



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Lutas sociais e Controle Democrático nas políticas sociais

A ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: PERSPECTIVAS E LIMITES

MONICA DE JESUS CESAR¹

AMANDA BEATRIZ MARTINS RANGEL²

RESUMO

O objeto deste trabalho é a atuação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Cidade do Rio de Janeiro (Comdepi-Rio). Os resultados da pesquisa qualitativa apontam que a atuação do Comdepi-Rio é direcionada para a defesa dos direitos da pessoa idosa, porém há dificuldades em relação à participação, representatividade, autonomia, capacitação e ao conflito de interesses.

Palavras-chave: Conselho de Direitos, Pessoa Idosa, Controle Social, Gestão Democrática, Comdepi-Rio

ABSTRACT

The object of this work is the activities of the Municipal Council for the Defense of the Rights of Elderly Persons in the City of Rio de Janeiro (Comdepi-Rio). The results of the qualitative research indicate that Comdepi-Rio's actions are aimed at defending the rights of elderly people, but there are difficulties in relation to participation, representation, autonomy, training and conflict of interests.

Keywords: Rights Council, Elderly Person, Social Control, Democratic Management, Comdepi-Rio

Introdução

Este trabalho aborda a atuação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Comdepi-Rio) no exercício do controle social e a na defesa dos direitos da pessoa idosa a

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro

² Universidade do Estado do Rio de Janeiro

partir do abrandamento da pandemia da Covid-19, em virtude da expansão da vacinação, especificamente, no período de junho de 2022 a outubro de 2023.

Na esfera dos direitos da pessoa idosa, a Constituição Federal de 1988 imputou à família, à sociedade e ao Estado 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 (Brasil, 1988). Deste modo, envelhecer é um direito subjetivo exigível, imputando ao Estado e à sociedade a obrigação de garantir ao idoso seus direitos por intermédio de políticas públicas e privadas. No decurso do tempo, outras normativas surgiram para assegurar os direitos da pessoa idosa como a Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que estabeleceu a Política Nacional do Idoso (PNI) e criou o Conselho Nacional do Idoso, e a Lei nº 10.741 de 2003, que dispôs sobre o Estatuto da Pessoa Idosa, elencando seus direitos.

Sem dúvida, essas legislações representaram um grande avanço para a sociedade e a população idosa, sendo resultado das lutas dos movimentos e organizações da sociedade pela defesa dos direitos das pessoas idosas, que tiveram seu papel de cidadãos fortalecido, pela afirmação dos direitos humanos e fundamentais garantidos legalmente pelo Estado.

No entanto, mesmo com os direitos da pessoa idosa formalmente garantidos, muitas vezes eles não se expressam em ações efetivas, principalmente, considerando a tendência de o Estado direcionar a execução e implementação das políticas sociais para a sociedade por meio de organizações sociais, família e mercado, sob a regência neoliberal. Soma-se a isso, as inúmeras violações dos direitos dos idosos que vêm aumentando, tais como as que se referem à integridade do idoso, divididas nas seguintes categorias: física (que vai de exposição de risco à saúde a lesão corporal e tortura), psíquica (insubsistência afetiva, ameaça e *bullying*, entre outras), negligência e patrimonial.

Disto decorre a importância dos conselhos de direitos ou de políticas, cujo fundamento constitucional visa a participação do cidadão na formulação, implementação, controle e fiscalização das políticas públicas. O objetivo dos conselhos está centrado na aproximação entre Estado e sociedade, com foco na integração, participação, fortalecimento de pautas de efetivação de direitos. São espaços institucionais fundamentais para a construção democrática das políticas públicas e o exercício da participação social.

Na cidade do Rio de Janeiro, a Lei Municipal nº 5.208/2010 criou o Comdepi-Rio, juntamente com o Fundo Municipal do Idoso (FMI) e a Comenda Piquet Carneiro (CPC). Vinculado à Secretaria Especial de Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida (Semesqv), o

Comdepi-Rio tem por finalidade resguardar os direitos sociais da pessoa idosa e propor normas de promoção de sua autonomia, integração e participação na sociedade. Cabe ao Comdepi-Rio assessorar a administração pública na execução, acompanhamento, controle e avaliação da Política Municipal do Idoso (PMI) e na gestão do FMI.

O objetivo da pesquisa realizada foi o de analisar a atuação do Comdepi-Rio na defesa dos direitos da pessoa idosa e verificar como isso se efetiva na dinâmica da tomada de decisões e ações dos conselheiros. O estudo buscou avaliar como o Comdepi-Rio contribui para a gestão democrática e o exercício do controle social, compreendido como meio fundamental para a efetivação dos direitos sociais, pois possibilita a participação da sociedade na gestão das políticas públicas e no monitoramento da atuação do Estado.

