa/MG, Brasil.
<http://lattes.cnpq.br/5311862771207808>. <https://orcid.org/0000-0002-6614-4811>

³ Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa/MG, Brasil.
<http://lattes.cnpq.br/0958912725849735>. <https://orcid.org/0000-0002-9428-3392>

INTRODUÇÃO

O envelhecimento da população mundial é uma realidade anunciada e, pela primeira vez na história, a maioria das pessoas pode esperar viver mais de 60 anos. Esse progressivo aumento da população idosa justifica-se por diversos fatores que vão desde o declínio da taxa de natalidade e mortalidade, o crescente processo de urbanização, as melhorias dos aspectos de saneamento, até os avanços da ciência (Lima; Silva, 2014; Camarano; Kanso; Fernandes, 2014).

No Brasil, o perfil demográfico vem se modificando rapidamente. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) reafirmam o acelerado envelhecimento da população nas últimas quatro décadas, posto que em 1970 a população idosa correspondia a 5% da população total, passando para 6% em 1980, 7% em 1990, 8% em 2000 e, em 2025, a previsão é de 15%, quando se tornará, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), o 6º país com a maior população idosa do mundo, com 32 milhões de idosos (OMS, 2005).

Tais mudanças sinalizam desafios e exigem ações, pois o envelhecimento não altera somente a vida do idoso, mas, também, suas estruturas familiares e a própria sociedade, apontando novas demandas para os formuladores de políticas públicas (Camarano; Kanso; Mello, 2004). Os desafios agravam-se ainda mais em países como o Brasil, que ainda enfrenta problemas substanciais, como a má distribuição da renda, a violência, a precariedade dos serviços públicos de saúde, o baixo investimento em educação e os desafios habitacionais (Fonseca *et al.*, 2017; Camarano, 2014).

No âmbito legal, medidas foram tomadas a fim de proteger os direitos dos idosos, e nas últimas décadas do século 20 inúmeras políticas voltadas ao envelhecimento populacional emergiram no Brasil e no exterior. Segundo Lima e Silva (2014), as legislações direcionadas aos idosos no Brasil são resultados dos processos de luta e do reconhecimento do crescente e irreversível envelhecimento da população.

Embora questões relacionadas à velhice tivessem aparecido na Constituição Federal de 1988, foi a Política Nacional do Idoso (PNI), aprovada em 4 de janeiro de 1994, o primeiro instrumento legal de âmbito nacional. A finalidade da lei nº 8.842/94 era assegurar os direitos sociais dos idosos, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. A Lei reafirma os princípios constitucionais, tais como o direito à cidadania, a defesa da dignidade e do bem-estar dos idosos, o direito à vida e o repúdio à discriminação (Brasil, 1994).

Como consequência das diretrizes constitucionais e devido à necessidade de aprimorar a PNI, entrou em vigor, em 1º de outubro de 2003, a Lei nº 10.741, que aprova o Estatuto do Idoso. O Estatuto abrange as dimensões de direito à vida, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à alimentação, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à profissionalização e ao trabalho, à previdência social, à assistência social, à habitação e ao transporte (Brasil, 2003). Sua aprovação foi um passo importante no arcabouço jurídico brasileiro, posto que, até então, a legislação alusiva aos idosos era fragmentada em ordenamentos jurídicos setoriais ou em instrumentos de gestão política (Camarano; Pasinato, 2004).

Os dispositivos legais criados orientavam acerca da criação de espaços de participação ativa e direta dos idosos, dentre eles, destaca-se o Conselho de Direitos da Pessoa Idosa, no âmbito Nacional, Estadual e Municipal. Segundo Debert e Oliveira (2016), os Conselhos são

espaços deliberativos que visam a definir diretrizes de políticas sociais voltadas para os idosos, além de fiscalizar serviços e atendimentos de entidades públicas e privadas e de articular projetos e atividades que possam contribuir para a solução de problemas que afetam essa parcela da população.

Pereira (2005, p. 30) afirma que, independentemente do âmbito de atuação (nacional, estadual ou municipal), os principais objetivos dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa deverão ser:

- 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.

Em se tratando da composição dos Conselhos, essa deve ser paritária, formada por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligados à área. Segundo Pereira (2005), os conselheiros governamentais são representantes das Secretarias ou Ministérios que tenham interface com o tema do Conselho. Outras instituições governamentais, no entanto, também podem ter representação nesses espaços, como as universidades. Por sua vez, os conselheiros não governamentais são pessoas que devem representar diferentes estratos institucionais que compõem o universo das organizações ou entidades não governamentais ou para pessoas idosas, como usuários, trabalhadores, dirigentes e filiados classistas (Pereira, 2005).

Quanto ao funcionamento desses espaços, Pereira (2005) afirma serem as leis de criação dos Conselhos do idoso que fornecem as linhas mestras para a elaboração de seus regimentos internos; estes detalham a estrutura, organização e funcionamento dos Conselhos; os seus objetivos; a sua competência, o número e a procedência de seus integrantes; a duração dos mandatos dos conselheiros; a periodicidade das reuniões; a instituição e tipos de comissões de trabalho; e a alternância da representação governamental e não governamental, tendo sempre como referência os princípios da paridade e da deliberação autônoma.

O autor ainda afirma que para o pleno funcionamento dos Conselhos é fundamental uma estrutura básica que contemple uma Mesa Diretora, composta de presidência e vice-presidência, que deverá ser auxiliada tecnicamente por uma Secretaria Executiva. Além disso, deverão ser constituídas comissões de trabalho e o plenário, integrado por todos os conselheiros.

Embora os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa sejam importantes órgãos para a proteção e efetivação dos direitos dessa população, sua atuação nem sempre é satisfatória. Estudos mostram que os Conselhos têm enfrentado muitos problemas, dentre eles o desconhecimento dos conselheiros sobre questões que envolvem o envelhecimento populacional, sobre suas funções e a falta de assiduidade nas reuniões do órgão (Wendhausen; Barbosa; Borba, 2006; Aguirre, 2011; Hagen, 2011; Nascimento, 2011). Além disso, quando se avalia o funciona-

mento desses espaços, em sua maioria verificam-se dificuldades na articulação entre sociedade civil e governo, além da falta de investimentos dos gestores em infraestrutura para o pleno funcionamento (Mallet, 2015).

Partindo desse pressuposto, este trabalho estabelece como objetivo: analisar, a partir do estado da arte, o funcionamento dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, visando a identificar os principais entraves para a sua efetividade e o impacto destes no desenvolvimento social, considerando que a participação social e o fortalecimento dos Conselhos de direito fazem parte das ferramentas que contribuem para a construção de políticas públicas alinhadas com as reais necessidades da sociedade (Cançado; Sausen; Villela, 2013).

Além disso, é importante destacar o fato de a sociedade apresentar-se como um ator deliberativo, controlador e cocriador de políticas públicas. Ela, portanto, é fundamental nas discussões de interesse da sociedade e, conseqüentemente, no impacto ao desenvolvimento social (Campos *et al.*, 2020).

