

Como pensar a participação social no marco da Constituição Federal de 1988: uma reflexão a partir da experiência do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso

IZABEL LIMA PESSOA^{*}
MARIA DA GLORIA SANTANA^{**}

Resumo: O texto é uma reflexão teórico-prática sobre a participação social nos marcos constitucionais da democracia representativa. Tem por objetivo pensar a participação social no Brasil a partir da experiência do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), buscando apreender até que ponto os fundamentos democráticos da participação são considerados na decisão pública. Partindo do pressuposto de que a expansão e emergência dos conselhos resulta da necessidade de se buscar novas formas de regulação social, especialmente no contexto das grandes transformações experimentadas pela sociedade brasileira a partir do seu processo de redemocratização e inserção no novo modelo de produção social desencadeado pelas idéias e valores do capitalismo global, defende que muito se tem a modificar no comportamento do Estado e da Sociedade para intensificar não só o diálogo democrático como forma de avançar no consenso, mas também para promover a equidade participativa, dando

^{*} Mestre em Desenvolvimento Sustentável; doutoranda em Política Social na Universidade de Brasília (UnB); analista em Ciência & Tecnologia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes); Conselheira do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)

^{**} Doutora em Filosofia da Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); professora associada da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) no Curso de Graduação, nos Programas de Especialização em Projetos Assistenciais e no Programa de Mestrado em Enfermagem; conselheira do Conselho Municipal do Idoso de Pelotas (RS); membro representante do Fórum Gaúcho das IES com Ações Voltadas ao Envelhecimento Humano; coordenadora de Projetos de Extensão “Idoso Institucionalizado”.

oportunidade a que mais setores da sociedade possam manifestar suas vontades.

Palavras-chave: participação, democracia participativa, Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, relação Estado e sociedade.

How to think over the social participation of the Federal Constitution of 1988: a reflection from the experience of the National Council of Rights of the Elderly

Abstract: The text is a theoretical and practical reflection on the social participation in the constitutional representative democracy. It reflects over the social participation in Brazil from the experience of the National Council of Rights of the Elderly, seeking to capture the extent to which the democratic pleas of participation are considered in the public decision. Assuming that the expansion and the emergency of the Council results of the new forms of social regulation, especially in the context of the great transformations experienced by the Brazilian society from its process of redemocratization and insertion in the new model of social production promoted by ideas and values of global capitalism, argues that there is much to change in the behavior of the State and of the Society to enhance not only the democratic dialogue as a way to advance consensus, but also to promote participatory equity, giving opportunity to more sectors of society so that they can express their wishes.

Keywords: participation, participative democracy, National Council of Right of the Elderly, relationship State and civil society.

A Constituição Federal de 1988 trouxe grandes avanços para a sociedade brasileira, entre os quais a retomada da democracia no Brasil. No entanto, é preciso lembrar que democracia não se faz por força de lei, é antes um processo participativo.

Participar da vida política e social é o mecanismo mais eficiente para tornar efetiva a soberania popular, que, por sua vez, legitima a democracia e dá sentido à afirmação contida no

Parágrafo Único do artigo 1º da Constituição brasileira de que “todo poder emana do povo” e que o Brasil é uma “República” e um “Estado Democrático de Direito”.

O termo *República*, segundo Matteucci (2004, p. 1109), “sempre esteve ligado à origem e legitimação populares de poder”. Já a qualificação do Estado como “*Democrático de Direito*” tem significado na própria etimologia do vocábulo “democracia”; note-se que vem de *demos* (povo) e *cratos* (poder), e quer dizer “poder do povo”. Além disso, a Constituição destaca como fundamento desse Estado a soberania, a cidadania e o pluralismo político, categorias que, de alguma forma, se relacionam com as dimensões da soberania popular. Canotilho (*apud* Silva, 2005) aponta as seguintes dimensões:

- 1) legitimação do domínio político unicamente pelo povo;
- 2) o povo é titular da soberania;
- 3) a legitimação democrática quer dizer que o povo é protagonista e referência da legitimação (vem do povo e a ele deve reconduzir);
- 4) a soberania popular exige vinculação a uma ordem constitucional amparada nos princípios de liberdade política, da igualdade dos cidadãos, da organização plural de interesses e procedimentalmente dotada de mecanismo que garantam a prática destes princípios.

