

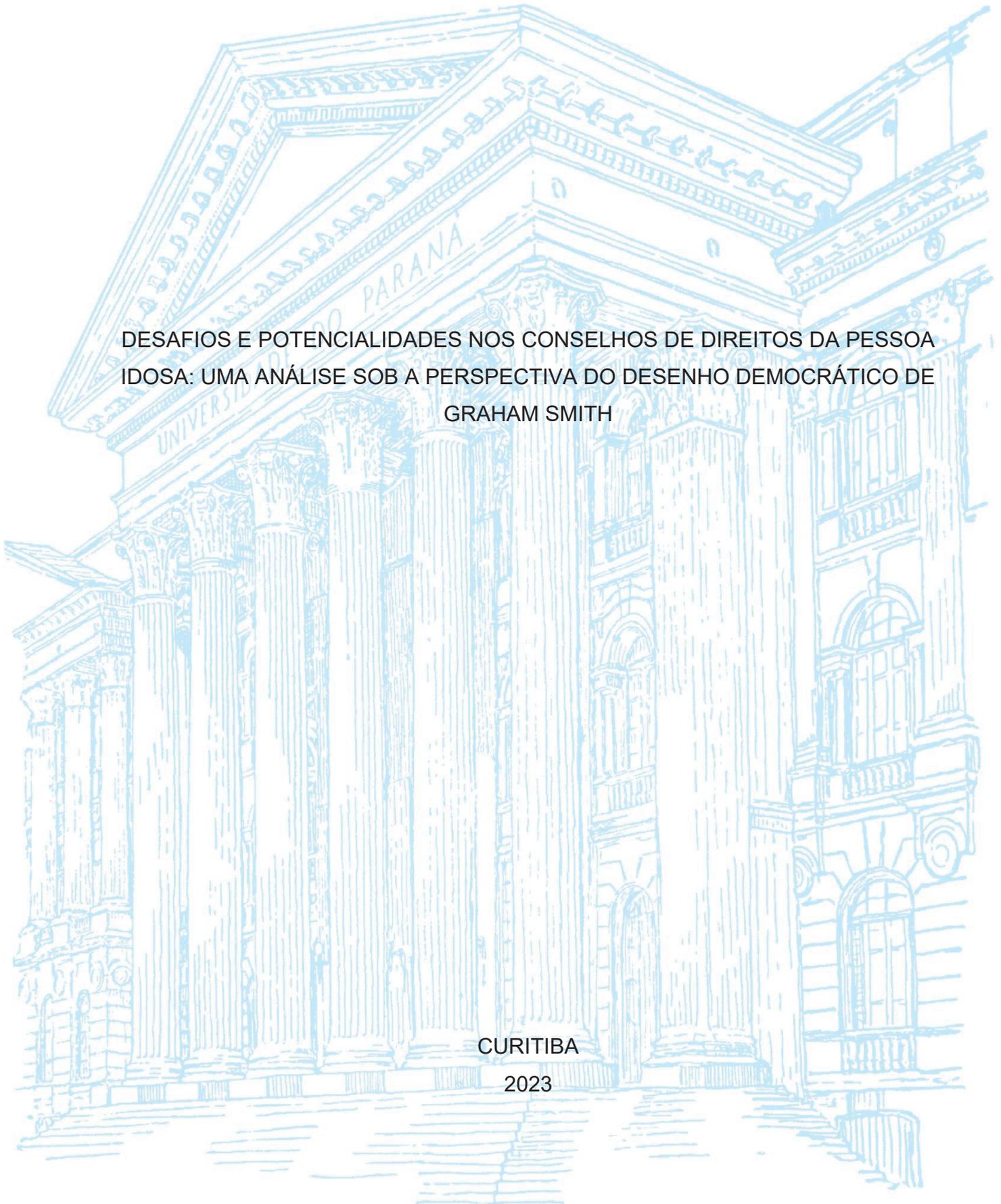
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FABIANA LONGHI VIEIRA FRANZ

DESAFIOS E POTENCIALIDADES NOS CONSELHOS DE DIREITOS DA PESSOA
IDOSA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO DESENHO DEMOCRÁTICO DE
GRAHAM SMITH

CURITIBA

2023



FABIANA LONGHI VIEIRA FRANZ

DESAFIOS E POTENCIALIDADES NOS CONSELHOS DE DIREITOS DA PESSOA
IDOSA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO DESENHO DEMOCRÁTICO DE
GRAHAM SMITH

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Ferro

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Franz, Fabiana Longhi Vieira

Desafios e potencialidades nos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa : uma análise sob a perspectiva do desenho democrático de Graham Smith / Fabiana Longhi Vieira Franz. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Ferro.

1. Política pública. 2. Bens democráticos. 3. Idosos - Condições sociais. 4. Controle social. I. Ferro, Luís Felipe. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -
40001016076P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **FABIANA LONGHI VIEIRA FRANZ** intitulada: **Desafios e Potencialidades nos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa: uma análise sob a perspectiva do desenho democrático de Graham Smith**, sob orientação do Prof. Dr. LUIS FELIPE FERRO, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 28 de Fevereiro de 2023.

Assinatura Eletrônica

10/03/2023 08:25:57.0

LUIS FELIPE FERRO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

06/03/2023 18:49:25.0

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

28/03/2023 16:28:45.0

JUCIMERI ISOLDA SILVEIRA

Avaliador Externo (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

Avenida Prefeito Lothário Meissner, 632 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80210-170 - Tel: (41) 3360-4354 - E-mail: politicaspUBLICAS@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 263069

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 263069

AGRADECIMENTOS

À *Universidade Federal do Paraná* e ao *Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas*, por oportunizar o conhecimento a tantas pessoas e por nos abrir as portas, de forma pública, gratuita e universal. É uma honra fazer parte desta Instituição, saio maior do que quando entrei.

Agradeço ao Prof. Dr. *Luís Felipe Ferro*, pelo acompanhamento nesta trajetória acadêmica e pela seriedade admirável com que conduziu as orientações, junto a formidável equipe do GEPEL, que promoveram apaixonantes e solidários debates. Quando o orientador conduz o caminho com crença e afeto, ele se torna agradável e bom.

Agradeço ao Prof. Dr. *Huáscar Fialho Pessali*, ao Prof. Dr. *Rafael Gomes Ditterich*, a Prof. Dra. *Jucimeri Isolda Silveira* e ao Prof. *Bruno Martins Augusto Gomes*, pelas correções, apoio, direcionamentos e indicações de textos. Agradeço pelas apuradas contribuições para a melhoria do trabalho.

Agradeço a minha *família*, pelo acreditar, pelo brilho nos olhos quando vencida cada etapa.

Agradeço a minha rede de apoio, *Andressa*, *Osni* e *Noeli*, sem vocês não teria sido possível chegar até aqui.

A minha inesquecível amiga *Gianna*, obrigada por todo a parceria e cumplicidade, levo você comigo.

Agradeço ao meu companheiro de caminho, *Tony Anderson Franz*, pelas fugas à Blumenau para que eu pudesse me dedicar a esse trabalho, ao revezamento com as crianças e por adotar o projeto do “time”, mesmo com a falta de tempo para a nossa vida vibrou por cada avanço.

Agradeço aos meus filhos, *Heitor* e *Lorena*, por serem o farol da minha vida. Tudo isso é por e para vocês.

Não há transição que não implique um ponto de partida, um processo e um ponto de chegada. Todo amanhã se cria num ontem, através de um hoje. De modo que o nosso futuro baseia-se no passado e se corporifica no presente. Temos de saber o que fomos e o que somos para sabermos o que seremos.

Paulo Freire

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 foi construída sob a premissa do fortalecimento do controle social, pautando-se no princípio do compartilhamento e da participação popular na tomada das decisões políticas. Pensando nisso, foram criados os conselhos de políticas públicas, órgãos paritários e deliberativos, com o propósito de acompanhamento e fiscalização de políticas públicas em todas as esferas de governo. Entretanto, na prática, apesar de passados mais de 30 anos da promulgação da Carta Magna e da relevância do tema para a sociedade brasileira, a democracia participativa enfrenta muitos desafios para a sua efetivação e, ainda que projetada para fazer com que a comunidade participe e seja ouvida, há um longo caminho a percorrer. Os conselhos de políticas públicas para pessoas idosas, alicerçados nas três esferas de governo, foram criados com o intuito de garantir a defesa de direitos previstos na Constituição e legislação nacional destinada ao público com mais de sessenta anos, dispostos paritariamente entre representantes governamentais e sociedade civil. Em grande parte, dispõem de fundo especial, com recursos para apoiar programas e projetos destinados ao seu campo de atuação. A fim de analisar a qualidade democrática oferecida nestes espaços de discussão de política públicas, Graham Smith (2009) elaborou um desenho analítico que estrutura as características consideradas desejáveis em arranjos democráticos compartilhados de decisões de políticas públicas, os quais se dividem em quatro bens democráticos: inclusão; controle popular; julgamento ponderado e transparência. A pesquisa de natureza qualitativa analisou três conselhos de políticas públicas da pessoa idosa: O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa do Paraná (CEDI) e o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Curitiba (CMDPI), tendo como base entrevistas a conselheiros de direitos da pessoa idosa. O trabalho foi estruturado em quatro capítulos, com a apresentação de histórico, conceitos, princípios e descrição do funcionamento de conselhos de políticas públicas para pessoas idosas nos dois primeiros capítulos, com o posterior detalhamento do desenho institucional de Graham Smith e finalizando com o cruzamento de dados teóricos com os casos empíricos, advindos das entrevistas realizadas. Foram identificadas diferentes dificuldades para a efetivação do controle social, além de fragilidades nas instituições democráticas e representativas que podem vir a interferir na qualidade democrática destes espaços, bem como as potencialidades e estratégias para enfrentamento das questões apresentadas, com o propósito de fortalecimento do controle social nestas instâncias de defesa dos direitos da pessoa idosa.

Palavras-chave: Conselhos de Políticas Públicas. Direitos Pessoa Idosa. Bens Democráticos. Controle Social.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 was built under the premise of strengthening social control, based on the principles of sharing and popular participation in political decision-making. With that in mind, popular councils are created, joint and deliberative institutes, with the purpose of monitoring and supervising public policies in all spheres of government. However, in practice, despite more than 30 years after the promulgation of the Brazilian Constitution and the relevance for the society, social participation in these places is still timid. Participatory democracy faces many challenges for its realization and even though it is designed to make the community participate and be heard, there is still a long way to go. The public policy councils for the elderly people, based on the three spheres of government, were created with the purpose of the guarantee the defense of the rights fixed in the Constitution and national laws intended to the public with more than sixty years, organized equally between government and civil society representatives. In order to analyse the democratic quality offered in this public policy discussion spaces, the author Graham Smith (2009) elaborated an analytical design that structures in for democratic qualities the characteristics considered desirable in democratic arrangements of public policy decisions, which are divided into: inclusion, popular control, considered judgment and transparency. The qualitative research analyzed three councils of public politics of the elderly people: The National Council of the Rights of Elderly People (CNDI), the Estadual Council of the Elderly People of Paraná (CEDI) and the Municipal Council of the Rights of the Elderly People of Curitiba (CMDPI), based on interviews of the representatives of these councils. The work was structured in four chapters, with the presentation of the history, concepts, principles and description of the functioning of policy councils for the elderly people, with the subsequent detailing of Graham Smith's institutional design and ending with the crossing of theoretical data with the cases empirical, based on the interviews realized. Different difficulties were identified for the effectiveness of social control, in addition to weaknesses in democratic and representative institutions that may interfere in the political quality of these spaces, as well as the potential and strategies for facing the issues presented, with the purpose of strengthening social control in these councils of the rights of the elderly people.

Keywords: Public Policy Councils. Elderly Person Rights. Democratic Goods. Social Control.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ETAPAS DA PESQUISA.....	21
FIGURA 2 – PERFIL DOS CONSELHOS DE DIREITOS BRASILEIROS.....	30
FIGURA 3 – CLASSIFICAÇÃO DOS CONSELHOS	34
FIGURA 4 – COMISSÕES DO CNDI	38
FIGURA 5 – CONFIGURAÇÃO CNDI	44
FIGURA 6 – COMISSÕES CEDI/PR.....	50
FIGURA 7 – COMPOSIÇÃO SOCIEDADE CIVIL CEDI/PR.....	53
FIGURA 8 – COMPOSIÇÃO GOVERNAMENTAL CEDI/PR	54
FIGURA 9 – COMISSÕES CMDPI.....	57
FIGURA 10 – COMPOSIÇÃO SOCIEDADE CIVIL CMDPI.....	60
FIGURA 11 – COMPOSIÇÃO GOVERNAMENTAL CMDPI	60
FIGURA 12 – BENS DEMOCRÁTICOS	65
FIGURA 13 – BENS DEMOCRÁTICOS: Subdivisões.....	73
FIGURA 14 – CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHEIROS ENTREVISTADOS	76
FIGURA 15 – WEBSITE CMDPI.....	99

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CRITÉRIOS PARA A COMPOSIÇÃO CNDI.....	39
QUADRO 2 - COMPOSIÇÃO SOCIEDADE CIVIL CEDI/PR	53
QUADRO 3 - COMPOSIÇÃO SOCIEDADE CIVIL CMDPI	59

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – COMPOSIÇÃO CNDI (Gestão 2018/2020).....	40
TABELA 2 - COMPOSIÇÃO CNDI (Gestão 2019/2021)	41
TABELA 3 – COMPOSIÇÃO CNDI (Gestão 2021/2023).....	43
TABELA 4 – COMPOSIÇÃO CEDI/PR (Gestão 2021/2023).....	52
TABELA 5 – COMPOSIÇÃO CMDPI (Gestão 2022/2023).....	59

LISTA DE SIGLAS

CEDI	– Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa
CF/88	– Constituição da República Federativa do Brasil
CMDPI	– Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
CNDI	– Conselho Nacional da Pessoa Idosa
CNPJ	– Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COVID-19	- Coronavírus 19
CRAS	– Centro de Referência da Assistência Social
DOU	- Diário Oficial da União
EC	– Emenda Constitucional
FAS	– Fundação de Ação Social
FIPAR	– Fundo Estadual dos Direitos do Idoso do Paraná
FMDPI	– Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
ILPI	– Instituição de Longa Permanência para Idosos
OAB	– Ordem dos Advogados do Brasil
OMS	– Organização Mundial de Saúde
ONU	- Organização das Nações Unidas
MPPR	– Ministério Público do Paraná
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PNI	– Política Nacional do Idoso
PROCON	– Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
SBGG	– Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia
SEJUF	– Secretaria da Justiça, Família e Trabalho do Governo do Estado do Paraná
SINASE	- Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo
TLCE	- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFPR	- Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	JUSTIFICATIVA.....	16
1.2	OBJETIVOS.....	17
1.2.1	Objetivo Geral.....	17
1.2.2	Objetivos Específicos	17
2	METODOLOGIA.....	18
2.1	ETAPAS DA EXECUÇÃO.....	18
3	A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL E HISTÓRICO DO CONTROLE SOCIAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA	23
3.1	A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O CONTEXTO HISTÓRICO	23
3.2	CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
4	CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA PESSOA IDOSA	35
4.1	CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA (CNDI).....	36
4.1.1	Fundo Nacional dos Direitos do Idoso (FNI).....	45
4.2	CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA (CEDI/PR).....	47
4.2.1	Fundo Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa (FIPAR)	54
4.3	CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA (CMDPI).....	55
4.3.1	Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (FMDPI)	61
4.3.2	Portal dos Conselhos Municipais.....	63
5	OS BENS DEMOCRÁTICOS DE GRAHAM SMITH	64
5.1	INCLUSÃO	66
5.2	CONTROLE POPULAR.....	68
5.3	JULGAMENTO PONDERADO	69
5.4	TRANSPARÊNCIA	72
6	CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA PESSOA IDOSA: UM EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO?.....	75
6.1	PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO CONTROLE SOCIAL: UMA REALIDADE?	78
6.2	DEMOCRACIA, GESTÃO HORIZONTALIZADA OU MESA DE TROCA DE FAVORES?.....	83
6.3	CONTROLE SOCIAL E O (DES)CONHECIMENTO POPULAR	87

6.4	ELITIZAÇÃO DO LINGUAJAR E DISPERSÃO DA PAUTA: FORMAS DE EXCLUSÃO E DE DESCONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA.....	95
6.5	CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A DEFESA DE DIREITOS COLETIVOS E A REPRESENTAÇÃO INDIVIDUALISTA.....	102
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
	APÊNDICE 1 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	123

1 INTRODUÇÃO

A década de 1980 foi palco de diferentes movimentos sociais que reivindicavam maior democratização das relações entre Estado e sociedade. A Constituição Cidadã, uma das maiores conquistas dessa intensa mobilização, apresentou a perspectiva de um novo pacto federativo que promovesse, por diversas estratégias, o exercício democrático de direitos individuais e coletivos (ANDRADE; VAITSMAN, 2013).

Com o objetivo de viabilizar tal compromisso, foram estruturadas instâncias voltadas a possibilitar a participação de diferentes segmentos da população no controle das ações públicas em âmbito municipal, estadual e federal, dando origem à prática democrática que no Brasil vem sendo conhecida como Controle Social. As Leis 8.142/90 (Saúde), 8.742/93 (Assistência Social) e 8.842/94 (Direitos da Pessoa Idosa) são exemplos de instrumentos jurídicos que possibilitaram a participação popular.

Em sua proposta inicial, o Controle Social se organiza por meio de conferências e conselhos. As conferências proporcionam a congregação periódica de diferentes segmentos sociais para avaliar a execução das políticas públicas e elaborar, conjuntamente, diretrizes que possam (re)construí-las, de maneira a responder diferentes demandas comunitárias.

Os conselhos de políticas públicas, por sua vez, foram criados com o objetivo de construir um ambiente permanente de discussão entre gestão governamental e sociedade civil, possibilitando a fiscalização, o acompanhamento e a construção conjunta de políticas públicas em cada nível de governo (FERRO, 2016).

Embora o Controle Social represente um grande avanço para a democracia brasileira, criando estrutura para um aumento gradual da influência da sociedade civil sobre o Estado, o acompanhamento de despesas públicas e a fiscalização dos serviços prestados, sua prática, ainda, encontra diferentes desafios. A falta de conhecimento popular sobre o Controle Social; a presença de variadas relações de poder nas instâncias democráticas próprias ao controle social; as represálias a determinados grupos representativos; o uso constante de linguajar técnico nestes espaços democráticos, o qual promove variadas segregações; as dificuldades encontradas por determinados segmentos sociais para garantir a representação de seus interesses; a cooptação de conselheiros por parte de segmentos melhor estruturados; e o desequilíbrio de forças políticas entre os participantes, entre outros fatores, são

algumas das problemáticas presentes no cotidiano democrático próprio ao Controle Social (PAIVA; STRALEN; COSTA, 2014; FERRO, 2016).

Tais demandas instigam a análise da atuação de arenas de discussão de políticas públicas voltadas especificamente para pessoas idosas, os quais restam evidenciados no presente trabalho por meio da análise de três conselhos, no âmbito federal, do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI), no âmbito estadual, o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa do Paraná (CEDI) e no âmbito municipal, o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Curitiba (CMDPI). Nesse contexto, o presente trabalho busca aprofundar conhecimentos sobre o Controle Social, suas barreiras e potencialidades, utilizando, como meio de análise, o quadro analítico elaborado por Graham Smith (2009), o qual emprega um conjunto de atributos os quais intitula de bens democráticos, para avaliar a participação dos cidadãos na implementação de políticas públicas (SMITH, 2009).

De acordo com o Smith (2009), é possível avaliar a participação democrática em espaços de discussão de políticas públicas por meio de um quadro analítico composto por quatro **bens democráticos**, a saber: inclusão; controle popular; julgamento ponderado e transparência. Essa classificação proposta pelo Autor representa um quadro didático para a compreensão acerca da qualidade democrática oferecida por instituições políticas (SMITH, 2009)¹.

No estudo em tela, o conceito de bens democráticos será aplicado à análise da experiência democrática própria dos conselhos de políticas públicas da pessoa idosa, tendo por base documentos disponíveis para consulta popular, como atas, resoluções, editais, leis e demais documentos de suporte, bem como por meio de entrevistas a conselheiros em exercício e de gestões anteriores dos conselhos da pessoa idosa (VENTURA, 2015; PESSALI; GOMES, 2020).

A fim de compreender como a análise será construída, o Autor define os bens democráticos partindo da seguinte estrutura didática: *Inclusão* ocorre quando há igualdade política para a participação e exposição de opiniões e reivindicações por parte dos cidadãos; *Controle Popular*, relaciona-se ao grau de influência existente por parte da população nas diferentes fases do processo de tomada de decisão;

¹ Graham Smith é professor de Política e Diretor do Centro de Estudos da Democracia da Universidade de Westminster, Reino Unido. Especialista em teoria e prática democráticas, suas publicações incluem *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* (Cambridge University Press, 2009) e *Can Democracy Safeguard the Future?* (PESSALI; GOMES, 2020).

Julgamento Ponderado, diz respeito a compreensão necessária dos participantes quanto a avaliação do tema que está sendo exposto ou posto em discussão; e *Transparência*, quanto a publicidade das ações da instituição.

Segundo o desenho institucional de Smith (2009), a atuação dos conselhos de políticas públicas, sua paridade de participação, composição, possibilidade de participação popular, forma de publicização de seus atos, entre outros fatores, são características básicas que pressupõe a capacidade inclusiva da sociedade civil nas discussões e deliberações de políticas públicas, bem como indicam o grau de existência de democracia participativa em um espaço político, no caso em tela, os conselhos de da pessoa idosa.

A compreensão da estrutura e funcionamento dos conselhos de políticas públicas é condição para a legitimação da sua existência. Por se tratar de espaços que exigem a participação de diferentes atores políticos, além da administração de recursos públicos, faz-se necessário o acompanhamento não apenas de sujeitos interessados, mas também de instituições externas e rede de apoio, para que esforços se reúnam para o para o fomento ao controle social e à tomada de decisões de forma horizontalizada e com participação social.

Após esta introdução e a consequente metodologia aplicada ao presente estudo, a fundamentação teórica do presente trabalho se estrutura em quatro capítulos. O primeiro capítulo intitulado de *Democracia Participativa no Brasil e o Controle Social dos Direitos da Pessoa Idosa*, visa apresentar um breve histórico sobre a Democracia Participativa no Brasil, delimitando a evolução histórica do Controle Social sob a perspectiva dos Direitos da Pessoa Idosa.

O segundo capítulo, intitulado de *Conselhos de Políticas Públicas da Pessoa Idosa*, visa apresentar como são estruturados três espaços de discussão de políticas públicas para pessoas idosas: O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI); o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa do Paraná (CEDI/PR) e o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Curitiba (CMDPI).

O terceiro capítulo, nomeado de *Os Bens Democráticos de Graham Smith*, visa apresentar os bens democráticos inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência, conforme definidos pelo autor, os quais possibilitam balizar o olhar para experiências democráticas diversas, aqui inseridas no contexto do controle social.

As competências dos conselhos, a forma de composição e paridade, abertura à participação por parte da população são características elementares do desenho

institucional dos conselhos, os quais, permitem compreender sobre a capacidade inclusiva e deliberativa da sociedade civil nas discussões de políticas públicas sociais.

O quarto e último capítulo, por sua vez, intitulado de *CMDPI e CEDI: Um Exercício Democrático?*, apresenta dados e análises advindas do material de suporte da pesquisa, que encontram-se disponíveis para consulta popular, como também por meio de entrevistas realizadas com conselheiros e ex-conselheiros dos direitos da pessoa idosa, sob a perspectiva das inovações democráticas de Graham Smith, momento em que são identificadas fragilidades na atuação dos conselhos de políticas públicas para pessoas idosa, bem como eventuais potencialidades e formas de fortalecimento dos espaços de discussão de políticas públicas para pessoas idosas.

1.1 JUSTIFICATIVA

A relevância do estudo desenvolvido reside nas contribuições que este trabalho pode proporcionar, baseados nas políticas para fomento ao controle social, com a finalidade de ressignificar novos processos de formação e de estratégias para a participação popular em instâncias de discussão de políticas públicas voltadas para a pessoa idosa. A perspectiva de trabalho busca apresentar o conceito e estruturação dos conselhos de políticas públicas para pessoas idosas, como também, compreender o papel democrático que esses espaços exercem, na busca por alternativas de fomento e construção conjunta do controle popular.

Justifica-se o ineditismo na análise direcionada a instâncias de três diferentes esferas públicas, nacional, estadual e municipal dos direitos da pessoa idosa em razão da necessidade de conhecimento destas arenas de participação política, uma vez que o conhecimento da forma de atuação destes espaços agregam informações não somente para a comunidade acadêmica, mas também para a sociedade com relação ao tema, com a ampliação dos estudos que poderão vir a auxiliar na construção de melhores práticas participativas nos conselhos de políticas públicas para pessoas idosas.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Conhecer e avaliar a participação democrática, desafios e potencialidades em espaços de discussão de políticas públicas para pessoas idosas por meio do quadro analítico de bens democráticos de Graham Smith.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Compreender a estrutura e funcionamento dos conselhos de políticas públicas para pessoas idosas em três diferentes âmbitos de atuação: federal, estadual e municipal;
2. Analisar a participação popular e o controle social nos conselhos de políticas públicas da pessoa idosa em conformidade com o quadro analítico de bens democráticos de Graham Smith;
3. Descrever e discutir a dinâmica de funcionamento e organização estrutural dos conselhos de políticas públicas da pessoa idosa, seus desafios e potencialidades, sob a ótica de conselheiros.

2 METODOLOGIA

Segundo Fachim (2001, p. 123) a pesquisa é “um procedimento intelectual para adquirir conhecimentos pela investigação de uma realidade e busca de novas verdades sobre um fato”. O resultado de uma pesquisa não é uma verdade inquestionável, vez que a transformação da sociedade é permanente e toda análise permite a obtenção de novos conhecimentos referentes à uma realidade social (GIL, 2010).

A presente pesquisa foi desenvolvida em três etapas, a saber: a primeira diz respeito a análise do histórico e funcionamento dos conselhos de políticas públicas para pessoas idosas, com ênfase aos conselhos nacional, estadual e municipal, suas origens, conceitos e estruturação, apresentados no primeiro capítulo e no segundo capítulo. Na segunda etapa, apresentada no terceiro capítulo, houve o estudo do desenho institucional de Graham Smith, com a análise conceitual dos bens democráticos e a sua aplicabilidade nos conselhos de políticas públicas. Já na terceira etapa, houve a pesquisa empírica aos documentos, legislação, resoluções e atos publicizados ao público em geral por parte dos conselhos, assim como por meio de entrevistas realizadas a conselheiros em exercício e de gestões anteriores, sobre as principais problemáticas enfrentadas nos respectivos conselhos, assim como estratégias para o fortalecimento do controle social nestas instâncias democráticas.

A metodologia proposta por Smith (2009) é utilizada a fim de identificar os bens democráticos (ou a ausência deles) nos conselhos analisados. A metodologia de análise proposta visa compreender os elementos de participação por parte da sociedade civil nos respectivos conselhos.

2.1 ETAPAS DE EXECUÇÃO

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa (GIL, 1994) estruturada como método de pesquisa exploratório-descritiva. A pesquisa qualitativa busca a compreensão e a interpretação de informações por meio da percepção de motivações, valores e ações não passíveis de mensuração, advindos dos discursos das pessoas, inseridas em um determinado contexto social (MINAYO, 2003, GERHARDT, SILVEIRA, 2009).

As pesquisas com método exploratório-descritivo permitem explorar, examinar, conhecer e proporcionar uma visão ampliada sobre determinado assunto, bem como

descrever, registrar e analisar características do fenômeno estudado (GIL, 2008; LAKATOS; MARCONI, 2003).

Foram reunidos materiais e dados a fim de estruturar e contextualizar a temática, como leis, deliberações, artigos, atas de reuniões e resoluções, além da realização de 14 entrevistas individuais semiestruturadas a conselheiros governamentais e não governamentais dos direitos da pessoa idosa em âmbito municipal (Curitiba) e estadual (Paraná) em exercício e de gestões anteriores.

De acordo com Manzini (2003):

A entrevista semi-estruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas (p. 15)

Para Marconi e Lakatos (2006, p. 197) as entrevistas podem ser consideradas como “um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto” assim como Sampieri et al., por sua vez, afirmam que “(...) o objetivo das entrevistas é obter respostas sobre o tema, problema ou tópico de interesse nos termos, na linguagem e na perspectiva do entrevistado” (2006, p. 381).

Para a escolha dos participantes, foi utilizada a técnica metodológica *Snowball Sampling* ou Bola de Neve, em que o recrutamento dos participantes da pesquisa se realiza com base em atores sociais reconhecidos por seus pares em conformidade com o papel de liderança desempenhados (BALDIN; MUNHOZ, 2011).

Para Baldin e Munhoz (2011), a Técnica da Bola de Neve é comumente:

(...) utilizada em pesquisas sociais onde os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes, que por sua vez indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o objetivo proposto (“ponto de saturação”). O “ponto de saturação” é atingido quando os novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores, sem acrescentar novas informações relevantes à pesquisa (p. 332)

Trata-se, portanto, de um recrutamento em rede que permite uma maior familiaridade entre o pesquisador e o tema pesquisado, auxiliando na construção de hipóteses e estabelecendo relação entre as experiências individuais e o objeto analisado (NEVES, 1996; PATTON, 2002; BALDIN, MUNHOZ, 2011).

A partir da aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética da Universidade Federal do Paraná (CEP/SD – UFPR), por meio do CAAE 34872920.9.0000.0102 e

Parecer Consubstanciado n. 4.435.823, os participantes da pesquisa foram convidados à entrevista, de acordo com seu interesse e/ou disponibilidade. Os critérios de inclusão estabelecidos para a realização das entrevistas foram: ter idade superior a 18 anos e ser ou ter desempenhado a função de conselheiro em Conselho de Direitos da Pessoa Idosa nos últimos dois anos.

As entrevistas foram realizadas no período de julho a setembro de 2021 e o recorte temporal das reuniões realizadas foi referente ao período de 2021. O contato com os entrevistados ocorreu de forma remota, com o objetivo de preservar o distanciamento social por conta do período pandêmico de coronavírus. As conversas tiveram duração entre 15 minutos e 01 hora e 40 minutos, com os seguintes critérios de inclusão: ter idade mínima de 18 anos e estar em exercício ou ter sido conselheiro dos direitos da pessoa idosa em Curitiba ou no Paraná nos últimos dois anos. Os critérios de exclusão foram: não estar em exercício do cargo de conselheiro dos direitos da pessoa idosa no momento ou há dois anos, ou idade inferior a 18 anos.

As entrevistas foram realizadas por meio da plataforma *Google Meet*, após o agendamento prévio entre os participantes. Utilizou-se em um primeiro momento um roteiro semiestruturado (Apêndice 1), com a pergunta norteadora: *Quais as barreiras e potencialidades do conselho de direitos da pessoa idosa?*, com a dinâmica da conversa livre, a fim de compreender as percepções sobre os conselhos em que atuam.

A coleta de dados ocorreu após a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice 2), com o início da gravação na sequência. O anonimato foi garantido a todos os entrevistados, assim como a possibilidade de interromper a pesquisa a qualquer momento sem eventual prejuízo. Para garantir o sigilo da identidade dos entrevistados, os nomes dos conselheiros foram substituídos por nomenclaturas como *Conselheiro 1*, *Conselheiro 2* e assim por diante. O resultado da análise foi dividido em etapas, para melhor compreensão da temática.

Os dados foram transcritos na integralidade e analisados em conformidade com o referencial teórico de Bardin (2016), o qual, de acordo com a autora baseia-se em três etapas: 1) pré-análise; 2) exploração de material; 3) tratamento dos resultados, com a interpretação dos dados (BARDIN, 2016, p. 125).