Por fim, tal trabalho justifica-se, pois, como afirmam Debert e Oliveira (2016), existem poucas pesquisas sobre os Conselhos do idoso e a tendência desses trabalhos é considerar que, embora esses espaços possibilitem a participação dos idosos na definição das políticas públicas, dando a eles autonomia e autoridade para definir seus problemas e a forma de solucioná-los, eles também indicam a fragilidade do funcionamento dessas instituições. Por isso, ao fazer uma análise da literatura nos últimos 20 anos sobre esse espaço, será possível identificar sua evolução, seu funcionamento e os entraves para a sua efetividade e o impacto dessas questões na sociedade, no exercício da cidadania e no desenvolvimento social.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Ao buscar analisar o funcionamento dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, adotou-se como metodologia o “estado da arte”. Segundo Ferreira (2002), as pesquisas denominadas “estado da arte” ou “estado do conhecimento” possuem caráter bibliográfico e buscam mapear e discutir as produções acadêmicas em diferentes campos de conhecimento, identificando que aspectos e dimensões vêm sendo destacados em diferentes épocas e lugares. Tais pesquisas ainda são “reconhecidas por realizarem uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar, à luz de categorias e facetas que se caracterizam enquanto tais em cada trabalho e no conjunto deles, sob os quais o fenômeno passa a ser analisado” (Ferreira, 2002, p. 258). Dessa forma, a metodologia adotada permite analisar os principais entraves para a efetividade dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, bem como o impacto destes no desenvolvimento social.

Para a construção do estado da arte foram pesquisados artigos publicados no Brasil nos últimos 20 anos⁴ (de 2000 a 2020) que tratavam do tema “Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa” como questão principal ou adjacente, listados na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com a perspectiva de captar as utilizações do termo nas formas mais difundidas. A coleta de dados seguiu os seguintes procedimentos:

⁴ O artigo foi elaborado no ano de 2020 e coletou informações de um período de 20 anos (de 2000 a 2020).

1. Definir a base de dados para a realização da coleta.
2. Definir as palavras-chave e o período da coleta.
3. Analisar os resumos de todos os artigos e selecionar os que tratam o assunto como eixo central ou de forma adjacente.
4. Verificar as referências bibliográficas dos artigos selecionados e de textos a serem utilizados no referencial teórico para identificar artigos de interesse.
5. Incluir os artigos identificados por meio da consulta das referências bibliográficas.
6. Sistematização e análise de conteúdo dos artigos que compõem o estado da arte.

Para a triagem dos artigos publicados nos últimos 20 anos (2000 a 2020) no Portal de Periódico Capes, foram utilizadas as seguintes palavras-chave: “Conselho” + “idoso” ou “conselho” + “pessoa idosa”. Foram identificados 772 artigos e, após leitura de todos os resumos, apenas 9 foram selecionados para análise.

A partir da seleção prévia, as referências bibliográficas dos 9 artigos selecionados foram analisadas a fim de identificar outros estudos de interesse para compor o estado da arte. Nesse processo foram encontrados mais 7 artigos para compor o estado da arte, finalizando com o total de 16 artigos.

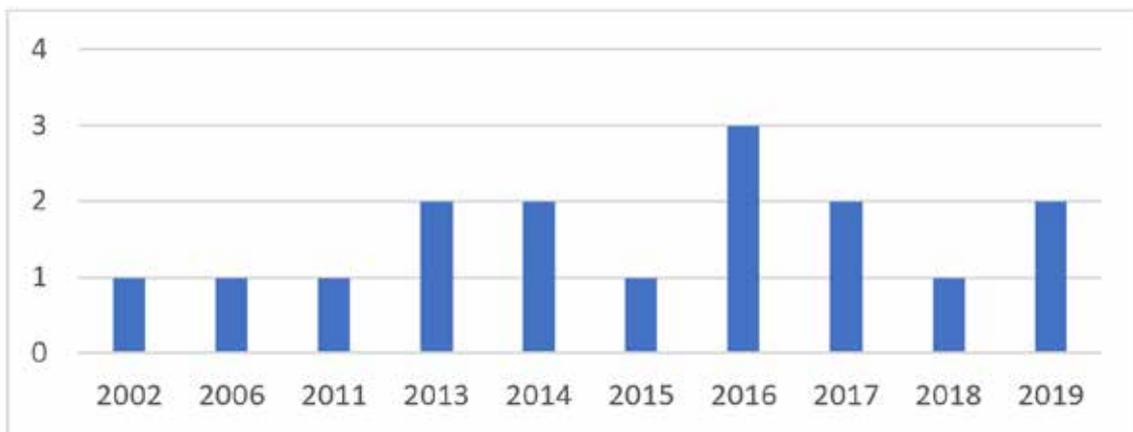
Considerando a escassez de sistemas de avaliação sobre a atuação dos Conselhos de Direitos da Pessoa idosa, os 16 artigos foram analisados e sistematizados para atender ao objetivo proposto com este estudo. Assim, é apresentada uma análise do funcionamento dos referidos Conselhos e os principais entraves para a sua efetividade.

De tal modo, foi elaborado um panorama geral sobre os estudos brasileiros que versam sobre o Conselho de Direitos da Pessoa Idosa, sendo como eixo central ou como questão adjacente. A técnica análise de conteúdo foi a estratégia utilizada, conforme Bardin (2011), com grade aberta e categorias estabelecidas a partir do levantamento do estado da arte, sendo elas: Estrutura e Funcionamento; Atuação dos Conselheiros; Capacitação dos Conselheiros; Processos Deliberativos; Comunicação; e Representação. Os resultados foram agrupados de acordo com as categorias que emergiram da análise.

RESULTADOS

Para iniciar a apresentação dos resultados do presente estudo, faz-se necessário uma evidenciação dos resultados do estado da arte, abordando as características dos 16 artigos encontrados no levantamento realizado no Portal de Periódicos Capes. Assim, no Gráfico 1 expõe-se a evolução do número de artigos publicados entre 2002 e 2019.

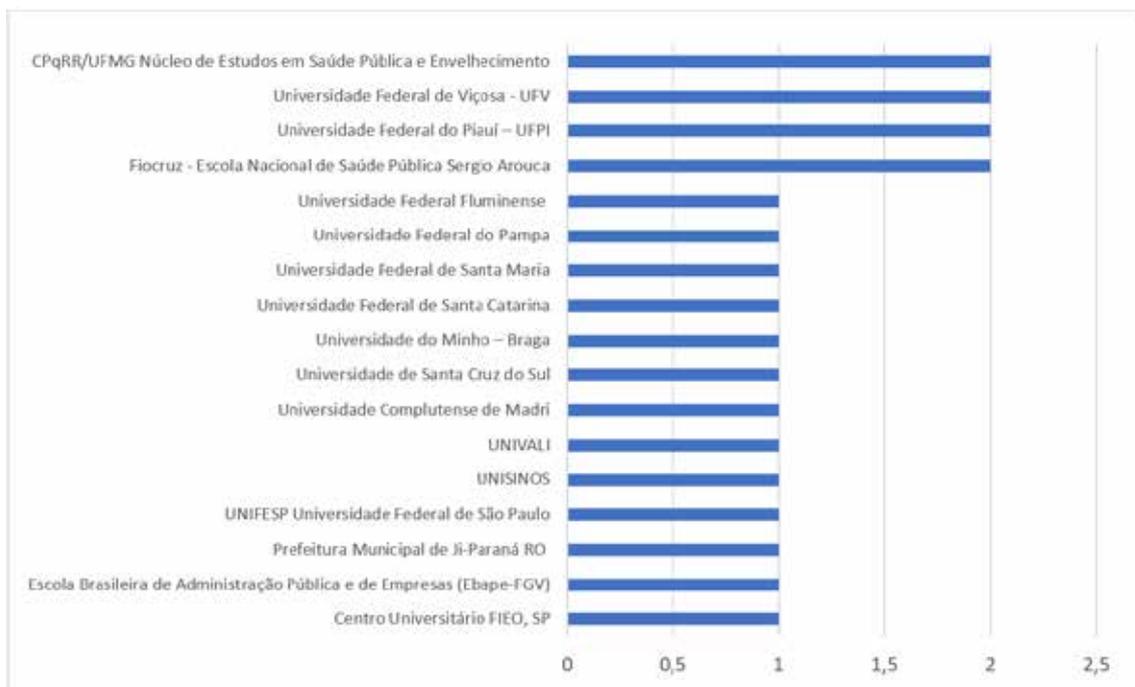
Gráfico 1 – Ano de publicação dos artigos



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Observa-se que 14 dos 16 artigos foram publicados a partir de 2010, o que permite inferir um aumento de interesse nas discussões sobre Conselhos de participação social. Em relação às instituições de origem dos autores dos artigos, destaca-se a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal do Piauí (Ufpi) e Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, vinculada à Fiocruz, conforme o Gráfico 2.