Para o autor, tal ordem, uma vez formalizada, constitui-se no plano de construção e organização da democracia, determinando os pressupostos e procedimentos pelos quais as decisões e manifestações da vontade do povo são tornadas jurídica e politicamente relevantes. Mas, a realidade é um

campo minado de conflitos e sabe-se que não existe uma vontade geral ou única. Os atores sociais se organizam de acordo com os interesses comuns de cada grupo e, portanto, o grande desafio da democracia é encontrar uma fórmula que possa atender com equidade diferentes vontades. Há, com isso, uma necessidade permanente de construção de espaços públicos onde se possa identificar e aglutinar as diferentes vontades e, ao mesmo tempo, buscar consenso ou aproximação. A não existência desses espaços ou mesmo o seu não reconhecimento pelo Estado e pela sociedade, além de desqualificar a democracia, potencializa o conflito e a oligarquização do poder.

O espaço público, aqui, é compreendido como um ambiente de agrupamento social, cujo formato pode ser o de organizações, movimentos, associações ou quaisquer outros fóruns institucionalizados para manifestar e expressar vontades, defender e zelar pela coisa pública, além do exercício do controle social – acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. Ou seja, são estruturas que permitem ao cidadão participar ativamente dos processos de decisão sobre a coisa pública, buscando tornar real a *participação cidadã* que, segundo Gohn (2001, p. 57) é lastreada pela “universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público”.

A ação de priorizar a partir do debate público é uma acepção da participação que significa descentralizar o poder concentrado nas instâncias estatais e tratá-lo no âmbito da esfera pública em que a sociedade civil não deve ser mera coadjuvante, mas a voz de uma coletividade de cidadãos. Portanto, assim como o conceito de Estado, também o de sociedade civil é ampliado e se funda nos marcos da cidadania

coletiva que, em outras palavras, significa pensar a cidadania em termos coletivos, de grupos e instituições legitimadas juridicamente (Gohn, 2006, p. 288). A participação, nesses termos, se caracteriza pela “tendência à institucionalização entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas e compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm” (Gohn, 2001, p. 57).

A Constituição de 1988 prevê diferentes possibilidades para a concretização da participação, permitindo qualificar a democracia brasileira como participativa, ou seja, em que a sociedade participa do processo de tomada de decisões sobre a coisa pública. Tal participação pode se dar de forma direta ou indireta, por meio de representantes eleitos, seja para compor o governo, seja para integrar os fóruns representativos da sociedade civil.

Entre os mecanismos de participação direta, a Constituição Federal de 1988 prevê a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito. Cada um a seu modo permite que a população expresse diretamente a sua vontade. Contudo, o avanço mais premente no reconhecimento da participação social é a previsão de uma gestão pública partilhada entre Governo e Sociedade Civil destacada em vários artigos dessa Constituição. Esse é o caso do artigo 187, que prevê o planejamento e execução da política agrícola “envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como os setores de comercialização, de armazenamento e transporte (...)”; do artigo 194, inciso VII, que afirma o caráter democrático da organização da Seguridade Social mediante “gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”; do artigo 198, inciso III, que prevê a participação da comunidade nas ações e diretrizes das políticas de saúde; do artigo 204, inciso II, que prevê, nas diretrizes da organização

da Assistência Social, “a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”; e do artigo 227, no seu parágrafo primeiro, preceituando que o “Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais”.

Todas estas orientações da Constituição Federal contribuíram para o surgimento e instituição dos conselhos setoriais de política pública e de defesa de direitos de diferentes segmentos da sociedade. Criados e organizados estruturalmente para serem espaços propícios para a participação e o controle social, tais órgãos/fóruns vêm se expandindo no Brasil. E, não obstante o avanço democrático que esses espaços vêm promovendo, à véspera do aniversário de 20 anos da promulgação da Constituição de 1988 – ou Constituição Cidadã – a questão da participação social ainda suscita muitos questionamentos e debates. Dentre eles, identifica-se a necessidade de compreender os mecanismos que se propõem a transformar a participação social em realidade.

