

Análise sobre os direitos da pessoa idosa no Brasil: história, debates e desafios da conjuntura atual

Analysis of the Rights of the Elderly in Brazil: history, debates, and challenges of the current situation

Sandra Rabello de Frias*

Andreia de Souza de Carvalho**

Resumo – O artigo em questão apresenta um panorama histórico das legislações que formalizaram as políticas públicas voltadas à população idosa no Brasil e às lutas em torno de sua efetivação, a partir da Constituição de 1988 até os dias atuais, com destaque para criação dos canais de participação da sociedade civil no monitoramento e deliberação de tais direitos. A metodologia foi a revisão de bibliografia sobre o tema e análise qualitativa dos documentos oficiais que formalizam os direitos da pessoa idosa. Os resultados versam sobre a relação entre o controle social e a garantia dos direitos da pessoa idosa, através da consolidação de uma esfera pública não estatal, como conselhos, fóruns e conferências. A conclusão destaca a importância dos Conselhos de Direitos, numa conjuntura governamental de retração das políticas de participação da sociedade civil no acompanhamento dos processos democráticos que envolvem o controle social de tais políticas no cenário atual.

Palavras-chave: sociedade civil; pessoa idosa; políticas públicas.

Abstract – This paper presents a historical overview of the laws that formalized public policies aimed at the elderly population in Brazil and the struggles for its implementation, since the promulgation of the Constitution of 1988 until the present day, with emphasis on the creation of channels for the participation of civil society in the monitoring and deliberation of such rights. The methodology consists of the review of the bibliography on the subject and the qualitative analysis of the official documents that formalize the rights of the elderly people. The results deal with the relationship between social control and the guarantee of the rights of the elderly people, through the consolidation of a non-state public sphere, such as councils, forums, and conferences. The conclusion highlights the importance of the rights councils, in a government context of retraction of the participation of civil society in the follow-up of such policies on the current scenario.

Keywords: civil society; the elderly; public policies.

* Coordenadora de Projetos de Extensão da UnATI/UERJ e conselheira do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDEPI). É assistente social com Mestrado em Psicanálise, Saúde e Sociedade pela UVA. Possui Pós-Graduação em Políticas Sociais pela UERJ, Pós-Graduação em Psicogeriatría UFRJ e é Especialista em Gerontologia pela SBGG. E-mail: srabello.uerj@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2471-4553>.

**Técnica-administrativa da UnATI/UERJ e conselheira do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDEPI). É assistente social, pós-graduada em Geriatria e Gerontologia pela UnATI/UERJ e possui doutorado em Serviço Social pela UERJ. E-mail: andreiacarvalho.unati@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7064-3122>.

Introdução

O *Plano de ação internacional sobre envelhecimento*, aprovado em 2002, em Madri, na II Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, foi resultado das discussões da I Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, celebrada em Viena em 1982. Tal plano orientou o pensamento e a ação sobre o envelhecimento, durante praticamente os últimos 20 anos, na formulação de iniciativas e políticas públicas para esse segmento. As questões relacionadas com os direitos humanos da pessoa idosa foram absorvidas na formulação, em 1991, dos Princípios das Nações Unidas em favor dos idosos, nos quais se proporcionavam orientações nas esferas: da independência, da participação, dos cuidados, da realização pessoal e da dignidade. Em 2003, o Brasil, sendo signatário de tais propostas, publica o referido plano no Brasil como documento para orientar as políticas públicas referentes à pessoa idosa a partir de então (BRASIL, 2002).

A indicação cronológica para a classificação do idoso no Brasil segue o formato definido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, ou seja, é contabilizado a partir de 60 anos (WHO, 2015). Porém, importa lembrar que em um país como o nosso a velhice tem outros agravantes, dados pela concentração de renda e desigualdade social, o que produz um índice alarmante de pobreza em todas as faixas etárias, inclusive a dos idosos.