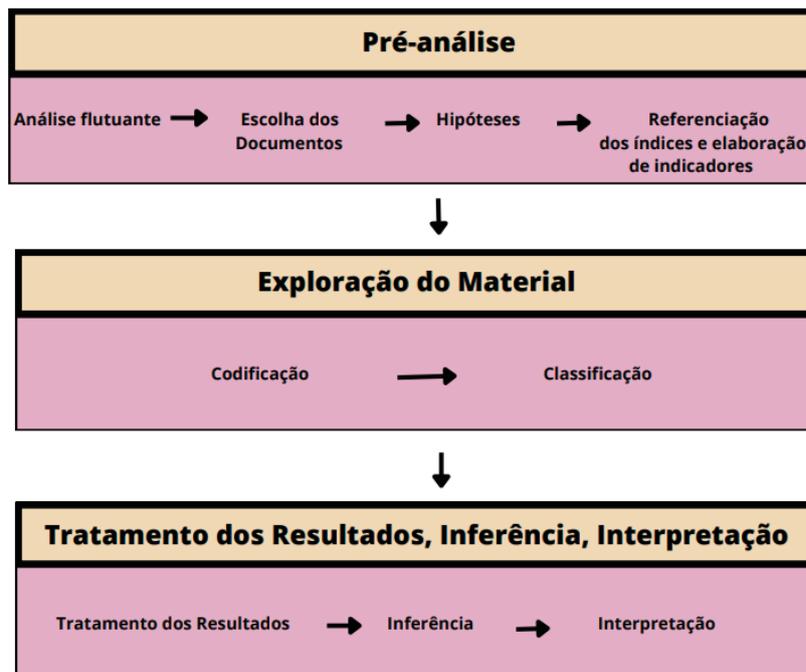
A primeira etapa consiste na pré-análise, por meio de uma organização dos dados a serem analisados, compostos por: *a)* leitura flutuante, com orientações do documento a fim de conhecer a proposta; *b)* escolha de um corpus ou um conjunto de documentos para serem analisados, a partir de regras de exaustividade (análise do que

compõem o corpus), representatividade (amostra representativa do universo inicial), homogeneidade (documentos homogêneos quanto ao tema, técnicas de obtenção e indivíduos semelhantes) e pertinência (documentos que correspondam ao objetivo da análise); c) formulação de hipóteses e objetivos de exploração; d) referenciação de índices de inferências e indicadores; e e) preparação do formal do material (BARDIN, 2016, p. 127).

Ainda, de acordo com a autora a exploração do material trata-se de uma “(...) aplicação sistemática de decisões/regras já tomadas, aplicadas manualmente ou por computador, para a decomposição dos dados”. Assim, a “unidade de registro pode ser concebida como a unidade de significação, visando a categorização e contagem frequencial por meio da semântica ou tema”. Por fim, a análise dos dados coletados “(...) devem ser trabalhados para serem significativos, seja através de operações estatísticas, síntese/seleção de resultados ou por meio de inferências e interpretações (BARDIN, 2016, p. 133).

A fim de ilustrar as etapas seguidas para o desenvolvimento da pesquisa, tendo por base o fluxograma esquemático de análise de conteúdo de Mendes e Miskulin (2017), a respeito do referencial teórico de Bardin (2016) para a presente pesquisa assim restou estabelecido:

FIGURA 1 – Etapas da Pesquisa



Fonte: A autora (2022).

Para a autora ocorre a “(...) escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final” (BARDIN, 2016, p. 125). Neste momento foram definidos os critérios de inclusão e exclusão referentes ao material coletado, separando as falas transcritas das entrevistas para a estruturação de categorias de sentido, a fim de elencar o agrupamento de informações. Optou-se no presente trabalho pela análise de dados heurística por meio de unidades de significação, que para Bardin (1997) pode ser conceituada como:

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (p. 42).

Nesse sentido, de acordo com a autora:

Uma hipótese é uma afirmação provisória que nos propomos verificar (confirmar ou infirmar), recorrendo aos procedimentos de análise de uma suposição cuja origem é a intuição e que permanece em suspenso enquanto não for submetida à prova de dados seguros. O objetivo é a finalidade geral a que nos propomos (ou que é fornecida por uma instância exterior), e o quadro teórico e/ou pragmático, no qual os resultados obtidos serão utilizados (BARDIN, 2016, p. 128).

A segunda etapa consiste na exploração do material, após a fase da análise, com a sistematização das decisões, entendido como a fase de execução e detalhamento do conteúdo coletado, com a significação temática baseada nas inovações democráticas de Graham Smith (2009), identificando e reagrupando em *categorias de sentido*, em conformidade com o desenho institucional do autor, sob a premissa de compreender significados e interpretar narrativas apresentadas (BARDIN, 2016). Na terceira etapa, houve o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação dos dados, possibilitando inferências sobre o material reunido, juntamente com a coleta de dados empíricos desta pesquisa.

Os dados obtidos foram organizados em conformidade com os quatro bens democráticos de Graham Smith, categorizados em quatro núcleos de sentido: *inclusão*; *controle popular*; *julgamento ponderado*; e *transparência*, os quais serão melhor detalhados nos capítulos vindouros.

3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL E HISTÓRICO DO CONTROLE SOCIAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA

As condições em que as pessoas vivem e morrem são (...) moldadas por forças políticas, sociais e econômicas (Organização Mundial da Saúde, 2008).

3.1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O CONTEXTO HISTÓRICO

Definem-se como direitos humanos os direitos essenciais da pessoa e seu reconhecimento se dá como figura essencial para o desenvolvimento da civilização. Têm-se como direitos humanos os direitos e liberdades assegurados constantes nas declarações e pactos internacionais de direitos humanos, assim considerados por pertencerem a todo o indivíduo em qualquer lugar do mundo (PIOVESAN, 2017).

Os direitos humanos possuem destacada posição na hierarquia do ordenamento jurídico apresentando características que elevam seu poder e seu âmbito de atuação, quais sejam: imprescritibilidade; inalienabilidade; irrenunciabilidade; inviolabilidade; universalidade; efetividade; interdependência e complementaridade (COMPARATO, 1989). Por isso são considerados direitos de cunho intransferível e inegociável, pois se tratam de direitos indisponíveis não estando sujeitos à renúncia (SILVA, 2020). Nesta seara, cabem aos Estados Democráticos a promoção dos direitos humanos independentemente do sistema político, econômico e cultural interno, uma vez que tais direitos se sobrepõem aos demais direitos existentes (MUCIDA, 2014).

A tática nazista de destruição e barbárie em massa promovida na segunda Grande Guerra (1939-1945), que condicionava a titularidade e poder a determinada raça fez emergir a necessidade de criação de um sistema mundial protetivo e proibitivo de novas violações dessa natureza (PONCIANO, ALMEIDA, 2009). A era da descartabilidade da pessoa humana e da banalização da vida deveria encontrar seu fim, em tese, em um sistema consolidado, universal e internacional de proteção de direitos. Com isso, em 10 de dezembro de 1948 foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um documento de extrema importância na defesa e na proteção dos direitos humanos na esfera internacional (BERTONHA, 2010; PIOVESAN, 2017).

No Brasil, a defesa à democracia ganhou força no contexto pós-guerra mundial, com a promulgação da Constituição de 1946, posteriormente enfraquecida com o golpe militar de 1964 contra o governo eleito pelo povo (PAIVA; TEIXEIRA, 2014). Sob o discurso de reinstauração da ordem, do fortalecimento da economia e do regime

democrático, o regime militar permaneceu no poder até 1985, quando, por meio de eleições indiretas, foi convocada a Assembleia Geral Constituinte, que culminou com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (NATALINO et. al, 2009).

As Constituições possuem o sentido semântico de construir, afirmar, estabelecer ordem, sob o firme propósito de legitimar e proclamar a soberania pertencente a um povo, legalizando seu poder e representação (COLOMBANO, 2017). Ao defender o constitucionalismo baseado na aplicação dos direitos fundamentais, Bonavides (1999) destaca que “(...) fora da Constituição, não há instrumento ou meio capaz de fortalecer a sobrevivência democrática das instituições”.

O ideal democrático advindo da Constituição Federal de 1988 acabou por convergir os três poderes sob o fiel do pêndulo da soberania popular. Com isso, houve maior fomento a princípios como liberdade, igualdade, saúde, educação, justiça, segurança e muitos outros direitos sociais e humanos a direitos como o equilíbrio na vida de relações sociais (BITTENCOURT, 2017).

Configuram fundamentos da Carta Constitucional de 1988: Estado democrático de direito; cidadania; soberania popular; dignidade da pessoa humana; valor social do trabalho; livre iniciativa e pluralismo político (art. 1º). Todos esses valores, além de outros subsidiários, proíbem o legislador ordinário de criar normas que contrariam o disposto na Constituição, em especial, as que possam cercear a participação política do cidadão (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A união destes ideais representa o verdadeiro poder social, quando então a Constituição, instituição máxima de um Estado Democrático, confere aos seus cidadãos a força política e legal para a defesa de interesses comunitários (SANTOS; AVRITZER, 2002). Tais valores podem ser encontrados já no preâmbulo da Constituição de 1988, que assim dispõe:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica de controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988).

A democracia, tal qual conhecemos, caracteriza-se por duas principais formas: a *representativa* e a *participativa*, a qual origina a democracia *deliberativa*. Para Avrtizer

e Domigues (2000, p. 27), o ponto fundamental é a forma como as decisões são tomadas, transcendendo e superando o “modelo decisionístico de deliberação”.

Segundo Aldé (2011), a *democracia representativa* ocorre por meio de representante eleito para a ocupação de um determinado cargo político, com a proposta de transferência do poder decisório, a fim de defender os interesses da comunidade que o elegeu.

Apesar da *democracia representativa* denotar o sentido de personificação de interesses comunitários que ocorrem por meio do voto e da representação, seu exercício apresenta enormes fragilidades, sendo permeada por relações desiguais de poder, representatividade dissimulada de interesses sociais, diferentes influências políticas sobre determinados grupos sociais dentre outras inúmeras barreiras que transpassam o universo político e que deturpam o verdadeiro sentido democrático (SANTOS; AVRITZER, 2002; FERRO, 2014). Tais adversidades são possíveis vez que há “(...) baixos níveis de participação e de fiscalização na tomada de decisões” por parte dos representados (JARDIM, 2011, p. 08).

Já na *democracia participativa*, é o povo que exerce diretamente o poder sobre as decisões do Estado, na qualidade de titular legítimo (ALDÉ, 2001). Este modelo democrático instituído pela Constituição de 1988 é uma alternativa para diminuir a dominação e manipulação nas decisões políticas, com participação cidadã ou representada por movimentos sociais em espaços de negociação e participação política, no controle das ações públicas e na promoção de direitos sociais (AVRITZER, 2007).

Como princípio norteador, a democracia participativa possui a característica de proporcionar participação política inclusiva para diferentes atores sociais, que poderão colocar em pauta interesses de determinada parcela da população, que por vezes é excluída nas tomadas de decisões. Se de um lado as relações de poder ocorrem sob mecanismos de dominação e manipulação de determinados segmentos sociais, de outro, há previsão constitucional para a possibilidade de correção de tais falhas democráticas ao garantir a participação da comunidade na defesa de diferentes interesses sociais, com a inclusão de diversos atores na agenda política, inclusive aqueles que até então eram excluídos (AVRITZER, 2007; FERRO, 2014).

Para Luchmann (2002, p. 01) “trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública da coletividade de cidadãos livres e iguais”, para

que decisões políticas sejam fruto de discussão em que todos tenham condições iguais de participação, em busca do consenso (PREDIGER, 2020).

Entretanto, apesar dos inúmeros desafios que a participação social possui para influenciar a agenda política, a garantia de participação política de diferentes grupos como associações e lideranças comunitárias por si só não promove o debate e a construção de soluções conjuntas para políticas públicas (JARDIM, 2011; GOHN, 2011). A estruturação desta possibilidade de participação política se dá o nome de *democracia deliberativa*, a qual propõe a estruturação de arenas de debate entre partes em posição de igualdade, com argumentação e equilíbrio de participação, a fim de buscar a deliberação conjunta de propostas. Que, para Bohman (1997, p. 08) representa que “(...) a razão pública é exercida não pelo Estado, mas primeiramente na esfera pública de cidadãos livres e iguais”.

Em um processo político institucionalizado, os cidadãos participam da arena de discussão e contribuem para o debate, por meio da argumentação e discussão, a fim de guiar decisões políticas. Como resultado, em teoria, ocorre a discussão de sob diferentes ângulos para determinados problemas; resultados mais justos para grupos politicamente mais fragilizados; discussão aberta e pública a fim de coibir interesses individuais; decisões mais legítimas com a inclusão e empatia a minorias. Com isso, apesar de todos os riscos inerentes a processos políticos, há um maior compromisso entre os diferentes indivíduos, com maior o consenso e amparo na tomada de decisão política (AVRITZER, 2002).

Em que pesem todos os desafios existentes para que a participação social possa vir a influenciar a agenda política, a garantia de participação de diferentes atores sociais e organizações comunitárias promove o debate e ampara a construção da cidadania e, com isso, ao menos em tese, transforma a postura da comunidade de mera recebedora de serviços públicos para a condição de participante e contribuinte nas decisões políticas (JARDIM, 2011; GOHN, 2011; FERRO, 2014).

Com isso, procurando dar suporte à constituição da democracia participativa e deliberativa no Brasil, foi estruturado o Controle Social, que é um instrumento que possibilita a participação da população em debates de interesses da coletividade, além da configuração e acompanhamento da execução de diferentes políticas públicas. É por meio do Controle Social que demandas comunitárias podem ter maior assertividade, com a possibilidade de buscar garantir a prestação de contas por parte

dos gestores e o combate a corrupção (PIO DA SILVA, et. al., 2018; BARDDAL; TORRES, 2020).

Em sua proposta original, o Controle Social se organiza por meio de *conferências e conselhos de políticas públicas*, os quais, nos âmbitos municipais, estaduais e federal, configuram-se como espaços em que representantes de diferentes segmentos sociais podem apresentar demandas próprias ou de seus representados (BARDDAL; TORRES, 2020).

Já as *conferências* foram erigidas como instâncias colegiadas de realização periódica que possibilitam a análise, discussão e elaboração de propostas voltadas a guiar diferentes políticas públicas. Os *conselhos de políticas públicas*, por sua vez, são espaços compostos por representantes do poder executivo e da sociedade civil que se reúnem de forma periódica para a discussão e acompanhamento longitudinal da execução de determinadas políticas públicas, fortalecendo a democracia no contexto brasileiro (FERRO, 2014; PIO DA SILVA, et. al., 2018).

Tanto as conferências quanto conselhos de políticas públicas foram formulados para serem compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, os quais, em conjunto, trabalham para a formulação de políticas públicas em um processo de gestão descentralizada e participativa. A proposta, de modo geral, promove o debate e a discussão pluralizada para a viabilização e construção conjunta de possíveis soluções para problemáticas comunitárias (FERRO, 2014).

O processo maturacional da democracia está em constante evolução e, embora explanado com a brevidade aqui necessária, é uma formação de múltiplas possibilidades. A democracia não pode ser limitada a conceitos restritos, em razão de que "(...) não está tanto em representar opiniões, mas em como elas são construídas" (VILLASANTE, 1999, p. 100). Portanto, para a compreensão desta fração de estudo, o objeto se limitará ao funcionamento e atuação dos conselhos de políticas públicas, em um primeiro momento quanto ao formato de exercício e características, para, na sequência, detalhar as características existentes nos respectivos conselhos de políticas públicas da pessoa idosa.

3.2 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conselhos de direitos, também denominados como conselhos populares, conselhos gestores, conselhos de políticas públicas, conselhos deliberativos e

setoriais, possuem fundamento constitucional, visando a participação do cidadão na formulação de políticas públicas. São espaços colegiados, permanentes e que debatem assuntos alusivos às políticas públicas, compostos por representantes da sociedade civil e governamentais, responsáveis pela formulação, fiscalização e promoção de políticas públicas. É possível observar divergências conceituais em relação a nomenclatura dos conselhos, “não havendo um padrão classificatório por parte dos pesquisadores, sendo chamados de conselhos setoriais, conselhos de gestão ou conselhos de políticas públicas” (ALLEBRANDT, 2003, p. 05).

Os conselhos podem estar vinculados a implementação de determinadas ações, como os conselho gestores de alimentação escolar, vinculados a programas governamentais, ou conselhos de políticas setoriais, para atuarem na esfera de direitos de caráter universal, como os de saúde, educação e assistência social. Existem os conselhos temáticos, com atuação em temas transversais que permeiam tanto direitos como comportamentos dos indivíduos em sociedade, como os de direitos humanos, violência, antidrogas. Existem ainda os conselhos de competência territorial, que atuam na formulação e gestão de políticas de caráter universal, com o recorte a uma determinada jurisdição, como conselhos municipais de determinadas políticas e ainda, os conselhos globais, de caráter mais geral e de temas transversais, como os de desenvolvimento municipal, por exemplo ou desenvolvimento urbano (ALLBRANDT, 2003).

Para fim de padronização e não confusão conceitual, para o presente material não serão discutidas as variações conceituais acerca da nomenclatura, sendo padronizados para fins desta pesquisa como conselhos de políticas públicas. Raichelis (2006) os definem da seguinte forma:

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos (p. 11).

No Brasil, os conselhos possuem importante papel na democratização de políticas públicas, vez que atuam nas mais variadas áreas do conhecimento, como saúde, educação, garantia de direitos, entre outros. A partir da necessidade de garantir

um maior acompanhamento pela população das ações e recursos públicos, assim como a atuação de seus gestores, os conselhos de políticas públicas ganharam espaço na gestão brasileira, contribuindo com a discussão, estruturação e tomada de decisão política (ALMEIDA; CAIRES; TATAGIBA, 2015; BUHRER, 2017).

Para Gohn (2016), a criação dos conselhos de políticas públicas foi impulsionada por uma necessidade de aproximação do poder executivo de movimentos e organizações comunitárias, como também de setores organizados da sociedade civil, que ansiavam por maior abertura nas discussões da agenda política (GOHN, 2016). Com isso, foi oportunizada a presença de variados grupos comunitários, inclusive possibilitando a presença de grupos há tempos considerados excluídos, com previsão constitucional de participação direta de sujeitos nas políticas públicas das mais variadas áreas (ABERS; KECK, 2008).

Considerando que, quanto maior for a participação popular, mais qualificadas e próximas dos anseios da população serão as políticas públicas, os conselhos contribuiriam para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, reconhecendo inclusive, novas formas de participação social (DEBERT; OLIVEIRA, 2016).

Como resultado ao propósito constitucional original, o que se espera na prática é o compartilhamento de poder de decisão sobre o planejamento e gestão de políticas públicas governamentais, com maior controle dos recursos públicos e o fortalecimento da cidadania (AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016). Para alguns autores,

Os conselhos representam um avanço nos dispositivos democráticos de uma sociedade, dado que são compostos por representantes estatais, representantes da sociedade civil e representantes de prestadores de serviços de interesse público. Essa composição torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e na execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas e ampliando a fiscalização do Estado pela sociedade. Considerando que, quanto maior for a participação popular, mais qualificadas e próximas dos anseios da população serão as políticas públicas, os conselhos contribuiriam para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, reconhecendo, inclusive, novas formas de participação social (DEBERT; OLIVEIRA, 2016).

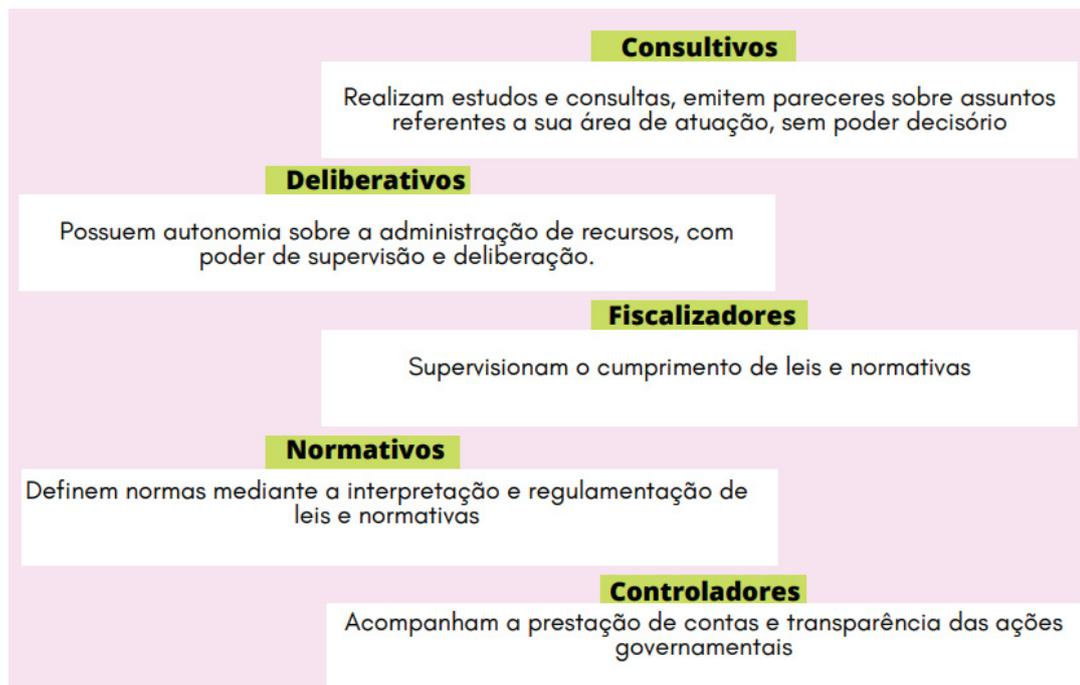
Quanto ao campo de atuação, os conselhos atuam nas três esferas de governo, possuindo como característica comum o fato de serem espaços compartilhados, permanentes, autônomos, plurais e paritários, compostos por representantes governamentais, não governamentais, por profissionais autônomos e representativos,

além de usuários de determinada política pública (MARTINS et al, 2008; IPEA, 2013; AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016).

Os conselhos de políticas públicas são guiados para a promoção e defesa dos direitos e interesses coletivos, atuantes em diversos segmentos e áreas de atuação. De acordo com a sua instituição legal, os conselhos podem ser classificados como consultivos, deliberativos, normativos, fiscalizadores e/ou controladores (MARTINS, et al., 2008; IPEA, 2013; BUVINICH, 2014).

Os conselhos podem possuir uma ou combinar diversas funções. Podem ser *consultivos*, como aqueles que promovem o assessoramento e promoção a estudos e consultas, com a apresentação de opinativos sobre determinados assuntos relativos à sua área de atuação. Podem ser *deliberativos*, sendo aqueles que possuem o poder de supervisão e deliberação sobre assuntos e temas concernentes a sua temática; *Fiscalizadores*, os quais possuem o poder de supervisionar o cumprimento das normas e legalidade das ações governamentais; *Normativos*, voltados a definir normas, interpretar e regulamentar a aplicação de leis e normativas no âmbito da administração pública; e *Controladores*, como aqueles que acompanham a prestação de contas e transparência das ações governamentais (BUVINICH, 2014).

FIGURA 2 – Perfil dos Conselhos de Políticas Públicas



Fonte: Adaptada de BUVINICH (2014).

Embora a divisão acima apresentada possua um caráter didático, os conselhos podem possuir uma ou mais das características apontadas. A título de exemplo, o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Curitiba (CMDPI) foi criado como um órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador da política da pessoa idosa (art. 1.º, Lei Municipal 11.919/2006). Mesmo em conselhos de políticas públicas criados exclusivamente com o propósito apenas consultivo ou normativo, as discussões que ocorrem nos conselhos são legítimas, uma vez que são pautadas por princípios norteadores como a igualdade participativa, inclusão, pluralismo e o direito a ser ouvido (SMITH, 2009; BUVINICH, 2014).

Sua natureza deliberativa significa que o colegiado tem autoridade e competência para intervir, formular, propor alterações, acompanhar e avaliar as políticas públicas e ações privadas destinadas ao atendimento da pessoa idosa, incentivar e/ou propor, junto aos poderes e autoridades competentes, a criação dos fundos especiais da pessoa idosa em sua instância político-administrativa. Já a natureza paritária significa que o conselho deve ser constituído por igual número de representantes do governo e da sociedade civil local. Com estas características o conselho constitui espaço propício para o exercício da participação direta e do controle democrático das políticas destinadas ao atendimento da pessoa idosa (SOUZA, 2018).

Para Mezzaroba e Strapazzon (2012), o interesse comunitário, objeto idealizado por parte dos conselhos, é um conceito em construção. Determinada tomada de decisão pode não ser de interesse de todos, mas pode ser benéfico e ofertar melhoria das condições de vida para determinada parte da população.

No que diz respeito ao processo deliberativo, Fuks e Perissionotto (2006) ensinam que ele ocorre em quatro diferentes etapas, a saber: *a*) apresentação de um tema para análise dos presentes; *b*) o momento da discussão, com a abertura de questionamentos e contribuições dos presentes; *c*) o encaminhamento da proposta a ser votada pelos conselheiros; *d*) a aprovação ou não da proposta, com a deliberação da decisão tomada (FUKS; PERISSIONOTTO, 2006).

Significa dizer que as deliberações realizadas por instituições paritariamente constituídas podem oferecer maior protagonismo a seus participantes, possibilitando a discussão entre indivíduos com o mesmo grau de autoridade, prevalecendo o melhor argumento. Neste formato, as funções dos conselhos tendem a gerar decisões mais eficientes e democráticas (GOMES, 2015).

Uma alternativa possibilitada aos conselhos de políticas públicas é a instituição por lei de um *fundo público especial*, vinculado ao respectivo ente federado, formado

para a captação de recursos a serem aplicados em projetos, ações e atividades voltadas ao atendimento de objetivos determinados, sob a orientação e supervisão do conselho gestor ao qual o fundo esteja vinculado. Para o art. 71 da Lei 4.320/1964 se constituem como fundos especiais “(...) o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços” (BRASIL, 1964).

Um fundo especial público deve ser criado para uma finalidade específica e a sua lei de criação deve mencionar quais receitas comporão o fundo e como será realizada a sua destinação e utilização. O fundo especial prevê a possibilidade de captação e aplicação de recursos para o desenvolvimento de projetos, devidamente aprovados em reunião ordinária pelo colegiado, a ser gerido e administrado conforme princípios constitucionais de administração pública (ALMEIDA, 2019).

Entretanto, importante destacar que um fundo especial é vinculado administrativamente ao poder público, com CNPJ e conta bancária exclusiva, além de destinação específica ao fim para o qual foi criado. O detalhamento quanto ao seu funcionamento, financiamento e prestação de contas deve ser realizado por meio de regramento em decreto próprio (ALMEIDA, 2019).

Os recursos oriundos de fundos vinculados a conselhos de políticas públicas possuem natureza complementar e representam uma alternativa de fomento a áreas entendidas como de especial relevância, não excluindo a obrigação primária do Poder Público. Para que ocorra uma maior assertividade quanto aos objetivos a serem alcançados por um fundo especial é recomendado que seja realizado um *Plano de Aplicação* para que o conselho gestor conheça a realidade da sua área de atuação e que, com isso, possa direcionar as receitas do respectivo Fundo para o atendimento do que se faz mais prioritário (IPEA, 2019; BRASIL, 2020).

Com o advento da Lei 12.594/2012, a qual regulamentou o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), cada fundo especial pode receber 1% do Imposto de Renda devido por parte de empresas que adotam o Lucro Real como regime tributário ou 6% sobre o imposto de renda de pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual. Com isso, houve o fomento a conselhos de políticas públicas para o exercício de ações os quais podem capitalizar recursos para ações de seus fundos especiais (BRASIL, 2012)².

² <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/educacao-fiscal/educacao-fiscal/projeto-destinacao/legislacoes/lei-no-12-594-de-18-de-janeiro-de-2012-1> Acesso em 20/10/2022.

Assim, a efetividade de um conselho está diretamente ligada as regras de criação destes espaços e a maneira como estes funcionam. São alguns exemplos de atuação dos conselhos: aprovar ou não determinadas gastos orçamentários; análise de prestação de contas; formas de publicização de informações por parte da gestão; atendimento a interesses coletivos; controle político das ações governamentais; dentre outros (MARTINS, et. al., 2008; BUVINICH, 2014).

A estrutura dos conselhos de políticas públicas é definida por meio de lei própria, a qual institui e define os critérios para o seu funcionamento. Normatizações complementares definem outras regras como: calendário de reuniões; eleição e alternância de presidência; representatividade, entre outros fatores (AVRITZER, 2008; MARTINS, et al., 2008).

Para Buvinich (2014), os conselhos de políticas públicas podem ser classificados como *bipartites*, formados pelo governo e sociedade civil; *tripartites*, compostos por membros do governo, trabalhadores/usuários e empregadores/prestadores de serviços ou *múltiplos*, com composição de membros do governo, trabalhadores, usuários, representantes da sociedade civil, especialistas, convidados, entre outros. Já quanto ao equilíbrio da composição, podem ser *paritários*, com mesmo número de representantes em igualdade de participação ou *não paritários*, com diferentes números de participantes e votantes (BUVINICH, 2014).

FIGURA 3 – Classificação dos Conselhos de Políticas Públicas



FONTE: Adaptada de BUVINICH (2014).

Os conselhos são compostos por representantes governamentais indicados pelo Chefe do Poder Executivo e por membros eleitos pela sociedade civil, com representação por duas diferentes formas: conselheiros provenientes de determinada sociedade civil organizada ou o cidadão ordinário (MARTINS et al. 2008; IPEA, 2013; LIMA, 2014).

4 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA PESSOA IDOSA

Nunca duvide que um pequeno grupo de pessoas conscientes e engajadas possa mudar o mundo. De fato, foi somente assim que o mundo mudou.

Fritjof Capra

No âmbito internacional, a primeira discussão sobre os direitos da pessoa idosa foi promovida no ano de 1982 pela Organização das Nações Unidas (ONU) que convocou a Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento em Viena, Áustria. A partir deste debate, emergiram conferências, assembleias e princípios e a partir deste encontro, originou-se o Plano Internacional sobre Envelhecimento de Viena, que consistiu no primeiro documento internacional sobre o tema envelhecimento e direitos das pessoas mais velhas (ALVINO, 2015). Como metas principais, o referido documento dispôs:

Fortalecer a capacidade dos países para abordar de maneira efetiva o Envelhecimento de sua população; atender as preocupações e necessidades especiais das pessoas de mais idade e fomentar uma resposta internacional adequada aos problemas do envelhecimento. O plano apresentava medidas para o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional e o aumento das atividades de cooperação técnica, em particular entre os próprios países em desenvolvimento (ALVINO, 2015, p. 39).

No Brasil, o marco legal para o reconhecimento da cidadania e dos direitos sociais da pessoa idosa emergiu com o advento da Constituição Federal de 1988, que inovou o ordenamento jurídico pátrio ao assegurar direitos previstos e consagrados internacionalmente (ESCORSIM, 2021).

O Estado Brasileiro, pela primeira vez, uma Constituição Federal incumbiu a tarefa de cuidado de pessoas idosas à família, à sociedade e ao Estado (art. 230), assegurando pressupostos como “(...) a dignidade da pessoa humana” (art. 1.º) e a “(...) promoção do bem de todos, sem preconceitos com relação a idade” (art. 3., IV), que firmaram campo ao respeito aos direitos fundamentais dos idosos em seus aspectos individual, comunitário e social (BRAGA, 2005).

Com isso, houve a abertura para a implementação da Política Nacional do Idoso (PNI), regulamentada pela Lei 8.842 de 04 de janeiro de 1994, a qual criou o Conselho Nacional do Idoso (CNDI) e reforçou a importância da existência de espaços de discussão de políticas públicas para pessoas idosas, compelindo estados e municípios à criação de conselhos de políticas públicas e à destinação de orçamento para ações voltadas a esta parcela da população.

De acordo com o artigo 7.º da PNI, os conselhos de políticas públicas da pessoa idosa devem existir para que possam realizar “(...) a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da Política Nacional do Idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas”.

Trata-se de um espaço criado especialmente para deliberar e definir diretrizes de políticas sociais voltadas para a segmento idoso da população; fiscalizar serviços e atendimentos de entidades públicas e privadas; e articular projetos e atividades que possam contribuir para a solução de problemas que afetam essa parcela da população (DEBERT; OLIVEIRA, 2016, p. 520).

O conselho gestor de políticas públicas para pessoas idosas possui como característica principal o fato de ser um espaço de representação e interlocução junto à comunidade para a busca de soluções compartilhadas. Com isso, um conselho de direitos da pessoa idosa deve ser um espaço consultivo, normativo, deliberativo e formulador de políticas voltadas a este segmento da população, em que pese, na prática, ainda carecer de regramentos para potencializar tais funções (FERNANDES; ANDRADE, 2019).

Operacionalmente, os membros dos conselhos se encontram de acordo com a periodicidade estabelecida pela sua lei de criação. Suas reuniões, também chamadas de plenárias, ocorrem na frequência estabelecida por um regimento interno, com pauta a ser discutida pelos conselheiros, convidados e ouvintes. Os encontros são públicos, previamente publicizados e abertos à comunidade, com o objetivo de discutir e avaliar as necessidades das pessoas idosas, com votação entre conselheiros sobre as alternativas existentes para determinada problemática.