Os conselhos vêm se consolidando não somente como um desses mecanismos de transformação, mas também como ponto de reflexão das formas de regulação social no contexto das grandes transformações experimentadas pela sociedade brasileira a partir do seu processo de redemocratização e inserção no novo modelo de produção social desencadeado pelas idéias e valores do capitalismo global.

Nesse contexto, o presente ensaio tem como objetivo *pensar a participação social no Brasil a partir da experiência do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) como espaço público de participação social*. A perspectiva é de realizar uma

revisão do seu papel, atuação e composição política, buscando apreender até que ponto os fundamentos democráticos da participação são efetivamente considerados na decisão pública. Antes, porém, far-se-á uma breve discussão sobre os tipos de conselhos surgidos no Brasil.

Conselhos de políticas e conselhos de direitos: afinal do que se trata?

Os estudos e debates sobre a origem dos conselhos – qualquer que seja a sua vocação: de políticas, programas ou de direitos – encontram fundamentação teórica na disciplina da teoria dos movimentos sociais, que tem como objeto o processo de organização da sociedade no contexto da realidade social, econômica e política. Portanto, não é demais afirmar que o surgimento dos conselhos tem estreita relação com as ações dos movimentos sociais.

Os movimentos sociais qualificam um coletivo reunido em torno de interesses comuns para constituir uma força social que se forma a partir da internalização da cultura e dos processos políticos e sociais desenvolvidos nas ações de luta por seus interesses. Leciona Gohn (2006, p. 251) que os movimentos sociais podem ser definidos como:

ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflito, litígios e disputas vivenciadas pelo grupo na sociedade. [Isso permite o desenvolvimento de] um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública

(estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país e contribuem para o desenvolvimento e transformação da sociedade civil.

Não obstante a importância da categoria da identidade coletiva na definição dos movimentos sociais, observa-se que é a sua *organização e os fins que os promovem* que melhor fomentam o debate e a discussão sobre eles como expressão mais destacada do processo de participação. Isto significa que a interpretação dos movimentos de organização da sociedade está mais nas *motivações* do que na *própria identidade*. Isto acontece porque as motivações são o resultado da produção social, econômica, política e cultural de cada sociedade. Aplicando-se essa equação ao caso dos conselhos no Brasil, é visível a relação de sua emergência tanto com o processo histórico do desenvolvimento social e econômico (que não tem conseguido promover políticas sociais e econômicas num ritmo compatível com a intensidade das demandas e necessidades sociais da população) como com o contexto de realidade econômica global, que impele um ordenamento construído por ideologias, valores e sistemas políticos e econômicos. Esses sistemas, por seu turno, permitem numa mesma sociedade e/ou comunidade local, a convivência de dualidades perversas, então materializadas nas condições de desenvolvimento/subdesenvolvimento, igualdade/desigualdade, justiça social/injustiça social, pobreza/concentração de renda, inclusão/exclusão, contradições do urbano/rural, democracia/ditadura, equidade/iniqüidade, empenho político na focalização em vez da universalização das políticas sociais, entre outras.

Esse tipo de realidade induz a um processo de produção social dialético, em que, pela negação de direitos, a comunidade se sente impelida a desenvolver novas formas de relações. A participação é uma delas, já que a dualidade pode, por exemplo, produzir a fragmentação do social por

meio de reivindicações de políticas focalizadas e, ao mesmo tempo, induzir a solidariedade entre os diferentes grupos sociais, despertando neles, a partir de sua inconformidade com a situação social, uma vontade de lutar por direitos mais universais. As dualidades apontadas materializam os riscos sociais que, de acordo com Pereira (2007, p. 11), “se, por um lado, rebaixam as condições de vida e o *status* de cidadania de grandes parcelas da população, por outro, estimulam a construção de estratégias para o seu enfrentamento”.

Nessa perspectiva, a expansão e a emergência dos conselhos constituem um fenômeno que é agente e paciente das sucessivas mudanças estruturais da sociedade, caracterizadas pelas “alterações nos fundamentos econômicos, políticos, culturais, bem como nas referências ideológicas da sociedade” (Pereira, 2007, p. 11), que preferiu trilhar pelas regras do livre arbítrio do mercado em vez de promover um tipo de regulação social em que o Estado seja o promotor de políticas universais que favoreçam a equidade social, econômica e política.

