

A construção das políticas públicas nos espaços democráticos de participação cidadã: a violência contra pessoas idosas na agenda do movimento social

The construction of public policies in democratic spaces of civic participation: the violence against elder in the social movement agenda

José Luiz Telles¹

O artigo de Minayo e Souza realiza análise da temática violência à luz das políticas públicas no Brasil a partir de 1994, quando foi instituída a Política Nacional do Idoso (PNI) através da Lei nº 8.842. Não há dúvida quanto aos avanços e às conquistas institucionais na esfera dos direitos sociais da população idosa brasileira. Entretanto, como bem apontam as autoras, existem lacunas importantes nas políticas implantadas no país que merecem destaque e atenção por parte, principalmente, do movimento social.

É sob a perspectiva dos movimentos sociais da população idosa que eu gostaria de comentar algumas das constatações a que chegam Minayo e Souza. Com efeito, desde o início dos anos 1990, a participação social vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais dos processos de deliberação democrática. A Constituição Federal de 1988 tem, dentre suas inovações políticas, a garantia dos direitos sociais e a participação cidadã através de instâncias de controle social. Estimular a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas acabou por se transformar em modelo da gestão pública brasileira. A participação social, denominada também como popular, democrática, comunitária, dentre várias denominações, foi erigida em princípio político-administrativo¹. No capítulo II, que trata da Seguridade Social, lê-se no inciso VII, artigo 194, que a organização da seguridade social deve-se basear no **caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados**².

A relação do Estado com a sociedade na gestão das políticas sociais após a **Constituição** de 1988 teve como resultado a criação de inúmeros Conselhos gestores de políticas públicas desde o âmbito municipal até o federal. Partia-se do pressuposto de que os Conselhos incorporados à **Constituição** se tornariam canais efetivos de participação da sociedade civil e de **formas inova-**

doras de gestão pública a permitir o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas destinadas a solucioná-los³.

A Lei nº 8.842/94, que instituiu a Política Nacional do Idoso, previa a criação do Conselho Nacional do Idoso e fazia referência aos Conselhos Estaduais e Municipais e do Distrito Federal, com um conjunto de ações governamentais que deveriam implementar as políticas para a pessoa idosa em várias áreas, como assistência social, habitação, saúde, educação, cultura, lazer e previdência social. No entanto, os artigos que tratavam da implantação dos Conselhos na referida lei foram objeto de veto por parte do então presidente da República.

Em 3 de julho de 1996, a Política Nacional do Idoso foi regulamentada através do Decreto Presidencial nº 1.948. Nesta regulamentação, são atribuídas as competências dos órgãos e entidades públicas para a implementação da PNI, e ela ainda remete ao Conselho Nacional de Seguridade e aos conselhos setoriais, no âmbito da seguridade, **a formulação, coordenação, supervisão e avaliação da Política Nacional do Idoso, respeitadas as respectivas esferas de atribuições administrativas**⁴. Não há qualquer menção no referido decreto sobre o Conselho Nacional de Direitos do Idoso e os correspondentes vetos constantes na Lei nº 8.842/94. A regulamentação da PNI foi feita sob o impacto das mortes e dos maus-tratos de idosos e idosas na Clínica Santa Genoveva, no Rio de Janeiro, matéria amplamente divulgada nos meios de comunicação.

A regulamentação do Conselho Nacional de Direitos do Idoso foi feita através do Decreto de nº 4.227, de 13 de maio de 2002, pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Este decreto dispõe sobre a criação, competência e composição do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), vinculando-o à estrutura do Ministério da Justiça. Desde então, tanto o CNDI quanto os conselhos estaduais têm buscado estratégias de mobilização social e de participação efetiva nas políticas públicas.

De um problema social, a questão da população idosa passa, gradativamente, a ser tratada no âmbito dos direitos de cidadania. Como indi-

¹ Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz. jose.telles@saude.gov.br

cativo dessa tendência destaca-se a composição do colegiado do CNDI desde a sua primeira gestão. As organizações de cunho mais assistencialista que compunham a primeira gestão do Conselho são substituídas por organizações com caráter mais organizativo e de âmbito nacional. A presença de algumas organizações se dá desde a primeira composição. Destacam-se a Associação Nacional de Gerontologia (ANG) e a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionista (Cobap). Outros atores sociais, que possuem destaque na luta dos direitos no âmbito legal, se incorporaram, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Nacional dos Defensores Públicos. Pode-se afirmar que as últimas composições têm se caracterizado pela pluralidade de interesses representados⁵.

