

## REFLEXÕES SOBRE O CONTROLE SOCIAL, ENVELHECIMENTO E DIREITOS DOS IDOSOS NO BRASIL: ANÁLISE DOS CONSELHOS DE IDOSOS

Ana Paula Rocha de Sales Miranda; Elisabete Vitorino Vieira; Flôr de Liz Adecilia Catharina Matos; Mirian Alves da Silva; Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patrícia Barreto Cavalcanti (Orientadora)

Universidade Federal da Paraíba. E-mail: [apmiranda2@gmail.com](mailto:apmiranda2@gmail.com);

Universidade Federal da Paraíba. E-mail: [miads.enf@gmail.com](mailto:miads.enf@gmail.com);

Universidade Federal da Paraíba. E-mail: [evitorinovieira@hotmail.com](mailto:evitorinovieira@hotmail.com);

Universidade Federal da Paraíba. E-mail: [flordelizmars@gmail.com](mailto:flordelizmars@gmail.com);

Universidade Federal da Paraíba. E-mail: [patriciabcaval@gmail.com](mailto:patriciabcaval@gmail.com).

### Resumo

O objetivo deste artigo é levantar subsídios acerca dos direitos sociais destinados aos idosos, bem como discutir a importância do mecanismo de controle social estabelecido formalmente junto às políticas de proteção social à velhice no Brasil, notadamente os Conselhos de Idosos. Para tanto, considera-se que o protagonismo dos idosos junto ao controle social (na figura dos conselhos) que regula as políticas que compõem o tripé da Seguridade Social Nacional, assim como a Política Nacional dos Idosos (PNI), se constituem em escopos importantes já que seus avanços e recuos decorrem dos princípios organizativos dos idosos. Trata-se de resultados preliminares do desenvolvimento de um projeto de pesquisa iniciado em 2015, cuja pesquisa bibliográfica ocorreu em 2016, através da coleta e posterior análise da produção do conhecimento relacionada à temática. Na ocasião da coleta de dados foram consultadas as seguintes bases de dados: Scielo, Bireme e Biblioteca Cochrane, utilizando-se dos descritores combinados: direitos sociais e velhice; controle social e envelhecimento; participação social e idosos. Os critérios de inclusão definidos para a seleção do material foram: artigos publicados e indexados nos bancos de dados referidos e artigos que expressassem na sua totalidade a temática nuclear da pesquisa no período de 2002 – data de criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) – até 2015. Os dados foram tratados à luz das técnicas de leitura: de reconhecimento; leitura seletiva; leitura crítico-reflexiva e leitura interpretativa. Os resultados apontam para a necessidade de estímulo ao protagonismo dos idosos nas instâncias de defesa de seus direitos legais.

**Palavras-chave:** Proteção Social; Velhice; Controle Social; Conselho de Idosos.

### Introdução

Em meados da década de 1980, entre as mais variadas transformações societárias teve início um fenômeno mundial conhecido como envelhecimento demográfico que é caracterizado por mudanças físicas, psicológicas e sociais, sendo uma das principais conquistas da sociedade atual. Estas condições interferem na vida da população e sobremaneira no envelhecimento, tanto no aumento quantitativo da expectativa de vida,

quanto na qualidade oferecida aos que envelhecem, vinculada ao desenvolvimento e à aplicação de políticas sociais, principalmente nas áreas da saúde, da previdência e da assistência. Não é à toa que nos países onde se instaurou o Estado de Bem-Estar Social, os idosos junto com outros setores mais frágeis da sociedade tiveram programas e serviços a seu favor.

A população mundial vem envelhecendo de forma ininterrupta, mas envelhecer é um problema? Não! É antes considerada uma das principais conquistas do século XX, uma revolução, porém como toda revolução são necessárias mudanças em muitos setores, entre eles o das políticas referentes: ao trabalho, à educação, à saúde, à proteção social, ao urbanismo e a muitas outras esferas da vida social. Essas mudanças trazem grandes desafios para formuladores e executores de políticas públicas em âmbito nacional ou internacional.

Nos países desenvolvidos o envelhecimento da população se deu de forma menos acelerada que nos países em desenvolvimento, conferindo-lhes uma condição de estar socioeconomicamente melhor estruturados para o enfrentamento deste fenômeno. Nestes países, desde a década de 1970 tiveram início os programas sociais destinados a lidar com envelhecimento populacional, na busca pela adaptação das políticas sociais e econômicas ao novo perfil etário das populações (ONU, 2002).