O surgimento de muitos e diferentes tipos de conselhos no cenário brasileiro demonstra não só a intensificação dos espaços públicos de participação e de ampliação da cidadania, mas também torna evidente a necessidade urgente de revisão das formas de relação entre o Estado e a sociedade.

Tais fatos encontram-se implícitos na própria organização difusa dos conselhos e que será tratada a seguir.

Conceito e tipologias dos conselhos

Os conselhos são instituições colegiadas e formados por representantes da sociedade civil e do Estado, cuja compreensão está associadas à interpretação do significado de outras categorias, entre as quais se destacam: a democracia

participativa, o controle social, a soberania popular, a legitimidade e a descentralização do poder.

Tal associação tem sua justificativa na consideração de que os conselhos são espaços públicos destinados à participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, tornando claras as palavras de Rosseau (*apud* Nascimento, 2004, p. 197) quando afirma que o Estado não é “um corpo autônomo”. E, por assim dizer, os conselhos se institucionalizam como mecanismos de distribuição do poder e têm significado no fundamento de que as decisões tomadas devem ser o resultado de um consenso que aglutina as vontades expressas pela sociedade nas suas representações e modalidades administrativas – que são as esferas de governo federal, estadual e municipal – para, deste modo, não só legitimar a descentralização do poder e o respeito à organização administrativa da sociedade brasileira, como também fazer uma aproximação mais efetiva entre o Estado e a sociedade civil.

Quanto à tipologia, os conselhos são identificados conforme o *status e a vocação*.

O *status*, ou posição, é definido pelo instrumento de formalização do conselho, podendo ser de regulamentação, de deliberação ou de ambos, ou ainda de consulta (consultivo).

Já a *vocação* determina a identidade coletiva do conselho, e ele pode enquadrar-se nas seguintes categorias:

- 1) *Conselhos Gestores de Programas* – são destinados ao acompanhamento de programas, ações e projetos governamentais de orientação focalizada, por exemplo: Conselho da Merenda Escolar, Conselho do Programa Bolsa-Família.
- 2) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas* – constituem-se com o objetivo de acompanhar, regulamentar, avaliar e controlar políticas públicas específicas

(setoriais), destinadas a atender as necessidades sociais da população, por exemplo: Conselho de Saúde, Conselho de Assistência Social, Conselho da Cultura.

- 3) *Conselhos de Direitos* – organizam-se e atuam em prol de determinados segmentos sociais e são formados a partir de uma identidade coletiva com algum histórico de direito negligenciado em função de suas características e/ou condições físicas e sociais, ou por qualquer outro motivo. É o caso do gênero, raça, ciclo de vida (criança e adolescente, velhice), do sujeito com deficiência, do trabalhador rural, entre outros. São exemplos deste tipo de conselho: da Mulher, da Pessoa Idosa, da Criança e do Adolescente, da Pessoa com Deficiência.
- 4) *Conselhos Temáticos* – formados por atores sociais com interesses em temas que surgem na esfera pública e que dizem respeito a toda a sociedade; este é o caso dos Conselhos de Direitos Humanos, da Igualdade Racial, entre outros.
- 5) *Conselhos de Governo* – criados por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, funcionam como órgãos de assessoramento do presidente da República na formulação de políticas e diretrizes nas suas respectivas áreas, tendo por base os fundamentos do direito humano e a integração das ações governamentais; são eles: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Conselho Nacional de Política Energética e o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes.
- 6) *Conselhos previstos na própria Constituição de 1988* – de acordo com os artigos 89 a 91 – são órgãos

superiores de consulta da Presidência da República: o Conselho da República e o Conselho da Segurança Nacional.

A tipologia de conselhos aqui apresentada é uma construção desta reflexão, destacando-se o fato de que, a cada dia, novos tipos estão surgindo, o que propicia várias indagações e reflexões. Contudo, dado que o objeto aqui é a participação social, dar-se-á ênfase à emergência e expansão desses espaços públicos como uma expressão da própria vontade da sociedade brasileira de tornar efetiva a democracia participativa e o consenso e, portanto, a busca por

uma nova institucionalidade para a democracia, que seja capaz de atender conjuntamente aos *princípios de reconhecimento, participação e redistribuição* (...). Trata-se da busca de uma articulação entre inovação social e inovação institucional que permitiria a construção de uma nova institucionalidade para a democracia (...) [que, por sua vez] passa a ser vista (...) como uma prática social na qual se constroem as identidades coletivas, uma nova gramática de organização da sociedade que permite a redefinição dos vínculos sociais, a inclusão de novos temas e atores, a ampliação do político. [grifos da autora] (Fleury, 2005, p. 5).