O Brasil passou por sérias modificações econômicas e sociais no século XX. Após um rápido processo de modernização e industrialização Pós-Segunda Guerra Mundial, passamos pelo chamado processo de “transição demográfica”, resultado da mudança de uma sociedade rural e tradicional, com taxas altas de natalidade e mortalidade, para uma sociedade urbana e moderna, com baixas taxas de natalidade e mortalidade, cujos ramos da indústria e serviços ganharam importância fundamental na economia (ALVES; CAVENAGHI, 2012).

O país também teve um aumento expressivo da expectativa de vida (ALVES; CAVENAGHI, 2012): a população urbana passou de 19 milhões, em 1950, para 161 milhões, em 2010 (VASCONCELOS; GOMES, 2012). São vários os fatores que têm contribuído para o crescimento da população de idosos: desenvolvimento econômico, avanços no controle de doenças infecciosas, acesso à água tratada, aumento do número de casas e cidades com instalações sanitárias, aumento da assistência à saúde etc.

Segundo Teixeira (2008), nas sociedades capitalistas centrais, a luta operária por direitos foi capaz de promover a criação e a ampliação de uma esfera pública estatal, sob a denominação de *Welfare State*, capaz de garantir a reprodução da força de trabalho através dos fundos públicos. No bojo de tais conquistas/concessões, o envelhecimento dos trabalhadores

também foi amparado através do acesso à renda, via aposentadorias, pensões e programas de renda mínima, inclusive para aqueles que não estiveram inseridos no sistema produtivo (TEIXEIRA, 2008).

Também nas sociedades periféricas, como o Brasil, foram construídos sistemas de proteção social, mas que não são suficientes para garantir a reprodução nem da força de trabalho, nem das massas excedentes (TEIXEIRA, 2008). Em nosso país, a construção de um sistema de seguridade social demorou ainda muitas décadas para ter apenas o seu registro legal, com a Constituição de 1988.

O presente artigo apresenta uma revisão histórica comentada sobre as leis direcionadas especificamente à população idosa no Brasil e as lutas em torno de sua efetivação, com destaque para canais de participação social construídos a partir da promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais. A metodologia utilizada é o levantamento de documentos oficiais e a análise qualitativa dos mesmos, com base em revisão bibliográfica sobre o tema.

Registramos que este trabalho prioriza o estudo crítico das disputas sociopolíticas e ideológicas em torno dos avanços e retrocessos que engendraram a formalização, no país, das políticas públicas voltadas para a pessoa idosa. Priorizamos o debate sobre as políticas públicas e os canais de participação social construídos a partir da Constituição de 1988, até o panorama recente dessas políticas, com a eleição do atual governo, em 2018, e os seus desdobramentos no que tange ao direito dos idosos em um cenário de pandemia. A conclusão registra a importância da efetivação de tais legislações, para além de sua inscrição formal, e a necessidade do controle social pra evitar o seu desmonte.

Direitos da pessoa idosa: um histórico de lutas

O processo que resultou na então chamada “Constituição Cidadã”, que garantiu o registro formal do sistema de seguridade brasileiro, começou muito antes do fim da Ditadura Militar. Em especial, teve início a partir do final da década de 1970, com a entrada de “novos atores sociais” em cena, tanto em torno de “novo” modelo de sindicalismo, quanto para solucionar questões bem específicas (moradia, saneamento, terra etc.) (SADER, 1988).

Nos anos de 1980, a articulação entre as demandas dessa gama diversa de movimentos sociais urbanos passou a se organizar em torno da positivação no Estado dos direitos pleiteados. Essas articulações deram-se tanto sob a forma de federações, fóruns e movimentos de cunho nacional, a exemplo da saúde, da habitação, da terra urbana e do transporte; quanto sob a forma de organizações não governamentais (SILVA, 2003). Neste cenário surgem os movimentos sociais dos idosos e/ou organizados em prol desse segmento e suas reivindicações específicas por políticas sociais.