O processo de investigação ocorreu a partir da revisão teórico-bibliográfica e análise documental. A revisão teórico-bibliográfica foi realizada por meio do levantamento de obras que resgatam o desenvolvimento das políticas na área do envelhecimento no Brasil com ênfase nas relações entre o Estado e a sociedade e, também, de obras que abordam o processo de formação dos conselhos de direitos, considerados espaços fundamentais para a construção democrática das políticas públicas e o exercício do controle social.

A análise documental se concentrou nas legislações sobre os direitos da pessoa idosa, tais como a Constituição Federal de 1988, Política Nacional do Idoso, Estatuto da Pessoa Idosa, Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, Pacto Nacional de Implementação dos Direitos da Pessoa Idosa e nas legislações pertinentes ao Comdepi-Rio, tais como, sua lei de criação, regimento interno, resoluções, deliberações, atas de reuniões e assembleias.

A exposição dos resultados da pesquisa qualitativa está estruturada em três tópicos. O primeiro aborda o envelhecimento populacional e os direitos da pessoa idosa no Brasil. O segundo se concentra na organização do Comdepi-Rio e o terceiro analisa as perspectivas e os limites da atuação do Comdepi-Rio na defesa dos direitos da pessoa idosa, destacando a participação dos conselheiros, as discussões pautadas nas assembleias e a gestão do FMI.

O trabalho ora apresentado, portanto, tem por finalidade contribuir para o debate sobre atuação dos conselhos de políticas, ampliando o conhecimento sobre o exercício do controle social, as políticas públicas voltadas para a população idosa e os desafios enfrentados na defesa e efetivação dos seus direitos.

Os direitos da pessoa idosa no Brasil

Na atualidade, o envelhecimento populacional e as crescentes necessidades das pessoas idosas constituem expressões da questão social. Violência, discriminação, negligência e falta de acessibilidade, dentre outros aspectos, são barreiras à sua plena participação na sociedade. A conjuntura histórica, aliada a fatores estruturais, demanda a execução de políticas voltadas para assegurar a dignidade e a integridade dessas pessoas.

Para isso, é fundamental considerar que os processos de envelhecimento são determinados historicamente por fatores econômicos, políticos, sociais e culturais, e condicionados pelo modo de produção e pela ação as classes sociais. Nessa perspectiva, os processos de envelhecimento são determinados pelas relações sociais de produção capitalista e se polarizam pelas contradições entre as classes, uma vez que o modo de envelhecer da classe trabalhadora é extremamente desigual ao modo de envelhecer da classe burguesa. Sendo assim, “existem muitos modos de envelhecer, todavia enraizados em dois fundamentais, os quais se constituem a partir da divisão de classe social entre burguesia e proletariado” (Escorsim, 2021, p. 429).

O envelhecimento está relacionado com a origem de classe e com o acesso aos serviços e políticas sociais. Leão e Teixeira (2020) analisam a velhice da classe trabalhadora e os impactos socioeconômicos que atingem o acesso das pessoas idosas aos serviços e às políticas públicas, que deveriam favorecer a sua longevidade e melhorar as suas condições de vida. Os autores afirmam que a noção de longevidade como conquista da humanidade passou a ser problematizada, sobretudo, com o avanço do neoliberalismo que impede que o Estado adote e amplie políticas voltadas para a proteção social da pessoa idosa.

No Brasil, há um crescimento significativo do envelhecimento populacional. Os resultados do Censo Demográfico de 2022, realizado pelo IBGE (2023), relativos ao universo da população do Brasil desagregada por idade e sexo, mostram que, em 2022, o total de pessoas com 65 anos ou mais de idade no país (22.169.101) chegou a 10,9% da população, com alta de 57,4% frente a 2010, quando esse contingente era de 14.081.477, ou 7,4% da população. Já a população idosa de 60 anos ou mais é de 32.113.490 (15,6%), um aumento de 56,0% em relação a 2010, quando era de 20.590.597 (10,8%). Esse panorama revela um avanço em relação ao aumento da expectativa de vida da população brasileira e expressa um estreitamento da pirâmide etária com a redução da população jovem e o aumento da população em idade adulta.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

O aumento da expectativa de vida é um reflexo de profundas mudanças sociais, no entanto, essa conquista traz uma série de desafios. Para acompanhar esse aumento da longevidade e garantir uma velhice digna e plena de direitos para todos, é necessário fortalecer as políticas sociais voltadas para as pessoas idosas e implementar medidas de combate ao preconceito e à discriminação.

A crescente população idosa enfrenta dificuldades socioeconômicas, principalmente aquelas parcelas que sempre estiveram em condições precárias de trabalho e de vida. As profundas desigualdades sociais afeta todos os estratos da classe trabalhadora e de modo contundente atinge trabalhadores e trabalhadoras idosas, sobretudo, quando o Estado não lhes assegura os direitos e enfraquece as suas condições de existência, como se observa, atualmente, com a regressão do financiamento público para as políticas sociais.