A função de conselheiro, por sua vez é considerada de relevante interesse público e a composição do conselho deve privilegiar uma heterogeneidade de experiências de modo a evitar a representação elitizada de conselheiros (DEBERT; OLIVEIRA, 2016; FERNANDES; ANDRADE, 2019)

4.1 O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA (CNDI)

O CNDI foi criado pela Lei n.º 8.842 de 04 de janeiro de 1994 e posteriormente regulamentado por meio do Decreto n.º 4.227 de 13 de maio de 2002, sediado no Ministério da Justiça. O Conselho é um órgão de natureza e deliberação colegiada, instituído com o objetivo de “viabilizar o convívio, a integração e a ocupação do idoso

na sociedade, mediante sua inclusão no processo de formulação de políticas públicas destinadas a seu grupo social” (BRASIL, 1994; BRASIL 2002; IPEA, 2013).

Os principais articuladores da criação do CNDI foram a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação Nacional de Gerontologia (ANG), a Sociedade Brasileira de Geriatria (SBG) e a Sociedade Brasileira de Gerontologia (SBGG) (ALCÂNTARA, 2016).

No ano de 2004, por meio do Decreto n.º 5.109, foi instituída a paridade e o caráter deliberativo ao Conselho Nacional, o qual passou a fazer parte do Ministério da Previdência e Assistência Social e em 2009 integrou a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, vinculada ao Ministério da Justiça (BRASIL, 2004; SOUZA; MACHADO, 2018).

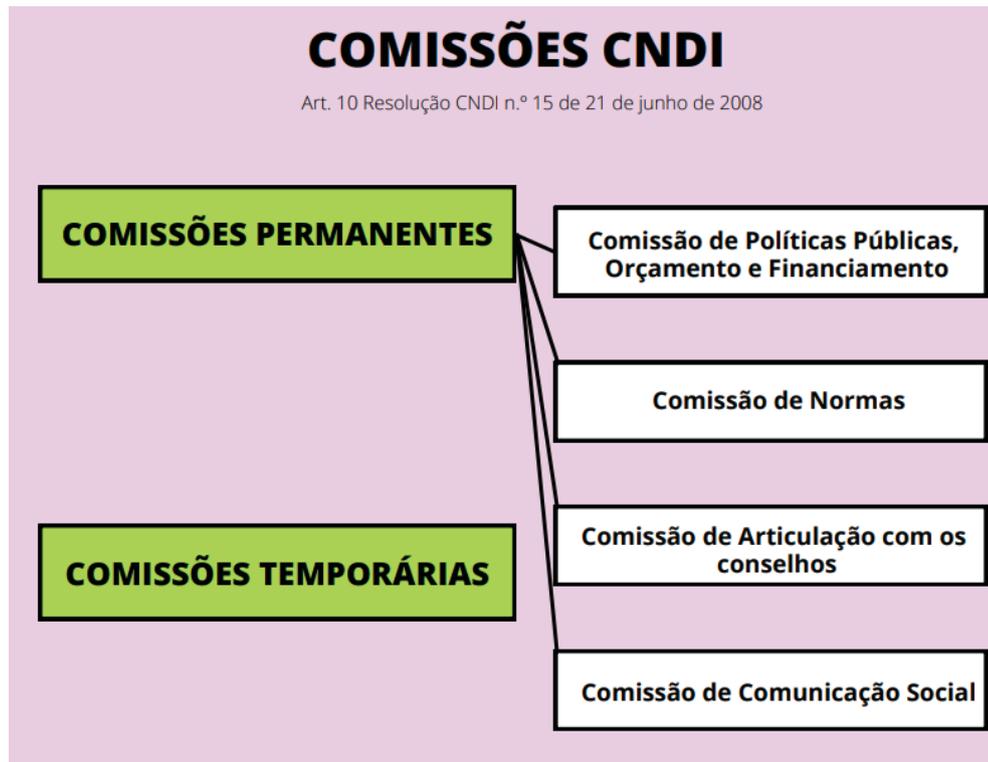
Os conselheiros representantes da sociedade civil devem fazer parte à uma entidade civil organizada, com atuação em âmbito nacional na promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa. Em conformidade com o Regimento Interno do CNDI, é considerada “(...) organização da sociedade civil a entidade de direito privado sem fins lucrativos, de interesse e/ou de utilidade pública que tenha atuação no âmbito nacional, com representação em no mínimo cinco unidades da federação e três regiões” (SOUZA; MACHADO, 2018, p. 3193).

Dentre as suas principais atribuições, o CNDI possui a competência de elaborar, implementar, acompanhar e avaliar a PNI observando as diretrizes estabelecidas em jurisdição nacional e instrumentos infraconstitucionais, como o Estatuto da Pessoa Idosa. Além disso, possui como uma de suas principais funções a promoção de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação, programas e projetos destinados a efetividade dos direitos da pessoa idosa além de coordenar a Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (SOUZA; MACHADO, 2018).

O CNDI é composto por um plenário, comissões permanentes, temporárias e secretaria executiva, a qual promove apoio administrativo, técnico e jurídico, para subsidiar os trabalhos do conselho. Cabe a ela convocar reuniões, elaborar atas e documentos oficiais, além de prestar o assessoramento para todas as atividades a serem desempenhadas pelo coletivo (POMPEU; CABRAL, 2020).

De acordo com a Resolução de n.º 15, de 21 de junho de 2008, publicada no DOU em 14 de julho de 2008, a qual instituiu o Regimento Interno do Conselho, as comissões permanentes se dividem nas seguintes categorias:

FIGURA 4 – Comissões do CNDI



Fonte. A Autora (2022)³

A duração do mandato de conselheiro representante da sociedade civil é bianual e, com as alterações ocorridas nos últimos anos em âmbito federal, faz-se necessário esclarecer como e em que formato as alterações que vem ocorrendo, o que, até o presente momento, continuam em curso.

A composição do CNDI foi inicialmente instituída por meio do Decreto 4.227/2002, o qual foi criado com caráter consultivo, permanente e sem paridade, sediado no Ministério da Justiça. Posteriormente, por meio do Decreto 5.109/2004, o CNDI passou a ser composto de 28 membros igualmente divididos entre representantes de instituições governamentais e instituições da sociedade civil organizada, assim distribuídos:

- Art. 3.º O CNDI tem a seguinte composição, guardada a paridade entre os membros do Poder Executivo e da sociedade civil organizada:
- I – um representante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e de cada Ministério a seguir indicado:
- a) das Relações Exteriores;
 - b) do Trabalho e Emprego;
 - c) da Educação;
 - d) da Saúde;

³ Referência: Resolução n.º 15 de 21 de junho de 2008.

- e) da Cultura;
- f) do Esporte;
- g) da Justiça;
- h) da Previdência Social;
- i) da Ciência e Tecnologia;
- j) do Turismo;
- l) do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- m) do Planejamento, Orçamento e Gestão; e
- n) das Cidades;

II - quatorze representantes de entidades da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, com atuação no campo da promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, que tenham filiadas organizadas em, pelo menos, cinco unidades da Federação, distribuídas em três regiões do País.

§ 1º Os representantes de que trata o inciso I, e seus respectivos suplentes, serão indicados pelos titulares dos órgãos representados.

§ 2º Os representantes de que trata o inciso II, e seus respectivos suplentes, serão indicados pelos titulares das entidades representadas.

(...)

Art. 4º Os membros de que trata o inciso II do art. 3º deste Decreto serão representados por entidades eleitas em assembleia específica, convocada especialmente para esta finalidade. § 1º A eleição será convocada pelo CNDI, por meio de edital, publicado no Diário Oficial da União, sessenta dias antes do término do mandato dos seus representantes.

Os critérios previstos em edital para a composição da Sociedade Civil organizada por parte do CNDI seguiam até o final de 2018 o seguinte formato:

QUADRO 1 - Critérios para a Composição do CNDI

Critérios para a composição do CNDI	
Organizações de trabalhadores Organizações de empregadores Órgãos fiscalizadores de exercício profissional Organizações de aposentados	Cada segmento tem direito a um representante com seu respectivo suplente
Organizações da comunidade científica Organizações de educação, ou lazer, ou cultura, ou esporte, ou turismo	Cada segmento tem direito a dois representantes com seus respectivos suplentes
Organizações de defesa de direitos Organizações de assistência social	Cada segmento tem direito a três representantes com seus respectivos suplentes

Fonte: Resolução CNDI n.º 15/2008
Referência: POMPEU; CABRAL (2020).

Em 14 de agosto de 2018 houve a publicação de edital para eleição de representantes da sociedade civil organizada para compor a gestão 2018/2020 do CNDI, o qual, após processo seletivo, passou a ser composto da seguinte forma⁴:

⁴ <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-pessoa-idosa-cndi/eleicoes-cndi-2018-2020> Acesso em 28/10/2022.

TABELA 1 - Composição do CNDI gestão 2018/2020

Sociedade Civil	Governamentais
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	Ministério das Cidades
Ordem dos Advogados do Brasil	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas	Ministério da Cultura
Associação Nacional de Gerontologia do Brasil	Ministério do Desenvolvimento Social
Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia	Ministério dos Direitos Humanos
Sindicato Nacional dos Trabalhadores, Aposentados, Pensionistas e Idosos	Ministério da Educação
Serviço Social do Comércio	Ministério do Esporte
Associação Nacional dos Defensores Públicos	Ministério da Justiça
Ass. Nacional de Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Federação Nacional das APAES	Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência Social
Associação Brasileira de Alzheimer	Ministério das Relações Exteriores
Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase	Ministério da Saúde
Pastoral da Pessoa Idosa	Ministério do Trabalho
Confederação Nacional das Instituições Financeiras	Ministério do Turismo

Fonte: Decreto n.º 5.109/2004 e website do CNDI⁵

Esta composição paritária de 28 membros permaneceu até o final de 2018, quando com o advento do Decreto 9.893 de 27 de junho de 2019, o Conselho Nacional passou a ser vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos. Com isso, houve a reformulação do CNDI, o qual deixou de possuir 28 assentos e passou para seis, compostos de três representantes governamentais e três representantes da sociedade civil organizada (POMPEU; CABRAL, 2020).

O CNDI em exercício emitiu nota pública, datada de 15 de maio de 2019, expressando o seguinte teor:

⁵ https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/copy_of_ConselheirosGesto20182020site.pdf Consultado em 02/11/2022.

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa – CNDI diante da publicação do Decreto n.º 9.893 de 27 de junho de 2019, vem, em estado de extrema perplexidade, à presença de todos que ainda clamam por um Estado Democrático de Direito, REPUDIAR, veementemente, o ato, INCONSTITUCIONAL e ILEGAL, que desconsidera o relevante serviço prestado por quase duas décadas por este colegiado, QUE SE CONSTITUI NUM IMPORTANTE E IMPRESCINDÍVEL ÓRGÃO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL (SBGG, 2019).⁶

Posteriormente à publicação, os membros do CNDI foram destituídos e novos conselheiros nacionais empossados, conforme o disposto no referido Decreto. Com a reformulação, a Presidência do CNDI passou a ser exercida por parte do Secretário da Pasta, sem alternância de gestão e o processo seletivo para a composição da Sociedade Civil passou a não mais permitir que entidades que recebam ou que tenham recebido recursos do Fundo Nacional do Idoso (FNI) nos últimos dois anos possam participar das eleições (BRASIL, 2019)⁷.

A partir de então, as reuniões passaram a ocorrer no formato híbrido, os membros que estiverem localizados no Distrito Federal acompanham a reunião presencialmente, enquanto os membros que estiverem localizados em outros entes federativos participarão da reunião por videoconferência (POMPEU; CABRAL, 2020).

A configuração do CNDI, após o Decreto, passou a ser representada da seguinte forma:

TABELA 2 - Composição CNDI Gestão 2019/2021

CNDI Gestão 2019/2021	
Presidente: Antonio Fernandes Toninho Costa	
Governamental	Sociedade Civil
Secretaria Nacional da Família	Ass. Amigos da Maior Idade - AMAI
Secretaria Nacional de Proteção Global	Ass. Brasileira do Cidadão Sênior - ABRACS
Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	Instituto Brasileiro de Direito de Família - IBDFAM

Fonte: CNDI

Posteriormente, por meio do Decreto 10.643/2021, houve a majoração do número de conselheiros, os quais passaram de seis para doze assentos, divididos em

⁶ Disponível em: <https://sbgg.org.br/nota-publica-do-conselho-nacional-dos-direitos-da-pessoa-idosa-cndi-sobre-a-publicacao-do-decreto-9-759-2019/> Acesso em 05/11/2022.

⁷ Art. 3.º, I, Decreto 9.893/2019.

seis vagas governamentais e seis vagas para representantes da sociedade civil⁸. Com isso, o CNDI teve alterada a sua composição, estruturação, competência e funcionamento originários:

Art. 3.º O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa é integrado por doze membros, observada a seguinte composição:

I – pelo Secretário Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que presidirá;

II – por representantes dos seguintes órgãos:

a) Ministério do Trabalho e Previdência;

b) Ministério da Educação;

c) Ministério da Cidadania;

e) Ministério da Saúde;

f) Ministério do Desenvolvimento Regional; e

III – por seis representantes da sociedade civil organizada, indicados por entidades selecionadas por meio de processo seletivo público e designados pelo Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

No Relatório de Gestão⁹, referente ao exercício 2019/2021, constam as alterações ocorridas em sede estrutural no CNDI, com a apresentação da nova configuração:

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI foi reestruturado pelo Decreto 9.893/2019 que dispõe sobre sua composição, competências e funcionamento. Desde então este Conselho vem exercendo com responsabilidade sua função de controle social e de órgãos fiscalizador na aplicação do Estatuto do Idoso, Lei 10.741/2003 e efetivo monitoramento das políticas públicas para pessoas idosas.

O CNDI possui caráter deliberativo, é paritário, com representantes da Sociedade Civil (3 assentos) e do governo (3 assentos). O processo de escolha dos membros da sociedade civil é realizado por processo eleitoral, a cada dois anos.

Na Gestão de 2019-2021, o CNDI foi presidido pelo Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, Antonio Fernandes Toninho Costa, conforme dispõe o artigo 3.º, I do Decreto n.º 9.893/2019.

Para o ano de 2021, foi instituída uma comissão composta por servidores da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, designada por meio da Portaria n.º 1.579 de 29 de abril de 2021, com o propósito de conduzir novo processo seletivo para eleição de entidades representantes da sociedade civil organizada.¹⁰ Encontram-se disponíveis no sítio eletrônico oficial as seguintes

⁸ <file:///C:/Users/55419/Downloads/edital-n-9-2021-processo-seletivo-eleicao-cndi-bienio-2021-2023.pdf> Acesso em 12/11/2022.

⁹ <file:///C:/Users/55419/Downloads/relatorio-de-gestao-cndi-2019-2021-final-compressed.pdf> Acesso em 11/11/2022.

¹⁰ <file:///C:/Users/55419/Downloads/portaria-1579.pdf> Acesso em 11/11/2022.

informações com relação ao processo eleitoral: edital, relação de entidades inscritas, relação de entidades habilitadas e não habilitadas, *link* de acesso para participação da eleição, lista de entidades eleitas¹¹. Entretanto, não estão disponibilizadas informações com relação ao processo de votação, quantidade de votos que cada entidade recebeu, como quem se encontrava na qualidade de votante. Após o resultado, a composição do CNDI para o biênio 2021/2023 do CNDI passou a contar com os seguintes representantes:

TABELA 3 - Composição CNDI Gestão 2021/2023

Sociedade Civil	Poder público
Associação Brasileira do Cidadão Sênior - ABRACS	Ministério da Cidadania - MC
Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos - ANADEP	Ministério da Educação - MEC
Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas - COBAP	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH (SNDPI)
Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF	Ministério da Saúde - MS
Confederação Nacional de Saúde - CNS	Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR
Serviço Social do Comércio - SESC	Ministério do Trabalho e Previdência - MTP

Fonte: Adaptada CNDI¹²

A presidência do CNDI continua a ser conduzida pelo Secretário da Pasta, Antonio Fernandes Toninho Costa, desde o advento do Decreto de 2019, o qual permanece no cargo até o presente momento¹³. A função de Vice-Presidência é escolhida por meio de eleição entre os membros da sociedade civil organizada e “designado pelo Ministro de Estado da Mulher, Família e dos Direitos Humanos” (BRASIL, 2019).¹⁴

Segundo Souza e Machado (2018), entre os principais temas discutidos nas reuniões do CNDI, destacam-se quatro principais eixos, a saber:

¹¹ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/eleicoes-2021-2023> Acesso em 15/11/2022.

¹² <https://www.gov.br/participamaisbrasil/composicao84> Acesso em 05/11/2022.

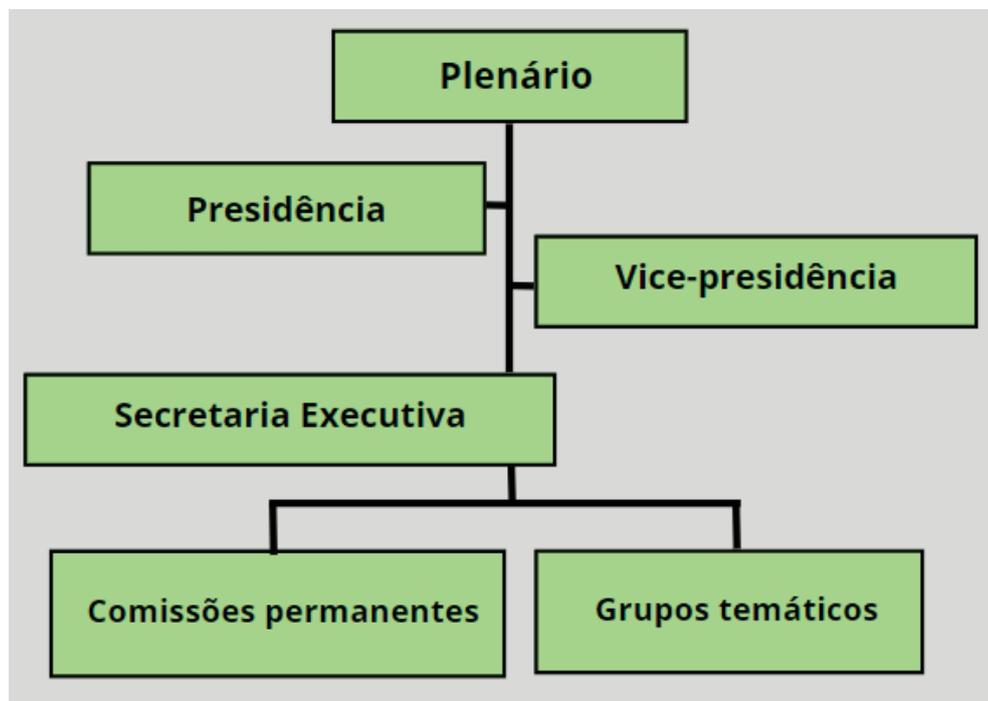
¹³ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/composicao84> Acesso em 13/11/2022.

¹⁴ Art. 3.º, § 7.º, Decreto 9.893/2019.

i) Legislação, adequação e efetivação da Política Nacional do Idoso e Estatuto do Idoso; ii) Fortalecimento do controle social; iii) Orçamento público federal voltado aos idosos; iv) Redes de promoção, proteção e defesa de direitos dos idosos (SOUZA; MACHADO, 2018, p. 3194)

O Regimento Interno existente, então instituído por meio da Resolução CNDI n.º 1 de 24 de junho de 2005, a composição do CNDI se configurava na seguinte ordem: plenário, secretaria, comissões permanentes e grupos temáticos.

FIGURA 5 – Configuração do CNDI



Fonte: A autora (2022).¹⁵

O Decreto n.º 5.109 de 17 de junho de 2004 foi revogado e, em seu lugar, houve o advento do Decreto 11.067 de 09 de maio de 2022, o qual institui em seu art. 2.º, §1.º que: “O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa elaborará e aprovará o seu regimento interno e suas alterações posteriores” (BRASIL, 2022). Porém até meados de novembro de 2022, oficialmente, não há qualquer informação acerca da criação ou existência do novo regimento. Portanto, a análise quanto a manutenção das Comissões Permanentes ou Temporárias, assim como suas funções e deliberações, restou prejudicada.¹⁶

¹⁵ Fonte: Regimento Interno CNDI.

¹⁶ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/legislacao-e-estatuto-do-idoso> Acesso em 07/11/2022.

As deliberações divulgadas por meio do sítio eletrônico oficial dizem respeito a tópicos aprovados em reuniões, as atas das reuniões encontram-se desatualizadas no sítio eletrônico oficial¹⁷ e a agenda com a data das reuniões ordinárias consta apenas a data, sem *link* de acesso ou horário da sessão, apesar de constar a informação de que serão realizadas no formato virtual.

4.1.1 Do Fundo Nacional dos Direitos do Idoso (FNI)

No ano de 2010 foi instituído o Fundo Nacional do Idoso (FNI) por meio da Lei 12.213 de 20 de janeiro de 2010, com o objetivo de financiar programas e ações destinados às pessoas idosas, criando condições para a promoção de “autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” (SOUZA; MACHADO, 2018, p. 3194).

O FNI é resultado de inúmeras discussões acerca da inexistência de “(...) incentivos fiscais, como a dedução de impostos, para doações em dinheiro feitas às instituições prestadoras de serviços voltados a população idosa” (ROZENDO, 2012, p. 286) e se tornou um “(...) poderoso instrumento de promoção de projetos da pessoa idosa, pois confere recursos para aplicação em programas e ações relativos à pessoa idosa” (POMPEU; CABRAL, 2019).

De acordo com Souza e Machado (2018), em 2010 foi instituído o Fundo Nacional do Idoso – FNI e autorizada a criação de Fundos congêneres nas esferas estaduais e municipais com o intuito de:

(...) financiar programas e ações a fim de assegurar os direitos dos idosos e criar condições para promover a sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. No entanto, sua finalidade é complementar, sendo vedada sua utilização para o financiamento de políticas de caráter continuado” (p. 3198).

Os recursos que compõem o FNI podem ser provenientes: i) Orçamento da União, dos Estados, dos Municípios ou Distrito Federal; ii) por contribuições de governos e instituições internacionais; e iii) por meio de doações de pessoas físicas e jurídicas, por meio do Imposto de Renda e a administração pertence ao Poder Executivo, sendo “competência do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa

¹⁷ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/atas-de-reunioes9> Acesso em 10/11/2022.

gerir o Fundo Nacional do Idoso e fixar critérios para a sua utilização” (SOUZA; MACHADO, 2018, p. 3194).

No FNI também ocorreram alterações estruturais, instituídas por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 187/2019, posteriormente convertida em Emenda Constitucional n.º 109 de 15 de março de 2021, a qual realizou ajuste fiscal para a concessão de auxílio emergencial residual para enfrentamento das consequências sociais e econômicas decorrentes da pandemia de COVID-19. Com isso, o artigo 168 da Constituição Federal passou a ser redigido com a seguinte redação:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

O teor do artigo constitucional prevê que, em caso de eventual *superavit* ou saldo positivo em fundos públicos no término do ano em exercício, os valores remanescentes serão transferidos ao caixa do Tesouro do ente federativo. A referida Emenda à Constituição especificou que durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional, decretado por iniciativa privativa do Presidente da República, a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes:

Art. 167 – F. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o artigo 167-B desta Constituição:

(...)

II - o *superávit* financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública (BRASIL, 2021).

No Portal da Transparência, vinculado a Controladoria-Geral da União, há informações com relação as receitas e despesas previstas para os exercícios por parte do FNI, o qual arrecadou um total de R\$ 110,8 milhões entre os anos de 2013 e 2020¹⁸.

¹⁸ <https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/30914-fundo-nacional-do-idoso> Acesso em 10/11/2022.

De acordo com o Ministério da Economia, em janeiro de 2021 a Dívida Pública Federal, que inclui as dívidas interna e externa brasileira atingiu o valor de R\$ 5,095 trilhões, apresentada pelo Relatório Mensal da Dívida Pública, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional.¹⁹ Significa dizer que a transferência de recursos de 248 fundos públicos poderão não representar significativamente a quitação das dívidas existentes, porém, em contrapartida, promoverão a desestrutura ao Controle Social representado por meio de conselhos de políticas públicas.

4.2 O CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA DO PARANÁ (CEDI/PR)

O Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa – CEDI/PR encontra-se vinculado à Secretaria de Estado responsável pela execução da política estadual de defesa dos direitos do idoso, atualmente a Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho (SEJUF), em conformidade com o art. 4.º Lei 11.863/1997 e foi instituído em caráter consultivo, deliberativo e controlador das políticas públicas de defesa dos direitos da pessoa idosa paranaense. Possui verticalidade de ações, estando presente em todos os municípios paranaenses.

O CEDI/PR foi criado pela Lei 11.863 de 23 de outubro de 1997, a qual instituiu a Política Estadual dos Direitos do Idoso do Paraná com o objetivo de “(...) assegurar os direitos da pessoa maior de 60 (sessenta) anos de idade, criando condições para sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” (PARANÁ, 1997, art. 1.º).

Dentre as principais funções do CEDI/PR está a formulação de políticas de promoção, proteção e defesa dos direitos do idoso em âmbito estadual, sob a premissa da “(...) plena inserção na vida socioeconômica e político-cultural do Estado do Paraná, objetivando ainda, a eliminação de preconceitos” (PARANÁ, 1997, art. 5.º).

O Conselho Estadual é composto por 24 conselheiros, dentre os quais “(...)12 representantes de organizações não governamentais de âmbito estadual, diretamente ligadas à defesa ou ao atendimento ao idoso, legalmente constituídas e em funcionamento há mais de 02 (dois) anos”. A gestão da sociedade civil possui um mandato de dois anos e a escolha das organizações ocorre por meio de eleições,

¹⁹ <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/fevereiro/divida-publica-federal-alcanca-r-5-059-trilhoes-em-janeiro>

momento em que as entidades votam entre si, em reunião específica para esse fim (PARANÁ, 1997, art. 6.º, I, §2.º; § 5.º).

Além dos representantes de organizações da sociedade civil, há a composição de 12 representantes de órgãos públicos estaduais, dentre os quais: Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania; Secretaria de Estado da Educação; Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado da Segurança Pública, Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família; Secretaria de Estado do Esporte e Turismo; Secretário Especial da Política Habitacional; Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Secretaria de Estado de Emprego e Relações do Trabalho; Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento; Secretaria de Estado da Cultura; Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e do Desenvolvimento Econômico (PARANÁ, 1997, art. 6.º).

Os representantes de órgãos públicos são nomeados por livre escolha do Chefe do Poder Executivo Estadual, podendo ser reconduzidos para mandatos sucessivos, até o período máximo de 04 anos (PARANÁ, 1997, Art. 6.º, §7.º).

Em qualquer situação, as funções de conselheiro do CEDI/PR serão consideradas como “(...) relevante serviço prestado ao Estado, com caráter prioritário e, em consequência, justificadas as ausências a qualquer outro serviço” (PARANÁ, 1997, art. 6.º, §8.º).

Com a função consultiva e fiscalizadora, poderão participar das reuniões do CEDI/PR o Ministério Público do Estado do Paraná, a Ordem dos Advogados do Brasil OAB/PR, a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG), o Poder Judiciário e representantes da Assembleia Legislativa do Estado (PARANÁ, 1997, art. 6.º, §1.º).

As reuniões do CEDI/PR são abertas à ampla participação popular e ocorrem ordinariamente uma vez por mês, conforme calendário aprovado na primeira reunião do ano e extraordinariamente sempre que houver necessidade. Segundo os conselheiros entrevistados, desde o início da pandemia as reuniões ocorrem principalmente no formato virtual, sendo excepcional o formato presencial. Nas reuniões todos os participantes podem contribuir com as discussões, mas a votação ocorre somente entre seus conselheiros (PARANÁ, 2019, art. 15).

Para a discussão mais aprofundada dos temas, o CEDI/PR dispõe de comissões permanentes ou temporárias, as quais se reúnem mensalmente para apreciação de assuntos e proposições submetidas à exame, que, após análise será

sugerido conforme a área de atuação a ratificação ou adoção de providências por parte do Conselho acerca dos assuntos submetidos para análise (PARANÁ, 2019, art. 15, I).

As Comissões temporárias, “(...) são criadas para apreciar determinado assunto e se extinguem após o encerramento de suas atribuições” (PARANÁ, 2019, art. 23, II). Já com relação às comissões permanentes, o CEDI prevê a existência de quatro comissões: *Comissão de Políticas Públicas e Comunicação*; *Comissão de Normas e Fiscalização*; *Comissão de Orçamento, Financiamento e Fundo* e *Comissão de Acompanhamento aos Conselhos Municipais* (PARANÁ, 2019, art. 24).

A *Comissão de Políticas Públicas e Comunicação* é responsável pelo auxílio à criação, acompanhamento e fiscalização de ações de promoção e fomento a direitos da pessoa idosa em âmbito estadual, sob o princípio da promoção à divulgação e ao debate de políticas públicas voltadas à pessoa idosa (PARANÁ, 2019, art. 25).

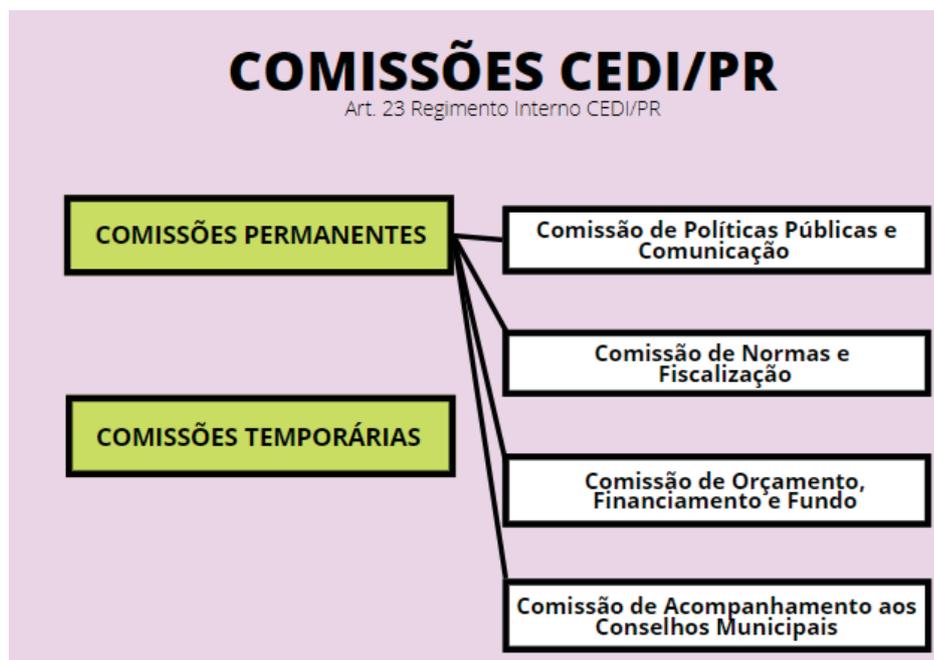
A *Comissão de Normas e Fiscalização* é responsável pelo acompanhamento de entidades, em especial às denúncias envolvendo irregularidades no tocante ao atendimento e prestação de serviços a pessoas idosas, além do acompanhamento a órgãos do poder legislativo e rede de apoio, como Assembleia Legislativa, Ministério Público, Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia, entre outros (PARANÁ, 2019, art. 26).

A *Comissão de Orçamento, Financiamento e Fundo* é responsável pelo acompanhamento da aplicação de recursos públicos para políticas públicas voltadas à pessoa idosa, pela gestão do Fundo Estadual do Idoso (FIPAR)²⁰ e pelos parâmetros técnicos para a captação e destinação de recursos para entidades (PARANÁ, 2019, art. 27).

A *Comissão de Acompanhamento aos Conselhos Municipais dos Direitos da Pessoa Idosa* é responsável pelo auxílio à criação e fiscalização dos conselhos municipais, subsidiando tecnicamente as gestões municipais para o fortalecimento da rede de conselhos no Estado do Paraná (art. 28 do Regimento Interno do CEDI/PR).

²⁰ O Fundo Estadual dos Direitos do Idoso (FIPAR) foi instituído pela Lei Estadual 16.732 de 27/12/2010.

FIGURA 6 – Comissões do CEDI/PR



Fonte. A autora (2022).²¹

As deliberações realizadas pelo CEDI/PR são publicizadas na página no endereço eletrônico www.cedi.pr.gov.br com relativa periodicidade, entretanto, apesar da divulgação do calendário de reuniões, não encontram-se publicadas as pautas a serem debatidas nas reuniões com antecedência prévia, além de não estarem disponíveis para acompanhamento e leitura as respectivas atas das reuniões, as quais ficam restritas aos membros que compõem o conselho.²²

No CEDI/PR a atual gestão corresponde ao período de 2021-2023, estando disponibilizada a ata de posse da atual gestão no *website* do CEDI/PR.²³ A convocação para as eleições da sociedade civil ocorreu por meio da Deliberação n.º 031/2020, que informa quanto a critérios a serem atendidos para que as entidades possam ser eleitas. Entretanto, este regulamento não está disponibilizado e publicizado no *website* do Conselho. No ícone *Eleições*, consta ainda a pauta das eleições referente ao período de 2017-2019.²⁴ Não estão disponíveis no sítio eletrônico oficial informações com relação a processo de eleição; quantidade de instituições inscritas; entidades habilitadas e não habilitadas; decurso do processo de votação e quantidade de votos; relação das entidades votadas ou votantes.