Diante do exposto percebe-se que o envelhecimento não é simplesmente uma questão de segurança social, devendo, portanto ser visto no contexto mais amplo das políticas e da necessidade de promover uma imagem positiva do envelhecimento além de superar os estereótipos que lhes estão associados. Sendo assim, destaca-se a necessidade de assegurar que o envelhecimento ativo ocupe um lugar fundamental tanto em âmbito nacional como internacional. Podem também ser ressaltados pontos referentes à proteção dos direitos humanos, oportunidade de realização pessoal, de ter uma existência saudável, com participação ativa da vida da sociedade, solidariedade intergeracional, entre outros, visto que o aumento do contingente de idosos é um processo irreversível.

No Brasil, em particular, tal processo vem se ampliando a cada década. Percebe-se que, além do envelhecimento da população total, a proporção de pessoas com idade superior a 80 anos aumentou. Na medida em que a população idosa aumenta, cresce também a preocupação dos governos em satisfazer às necessidades dos cidadãos e de suas famílias, para tanto se faz necessário a implementação de políticas públicas abrangentes.

Entretanto, a despeito das conquistas formais, legalmente estabelecidas, há forte distanciamento entre o que foi sancionado em relação à proteção social de idosos no país e a realidade observada no dia a dia deste segmento populacional. Neste sentido, é mister destacar a importância dos Conselhos dos Idosos para fortalecimento e respeito às propostas garantidas em lei, em prol do seu cumprimento, bem como identificá-los como espaços de interlocução entre idosos e a sociedade civil como um todo, em alusão à participação ativa e integração efetiva na sociedade propaladas em vários documentos oficiais.

Assim, este trabalho discute a importância dos Conselhos dos Idosos como mecanismo de controle social reconhecido institucionalmente, aliando sua análise ao exame dos direitos sociais destinados aos idosos.

## **Metodologia**

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, etapa preliminar de um cronograma de coleta que *a posteriori* envolverá a coleta de dados empíricos. Assim, para realização dessa etapa foi realizado um levantamento de artigos científicos nas seguintes bases de dados: Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), do Scielo; Bireme e Biblioteca Cochrane.

Para tanto foram utilizados os descritores combinados: direitos sociais e velhice; controle social e envelhecimento; participação social e idosos. Os critérios de inclusão definidos para a seleção do material foram: artigos publicados e indexados nos bancos de dados referidos e artigos que expressassem na sua totalidade a temática nuclear da pesquisa no período de 2002 – data de criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) – até 2015.

A coleta de dados ocorreu no período compreendido entre janeiro e junho de 2016. Após tal etapa procedeu-se o tratamento dos dados durante o qual foi utilizada a técnica de leitura proposta por Lima e Miotto (2007) que envolve quatro etapas, quais sejam: leitura de reconhecimento; leitura seletiva; leitura crítico-reflexiva e, por fim, leitura interpretativa.

## **Resultados e Discussão**

O envelhecimento é um fenômeno histórico, social, cultural, de caráter multifacetado e multidisciplinar e que tem exigido destaque no âmbito nacional. A inclusão da questão do envelhecimento populacional na agenda nacional não é recente, segundo Camarano (2004), em nosso país as origens da proteção social remontam ao período colonial, quando houve a criação de instituições de cunho assistencial como a Santa Casa de Misericórdia e já em 1888 foi regulamentado o direito à aposentadoria dos funcionários dos Correios, entre outros.

Entretanto, a proliferação de leis em favor do segmento mais velho da população ocorreu com maior intensidade a partir da Constituição Federal de 1988. Nesta está disposto: no capítulo da Seguridade Social, seção IV, relativo à assistência social, no artigo 203 que a assistência tem por objetivo “[...] proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice” e garante “[...] um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1988, s.p.). O Capítulo VII da Constituição Federal ainda prevê 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 (art.230)”. (ALVES, 2001, p. 2).

Para Alves (2001) e Goldman (2005) no Brasil, na década de 1990, multiplicaram-se as leis federais, estaduais e municipais que contemplam a velhice. Esse impulso na legislação deveu-se à constatação de um crescente e irreversível aumento na população de idosos, fato comprovado nas mais diversas pesquisas, porém sem o avanço compatível na rede de proteção social mais extensa.