Além disso, é fundamental considerar as particularidades e diversidades da população idosa, levando em conta fatores como classe, gênero, raça, orientação sexual etc. Nesse sentido, o debate sobre a efetivação dos direitos sociais das pessoas idosas deve ser ampliado para englobar uma gama mais ampla de questões, numa perspectiva interseccional, visando construir uma sociedade justa e igualitária para todas as faixas etárias.

Cabe salientar que os avanços em relação ao aumento da expectativa de vida e da longevidade resultam das intensas lutas históricas que os trabalhadores engendraram através de sua organização e mobilização, alcançando conquistas nos espaços políticos, no campo dos direitos humanos e da cidadania. Sendo assim, muitas conquistas sociais foram alcançadas pelo protagonismo dos movimentos dos trabalhadores e, em particular, pelas lutas dos/as trabalhadores/as idosos/as que fizeram ressoar demandas e reivindicações e, com isso, gradativamente, obtiveram o reconhecimento de sua cidadania pelo Estado.

Sem a pretensão de recuperar as conjunturas históricas que demarcaram a conquista e ampliação dos direitos das pessoas idosas no Brasil, interessa sublinhar que o marco legal para o reconhecimento da cidadania e dos direitos sociais é a Constituição de 1988 (CF), que incorporou demandas e reivindicações dos movimentos sociais e forças progressistas em luta pela redemocratização da sociedade brasileira. A Carta Magna garantiu direitos sociais a esse segmento populacional, estabelecendo uma maior proteção em relação ao envelhecimento.

Assim, a CF de 1988 consagrou os direitos fundamentais aos idosos e refletiu as conquistas das lutas históricas da classe trabalhadora. Essas batalhas foram essenciais para que a CF estabelecesse direitos como saúde, alimentação, educação, lazer, além de proibir a



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

discriminação por idade e garantir a prioridade em serviços públicos e privados. Todavia, tão logo a Constituição foi promulgada, ela sofreu ataques ferrenhos dos defensores do neoliberalismo e dos apologistas do Estado mínimo com as iniciativas de revisão constitucional. Sendo assim, a partir dos anos 1990, o neoliberalismo avançou no Brasil, com sua natureza regressiva, contrarreformista e contrarrevolucionária, derruindo uma série de conquistas da classe trabalhadora, desregulamentando direitos e reduzindo os investimentos públicos na esfera social (Behring, 2003).

Mesmo com o avanço do neoliberalismo e suas contrarreformas nos anos 1990, houve a implementação da política de assistência social, por meio da Lei nº 8.742/1993, denominada Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (Brasil, 1993). Entre as ações desenvolvidas pela LOAS está a oferta de serviços de acolhimento, como os abrigos para idosos, que visam garantir um ambiente adequado para aqueles que não têm condições de conviver em seu meio familiar. Além disso, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) também prestam atendimento e orientação aos idosos e suas famílias, buscando fortalecer os vínculos familiares e comunitários, assim como promover a sua integração social. Soma-se a isso, o fato de que, com a promulgação da LOAS, o idoso em situação de pobreza que comprove a incapacidade para prover a sua subsistência passou a ter o direito de receber o benefício no valor de um salário-mínimo, denominado Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Uma das iniciativas importantes voltadas especificamente para os idosos foi a Lei nº 8.842/1994 que estabeleceu a Política Nacional do Idoso (PNI) (Brasil, 1994). Esta Lei teve como propósito garantir os direitos sociais dos idosos por meio de uma gama de ações governamentais distribuídas em diversos setores, buscando promover sua autonomia, integração e participação ativa na sociedade. Ademais, reforçava o direito à saúde dessa população em todos os níveis de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Segundo Escorsim (2021), a PNI foi a primeira legislação específica para os idosos no Brasil. A partir da sua promulgação, a população idosa obteve a prescrição de seus direitos sociais, no sentido da promoção de sua autonomia e participação social. Passados cinco anos, a Política de Saúde estabeleceu a prevenção e a promoção da saúde da pessoa idosa através da Portaria MS nº 2.528, de 19 de outubro de 2006, que dispôs sobre a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (Ministério da Saúde, 2006).

Além da política de assistência social e da saúde, vale ressaltar a importância da Previdência Social para a pessoa idosa. Porém, o governo de Fernando Henrique Cardoso realizou a chamada “reforma” da Previdência Social que, dentre outros aspectos, reduziu o valor das aposentadorias com a criação do fator previdenciário e adotou regras que dificultaram o acesso aos benefícios previdenciários. Essas contrarreformas foram aprofundadas no decurso histórico, prejudicando cada vez mais os/as trabalhadores/as.