²¹ Fonte: Regimento Interno CEDI/PR.

²² <http://www.cedi.pr.gov.br/Pagina/Calendario-2022> Consultado em 28/03/2022.

²³ <https://www.cedi.pr.gov.br/Pagina/Composicao> (Consultado em 02/06/2022).

²⁴ <https://www.cedi.pr.gov.br/Pagina/Eleicoes> (Consultado em 03/06/2022).

As informações disponíveis nas páginas eletrônicas estão incompletas e desatualizadas, não restando claro quanto à forma de comunicação sobre o processo eleitoral entre os 399 conselhos municipais dos direitos da pessoa idosa do Paraná ou, ainda, como as informações foram publicizadas e encaminhadas às entidades ou aos demais interessados no processo de eleição. A relação disponível para consulta quanto à habilitação de entidades para o processo eleitoral do CEDI ainda diz respeito ao biênio 2015/2017.²⁵

Sem informações quanto ao processo eleitoral, a Deliberação n.º 002/2021 apresenta apenas o resultado da eleição referente ao processo seletivo para as organizações da sociedade civil, a saber:

Considerando que 3 (três) macrorregionais (5, 8 e 11), Irati, Londrina e Toledo respectivamente não apresentaram Organizações da Sociedade Civil candidatas, as 03 (três) vagas restantes migraram para a Regional Ampliada mais próxima, conforme art. 4.º, Parágrafo único:

“Caso alguma regional ampliada não apresente candidato para o processo eleitoral, a vaga será destinada para a regional ampliada mais próxima territorialmente da regional em que não apresentou candidato, respeitando a densidade demográfica de pessoas idosas conforme regimento interno. A distribuição de vagas, atendendo ao referido critério, foi direcionada da seguinte forma:

- 1 – Vaga da Regional Ampliada 5 (Irati), segue para a Regional Ampliada 1 Curitiba;
- 2 – Vaga da Regional Ampliada 8 (Londrina), segue para a Regional Ampliada 2, Ponta Grossa;
- 3 – Vaga da Regional Ampliada 11 (Toledo), segue para a Regional Ampliada 1, Curitiba.

Na referida deliberação, há a informação de que foram 21 entidades candidatas ao processo eleitoral 2021/2023 do CEDI, sendo 12 eleitas para compor a representação da sociedade civil e 09 entidades não eleitas as quais encontram-se na suplência para o caso de vacância, conforme ordem de votos recebidos. O Decreto 7.366 de 15 de abril de 2021 nomeou os representantes do segmento governamental para o biênio 2021-2023, enquanto o Decreto de n.º 7.678 de 19 de maio de 2021 nomeou os membros representantes da Sociedade Civil Organizada. Com isso, a composição do CEDI para o biênio 2021/2023 assim restou configurada:

²⁵ <https://www.cedi.pr.gov.br/Pagina/Documentos> (Consultado em 03/06/2022).

TABELA 4 - Composição do CEDI/PR

Composição do CEDI Paraná (2021/2023)			
Representantes	Sigla	Titulares	Suplentes
Área Governamental			
Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho	SEJUF	3	3
Secretaria de Estado da Administração e da Previdência	SEAP	1	1
Secretaria de Estado da Comunicação Social e da Cultura	SECC	1	1
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo	SEDEST	1	1
Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística	SEIL	1	1
Secretaria de Estado da Saúde	SESA	1	1
Secretaria de Estado da Segurança Pública	SESP	1	1
Superintendência Geral de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SETI	1	1
Companhia de Habitação do Paraná	COHAPAR	1	1
Secretaria de Estado da Educação e do Esporte	SEED	1	1
Área Não-Governamental			
Associação Mandritubense de Amigos dos Idosos	AMAI	1	1
Ação Social do Paraná	ASP	1	1
Instituto Paranaense de Cegos	IPC	1	1
Pequeno Cotoleiro do Paraná		1	1
Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos de São Vicente de Paulo de Castro		1	1
Associação Hospitalar Bom Jesus		1	1
Associação São Francisco de Assis	ASFAPIN	1	1
Pastoral da Pessoa Idosa de Cascavel		1	1
Associação de Idosos Aposentados e Pensionistas do Sudoeste do Paraná	IAPPESP	1	1
Centro de Excelência à Atenção Geriátrica e Gerontologia	CEGEN	1	1
Associação de Proteção ao Idoso de Quirizona		1	1
Centro de Convivência da Terceira Idade de Querência do Norte		1	1

Fonte: A autora (2022).

A representação da Sociedade Civil referente a gestão 2022-2023, faz-se dividida em quatro áreas predominantes de atuação: entidades de acolhimento; associações de saúde; representação de classe; e entidades recreativas. As vagas foram ocupadas na seguinte proporção:

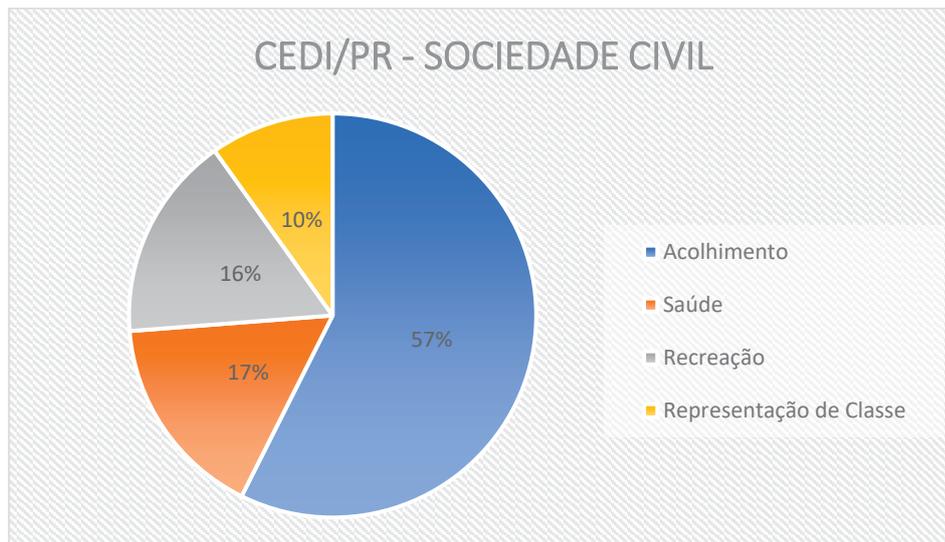
QUADRO 2 - Composição Sociedade Civil CEDI/PR

CEDI Sociedade Civil - Gestão 2021/2023	
Entidades de Acolhimento	7
Associações de saúde	2
Representação de classe	1
Associações recreativas	2
Total de Vagas	12

Fonte: FAS/PMC²⁶

Com isso, verifica-se que a atual gestão representativa da sociedade civil organizada no CEDI assim se faz representada:

FIGURA 7 – Composição Sociedade Civil CEDI/PR

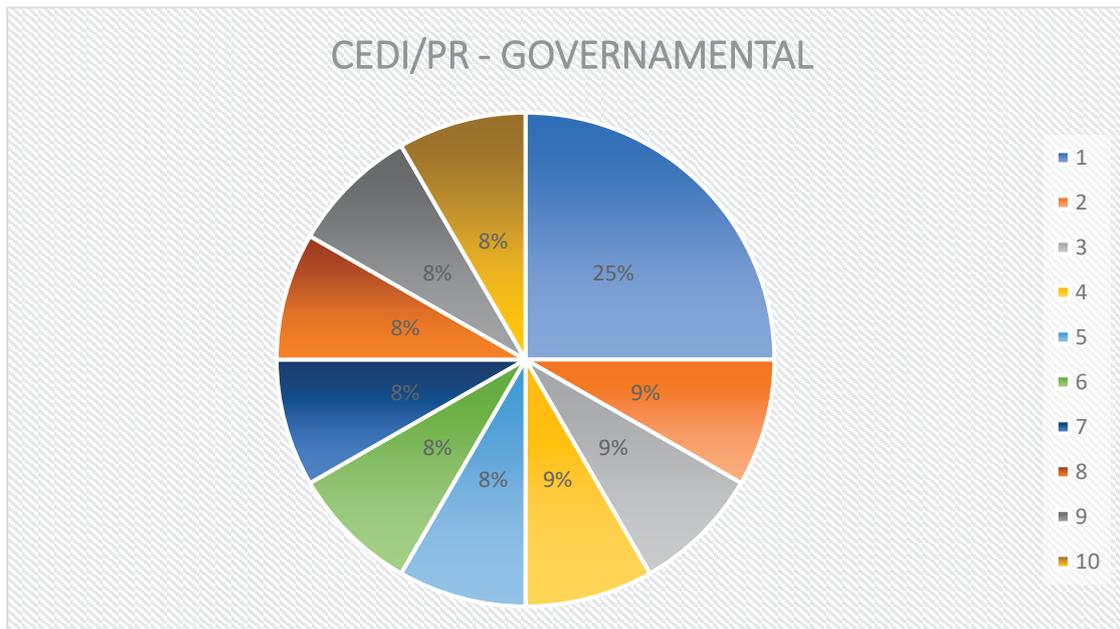


FONTE: A autora (2021).

Já no que diz respeito a composição governamental da gestão 2022-2023 do CEDI/PR, a qual é nomeada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, se faz representada por meio do seguinte gráfico:

²⁶ <https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=131> (Consultado em 20/08/2022).

FIGURA 8 – Composição Governamental CEDI/PR



Fonte: A autora (2021).²⁷

4.2.1 Do Fundo Estadual dos Direitos do Idoso do Paraná (FIPAR)

O Fundo Estadual dos Direitos do Idoso do Paraná (FIPAR) foi instituído por meio da Lei Estadual 16.732 de 27 de outubro de 2010 e posteriormente regulamentado pelo Decreto 5.612/2016 e possui o objetivo de captar e aplicar recursos para o desenvolvimento de políticas voltadas à pessoa idosa.

A gestão do FIPAR é realizada pela Secretaria de Estado a que estiver vinculada o CEDI/PR e a destinação de recursos do Fundo ocorre por meio de deliberações do colegiado. De acordo a sua lei de criação, o Fundo se constitui de receitas advindas das seguintes fontes de recursos:

Art. 3.º Constitui fontes de recursos do Fundo Estadual dos Direitos do Idoso:
 I – as transferências e repasses da União, do Estado por seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como de seus Fundos;
 II – os auxílios, legados, contribuições e doações de bens móveis e imóveis, que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;
 III – produtos de aplicações financeiras dos recursos disponíveis;
 IV – os valores das multas previstas no Capítulo III da Lei 10.741 de 01 de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso; e
 V – outras receitas destinadas ao referido Fundo.

²⁷ Fonte: Regimento Interno CEDI/PR.

Além destas fontes de recursos, o Decreto Estadual 2.808 de 19 de novembro de 2015, estabeleceu a destinação de 1% do imposto de renda das empresas públicas estatais para o Fundo Estadual do Idoso e da Criança e Adolescente, além da possibilidade de contribuição de 6% do imposto de renda relativo a pessoas físicas (art. 9.º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil de n.º 1.131 de 20 de fevereiro de 2011) e 1% de pessoas jurídicas, instituído por meio do art. 3.º da Lei 12.213 de 20 de janeiro de 2010.²⁸

A regulamentação para a destinação de recursos à projetos inscritos no Banco de Projetos do Fundo Estadual dos Direitos do Idoso – FIPAR, aprovados pelo CEDI/PR está disponibilizado na Deliberação de n.º 014/2017.²⁹

Entretanto, não estão disponíveis para consulta popular dados com relação ao saldo existente e eventuais balancetes com relação à destinação de recursos, constam apenas as deliberações referentes ao custeio das ações providas com recursos do FIPAR aprovadas pelo colegiado.

4.3 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA DE CURITIBA (CMDPI)

No Município de Curitiba, os conselhos municipais foram inicialmente previstos pelo artigo 79 da Lei Orgânica de Curitiba e o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDPI) foi instituído pela Lei 11.919 de 26 de setembro de 2006, regulamentando-o como um “(...) colegiado de caráter consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador da política da pessoa idosa” (CURITIBA, 2006, Art. 1.º).

Segundo sua lei instituinte, compete ao CMDPI: estabelecer prioridades de atuação e definir a aplicação dos recursos públicos federais, estaduais e municipais destinados à política municipal da pessoa idosa, em suas diversas áreas; acompanhar a elaboração e avaliar instrumentos de planejamento orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, entre outras) do município e solicitar modificações para a efetivação da política municipal da pessoa idosa; deliberar

²⁸ <https://www.cedi.pr.gov.br/Pagina/Saiba-como-contribuir> Acesso em 15/11/2022.

²⁹ https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/Deliberacao-014-Regulamentacao-Banco-de-projetos-FIPAR-CEDI2.pdf Acesso em 30/10/2022.

sobre a destinação e fiscalização dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, entre outros (BITTENCOURT; SANTOS, 2020).

O CMDPI, assim como outros conselhos de políticas públicas de âmbito municipal, encontra-se vinculado a Fundação de Ação Social (FAS), fundação de direito público ligada a Prefeitura Municipal de Curitiba, composto paritariamente por 20 conselheiros titulares (CURITIBA, 2006, art. 4.º).

A paridade ocorre por meio da composição de 10 representantes governamentais a serem nomeados pelo Prefeito Municipal, sem período mínimo de gestão e por 10 entidades representantes da sociedade civil, as quais são eleitas entre seus pares em assembleia específica para este fim, com mandato de dois anos e possibilidade de uma reeleição por igual período (CURITIBA, 2006, art. 4.º, I, II).

A função de conselheiro municipal dos direitos da pessoa idosa é considerada de caráter público relevante e prioritário e a ausência se justifica sobre qualquer outro serviço (CURITIBA, 2006, art. 5.º). As reuniões são públicas, abertas a ampla participação popular e precedidas de ampla divulgação prévia (CURITIBA, 2006, art. 10).

No que diz respeito à pauta de assuntos a serem discutidos nas reuniões ordinárias, os assuntos passam previamente pela análise das comissões temáticas, momento em que ocorre o aprofundamento, discussão e análise do assunto pautado para a reunião. Estas comissões podem ser permanentes ou temporárias, com a função de subsidiar as decisões do Conselho, podendo exarar relatórios, solicitar informações e diligências ou, ainda, sugerir pela aprovação ou indeferimento da pauta apresentada (CURITIBA, 2021, art. 17).

As Comissões permanentes se dividem em: *Comissão de Políticas Públicas*; *Comissão de Financiamento e Fundo*; *Comissão de Normatização e Cadastro* e *Comissão de Comunicação*, podendo existir outras de caráter temporário conforme deliberação (CURITIBA, 2021, art. 17).

A *Comissão de Políticas Públicas* possui a responsabilidade de controle da Política Municipal de Atenção ao Idoso³⁰, a qual acompanha as ações dos poderes executivo e legislativo bem como, realiza a fiscalização e análise das entidades de atendimento (CURITIBA, 2021, art. 18, §1.º).

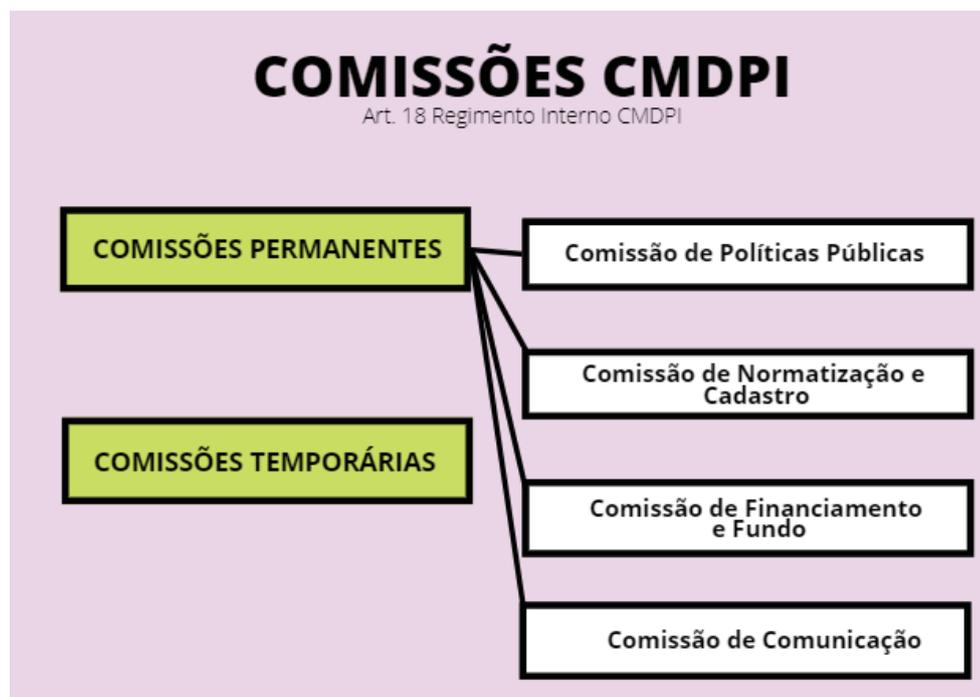
³⁰ A *Política Municipal de Atenção ao Idoso* é regulamentada por meio da Lei Municipal 11.391 de 25/04/2005.

A *Comissão de Financiamento e Fundo* é responsável pela gestão de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (FMDPI) e pelo acompanhamento e fiscalização de recursos orçamentários destinados à Política Municipal de Atenção ao Idoso (CURITIBA, 2021, art. 18, §2.º).

A *Comissão de Normatização e Cadastro* é responsável pela avaliação das inscrições de entidades de atendimento a pessoa idosa, além da fiscalização e acompanhamento do exercício de suas atividades (CURITIBA, 2021, art. 18, §5.º).

A *Comissão de Comunicação* tem a responsabilidade de difundir o conhecimento sobre os direitos e questões alusivas à proteção e defesa das pessoas idosas em âmbito municipal, além da divulgação das ações do CMDPI (CURITIBA, 2021, art. 18, §6.º).

FIGURA 9 – Comissões CMDPI



Fonte. A autora (2022).³¹

As reuniões realizadas pelo CMDPI são abertas à ampla participação popular, entretanto, de acordo com os conselheiros entrevistados, vem sendo virtuais em razão das medidas sanitárias impostas para a prevenção da COVID/19. As sugestões de pauta podem ser encaminhadas com um prazo mínimo de dez dias anteriores à data das reuniões e os tópicos de discussão da reunião são disponibilizadas

³¹ Fonte: Regimento Interno CMDPI (CURITIBA, 2021).

antecipadamente na página www.fas.curitiba.pr.gov.br, assim como o *link* para participação das reuniões.³²

No CMDPI de Curitiba, a atual gestão é referente ao período de 2022 a 2023, com a presidência no ano de 2022 representada pela Sociedade Civil, a ser anualmente alternada. Todas as cadeiras estão representadas por instituições que atuam com pessoas idosas, direta ou indiretamente. A eleição ocorreu no dia 17 de novembro de 2021 por meio de plataforma online, disponível pelo site da Fundação de Ação Social – FAS³³. As informações estão disponíveis na Resolução n.º 90, que regulamenta o Processo Eleitoral Biênio 2022-2023, publicado no Diário Oficial do Município, Suplemento 1, n.º 195 – Ano X, Curitiba, Sexta-feira, 8 de outubro de 2021.³⁴

Por parte da Sociedade Civil, os requisitos para concorrer às eleições foram:

Art. 2.º Somente poderão participar do processo de eleição:

- I – As entidades sem fins lucrativos de defesa de direitos e de atendimento à pessoa idosa nas diversas modalidades;
- II – Entidades profissionais que atuam na área de gerontologia;
- III – Conselhos regionais de classe e entidades vinculadas a idosos aposentados;

Art. 3.º As instituições elencadas nos incisos I, II e III do art. 2.º devem estar legalmente constituídas e em regular funcionamento há mais de 01 (um) ano;
Parágrafo único – As entidades descritas no inciso I do art. 2.º deverão, além do previsto no caput deste artigo, estar com inscrição vigente no CMDPI.

Apesar da divulgação prévia referente à data, ao horário e à disponibilização do *link* para acesso ao processo eleitoral, não há informação suficiente para consulta com relação ao resultado das eleições, uma vez que não foram identificados os seguintes quesitos: quantidade de entidades inscritas; entidades habilitadas e não-habilitadas; número de votos recebidos por cada instituição; ou, ainda, a quantidade de instituições votantes e votadas. Há disponível apenas o rol de instituições eleitas e que tomaram posse na qualidade de representantes da sociedade civil nos Conselhos, sem constar o documento oficial que dá a posse as referidas entidades, nomeadas conforme quadro a seguir:

³² <https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=59> Consultado em 14/10/2022.

³³ <http://www.fas.curitiba.pr.gov.br> link: conselhos - CMDPI

³⁴ Disponível em: <file:///C:/Users/55419/Downloads/84-ResolucaodoProcessoEleitoralbienio2022-2023.pdf> (Consulta em 02/06/2022).

TABELA 5 – Composição Gestão 2022/2023 CMDPI

Composição do CMDPI Curitiba – Biênio 2022/2023			
Representantes	Sigla	Titulares	Suplentes
Área Governamental			
Fundação de Ação Social	FAS	2	2
Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude	SMELJ	1	1
Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	SMSAN	1	1
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba	IPPUC	1	1
Secretaria Municipal da Educação	SME	1	1
Companhia de Habitação Popular de Curitiba	COHAB	1	1
Urbanização de Curitiba S.A.	URBS	1	1
Secretaria do Governo Municipal	SGM	1	1
Secretaria Municipal da Saúde	SMS	1	1
Fundação Cultural de Curitiba	FCC	1	1
Área Não-Governamental			
Associação Nacional de Gerontologia do Paraná	ANG	1	1
Pequeno Cotelengo do Paraná		1	1
Pastoral da Pessoa Idosa	PPI	1	1
Socorro aos Necessitados		1	1
Associação dos Amigos do Hospital de Clínicas		1	1
Ação Social do Paraná	ASP	1	1
Instituto Paranaense de Cegos	IPC	1	1
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia	ISCMC	1	1
Conselho Regional de Serviço Social - 11.ª Região	CRESS	1	1
Associação Paranaense dos Portadores de Parkinsonismo	APPP	1	1

Fonte: FAS/PMC³⁵

A representação da Sociedade Civil referente a gestão 2022-2023, pode ser dividida em quatro áreas preponderantes de atuação: entidades de acolhimento; associações de saúde; representação de classe; e entidades recreativas, conforme número de vagas assim dispostas por meio das eleições:

QUADRO 3 - Composição Sociedade Civil CMDPI

CMDPI Sociedade Civil - Gestão 2022-2023	
Entidades de Acolhimento	6
Associações de saúde	3
Representação de classe	1
Associações recreativas	0
Total de Vagas	10

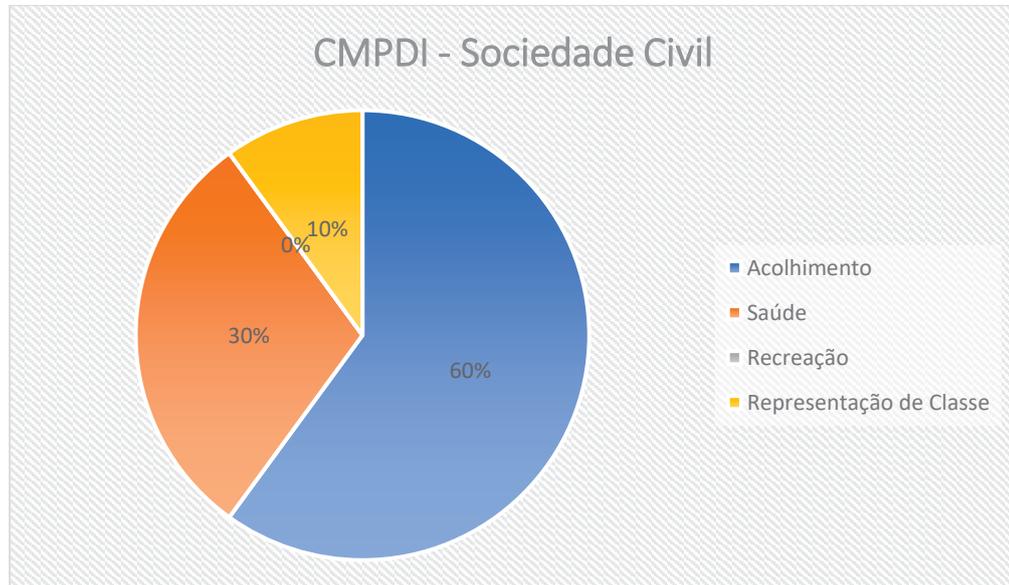
Fonte: FAS/PMC³⁶

³⁵ <https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=131> (Consultado em 20/08/2022).

³⁶ <https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=131> (Consultado em 20/08/2022).

O gráfico abaixo representa as áreas de atuação das entidades eleitas para o referido biênio, representada da seguinte forma:

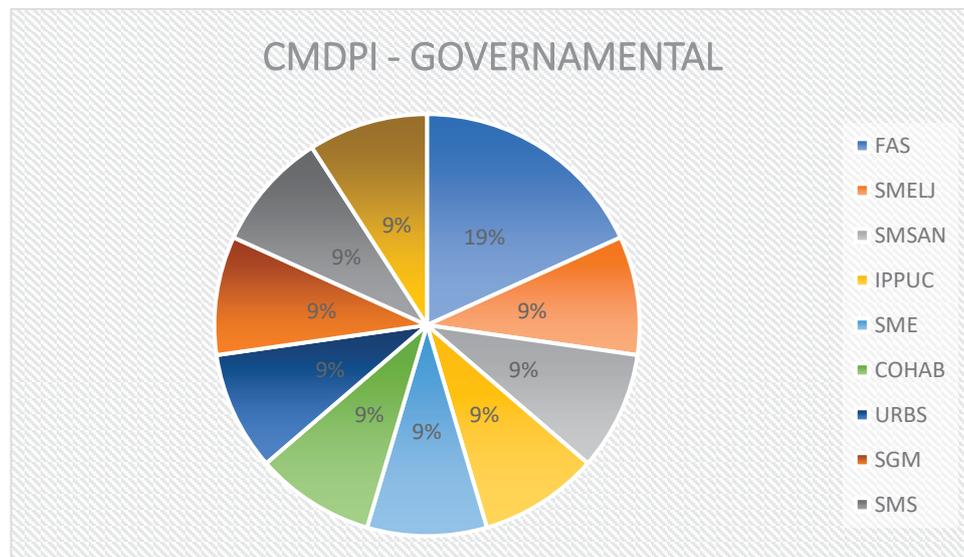
FIGURA 10 - Composição Sociedade Civil CMDPI



Fonte: A autora (2021).

Já a representação governamental ocorre por meio da nomeação por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal, o qual designa titulares e suplentes das pastas as quais possuem assentos no CMDPI, conforme a Lei de criação de n.º 11.919/2006, representada por meio do seguinte gráfico:

FIGURA 11 – Composição Governamental CMDPI



FONTE: A autora (2021).

4.3.1 Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (FMPI)

O Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (FMPI) foi instituído por meio do Decreto Municipal de n.º 1.406 de 23 de novembro de 2006 e possui como principal objetivo “facilitar a captação, repasse e aplicação de recursos destinados a implantação, manutenção, desenvolvimento de programas e ações dirigidos à pessoa idosa no Município de Curitiba”.³⁷

A gestão do FMPI é realizada pelo órgão municipal no qual o Conselho está vinculado, no caso em tela, a Fundação de Ação Social – FAS, e a destinação de recursos ocorre por meio de deliberações do Conselho. De acordo com o decreto regulamentador do Fundo, as receitas provêm das seguintes fontes de recursos:

Art. 3.º Constituirão receitas do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa:
I – dotação consignada anualmente no orçamento geral do Município;
II – transferências da União, do Estado, de seus órgãos e suas respectivas autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista;
III – as receitas de doações, legados, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venha receber de pessoas físicas ou jurídicas ou de organismos públicos ou privados, nacionais ou internacionais;
IV – o produto de aplicações financeiras dos recursos disponíveis;
V – demais receitas destinadas ao Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa.

Uma importante fonte de receita para o FMDI é a destinação de recursos de declaração de ajuste anual de imposto de renda, até o limite de 6% do imposto devido por pessoas físicas (art. 9.º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil de n.º 1.131 de 20 de fevereiro de 2011) e até 1% de pessoa jurídica tributadas pelo lucro real (art. 3.º da Lei 12.213 de 20 de janeiro de 2010).³⁸

Os critérios para financiamento de projetos e liberação de recursos estão disponíveis na Resolução n.º 101/2019³⁹, entretanto, não são disponibilizados no sítio eletrônico do Conselho o saldo existente no Fundo ou balancetes com relação aos ativos e destinação de recursos. Há a disponibilização apenas das deliberações, as quais destinam recursos para determinados fins aprovados pelo colegiado.

³⁷ Art. 2.º do Decreto Municipal 1406/2006. Disponível em:

<https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?id=381> Acesso em 15/11/2022.

³⁸ <https://www.cedi.pr.gov.br/Pagina/Saiba-como-contribuir> Acesso em 15/11/2022.

³⁹ file:///C:/Users/55419/Downloads/Resolucao101_2019-CriteriosparaliberacaoderecursospormeiodoFundodoldoso.pdf Acesso em 15/11/2022.

4.3.2 Portal dos Conselhos Municipais

No Município de Curitiba, na perspectiva de ampliar a visibilidade dos conselhos de políticas públicas, além dos endereços eletrônicos disponíveis, em 2015 foi lançado uma plataforma digital intitulada *Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba*⁴⁰, o qual compila dados como *link* de acesso, pauta das reuniões, atas, deliberações e demais informações sobre a execução das atividades dos conselhos municipais, possibilitando ao cidadão o acesso e o acompanhamento das atividades exercidas por estas instituições. De acordo com os autores, “(...) o Portal dos Conselhos municipais surge como forma de disponibilizar informação organizada para o cidadão no ambiente digital a respeito de políticas públicas de seu interesse sob a alçada dos respectivos conselhos gestores” (COUTINHO; COSTA; RIBAS, 2020, p. 41).

A construção do portal ocorreu por meio de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Curitiba e o Núcleo de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), com a garantia dos pressupostos existentes na Lei Municipal n.º 14.182 de 17 de dezembro de 2012, a qual dispõe sobre transparência e publicidade dos atos públicos municipais (COUTINHO; COSTA; RIBAS, 2020).

O Portal, quando do seu lançamento em 2015, reunia uma totalidade de 44 conselhos municipais no Município de Curitiba, dentre os quais, 34 conselhos disponibilizavam informações no Portal, com um considerável quantitativo de pessoas visualizando as informações disponíveis.⁴¹ Em uma análise realizada pelo Observatório de Conselhos, verificou-se que no ano seguinte, em dezembro de 2016, o número de conselhos listados passou para 48 e, desse número, 38 disponibilizavam informações no referido sistema. Antes da criação do Portal dos Conselhos, na página virtual da Prefeitura Municipal de Curitiba contava com cerca de 21 Conselhos, dos quais, apenas 16 possuíam alguma informação acessível ao cidadão (PESSALI; GOMES, 2020).

Até o término do ano de 2017, de acordo com as informações do Observatório dos Conselhos, de 46 conselhos existentes, 38 disponibilizavam informações no Portal

⁴⁰ <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/> Acesso em 05/11/2022

⁴¹Do seu lançamento em 18 de março de 2015 até 05 de dezembro de 2016 o Portal havia somado um total de 89.875 visualizações e 18.205 usuários inscritos, de acordo com a Prefeitura Municipal de Curitiba. Disponível em: [http://multimidia.transparencia.curitiba.pr.gov.br/PlanoGoverno/PlanoAcao/Plano de Acao Curitiba Participativa.pdf](http://multimidia.transparencia.curitiba.pr.gov.br/PlanoGoverno/PlanoAcao/Plano%20de%20Acao%20Curitiba%20Participativa.pdf) Acesso em 05/11/2022.

(PESSALI; GOMES, 2020). Entretanto, com alteração da gestão municipal, o Portal deixou de constar informações atualizadas sobre os conselhos, estando no atual momento com 46 conselhos inscritos, porém sem dados atualizados.⁴²

⁴² <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/> (dados coletados em novembro de 2022).