A transformação da velhice num problema político relevante nas políticas públicas não pode ser apenas creditada à transição demográfica brasileira, mas principalmente se vincula “à força de grupos de pressão como movimento dos aposentados e pensionistas, as diversas organizações da sociedade civil, organismos internacionais [...] sobre a influência da Gerontologia internacional, principalmente norte-americana” (TEIXEIRA, 2008, p. 171). Dentre esses grupos, vale destacar o chamado Movimento das Cabeças Brancas e o movimento liderado pela Confederação Brasileira de Aposentados (Cobap). Teixeira (2008) afirma, ainda, a importância: do lobby de negociação das associações e federações de aposentados na constituinte; da participação do Serviço Social do Comércio (Sesc) no processo de visibilidade da questão do envelhecimento e na organização de idosos; das ONGs voltadas para o tema; e das organizações técnico-científicas, em especial a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG) e a Associação Nacional de Gerontologia (ANG).

Nessa complexa conjuntura política foi efetivado o primeiro mecanismo legal na própria Constituição para a garantia dos direitos do cidadão idoso no Brasil. A Constituição de 1988 consolidou alguns direitos da população idosa, de modo universal e independente de contribuição prévia, nos art. 203, 229 e 230, quadro resultante de incessante mobilização de associações e confederações de aposentados (NUNES, 2011). Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 denota uma certa omissão ao definir quem é o idoso em seu texto. Embora seja considerado idosa a pessoa com mais de 60 anos, a gratuidade dos transportes coletivos urbanos é um direito constitucional somente para idosos maiores de 65 anos. Além disso, a idade de recebimento do Benefício de Prestação Continuada só foi regulamentada posteriormente, também para idade mínima de 65 anos, pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993).

O art. nº 203 trata especificamente da assistência social. Deste, destacamos o inciso V, que garante ao idoso o direito a receber um salário-mínimo, independente de contribuição previdenciária, caso não possua meios de prover seu sustento. O art. nº 229 registra na Carta Magna o dever dos filhos maiores de amparar “os pais na velhice, carência ou enfermidade”. Já o art. nº 230 dispõe que “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”. Consideramos este artigo último fundamental, pois responsabiliza formalmente o Estado pela garantia dos direitos do idoso, base necessária para as legislações que surgiram posteriormente.

Inseridos no contexto do chamado “controle social”, preconizado pela Carta Magna, Nunes (2011) registra que no período entre 1984 e 1988 surgiram os primeiros Conselhos de Idosos. Ademais, diversos grupos de trabalho foram montados junto aos ministérios do Bem-Estar Social e da Previdência e Assistência Social, visando dar efetividade ao texto cons-

titucional. A autora destaca, ainda, a atuação da Associação Nacional de Gerontologia (ANG) neste processo, que foi responsável pelo seminário *Políticas para a terceira idade nos anos 90*, evento cujos resultados serviram de base para a Política Nacional do Idoso (NUNES, 2011). Cabe registrar que os Conselhos de Direitos podem ser definidos como:

[...] órgãos colegiados, permanentes, orientados pelo princípio da paridade, garantindo a representação de diferentes segmentos sociais, e tendo por incumbência formular, supervisionar e avaliar as políticas públicas nas esferas: federal, estadual e municipal. Constituem-se, portanto, espaços institucionais fundamentais para a construção democrática das políticas públicas e exercício da participação e legitimidade social [...] Os membros da área governamental – titulares e respectivos suplentes – que irão compor o conselho, são via de regra indicados pelo Chefe do Poder Executivo. Por outro lado, os membros da sociedade civil são representados por ONGs, associações, sindicatos, dentre outros.¹ É somente na Constituição de 1988 “que as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e reestruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro” (BOSCHETTI, 2010, p. 8). Após o complexo processo de lutas, referido anteriormente,

do ponto de vista orçamentário, a Constituição Brasileira definiu o artigo 165, para os três níveis de governo, que a LDO [Lei de Diretrizes Orçamentárias] será composta pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social. (SALVADOR, 2010, p. 232).

A seguridade social foi definida na Constituição Federal (BRASIL, 1988), no art. nº 194, *caput*, como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. O registro formal da seguridade foi importante no sentido de garantir na lei um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos: à saúde, à previdência e à assistência social, sendo que cada uma dessas funções possui princípios próprios e diferentes objetivos. Neste sentido, podemos afirmar que a Constituição de 1988 formalizou na lei os direitos sociais de cidadania no Brasil, o que repercutiu também no registro formal de direitos da população idosa.