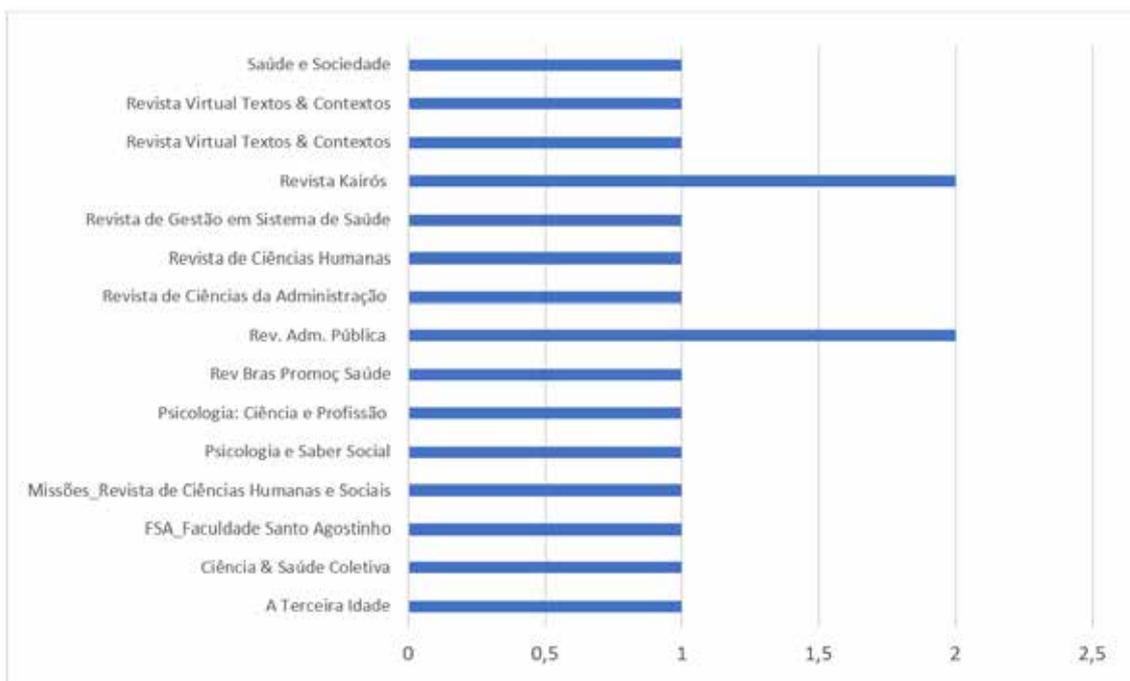
Gráfico 2 – Instituições de origem dos autores dos artigos



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Já em relação aos periódicos em que foram publicados os artigos, apenas a Revista de Administração Pública e a Revista Kairós foram citadas mais de uma vez, sendo dois artigos publicados em cada uma delas, como evidenciado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Periódicos de publicação dos artigos



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Sobre as temáticas, 10 dos 16 artigos abordaram os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa como tema central e seis como tema adjacente. A listagem está no Quadro 1.

Quadro 1 – Artigos localizados no Portal de Periódicos Capes

CONSELHO DO IDOSO	REFERÊNCIAS
TEMA CENTRAL	SOUZA, M. S.; MACHADO, C. V. Governança, intersectorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. <i>Ciência & Saúde Coletiva</i> , v. 23, n. 10, p. 3.189-3.200, 2018.
	MAGALHÃES, T. G.; SOUZA, V. B. O Controle Social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social. <i>Revista de Ciências da Administração</i> , v. 17, edição especial, p. 149-164, 2015.
	BREDEMEIER, S. M. L. O espaço público e o idoso: possibilidades através de um conselho municipal. <i>Revista Virtual Textos & Contextos</i> , n. 1, nov. 2002.
	WENDHAUSEN, Á. L. P.; BARBOSA, T. M.; BORBA, M. C. Empoderamento e recursos para a participação em Conselhos Gestores. <i>Revista Saúde e Sociedade</i> , v. 15, n. 3, p. 131-144, 2006.
	PESSOA, E. M.; OLIVEIRA, L. S. A participação da sociedade civil e do poder público no controle social: um olhar sobre o conselho do idoso na fronteira oeste do Rio Grande do Sul. <i>Revista de Ciências Humanas e Sociais</i> , v.4, n. 4, ago./dez. 2018.
	RIBEIRO, M. A. A política e os conselhos de idosos: uma questão de cidadania. <i>A terceira idade: estudos sobre envelhecimento</i> , v. 22, n. 51, p. 30-44, jul. 2011.
	LIMA, J. R.; SILVA, M. do R. de F. Conselho de Direitos da Pessoa Idosa: instrumento de participação de protagonismo. <i>Revista FSA, Teresina</i> , v. 11, n. 3, p. 366-382, jul./set. 2014.
	FONSECA, E. S.; MAFRA, S. C. T.; PIO, E. S.; GIACOMIN, K. C. Conselho Municipal do Idoso de Viçosa, MG: um estudo sobre sua criação, estruturação e principais ações. <i>Revista de Ciências Humanas, Viçosa</i> , v. 17, n. 1, p. 9-30, jan./jun. 2017.
	FERNANDES, J. da S. G.; ANDRADE, M. S. Conselhos Municipais do Idoso e Representações Sociais de seus Conselheiros. <i>Psicologia: Ciência e Profissão</i> , v. 39, p. 1-14, 2019.
	ARAÚJO, C. M.; BITENER, P. O Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo: Desafios para influenciar o processo de políticas públicas. <i>Revista Kairós Gerontologia</i> , São Paulo, v. 19, n. 1, p. 73-102, jan./mar. 2016.
TEMA ADJACENTE	PEREIRA, M. C. A.; SANTOS, L. F. S.; MOURA, T. N. B.; PEREIRA, L. C. A.; LANDIM, M. B. P. L. Contribuições da socialização e das políticas públicas para a promoção do envelhecimento saudável: uma revisão de literatura. <i>Revista Brasileira em Promoção da Saúde</i> , Fortaleza, v. 29, n. 1, p. 124-131, jan./mar. 2016.
	PEREIRA, R. M.; ROBERTO, R. F.; GAVA, R.; SILVA, E. A. Conselhos gestores de políticas públicas: relações entre estado e sociedade civil no contexto local. <i>Revista de Gestão em Sistemas de Saúde</i> , v. 5, n. 1, jan./jun. 2016.
	GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. <i>Revista de Administração Pública</i> , Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr. 2013.
	BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. <i>Revista de Administração Pública</i> , Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, jan./fev. 2014.
	DELBONI, M. C. C.; AREOSA, S. V. C.; REMOALDO, P. C. C.; OLIVEIRA, M. C. C. Envelhecimento e representações sociais sobre a participação política em Portugal e no Brasil. <i>Psicologia e Saber Social</i> , v. 6, n. 1, p. 101-112, 2017.
	ALCÂNTARA, A. de O.; GIACOMIN, K. C. Fundo Nacional do Idoso: um instrumento de fortalecimento dos Conselhos e de garantia de direitos da pessoa idosa. <i>Revista Kairós Gerontologia</i> , São Paulo, v. 16, n. 1, p. 143-166, 2013.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Dos artigos que abordaram a temática do Conselho de Direitos da Pessoa Idosa (CDPI) como tema adjacente, dois realizaram estudos sobre a atuação de outros Conselhos e apenas mencionaram o CDPI para fins de identificação da existência deste nos locais em análise; um utilizou o Conselho como referência de espaço de participação, exercício da cidadania e protagonismo da pessoa idosa; um referiu-se a um estudo sobre todos os Conselhos gestores nos municípios brasileiros; um realizou um estudo sobre participação social da pessoa idosa e um tratou sobre o Fundo Nacional do Idoso.