Esta nova institucionalidade, para ser empiricamente democrática, exige atores sociais, tanto da parte do Estado quanto da Sociedade Civil, sensibilizados e comprometidos com o processo de participação, movimentos sociais ativos e, no cômputo destes, conselhos autônomos e não tutelados, conselheiros conscientes de seu papel e, efetivamente, empenhados no processo de concretização da vontade coletiva, e gestores públicos dispostos a empreender ações para atender as vontades (ou direitos) manifestadas democraticamente.

Em síntese, para que o Estado Democrático de Direito não seja apenas mais um preceito constitucional é preciso ouvir as

vozes populares e transformá-las em ações concretas. Assim, é buscando refletir e apreender, na prática, se e como essas inovações vêm se produzindo que se pretende desenvolver a próxima seção.

Conselho Nacional dos Direitos do Idoso

Com já se viu, os movimentos sociais não são fenômenos descolados da realidade. Eles reproduzem os processos sociais, econômicos, políticos e culturais surgidos no contexto dessa realidade. Os conselhos, como categoria institucional dos movimentos sociais, configuram-se como uma realidade concreta resultante daqueles processos. O caso do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) não é diferente.

O CNDI materializa as ações de luta dos grupos interessados em promover direitos do segmento populacional de idosos, como também dos atores que, alinhados com os acontecimentos do contexto social, político e econômico nacional dentro e fora do País, perceberam a importância e os desafios do fenômeno do envelhecimento populacional.

O envelhecimento populacional é um processo irreversível que se caracteriza pelo aumento da população idosa em relação aos demais segmentos etários. Esse incremento é resultado da interação de fatores sociais, políticos e culturais, em que o comportamento dos indivíduos e da coletividade é modificado pela ação de políticas públicas. No caso do envelhecimento populacional, essa interação pautou a queda nas taxas de fecundidade/mortalidade e o aumento na longevidade. Trata-se de uma alteração relevante, porque traz grandes e novos desafios à população, não somente por conta da magnitude do incremento populacional de idosos e impactos nas políticas públicas, mas também pela necessidade de atender direitos

de um grupo que, em função de sua condição etária, é percebido negativamente pelo senso comum, o que acaba por comprometer a qualidade de vida do cidadão idoso.

Paz (2004) diz que, até a década de 80 do século XX, a preocupação com o envelhecimento estava dedicada às questões demográficas e médico-sociais. No entanto, a inclusão dos direitos sociais na Carta Constitucional de 1988, bem como a intensificação do debate internacional acerca do envelhecimento por ocasião do Plano Internacional de Ação para o Envelhecimento, de 1982, chamou a atenção dos atores sociais para o segmento populacional de idosos.

A organização em prol dos direitos das pessoas idosas no Brasil não se deu por um protagonismo próprio dessa população, mas, de acordo com Paz, (2004, p. 231), configurou-se a partir do esforço de instituições de determinadas “entidades técnico-científicas, como a Associação Nacional de Gerontologia (ANG), a Sociedade Brasileira de Gerontologia e Geriatria (SBGG), a Associação Cearense de Proteção ao Idoso (Acepi)”, e também do Serviço Social de Comércio (SESC), além do trabalho de um grupo de assistentes sociais que atuavam na Legião Brasileira de Assistência (LBA). Também merece destaque a luta dos aposentados e pensionistas pelos 147%:

A partir da luta dos aposentados, focaram-se outros cenários, em especial nas ruas, em noticiários que evidenciavam cenas de negligência ou maus tratos a idosos no cotidiano urbano, nas filas de bancos, nos meios de transporte, entre outras formas de violência e maus tratos na matérias jornalísticas. (Paz, 2004, p. 235-236).

Esses atores, por meio da realização de diversos fóruns de discussão, mobilização da mídia e emissão de cartas abertas, empenharam-se na constituição de um arcabouço legal e institucional para garantir os direitos da pessoa idosa.