5 OS BENS DEMOCRÁTICOS DE GRAHAM SMITH

(...) as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 25).

Uma discussão recorrente no atual cenário político é como ampliar os contornos participativos dos sistemas políticos contemporâneos. Diferentes estudiosos do tema apresentam variadas combinações de possibilidades acerca dos atributos considerados desejáveis para o bom funcionamento de uma instituição democrática, todos caminhando para propor respostas para a seguinte pergunta: Quais as possibilidades de desenhos institucionais e comunitários que garantem um processo democrático participativo? (PESSALI; GOMES, 2020).

Para que as instituições de democracia participativa cumpram com suas funções e atinjam seus propósitos com a participação do cidadão na tomada de decisão política, Smith (2009) apresenta um desenho institucional que contempla a expectativa de qualidade de uma instituição, sob o prisma da análise individualizada de determinadas características que ele intitula de atributos ou *bens democráticos* (BARDDAL, 2018).

O autor, por meio do estudo de diferentes experiências ao redor do mundo, busca normatizar um sistema de atributos considerados desejáveis para qualidade democrática de uma instituição, conciliando parâmetros comuns de pesquisa com experiências práticas de diferentes processos democráticos participativos (BRAGA; PESSALI, 2018). Nessa perspectiva, os bens democráticos podem ser vistos como elementos de análise que, considerados individualmente ou de forma conjunta, são capazes de esclarecer o funcionamento das instituições tradicionais representativas (VENTURA, 2015; WARREN, 2021).

Os conselhos de políticas públicas foram projetados com o propósito de horizontalizar a participação dos cidadãos em processos de decisão política. Smith (2009) por meio da obra *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* apresenta como o conjunto de bens democráticos podem auxiliar na identificação das qualidades consideradas estruturais em instituições democráticas:

Os bens democráticos têm o condão de avaliar a qualidade da participação ativa do cidadão na influência do processo democrático, sob o propósito de gerar cooperação, integração e responsabilidade solidária nas decisões. O que se espera do desenho institucional é que ele acolha todos os indivíduos com suas especificidades, reduzindo a desigualdade de participação (BRAGA; PESSALI, 2018, p. 526).

Para compreender como os bens democráticos reformulam as relações dos cidadãos e autoridades políticas, Smith (2009) apresentou quatro desenhos institucionais diferentes, a saber: Assembleias Populares; Mini Públicos; Legislação Direta; e E-democracia. Em cada desenho institucional o autor estudou como os bens democráticos se faziam presentes, considerando como bens ou atributos essencialmente democráticos: a *inclusão*; o *controle popular*; o *julgamento ponderado* e a *transparência* (SMITH, 2009; BITTENCOURT; SANTOS, 2020). Para melhor compreensão, o quadro a seguir apresenta os bens democráticos segundo Graham Smith (2009):

FIGURA 12 - Bens Democráticos



Fonte. A autora, 2022.⁴³

A representação dos bens democráticos por um quadro de análise composto por quatro atributos, conforme lógica apresentada por Smith (2019), representa uma forma de avaliar se as instituições estão preenchendo as expectativas criadas para seu funcionamento (BARDDAL; PESSALI, 2020).

O referencial analítico de Smith (2009) permite que ocorra a análise da participação social no desenho institucional sob a ótica dos bens democráticos, com critérios como a combinação de inovações para análise e possível potencialização da legitimidade do controle social na tomada das decisões políticas. Com isso, é

⁴³ Referência: PESSALI; GOMES, 2020.

necessário considerar individualmente cada um dos bens democráticos, para uma melhor compreensão da didática proposta pelo Autor.

5.1 INCLUSÃO

O bem democrático da *Inclusão* se refere à forma como a igualdade política é alcançada em relação a dois grandes aspectos: *presença* e *voz*. Ao analisar esse bem, é imprescindível compreender como ocorre o processo de inclusão de uma pessoa da sociedade civil em discussões de determinadas arenas políticas e como poderá ocorrer a contribuição desses participantes no debate e no processo decisório de políticas públicas, em nosso caso, nos conselhos (ZERMIANI et al., 2019). Nesse sentido, Smith (2009) afirma que não basta apenas assegurar a presença da sociedade civil, mas sim garantir a participação das pessoas no debate, uma vez que “(...) somente estar presente não significa necessariamente que os cidadãos estarão dispostos ou capazes de tornar suas percepções conhecidas” (SMITH, 2009, p. 21).

A participação horizontalizada permite que diferentes atores participem dos debates com igualdade política. Para que ocorra o bem democrático da inclusão, é preciso verificar se o cidadão tem pleno direito à presença, vez que esta é parte necessária do desenho da participação popular. No caso dos conselhos de políticas públicas, por exemplo, a participação é aberta a todos? São divulgadas as datas para que as pessoas possam participar das plenárias? Em quais meios ocorrem essa divulgação e a realização das reuniões? Há acessibilidade de todos? Além disso, é preciso verificar se este cidadão pode manifestar suas opiniões, expressando suas posições e contribuições com o processo (PESSALI; GOMES, 2020).

O atributo da inclusão diz respeito à qualidade da participação ativa do cidadão na influência do processo democrático, sob o propósito de gerar cooperação, integração e responsabilidade solidária nas decisões. A ausência deste quesito em um regime representativo demonstra o *déficit* democrático. O que se espera do desenho institucional é que ele acolha todos os indivíduos com suas especificidades, reduzindo a desigualdade de participação. Afinal, se a instituição apenas replicar o sistema representativo tal qual existe, promoverá a ausência de determinados públicos, sem que ocorra a devida ampliação da democracia (BRAGA; PESSALI, 2018).

A inclusão tem “(...) potencial de criar no cidadão um sentimento de maior pertencimento ao ambiente sociopolítico em que está inserido, incrementando suas

habilidades e capacidades para continuar participando” (BRAGA; PESSALI, 2018, PATEMAN, 2012 apud BARDDAL; PESSALI, 2020, p. 115).

Para Smith (2009), para que ocorra a participação do cidadão é preciso que o desenho institucional garanta algum grau de inclusão para que esses cidadãos, diretamente ou por meio de representação, possam se manifestar e serem ouvidos. Segundo o autor, o bem democrático da inclusão deve ser observado primeiramente pelo aspecto da presença: regras de seleção; entrada; acessibilidade (física e digital) e permanência de participantes; as quais precisam ser inclusivas, abrangentes e simples, de fácil acesso a todos (BRAGA; PESSALI, 2018).

Smith (2019) afirma que para avaliar o critério da inclusão de uma determinada instituição participativa é necessário analisar a forma como ocorre o incentivo a diferentes contribuições e se as referidas contribuições afetam ou possuem o poder de afetar os resultados (BASSANI, 2019).

(...) pode ter um impacto significativo sobre a natureza das decisões nos espaços da democracia participativa: se os excluídos das decisões políticas não estão presentes, as decisões provavelmente tendem a não responder plenamente às suas preocupações. Ao julgar a inclusão de inovações democráticas, teremos de prestar atenção não só nas características formais do mecanismo de seleção, mas também na medida em que, na prática, há incentivos institucionais que motivam o engajamento de cidadãos de todos os grupos sociais, garantindo que um determinado grupo social não esteja marginalizado ou excluído (2009, p. 21-22)

Portanto, a presença de membros que estejam à margem do sistema representativo é condição necessária para garantir a inclusão ampliada, mas não suficiente para garantir a efetividade da representação almejada. Por isso, que há um segundo requisito para que ocorra o vetor da inclusão: *a voz*. É mediante a expressão de suas experiências que os participantes provocarão empatia sobre suas realidades (BRAGA; PESSALI, 2018). Pois para Smith:

Em que medida o desenho de uma instituição provê de forma igualitária oportunidades substantivas aos cidadãos para exporem suas visões, serem ouvidos sobre o tema em questão e terem chances iguais de afetar o resultado a ser ali obtido? (2009, p. 21).

O requisito da voz faz com que a heterogeneidade de interesses pelos segmentos representados expresse posições, realidades e prioridades divergentes sob o propósito da discussão para o convencimento. Será com base no caso em concreto

que os presentes buscarão a melhor alternativa, sob a premissa da igualdade de participação. Busca-se com isso a pluralidade de conhecimentos, interesses, concepções políticas e ideológicas no âmbito do Conselho (BRAGA; PESSALI, 2018).

Caso os modos de participação social não sejam cuidadosamente concebidos, há o perigo real de grupos sociais marginalizados serem ainda mais excluídos. Neste sentido, Young (1990, p. 184) afirma que “(...) um público democrático deve fornecer mecanismos para o efetivo reconhecimento e representação das diversas vozes e perspectivas daqueles de seus grupos constituintes que são oprimidos ou desfavorecidos”.

5.2. CONTROLE POPULAR

O bem democrático *Controle Popular* busca compreender e mensurar a influência exercida por parte dos cidadãos na elaboração e implementação de políticas públicas. Para Smith (2009), o controle popular remete ao grau de poder que os participantes são capazes de exercer sobre a elaboração e implementação de políticas públicas, dentro das instituições ou em instâncias externas das políticas públicas (PESSALI; GOMES, 2020).

O termo controle popular utilizado por Smith (2019) representa o grau de influência dos participantes tanto na tomada de decisões políticas, como nas demais etapas do ciclo de políticas públicas. Com isso, o referido conceito “(...) não se limita ao caráter fiscalizador do controle, mas à noção de autoridade e soberania do cidadão no âmbito das decisões públicas” (XAVIER; SILVA; BRAGA, 2020).

O Controle Popular avalia o nível de influência dos participantes em todas as etapas da ação pública, desde a formação da agenda à tomada de decisão. O acompanhamento do cidadão se dá por meio da participação nas etapas como: a identificação do problema; a análise; a seleção de opções; a implementação da política pública; além da fiscalização da execução e da destinação dos recursos empregados (ZERMIANI, et. al, 2019; BARDDAL; PESSALI, 2020, XAVIER; SILVA; BRAGA, 2020).

Os conselhos de políticas públicas são importantes instrumentos democráticos para a ampliação da participação política, com a inclusão do cidadão no processo decisório para a tomada de decisão junto à agenda pública. O poder constitucional concedido ao cidadão que queira acompanhar políticas públicas por meio de conselhos

de políticas públicas reforça o ideal de controle popular, vez que permite à população acompanhar, construir e impactar a tomada de decisão sobre decisões políticas que possam os afetar (ANDRADE, 2015; BITTENCOURT; SANTOS, 2020).

Para Godinho et al. (2016), os conselhos de políticas públicas devem ser vistos como um canal coletivo de resolução de problemas, em que representantes governamentais buscam auxílio para a definição da agenda, em razão da união de diferentes fluxos de informações e interesses. Isto é, os conselhos são a representação da cidadania ativa, como um meio de mediação entre o povo e o poder público, viabilizando a participação do sujeito nas políticas públicas que lhes afetam (GOHN, 2016).

Na sua extensão máxima, o controle popular percorre todas as etapas da ação pública, da tomada de decisão, da execução do objeto e até a alocação dos recursos. Com isso, a experiência democrática do Controle Popular atinge diversas fases, assim como diferentes momentos de tomada de decisão, que devem garantir a deliberação conjunta de diferentes atores envolvidos nas arenas políticas próprias do controle social (XAVIER; SILVA; BRAGA, 2020).

3.3 JULGAMENTO PONDERADO

O bem democrático do *Julgamento Ponderado* está associado ao conhecimento dos aspectos técnicos do processo, para que a tomada da decisão ocorra de forma inclusiva e com qualidade democrática. As deliberações que ocorrem nos conselhos de políticas públicas são baseadas na soma do conhecimento das informações que são disponibilizadas aos participantes presentes, juntamente com as informações básicas do processo (XAVIER; SILVA; BRAGA, 2018).

Com isso, o conhecimento oriundo do saber popular é componente necessário para a tomada de decisão inclusiva. Como um bem democrático “(...) o julgamento ponderado remete à prática da atividade política como um espaço dotado de reflexão e de troca de conhecimentos, ideias e opiniões” (XAVIER; SILVA; BRAGA, 2018, p. 84).

O julgamento ponderado almeja a compreensão do que está sendo proposto e deliberado, os aspectos técnicos referentes a determinado processo, com abertura para exposição de diferentes motivações e pontos de vista, sob a alcunha de promover a compreensão buscando dirimir interesses divergentes (XAVIER; SILVA; BRAGA, 2018). Para Zermiani et al.:

A deficiência do julgamento ponderado por parte dos conselheiros dificulta o debate e o estabelecimento de objetivos e metas de forma mutuamente fundamentada. (...) O desconhecimento parcial ou total desses elementos pode dificultar uma melhor ponderação dos julgamentos dos conselheiros não técnicos (2019, p. 1121).

A análise da capacidade reflexiva dos participantes, com base em suas próprias experiências, o esclarecimento de questões técnicas e o olhar empático sobre diferentes vivências implicam na capacidade reflexiva dos participantes. Para Smith (2019) o julgamento ponderado busca encontrar elementos para a difusão horizontalizada do conhecimento, em especial sobre os aspectos complexos vinculados as decisões (BASSANI, 2019). Nesse sentido, afirma Smith (2019):

Se o papel dos cidadãos no processo de tomada de decisão política for reforçado, esperamos que os seus julgamentos se baseiem não em preferências cruas – em interesses privados estreitos e conhecimentos e preconceitos pré-existentis – mas sim numa avaliação informada e reflexiva do assunto em questão (SMITH, 2019, p. 84 apud BASSANI, 2019).

Bassani (2019), ao citar Hannah Arendt (1968) reafirma o julgamento ponderado, assim dispondo:

“(...) a avaliação informada resulta no julgamento, que não existe sem o pensar. Conjuga-se o particular com o geral, o mundo interno com o externo, tornando-se uma capacidade política que a autora nomeia de “mentalidade alargada”, que diz respeito à capacidade de se colocar imaginativamente na posição de outros, distanciando-nos das circunstâncias particulares que limitam e inibem o exercício do julgamento (ARENDRT, 1964). Por isso, para Arendt (1964) é necessário libertar-se das condições privadas individuais, considerando as perspectivas de outros, associando a possibilidade de comunicar os pareceres dos demais, buscando uma gama maior de possibilidades, permitindo o surgimento de algo novo” (BASSANI, 2019, p. 27).

É preciso clareza e simplicidade de linguagem a ser utilizada nos conselhos de políticas públicas, além das formas de publicização e comunicação, com a condução para um diálogo esclarecido a todos os presentes (SONTAG JUNIOR, 2018). O que para Xavier, Silva e Braga (2018), significa “(...) proporcionar aos cidadãos a compreensão sobre os detalhes técnicos de determinada questão ou ainda os meios construídos com vistas a capacitá-los para as respectivas discussões naquela instituição democrática” (p. 84).

É por meio da troca de informações com visões de diferentes realidades que se constrói o senso comum em um espaço democrático como os conselhos de políticas públicas, por exemplo. O debate esclarecido promove a conciliação de discursos sobre distintos interesses, promovendo o debate sobre algo afeto a população (XAVIER; SILVA; BRAGA, 2018).

5.4 TRANSPARÊNCIA

O bem democrático da *transparência*, por sua vez, diz respeito à forma como são apresentadas as informações ao público em geral, tanto para os participantes do processo deliberativo quanto para aos participantes externos. As instituições de democracia participativa, como os conselhos de políticas públicas, exigem a garantia de acesso às informações com clareza, simplicidade e explicações adequadas, sob o propósito de ampla publicidade de suas ações (BUHRER, 2017; XAVIER; SILVA; BRAGA, 2018).

Para Smith (2009), o bem democrático da *transparência* se manifesta em duas dimensões: a *transparência interna*, que ocorre entre os membros participantes e entre os processos que ocorrem dentro das instituições e a *transparência externa* que diz respeito ao conhecimento oferecido ao público não participante sobre o funcionamento e decisões dentro da instituição (KLOSOWSKI, et al., 2020). Nesse sentido, defende Smith:

As instituições participativas precisam ser transparentes para os participantes, para que eles compreendam completamente as condições em que estão participando e os poderes que podem exercer. Suas atividades também devem ser transparentes para o resto da comunidade e níveis mais altos de governança, para que possam ser responsabilizadas pelas decisões (2019, p. 7).

Klosowski et al. (2020), apresentando um estudo que utiliza a abordagem de Smith (2009), refere-se ao bem democrático da transparência como item imprescindível para permitir o conhecimento das instituições participativas, seja por parte dos participantes (público interno), seja por parte dos observadores e participantes em potencial (público externo).

A transparência interna, segundo Bittencourt e Santos (2020):

(...) diz respeito ao conhecimento que os participantes devem ter acerca das condições sob as quais eles participam, ou seja, eles precisam estar cientes das “regras do jogo” e dos fluxos pertinentes à instituição. Além disso, pode-se entender também como transparência interna a necessidade de os participantes entenderem o seu papel enquanto conselheiros neste jogo deliberativo (p. 55).

O atributo da *transparência interna* pode se dar por meio de diferentes estratégias, tais como a divulgação de informações entre os conselheiros e o debate em câmaras temáticas existentes no respectivo conselho gestor, momento em que o assunto é aprofundado por um pequeno grupo de membros e exposto para a votação em plenária (BUHRER, 2017).

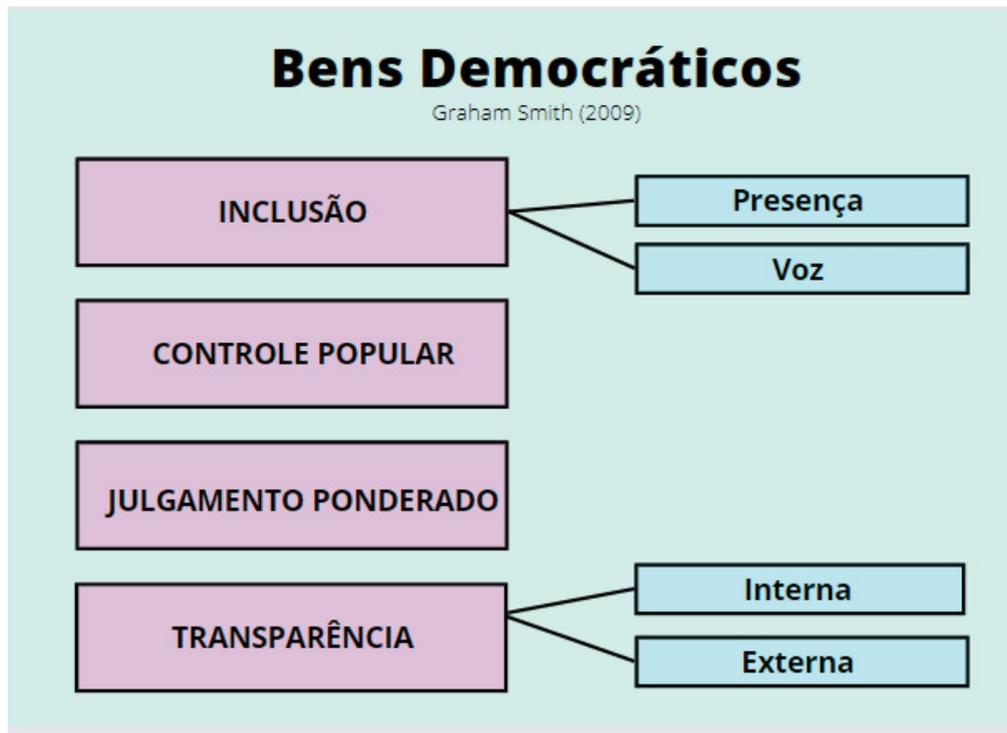
Já a *transparência externa* se identifica pelos meios, recursos e informações utilizadas pela instituição para informar ao público em geral sobre o funcionamento e decisões tomadas. Esta dimensão do bem democrático da transparência pode ocorrer por diversos meios, tais quais: divulgação do calendário de reuniões; lista de presença; atas das reuniões; deliberações, rendas e valores empenhados em recursos públicos etc. Informações que precisam estar dispostas de forma clara e simplificada ao público, sem nomenclaturas ou presunção de tecnicismo (BUHRER, 2017; KLOSOWSKI, et al., 2020).

São os mecanismos de transparência externa que garantem a legitimidade e o grau de confiança das instituições ao público em geral, o que permite o amplo conhecimento por parte dos observadores e participantes, além da compreensão do processo, horizontalizando a participação nas arenas deliberativas (BITTENCOURT; SANTOS, 2020).

Para Smith (2009) os processos de instituições participativas devem estar abertos a críticas e a contribuições do mais amplo público, não só dos participantes diretos. A forma como são divulgadas as informações são fundamentais para que a instituição seja considerada confiável e legítima. Além disso, é preciso que a instituição priorize o relacionamento com outras entidades, pois assim a participação se alarga a outros segmentos da sociedade (BUHRER, 2017).

Na premissa de julgar a qualidade democrática das instituições, esses quatro bens e seus desmembramentos são fundamentais para a compreensão da viabilidade das inovações e a promoção da democracia. Com isso, ultrapassadas as concepções primárias dos bens democráticos de Smith (2009), o quadro a seguir ilustra como os desdobramentos conceituais podem se fazer presentes nos referidos atributos:

FIGURA 13 – Bens Democráticos: Subdivisões



Fonte: A autora, 2022.⁴⁴

Além dos quatro bens democráticos acima descritos, Smith (2009) apresenta ainda em seu quadro analítico mais dois aspectos institucionais que complementam a análise da qualidade democrática das instituições: a *eficiência* e a *transferibilidade*. A eficiência diz respeito aos custos da participação, tanto para o cidadão quanto para o poder público para a manutenção da operação regular. Já a transferibilidade, diz respeito a possibilidade do desenho se aplicar no caso em diferentes contextos políticos, com a utilização de fatores como tempo e espaço ou ainda, escalas, instâncias ou temas (BASSANI, 2019; PESSALI; GOMES, 2020).

Com isso, verifica-se que a análise do desenho institucional sob a ótica dos bens democráticos de Smith (2009) permite um maior detalhamento das características existentes em diferentes instituições democráticas. Entretanto, o próprio autor faz ressalvas quanto a aplicabilidade dos bens democráticos à prática: primeiramente, é improvável que instituições democráticas atinjam plenamente todos os bens conforme conceitualmente apresentados. Além disso, há que se destacar a interdependência existente entre os atributos, que a ausência de um, por consequência, afeta a qualidade dos demais bens e que, finalmente, os quatro bens democráticos conforme expostos,

⁴⁴ Referência: PESSALI; GOMES, 2020.

não são uma lista definitiva da conquista da qualidade democrática de uma instituição. O que se espera é que instituições democráticas atinjam minimamente aos componentes significativos e promovam a qualidade política que justificam a sua existência.

Com isso, no próximo capítulo, destinar-se-ão esforços para analisar, sob a perspectiva de conselheiros em exercício, bem como pela análise de documentos publicizados, a qualidade democrática de espaços de discussão de políticas públicas para pessoas idosas, os quais, para fins do presente estudo, foram referenciados os conselhos na esfera Federal, Estadual e Municipal, nos âmbitos do Paraná e Curitiba.

6 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA PESSOA IDOSA: UM EXERCÍCIO DEMOCRÁTICO?

A maior virtude da educação, ao contrário do que muitos pensam, está em ser instrumento de participação política (DEMO, 1996, p. 49).

As preocupações com relação ao envelhecimento populacional ganham cada vez mais espaço em canais de democracia direta, como os conselhos de políticas públicas para pessoas idosas, em razão da expansão da longevidade, o controle de índices de mortalidade, assim como o aumento da população com mais de 60 anos. Entretanto, apesar da garantia de participação do cidadão em espaços de discussão política, a mobilização ainda sofre ante o desconhecimento e desinteresse da pauta por grande parte da população (PESSALI; GOMES, 2020).

Os conselhos são instrumentos de ampliação da participação e do controle social de políticas públicas, espaços estes que se caracterizam como “(...) novos espaços de negociação e inter-relação em torno dos atores sociais e do Estado, e nestes contextos, esses atores debatem suas estratégias e interesses” (TATAGIBA, 2002, p. 68).

Diante disso, antes de adentrarmos ao mérito da discussão, faz-se importante ilustrar ao leitor algumas peculiaridades emergidas nas entrevistas realizadas entre os conselheiros de direitos da pessoa idosa, dentre resultados comuns e entrecruzados, além de similaridades nos perfis dos conselheiros, fatores estes que combinados podem influenciar a qualidade do debate e no equilíbrio na tomada de decisão nas arenas de discussão de políticas públicas.

No decorrer das entrevistas, destacaram-se pontos comuns entre os conselheiros entrevistados, a saber: identificação pessoal com a temática, em sua maioria atuando profissionalmente no atendimento a pessoas idosas; entre raras exceções, são conselheiros apenas desta área temática de atuação, não fazendo parte de outros conselhos de políticas públicas; experiência em diversas gestões; média etária acima de 50 anos; maior número de representantes do gênero feminino; predominantemente brancos; em grande número com ensino superior completo; poder aquisitivo acima da média nacional, vez que em sua maioria utilizam veículo próprio para comparecer às reuniões e não dependem de apoio financeiro por outros meios, além de não auferirem subsídio financeiro à função de conselheiro.

No início das entrevistas, foram questionados quesitos como gênero, cor, escolaridade, idade e se possui veículo próprio. As respostas são expostas por meio gráficos abaixo, a fim de melhor ilustrar as características dos conselheiros entrevistados.

Figura 14: Características conselheiros entrevistados



Fonte: A autora, 2023.

Nos conselhos de políticas públicas da pessoa idosa, as gestões são bienais e os representantes governamentais são nomeados pelo Ministro ou Secretário de cada pasta, em sua maioria cargos em comissão, em todos os níveis de governo, apesar do CEDI/PR expressar que "(...) serão indicados, preferencialmente, como representantes titulares de órgãos governamentais, funcionários efetivos do Estado" (PARANÁ, 2019, art. 4.º, §3.º).

Entre os conselheiros não-governamentais entrevistados, foram observadas as seguintes características, segundo eles próprios: conectividade com a entidade as quais representam; devolutivas das discussões aos seus representados; predomínio de representantes de instituições de atendimento de pessoas idosas; conselheiros com experiência no atendimento direto a este público (representantes de Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPI's e profissionais da saúde).

Quanto à necessidade de composição por pessoas idosas, apenas o Regimento Interno no CEDI prevê essa possibilidade, considerando que deverá ser

“composto por, no mínimo, 20% (vinte por cento) de conselheiros idosos” (PARANÁ, 2019, art. 4.º, §4.º). Aos presentes, é conferido o direito de contribuir com os temas ora apresentados, com direito a voz, mas não a voto, quanto aos temas postos em votação (CURITIBA, 2021, art. 4.º; PARANÁ, 2019, art. 4.º).

No que diz respeito ao equilíbrio de participação é possível perceber nos referenciados conselhos o predomínio da Secretaria ou Ministério que possua a gestão das políticas públicas para pessoas idosas, seja ela de âmbito Federal, Estadual ou Municipal. No caso em concreto, a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa possui a titularidade da presidência, sem alternância com outro conselheiro federal, ficando o mesmo conselheiro na função desde a reformulação do Conselho, ocorrida em 2019 até o término da gestão em 2022.

Nos âmbitos estadual e municipal, há maioria de assentos para a Secretaria a qual se encontra vinculada a execução da Política do Idoso, no Paraná a SEJUF é a Secretaria responsável pela gestão paranaense e dentre 12 assentos governamentais, 03 pertencem à gestão. Em Curitiba, a FAS é o órgão gestor da política municipal de assistência social à pessoa idosa e, dentre os 10 assentos governamentais existentes no conselho, 02 pertencem à secretaria gestora. Em ambos os casos, as duas secretarias possuem maior número de integrantes dos conselhos na qualidade de conselheiros, instituídos por suas leis de criação.

A essência do desenho institucional de Smith (2009) é a análise das características da democracia participativa, o que, para o autor, significa dizer que espaços criados para a função democrática precisam apresentar determinadas características, as quais intitula como *bens democráticos*. No caso dos conselhos de políticas públicas da pessoa idosa, a análise da existência de tais atributos nos direciona para a verificação de como estas instâncias se comportam e se atingem ao propósito de sua existência: a participação democrática como forma de controle social.

Ultrapassadas as questões inaugurais que emergiram na análise dos conselhos de políticas públicas da pessoa idosa, o objetivo do presente capítulo é apresentar ao leitor os principais desafios apontados por conselheiros de direitos da pessoa idosa para fortalecimento do espaço, assim como alternativas de fomento e contínua (re)construção destas instâncias horizontalizadas de deliberação.

6.1 Participação democrática no controle social: uma realidade?

Os conselhos são constituídos para atuar de forma paritária, pública, fiscalizadora e na defesa de interesses comuns a uma determinada comunidade. Os conselhos de políticas públicas da pessoa idosa, limitados aos referenciados na presente pesquisa, são compostos de forma equilibrada entre representantes governamentais e da sociedade civil, sob o propósito de promover a participação horizontalizada da população em espaços de decisões políticas.

Ao possibilitar a presença de representantes da sociedade civil e de determinados grupos representativos, busca-se maior participação de grupos de interesse, promovendo assim maior variedade de opiniões e igualdade política (NOGUEIRA; CHUEIRI, 2020; PESSALI; GOMES, 2020). Entretanto, sob a premissa da promoção à inclusão, na prática, a realidade padece ante a quesitos como ausência de interesse por parte da população e desigualdade de oportunidade de participação, que ocorre quando a própria estrutura molda e limita a participação popular nestes espaços.

Segundo Smith (2009), o bem democrático da *inclusão* está presente quando o desenho democrático garante a participação de todos, para que, direta ou indiretamente, sejam inseridos e possam falar e serem ouvidos. O equilíbrio de participação visa difundir o debate para que questões de cunho social sejam trazidas à discussão para uma tomada conjunta de decisão em benefício a uma parte da população (BARDAL; PESSALI, 2020).

Para Smith (2009), o preenchimento dos assentos em um conselho de políticas públicas precisa receber uma atenção especial para compreender se as oportunidades de participação são amplas ou restritas, se contemplam a possibilidade de inclusão de diversos grupos de interesse e ainda, se permitem a rotatividade de participantes, sob o aspecto do direito de participação de diferentes perspectivas e contribuição compartilhada na tomada de decisões por parte do cidadão comum (BARDDAL, 2018).

A presença da sociedade civil por meio de representantes eleitos, promove maior representatividade de interesses a fim buscar um maior equilíbrio político. Como todo grupo de cidadãos envolvidos em torno de um tema comum, deve existir mobilização e informação conjugada para ocorrer a inclusão. A ausência deste bem democrático fragiliza a ampliação da rede, promovendo exatamente o oposto: segregação social, mesmo em ambientes os quais, em tese, deveriam ser politicamente

representativos (GONÇALVES; BOGUS, 2017; VILAÇA; CAVALCANTE; MOURA, 2019).

Nos conselhos aqui referenciados, é possível verificar disparidades mesmo em um sistema defendido como paritário, como por exemplo, o fato de possuir maior número de representantes vinculados ao mesmo órgão governamental, ou voto com maior peso, como é o caso do CNDI, que fatores como estes combinados, resultam em domínio sobre o debate, desequilíbrio sobre as decisões e influência sobre o processo deliberativo e decisório (PESSALI; GOMES, 2020).

Em se tratando de âmbito Federal, é possível perceber fatores cerceadores ao desenho democrático de Smith (2009), em diferentes momentos, tais como: ausência de alternância da presidência do Conselho; voto de minerva pertencer sempre da mesma pessoa em caso de empate das decisões;⁴⁵ redução do número de assentos; previsão de membros situados no Distrito Federal se encontrarem presencialmente enquanto conselheiros de outros Estados da Federação participarem das reuniões ordinárias por videoconferência;⁴⁶ necessidade de determinado tempo de estatuto para inscrição nas eleições; entre outros fatores.

O processo eleitoral dos conselhos ora analisados é aberto para qualquer entidade legalmente instituída com área de atuação voltada a temática da pessoa idosa, com exceção no CNDI, que, com a reformulação do ano de 2019, passou a vedar a participação no processo eleitoral de entidades que recebam recursos do Fundo, ou que tenham recebido recursos nos últimos dois anos anteriores à data da publicação do edital. Entretanto, a existência de muitas entidades encontra-se substancialmente vinculada ao financiamento do Fundo, havendo com isso uma grande redução da quantidade de entidades participantes do processo eleitoral, além da já mencionada diminuição do quadro estrutural, vez que o número de conselheiros passou de 28 para apenas 06 no âmbito Federal (POMPEU; CABRAL, 2020).