Dos artigos que trataram o CDPI como tema central, notou-se uma concentração sobre a atuação dele em duas esferas de governo, sendo elas: federal e municipal, e outros concentraram-se em discussões sobre a importância do Conselho como uma instância de fortalecimento da Política Nacional do Idoso, sem analisar nenhum Conselho em específico, como se observa no Quadro 2.

Quadro 2 – Objetos de estudo dos artigos utilizados para análise

ARTIGOS	OBJETO DO ESTUDO
Souza; Machado (2018)	Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Idosa
Magalhães; Souza (2015)	Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis (SC)
Bredemeier (2002)	Conselho Municipal do Idoso (não divulgou o município)
Wendhausen; Barbosa; Borba (2006)	Conselho Municipal do Idoso de Itajaí (SC).
Pessoa; Oliveira (2018)	Conselho Municipal de Direito da Pessoa Idosa em região da Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul
Ribeiro (2011)	Conselho da Pessoa Idosa em geral
Lima; Silva (2014)	Conselho da Pessoa Idosa em geral
Fonseca; Mafra, Pio; Giacomini (2017)	Conselho Municipal do Idoso de Viçosa (MG)
Fernandes; Andrade (2019)	Conselhos Municipais dos Direitos do Idoso (CMDI) de quatro municípios da região oeste da grande São Paulo
Araujo; Bitener (2016)	Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo

Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação aos artigos que trataram o tema Conselho de Direitos da Pessoa Idosa como eixo central, analisando Conselhos específicos, 87,5% realizaram análise documental com a leitura de regimento interno, atas e legislações referentes a esses Conselhos, e 100% também realizou estudo empírico, seja na aplicação de questionários, realização de entrevistas semiestruturadas e na observação não participante, como demonstrado no Quadro 3. Em relação à unidade federativa dos Conselhos estudados, três estão localizadas na Região Sul e três na Região Sudeste, o que pode estar relacionado ao fato de as maiores estimativas de proporções de idosos na população pertencerem à região Sul e Sudeste (IBGE, 2010).

Quadro 3 – Características gerais dos artigos

Autor	Ano	Tipo de Estudo	UF	Local do estudo ou fonte de dados
Souza; Machado	2018	Análise documental/ Campo (Entrevistas Semiestruturadas)	DF	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (eSIC)
Magalhães; Souza	2015	Campo (Entrevista Semiestruturadas e Observação não)/Pesquisa documental	SC	1 CMI

Bredemeier	2002	Análise documental	NI	NI
Wendhausen; Barbosa; Borba	2006	Campo (questionário)/Análise documental	SC	1 CMI, 1 Comusa, 1 CMAS, 1 Comusan
Pessoa; Oliveira	2018	Campo (entrevistas – formulário)/Análise documental	RS	1 CMI
Fonseca <i>et al.</i>	2017	Pesquisa documental/Campo (observação não participante)	MG	1 CMI
Fernandes; Andrade	2019	Campo (questionários e entrevistas semiestruturadas)	SP	CMI de 4 municípios
Araujo; Bitener	2016	Pesquisa bibliográfica/Pesquisa documental/Campo (observação de nove reuniões)	SP	Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo

* Conselho Municipal do Idoso (CMI); Conselho Municipal de Saúde (Comusa); Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan).

Fonte: Dados da pesquisa.

DISCUSSÕES

A discussão do presente artigo está organizada a partir de seis categorias que emergiram a partir da leitura dos artigos selecionados para a análise; são elas: a) Estrutura e Funcionamento; b) Atuação dos Conselheiros; c) Capacitação dos Conselheiros; d) Processos Deliberativos; e) Comunicação; f) Representação.

Estrutura e Funcionamento

Esta categoria aborda características relacionadas à estrutura organizacional dos Conselhos bem como as condições de funcionamento. Em seis dos dez artigos que contemplaram o Conselho como eixo central, foi possível compreender suas características, composição e periodicidade das reuniões. Estas informações encontram-se representadas no Quadro 4.

Quadro 4 – Características dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa estudados

Artigo	Conselho	Natureza	Número de Conselheiros	Periodicidade das reuniões	Estrutura
Souza; Machado (2018)	Conselho Nacional de Direitos do Idoso	Conselho deliberativo	28	Bimestral	Plenário, Comissões Permanentes e Temporárias e Secretaria Executiva
Magalhães; Souza (2015)	Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis	Conselho deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo	20	Mensal	Plenária, Mesa Diretora, Secretaria Executiva e Comissão Permanente
Wendhausen; Barbosa; Borba (2006)	Conselho Municipal do Idoso de Itajaí	Conselho consultivo e de controle social	20	Mensal	Não informado no trabalho
Pessoa; Oliveira (2018)	Conselho Municipal do Idoso da fronteira oeste do RS	Representativo e fiscalizador	12	Não informado no trabalho	Não informado no trabalho

Fonseca <i>et al.</i> (2017)	Conselho Municipal do Idoso de Viçosa-MG	Não informado no trabalho	10	Mensal	Não informado no trabalho
Araujo; Bitener (2016)	Grande Conselho do Idoso de São Paulo	Não informado no trabalho	45	Mensal	Assembleia Geral, Assembleias Regionais, Conselho de Representantes dos Idosos, Comissões de Trabalho e Secretaria Executiva

Fonte: Dados da pesquisa.

Com objetivos de análise diferentes, as informações sobre os Conselhos disponibilizadas no Quadro 4 são inconclusas. Ainda assim é possível inferir que não há relação entre o número de conselheiros e o tamanho dos municípios, como visto no caso dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa dos municípios de Itajaí e Florianópolis, que possuem a mesma composição em termos numéricos, embora se encontrem em municípios com portes e tamanhos diferentes.

Em relação à periodicidade das reuniões, a predominância é mensal, com exceção apenas do Conselho Nacional de Direitos do Idoso, que se reunia bimestralmente, e do estudo de Pessoa e Oliveira (2018), que não mencionou a periodicidade das reuniões. Quanto à organização dos Conselhos, foi mencionada a existência de comissões permanentes e temporárias em três estudos.

A organização das comissões permanentes foi relatada de forma semelhante nos estudos. No CMI estudado por Magalhães e Souza (2015, p. 157), as comissões permanentes “possuem caráter de fiscalização, controle orçamentário, acompanhamento e controle da execução das políticas públicas e de divulgação das ações do CMI”, e no CNDI elas eram divididas em Comissões de Políticas Públicas, Orçamento e Finanças, Normas, Articulação com os Conselhos e Comunicação Social e, posteriormente, foi criada a Comissão de Gestão do FNI, conforme Souza e Machado (2018).

Já as comissões de trabalho no Grande Conselho do Idoso de São Paulo possuem função de “elaborar e sugerir ações de programas específicos, conduzir estudos e formular diagnósticos, veiculando informações sobre a condição do idoso e sobre a atuação deste Conselho” (Araujo; Bitener, 2016, p. 95). Destaca-se, também, no Grande Conselho, a existência do Conselho de Representantes dos Idosos, composto por 30 idosos titulares representantes da sociedade civil, o que caracteriza a natureza do Conselho, que possui predominância (67%) de conselheiros representantes da sociedade civil (Araujo; Bitener, 2016).