A Política Nacional do Idoso (PNI), Lei n. 8.842 (BRASIL, 1994), foi promulgada em 4 de janeiro de 1994, visando assegurar os princípios expressos no texto constitucional. Seu principal objetivo é “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva”. É fundamental registrar que no Capítulo III desta lei, sobre a organização e gestão da PNI, já estão apontadas as

¹ Ver: <http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=9>

responsabilidades do Estado frente a esta política, e a obrigatoriedade do controle social sobre a mesma, via conselhos. Importa registrar que a PNI, em seu art. 2º, considera pessoa idosa aquela maior de 60 anos de idade, mas alguns direitos, como o passe livre e o BPC, somente são concedidos aos maiores de 65 anos, uma contradição na legislação brasileira em torno do tema, conforme já mencionado.

A PNI foi regulamentada somente com o Decreto n. 1.948, de 3 de julho de 1996 (BRASIL, 1996). O primeiro deste documento distribui as competências dos órgãos e entidades públicas para a implementação da PNI no Estado brasileiro. Este decreto é importante principalmente por definir quais são as diferentes responsabilidades para cada ministério (BRASIL, 1996).

O Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741, foi aprovado em 1º de outubro de 2003 (BRASIL, 2003b). Ele incorpora em uma única lei os dispositivos promulgados em leis anteriores, após a ocorrência dos fóruns permanentes de discussão da Política Nacional do Idoso (PNI), e com a presença de grupos de profissionais, idosos e Conselhos, foi garantido que as diretrizes do PNI faziam parte do Estatuto do Idoso (NUNES, 2011). Além disso, novas discussões são adicionadas no texto, como a “internação domiciliar e a proteção do idoso em situação de risco social, amplia a resposta do Estado e da sociedade às necessidades da população idosa” (WILLIG, 2012, p.575). Segundo Nunes (2011, p. 45), “o Estatuto deu cunho mais objetivo aos direitos dos idosos, quando garante medidas de proteção aos mesmos. Amparando os mais diferentes aspectos da vida cotidiana”. Cabe ao Estatuto do Idoso assegurar direitos especiais às pessoas. Esses direitos podem ser criados ou mesmo reiterados por outras leis.

Um grande avanço do Estatuto do Idoso com relação à PNI é a retomada da discussão sobre as atribuições e papéis do Conselho Nacional do Idoso, em virtude de terem sido vetados, em 1994, os art. do n. 11 ao 18 que versavam sobre a questão. O debate é retomado no Estatuto do Idoso, que no art. 55º trata do tema, definindo para o conselho o caráter de supervisão, acompanhamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional do Idoso, mas sem estabelecer para seus membros o caráter deliberativo. Posteriormente,

o caráter deliberativo do Conselho Nacional foi corrigido pelo Decreto n. 5.109, de 17 de junho de 2004, publicado no Diário Oficial da União, edição n. 166, de 18 de junho de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Direitos do Idoso. (TEIXEIRA, 2008, p. 279).

No Brasil, outros marcos legais que impulsionaram as políticas públicas em defesa dos direitos da pessoa idosa, além da Constituição de 1988, da PNI e do Estatuto do Idoso, foram: Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência (BRASIL, 2001); Plano de

Ação para o Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa (BRASIL, 2005); Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (BRASIL, 2006); II Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa (2007); dentre outros marcos legais de igual importância na construção das políticas do envelhecimento.

Por meio do Decreto nº 4.227/2002 (BRASIL, 2002), do Ministério da Justiça, revogado e substituído pelo Decreto nº 5.109, de 2004 (BRASIL, 2004), foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI), que desde a sua criação alcançou conquistas importantes no campo do controle social. O CNDI motivou a criação dos conselhos estaduais e a criação dos vários conselhos municipais que puderam acompanhar de perto as políticas públicas criadas nos municípios onde fosse possível fiscalizar ações da gestão pública no tocante aos avanços ou refrações das políticas voltadas à defesa e garantia de direitos da pessoa idosa.