A principal consequência da limitação do número de entidades participantes é a diminuição da variedade de assentos em um conselho de políticas transversais, como é o caso dos conselhos analisados. A restrição de participação a grupos menores

⁴⁵Decreto 9.893/2019: (...)

Art. 3.º, I O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa é integrado por doze membros, observada a seguinte composição: I – pelo Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que o presidirá;

Art. 6.º, § 4.º (...) Além do voto ordinário, o Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa terá o voto de qualidade em caso de empate.

acarreta a diminuição da pluralidade de experiências em razão da dificuldade de alternância de entidades e escuta de grupos menos organizados, limitando o debate e a participação, que, por consequência reduz as chances de assertividade das necessidades da comunidade (BITTENCOURT; SANTOS, 2020).

Além disso, a desigualdade da *presença* reflete na desigualdade da *voz*. A indicação de representantes da gestão governamental nomeados pelo poder executivo com direito a voz e ao voto, e não apenas como atores mediadores, pode inclusive agravar as diferenças existentes e limitar a horizontalidade do diálogo, vez que há predomínio da pauta a favor de questões governamentais, o que por certo cerceará o debate (NOGUEIRA; CHUEIRI, 2020). O que, segundo Caccia-Gava (2001), representa não somente a diminuição do debate sob o aspecto formal, mas sim a possibilidade de enfraquecimento da pressão social e com isso, influenciar na tomada de decisões:

O espaço e o tempo da deliberação são essenciais, pois é nesta ocasião que é possível passar de um simples agregado de opiniões para construir um julgamento verdadeiramente cidadão. Esse processo precisa ser alimentado por informações, argumentações diversas e contraditórias, colaborações de especialistas e avaliações. A deliberação é o momento da tensão que aponta no sentido da construção do interesse geral, ou interesse público, este horizonte da vida democrática indispensável e ao mesmo tempo inatingível em sua perfeição (p. 38).

Fatores como os relatados nos conselhos que, combinados, demonstram a fragilidade da prática dos conselhos quando analisados sob a perspectiva do desenho institucional de Smith (2009), não limitado apenas ao bem democrático da *inclusão*, mas sim, a todos os outros bens, como o *controle popular*, vez ocorre a diminuição da influência exercida por parte dos cidadãos na elaboração de políticas públicas e por conseguinte, do *julgamento ponderado* para o debate e da *transparência* que se espera de espaços de discussão de políticas públicas.

Essa preocupação também restou evidenciada na fala dos conselheiros entrevistados:

Conselheiro 3: “No caso o Conselho Nacional do Idoso, nós temos uma lei, a Lei 8.842, que criou o conselho, mas não deu competência nem composição. Daí isso foi feito por um decreto, o Decreto 5.109 do tempo lá do Lula. Nesse decreto, se estabeleceu as competências e as vagas do conselho, que eram 14 da civil e 14 no conselho. Que que aconteceu, com o Bolsonaro, ele simplesmente cancelou aquele decreto e emitiu outro, 9.893, se não me engano, que estabelecia novas competências e nova composição, e novas condições de funcionamento do conselho. Por exemplo, ele foi criado três a três, ou seja, seis conselheiros, três da sociedade civil e três do governo, sendo que os três do governo são todos da Secretaria Nacional do Idoso.”

Neste caso, o conselheiro faz menção ao Decreto 9.893/2019, o qual dispôs sobre a nova constituição do CNDI que limitou a três representantes da sociedade civil e a três representantes governamentais a composição do Conselho, posteriormente alterados por meio da Portaria n.º 1.579 de 29 de abril de 2021, a qual ampliou o número de assentos para seis representantes governamentais e seis da sociedade civil.⁴⁷ As alterações (e receios) com as mudanças ocorridas em âmbito federal esteve presente em todas as falas dos conselheiros, os quais demonstraram preocupação com as medidas adotadas em âmbito federal, uma vez que seus efeitos podem refletir nas esferas estadual e municipal, com a conseqüente redução do controle social por parte da sociedade civil nestas áreas de abrangência:

Conselheiro 6: “(...) você não consegue pensar saúde, você não consegue pensar assistência social, você não consegue pensar nada. Porque é um ministério só, ministério da mulher e etc., e aí faz umas coisas lá que matou o conselho, conselho totalmente de fachada, por exemplo, “o presidente do conselho será sempre o secretário nacional”, ou seja, sempre do governo. Outra questão, deixou claro que, no caso de empate, o voto de minerva é do presidente, deixou claro no novo regulamento. Ou seja, quem movimenta o fundo, é o secretário nacional, ele é o gestor do fundo, ele é o ordenador de despesas do fundo. Ou seja, um homem só fechou presidência do conselho, decisão do conselho, secretário nacional da pessoa idosa e também ordenador de despesas do fundo, mas ninguém fala nada, ninguém diz nada em relação a isso.”

Conselheiro 10: “Temos uma grande preocupação em relação ao Conselho Nacional de Direito do Idoso, que caminhou no sentido contrário porque excluiu praticamente a sociedade civil desse trabalho. E quem que trabalha? Quem que vivencia o dia a dia da pessoa idosa? É a sociedade civil”.

Conselheiro 13: “agora a coisa piorou com o que está acontecendo lá no Nacional. Se antes já era uma briga para avançarmos em algumas pautas, agora com o Nacional perdendo fôlego de briga, temos que brigar para manter o que temos, afinal o Conselho está alinhado com Brasília.”

⁴⁷ <file:///C:/Users/55419/Downloads/portaria-1579.pdf> Acesso em 11/11/2022.

Conselheiro 14: “foi uma luta conseguir o que temos, e está longe de ser o ideal. Lá em Brasília reduziram o conselho, o próximo caminho será diminuir os nossos. Quem perde com isso é a população, que vai ter menos gente brigando pelos direitos do idoso”.

A criação de espaços para a discussão de políticas públicas para pessoas idosas é pautada na universalidade de direitos, que só pode existir quando há democratização em detrimento à opressão de grupos desprivilegiados (DEBERT; OLIVEIRA, 2016). Mas o que se reflete na prática é a liderança meritocrática de poucos cidadãos, em sua maioria composta por representantes de usuários que configuram uma elite da comunidade a qual representam, como por exemplo o fato da maioria dos conselheiros entrevistados se autodenominarem brancos e possuírem ensino superior completo. Estes fatores combinados não condizem ou representam a diversidade da população brasileira.

Há fragilidade democrática quando não ocorre a pluralidade de experiências em um espaço em que possui como base estrutural a necessidade de multiplicidade de opiniões, uma vez que a apropriação de tais espaços representativos tenderá a ser preenchida por pessoas que desconhecem as lutas existentes por grande parte da população. Segundo Fuks, Perissinotto e Souza (2004), é possível perceber nos conselhos de políticas públicas do Paraná que o perfil dos conselheiros está acima da média nacional no que diz respeito à renda, escolaridade e ao engajamento político, assim como foi identificado na presente pesquisa, sendo os conselheiros, em sua maioria:

“(...) brancos, têm mais de 30 anos, casados, de religião católica, com alta escolaridade, sendo predominantes aqueles com nível superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, ganham mensalmente cinco salários-mínimos ou mais, e mesmo aqueles que representam no conselho o segmento da sociedade civil, são empregados no serviço público municipal. Trata-se, portanto, de um perfil muito próximo ao apresentado por Labra e Figueiredo (2002) e por eles considerado elitista.” (p. 520).

Identificação similar a encontrada nos conselhos analisados nesta pesquisa, que não raras vezes, apesar da rotatividade de conselheiros, o padrão permanece mantido. Uma alternativa apontada na literatura para fomentar a diversidade de representação em espaços de discussão de políticas públicas é a realização de eleições com caráter difuso, como a que acontece no Município do Rio de Janeiro, por exemplo, em que a escolha de representantes dos segmentos de entidades ou de

usuários é realizada por meio de indicações ou eleições em assembleias gerais, nas sedes das Associações de Moradores e entidades comunitárias e/ou religiosas, além de uma proporção dos assentos serem preenchidos em Conferências Municipais (GERSCHMAN, 2004). Segundo Gerschman (2004): “(...) cerca de 17% desses representantes são escolhidos no âmbito das Conferências Municipais (...) e 5% por meio de votação pelas diretorias de entidades a que estão vinculados” (p. 1676).

Um processo representativo mais diversificado e que tenha por base maior interação de vários segmentos da comunidade é uma alternativa de ampliação da participação popular em conselhos de políticas públicas, que não pode ser visto com a simples presença de grupos ou representação de interesses, mas sim como uma forma de gestão compartilhada em que há equilíbrio de forças a favor da população, em contraponto a simples publicação de um edital e a eleições com baixo interesse e visibilidade popular.

6.2 Democracia, gestão horizontalizada ou mesa de troca de favores?

A participação de representantes do alto escalão do governo das pastas é importante para o trânsito de informações, com o fim de prestar eventuais esclarecimentos e também para a respectiva defesa de determinados assuntos a seus superiores hierárquicos e ao chefe do Poder Executivo. A indicação governamental é discricionária à gestão, entretanto, conforme foi possível perceber nos conselhos analisados, a existência de mais de uma representação da mesma secretaria em um mesmo colegiado, ou então, a ausência de alternância da pessoa do presidente, são fatores que deslegitimam o equilíbrio paritário necessário aos conselhos de políticas públicas. Há redução da variedade de interesses com o acúmulo de voz e voto pelo mesmo órgão governamental, que para Blaug (2002) seria um dos aspectos negativos da democracia incumbente, quando espaços são pensados pelo e para o poder vigente (BARDDAL; PESSALI, 2020).

Para Smith (2009), a *inclusão* deve ocorrer sem reforçar o poder daqueles que já estão inseridos no sistema e os politicamente interessados, sob a propósito do conselho não se tornar um mero legitimador de decisões já tomadas em outras instâncias, pois com isso, é possível inclusive ampliar a desigualdade política já existente. Além disso, segundo Smith (2009), é preciso garantir a presença de maior massa crítica e a participação de grupos politicamente marginalizados, com a

contribuição de suas opiniões nas discussões, para que a condução dos conselhos não seja dominada por indivíduos politicamente habilidosos e carismáticos (SMITH, 2009; BARDAL; PESSALI, 2020). Allebrandt (2003) enfatiza o conceito, discorrendo sobre o que vem sendo percebido nos conselhos de políticas públicas:

Em que pesem os avanços construídos ao longo desta última década no que se refere a participação da sociedade civil no processo de democratização de decisões de políticas públicas exercido pelos Conselhos, convivemos ainda, infelizmente, com uma realidade em que um grande número de conselhos tem sido utilizado como mero discurso sobre participação, constituindo-se em espaços de manipulação e cooptação por parte dos políticos, governos municipais e da tecnoburocracia local (pg. 01).

O desequilíbrio na atuação e representação do conselho, com o fiel da balança pendendo a favor de pautas governamentais deslegitima o debate sobre as políticas públicas voltadas ao controle social, vez que predomina o consenso a favor do que é trazido pelo Governo. Há desequilíbrio na posição dos conselheiros, há desigualdade na *presença*, que se traduz na desigualdade da *voz*, apesar da paridade legalmente estabelecida (NOGUEIRA; CHUEIRI, 2020). A utilização de conselho como meio de promoção política foi identificada na fala de um dos conselheiros entrevistados:

Conselheiro 7: (...) sabemos de gente que usa o conselho como trampolim político. Aquele (...) quer ser vereador na cidade e quer um carguinho na política, por isso vem para as reuniões da Sociedade Civil e depois leva tudo para a gestão. A gente sabe, não pense que a gente não sabe.

O relato do referido conselheiro diz respeito a uma pessoa que já figurou o conselho na qualidade de representante governamental, entretanto, por se tratar de pessoa ocupante de cargo em comissão, deixou de fazer parte da gestão. Na sequência, o mencionado conselheiro haveria ingressado novamente ao conselho representando os interesses de uma organização, na qualidade de representante da sociedade civil organizada. Segundo o conselheiro entrevistado, o referido conselheiro atua com fim de promoção pessoal, buscando lançar-se candidato a cargo do legislativo, ou ainda, buscar estabelecer novo vínculo para eventual cargo em comissão na atual gestão e por isso, mantém o relacionamento (e voto) a favor de pautas governamentais.

A cooptação de conselheiros, além da ocorrência de fatos como o narrado pelo conselheiro, podem influenciar na qualidade democrática do conselho, quando uma

maioria de representantes pende a favor do que é apresentado por representantes governamentais, resultando um perigo real de invalidação do debate, de existência de conselhos como meros aprovadores de políticas e relatórios da gestão, desfigurando a natureza plural e deliberativa desses espaços (TAVARES; TASSARA, 2017; PEREIRA et al., 2019).

Há um constante risco de manutenção de espaços democráticos como locais para realizar a política da “troca de favores”, em que conselheiros recebem prêmios por sua função, como possíveis cargos, viagens ou outros benefícios e concessões, desfigurando o exercício do seu papel (GONÇALVES; BOGUS, 2017).

Neste sentido também é possível perceber a preocupação com o desequilíbrio de forças na fala dos conselheiros:

Conselheiro 7: “(...) quando a gente consegue avançar como sociedade civil nos conselhos a gente encontra uma outra barreira, que é o gestor. Ele não gosta de dividir poder, ele não está preparado para dividir poder. Ele pensa assim: fui eleito com o voto das pessoas, portanto eu que mando, Conselho é coadjuvante”.

Conselheiro 14: “(...) tem coisa que a gente percebe que não tem mais o que fazer, como é o caso da delegacia e do transporte intermunicipal. Falta vontade política de fazer acontecer e por mais que seja uma briga de mais de 10 anos, se sabe que muito pouco há o que fazer, pois existem forças por trás que não vão deixar acontecer. Idoso não vota, então por quê fazer?”

O relato apresentado pelo conselheiro entrevistado diz respeito a implantação da Delegacia de Proteção à Pessoa Idosa no Município de Curitiba por parte do Estado do Paraná, vez que o Paraná é um dos poucos estados da federação que não possuem um espaço especializado para denúncias e acolhimento de idosos vítimas de crimes. No tocante ao transporte mencionado, a pauta diz respeito a possibilidade de instituição por lei de gratuidade ou desconto sobre o transporte intermunicipal para pessoas idosas dentro do Estado do Paraná, vez que o Estatuto da Pessoa Idosa possibilita para os casos para viagens entre estados da Federação.⁴⁸

O principal papel destinado aos conselhos de políticas públicas é a descentralização do poder político, com o exercício de influência e controle por parte da sociedade civil institucionalizada na elaboração e implementação de políticas

⁴⁸ Art. 40 do Estatuto da Pessoa Idosa prevê a possibilidade de reserva de 02 vagas gratuitas por veículo para pessoas idosas com renda igual ou inferior a 02 salários-mínimos e o desconto de 50% no mínimo no valor das passagens para pessoas idosas que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 02 salários mínimos.

públicas. Porém na prática, é difícil transpor barreiras de centralização de poder governamental, uma vez que estes representantes possuem informação e conhecimentos especializados, e como visto, na maioria das vezes, já se posicionam em maioria e com maior força política a favor de pautas estrategicamente escolhidas.

É possível perceber que o desequilíbrio de forças políticas existentes, presentes nas narrativas apresentadas, fere estruturalmente o desenho democrático de Smith (2009), uma vez que não há como se falar em *controle popular e transparência* quando um espaço democrático é pensado para validação de decisões políticas, muitas vezes já tomadas por atores políticos. Quando se tem uma maioria pendendo a favor de pautas governamentais, com uma maioria de assentos e por conseguinte, de votos, mesmo que sob a máscara do interesse público, o debate tende a pender força a favor da maioria ali estabelecida.

O equilíbrio de participação, com a garantia de *presença e voz*, visa difundir o debate para que questões de cunho social sejam trazidas à discussão para uma tomada conjunta de decisão em benefício a uma parte da população. Significa que aquele espaço permite de forma justa e equilibrada a influência sobre processos decisórios (BARDAL; PESSALI, 2020). É por essa razão que é necessário olhar com cautela para o papel desempenhado por conselhos de políticas públicas, para que estes não se tornem meros instrumentos aprovadores de decisões de atores políticos, que levam para o conhecimento dos conselhos decisões seguras e de cunho secundário, enquanto decisões relevantes à população são tomadas em portas fechadas de gabinetes (ZERMIANI, et al., 2019; XAVIER; SILVA; BRAGA, 2020).

Para o enfrentamento a questões como interesses individualistas/políticos ou a eventual cooptação de conselheiros a favor de pautas governamentais, inicialmente se faz necessário o cumprimento da paridade da formação do conselho, divididos os assentos em igual número para órgãos representativos governamentais e para a sociedade civil, além da rotatividade de participantes e presidência, com o equilíbrio de representação entre os segmentos. Alguns exemplos de fomento ao equilíbrio de forças e de participação em espaços de discussão de políticas públicas: união de lideranças de entidades e segmentos sociais em torno de objetivos comuns, com a devolutiva e prestação de contas à população; participação social capilarizada e em rede, com atores distintos e assimetricamente distribuídos; fortalecimento da interlocução entre representantes da sociedade civil e governamentais; difusão do conhecimento de inúmeras frentes, com capacitações ampliadas à população, com a representação

fortalecida dos usuários; práticas sociais que estimulem a participação popular, com socialização dos debates e articulação intersetoriais (VALE; LIMA, 2015; BARROSO; SILVA, 2015; CARVALHO, 2016; BLOCH, 2017, GONÇALVES, BOGUS, 2017; TAVARES, TASSARA, 2017; JUNGLOS et al, 2019).

Além disso, Smith (2009) sugere o estabelecimento de cotas de participação de grupos representativos da sociedade civil, com a rotatividade de mandatos e representações a fim de promover o rodízio necessário entre os integrantes. Para Smith (2009), a alternância de representatividade previne o acúmulo de poder por parte dos conselheiros, além de promover a inclusão pelo revezamento, face limitação numérica de participantes (BARDDAL, 2018).

6.3 Elitização do linguajar e dispersão da pauta: formas de exclusão e de desconstrução da democracia

Para que um conselho popular exerça seu papel democrático, é importante a participação de diversos segmentos da sociedade, com a representação de públicos distintos como uma forma de reprodução do contexto social (VILAÇA; CAVALCANTE; MOURA, 2019). Entretanto, na prática, é possível perceber a elitização do linguajar por parte de técnicos e representantes do Governo, além de, não raras vezes, apresentarem uma pauta cansativa e repleta de assuntos de cunho técnico ou secundários, fazendo com que os presentes se sintam desconfortáveis em uma possível intervenção.

Segundo Zanardi et al. (2019), a segregação de determinados grupos ocorre de forma sutil, quase que silenciosa e uma das maneiras de colocar este público à margem das discussões é a utilização do tecnicismo que desqualifica o saber popular, fazendo com que pessoas com menor instrução acadêmica se sintam diminuídas ou excluídas do debate, com capacidade limitada de intervenção. Além disso, uma pauta exaustiva a “vencer” em apenas uma tarde, por exemplo, pode fazer com que assuntos importantes e de cunho relevante sejam trazidos de forma breve e rasa, com ausência de discussão e profundidade, fatores estes que combinados, maculam bens democráticos do desenho institucional de Smith (2009), como o *controle popular*, o *juízo ponderado* e a *transparência*.

É comum aos espaços de controle social, foco dado aqui aos conselhos de políticas públicas, a abordagem de diferentes assuntos durante os encontros. Tais

discussões permitem a apresentação de premissas e normativas próprias ao funcionamento de determinadas políticas, ações e serviços públicos, assim como a sua situação na realidade de abrangência de determinada arena política (ZANARDI et al., 2019). Os conselhos são espaços “de debate e de tomada de decisão, fonte para a legitimação das decisões das políticas públicas e potenciais instrumentos de cobrança e de transparência nas decisões e ações do poder público”, além de constituírem-se em “espaços não só de expressão de opiniões, mas também de ação, como forma de identificar demandas e interesses públicos, agindo para que esses entrem efetivamente na agenda pública” (MAGALHÃES; XAVIER, 2019, p. 184).

A ausência do debate, assim como não abrir margem para ouvir os que se fazem presentes, ou ainda, limitar a participação, seja de forma intencional ou por meio de um tecnicismo que desqualifica o saber popular, faz com que estes participantes deliberem propostas sem saber ao certo do que estão tratando, reproduzindo neste espaço os silêncios e ignorâncias excludentes (PEREIRA, 2019). Por esta razão que nas reuniões dos conselhos:

(...) deve ser pensado que a utilização de terminologias e siglas comuns no setor público, que muitas vezes utilizadas com facilidade por parte dos gestores e técnicos, precisa ser esclarecida aos conselheiros usuários os quais desconhecem os seus significados e não questionam por vergonha ou comodismo, deliberando ações sem saber ao certo para que servem (ZANARDI, et al., 2019, p. 15).

A transparência é condição necessária para o controle popular e a linguagem deve ser inteligível e compreendida por todos. O uso recorrente de siglas e linguajar técnico precisa ser esclarecido aos segmentos dos usuários, como também aos cidadãos que se fazem presentes. Não conduzir a discussão de forma a garantir que todos tenham acesso igual às informações, fragiliza a configuração democrática do conselho, restringindo o debate e reproduzindo a elitização de um ambiente ao qual foi criado para ser plural e democrático (TAVARES; TASSARA, 2017).

Conselheiro 6 (...) acho dois anos muito pouco. Quando a gente compreende como funciona o sistema já está na hora de sair.

Por meio da fala do conselheiro é possível perceber que, não raras vezes, o conselheiro participa e delibera sobre questões que talvez não esteja plenamente apropriado, representando a ausência de diálogo e/ou compreensão do papel

reivindicativo que se espera da figura do conselheiro, da participação por segmentos, do engajamento político e do exercício do papel fiscalizatório. Com isso, é importante refletir se em tais instâncias é oportunizado o debate esclarecido sobre os temas que afetam a população de forma clara e compreensiva a todos, como também, se o espaço é inclusivo ou apenas mantenedor de interesses políticos, apesar da aparência democrática, o que resultaria na perpetuação da desigualdade e da submissão existente (MAGALHÃES; XAVIER, 2019)

Outro fato que emergiu nas entrevistas realizadas foi a menção a uma certa “harmonia” e consenso existente nos conselhos de políticas públicas da pessoa idosa, com uma postura por vezes mais consensual e mediadora nos processos participativos em curso por parte dos conselheiros desta área de atuação. O debate, de acordo com a fala do respectivo conselheiro, é respeitoso e consensual, pode representar um importante instrumento de análise do papel de conselheiro:

Conselheiro 7: “(...) é possível perceber a diferença entre o Conselho do Idoso e os outros conselhos. Lá conseguimos o que queremos com respeito, com diálogo manso, diferente de outros que esbravejam direitos. Acredito até que temos mais sucesso e assertividade das nossas demandas pelo jeito do idoso de ser, com uma condução mais pacífica e sábia de reivindicação do que é necessário”.

Além disso, um outro fator decisivo que pode interferir na qualidade do debate é a extensão da pauta com excesso de informativos relativos a burocracias ou à organização interna dos conselhos, que acabam por preencher e desvirtuar a qualidade do tempo despendido para o debate:

Conselheiro 2 (...) a reunião começa na segunda chamada e até a hora do intervalo há os informes sobre viagens de conselheiros e outros assuntos de atas do conselho. A reunião só começa depois do intervalo, só que aí é o problema, grande parte dos governamentais já foram embora. Ficamos nós sociedade civil e os que têm algo para apresentar.

Conselheiro 11 (...) talvez o ideal seria inverter a pauta das reuniões. Deixar a leitura da ata e informes para o final, começando pela Comissão de Financiamento, que é a mais importante, que é a do Fundo. Chega no final já tá todo mundo cansado, daí aprovam tudo sem pensar muito.

Para Braga e Pessali (2018), questões de estrutura (desenho) e funcionamento (organização) relacionam-se a fatores como a distribuição da presença, voz e poder nas instituições políticas, o que tende a se perder quando a pauta demonstra excesso

de informações de cunho secundário ou quando assuntos relevantes são apresentados quando há um plenário já disperso e esvaziado.

Pautas como a leitura e aprovação da ata da última reunião, assinaturas, diárias de hotel e hospedagem, justificativas de ausências, solicitações de viagens e representações de conselheiros em eventos, entre outros requerimentos de cunho administrativo, são os principais tópicos abordados na primeira hora do início das reuniões, segundo os conselheiros entrevistados. Situações como essas podem ser facilmente remanejadas, como por exemplo, a ocorrência de uma inversão de pauta, tratando os assuntos alusivos as comissões, em um primeiro momento, para questões de ordem técnica na sequência, ou uma ampliação do horário das reuniões, ou ainda, divisão da pauta para momentos distintos. Pautas excessivamente longas, com priorização de questões técnicas e burocráticas podem macular a qualidade do debate, vez que assuntos de relevância comunitária, como administração de recursos do Fundo, por exemplo, tendem a ser tratados após o intervalo das reuniões, quando muitos já não estão mais presentes.

Kleba et al. (2010) afirmam que o grande diferencial dos conselhos é o conceito de coexistir em um único espaço o aprendizado compartilhado e horizontalizado (*presença*), exercitado por meio do diálogo e da criação de consensos (*voz*), considerando que o que está em jogo é o interesse da coletividade, que nem sempre coincide com o interesse de uma "maioria" presente ou ali representada. Por essa razão que não basta garantir a *inclusão* de diferentes segmentos da população em conselhos de políticas públicas, mas também deve ocorrer a promoção do diálogo, livre, esclarecido, colaborativo, empático e acolhedor dos presentes, o que segundo Smith (2009), impacta diretamente no bem democrático do *julgamento ponderado* e, com isso, na construção de decisões mais esclarecidas, que ampliem a participação da comunidade na condução democrática das políticas públicas, o que fortalece, concomitantemente, o *controle popular*. A prática democrática é um dos pontos estratégicos que visam fortalecer a representação social nos conselhos, conforme foi possível identificar na fala dos conselheiros entrevistados:

Conselheiro 3: "(...) aqui há um coletivo e a gente age coletivamente, a gente pensa no coletivo. Então, conselho serve para isso também, para valorizar o coletivo. Não é o voto do fulano que vai fazer diferença, não é o voto da fulana que vai fazer a diferença, mas é um conjunto de votos. Agora claro, eu vou argumentar porque é que estou pensando dessa forma, você vai argumentar porque é que está pensando dessa forma, aí os conselheiros têm condição de examinar as duas e falar "não, a da fulana está mais certa, acho que vou votar com ela. Pronto, é um coletivo que foi criado a partir de muitos debates".

Conselheiro 5: "Então, conselho, conselheiro não é para trazer solução, é para trazer problema mesmo (...) e daí defendo o gestor nesse sentido, "eu tenho um problema, alguém me trouxe um problema, agora eu preciso de uma solução primeiramente técnica". E onde eu vou buscar uma solução técnica? No gestor (...) enfim, usa a técnica do gestor, mas quem decide isso, é o conselho, que vai decidir politicamente. O conselheiro não é técnico, mas é um ser político. Não no sentido de politicagem, mas no sentido de que eu tenho uma verba para três problemas, eu devo decidir entre esses três problemas qual que vai atender melhor e talvez a maior quantidade de idosos. É por aí que eu devo ir."

O dever de escutar a comunidade, o direito à *presença* e *voz*, assim como a possibilidade de ampliação da rede, permitem em espaços de diálogo sobre políticas públicas a possibilidade de aliar o conhecimento técnico a conhecimentos da realidade local, com a ampliação das chances de assertividade nas ações e políticas públicas (BARDDAL; PESSALI, 2020). Nesse sentido foi a compreensão apresentada por um dos conselheiros entrevistados:

Conselheiro 3: "Quando você tem uma parte técnica aliada a um conhecimento da realidade, você tem uma chance muito maior de acertar. E eu acho que os gestores inteligentes deviam pensar dessa forma, porque não é todo gestor que pensa de forma errada, tem gestor que pensa e fala assim "eu quero que você estude esse assunto aí e me forneça um caminho", aí você está sendo inteligente, está aproveitando porque é uma mão de obra gratuita, eu não cobro nada para estar no conselho."

Para Smith (2009), as deliberações devem ser precedidas de debates, com a disponibilização do conhecimento aos participantes presentes, o que possibilita o *juízo ponderado*, que se traduz na tomada de decisão inclusiva e esclarecida por parte de todos. Em uma arena de discussão de políticas públicas, por sua vez, as informações devem estarem dispostas de forma clara e simples a todos, com o diálogo elucidado entre membros oficiais e atores externos, pois a diversidade de ideias e pontos de vista contribuirão, por certo, com o tema da discussão (BARDDAL, 2018).

O quesito *voz* é essencial à legitimação do poder dos participantes, uma vez que a negativa ou a ausência deste bem democrático pode promover a exclusão. A voz

pode se manifestar de diferentes formas, não ficando restrita à oratória, mas ampliada à questões como: o conteúdo ou abrangência da pauta de discussão; o debate nas votações; o encaminhamento de propostas para a deliberação e a tomada de decisão com a participação de todos os atores envolvidos (FUKS; PERISSIOTTO, 2006; BRAGA; PESSALI, 2018).

(...) a composição da pauta dá contornos aos posicionamentos, às contraposições e ao alcance da partilha de poder diante de certa configuração dos interesses e demandas. O outro aspecto é que quando se discute cada assunto colocado em pauta e de que forma, indicando maior ou menor interesse e esforço em exercer a voz a respeito de problemas específicos (XAVIER; SILVA; BRAGA, 2020).

Nesse sentido, Braga e Pessali (2018) reforçam o tema:

(...) enquanto a pauta estabelece limites e possibilidades do uso da voz, o exercício da voz em si em cada tema pautado alude ao empenho em afetá-lo assim como pode indicar tentativas de alterar os próprios limites e possibilidades postos pelas pautas (p. 529).

Para que ocorra a inclusão esclarecida de participantes no processo de controle social, é importante que aconteça a ampliação de canais de informação com a difusão do conhecimento, por meio da promoção à *transparência*, assim como pelo fomento ao conhecimento popular, difuso, esclarecido e ampliado, que pode ocorrer por meio de capacitações. Segundo Smith (2009), as instituições devem promover um desenho institucional que inclua a participação dos cidadãos nos processos decisórios e uma alternativa para diminuir as diferenças de poder e de influência existentes é a promoção de ações para o conhecimento sobre o controle social, tanto para atores diretamente envolvidos como para a população em geral.

A necessidade de divulgação de direitos às pessoas sobre o tema, com a promoção de ações de educação continuada devem ocorrer de forma periódica e regular, além de incluir "(...) instituições e associações que estão fora do sistema político tradicional, de forma participativa em todas as etapas" (GONÇALVES; BOGUS, 2017, p. 620/621). Os conselhos de políticas públicas devem buscar atingir também a população não organizada da sociedade civil, com vistas a ampliar o debate nestas instâncias democráticas (BITTENCOURT; SANTOS, 2020). Significa dizer que um conselho de políticas públicas tem potencial para invocar e fomentar de forma mais qualitativa a participação popular:

Os conselheiros não têm formação específica em relação a vários aspectos, a começar, muitas vezes pela legislação, atuando sem saber exatamente o que fazer, com o risco de facilmente passarem a se preocupar com questões que afetam a entidade ou grupo que representa no conselho, não conseguindo, portanto, assumir uma visão de universalidade dos problemas e soluções para as questões públicas (ALLEBRANDT, 2003, p. 13).

Para Fakhouri, Francischetti e Vieira (2017) os conselhos de políticas públicas precisam ser qualificados para que atinjam seu propósito de reflexão crítica, debate e discussão clara e esclarecida a todos. É preciso ampliar as oportunidades de educação, e algumas alternativas apontadas pela doutrina são: produção de materiais gráficos ou visuais como manuais, cartilhas, *e-books*, vídeos gravados, palestras abertas ao público e informações com conteúdo acessível e didático a todos, para que conteúdos como esses possam ser revisitados quantas vezes forem necessárias.

É preciso que todos os conselheiros conheçam o seu papel, bem como a finalidade do controle social, pois “(...) o silenciamento advindo da falta de preparo, muitas vezes, concorre para a prática legal de participação e controle social” (p. 1037).

Quanto as capacitações, tais ações formativas não devem ter foco exclusivo no conselho e os conselheiros. Elas devem atingir toda a comunidade para que o controle social exerça seu papel e para que os bens democráticos, como os previstos no desenho institucional de Smith (2009), possam ser fortalecidos. É preciso que as pessoas conheçam o sentido do controle social e que possam se apropriar dos conselhos como um espaço comunitário para o debate de políticas públicas, contribuindo para a mudança da realidade existente.