Referente à estrutura para o funcionamento, foram apontadas por Pessoa e Oliveira (2018) e Wendhausen, Barbosa e Borba (2006) as dificuldades quanto ao espaço físico e problemas estruturais. A não existência de sede própria para os conselheiros se reunirem e para a realização de plenárias desencadeia obstáculos, sendo este um desafio comum encontrado nos artigos analisados.

A ausência de outros recursos, como os financeiros, materiais e humanos, próprios, também foram relatados (Wendhausen; Barbosa; Borba, 2006; Pessoa; Oliveira, 2018). A ausência ou escassez desses recursos pode comprometer o pleno funcionamento dos Conselhos, principalmente no que se refere aos recursos financeiros, que, uma vez insuficientes, dificultam ações e projetos, como a realização das conferências municipais ou viabilização da participa-

ção dos conselheiros nas conferências estaduais e nacional (Pessoa; Oliveira, 2018). Segundo Fernandes e Andrade (2019), os recursos financeiros são necessários para a efetiva atuação dos Conselhos.

Para a realização de ações de estímulo à participação social, investimento em capacitações, participações em eventos, dentre outras, os Conselhos mostram-se dependentes do poder público. Apesar de o Fundo Nacional do Idoso (FNI) ter sido criado em 2010 e juntamente com ele a autorização de criação de fundos congêneres nas esferas estaduais e municipais (Brasil, 2010), os Conselhos ainda possuem dificuldades para o instituir e, assim, captar recursos para potencializar as suas ações e lhes garantir condições mínimas de funcionamento. Essas dificuldades podem estar relacionadas com questões burocráticas para a instituição do fundo, como identificado por Fernandes e Andrade (2019).

As dificuldades de funcionamento dos Conselhos influenciam também nas suas consolidações. Este fato foi observado por Souza e Machado (2018), ao mencionarem a dificuldade na efetivação de Conselhos locais, tema pautado e debatido no CNDI, demonstrando a importância e a preocupação em fortalecer os Conselhos Municipais.

Esse fato também pode ser facilmente relacionado a outros problemas identificados, uma vez que um Conselho que encontra dificuldade para funcionar pode acabar impactando negativamente a motivação dos membros e gerando desinteresse em participar. Além disso, a dinâmica das reuniões pode influenciar o comportamento dos conselheiros, como apontado por uma conselheira em Fernandes e Andrade (2019), que cita a leitura de atas nas reuniões como improdutivas.

Dessa forma, fica evidente a necessidade de organização e estruturação dos Conselhos e de apoio por parte de outros atores, em especial o poder público, para que possam se estabelecer. Os achados nos estudos indicam, entretanto, desinteresse por parte do poder público em fortalecer os Conselhos (Pessoa; Oliveira, 2018; Magalhães; Souza, 2015).

Atuação dos Conselheiros

Os estudos analisados abordam as condições de atuação dos conselheiros, representantes da sociedade civil e do governo, em um espaço político. Especificamente, dissertam sobre a capacidade de diálogo, sobre a compreensão do conselheiro em relação ao seu papel e do Conselho, as condições e participações nos processos deliberativos e de tomadas de decisão. Além disso, contemplam informações sobre as condições políticas, de fiscalização, controle e participação social dos conselheiros.

De maneira geral, foram identificados dois fatores no que se refere a desafios para atuação dos conselheiros, sendo eles: a falta de interesse e a não compreensão sobre o seu papel e o papel do Conselho em si. A falta de interesse é atribuída, principalmente, aos representantes do poder público, que são indicados para atuar como conselheiros, ainda que não possuam qualquer atuação direta com a temática de envelhecimento ou instâncias de participação social (Magalhães; Souza, 2015; Fonseca *et al.*, 2017; Pessoa; Oliveira, 2018). Essa situação pode ocasionar uma atuação passiva, desinteressada e, conseqüentemente, com “o distanciamento dos conselheiros em relação aos seus papéis representativos” (Pessoa; Oliveira, 2018, p. 113).

O pouco interesse também é refletido na baixa frequência nas reuniões do Conselho, na rotatividade dos cargos (Magalhães e Souza, 2015; Fonseca *et al.*, 2017; Souza e Machado,

2018; Pessoa e Oliveira, 2018) e até na descrença sobre a efetividade das instâncias participativas (Fonseca *et al.*, 2017; Pessoa; Oliveira, 2018); descrença que pode estar relacionada com o fato de a cultura de participação social ser algo recente em nosso país e com o distanciamento existente entre o Conselho e a gestão pública municipal (Magalhães; Souza, 2015). Vale ressaltar que a frequência nas reuniões não se traduz em participação efetiva nas discussões (Souza; Machado, 2018).

Já a falta de compreensão dos atores sobre seu papel de conselheiro influencia na (não) atuação destes de acordo com as atribuições que lhes competem. Assim, pode comprometer as atividades e efetividade do Conselho. Tal fato indica a necessidade de verificar as formas de seleção dos conselheiros e de capacitação.

No âmbito do CNDI, Souza e Machado (2018) identificaram a atuação dos conselheiros representantes das entidades civis como “decisivas na defesa da temática do idoso na agenda de prioridades do Estado” (p. 3.193), que também participam com assiduidade das reuniões. Magalhães e Souza (2015) identificaram conselheiros que possuem uma percepção sobre a atuação do Conselho alinhada com o que está previsto nas legislações e no regimento interno, o que é positivo. Os mesmos conselheiros, entretanto, apontaram dificuldades para as executar, especialmente em relação ao exercício do controle social.

Como potencialidades, pode-se observar o relato de um conselheiro no estudo de Pessoa e Oliveira (2018) sobre uma ação realizada a fim de divulgar o Estatuto do Idoso – exemplares recebidos pelo Conselho Estadual do Idoso e as ações do Conselho para a população idosa no município. Essa ação demonstra uma iniciativa por parte dos conselheiros de se aproximarem de seu público-alvo, estimular a participação social, além da compreensão sobre a importância de o Conselho estar próximo da população idosa para que sejam representativos, o que pode ser considerado como exemplo de boa prática.

Como visto, a atuação dos conselheiros está condicionada a uma série de fatores, e a dificuldade de compreensão sobre o papel do Conselho e de seus membros indica uma defasagem de conhecimentos, que Ribeiro (2011) considera “um obstáculo para o funcionamento adequado dos Conselhos em todo o país” (p. 42).

Capacitação dos Conselheiros

As discussões sobre a capacitação dos conselheiros mostram-se necessárias a partir do que foi identificado na categoria anterior. Ou seja, se existem conselheiros que desconhecem, ou não compreendem de maneira clara o que representam e como representam, fica evidente a necessidade da capacitação.

Tonella (2003) aponta a capacitação como uma das lacunas existentes para o pleno funcionamento dos Conselhos, pela necessidade de atualização constante sobre a política, programas e projetos que estão relacionados com a área de atuação do Conselho, e para que eles possam ocupar o espaço político e desempenhar as suas funções com segurança e de forma exitosa.

Em Souza e Machado (2018), uma conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa (CNDI) ressaltou a importância da participação e da qualificação dessas participações, ou seja, é necessário que os conselheiros tenham insumos para compreender, discutir e deliberar de maneira precisa. Logo, se os conselheiros não compreendem o seu papel, dificilmente

conseguirão participar das discussões e deliberar, criticar o que está sendo apresentado, propor ações e identificar gargalos existentes.