Em 2003, durante o primeiro mandato do governo Lula, foi promulgado o Estatuto do Idoso, posteriormente alterado para Estatuto da Pessoa Idosa. Sua aprovação resultou da articulação de organizações da sociedade civil com o poder legislativo. O Estatuto avançou em relação à PNI em vários aspectos assim sumariados: aborda de forma mais ampla a concepção de proteção social integral; enfatiza a obrigação do Estado em garantir o direito à vida e à saúde, através de políticas sociais que favoreçam o envelhecimento saudável e em condições de dignidade; apresenta avanços nas áreas de educação, transporte, habitação, saúde, medidas de proteção, penalidades à discriminação e papel dos órgãos de justiça; define os requisitos e obrigações que as unidades de atendimento devem cumprir, seja governamental ou não; amplia os modos de fiscalização e monitoramento da política; estabelece infrações para as unidades de atendimento que não cumprirem os requisitos; e reforça a noção de pessoa idosa como prioridade absoluta de atendimento. Deste modo, “o Estatuto dá um passo à frente em relação ao tema do envelhecimento, com a sistematização dos direitos da pessoa idosa e ao papel do Estado” (Barros; Neves, 2022, p. 189).

O Estatuto tornou mais clara e operacional a descentralização das políticas para o envelhecimento, com maior peso para as municipalidades, inclusive na criação dos conselhos de direitos da pessoa idosa. Os conselhos se constituem como espaços democráticos para o exercício da participação da pessoa idosa, mas nem sempre são compostos majoritariamente por esse segmento da sociedade.

Brito, Grossi e Clos (2020, p.106) ressaltam a existência de conselhos de direitos como instrumentos legalmente constituídos para realizarem a função de fiscalizar as políticas públicas de interesse de diferentes grupos populacionais, entre os quais, o que abrange as pessoas idosas. Os autores destacam que a participação social é indispensável para que a sociedade possa intervir nas decisões públicas, isto é, para que exerça o controle social através de espaços de exercício da democracia, como os conselhos, que visam o estabelecimento das prioridades dos diversos segmentos populacionais.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Cabe ressaltar que, apesar de as leis terem avançado no estabelecimento dos direitos das pessoas idosas, seu cumprimento ainda é desafiante, pois não é incomum no Brasil a violação desses direitos. Para que a legislação seja efetivada no cotidiano da sociedade é imprescindível manter um esforço contínuo de fiscalização, especialmente por meio dos conselhos de direitos, como no caso do Comdepi-Rio, que será abordado a seguir.

A configuração e a organização do Comdepi-Rio

Os direitos da pessoa idosa, apesar de estarem formalmente assegurados, muitas vezes não se concretizam em ações efetivas, principalmente, pelo fato de o Estado seguir a programática neoliberal e transferir a execução das políticas sociais para organizações sociais, família e mercado. Neste contexto, os conselhos de direitos ou de políticas públicas surgem como estruturas fundamentais para promover a participação dos cidadãos na formulação, implementação, controle e fiscalização dessas políticas. Eles têm como objetivo estreitar os laços entre o Estado e a sociedade, promovendo integração, participação e fortalecimento dos direitos sociais. Assim, são espaços institucionais fundamentais para a construção democrática das políticas públicas e o aumento da participação social.

Dentro dessas iniciativas, destacam-se os conselhos municipais e, particularmente no campo das políticas para o envelhecimento, encontra-se o Comdepi-Rio, estabelecido pela Lei nº 5.208 de 1º de julho de 2010. O Comdepi-Rio é vinculado à Secretaria Municipal de Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida (Semesqv), que é responsável por fornecer apoio administrativo para sua implementação e funcionamento, incluindo suporte logístico e servidores. O objetivo do Comdepi-Rio é proteger os direitos sociais da pessoa idosa, propondo normas para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, alinhadas com a Política Nacional do Idoso e o Estatuto da Pessoa Idosa. A legislação que criou o Comdepi-Rio também estabeleceu a Comenda Piquet Carneiro e o Fundo Municipal do Idoso (FMI).

O Comdepi-Rio é um órgão colegiado, permanente, com caráter deliberativo, fiscalizador, consultivo e mobilizador, que possui um conjunto de competências relacionadas com a defesa dos direitos da pessoa idosa e com a promoção de sua plena inserção na vida econômica, social e cultural do Município do Rio de Janeiro.

A composição do Comdepi-Rio é equitativa, composta por 12 conselheiros titulares, sendo seis representantes do poder público municipal e seis representantes da sociedade civil, ligados

às ações e organizações representativas dos interesses das pessoas idosas. Os representantes da sociedade civil são eleitos e os representantes do setor público são indicados pelos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida (Semesqv); Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC); Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS); Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU); Secretaria Municipal de Transportes (SMTR); Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro (PREVI-RIO).

A Presidência do Comdepi-Rio é exercida pelo titular da Semesqv e a vice-presidência por um representante da sociedade civil, porém não há alternância entre esses representantes na Presidência do Conselho, conforme as orientações da Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID), o que demonstra a sua estreita vinculação com o Poder Executivo Municipal.