Com isso, em 4 de janeiro de 1994, foi promulgada a Lei nº 8.842, dispondo sobre a Política Nacional do Idoso e sobre a criação do Conselho Nacional do Idoso (CNDI). Mas, a criação do CNDI ainda não se daria nesse momento, pois o capítulo V, que tratava do Conselho Nacional, foi vetado pelo então presidente da República, Itamar Franco, sob a justificativa de que havia vício de inconstitucionalidade nos procedimentos, uma vez que a Constituição não permite que projetos de iniciativa parlamentar tratem da criação e reestruturação de órgão público.

Apesar de o discurso político primar pela abertura democrática, o arcabouço institucional daquele momento não o legitimava e a criação do CNDI somente veio se concretizar em 13 de maio de 2002, por meio do Decreto nº 4.227, compondo a estrutura do Ministério da Justiça e, de caráter *consultivo*, no final do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A aplicação do caráter meramente consultivo afrontou claramente as disposições contidas no artigo 6º da Lei nº 8.842 em sua definição de que os conselhos em nível nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal são *órgãos deliberativos*, tornando evidente mais uma vez, que a gramática da democracia participativa ainda não estava sedimentada nos organismos legislativos.

Em 1998, foi encaminhado ao Congresso Nacional projeto propondo a criação do Estatuto do Idoso. Trata-se de um instrumento legal mais abrangente do que a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994) com o objetivo de regular os direitos das pessoas idosas e de dispor sobre os direitos fundamentais e de cidadania, além da assistência judiciária e da indicação de penalidades no caso de descumprimento da lei. Tal projeto ficou no Congresso por sete anos, até que, em 1º de outubro de 2003, transformou-se

na Lei nº 10.741, resultante de uma ação social mais incisa dos atores sensibilizados com a questão do envelhecimento.

Além do esforço pela aprovação do Estatuto, as reivindicações também se pautavam na transformação do CNDI de órgão consultivo em deliberativo. Em 17 de junho de 2004, por meio da promulgação do Decreto 5.109, no primeiro mandato do governo do presidente Lula, a inconsistência legal entre a Lei nº 8.842/1994 e Decreto nº 4.227/2002 bem como o afrontamento ao princípio democrático da participação foram corrigidos.

O referido decreto conferiu caráter deliberativo ao CNDI e também promoveu a sua transferência para a estrutura da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR). O espaço dado aos conselhos, de um modo geral, foi bastante evidente no governo Lula. A própria alocação do CNDI, como a dos demais conselhos, num órgão vinculado à Presidência da República eleva o *status* político dessas instituições, colocando-as numa instância superior da hierarquia de poder.

Em síntese, a questão que surge desta remissão histórica da institucionalização do CNDI é a do seu significado para a sedimentação da participação social prevista na Constituição de 1988. E, para refletir sobre isso é preciso conhecer e compreender suas finalidades, sua composição e de que modo ele desenvolve suas atividades e negocia o processo de tomada de decisão.

Finalidade do CNDI

Nos termos das leis que o criaram e do seu regimento interno, o CNDI tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional

do Idoso, em consonância com o Estatuto do Idoso. No conjunto dessas finalidades destaca-se o controle no sentido do acompanhamento e avaliação das políticas públicas destinadas à pessoa idosa; o apoio e estímulo à ampliação e aperfeiçoamento da participação e do controle social; a promoção da cooperação de políticas articuladas tanto nas três esferas de governo quanto nas áreas setoriais; além da proposição de estratégias de ação para mobilizar e sensibilizar a sociedade para um envelhecimento saudável.

Organização do CNDI

O CNDI é um órgão colegiado superior, permanente, deliberativo e paritário, composto por:

- a) quatorze representantes (admitida uma suplência) do governo, sendo um da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e os demais, respectivamente, dos ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho e Emprego, Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Turismo, Cidades, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Previdência Social, e, Planejamento, Orçamento e Gestão;
- b) quatorze representantes da sociedade civil (também admitida suplência) que se dediquem à defesa ou promoção dos direitos da pessoa idosa, assim distribuídos:
 - um representante de cada uma das organizações de trabalhadores, de empregadores, de fiscais do exercício profissional e de organizações de aposentados;
 - dois representantes de cada uma das organizações da comunidade científica e organizações de

Educação, ou Lazer, ou Cultura, ou Esporte, ou Turismo;

- três representantes de cada uma das organizações de Defesa de Direitos e de Assistência Social.