No estudo de Magalhães e Souza (2015) fica evidenciado que membros novos apresentam dificuldades em compreender as discussões propostas nas reuniões do CMI. Araujo e Bitener (2016, p. 95) identificam que “o principal desafio que ele (CMI) enfrenta para influenciar o processo de políticas públicas é o despreparo dos conselheiros societais que o integram”, reforçando a importância da capacitação para os conselheiros.

Apesar, entretanto, da importância da capacitação de conselheiros para o efetivo funcionamento do Conselho ser identificada como necessária (Lima; Silva, 2014), há um descompasso entre a existência dessa capacitação (quando realizada) e a maneira como os conselheiros se apropriam desses conhecimentos. Em alguns casos, nem todos os conselheiros passam por algum processo de capacitação, como visto por Wendhausen, Barbosa e Borba (2006). Sobre as capacitações realizadas, estes autores identificaram problemas como o formato, que, segundo eles, “geralmente acontece a partir de modelos de educação tradicional, que desconsideram a participação do educando em seu próprio processo de aprendizagem” (p. 139), o que também pode dificultar a compreensão do papel do conselheiro.

O que se observa nos estudos é a necessidade de investimento em capacitações continuadas (Lima; Silva, 2014; Wendhausen, Barbosa e Borba, 2006; Araujo e Bitener, 2016) e a utilização de metodologias ativas que estimulam discussões críticas, “inspirando uma prática educativa transformadora e participativa, centrada na construção do conhecimento e na aprendizagem de conteúdos vivos, significativos e atualizados, que levam ao empoderamento” (Wendhausen; Barbosa; Borba, 2006, p. 139).

Na categoria “Atuação dos Conselheiros” foi mencionada a falta de interesse de alguns membros, o que permite inferir que essa situação impacta diretamente no processo de “imersão” do conselheiro durante as capacitações, haja vista que se não há interesse em participar efetivamente no Conselho, conseqüentemente não há interesse em capacitar-se. No estudo de Magalhães e Souza (2015) um entrevistado menciona que, além da rotatividade, muitos conselheiros faltam na capacitação. Não basta, portanto, apenas existir a capacitação; os membros precisam ter interesse no que estão se propondo a fazer.

Logo, observa-se que, além da necessidade de capacitação, há também a necessidade de ter conselheiros portadores de virtudes cívicas e que estejam em sintonia com o papel desempenhado. Ou seja, há necessidade de conselheiros que representem de fato a população idosa, além da necessidade de consciência e compromisso individual de cada um com as pautas coletivas.

Processos deliberativos

De acordo com o que foi discutido até aqui, mostra-se necessário falar sobre os processos deliberativos, uma vez que esses estão diretamente relacionados com a estrutura dos Conselhos e com a atuação e a capacitação dos conselheiros, uma vez que a capacidade de diálogo, conhecimento sobre as atribuições do Conselho e de um conselheiro impactam os processos deliberativos.

Os estudos sobre os Conselhos falam sobre as oportunidades de fala e o impacto da pouca assiduidade nas reuniões, bem como as dificuldades de os Conselhos definirem uma

agenda. Por se tratar de uma instância de participação social e que, embora em sua estrutura organizacional haja representantes de diversos setores, espera-se que os conselheiros tenham as mesmas oportunidades para participar das discussões e debates. Busca-se, ainda, que o Conselho seja um espaço de acomodação das diferenças e que seja mantido o respeito mútuo durante as reuniões.

Magalhães e Souza (2015) identificaram ações de incentivo à participação de forma aberta e igualitária entre os conselheiros. Por outro lado, Fonseca *et al.* (2017) identificaram a concentração de fala em uma única pessoa, o que é problematizado por elas, uma vez que essa concentração tende a inibir a participação de membros e, conseqüentemente, a construção coletiva. Fonseca *et al.* (2017) também registram o esvaziamento das reuniões dos Conselhos, que enfraquece as deliberações, uma vez que cada conselheiro representa um segmento que, teoricamente, se relaciona com os interesses da população idosa.

Além disso, atrasos e faltas dos representantes da gestão pública foram registrados nos estudos de Pessoa e Oliveira (2018) e de Souza e Machado (2018). Essa pouca assiduidade pode comprometer o caráter paritário do Conselho, que acaba realizando, muitas vezes, reuniões representadas apenas pela sociedade civil, retomando as discussões relativas à falta de interesse e outros empecilhos dos representantes do poder público em participar das reuniões (Magalhães; Souza, 2015; Fonseca *et al.*, 2017; Pessoa; Oliveira, 2018).

Também foi identificado por Souza e Machado (2018) e Araujo e Bitener (2016) que, em alguns casos, as discussões nos Conselhos eram longas e os encaminhamentos e ações não eram concretizados, ou seja, que os conselheiros encontravam dificuldades para transformar as discussões e proposições em encaminhamentos e em definir uma agenda. Fonseca *et al.* (2017) notaram, ainda, que havia algumas discussões que foram realizadas nas reuniões e que não estavam presentes nas atas.

Em relação às pautas discutidas nos Conselhos, com exceção do CNDI, a maioria refere-se à investigação de casos de denúncias referentes à violência contra a pessoa idosa, violação dos direitos do idoso, fiscalização de instituições de longa permanência, juntamente com o Ministério Público, e organização de eventos, como as conferências (Magalhães; Souza, 2015; Fonseca *et al.*, 2017; Fernandes; Andrade, 2019).

Fernandes e Andrade (2019) acrescentam discussões sobre os serviços de saúde, especialmente a necessidade de profissionais especialistas, como geriatras. Essa necessidade também foi discutida no CNDI. Conforme Souza e Machado (2018), nas atas há preocupações dos conselheiros quanto à formação de recursos humanos na área de geriatria e gerontologia, demonstrando alinhamento entre as pautas discutidas nos Conselhos.

Nos demais estudos notou-se a ausência de menções a pautas referentes a discussões sobre a política para a pessoa idosa e a participação do Conselho no processo de criação e desenvolvimento dessas políticas. Magalhães e Souza (2015) constataram a inserção política do Conselho em relação a pautas desse tipo apenas em casos de obrigatoriedade, ou seja, somente para cumprir requisitos legais e formalidades.

Foi observado por Pessoa e Oliveira (2018) a influência de questões administrativas e políticas partidárias no funcionamento dos Conselhos. O Conselho por eles analisado ficou sem funcionar por cinco meses durante um período eleitoral pelo fato de a secretária ter sido dispensada de sua função. Isso permite inferir que as características da gestão municipal podem

influenciar no reconhecimento e no fortalecimento dos Conselhos, como observado em Martins (2015) e Aguiar (2016).

Comunicação

No conjunto de artigos publicados, os meios e a forma de comunicação estabelecidos pelos Conselhos, que são comunicação interna com a sociedade e comunicação com a gestão municipal, foram criticados. Em relação à comunicação interna, Araujo e Bitener (2016) identificaram uma falta de diálogo entre os conselheiros.

Já para estabelecer a comunicação com a sociedade, em alguns Conselhos, como no caso estudado por Magalhães e Souza (2015), são compostas comissões responsáveis pela divulgação das ações. Apesar disso, os estudos evidenciaram a dificuldade de o Conselho repassar informações e estabelecer, de forma efetiva, a comunicação com a sociedade, tornando-se invisível aos olhos dela.

As atas são citadas como forma de comunicação. São importantes documentos técnicos que colaboram para dar transparência ao processo deliberativo e precisam ser constantemente divulgados. Elas foram utilizadas para realização da análise documental por Magalhães e Souza (2015), Bredemeier (2002) e Pessoa e Oliveira (2018). Araujo e Bitener (2016), Fonseca *et al.*, 2017 e Souza e Machado (2018), entretanto, identificaram, ainda, que as atas não estavam disponíveis em sua totalidade.