O Comdepi-Rio é constituído pelas Assembleias Ordinárias e/ou Extraordinárias, que representam a instância máxima de deliberação do Conselho. Essas assembleias possuem atribuições especiais e privativas, incluindo a apreciação e deliberação sobre os direitos sociais da pessoa idosa, bem como a análise e decisão de todas as matérias de competência do Comdepi-Rio.

A estrutura do Conselho inclui a Mesa Diretora, as Comissões Temáticas e os Grupos de Trabalho. A Mesa Diretora é composta por 4 (quatro) membros: o Presidente, o Vice-Presidente, o 1º Secretário e o 2º Secretário, mantendo-se sempre a paridade entre eles. A Mesa Diretora encaminha as discussões feitas nas Comissões Temáticas. As Comissões Temáticas fornecem subsídios para a tomada de decisões pelo Colegiado e, de modo integrado, desempenham um papel fundamental na elaboração de propostas, elaboração de relatórios, emissão de pareceres e definição de diretrizes de ação e normatização. O Comdepi-Rio possui duas Comissões Temáticas: a de Políticas Públicas e Direitos da Pessoa Idosa e a de Normas. Em situações especiais, o Comdepi-Rio pode estabelecer Grupos de Trabalho com objetivos específicos e periodicidade determinada. Esses grupos são responsáveis por desenvolver estudos relacionados às políticas públicas, à defesa dos direitos sociais do idoso e às funções do conselho.

Apesar de suas prerrogativas e poderes, o estatuto jurídico do Conselho não permite uma completa autonomia e coloca dilemas em sua atuação. Um desses dilemas reside na própria composição do conselho. Como já mencionado o Comdepi-Rio possui uma composição paritária entre representantes da sociedade civil e de órgãos governamentais. Nos anos de 2022/2023, o conselho contou com conselheiros titulares e suplentes governamentais de órgãos públicos,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

conforme estipulado pela lei de sua criação. Os representantes da sociedade civil estavam vinculados às seguintes instituições: Central de Oportunidades; Instituto de Desenvolvimento Humano Dom Pixote; Cliger Grajaú Ltda.; Lar do Ancião Nova Galileia; Agel Geriatria Assistencial LTDA (Chalé da Vovó) e Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS).

No período analisado, é possível notar que o Comdepi-Rio é ocupado por diferentes forças sociais, inclusive, por conselheiros que são empresários e proprietários de instituições de longa permanência para idosos. A inclusão de empresários no campo das políticas públicas, representando a sociedade civil, acaba por propiciar interseções entre os interesses públicos e privados, gerando conflitos em relação aos objetivos das políticas voltadas para as pessoas idosas. Suas decisões podem ser influenciadas por interesses particulares e mercantis em detrimento daqueles voltados para os interesses coletivos.

Cabe salientar que, segundo Martins et. al. (2008), o Conselho tem o poder de aprovar ou não o estabelecimento de convênios, de não permitir a prestação de serviço por instituição que não atenda aos requisitos legais, de aceitar ou recusar prestações de contas dos gastos orçamentários, além socializar informações e democratizar o processo de tomada de decisões que atingem à população em suas necessidades. Este poder é capaz de favorecer ou não os interesses particulares e/ou privatistas. Como afirmam os/as autores/as, existem grandes confrontos travados dentro dos Conselhos em virtude da influência de interesses privados e de práticas clientelistas, pautadas em negociações políticas furtivas, que acabam por boicotar, obstruir e desqualificar a atuação dos conselhos, em prol de interesses corporativos.

Nesse caso, entra em questão a legitimidade das instituições e organizações da sociedade que se candidatam a uma vaga no conselho, ou seja, a sua efetiva representatividade, considerando o tipo do trabalho realizado, a contribuição no debate político e sua capacidade de se articular com outras organizações e instituições. Nesse sentido, cabe ressaltar que, a eleição das entidades representativas da sociedade civil no conselho de políticas, deve considerar uma representação que vai além da própria instituição do conselheiro, ou seja, em que deve prevalecer a noção de que este representante precisa ter legitimidade diante de um segmento social amplo (Martins et. al., 2008).

Vale salientar, que enquanto os conselheiros governamentais lidam diretamente com a gestão pública e suas exigências de legalidade, muitas vezes a falta de experiência de alguns conselheiros da sociedade civil nessa seara pode dificultar a tomada de decisões. Sendo assim,

para o cumprimento de suas atribuições é fundamental que os conselheiros se capacitem para que possam ter um exercício qualificado na gestão das políticas sociais.