As entidades representativas da sociedade civil são escolhidas por meio de eleições convocadas por edital público. As entidades eleitas indicam seus representantes assim como os titulares dos ministérios setoriais indicam os seus. De um modo geral, os representantes dos órgãos de governo indicados são funcionários da média hierarquia dos ministérios e não participam do poder decisório em suas organizações.

Modo de atuação do CNDI

A atuação a que se faz referência abrange o desenvolvimento das atividades no âmbito interno do CNDI e, portanto, das formas como ele toma suas decisões internas, bem como dos procedimentos e mecanismos utilizados para embasar seu processo de decisão e de articulação com os atores externos a ele.

No âmbito interno, os processos de tomada de decisão se legitimam pela vontade da maioria simples – metade mais um (Resolução nº 1, de 24 de janeiro de 2005) – e privilegiam a alternância de sua presidência e vice-presidência entre representantes da sociedade civil e do governo.

Os procedimentos destinados a legitimar as decisões que permitem ao Conselho atingir suas finalidades têm sido consultas às bases representativas dos idosos por meio de conferências, fóruns e encontros, reunindo atores do governo (em todas as suas esferas) e da sociedade civil, bem como aos conselhos das demais esferas administrativas para discutir,

identificar e priorizar as demandas (vontades) da população idosa.

As demandas priorizadas e deliberadas pelo voto da maioria vão compor os planos de ação em cada nível de governo. Plano é um documento norteador do comportamento das organizações em determinado período de tempo e contendo as finalidades, estratégias, objetivos e metas e a definição dos parceiros governamentais e não-governamentais necessários à implementação das políticas públicas.

Assim, percebe-se que a definição das ações e as prioridades está fundamentada na participação que perpassa toda a cadeia de elaboração do processo de tomada de decisão. Note-se que a idéia é a de um plano construído em um amplo processo de discussão com os atores sociais, inclusive o governo. No entanto, pergunta-se: se a participação é legitimadora das ações de políticas públicas, conforme preceitua a própria Constituição em vários dos seus dispositivos e na afirmação de um Estado Democrático de Direito, por que a implementação das vontades expressas naqueles espaços públicos, normalmente, não são efetivadas? Este é o mote para as reflexões que encerrarão este ensaio.

Considerações finais

O campo democrático é um espaço contraditório e de conflitos permanentes entre diferentes forças. Sendo os conselhos um elemento desse campo, tal equação de conflito e contradição também se aplica. Afirma Faleiros (2006) que o espaço dos conselhos é contraditório, pois tem uma representação social que não é unânime e depende de uma correlação de forças. Isso remete, entre outras implicações, à questão da *representação paritária entre Estado e sociedade civil* e que conduz à pergunta: quem é esse “Estado”? Ora,

no caso do CNDI está claro que o Estado se confunde com a definição de governo, e conforme Rosseau (*apud* Nascimento, 2004, p. 197), este é um corpo administrativo que atua “*como funcionário do soberano*, como um órgão limitado pelo poder do povo e não como um corpo autônomo” [grifo nosso]. Por outro lado, também está evidente que esse governo disputa o poder com o povo, caso contrário a paridade não seria uma condição necessária da organização de conselhos com vocação para deliberar, propor, e controlar políticas públicas. Com esse raciocínio, não se quer dessacralizar a paridade.

O objetivo aqui é chamar a atenção sobre a proporcionalidade da representação a partir da consideração de que a sociedade civil representa o campo das vontades da soberania popular. Isso implica reconhecer que o Estado/Governo não é maior que a sociedade civil, no sentido de que esta compreende vários e diferentes grupos sociais. Daí porque é interessante refletir e discutir sobre a possibilidade de se ampliar o espaço dos movimentos sociais para intensificar não somente o diálogo democrático no campo do conflito (que é o meio pelo qual se avança no consenso) de modo a aglutinar os diversos e diferentes grupos sociais, mas também promover a equidade participativa, dando oportunidade a que mais setores da sociedade possam manifestar suas vontades.