Nesses 18 anos de luta em torno dos direitos da pessoa idosa, o CNDI promoveu quatro conferências nacionais, onde acompanhou e protagonizou a construção do debate em torno de questões que pudessem de fato imprimir a Política Nacional do Idoso na agenda das discussões sobre os diversos aspectos que envolvem o processo de envelhecimento brasileiro.

Registramos que o CNDI, desde a sua criação, realizou quatro Conferências Nacionais de Direitos da Pessoa Idosa. As conferências caracterizam-se por um processo democrático pelo qual a sociedade participa do debate em âmbito municipal e estadual. A partir daí, encaminham suas deliberações para a Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, visando garantir que essas sejam deliberações aclamadas na Conferência Nacional, pressionando para implementação em todo território nacional de políticas já conquistadas legalmente, a partir da Constituição de 1988.

A 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa teve como tema *A rede nacional de proteção e defesa da pessoa idosa (Renadi)* (2006); na 2ª conferência, o tema deliberado foi: *Avaliação da rede nacional de proteção e defesa da pessoa idosa – Avanços e desafios* (2009); a 3ª conferência deliberou o tema *O compromisso de todos por um envelhecimento digno no Brasil* (2011); e a 4ª conferência discutiu o tema *Protagonismo e empoderamento da pessoa idosa – Por um Brasil de todas as idades* (BRASIL, 2014).

Desafios de uma conjuntura de desconstrução de direitos

No ano de 2019 deveria ter sido deliberada a 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, com o tema *Os desafios de envelhecer no século XXI e o papel das políticas públicas*. No entanto, as expectativas foram frustradas pelo cancelamento do evento e pelo Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019, do Presidente Jair Messias Bolsonaro, que extinguiu as ações do CNDI e a direção eleita.

Num pacote que marcou os 100 dias de governo, o Presidente Jair Bolsonaro assinou o Decreto nº 9.759 (BRASIL, 2019a), que diminuiu o número de conselhos e colegiados de 700 para menos de 50. Esses órgãos teriam o prazo de 60 dias para justificar sua existência. A partir de então, o mandato eleito desse conselho foi tornado nulo. Ao final, somente sobraram 32 conselhos que, por força de lei, não puderam ser extintos. Dentro desse “pacote” foi extinto também o CNDI.

Em 27 de junho de 2019 foi publicado o Decreto n. 9.893 (BRASIL, 2019b), “criando”, ou melhor dizendo, reestruturando o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, desconsiderando a eleição anterior. O colegiado foi reduzido substancialmente, embora ainda mantenha o caráter paritário entre governo e sociedade civil, cujos representantes desta última agora seriam indicados por ONGs selecionadas em processo seletivo público. Seu formato, ainda que esvaziado do caráter eletivo, segue sendo o de um órgão deliberativo, integrante agora da estrutura organizacional do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMDFH), com a finalidade de colaborar nas questões relativas à Política Nacional do Idoso.

A reação a essas mudanças gerou críticas em diversos conselhos municipais e estaduais, em especial enfatizando o caráter de retrocesso no que se refere aos canais de participação popular, construídos tão arduamente desde o advento da Constituição de 1988, cujo histórico procuramos resumir neste artigo.

Atualmente ocorre uma articulação para aprovação do Decreto Legislativo nº 454, de 2019, que suspende o Decreto Presidencial n. 9.983, de 2019, responsável por “reformular” o CNDI desconsiderando a chapa que foi eleita (BRASIL, 2019d). A justificativa legal que consta dessa reação parlamentar afirma “ter sido evidente a violação dos princípios democráticos constitucionais que asseguram a participação social para acompanhamento, aprimoramento e efetivação de políticas públicas direcionadas à população idosa”².

Todas as conferências municipais e estaduais preparatórias para a 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa ocorreram em 2019, ano em que esta última deveria ter ocorrido, delineando no novo governo quais caminhos seriam tomados pelas políticas públicas voltadas para pessoa idosa no país. Porém, o “Decreto n. 10.043/2019, adia a 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa para 2020, alterando o Decreto n. 9.620/2018” (BRASIL, 2018; BRASIL, 2019c). Segundo essa normativa, a data de realização da conferência seria publicada mediante ato da ministra da pasta da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com antecedência mínima de 60 dias da data de realização da 5ª Conferência Nacional da Pessoa Idosa.