No caso do CMI estudado por Wendhausen, Barbosa e Borba (2006), o Conselho divulgava as reuniões de forma aleatória. A falta de um plano de comunicação para o Conselho gera dúvidas na sociedade em relação ao seu papel e funcionamento. Não comunicar pode gerar constrangimento para o próprio Conselho, como no caso estudado por Fonseca *et al.* (2017), que relataram uma situação em que o Conselho ativo foi notificado duas vezes pelo Ministério Público com questionamentos sobre o seu funcionamento.

Foi verificado nos estudos que os Conselhos utilizam pouco as redes sociais e outras plataformas *on-line*. Segundo Magalhães e Souza (2015), apesar de o *site* da prefeitura destinar um espaço para divulgação dos conteúdos relacionados ao CMI, há poucas informações.

Em se tratando da comunicação com a gestão pública, Pessoa e Oliveira (2018, p. 111) indicaram “uma forte vinculação e uma articulação positiva entre o Conselho Municipal do Idoso com a Secretaria Municipal”. Tal fato, no entanto, não é realidade na maioria dos Conselhos, posto que os demais estudos indicam uma necessidade de maior aproximação entre as instâncias gestão municipal e Conselho e o exercício de um trabalho em rede. Esses estudos revelam baixo volume de informações e deliberações enviadas pelo poder público ao Conselho, e, quando enviadas, são referentes a questões burocráticas previstas em legislações sobre a necessidade de aprovação, limitando o controle e a execução das ações do Conselho (Magalhães; Souza, 2015; Fonseca *et al.*, 2017; Pessoa; Oliveira, 2018).

As dificuldades na comunicação evidenciam a fragilidade na construção das políticas públicas para a população idosa com participação social (Debert; Oliveira, 2016). Isso dificulta o alinhamento do poder público com os interesses da comunidade (Magalhães; Souza, 2015). Apesar desse cenário, a divulgação do Conselho e de suas atividades é apontada como essencial para incentivar a participação ativa da sociedade e do poder público (Fernandes; Andrade, 2019), imprescindíveis para a efetividade do espaço democrático.

Representação

A última categoria de análise refere-se à Representação nos Conselhos, abordando aspectos relacionados ao processo de escolha e renovação dos conselheiros, e sobre a relação entre representantes e representados. Como relatado na categoria Comunicação, há uma dificuldade em fazer chegar informações do Conselho para a população idosa; isso reflete na baixa participação desse público (Magalhães; Souza, 2015; Fonseca *et al.*, 2017; Fernandes; Andrade, 2019) e, conseqüentemente, resulta em um Conselho fragilizado, como apontado por um entrevistado em Magalhães e Souza (2015). Essa realidade reflete negativamente no Conselho, que acaba desempenhando um papel de forma fragmentada (Pessoa; Oliveira, 2018).

No estudo de Ribeiro (2011) foi verificado que algumas pessoas idosas não tinham conhecimento sobre seus representantes em detrimento da falta de clareza no momento da escolha destes, uma vez que em muitos municípios não são os idosos que fazem a escolha de seus representantes. Como exemplo, Wendhausen, Barbosa e Borba (2006, p. 138) identificaram que no CMI estudado, no período analisado, 83% dos conselheiros foram indicados sem eleição, e concluem que “este resultado faz-nos questionar a representatividade e legitimidade desses fóruns”, que pode acabar não representando os interesses da comunidade (Magalhães e Souza, 2015) ou até mesmo contribuindo para que a sociedade não (re)conheça a necessidade do Conselho (Pessoa; Oliveira, 2018).

As condições de atuação dos Conselhos, as capacitações ou ausência delas e o processo de deliberação e comunicação, estão todos interligados e devem estar alinhados com os representados para que seja um Conselho atuante, legítimo e efetivo, certo de que

A formação técnica e política dos conselheiros poderia melhorar a qualidade, representatividade e legitimidade das representações nos Conselhos, porque o conhecimento técnico é importante no processo de decisão e de escolha da melhor política (Ribeiro, 2011, p. 41).

Conforme destacado por um conselheiro em Pessoa e Oliveira (2018, p. 114), ao refletir a atuação do Conselho como uma instância de deliberação, “as entidades e muito menos a sociedade civil lembram do Conselho como um órgão regulador, fiscalizador e de apoio. O Conselho tem um papel mais enfraquecido” (Conselheiro A). Esse relato indica a necessidade de fortalecimento desses espaços.

CONCLUSÕES

A partir do estado da arte, os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa foram analisados e os resultados revelaram desafios para as suas efetividades. Tais desafios estão relacionados às categorias de análise: Estrutura e Funcionamento; Atuação dos Conselheiros; Capacitação dos Conselheiros; Processos Deliberativos; Comunicação; e Representação.

Apesar de a maioria dos artigos se concentrar em estudos sobre Conselhos específicos, as realidades retratadas são muito semelhantes, principalmente no que se refere aos desafios para a efetividade dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. Em termos de estrutura, os Conselhos são em sua maioria paritários e deliberativos e realizam reuniões mensais. Eles possibilitam a

diversidade de representações da sociedade civil, embora o número de representações não difere entre cidades de diferentes portes.

Para o funcionamento dos Conselhos, nota-se a inexistência de sede própria e de recursos diversos, o que os deixam em situação de dependência em relação ao poder executivo, comprometendo, assim, a sua autonomia. O fundo do idoso seria uma alternativa para amenizar a situação de dependência, mas é pouco acessado, embora incentivado pelo Conselho nacional. Nota-se uma expectativa de que o poder público possa fortalecê-lo, proporcionando as condições ideais para o funcionamento. Mas, também há uma descrença em termos de conscientização do poder público sobre a importância do Conselho para auxiliar nos processos políticos.

Sobre a atuação dos conselheiros, notou-se que estes se esforçam e se dedicam a divulgar e fazer valer o estatuto do idoso, mas os estudos sinalizam que o espaço é ocupado por pessoas que demonstram dificuldades para compreender o seu papel e o papel do Conselho. O resultado disso é a falta de interesse em permanecer e participar das reuniões com a frequência esperada.

Os pesquisadores compreendem que parte do desinteresse na ocupação do Conselho está relacionado com a falta de capacitação, sendo uma lacuna a ser suprida. Eles justificam a necessidade de qualificação dos conselheiros para que estes se apropriem de conhecimentos necessários para influenciar as pautas políticas. Eles afirmam, ainda, que as capacitações, quando ofertadas, não oferecem o formato e conteúdos capazes de transformar a realidade dos Conselhos e, portanto, devem ser repensadas para estar mais alinhadas à efetividade deste espaço democrático.

Em se tratando dos processos deliberativos, foram verificadas ações de incentivo à participação de forma igualitária, mas registram nas atas reuniões esvaziadas, demonstrando desinteresse da população em ocupar os Conselhos. As reuniões são esvaziadas também pelo poder público, que demonstra desacreditar nos benefícios de um conselho forte.

São recorrentes registros de casos de denúncia sobre violência e violação de direitos e discussões e preocupações sobre o serviço de saúde ofertado. Nas pautas também se encontram registradas atuações de fiscalização às unidades de acolhimento. Sobre a política do idoso, há poucos registros em atas, o que demonstra que nos processos deliberativos deste espaço político os conselheiros têm se dedicado mais a dar proteção aos direitos conquistados para a população idosa e a fiscalizar serviços e unidades de acolhimento, mas é pouco utilizado como espaço para inserção e discussão de uma agenda política.