Outro fato importante foi a transferência da coordenação da PNI para a Secretaria Especial de Direitos Humanos em 19 de março de 2009, antes sob o encargo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁶. Essa mudança poderá reforçar a perspectiva de direitos no âmbito dos Conselhos Estaduais e Municipais do Idoso.

A realização da 2ª Conferência Nacional dos Direitos do Idoso (2ª CNDPI) no período de 18 a 20 de março de 2009 representou um marco na participação das pessoas idosas. A 2ª CNDPI foi precedida por conferências municipais, regionais, territoriais, estaduais e distrital, realizadas em 1.154 municípios brasileiros, propiciando a participação de cerca de 61 mil pessoas. A 2ª Conferência Nacional contou com a participação de 508 delegados e delegadas eleitos nas etapas estaduais e distrital, bem como de 28 delegados natos, membros do CNDI, além de convidados e observadores.

O tema “enfrentamento da violência contra a pessoa idosa” foi organizado como um dos eixos de discussão da 2ª Conferência. Nesse eixo, foram deliberadas nos grupos de trabalho dezesseis propostas para serem incorporadas nas políticas públicas. Estas propostas deverão fazer parte da agenda dos movimentos sociais e expressam o desejo de que efetivamente essa temática ganhe a relevância que merece.

Talvez a afirmação de Minayo e Souza de que a 2ª CNDPI não **abordou devidamente o tema da violência nem do ponto de vista de suas manifestações, nem quanto à magnitude e intensidade com que ocorrem** seja precipitada e com o viés da centralidade do poder Executivo.

O potencial de mobilização de uma conferência desse porte não pode ser desprezado. Suas deli-

berações têm a potencialidade de alimentar com propostas as redes de mobilização social articulando as ações nacionais às locais e às regionais.

Parece ser este o principal desafio para que haja efetivo avanço nas conquistas sociais, em especial no que tange à institucionalidade das políticas sociais. A participação em um contexto de democracia deliberativa requer processo público de deliberação, no qual se pretende articular a participação ampliada e plural dos cidadãos em uma esfera pública de caráter decisório, no caso os Conselhos de Direitos e as Conferências. O requisito, para tanto, é ter-se uma **estrutura institucional que, para além de articular os cidadãos tendo em vista a promoção de um debate público pautado no bem comum, propicie a construção dos interesses e identidades para este fim, garantindo as condições formais necessárias para tal**.

Como muito bem ressaltaram Minayo e Souza, a **presente década tem se apresentado como um período de criação, articulação, integração e consolidação de Planos e Redes de proteção e de garantia dos direitos das pessoas idosas**. Ainda que a temática da violência possa estar restrita nos termos legais do Estatuto do Idoso, ela vem perpassando o movimento social. Nos dois últimos anos (2008 e 2009), por exemplo, foram realizadas várias manifestações nas principais cidades do país, mobilizando pessoas idosas e representantes institucionais, para celebrar o dia 15 de junho, dia mundial de combate à violência contra o idoso.

A participação, portanto, das organizações da sociedade civil nas esferas de decisão política poderá significar, em futuro próximo, o diferencial no tratamento que vem sendo dado às diversas situações que violam os direitos fundamentais das pessoas idosas em nosso país, dentre as quais as de violência.

Referências

1. Milani CRS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Rev Adm Pública* 2008, 42(3):551-579. [acesso 2010 fev 5]. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf
2. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto promulgado em 5 de outubro de 1988. [acesso 2010 fev 5]. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.htm
3. Gerschman S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cad Saude Publica* 2004; 20(6):1670-1681.

4. Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996. Regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1996; jul 4. [acesso 2010 fev 5]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/D1948.htm>
 5. Borges APA. *Representação da população idosa na luta por seus direitos no Brasil: o caso dos Conselhos Estaduais do Idoso* [dissertação]. Brasília: Universidade Católica de Brasília; 2009.
 6. Decreto nº 6.800, de 19 de março de 2009. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996, que regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e dá outras providências. [acesso 2010 fev 6]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6800.htm
 7. Luchman LHH. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de Pesquisa* 2002; 33. [acesso 2010 fev 5]. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2033.pdf>
-