² Ver justificativa do PDL 454/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2210715>.

Infelizmente, devido à situação da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), a perspectiva do evento ocorrer se desvaneceu. Não há mais previsão de nova marcação do evento, nem sob o formato *online*, e os caminhos das políticas públicas destinadas às pessoas idosas no país seguem incógnitos...

Foi deliberado pelo MMDDH e pela “nova” composição do CNDI, em 30 de abril de 2020, que os recursos do Fundo Nacional da Pessoa Idosa fossem direcionados para apoiar as instituições de longa permanência (Ilpi) durante a pandemia, com a abertura de um cadastro *online* dessas Ilpi no site do ministério. Os principais requisitos para o recebimento desse aporte são: ter o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) ativo, possuir caráter assistencial sem fins lucrativos e exercer a atividade de modo continuado.

Importa registrar que tal atuação do governo federal direcionada às Ilpi na pandemia surgiu também a partir da articulação e pressão da sociedade civil, mesmo nessa conjuntura de retração da participação popular. A partir de março de 2020, foi organizada a Frente Nacional de Fortalecimento às Instituições de Longa Permanência (FN-Ilpi). Esta frente, considerando os direitos preconizados nas legislações apresentadas, bem como o direito fundamental à vida e a necessidade de minimizar o contágio e disseminação da pandemia de Covid-19, passou a propor orientações emergenciais e protocolos para idosos moradores, profissionais e cuidadores de Ilpi e suas respectivas propostas de financiamento, principalmente orientando o direcionamento dos fundos municipais, estaduais e nacional do idoso para esse fim. Esse grupo participou de teleconferência da Câmara Federal no dia 3 de abril de 2020 e, posteriormente, se organizou em grupos de trabalho. O resultado foi um relatório técnico que visava subsidiar a Comissão de Defesa dos Direitos do Idoso, da Câmara Federal, no enfrentamento da pandemia, com ênfase para as instituições de acolhimento de pessoas idosas (FN-ILPI, 2020).

No bojo dos retrocessos políticos apresentados com a destituição da chapa eleita do CNDI está a gestão do Fundo Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, cuja aplicação dos recursos é definida pelo Conselho Nacional e executada pelo MMFDH. Antes da intervenção do governo, o CNDI era composto por “28 membros titulares – todos aptos a presidir o CNDI, o que garantia a paridade determinada em lei”³. Desses, a metade era de representantes da sociedade civil, que se revezavam na presidência do conselho com os membros governamentais. Todos esses representantes eram escolhidos em processo eleitoral independente. Já o “governo federal indicava representantes de 14 ministérios, dando ao grupo um caráter interdisciplinar”⁴.

³ Ver: <https://www.ampid.org.br/v1/5033-2/>

⁴ Ver: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/29/governo-intervem-em-conselho-e-reduz-transparencia-sobre-verbas-para-idosos.htm>

O formato atual é de apenas três membros do MMDDH e outros três oriundos da sociedade civil, selecionados pelo governo entre os candidatos de edital específico. “Entretanto, o decreto determinou que o presidente será sempre o titular da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do MMFDH, nomeado pela ministra”⁵. Como o presidente, no caso o secretário da pasta, tem o voto de desempate, “o governo passa a ser capaz de sempre determinar o que será decidido pelo conselho”. Inclusive, é também o presidente que atua como ordenador das despesas do fundo, “o que, na visão de entidades ligadas aos direitos dos idosos, configura um conflito de interesse – atribuindo à mesma pessoa grande influência sobre a execução e a fiscalização das verbas”⁶. Nesse sentido, podemos inferir que, para além da centralização, do esvaziamento e da dissolução dos conselhos, a disputa pelos fundos públicos a eles vinculados está no centro dos debates no que tange à retração dos espaços de controle democrático.