No que se refere à comunicação, interna e externa, foram registrados desafios que podem colocar em risco o Conselho. Internamente o diálogo é limitado, o que resulta na dificuldade em mantê-lo com o público representado para lhes repassar informações sobre as deliberações e atuações do Conselho e sobre assuntos de interesse. Os Conselhos utilizam pouco as redes sociais e não demonstram dispor de um plano de comunicação. Como resultado, observa-se o distanciamento entre representantes e representados e a invisibilidade do Conselho diante da sociedade.

Sobre a representação, diante da invisibilidade que caracteriza este espaço, dito democrático, as renovações ocorrem com dificuldades. Isso também se deve aos processos de escolha dos representantes, não claros e não comunicados devidamente, o que também cria

dificuldade para a vinculação entre os representantes e representados, levando os autores a questionarem a legitimidade destas formas de representação.

O desafio posto é tornar os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa efetivos, ocupando-os com pessoas que, além de disporem de virtudes cívicas, os compreendam e os utilizem para dar proteção à pessoa idosa e para inseri-las nos processos políticos. Nesse contexto em que o exercício da cidadania é estimulado, a tendência é o desenvolvimento de políticas públicas alinhadas com o interesse da sociedade civil e, conseqüentemente, com o desenvolvimento social. O Conselho de Direitos da Pessoa Idosa precisa ser ocupado pela sociedade e pelo governo e seus benefícios compreendidos. O espaço é para dar voz e não para calar muitas vozes.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, C. C. *Participação e deliberação no processo decisório dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas em saúde de Minas Gerais*. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.
- AGUIRRE, R. T. M. *O Conselho Municipal do Idoso de Belém e a participação: reflexões críticas*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.
- ARAUJO, C. M.; BITENER, P. O grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo: desafios para influenciar o processo de políticas públicas. *Revista Kairós Gerontologia*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 73-102, 2016.
- ALCÂNTARA, A. de O.; GIACOMIN, K. C. Fundo Nacional do Idoso: um instrumento de fortalecimento dos Conselhos e de garantia de direitos da pessoa idosa. *Revista Kairós Gerontologia*, São Paulo, v. 16, n.1, p. 143-166, 2013.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. Lei nº 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*. Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.
- BRASIL. 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 jul. 2020.
- BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12213.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.213%2C%20DE%2020%20DE%20JANEIRO%20DE%202010.&text=Institui%20o%20Fundo%20Nacional%20do,26%20de%20dezembro%20de%201995. Acesso em: 10 jul. 2020.
- BREDEMEIER, S. M. L. O espaço público e o idoso: possibilidades através de um Conselho Municipal. *Revista Virtual Textos & Contextos*, v. 1, n. 1, p. 1-8, 2002. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/938>. Acesso em: 25 jun. 2020.
- BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, 2014.
- CAMARANO, A. A. Como a história tratou a relação entre população e desenvolvimento econômico. In: CAMARANO, A. A. (org.). *Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?* Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 43-77.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; FERNANDES, D. A população brasileira e seus movimentos ao longo do século XX. In: CAMARANO, A. A. *Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 81-116.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; MELLO, J. L. Como vive o idoso brasileiro? In: CAMARANO, A. A. *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004. p. 25-73.
- 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.

- CAMPOS, M. E.; LOPES, B.; MARTINS, S.; PINTO, T.; AGUIAR, C. A governança pública na política de saúde nas capitais da Região Sudeste do Brasil. *Diálogos Interdisciplinares*, v. 9, n. 1, p. 1-19, 2020.
- CANÇADO, A. C.; SAUSEN J. O; VILLELA, L. E. Gestão social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). *Gestão Social e gestão estratégica*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.
- DEBERT, G. G.; OLIVEIRA, G. S. D. Os dilemas da democracia nos Conselhos de Idosos. In: ALCÂNTARA, A. O; CAMARANO, A. A.; GIACOMIN, K. C. (org.). *Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 516-535.
- DELBONI, M. C. C.; AREOSA, S. V. C.; REMOALDO, P. C. C.; OLIVEIRA, M. C. C. Envelhecimento e representações sociais sobre a participação política em Portugal e no Brasil. *Psicologia e Saber Social*, v. 6, n. 1, p. 101-112, 2017.
- FERNANDES, J. da S. G.; ANDRADE, M. S. Conselhos Municipais do Idoso e Representações Sociais de seus Conselheiros. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 39, p. 1-14, 2019.
- FERREIRA, N. S. de A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.
- FONSECA, E. S.; MAFRA, S. C. T.; PIO, E. S.; GIACOMIN, K. C. Conselho Municipal do Idoso de Viçosa, MG: um estudo sobre sua criação, estruturação e principais ações. *Revista de Ciências Humanas*, Viçosa, v. 17, n. 1, p. 9-30, 2017.
- GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, 2013.
- HAGEN, S. I. *Políticas públicas para o envelhecimento: atuação dos Conselhos de Direito da Pessoa Idosa*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2011.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Síntese de indicadores 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- LIMA, J. R.; SILVA, M. do R. de F. Conselho de Direitos da Pessoa Idosa: instrumento de participação e protagonismo. *Revista FSA*, Teresina, v. 11, n. 3, p. 366-382, 2014.
- MAGALHÃES, T. G.; SOUZA, V. B. O Controle Social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, Edição Especial, p. 149-164, 2015.
- MALLET, S. M. *Denúncias e ações de enfrentamento à violência intrafamiliar: Conselho Municipal do Idoso de Belo Horizonte 2011-2013*. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- MARTINS, S. *O exercício da democracia em Conselhos de Políticas Públicas*. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- NASCIMENTO, F. V. *Envelhecimento e cidadania: uma análise do Conselho Estadual do Idoso da Bahia*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2011.
- OMS. Organização Mundial da Saúde. *Envelhecimento ativo: uma política de saúde*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005.
- PEREIRA, P. A. P. *Controle democrático como garantia de direitos*. Brasília: Subsecretaria de Direitos Humanos, 2005.
- PEREIRA, M. C. A.; SANTOS, L. F. S.; MOURA, T. N. B.; PEREIRA, L. C. A.; LANDIM, M. B. P. L. Contribuições da socialização e das políticas públicas para a promoção do envelhecimento saudável: uma revisão de literatura. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, Fortaleza, v. 29, n. 1, p. 124-131, 2016.
- PEREIRA, R. M.; ROBERTO, R. F.; GAVA, R.; SILVA, E. A. Conselhos gestores de políticas públicas: relações entre estado e sociedade civil no contexto local. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde*, v. 5, n. 1, 2016.
- PESSOA, E. M.; OLIVEIRA, L. S. A participação da sociedade civil e do poder público no controle social: um olhar sobre o Conselho do Idoso na fronteira oeste do Rio Grande do Sul. *Revista de Ciências Humanas e Sociais*, v. 4, n. 4, 2018.
- RIBEIRO, M. A. A política e os Conselhos de Idosos: uma questão de cidadania. *A Terceira Idade: Estudos Sobre Envelhecimento*, v. 22, n. 51, p. 30-44, 2011.
- SOUZA, M. S.; MACHADO, C. V. Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 10, p. 3.189-3.200, 2018.
- TONELLA, C. Conselhos municipais de políticas públicas: participação e governança local. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 11., 2003, Campinas. *Anais [...]*. Campinas, 1º a 5 de setembro de 2003.

WENDHAUSEN, Á. L. P.; BARBOSA, T. M.; BORBA, M. C. Empoderamento e recursos para a participação em Conselhos Gestores. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 15, n. 3, p. 131-144, 2006.

Autor correspondente:

Maria Eugênia da Silveira Mota Campos
Universidade Federal de Viçosa (UFV)
Av. P H Rolfs, s/n – Campus Universitário, Viçosa/Brasil/MG, Brasil. CEP 36570-900
E-mail: m.campos6722@gmail.com

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0.