Seguindo nas reflexões, não se pode deixar de fazer menção à questão do *vínculo institucional* ou, em outras palavras, ao fato de o CNDI estar estabelecido na estrutura dos órgãos de governo sugerindo certa “subordinação ao Estado”, o que põe em questão sua “autonomia” como fundamento básico do caráter deliberativo. Tal subordinação pode se dar tanto de forma intencional, dependendo da correlação de forças estabelecida – o que perpassa pela capacidade de negociação dos representantes no que diz respeito a ter consciência de seu papel e qualificação/conhecimentos/informações para lidar com

a gestão da coisa pública – como também pela incorporação inconsciente de uma cultura burocrática conservadora, não obstante os valores autocráticos do poder.

Outro aspecto que merece destaque é a questão da *crise da representatividade*. A representatividade é uma categoria importante na compreensão da efetividade da participação. A representatividade referenda o comportamento do representante e compreende sua forma e condição de atuar no processo participativo. Assim, entende-se que a forma ou mesmo a capacidade de atuar do representante está relacionada com a sua posição na hierarquia de poder da organização que representa. É o caso, por exemplo, dos representantes governamentais que, de um modo geral, fazem parte do elenco da hierarquia média na estrutura do governo, portanto, com baixo poder de articulação e, principalmente, quase nenhum de decisão. Já no tocante à sociedade civil, os riscos estão relacionados à ausência de interlocução entre os representantes e suas bases, o que torna a representação uma atividade personalística.

E por fim, o *não reconhecimento dos gestores públicos da gramática da democracia participativa*, o que significa não acatar como legítima a institucionalidade e soberania dos conselhos, desprezando seu caráter deliberativo.

A gestão pública no Brasil ainda possui na sua cultura ranços do clientelismo, do patrimonialismo e do autoritarismo, o que torna difícil a conjugação da gramática democrática participativa. Isso se reflete tanto na dificuldade de efetivar as deliberações quanto na pactuação da gestão das políticas públicas, incluindo aí as dificuldades de se promover ações articuladas intersetorialmente, dificultando, inclusive, a constituição de uma rede de serviços que possa atender os direitos pleiteados por força e vontade de atores sociais.

Para concluir, cabe explicitar que as considerações aqui relatadas não querem pautar qualquer tipo de verdade. O que se deseja é contribuir para o debate acerca da participação, da cidadania e da necessidade de se buscar, permanentemente, o aperfeiçoamento dos mecanismos que permitem tornar a sociedade brasileira mais eqüitativa e melhor para se viver – especialmente no ano (propício à reflexão) em que a Constituição de 1988 está prestes a completar vinte anos, considerando não que a constitucionalização de direitos signifique a implementação imperativa de ações concretas, mas sim que, a partir dela, impõe-se o reconhecimento de que há uma agenda de políticas públicas que pode ser reivindicada pelo povo motivando e referendando a ação e organização dos movimentos sociais.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federal do Brasil: texto constitucional promulgada em 5 de outubro de 1988*. Edição administrativa do texto constitucional com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 35/2001. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. *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. Brasília, Presidência da República. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2006.

_____. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, Presidência da República. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2006.

_____. *Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002*. Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2006.

_____. *Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004*. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do

Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2006.

BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Resolução nº 1 de 24 de janeiro de 2004. Dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno do CNDI e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 25, Seção 1, p. 9-11, 4 fev. 2005.

FALEIROS, V. de P. Os conselhos do idoso: controle social e democracia participativa. In: FALEIROS, Vicente de Paula; LOUREIRO, Altair Macedo Lahud (Org.). *Desafios do envelhecimento: vez, sentido e voz*. Brasília: Universa, 2006. p. 87-110.

FLEURY, S. *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula*. In: MARTINS, Paulo Emilio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006,

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

MATTEUCCI, N. República [verbete]. In: PASQUINO, G.; METTEUCCI, N.; BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. 5. ed. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. p. 1107-1109.

NASCIMENTO, Milton Meira. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 2001. p. 187-200.

PEREIRA, P. A. P. *Controle democrático como garantia de direitos da pessoa idosa*. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2007.

SILVA, E. M. da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 167, p. 213-230, jul./set. 2005, Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/794/4/R167-13.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2007.