Para finalizar a análise de tal conjuntura adversa, concordamos com a apreciação da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas e das Pessoas com Deficiência (Ampid) sobre o tema, que divulgou nota de repúdio ao decreto:

Segundo a entidade, composta por promotores que atuam na área, a medida ‘representa, de forma disfarçada, a extinção do CNDI’. A entidade afirma que ‘basta uma rápida leitura de seu conteúdo para constatar que o que se fez foi reduzir a sua atuação e torná-lo um órgão exclusivamente de governo, sem a garantia de uma legítima participação social e um real e efetivo controle social, em séria afronta à Constituição Federal, à Política Nacional do Idoso e ao Estatuto do Idoso’⁷.

Considerações finais

Devemos considerar que o idoso é um cidadão. É um sujeito de direitos a quem se aplicam os direitos fundamentais garantidos a todos os cidadãos brasileiros, em especial os contidos no art. 5º da Constituição brasileira. É fato que os idosos, assim como as crianças e os adolescentes, as pessoas com deficiência, as mulheres e a população negra, dentre outros, por sua especificidade, constituem uma categoria de pessoas que, além dos direitos comuns a todos os brasileiros e brasileiras, são detentoras de direitos registrados também em legislações infraconstitucionais.

A construção histórica das políticas públicas no Brasil, no tocante à garantia de direitos da pessoa idosa, contou em suas lutas com a força dos movimentos sociais de pessoas idosas. São amparados fortemente pela consolidação da Constituição de 1988, na qual a ruptura com o regime militar e o estabelecimento da democracia possibilitou um Estado de direito,

⁵Ver: <https://www.ampid.org.br/v1/5033-2/>

⁶ Idem.

⁷ Ibidem.

garantindo visibilidade para o cidadão “velho” que se encontrava neste momento restrito a espaços privados, como o contexto familiar e as ações de filantropia e de religião.

Consideramos que o envelhecimento populacional se caracteriza por um processo de múltiplas determinações e de extrema complexidade. Portanto, é necessário entendê-lo não apenas como um processo de mudança dos aspectos demográficos, mas como uma grande modificação social, com reflexos sociais, econômicos e políticos sobre toda a sociedade. Sendo assim, entendemos como fundamental a garantia do avanço das lutas em defesa dos direitos conquistados às pessoas idosas, que na prática são os direitos de um envelhecimento digno da classe trabalhadora.

Boschetti (2010) aponta que o desmonte das políticas de seguridade dá-se também via fragilização dos espaços de controle social previstos na Constituição de 1988, como os Conselhos de Direitos e Conferências. Considerando a contextualização histórica apresentada neste artigo, entendemos que precisamos discutir e defender estratégias que visem incentivar a participação e o controle social da pessoa idosa como protagonista, bem como o fortalecimento dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa no cumprimento das políticas públicas e na garantia de direitos em nosso país.

É fundamental, para um efetivo controle social democrático e para a garantia dos direitos da pessoa idosa, a existência de espaços públicos de debates e de consolidação de uma esfera pública não estatal, tais como: conselhos, fóruns e conferências. Esses devem possibilitar e ampliar processos de decisão e reconhecimento de interesses coletivos na formulação de novas políticas, bem como acompanhar a execução das políticas já consolidadas no cenário nacional.

Consideramos os espaços públicos de luta e de controle social, tais como conselhos e conferências, como os cenários legítimos de construção de novas políticas públicas que venham a ampliar os direitos sociais de toda pessoa que envelhece no Brasil. Por esse motivo, consideramos fundamental a resistência em torno da manutenção desses espaços contra o desmonte que se avizinha, sobretudo quando analisamos as atuais ações governamentais recentes em torno do tema. Entendemos que a luta em defesa do envelhecimento digno deve estar concentrada na participação social das pessoas maiores de 60 anos.

Cabe aos Conselhos de Direitos agir sempre como interlocutores entre os anseios da sociedade civil e o poder público na efetiva garantia de direitos e na implementação de equipamentos que acolham idosos saudáveis e não saudáveis, famílias e comunidade. O objetivo é que o envelhecimento no Brasil conquiste patamares de excelência no trato dessa importante expressão da questão social. Para garantir tais conquistas é fundamental que não haja retrocessos, pois reconstruir essa história levaria muitos anos e, como se fala na área do envelhecimento, “o envelhecimento não espera. Viver a velhice e o hoje é o agora”.