Outro dilema diz respeito à autonomia política dos conselhos em relação ao Estado, pois o Comdepi-Rio está vinculado Semesqv, que fornece o apoio necessário à sua atuação. Neste caso, há um paradoxo na medida em que a ação do Conselho deve possuir autonomia em relação às instâncias do Estado, mas depende delas para cumprir suas funções. O funcionamento dos conselhos de direitos e sua capacidade de pressionar a administração pública como resultado do exercício do controle social depende dos recursos disponíveis, sendo que esses recursos são, em grande parte, fornecidos pelo próprio Estado.

Isso significa que para as instâncias democráticas exercerem um efetivo controle social, independentemente de seu poder de mobilização, elas dependem de modo significativo “das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos e com a criação de mecanismos institucionais adequados para o exercício da *accountability*” (Carneiro, 202, p.282). Por isso, governos de caráter ultraneoliberal e ultraconservador tomam medidas para desarticular ou extinguir conselhos de políticas, pois não possuem este compromisso e, muito pelo contrário, adotam medidas arbitrárias e autoritárias.

Existem, portanto, limites e possibilidades na atuação e autonomia dos conselhos, que colocam importantes desafios, como a qualificação dos conselheiros e a consolidação de uma cultura democrática que se traduza em ações concretas capazes de potencializar a gestão das políticas públicas compartilhada com a sociedade, de modo a atender seus anseios e necessidades. Esses limites e possibilidades no Comdepi-Rio serão abordados a seguir.

Perspectivas e limites da atuação do Comdepi-Rio

No período de junho de 2022 a outubro de 2023 foram realizadas 16 Assembleias do Comdepi-Rio, sendo 13 ordinárias e 3 extraordinárias. O exame dessas atas forneceu elementos para análise de três aspectos centrais: a participação dos conselheiros, a relação das pautas das assembleias com as funções atribuídas ao Conselho – fiscalização, deliberação, mobilização e consulta –, bem como as questões relativas à gestão do FMI.

Em linhas gerais, com relação à participação dos conselheiros ficou evidenciado que os conselheiros que possuem maior participação nas assembleias pertencem, em sua maioria, à



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

sociedade civil, porém como já sinalizado, é possível verificar a presença significativa de conselheiros que são proprietários de Instituições de Longa Permanência (ILPIs). Essa presença empresarial, como já demarcado, pode significar que os interesses privados buscam, em alguma medida, se beneficiar do fundo público, o que expressa a disputa das diferentes forças sociais neste espaço.

Como afirma Carneiro (2002), por mais que a participação de representantes da sociedade civil seja relativamente maior, ela ainda é limitada e desigual, porque certas entidades detêm recursos de mobilização maiores, capazes de atender demandas, articular agendas e interesses. Isso aponta para o fato de que o termo “sociedade civil” utilizado de modo genérico oculta que “as entidades não são todas iguais e nem todas (talvez muito poucas) têm condições de arcar com os custos da participação e capacidade técnica para intervir efetivamente na agenda e nas deliberações do Conselho” (2022, p 285).

Além disso, há uma baixa participação dos idosos nas assembleias do Comdepi-Rio abertas ao público. Essa baixa participação suscita questionamentos acerca da efetiva representação de seus interesses no Conselho. A escassa participação dos idosos no Conselho e a participação limitada dos próprios conselheiros – suplentes e titulares –, prejudicam o exercício do controle social e o fortalecimento da esfera pública.

Como ressalta Raicheiles (2018), permanece o desafio de repensar a representação dos usuários e investir nas articulações com os movimentos e associações populares para estimular sua auto-organização e autorrepresentação, considerando que os usuários permanecem subrepresentados em grande parte dos conselhos. Deste modo, a cultura pública é confrontada pela falta de visibilidade e participação, minando as possibilidades de sua consolidação frente às históricas práticas antidemocráticas e privatistas. A construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na esfera pública torna-se imperativa para fortalecer a cultura democrática e garantir uma participação efetiva e representativa das pessoas idosas no Comdepi-Rio.

Quanto à relação das pautas das assembleias com as funções atribuídas ao Conselho, foi possível verificar que houve uma distribuição equitativa na relação das pautas discutidas nas assembleias com as funções exercidas pelo Comdepi-Rio no período de junho de 2022 a outubro de 2023. Evidencia-se uma continuidade nas ações desenvolvidas pelo Comdepi-Rio, pois as ações e decisões tomadas em 2022 tiveram desdobramentos em 2023, consolidando o desempenho de suas funções deliberativas, fiscalizadoras, mobilizadoras e consultivas, mediante

o processo de debates e formação de consenso nas plenárias, que são antecedidas pelas discussões nas comissões temáticas e mesa diretora.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo Comdepi-Rio, em termos de autonomia e participação, pela análise dos diversos temas tratados nas assembleias³, é possível considerar que ele contribui para aproximar a sociedade do Estado, fazendo convergir para a esfera pública os interesses da população idosa, permitindo um direcionamento político no processo de tomada de decisões, mediante a identificação de problemas e a construção de alternativas de ação, colaborando para aumentar a transparência administrativa.