Para Allebrandt (2003), a interação é fundamental no processo educativo continuado, que pode ser obtida por inúmeros canais de participação. Entretanto, tais interações, encontram-se fragilizadas e incipientes nos conselhos ora analisados, haja vista a necessidade de maior divulgação bem como o fato de que a grande maioria dos conselheiros participantes desta pesquisa fazem parte unicamente de conselhos voltados à pessoa idosa, o que diminui consideravelmente os possíveis diálogos com outros conselhos e conselheiros. Para Zanardi et al. (2019), é preciso que os gestores locais entendam que:

(...) a participação popular na definição e na efetivação das políticas públicas é essencial, criando-se um diálogo entre a sociedade civil e os gestores, além de mecanismos de transparência e acessibilidade de todos às informações relativas aos processos. Nesse sentido, quanto maior for a diversidade de meios de comunicação atuantes no local e de cidadãos capazes de fazer uso destes meios, maior será o espaço aberto para os debates públicos, a transparência das decisões e conseqüentemente a construção do exercício de cidadania (p. 15).

É por meio de mobilizações e incentivos ao conhecimento que a comunidade poderá compreender o conselho como um espaço comum, uma vez que "(...) quanto mais organizada for uma sociedade que esteja consciente de seus interesses e reais possibilidades, maior será sua potência como agente de controle de poder" (ZANARDI et al, 2019, p. 08). Para Smith (2009), o conhecimento para a reflexão e o debate contribuem e encorajam os cidadãos para a expressão de suas opiniões em público (MESQUITA; BAPTISTA; PEREIRA, 2020). Entretanto, para que isso ocorra:

(...) faz-se imprescindível a educação permanente dos conselheiros municipais por meio de cursos presenciais, online, seminários, fóruns, além de participação em Conferências (consideradas outros exemplos de controle social) no intuito de coordenar as ações pertinentes a uma forma mais participativa de construir as políticas públicas, e também uma orientação, tanto para conselheiros gestores como para conselheiros usuários, em torno do desenvolvimento de todo o processo, tanto da política como da administração, desenvolvendo-se um comprometimento dos atores sociais nesse trabalho (ZANARDI, 2019, p. 14).

Segundo Caccia-Bava (2001), "(...) as funções representativas, participativas, deliberativas, precisam estar articuladas em uma arquitetura que ofereça instrumentos e condições para o exercício da inteligência política a serviço da democracia" (p. 40). E, essas condições são o acesso a informações, diagnósticos, estudos e a projetos que estejam em discussão governamental a fim de subsidiar o debate.

Os conselhos são espaços de permanentes de aprendizagem, ou assim deveriam ser. A qualificação dos conselheiros é um objetivo a ser alcançado, com um projeto de educação continuada e complementar entre as diversas áreas do saber, inclusive contando com a possibilidades de construção de conhecimento por meio da interação com outros conselhos e conselheiros.

Na medida em que os conselheiros se qualifiquem, nas searas técnica, institucional e política, ocorrerá maior igualdade participativa, com isonomia de atuação na tomada de decisões em políticas públicas. Por isso, apesar das limitações impostas pelo próprio desenho institucional, fica evidente a necessidade do papel comprometido

e esclarecido da figura de conselheiro. É o conselheiro que fará toda a diferença na condução da política pública, fazendo valer os direitos de quem não se faz representado. E o compartilhamento de informações por parte do Estado para com o conselho sobre a realidade local, fará com que melhor sejam identificadas as necessidades prioritárias de determinado segmento social, além de permitir que as competências ou funções dos conselheiros sejam desempenhadas de forma mais eficaz (DIEGUES, 2013; GOHN, 2016).

6.4 Controle social e o (des)conhecimento popular

A Constituição Federal de 1988 foi construída sob a premissa de garantir fortalecimento da democracia, após anos de opressão ditatorial, pautando-se no princípio democrático de participação popular na tomada das decisões políticas. Entretanto, na prática, apesar da relevância do tema para a sociedade brasileira e de passados mais de 30 anos da promulgação da Carta Magna, o desconhecimento da população brasileira sobre as possibilidades de exercício democrático ainda é amplo (TAVARES; TASSARA, 2017).

No Brasil, a participação democrática com a existência de espaços de controle social ainda é frágil, uma vez que a maioria dos cidadãos desconhece sua existência (...). Isso garante a presença de indicações políticas, muitas vezes como tentativa de manter a continuidade na transferência de recursos da União, já que a população e outras entidades não ocupam seus devidos espaços (MACHADO, et al, 2015, p. 307)

Segundo Junglos et al. (2019), estudos indicam que pouco mais de 5% dos usuários do programa Saúde da Família tinham conhecimento da existência de conselhos de políticas públicas locais. O esvaziamento das plenárias e a falta de interesse em participação em instâncias de participação democrática é uma preocupação que merece atenção por parte de todos, uma vez que a potencialidade existente em instâncias deliberativas perde sua força quando a população não ocupa o lugar a ela destinado. Essa preocupação se fez presente na fala dos conselheiros:

Conselheiro 1: “eu percebo que as pessoas não conhecem conselho e que nós precisamos fazer uma divulgação muito maior.”

Conselheiro 3: “Nós temos uma barreira muito grande de divulgar os conselhos e mostrar o que que a gente já fez e o que que a gente poderia fazer se tivesse o apoio da sociedade civil, né?”.

Conselheiro 5: “(...) pede para que as nossas aposentadas que se coloquem nos municípios como conselheiras municipais. Mas fora deste âmbito, eu percebo que as pessoas não conhecem conselho e que nós precisamos fazer uma divulgação muito maior. Essa divulgação começou há alguns anos, né (...). Mas eu não vejo que nós tenhamos muito apoio na parte do governo, infelizmente.”

Conselheiro 6: “(...) as vezes preciso explicar o que é ser conselheiro pois ninguém sabe”.

Conselheiro 11: “(...) nada pelo idoso, sem o idoso. Isso é fato. O idoso tem que estar lá, tem que ocupar as cadeiras do conselho, tem que falar mesmo para reivindicar, o conselho está lá para isso.”

Apesar da demonstrada preocupação por parte dos entrevistados com relação à transparência e publicidade dos atos nos conselhos, ainda é possível perceber fragilidades na divulgação de suas ações, fazendo com que a informação não chegue a todos os possíveis interessados. Hagen (2011) realizou uma pesquisa sobre os Conselhos Estaduais dos Direitos do Idoso nos 26 estados e no Distrito Federal e evidenciou em seus resultados que: metade dos conselhos não possui estratégias para atrair a participação da pessoa idosa; cerca de 15% deles não possuem idosos como conselheiros e ainda, cerca de 44% sequer divulgam as ações realizadas. E o desconhecimento por parte da população na prática se reflete no esvaziamento das plenárias.

Nas reuniões realizadas no ano de 2021 nos conselhos estadual e municipal dos direitos da pessoa idosa, as quais, segundo o relato apresentado pelos conselheiros entrevistados, ocorreram em formato virtual por conta do período pandêmico, foi possível perceber que as assembleias contaram com poucos presentes além de conselheiros e convidados, em sua maioria assessores a conselheiros. Como dizer que um espaço é popular se este não é amplamente divulgado e, como consequência, não oferece irrestrita possibilidade de participação? Nas entrevistas foi possível perceber a necessidade de ampliação à participação popular, conforme relato dos conselheiros entrevistados:

Conselheiro 7: (...) precisava realmente de muito mais divulgação, divulgação do que é o conselho, abrir as portas mesmo para a comunidade através do conselheiro. E levar esse conhecimento para as pessoas. Quantas vezes nós sabemos de uma pessoa mais simples, que é idosa, que mora na nossa rua, que a gente mal cumprimenta ou vê. Temos que compartilhar esses conhecimentos. E com familiares mais próximos e amigos também, os grupos das redes sociais, que hoje é tão vasto né. Então eu penso que os conselhos municipais, até o próprio estadual, nossos conselheiros também, deveríamos estar mais abertos, embora tenhamos esse idealismo, esse amor pela causa da pessoa idosa, que nós já estamos vivenciando e que vocês jovens, Deus queira, também possam vivenciar.

Conselheiro 11: (...) fala-se tanto em publicidade das reuniões, das deliberações, da publicação das atas e diários oficiais, mas na verdade a gente não vê tanto interesse assim por parte da população. Entendo que o conselho deveria ir até as pessoas e não esperar que elas venham para acompanhar o que está acontecendo. Antigamente, aqui no conselho nós fazíamos uma ou duas reuniões fora de Curitiba, lembra aquela de Foz né, nós levávamos o conselho, está no Regimento. Claro, teve pandemia e tal, mas deveríamos pensar não só em diferentes cidades mas como em diferentes espaços, como escolas e locais de grande circulação, como o Ceasa e Mercado Municipal.

Conselheiro 7: “Cadê o idoso interessado em melhorar as vagas de hospitais? Cadê o idoso que quer tanto a delegacia? Cadê? Querem mas não participam, não estão presentes e se contentam com as decisões políticas que recebem. Gente, é bíblico: bata na porta e ela abrir-te-á. Tem que bater na porta. Não aparecem para questionar o sistema, tem que se contentar com a realidade que tem.”

Os conselhos de políticas públicas da pessoa idosa, criados sob a égide da democracia participativa, tem como razão de existir a participação popular. Para isso é preciso que a população se aproprie do que é discutido nestas assembleias, até porque, parte das decisões dizem respeito ao direcionamento de recursos públicos, tão escassos e disputados. Para Smith (2009), o bem democrático da *transparência* busca compreender quão aberto e visível é o funcionamento de uma instituição, o qual ele intitula como *transparência interna* que diz respeito a publicidade dos atos para quem faz parte do sistema, e *transparência externa*, para aqueles que não a integram, como a sociedade em geral (BITENCOURT; SANTOS, 2020; PESSALI; GOMES, 2020).

A importância da transparência, da existência de mecanismos simples e de amplo alcance para monitoramento e fiscalização são fundamentais para que a relação de representação ocorra com confiança entre os atores envolvidos e de forma democrática.

A ideia é que, nos governos representativos, espera-se que o poder político seja exercido publicamente e controlado pela sociedade e, para isso, as decisões e ações daqueles que exercem o poder devem ser públicas, transparentes e justificadas, demonstrando sua responsabilidade e sua capacidade de resolver problemas públicos perante os cidadãos que representam. Quando forem decisões e/ou ações ilegais ou quando elas não corresponderem às expectativas dos cidadãos, os governantes e os representantes devem receber algum tipo de punição ou sanção (CUNHA, p. 2011, p. 32).

A partir da fala dos conselheiros entrevistados, é possível perceber que as informações à população precisam ser priorizadas, ante a necessidade de ampliação da divulgação de informações dos conselhos, como forma de difundir o bem democrático da *transparência*. É possível perceber, por exemplo, que as datas e horários das reuniões plenárias são disponibilizadas no sítio eletrônico de cada um dos conselhos, entretanto, com limitações que podem vir a macular a qualidade da transparência cabível a esses espaços de discussão de políticas públicas. No âmbito federal, por exemplo, encontra-se disponível calendário com as datas das reuniões ordinárias, com horário previsto para início e término, as quais constam que ocorrerão no formato de *webconferência*, porém sem link ou endereço de acesso.⁴⁹

No âmbito estadual, o calendário com as datas das reuniões encontra-se disponível apenas no término do ano em exercício por meio de uma resolução publicizada no *website* do CEDI/PR.⁵⁰ Em caso de consulta ao calendário de 2022, por exemplo, constam apenas informações com relação a pautas desatualizadas e ocorridas há mais de seis meses.⁵¹ Não é disponibilizado ao público em geral as datas e horários das reuniões, constando apenas o endereço físico da sede, sem qualquer informação quanto ao aspecto presencial ou virtual das plenárias.⁵² Na prática, para o acesso prévio aos temas a serem discutidos nas reuniões do CEDI/PR, é necessário telefonar para a secretaria executiva para a solicitação de informações.

Na esfera municipal, encontra-se disponível calendário de reuniões, data e hora da realização da próxima reunião, pauta antecedente sobre os temas que serão debatidos na plenária e o *link* de acompanhamento da reunião, para qualquer

⁴⁹ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/agenda> Consulta em 20/11/2022.

⁵⁰ Resolução 032/2021 disponível em: <https://www.cedi.pr.gov.br/Pagina/Deliberacoes-e-Resolucoes-2021> (Consultada em 22/08/2022).

⁵¹ <https://www.cedi.pr.gov.br/Pagina/Calendario-2022> Acesso em 20/11/2022.

⁵² <https://www.cedi.pr.gov.br/Pagina/Calendario-de-Reunioes> Acesso em 22/08/2022.

interessado, com informações de acesso, conforme imagem retirada do website do Órgão Público Municipal responsável pela pasta do Conselho:⁵³

FIGURA 15 - Website CMDPI

The image shows a screenshot of the website for the Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDPI). At the top left is the logo for FAS (Fundação de Ação Social). To the right is a search bar with the text 'Pesquise no Site', a dropdown menu for 'Pesquisar em:', and an 'OK' button. There are also accessibility icons for a wheelchair and a screen reader. Below the search bar is a dark navigation menu with the following items: 'A FAS', 'A família', 'A pessoa adulta', 'A pessoa idosa', 'A pessoa com deficiência', 'Crianças Adolesc e Jovens', 'Conselhos', 'Direitos do cidadão', 'Doações', and 'Mundo do Trabalho'. The main content area has the title 'Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa - CMDPI' and three font size buttons (A-, A, A+). Below the title, it says 'Segue pauta e link para a plenária do dia 19/10/2022, às 13:30h, pela plataforma Teams:'. There is a section titled 'Participar pelo computador ou App Celular' with a link 'Clique aqui para aderir a reunião'. Below that, it lists 'ID de Reunião: 261 341 283 806' and 'Código de acesso: MzMVFe'. At the bottom, there is a link 'Clique aqui para acessar a pauta da reunião.' and a small redacted area.

Fonte: CURITIBA, 2021.⁵⁴

Em que pese o fato da importância da divulgação *online* dos calendários de reuniões, é preciso ter em mente que o acesso à internet ainda não é universalizado. Fóruns e agendas divulgados pela internet atendem apenas quem possui o quesito inclusão digital. Apesar do movimento da internet estar cada vez mais presente na vida das pessoas, ainda há uma parcela da população que não possui qualquer acesso à rede mundial de computadores. Nos conselhos analisados, além de precária a divulgação nos sítios eletrônicos correspondentes, não se faz presente outra forma de comunicação à população, como a possibilidade de divulgação do calendário de reuniões nos outros Conselhos Municipais (no caso do CEDI) e nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), ambos presentes em todos os 399 municípios do Estado do Paraná. Há ainda que se pensar em locais de fluxo de pessoas, como unidades de PROCON ou ainda, em Unidades de Saúde, por exemplo, que prestam atendimento à população em geral e que poderiam dispor em suas salas

⁵³ <https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=59> Acesso em 20/11/2022.

⁵⁴ <https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=59> Acesso em 20/11/2022.

de esperas informativos e convite a participação das reuniões (MAGALHÃES; SOUZA, 2015).

Nesse sentido também foi o entendimento de um dos conselheiros entrevistados:

Conselheiro 4: “(...) a aproximação com a sociedade com as pessoas, com a população idosa é importante, porque o conselho não pode ser algo apenas burocrático fechado numa sala. O conselho precisa realmente sair para ouvir os interessados, que nesse caso, no nosso caso, é a população idosa.”

No quesito participação popular, a título de exemplo, de acordo com as atas disponibilizadas pelo sítio eletrônico do CMDPI referente as reuniões no ano de 2021, disponíveis de janeiro a agosto, foram descritas 11 reuniões no período de 08 meses (08 reuniões ordinárias e 03 extraordinárias). Nessas reuniões, fizeram parte como ouvintes um total de 81 pessoas, dentre as quais, 52 servidores públicos da gestão, que, sua presença, muito provavelmente se justificava para algum assessoramento ou esclarecimento técnico.

Considerando os assessores de conselheiros governamentais, a quantidade de ouvintes fora do grupo normatizado é ínfima. Parte disso decorre da publicidade dada a pauta e reuniões dos conselhos, que se limita ao círculo de pessoas que já fazem parte do sistema. Visto isso, torna-se imprescindível ampliar a rede, com maior visibilidade e conhecimento sobre as funções dos conselhos para a promoção da transparência das ações governamentais e criação de canais diretos de comunicação com a população (GONÇALVES; BOGUS, 2017).

Além do calendário de reuniões é preciso também divulgar as ações realizadas pelo conselho, as deliberações, a pauta de reuniões e avanços políticos, sob o propósito da ampliação e popularização do conhecimento. Atas não publicizadas ou desatualizadas para consulta popular dificultam o acompanhamento das atividades do conselho, seja no contexto representativo, seja no colaborativo. Além disso, a sociedade civil organizada precisa ocupar o espaço a ela destinado, não apenas por meio de um representante, como também, na contribuição do debate, trazendo as experiências e olhares de grupos menos organizados, que podem não estarem incluídos no processo (BARDALL, 2018).

Uma possibilidade de ampliação da participação popular nos conselhos de políticas públicas é o exemplo ocorrido no Município de Ijuí, Rio Grande do Sul, o qual realiza assembleias com moradores separados por distritos, com a deliberação das

prioridades a integrar o sistema de planejamento municipal (PPA, LDO e LOA), em que após o credenciamento voluntário das entidades comunitárias, sindicatos, usuários, associações e clubes de serviços, passam a eleger os membros para integrarem os conselhos setoriais, temáticos e globais (Conselho Municipal da Saúde, Conselho Municipal do Idoso, Conselho do Desenvolvimento, Conselho Municipal de Energia e Meio Ambiente). O Conselho Municipal de Saúde do Município de Ijuí, por exemplo, conta com mais de 120 entidades cadastradas (ALLEBRANDT, 2003).

Além do exemplo de Ijuí, outro exemplo de fomento a transparência das ações foi a criação do Portal dos Conselhos no Município de Curitiba, o qual representa um importante instrumento público de comunicação entre Estado e sociedade, dispondo de informações como: pautas; notícias; atas de reuniões; deliberações e prestação de contas referentes as movimentações dos fundos vinculados aos conselhos; além de possibilitar formas de comunicação entre cidadão e conselho. Para Coutinho, Costa e Ribas (2020) “o acesso do cidadão a esses ambientes tem a intenção de tornar mais transparente a situação do ente federativo e as ações de governo, bem como melhorar a presteza no atendimento ao público em geral” (p. 32).

Entretanto, como todo instrumento de gestão pública, é vulnerável a alternância de gestões políticas e a interesses de gestores, estando atualmente pouco atualizado, apesar de ter somado mais de 89 mil visualizações e contar com mais de 18 mil inscritos apenas referente ao período de março de 2015 à dezembro de 2016, sendo acessado por países de todos os continentes, tais como: Estados Unidos, China, Alemanha, Rússia, Inglaterra, Japão, Cazaquistão, Índia, Holanda, Espanha, México, África do Sul, Egito, entre outros (COUTINHO; COSTA; RIBAS, 2020).

Os bens democráticos de acordo com Smith (2009) sinalizam minimamente o que deve se esperar das instituições criadas para a execução de discussão de políticas públicas, sob a premissa de buscar direção sobre a condução da política em exercício. Implementar regulações que fortaleçam a transparência, com critérios e informações mínimas a serem disponibilizadas a população pode ser uma medida para auxiliar neste processo. Porém, é preciso destacar que a regulamentação, por si só, não é suficiente. É preciso investir em sensibilização, promoção e difusão de informações sobre o controle social para que ocorra uma cultura de acompanhamento, reivindicação de informações e participação democrática (SILVA; MUNIZ, 2022), que, para Gohn (2005) significa dizer que: “(...) não se muda a sociedade apenas com a participação no plano

local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade”.

6.5 Conselhos de Políticas Públicas: entre a defesa de direitos coletivos e a representação individualista

Os conselhos de políticas públicas foram pensados como uma forma de compartilhamento do poder entre Estado e Sociedade Civil, com a representação de diferentes segmentos em volta a uma proposta de trabalho comum, a fim de garantir a diversidade do debate e que sujeitos normalmente não incluídos em pautas prioritárias se façam representados. Os conselheiros representam entidades, órgãos governamentais ou segmentos populacionais e o discurso destas pessoas em um colegiado, em teoria, reproduz os interesses de quem os legitima como conselheiro (PEREIRA et al., 2019). Para Gerschman (2004), significa dizer que o vínculo entre o conselheiro e a associação a qual ele representa abrange muito mais que a titulação do cargo:

Pode-se afirmar que o resultado para a legitimidade dos Conselhos se amplia quanto maior for o vínculo do conselheiro com sua população eleitoral e quanto mais orgânico for esse vínculo. Caso contrário, toda a responsabilidade pela representação é delegada ao representante, ficando prejudicada a própria proposta de representação. Embora não sejam eleitos como representantes da maioria da população, a legitimidade dos membros do Conselho decorre de sua estreita vinculação com a sociedade, por intermédio das entidades representadas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem vir a desenvolver com a população (p. 1676).

Entretanto, em que pese o estabelecimento do vínculo comunitário e associativo por parte do representante da sociedade civil nos conselhos, é possível perceber fragilidades estruturais nas relações existentes entre os representantes e suas entidades, o que para Gerchman (2004) significa:

(...) representar uma entidade ou um segmento específico da comunidade, religioso ou de outro tipo, com o exercício da representação requer organizações políticas com capacidade de vocalização e potencialidade de gerar espaços de poder. Considerando que este é um espaço não preenchido atualmente, o interesse da comunidade nos Conselhos se dilui (GERCHMAN, 2004, p. 1676/1677).

A representação por parte de conselheiros da sociedade civil deve acontecer sob o propósito da personificação de interesses comunitários e, quando questionados sobre o vínculo e a prestação de contas com relação ao seu papel de conselheiro, os entrevistados asseguram que a relação ocorre com transparência e lealdade a princípios associativos. Afirmam ainda que as devolutivas ocorrem de forma não rotineira, mas sempre que questionados e, que, geralmente, suas exposições ocorrem nas assembleias e a título informativo:

Conselheiro 2: “(...) nada pelo idoso sem o idoso. Sempre repito isso, tento informar meus companheiros sobre o que vem sendo discutido no conselho, mas com olhos para o nosso propósito de existência.”

Conselheiro 6: “(...) não é bem uma prestação de contas formal, assim por escrito. Nas reuniões que acontecem eu conto algumas discussões e decisões do Conselho, eu digo como argumentei com relação a determinado assunto.”

Conselheiro 13: “(...) a gente conta mais ou menos como é o conselho, é importante né que saibam o que está acontecendo, até porque eu estou representando eles e penso no que vai ser melhor para o idoso.”

Apesar dos relatos apresentados pelos conselheiros sobre as devolutivas ocorrerem dos representantes a seus representados, na prática, a realidade aponta desafios a serem superados. A prestação de contas, segundo Almeida (2019), trata-se de um “(...) processo de autorização de um público ou constituinte específico e, desse modo, há expectativa de que os representantes prestem contas de suas ações para aqueles que supostamente falam” (p. 14).

Uma forma de perceber a fragilidade representativa do conselheiro com a sua entidade, é o constante e recorrente esvaziamento das plenárias dos conselhos e ausência de interesse de demais associados com relação à temática a que versa aquele determinado coletivo. A reflexão que se tem é que apesar dos relatos apresentados por parte dos conselheiros acerca das devolutivas a seus representados quanto as ações ocorridas nos conselhos de políticas públicas, a prestação de contas talvez não ocorra com o aprofundamento necessário a ponto de despertar o interesse daquele associativo. Além disso, não há cobrança por parte das entidades com relação às ações dos conselheiros, possibilitando assim a existência de interesses particulares supervenientes à interesses coletivos (GONÇALVES; BOGUS, 2017). Nesse sentido, Fakhouri, Francischetti e Vieira (2017) discorrem:

(...) quando um indivíduo representa apenas a si próprio e não a sua comunidade, há um grau de demanda limitado ou subjetivo, impossibilitando uma postura cidadã, o compromisso com a coletividade e a assunção de vínculos mais duradouros (p. 1036).

Quando espaços são criados por parte dos governos, há sempre o risco de que estes espaços sejam projetados para atendimento aos interesses individuais ou próprios da Administração, além da padronização da participação (com discreto rodízio de participantes) e falta de espontaneidade nas reivindicações. Consequência disso é o esvaziamento das plenárias, um predomínio de pautas governamentais em detrimento a uma posição mais reivindicativa comunitária e a ausência de pressão popular para a melhoria de políticas públicas. Ou seja, significa dizer que o espaço destinado a população encontra-se enfraquecido, quando na verdade, a participação de membros de uma associação com foco a determinado conselho deveria ser pauta fixa das atividades associativas sobre as ações que as afetam (ALMEIDA, 2019).

Essa participação pouco crítica, legado de uma cultura política autoritária e com falta de cultura cívica, enfraquece o debate e as oportunidades de que informações relevantes a comunidade sejam postas na mesa de negociações, enfraquecendo o *controle popular* e o *juízo ponderado* do pleno, permitindo o domínio da pauta e influenciando na tomada de decisões de forma esclarecida por parte de todos (KLEBA, 2010).

Uma alternativa de coibir representação com cunho de promoção pessoal é a ampliação da rede de apoio e da capilaridade dos conselhos, com promoção a *transparência*, alternância e interlocução com atores distintos e representação fortalecida de usuários (BARROSO; SILVA, 2015). A necessidade de ampliação da atuação dos conselhos esteve presente no relato apresentado por um dos conselheiros entrevistados:

Conselheiro 4: "Acho que nós precisamos ter uma consciência melhor e maior, né, desses espaços democracia. Quando você fala em democracia, em cidadania, as pessoas ligam muito a questão do voto, né. A questão da "ah, a fé da democracia é o voto, são as eleições, municipais, estaduais, nível federal", mas as pessoas não entendem que a associação de moradores é um espaço da democracia".

Conselheiro 4: "(...) os conselhos eles não podem trabalhar sozinhos. Eles precisam da articulação, é trabalho de rede, de uma construção de uma rede, de um diálogo, você precisa do apoio do ministério público, você precisa do apoio do poder legislativo, você precisa de uma série de instituições, entidades

e organismos pra fortalecer esse processo, porque se não a gente não consegue.”

A fala do conselheiro reflete o que também está presente na literatura, que é importante (e possível) ampliar a rede de apoio para uma maior articulação com representantes do Legislativo e de outros órgãos e unidades de defesa de direitos difusos e coletivos, como por exemplo, o Ministério Público, Universidades, Defensoria Pública, comissões parlamentares, movimentos representativos, ou instituições que estejam fora do sistema político tradicional (MAGALHÃES; SANTOS, 2015). Há que disseminar o conhecimento e a possibilidade de construção conjunta de estratégias para a inclusão de vários usuários no sistema a fim de garantir e ampliar o controle comunitário das políticas públicas (TAVARES; TASSARA, 2017).

Nos conselhos municipais e estadual dos direitos da pessoa idosa, segundo os conselheiros entrevistados, a figura do Ministério Público é frequente e presente nas reuniões, o que pode oferecer maior transparência e qualidade democrática à pauta. Entretanto, é possível perceber que há pouca diversidade com áreas representadas e outros entes de diferentes segmentos ou atuações, o que por certo limita a *transparência externa*, vez que quanto maior a heterogeneidade de áreas e atores, maior será a potência do alcance de informações (BITTENCOURT; SANTOS, 2020).

A articulação em rede e a comunicação com a população não organizada da sociedade civil há que ser fomentada, vez que a participação e cooperação por meio de alianças intersetoriais para implementação de programas sociais pode promover o envolvimento da população na identificação de problemas e na circulação de informações. E isso só pode ocorrer por meio do diálogo, com o alargamento das relações dos conselhos com a sociedade em geral, com segmentos sociais e instituições (GONÇALVES; BOGUS, 2017).

Uma maior dinâmica de participação por parte da comunidade nos assuntos relacionados ao conselho, com maior prestação de contas sobre atividades que envolvam interesses comunitários, assim como o fomento ao preenchimento dos assentos destinados a população comumente esvaziados, são alternativas possíveis de democratização dos conselhos de políticas públicas a fim de evitar que estes reforcem ou legitimem um poder instituído, fortalecendo estruturas privadas ou uma tradição clientelista. Isto requer a estratégia de alianças e mobilização, essenciais para produzir rupturas e novas articulações coletivas.

Isso faz da *transparência* um bem democrático essencial e inalienável, a fim de que todos, não só aqueles que fazem parte do conselho, possam ter conhecimento sobre o que vem sendo discutido e deliberado nestas arenas políticas. Entretanto, em se tratando de um público idoso, muitas vezes com baixa escolaridade e dificuldade de acesso à internet, será preciso rever as formas de divulgação de informações, pois a publicidade por si só não garante a transparência da informação, em razão de que não basta que ela exista, é necessário que seja acessível e compreensível a todos (BITTENCOURT; SANTOS, 2020).

Com isso, é possível perceber que os conselhos de políticas públicas da pessoa idosa devem funcionar como arenas de discussão para projetar novas possibilidades, como um espaço propulsor da cultura cívica e que pode oferecer mudanças na sociedade. No entanto, a realização deste potencial depende da estrutura e de desenhos institucionais que garantam a publicização das ações dos conselhos e a aproximação da população, organizada ou não, visando estimular processos de mobilização popular (KLEBA, et al., 2010).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ninguém pretende que a democracia seja perfeita ou sem defeito. Tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos (Winston Churchill).

A Constituição de 1988 nos trouxe uma nova forma de olhar a democracia, não mais como algo intangível e distante da população, mas sim como um espaço compartilhado de gradativa e constante evolução. O principal papel desenhado aos conselhos de políticas públicas é a descentralização da tomada de decisões, pelo exercício de influência e controle por parte da sociedade civil institucionalizada na elaboração e implementação de políticas públicas. Esse processo passou a permitir a inserção do cidadão nos debates, porém, como em todo processo evolutivo, a construção e reconstrução da democracia está em constante movimento. Embora apresentado com a brevidade aqui necessária, o controle social é uma formação de múltiplas possibilidades, uma vez que a democracia não se limita a conceitos, assim como “(...) não está tanto para representar opiniões, mas como elas são construídas” (VILLASANTE, 1999, p. 100).

É possível perceber a potencialidade política dos conselhos de políticas públicas, que possibilitam o aprendizado político aos participantes, assim como o fortalecimento democrático por meio de novas relações entre Estado e sociedade civil. Também é possível perceber os desafios existentes para a implementação do controle social, tais como: assimetria de representação; falta de conhecimento para a tomada de decisão; influência política sobre conselheiros; baixa intersectorialidade e a fragilidade representativa e de debate sobre as deliberações dos conselhos.

O fortalecimento da participação democrática depende da superação de muitos desafios, alguns deles apresentados neste trabalho. Por isso o papel do conselheiro é tão relevante, pois é por meio da função deliberativa que a sociedade civil representada se posiciona em igualdade política de participação. É por meio do debate que se discutem questões sociais, com a conjugação de diferentes visões e interesses, aumentando a possibilidade de assertividade na tomada de decisões sobre políticas públicas (PESSALI; GOMES, 2020).

Nos relatos apresentados pelos conselheiros entrevistados, foram apontados alguns desafios enfrentados nas arenas participativas, tais como: falta de acesso a informações; utilização de linguagem técnica que desqualifica o saber popular;

desarticulação dos conselheiros com suas bases; falta de conhecimento sobre controle social; descrédito e desmonte de políticas de participação social; esvaziamento da plenária; falta de comprometimento com as reuniões; ausência de articulação do conselho com rede de apoio; maior necessidade de realização de capacitações, tanto para os participantes como para a comunidade; uso dos espaços de representação social para interesses pessoais ou políticos; dentre outras tantas fragilidades que limitam a potencialidade destes espaços.

No âmbito federal, houveram mudanças no Conselho Nacional que restringiram o alcance da participação popular, como por exemplo: a diminuição do número de conselheiros governamentais e representantes da sociedade civil; a figura central do Secretário Nacional como presidente do CNDI, sem alternância com a sociedade civil; a impossibilidade de concorrer a eleição entidades que recebam ou que tenham recebido recursos do fundo; indicação e validação das indicações para sociedade civil sob a anuência da Secretaria responsável pela Pasta do CNDI, dentre outros fatores. A presidência, a validação na escolha dos conselheiros, o ordenamento de despesas, a gestão administrativa, governamental e os recursos do FNDI, encontraram-se centralizados nas mãos de uma única pessoa, sem alternância com outros entes ou conselheiros durante o período da respectiva pesquisa. O controle social é sensível a mudanças políticas, é sabido, entretanto, se faz necessário maior fortalecimento do sistema a fim de que garantias mínimas, como os bens democráticos apresentados por Smith (2009), sejam preservados e se sobreponham às constantes e inevitáveis mudanças político-partidárias.