Referências

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. Transições urbanas e da fecundidade e mudanças dos arranjos familiares no Brasil. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v. 27, n. 2, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/19>>. Acesso em: 31 maio 2015.

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS; Abepss, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. *Lei Orgânica de Assistência Social*. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. *Política Nacional do Idoso*. Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994. 1994. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/pessoaidosa/IIIConferenciaNacional-DireitosPessoaIdosa-CNDI.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. *Decreto n. 1.948, de 3 de julho de 1996*. 1996. Disponível em: <http://www.aposfurnas.org.br/?q=node/190>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. *Política Nacional de Prevenção da Morbimortalidade por Acidentes e Violência*. Portaria GM/MS n. 737, de 16 de maio de 2001. 2001. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2076.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. *Decreto n. 4.227, de 13 de maio de 2002*. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4227.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. *Plano de ação internacional sobre o envelhecimento*, 2002. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003a. Disponível em: http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. *Estatuto do Idoso*. Lei n. 10.741, de 1^o de outubro de 2003. 2003b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741compilado.htm. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. *Decreto n. 5.109, de 17 de junho de 2004*. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5109.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. *Plano de ação para o enfrentamento da violência contra a pessoa idosa*. 2005. Disponível em: http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/11.pdf. Acesso em: 30 jun. 2015.

BRASIL. *Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa*. Portaria n. 2.528, de 19 de outubro de 2006. 2006. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528_19_10_2006.html. Acesso em: 30 jun. 2015.

BRASIL. *Brasil: manual de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa. É possível prevenir. É necessário superar*. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/publicacoes/violencia-contra-a-pessoa-idosa>. Acesso em: 30 jun. 2015.

BRASIL. *Decreto n. 9.620, de 20 de dezembro de 2018*. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9620.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019*. 2019a. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350/do1e-2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 9.893, de 27 de junho de 2019*. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9893.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 10.043, de 3 de outubro de 2019*. 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10043.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. *PDL 454/2019*. Projeto de Decreto Legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo. 2019d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BFADC711EBD8419353C5B41C27A89F33.proposicoesWebExter_no2?codteor=1773588&filename=PDL+454/2019. Acesso em: 5 maio 2020.

FN-ILPI. *Relatório técnico consolidado da frente nacional de fortalecimento às instituições de longa permanência – FN-ILPI*, 2020. Disponível em: <http://www.unatiuerj.com.br/Frente%20ILPI%20Relatorio.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

NUNES, A. T. G. L. Programa de ações de participação social e cidadania com idosos da Unati/Uerj: uma proposta educativa do Serviço Social. *Revista Memorialidades*, n. 15, jan.-jun. 2011.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena: falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALVADOR, E. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, E. R. da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003. Disponível em: [http://www.oidc.org.br/oidc/img/img_downloads/O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil.pdf](http://www.oidc.org.br/oidc/img/img_downloads/O%20Movimento%20Nacional%20pela%20Reforma%20Urbana%20e%20o%20Processo%20de%20Democratiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Planejamento%20Urbano%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 15 abr. 2015.

TEIXEIRA, S. *Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008.

VASCONCELOS, A. M. N.; GOMES, M. M. F. Transição demográfica: a experiência brasileira. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 21, n. 4, 2012. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742012000400003. Acesso em: 30 jun. 2015.

WILLIG, M. H. *et al.* A trajetória das políticas públicas do idoso no Brasil: breve análise. *Cogitare Enferm.*, jul.-set. 2012.

WHO. *World report on ageing and health*. Geneva: WHO, 2015. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186463/1/9789240694811_eng.pdf?ua=1. Acesso em: 30 fev. 2016.

DOI: 10.12957/rep.2021.60301

Recebido em 30 de novembro de 2020.

Aprovado para publicação em 20 de dezembro de 2020.



A Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.