No que concerne à gestão do FMI, vale salientar que é de responsabilidade da Semesqv, dentre outras atividades de gerenciamento do Fundo, solicitar ao Comdepi-Rio a política de aplicação dos recursos e submeter ao Conselho o demonstrativo contábil da movimentação financeira do Fundo (RIO DE JANEIRO, 2010). Deste modo, cabe ao Comdepi-Rio: a elaboração do plano de aplicação dos recursos; a definição dos parâmetros e diretrizes para a aplicação dos recursos; o acompanhamento e a avaliação da execução, desempenho e resultados do Fundo; a mobilização dos diversos segmentos da sociedade no planejamento, execução e controle das ações do Fundo; a fiscalização dos programas desenvolvidos com recursos do Fundo; e a publicação das resoluções referentes ao Fundo.

Analisando as atas das assembleias realizadas no período de julho de 2022 a outubro de 2023, observa-se que foi feita a apresentação da prestação de contas do FMI, refletindo a transparência e responsabilidade na sua gestão financeira. Foram também efetuadas consultas à Procuradoria-Geral do Município (PGM) sobre a aprovação de material de consumo e a aprovação da alteração do Plano de Aplicação para 2023, evidenciando a busca por legalidade e aprimoramento nas práticas de controle do Conselho. Além disso, o Comdepi-Rio aprovou a prestação de contas da Semesqv em relação ao FMI, com base da compreensão de que os recursos captados desempenham um papel de fundamental importância na ampliação da gama de serviços destinados à população idosa do município, abrangendo áreas como promoção da saúde, educação, esporte e lazer.

No entanto, há muitos entraves burocráticos para a utilização dos recursos do FMI como evidenciado nas falas dos conselheiros registradas nas atas das assembleias. Nesse caso, para

³ Os principais temas tratados foram: aprovação de atas, aprovação de inscrições e regularizações, entrega de certificados, Comenda Piquet Carneiro, Plano de Aplicação dos recursos do FMI, prestação de contas, orçamento, alterações no regimento interno, capacitação dos conselheiros, casas de convivência, fiscalização de ILPIs, processo e comissão eleitoral, assembleias descentralizadas e informes gerais.

ampliação da eficiência na gestão dos recursos do FMI, é primordial superar a burocracia e disseminar o saber técnico, centralizado no aparato estatal. Entretanto, isto pode fazer emergir potenciais conflitos entre os membros do Conselho, considerando as divergências entre as abordagens predominantemente técnicas e os interesses políticos.

De todo modo, no contexto da tomada de decisões referente à alocação de recursos do FMI, torna-se imperativo assegurar a transparência e dar visibilidade. Essas medidas são essenciais para garantir que os recursos sejam aplicados para beneficiar a população idosa e fomentar o exercício do controle social.

Observa-se, todavia, que nem todos os conselheiros e pessoas idosas que participam das plenárias do Comdepi-Rio conhecem a dinâmica do Fundo, os recursos que possui e a sua destinação. Essas informações, muitas vezes, permanecem restritas ao poder executivo. Nesse caso, é primordial a capacitação dos conselheiros para que seus conhecimentos sejam ampliados, para que possam ter uma atuação qualificada, tomando decisões com maiores subsídios e informações. A lacuna de conhecimento identificada impacta diretamente na eficiência do Conselho em desenvolver as suas funções em relação à gestão do FMI.

Para além da necessidade de capacitação dos conselheiros, coloca-se também a questão da autonomia do Conselho. Na análise das assembleias, verifica-se que são veiculadas questões relativas à: falta de suporte logístico e de recursos humanos; inadequações das instalações físicas; subvalorização do papel do conselho; baixa presença dos conselheiros nas plenárias; dificuldades do exercício da deliberação, entre outras. Essas dificuldades demonstram que há restrições na autonomia do Conselho e uma dependência direta do Executivo Municipal.

Considerações finais

No Brasil, com o processo de redemocratização, houve uma série de avanços em relação à institucionalização dos direitos das pessoas idosas, como a Política Nacional do Idoso e o Estatuto da Pessoa Idosa. Embora esses avanços tenham ocorrido, há um caminho longo a ser percorrido para a efetivação dos direitos das pessoas idosas e para protegê-las das constantes violações que proliferam na sociedade brasileira. Para isso, é essencial estimular e assegurar sua participação nas instâncias participativas como conselhos de direitos ou de políticas, para que possam interferir nos processos decisórios.

Contudo, nem sempre a institucionalização dos conselhos se traduz em um aumento real de poder decisório e/ou em uma influência decisiva nas políticas públicas. A excessiva burocratização dessas instâncias pode erigir barreiras, comprometendo uma participação direta e efetiva na esfera pública. Além disso, em diferentes esferas de governo, os conselhos podem se tornar suscetíveis às influências dos *lobbies*, suscitando questionamentos quanto à legitimidade da representação e à imparcialidade na tomada de decisões.