Também é possível perceber nos conselhos ora analisados, que os atos públicos necessitam de maior transparência e atualização, assim como maior equilíbrio de participação, em razão de que nestes espaços é possível agregar conquistas políticas das mais variadas e importantes, que, conjuntamente com uma rede de apoio, poderão compartilhar discussões mais aprofundadas e estratégias de atuação aos segmentos presentes. As problemáticas aqui relatadas possuem alternativas de condução para estratégias com maior assertividade, a fim de garantir minimamente que os bens democráticos conforme definição de Smith (2009), sejam assegurados para que proporcionem maior qualidade democrática às arenas participativas.

Com relação ao desenho institucional de Smith (2009), o bem democrático da *inclusão* emergiu como um importante desafio a superar, haja vista a necessidade de popularização dos conselhos e a necessidade de maior alcance das informações a

respeito do controle social. Uma alternativa sugerida pela doutrina de apoio ao presente material é a utilização de estratégias de ampliação do conhecimento para além dos conselhos, por meio de mobilizações, ampliações a rede de apoio e incentivos a participação do cidadão, para que a própria comunidade venha a reconhecer os conselhos como um espaço comunitário (FAKHOURI, FRANCISCHETTI, VIEIRA, 2017).

No que diz respeito a qualidades como *controle popular e julgamento ponderado*, uma alternativa que emerge das discussões na presente pesquisa é com relação a organização da pauta das reuniões dos conselhos, as quais, não raras vezes, são tomadas por assuntos de cunho administrativo ou burocrático, as quais dependem da validação do conselho, quando as discussões das comissões, ocorrem em períodos em que a reunião já encontra-se mais esvaziada ou é abordada com breves e rasas considerações, por conta do avanço do horário.

É preciso pensar em alternativas para que a flexibilização da pauta acerca de determinados atos, que por vezes, são repletas de práticas enraizadas e que podem (e devem!) ser revistas. Além disso, é preciso humanizar o espaço destinado aos conselhos, para que ele atue com a horizontalidade a que foi destinado, com a divulgação de informações de forma simplificada e universalizada a todos, sem o uso de siglas e expressões que segregam e anulam.

O desenho institucional não é neutro, é influenciado por variações culturais, econômicas e políticas que reforçam forças sociais e políticas existentes. Entretanto, o engajamento por parte do Governo com a sociedade promove legitimidade e sustentabilidade política para os programas e projetos governamentais quando inclui a participação da sociedade civil na elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Além disso, a participação do cidadão em arenas políticas gera aos participantes o sentimento de integração, cooperação e comprometimento com a tomada da decisão na gestão pública. Quanto mais a população participa de espaços a ela destinados, maiores serão as chances da sociedade contar com cidadãos participativos e comprometidos com o interesse coletivo (MARTINS et al., 2009, SMITH, 2009; GOHN, 2016; MESQUITA, BAPTISTA, PEREIRA, 2020).

A democracia participativa acontece quando a sociedade compartilha responsabilidades com o poder público, definindo em conjunto a pauta da agenda pública, a qual, ao menos em tese, deve ser resultado da integração de diversos atores

no processo de tomada de decisão política (DIEGUES, 2013; GOMES, 2015; GOHN, 2016). O inverso, promove a descrença no processo democrático e a evasão de lideranças por cidadãos que teriam muito a contribuir com o processo participativo popular, além de ferir princípios basilares de boa governança e ética humanizada.

É necessário que temas como o controle social possuam interlocução permanente com a população, devendo ser abordado desde cedo nos currículos escolares com o objetivo de formar cidadãos politicamente participativos e conscientes. “Quanto mais organizada for uma sociedade que esteja consciente de seus interesses e reais possibilidades, maior será sua potência como agente de controle de poder” (ZANARDI et al., 2019, p. 08).

A restrição a poucos participantes e a baixa rotatividade de conselheiros contribui para uma tímida alternância representativa de participantes dos conselhos, fazendo com que aqueles que se encontram em diferentes gestões possuam uma postura mais confortável em detrimento aos “novatos” que na maioria das vezes, não conhecem o processo de plenária, debate e deliberação. Por isso é preciso mobilização social e participação de indivíduos fora do normatizado por meio de disseminação de boas práticas, com a construção conjunta de estratégias para a inclusão de vários usuários ao sistema, além de iniciativas para a formação e capacitação de instituições que estejam fora do sistema político tradicional, a fim de promover relações mais simétricas de poder entre Estado e Sociedade. E que não pode depender apenas de vontade política, ante a fragilidade e limitação temporal das gestões.

O presente trabalho, que iniciou cheio de certezas, caminhou por inúmeras dúvidas e negações, ao final abarca um aprendizado: a democracia é um campo aberto e o seu alcance é ilimitado. Não há de forma alguma por parte desta pesquisa a presunção de esgotar o assunto, mas sim, instigar reflexões e convidar o leitor a melhorar o contexto social ao qual se apresenta, tomando como verdadeiro e inequívoco o caminho para a defesa dos interesses da coletividade, nesta complexa e emaranhada rede de relações de poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N. **Inventing Local Democracy**: Grassroots Politics in Brazil. Boulder and London: Lynne Rienner. 2000;

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, jan./abr., 2008, pp. 99-112.

ALCANTARA, A. O., CAMARANO, A. A., GIACOMIN, K. C. Política Nacional do Idoso: Velhas e Novas Questões. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28693 Acesso em 27/03/2022.

ALDÉ, A. A Construção da Política: Cidadão Comum, Mídia, e Atitude Política. 2001. 232 f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.academia.edu/12745049/A_Construção_da_Política_Cidadão_comum_mídia_e_atitude_política Acesso em 24/04/2022.

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. Disponível em: https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-18-Allebrandt-2003.pdf Acesso em 07/01/2023.

ALMEIDA C., TATAGIBA L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 109, 2012, p. 68-92.

ALMEIDA, G. G. B. (org). Conselho Municipal do Idoso, Fundo Municipal do Idoso. São Luis: 2019. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/eventos/wp-content/uploads/2020/02/Cartilha-Conselho-Municipal-do-Idoso-Fundo-Municipal-do-Idoso.pdf> Acesso em 27/03/2022.

ALMEIDA C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos Estudos sobre os Conselhos. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, 2015.

ALVINO, F. S. **Concepções do Idoso em um País que Envelhece**: Reflexões sobre Protagonismo, Cidadania e Direitos Humanos no Envelhecimento. 2015 145f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Cidadania, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ANDRADE, R. **Conselho Municipal de Juventude de Curitiba**: poder de agenda e transparência no período de 2012-2015. 2015. 99f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ARAÚJO, J. C. E. O Estado Democrático Social de Direito em Face do Princípio da Igualdade e as Ações Afirmativas. 2007. 582p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Curso de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São

Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp032111.pdf>. Acesso em 08/03/2022.

AVRITZER, L.; DOMIGUES, J. (Org). **Teoria Social e Modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

AVRITZER, L., Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso Acesso em 12/03/2022.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, n. 14, v. 1, 2008, pp. 43-64.

AVRITZER, L.; RAMOS, A. Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. **Revista Internacional de Sociologia**, v. 74, n. 3, jul./set., 2016.

BARDDAL; F. M. E. **Presença e Voz da Sociedade Civil no Conselho de Esportes de Curitiba**. Curitiba, 2018. 131 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

BARDDAL, F. M. E; PESSALI, H. F. A Recriação do Conselho Municipal de Esportes de Curitiba: Desenho para a Presença do Cidadão. In: PESSALI, H. F., GOMES, B. M. A. (org) **Instituições de Democracia Participativa: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

BARROSO. L. A. Fundamentos teóricos e filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3208/fundamentos-teoricos-e-filosoficos-do-novo-direito-constitucional-brasileiro> Acesso em: 05/02/2022.

BARROSO, K. A.; SILVA, G. S. O Controle Social na Atenção Primária e a Atuação dos Conselhos Municipais. **Arq. ciências saúde UNIPAR**; 19(3): 213-219, set./dez. 2015.

BASSANI, C. P. **Turismo, Direito e Democracia: Uma Análise dos Bens Democráticos nas Leis dos Conselhos Municipais**. Curitiba, 2019. 128p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Turismo). Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná.

BERNARDO, G. J., Transferibilidade no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência: Das Normas Internacionais à Participação dos Cidadãos em Curitiba. In: PESSALI, H. F., GOMES, B. M. A. (org) **Instituições de Democracia Participativa: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

BITENCOURT, R. O. M., SANTOS, C. L. A Transparência como Bem Democrático no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Curitiba. In: PESSALI, H. F., GOMES, B. M. A. (org) **Instituições de Democracia Participativa**: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

BITTENCOURT, W. A. **A Constituição de 1988**: Democracia e Política. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/56301/a-constituicao-de-1988-democracia-e-politica> Acesso em: 02/10/2021

BITTENCOURT, C. M., PASE, E. S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, n. 1, 2015, pp. 293-311.

BLOCH, M. J. **Materiais educativos como instrumento para o aprimoramento da participação no conselho gestor**. São Paulo: USP, 2017. p. 190.

BOHMAN, J. Public deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial**: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de estado institucional. São Paulo, Malheiros, 1999, p. 13.

BRAGA, P. M. V. **Direitos dos Idosos**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BRAGA, A. L. C., PESSALI, H. F. Política Urbana e Participação: Presença e Voz no Conselho da Cidade de Curitiba. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 522-537, Set.- Dez. 2018. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5667/pdf> Acesso em 02/04/2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente**/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/maio/Guia_Fundos_CNMP_Revisto_encaminhar_1.pdf Acesso em 02/07/2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.741**, de 1 de Outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm Acesso em 27/10/2021

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal; 1988. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91972/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988#art-230> Acesso em: 28/10/2021

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Quer um Conselho?** Guia Prático para a Criação de Conselhos e Fundos Estaduais e Municipais de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa/Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos, 2013.

BUHRER, L. J. K. **Transparência como bem democrático**: informação e comunicação no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba. 2017. 97 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 1, 2014, pp. 55-82.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, K. F. **Hegemonia e potenciais de contra-hegemonia nos espaços de participação e controle social em saúde**: reflexões sobre a agenda política do Conselho Estadual de Saúde de São Paulo. São Paulo: s.n, 2016.

CASSIA-BAVA, S. **Participação, representação e novas formas de diálogo político**. São Paulo, Polis: Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. Disponível em: <https://docplayer.com.br/60779870-Participacao-representacao-e-novas-formas-de-dialogo-publico.html> Acesso em 02/01/2023.

COLOMBANO, L. P. **Soberania Popular e Supremacia Constitucional**: Limites do Controle Judicial de Constitucionalidade sobre emenda à Constituição do Brasil aprovada por referendo (recurso eletrônico). Brasília: TJDFT, 2017. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/escola-de-administracao-judiciaria/documentos_e-books/e-books-pdf/SoberaniaPopular.pdf Acesso em 23/09/2021

COMPARATO, F. K. “Prefácio” em MULLER, F. **QUEM É O POVO?** A questão fundamental da democracia. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 14.

COUTINHO, A. C; COSTA, F. H. R; RIBAS, J. A. N. O Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba: E-Democracia e a Produção de Transparência. In: PESSALI, H. F., GOMES, B. M. A. (org) **Instituições de Democracia Participativa**: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

CUNHA, E. S. M. Democracia e Controle Público. In: ALMEIDA, D. R. (Org.) **Participação e Controle Social na Saúde**. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 2011.

CURITIBA. **Lei 11.919** de 26 de setembro de 2006. Autoriza o Poder Executivo a criar e implantar o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa – CMDPI, a Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa e o Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2006/1192/11919/lei-ordinaria-n-11919-2006-autoriza-o-poder-executivo-a-criar-e-implantar-o-conselho-municipal-dos-direitos-da-pessoa-idosa-cmdp-i-a-conferencia-municipal-dos-direitos-da-pessoa-idosa-e-o-fundo-municipal-dos-direitos-da-pessoa-idosa-e-da-outras-providencias?q=11919> Acesso em 22/07/2022.

CURITIBA, **Regimento Interno**. Resolução 42/2021 Diário Oficial n.º 123 – suplemento n.º 2, ano X, 25 de junho de 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/55419/Downloads/42-RegimentoInternoCMDPI2021%20\(8\).pdf](file:///C:/Users/55419/Downloads/42-RegimentoInternoCMDPI2021%20(8).pdf) Acesso em 22/07/2022.

DEBERT, G. G.; OLIVEIRA, G. S. D. **Os Dilemas da Democracia nos Conselhos de Idosos**. 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/72701438/Os_Dilemas_da_democracia_nos_conselhos_de_idosos Acesso em 20/03/2022.

DIEGUES, G. C. O Controle social e participação nas políticas públicas: no caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, v. 4, n. 6, mai/out., 2013, pp. 82-93

DURÁN P, GERSHMAN S. Desafios da participação social nos conselhos de saúde. *Saúde Soc.* 2014; 3 (3): pp. 884-96

ESCORSIM, S. M. O Envelhecimento no Brasil: aspectos sociais, políticos e demográficos em análise. *Ser. Soc* (142) Set-Dez 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/KwjLV5fgvw6tWsfWVvczcMn/?lang=pt> Acesso em 05 nov. 2021.

FAKHOURI, A. P.; FRANCISCHETTI, I.; VIEIRA, C. M. Proposta de Educação Permanente para Conselheiros Municipais de Saúde Relato de Experiência. **Rev. baiana saúde pública** ; 40 (2016)(4): <https://doi.org/10.22278/2318-2660.2016.v40.n4.a1917>, dez. 2017.

FERNANDES, V. C.; SPAGNUOLO, R. S.; NASCIMENTO, E. N. Percepção de conselheiros da saúde sobre acesso às informações e inclusão digital. **Saúde Soc.** ; v. 26, p. 218-228, jan./mar. 2017.

FERRO, L. F. **Controle Social e Saúde Mental**: Barreiras e Estratégias para o Exercício do Controle Social. São Paulo, 2014. 263 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Psicologia). Universidade de São Paulo. Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

FREIRE, J. S. E. **Participação e Educação**: Concepções presentes nos Estudos da Revista educação & Sociedade (1978-2010). Goiás, 2011. 225 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Goiás. Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação.

FUKS, M., PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, fev. 2006.

FUKS, M., PERISSINOTTO, R. SOUZA, N. R. (Org.) **Democracia e Participação**: os gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.

GAVETTI, E. M., A Proteção dos Direitos Humanos no Brasil Contemporâneo. In: ANNONI, D. (Org) **Os Novos Conceitos do Novo Direito Internacional**: cidadania, democracia e direitos humanos. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 20(6): 1670-1681, novembro, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/rNtZtKWqhvgmjWS83QzGT4R/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 10 jan. 2023.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GODINHO, L. et. al. Instituições Participativas e Policiamento Comunitário: referencial teórico e revisão da literatura. In. OLIVEIRA JÚNIOR, A. **Instituições Participativas no âmbito da segurança pública**: programas impulsionados por instituições policiais. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Educação não formal nas instituições sociais. **Rev Pedagóg.** (Chapecó). 2016. 18: pp. 59–75.

_____. Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na espera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 10, n. 3, 2016.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de políticas públicas**: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. Cadernos EBAPR.BR, v. 13, n. 4, Artigo 12, 2015, pp. 894-909.

GONÇALVES, C. C. M.; BOGUS, C. M. Participação social, planejamento urbano e promoção da saúde em Campo Grande (MS). **Trab. educ. saúde**. v.15, p. 617-640, mai./ago. 2017.

HAGEN, S. Políticas Públicas para o envelhecimento: atuação dos Conselhos de Direito da Pessoa Idosa. 2011. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

HESSE, Konrad. Escritos de Derecho Constitucional. 2ªed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

HUMBONLDT en HESSE, Konrad. Escritos de Derecho Constitucional. 2ª. ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992 p. 64. Disponible también en la Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 62, pp. 275 - 303, jan./junio 2013. file:///C:/Users/Ronaldo/Downloads/273-505-1-SM.pdf

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros 2013. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf Acesso em 27/11/2021

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol3.pdf Acesso em 27/02/2022

_____. **Efetividade das Instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf Acesso em 23/02/2022

_____. **Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros – 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf Acesso em 04/03/2022.

_____. **Fundos Especiais e Políticas Públicas**: Uma Discussão sobre a Fragilização do Mecanismo de Financiamento. 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD_2458.pdf Acesso em 22/10/2022.

JUNGLOS, C.; et. al. Motivações, importância, desafios e perspectivas do controle social em saúde. **Cogitare enferm.** v 24, 2019.

KIERECZ, M. S. A crise da democracia representativa no Brasil. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito UFRGS**, v. 11, n. 2, 2016, pp. 360-385.

KLEBA, M. E. et al. O papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Um Debate a partir das Práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciênc. Saúde coletiva** 15 (3) Maio 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/sbZ4cyvgF3BBDdN3g3GR6MG/?lang=pt> Acesso em 30/01/2023.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2015, pp. 1059-1079.

KLOSOWSKI, et al. A Transparência nos Conselhos Municipais do Meio Ambiente das Capitais Brasileiras. In: PESSALI, H. F., GOMES, B. M. A. (org) **Instituições de Democracia Participativa**: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

LASSALLE, F. **Qué es una Constitución?** 5ª ed., Barcelona, Ariel, 1997.

LUCHMANN, L. H. H. A Representação no Interior das Experiências de Participação. *Lua Nova*, n. 70, p. 139-170, 2007.

MACHADO, P. M. O., et al. Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do discurso do sujeito coletivo. **Rev. Nutr.** (online), v. 28, p. 305-317, mai/jun. 2015.

MAGALHÃES, T. G.; SOUZA, V. B. O Conselho 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. *Rev. de Ciências da Administração*, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/291954611> Acesso em 21/01/2023.

MAGALHÃES, F. G. G. P; XAVIER, W. S. Processo Participativo no Controle Social: um estudo de caso do conselho municipal de saúde de Juiz de Fora (MG. REAd. *Rev. eletrôn. adm. (Porto Alegre)* 25 (01) Jan.-Apr. 2019 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/7L3ZNTWwJL3Lr9fx3Y4Qg7D/?lang=pt> Acesso em 22/12/2022.

MARTINS, M. F. et al. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas**: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 2, abr./jun., 2008.

MAZZAROBA, O.; STRAPAZZON C. L.; Direitos fundamentais e a dogmática do em comum constitucional. **Sequência**, n. 64, jul. 2012, pp. 335-372.

MENDES, R. M.; MISKULIN, R. G. S. A análise de conteúdo como uma metodologia. **Cadernos de pesquisa**. v. 47. n. 1044-1066 jul./set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/ttbmyGkhjNF3Rn8XNQ5X3mC/?lang=pt> Acesso em 02/01/2023.

MESQUITA, F. C. S.; BAPTISTA, R. A. C.; PEREIRA, A. E. A Comissão Municipal de Direitos Humanos de Curitiba: Uma Tentativa de Institucionalização da Inclusão. In: PESSALI, H. F., GOMES, B. M. A. (org) **Instituições de Democracia Participativa**: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo: n. 100, p. 83-118, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO MATO GROSSO. Conselho Municipal de Direitos do Idoso e Fundo Municipal de Direitos do Idoso: Cartilha de Orientação. 2018. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/41/docs/cartilha_conselho_idoso.pdf Acesso em 11/11/2021.

NATALINO, M.A. et. al. Constituição e Política de Direitos Humanos: Antecedentes, Trajetórias e Desafios. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Vinte Anos da Constituição Federal. IPEA, vol. 3., nº 17, pp. 67-134.

NOGUEIRA, D.; CHUEIRI, V. K. O Conselho Municipal de Políticas Públicas de Segurança de Curitiba: Inserção na Agenda e Potencial Inclusivo do Desenho. In PESSALI, H. F., GOMES, B. M. A. (org) **Instituições de Democracia Participativa**: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

OLIVEIRA, A. G.; CATAPAN, A.; VICENTIN, I. C. La apatia política de la participación del Pueblo brasileño em la administración y gobernanza república: razones y consecuencias. **Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad**, v. 9, 2015, pp. 108-123.

PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. **Reforma Sanitária e a Criação do Sistema Único de Saúde**: notas sobre contextos e autores. *Hist. Cienc. Saúde-manguinhos* 21 (1) – Jan-Mar 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/rcknG9DN4JKxkbGKD9JDSqy/> Acesso em 23.09.2021

PARANÁ, **Lei 11.863** de 23 de outubro de 1997. Dispõe sobre a Política Estadual dos Direitos do Idoso e adota outras Providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-11863-1997-parana-dispoe-sobre-a-politica-estadual-dos-direitos-do-idoso-e-adota-outras-providencias> Acesso em 22/07/2022.

PARANÁ. **Regimento Interno CEDI**. 2019. Disponível em: https://www.cedi.pr.gov.br/sites/cedi/arquivos_restritos/files/migrados/File/2019/Regimento_Interno_cedi_2019.pdf Acesso em 22/07/2022.

PARANÁ. **Criação dos Conselhos Municipais dos Direitos do Idoso**: Manual de Orientação. Conselho Estadual dos Direito do Idoso, 2003.

PÊCHEUX M. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. 5ª ed. Campinas: Editora Unicamp; 2016.

PEREIRA, I. P.; et. al. Ministério Público, Conselhos Municipais de Saúde e as práticas do diálogo interinstitucional. **Saude soc.**, vol. 28, n.2, pp. 111-123, 2019.

PERUZZO, C. M. K. Fundamentos teóricos das Relações Públicas e da Comunicação Organizacional no terceiro setor. **Revista Famecos – mídia, cultura e tecnologia**. Porto Alegre, v. 20, n. 1, pp. 89-107, janeiro/abril 2013.

PESSALI, H. F., GOMES, B. M. A. (org) **Instituições de Democracia Participativa**: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

PHILLIPS, A. **The Politics of Presence**. Oxford: Oxford University Press. 1995.

POMPEU, J. C. B.; CABRAL, L. R. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa: Agenda Política e Atividades Executadas. *In*: AVELINO, D. P., **Conselho Nacional dos Direitos Humanos**: Agenda Política e Atribuições Executadas. Brasília: IPEA, 2020.

PREDIGER, R. P. **Dados Abertos como Indutores da Transparência em Municípios Brasileiros**: Um Estudo a partir dos Municípios Gaúchos. Ijuí, 2020. 273 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2.^a ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n.º 85 – ano XIX – março, 2006.

RAMOS, A. **Direitos Humanos em Juízo**. Editora Max Limonad: São Paulo, 2001.

RAWLS, J. **O Direito dos povos**. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RIBAS, Fabio. **O Papel dos Conselhos Municipais do Idoso na proposição de políticas e na gestão dos Fundos do Idoso**. In: Conhecer para Transformar – Guia para Diagnóstico e Formulação de Políticas Municipais para o Idoso. Disponível em: <https://www.prattein.com.br/home/images/stories/230813/Envelhecimento/Guia-Diagnstico-Municipal-Idoso.pdf> Acesso em 20 out 2021.

ROZENDO, A. J. Fundo Nacional do Idoso e as Políticas de Gestão do Envelhecimento da População Brasileira. Ver. *Psicol. Política*, 2012; 12(24). Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v12n24/v12n24a07.pdf> Acesso em 05/11/2022.

SAMPAIO, P. P. P. **A Alternativa comunitária e orientada para a solução de problemas nas Políticas Públicas de Segurança a partir do modelo de participação popular**. Curitiba, 2018, 124 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Disponível em: <https://1library.org/document/yj7p98d2-universidade-alternativa-comunit%C3%A1ria-orientada-solu%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADticas-seguran%C3%A7a-participa%C3%A7%C3%A3o.html> Acesso em 02/04/2022.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: a construção da democracia na saúde brasileira. RBPS, Fortaleza, vol. 24, n. 3, p. 266-273, jul/set, 2011.

SANTOS, C., et al. **Os conselhos de saúde e a publicização dos instrumentos de gestão do SUS: uma análise dos portais das capitais brasileiras**. *Ciência & Saúde Coletiva*. Ahead of print, 2020.

SANTOS, G. W.; FERRO, L. F. Controle social e saúde mental: estudo sobre barreiras e possibilidades para a participação social. **Revista Extensão em Foco**. Palotina, n.º 22, p. 84-103, jan/jun. 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/84703350/Controle_Social_e_Sa%C3%BAde_Mental_Estu_do_Sobre_Barreiras_e_Possibilidades_Para_a_Participa%C3%A7%C3%A3o_Social Acesso em 23/11/2022.

SCHROER K., SHABECOFF A. **Guia de serviços jurídicos**: um guia para prosseguir o trabalho em serviços jurídicos/assistência jurídica [Internet]. Cambridge: Harvard Law School; 2013. Disponível em: <https://hls.harvard.edu/content/uploads/2008/06/2013-legal-services-guide.pdf> Acesso em: 27/01/2022

SILVA, C. L., MUNIZ, D. M. Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná. **Interações** (Campo Grande) 23 (2). Apr-Jun 2022 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/KQjXT7zb6p37q8k9mPbs36y/?lang=pt> Consulta em 04/12/2022.

SMITH, G. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Local: Cambridge University Press, 2009.

SMITH, G. Design Matters: CBNRM and democratic innovation. Washington (DC): World Bank. 2019. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33080/Design-Matters-CBNRM-and-Democratic-Innovation.pdf?sequence=5&isAllowed=y> Acesso em 26/05/2022.

SOARES D. Local health council: a space for non-formal health education [Dissertação]. Ribeirão Preto: University of São Paulo; 2018.

SONTAG JUNIOR, D. Governo Aberto e E-Democracia no Turismo: Uma Análise em Curitiba, PR. 2018, 102 p. Dissertação de Mestrado. Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Turismo. Universidade Federal do Paraná.

SOUZA, A. P. Guia Práticos para a Criação de Conselhos e Fundos Estaduais e Municipais de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_1883226734_07052018105502.pdf Acesso em 31/03/2022.

SOUZA, M. S.; MACHADO, C. V. Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. *Ciênc. Saúde colet.* 23 (10) Out 2018. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2018.v23n10/3189-3200/> Acesso em 28/11/2022.

SURHI S. Diferença entre gestão e administração. Disponível em: <https://keydifferences.com/difference-between-management-and-administration.html> Acesso em 02/02/2022

TAVARES, S. G.; TASSARA, E. T. de O. Participação social e regionalização: construção de um diálogo territorializado. **Bol. Inst. Saúde**, v. 18, p. 162-173. dez. 2017.

THOMAZ, L.; OLIVEIRA, R. C. A Educação e a Formação do Cidadão Crítico, Autônomo e Participativo. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/1709-8.pdf> Acesso em 13/03/2022. Acesso em 13/03/2022.

VALE, P. R. L. F. do, LIMA, M. M. de. Ser Conselheiro Local de Saúde em Feira de Santana, Bahia. **Rev. baiana saúde pública**. v. 39, p. 723-739, jun. 2015.

VENTURA, T. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. Cad. EBAPE.BR, V. 14, Nº 3, Artigo 3, Rio de Janeiro, Jul/Set.2016) Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/qVDpsJX3bwfRqHrHCHVchLz/?format=pdf> Acesso em: 20/05/2022.

VILLASANTE, T. R. Estado, Sociedade e Programações Alternativas. **Revista Brasileira de Educação**, n.º 10, jan./abr., 1999.

WARREN, M. E. Inovações Democráticas e democracias representativas. Revista Debates, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 08-32, jan.-abril, 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/55419/Downloads/112248-Texto%20do%20artigo-469561-1-10-20210427%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/55419/Downloads/112248-Texto%20do%20artigo-469561-1-10-20210427%20(1).pdf) Consultado em 23/02/2022.

XAVIER, M. L. B., SILVA, G. J. A., BRAGA, A. L. C. Desenho Institucional e Democracia Participativa: Análise dos Bens Democráticos no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba. In: PESSALI, H. F., GOMES, B. M. A. (org) **Instituições de Democracia Participativa: Bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

YOUNG, I. M. Justice and the Politics of Difference. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1990.

ZANARDI, F. et al. A Importância do Controle Social e da Participação dos Conselhos Municipais nas Políticas de Combate à Pobreza. **Barbarói**. v. 5, p. 6-30, 2019.

ZERMIANI, et. al. A participação dos conselhos locais de saúde na contratualização de metas na atenção primária à saúde: a experiência de Curitiba, PR. Interações, Campo Grande, MS, v. 20, n. 4, p. 1115-1126, out./dez. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/55419/Desktop/download.pdf> Acesso em 01/03/2022.

APÊNDICE 1

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Eu, Prof. Dr. Luís Felipe Ferro, professor da Universidade Federal do Paraná, estou convidando o Senhor(a), participante ou ex-participante de espaços de controle social a participar de um estudo intitulado “Políticas Públicas e Controle Social: Estratégias, Barreiras e Potencialidades”. Sua participação possibilitará o aprofundamento do conhecimento sobre a gestão dos conselhos e conferências e a relevância desses espaços como forma de organização e mobilização popular.

- a) O objetivo desta pesquisa é analisar sua percepção a respeito das potencialidades, barreiras e estratégias vivenciadas junto a conselhos e conferências de garantia de direitos.
- b) Caso você participe da pesquisa, será necessário participar de uma entrevista, com duração de 30 minutos à uma hora, e/ou o preenchimento de um questionário, com tempo de duração de cerca de 15 à 30 minutos, nos quais serão abordadas suas percepções sobre as dificuldades, potencialidades e estratégias para o exercício do controle social.
- c) Caso o Sr(a) seja convidado para realizar a entrevista, deverá comparecer em local previamente informado, em data a ser combinada. Caso o Sr(a) seja convidado a preencher o questionário, este lhe será entregue e combinada uma data e local para entrega.
- d) É possível que o senhor(a) experimente algum desconforto, principalmente relacionado à entrevista, como cansaço ou constrangimento com alguma pergunta. O Sr(a) poderá ficar à vontade para não responder qualquer pergunta, seja advinda da entrevista ou do questionário, que por ventura venha a lhe causar qualquer incômodo ou, caso você se sinta cansado, a entrevista poderá ser reagendada. O Sr(a) também poderá solicitar o cancelamento de sua participação na pesquisa a qualquer hora, sem nenhum prejuízo.
- e) Os benefícios esperados com essa pesquisa são o aprofundamento a respeito dos problemas, potencialidades e estratégias para o exercício do controle social.
- f) O pesquisador Prof. Dr. Luís Felipe Ferro, responsável por este estudo, poderá ser localizado na Av. Prefeito Lothário Meissner, 632 – Bloco Didático I – 4º andar - no Departamento de Terapia Ocupacional ou pelo email:

luisfelipeferro@gmail.com ou ainda pelo telefone (41)3361-3780, no horário das 8 às 18h para esclarecer eventuais dúvidas que o(a) senhor(a) possa ter e lhe fornecer as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo.

- g) A sua participação neste estudo é voluntária e se o senhor(a) não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.
- h) As informações relacionadas ao estudo poderão ser conhecidas por pessoas autorizadas, como por exemplo o pesquisador. No entanto, se qualquer informação for divulgada em relatório ou publicação, isto será feito sob forma codificada, para que a **sua identidade seja preservada e mantida sua confidencialidade**.
- i) O material obtido pelas entrevistas e anotações será utilizado unicamente para essa pesquisa e será destruído/descartado ao término do estudo, dentro do prazo máximo de **05 anos**.
- j) As despesas necessárias para a realização da pesquisa não são de sua responsabilidade e o Sr(a) não receberá qualquer valor em dinheiro pela sua participação.
- k) Quando os resultados forem publicados, não aparecerá seu nome e sim um código.
- l) Se você tiver dúvidas sobre seus direitos como participante de pesquisa, você pode contatar também o Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP/SD) do Setor de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Paraná, pelo telefone (41) 3360-7259. O Comitê de Ética em Pesquisa é um órgão colegiado multi e transdisciplinar, independente, que existe nas instituições que realizam pesquisa envolvendo seres humanos no Brasil e foi criado com o objetivo de proteger os participantes de pesquisa, em sua integridade e dignidade, e assegurar que as pesquisas sejam desenvolvidas dentro de padrões éticos (Resolução nº 466/12 Conselho Nacional de Saúde).
- m) Autorizo (), não autorizo (), o uso do áudio da entrevista, caso seja convidado a realizar a mesma, para fins da pesquisa, sendo seu uso restrito a pesquisa.

Eu, _____ li esse Termo de Consentimento e compreendi a natureza e objetivo do estudo do qual concordei em participar. A explicação que recebi

menciona os riscos e benefícios. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão e sem qualquer prejuízo para mim e sem que esta decisão afete minha participação nos conselhos e/ou conferências dos quais participo.

Eu concordo voluntariamente em participar deste estudo.

Local: _____, ____ de _____ de _____

[Assinatura do participante de pesquisa]

Prof. Dr. Luís Felipe Ferro