Na cidade do Rio de Janeiro, a atuação do Comdepi-Rio não é ilesa de contradições, limites e ambiguidades. Apesar de ficar evidenciada a importância do Comdepi-Rio como um instrumento fundamental na defesa dos direitos da pessoa idosa, questões relacionadas à participação e à representatividade, como também à autonomia, capacitação dos conselheiros e conflitos de interesses tornam sua dinâmica complexa e colocam desafios à sua atuação.

A análise realizada sobre a atuação do Comdepi-Rio, como uma instância de controle social, permitiu uma compreensão de seu desempenho em relação à gestão pública das políticas voltadas para a população idosa na cidade do Rio de Janeiro. A partir da análise do conteúdo tratado nas assembleias, foi possível verificar como o Comdepi-Rio efetiva as suas funções de mobilização, fiscalização, mobilização e consulta, de modo equilibrado, apesar dos riscos de burocratização, cooptação e rotinização do seu funcionamento.

Foi possível constatar que a dinâmica da participação e representação de interesses no Conselho é marcada pela heterogeneidade dos atores envolvidos e por suas diferentes visões sobre os assuntos tratados nas plenárias. Esta heterogeneidade tende a fragmentar demandas e necessidades, favorecendo interesses corporativistas e/ou práticas clientelistas.

Nesse sentido, vislumbra-se um contexto desafiador, em que a diversidade de perspectivas e a multiplicidade de agendas tornam ainda mais complexa a construção de alianças estratégicas e de pactuações em torno de pautas coletivas. A necessidade de superar essa fragmentação e promover a convergência de interesses constitui um elemento central para fortalecer a atuação do Comdepi-Rio e ampliar a sua capacidade de representar efetivamente os interesses das pessoas idosas da cidade do Rio de Janeiro.

Referências

BARROS, M. S. R.; NEVES, A. V. A trajetória das políticas sociais para a população idosa e a imagem social das velhices. *Revista Libertas*, Juiz de Fora, v. 22, n. 1, p. 179-193, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/33889/24448>. Acesso em: 13 dez. 2023.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma*. Desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao. Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. *Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994*. Dispõe sobre a Política Nacional da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em: 08 dez. 2023

BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria nº 2.528 de 19 de outubro de 2006*. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/4469.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2024.

BRITO, K. M. S. M.; GROSSI, P. K.; CLOS, M. B. Conselho de direitos: experiências do Amazonas na tarefa do controle social de políticas públicas para pessoas idosas. In: TEIXEIRA, S. M. (Org.) *Serviço Social e envelhecimento*. Teresina: EDUFPI, 2020. Disponível em: https://www.ufpi.br/arquivos_download/arquivos/Livro_SERVI%C3%87O_SOCIAL_E_ENVELHECIMENTO_E-BOOK-120201020195516.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277 a 292, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6439>. Acesso em: 13 dez. 2023.

IBGE. Censo 2022: número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4% em 12 anos. *Agência IBGE Notícias*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38186-censo-2022-numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos>. Acesso em: 18 ago. 2024.

ESCORSIM, S. M. O envelhecimento no Brasil: aspectos sociais, políticos e demográficos em análise. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 142, p. 427-446, set/dez. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/KwjLV5fqvw6tWsfWVvczcn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 04 dez. 2023.

LEÃO, S. M. A.; TEIXEIRA, S.M. Proteção social e envelhecimento no Brasil e em Portugal: crítica à (re)novada função da família na proteção social da pessoa idosa. In: TEIXEIRA, S. M.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

(org.). *Serviço Social e Envelhecimento*. Teresina: EDUFPI, 2020. Disponível em: https://www.ufpi.br/arquivos_download/arquivos/Livro_SERVI%C3%87O_SOCIAL_E_ENVELHECIMENTO_E-BOOK-120201020195516.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023

MARTINS, M. F. et al. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 2, p. 151-185, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/144/149>. Acesso em: 08 nov. 2023.

RAICHELIS, R. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. In: MOTA, M. E. (et.al.) *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: OPAS, OMS, Cortez, 2006. Disponível em: <https://escoladeconselhos.ufms.br/files/2021/06/DEmocratizar-Gest%C3%A3o-da-Pol%C3%ADticas-Sociais-Rachel-Raiquelis.pdf>. Acesso em: 06 dez. de 2023.

RIO DE JANEIRO (RJ). *Lei Municipal 5.208, de 2010*. Criação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Disponível em: <https://carioca.rio/servicos/informacoes-sobre-o-conselho-municipal-de-defesa-dos-direitos-da-pessoa-idosa-comdepi-rio/#:~:text=O%20que%20%C3%A9%3F.de%20natureza%20p%C3%BAblica%20e%20privada>. Acesso em: 08 dez. 2023.