Apesar dos entraves que o sistema de proteção social à velhice incorpora, registra-se que a partir de 1991 o reajuste dos benefícios vinculados ao salário mínimo até setembro de 1991 seria corrigido quadrimestralmente pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC). Os segurados ganharam na Justiça o reajuste de 147,06% retroativo a setembro de 1991, o que se constituiu numa luta aguerrida dos idosos e cuja conquista marca um dos movimentos sociais mais significativos dos anos 1990. Associando-se a este evento houve a mudança do termo “aposentadoria-velhice” por “aposentadoria por idade”, efeito das mudanças de significado social da palavra “velhice”.

Em dezembro de 1993, a Lei 8.742 regulamentou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que estabeleceu programas e projetos de atenção ao idoso, em corresponsabilidade com as três esferas de governo e instituiu o “Benefício de Prestação Continuada”, ou seja, a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e às pessoas maiores de 70 anos de idade ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. Em 1988 a idade mínima para o recebimento do benefício reduziu para 67 anos e em 2004 para 65 anos.

Em 1994, tem-se um marco nas políticas relacionadas ao envelhecimento com a Lei 8.842 que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso (PNI) e cria o Conselho Nacional do Idoso (CNI). A partir da PNI, considera-se idosa a pessoa maior de 60 anos, cabendo-lhe a proteção pela família, sociedade e pelo Estado, sem discriminação, e observando-se as diferenças sociais, regionais e econômicas que sobre ele incidirem.

Em seu artigo 1º, “A política nacional do idoso tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”, sendo o idoso o “principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política” (BRASIL, 1994, s.p.).

A implantação da PNI estimulou a integração e articulação dos Ministérios da Previdência Social, Promoção, Assistência Social e Combate à Fome, Educação, Justiça, Cultura, Trabalho e Emprego, Saúde, Esportes e Turismo, Planejamento, Orçamento e Gestão e das Cidades (CAMARANO, 2004; GOLDMAN, 2005; ALVES, 2001).

Estes eventos demonstram que as expressões da “questão social” que perpassam a velhice ganham visibilidade; por outro lado, tornam claro que a inclusão de temas a ela referentes nas agendas das políticas públicas brasileiras só se deu pela influência e pressão da sociedade civil, das associações de classe, associações científicas e de grupos políticos, neste contexto o controle social através principalmente da formação sólida de seus conselheiros assume papel imprescindível, ainda que se reconheça que as conquistas não foram quantitativamente suficientes, nem qualitativamente, dada sua baixa funcionalidade.

Em seu escopo, a Política Nacional do Idoso detém no seu arcabouço um conjunto de ações governamentais que preveem um suporte para que sejam assegurados os direitos sociais dos idosos, considerando que o idoso é um sujeito de direitos e deve ser atendido de maneira diferenciada em cada uma das suas necessidades: físicas, sociais, econômicas e políticas, sendo dirigido a ele o princípio da equidade.

Observa-se que alguns avanços foram feitos no sentido de resguardar um envelhecer mais digno e isso se deve em parte pela publicização das questões relativas à velhice.

Entretanto, essa legislação não tem sido eficientemente aplicada. Isto se deve a vários fatores, que vão desde contradições dos próprios textos legais até o desconhecimento de seu conteúdo pelos idosos, pelos profissionais e pela população em geral.

As dificuldades de se efetivar o que está disposto na legislação estão muito ligadas à condição centralizadora a que estão ligadas as políticas públicas no nosso país, além da superposição e desarticulação dos programas e projetos voltados para esta população. Nessa direção, surge então um papel desafiante: encontrar estratégias de fazer com que as leis deixem de ser apenas instrumentos formais, passando à aplicação das mesmas. A premente necessidade de descentralização do poder de decisão e de recursos na prestação à sociedade, principalmente para os setores educação e saúde, tem apontado para a importância da criação de mecanismos de acompanhamento e verificação da gestão pública por parte da sociedade civil.

No entanto, percebemos que todas as iniciativas de assegurar a participação dos idosos no processo de busca pela efetivação dos direitos próprios de categoria etária - no âmbito nacional – são caracterizadas pela participação de um conjunto de organizações representativas da população idosa, como: o Serviço Social do Comércio (SESC); a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG); a Associação Nacional de Gerontologia (ANG); e a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COPAB).

As referidas organizações formam o chamado “movimento social do idoso”, representando a população idosa nos processos de participação política, de elaboração de leis e políticas sociais. Essas organizações compõem as chamadas “redes de movimentos sociais” que vivenciam um processo de institucionalização das ações políticas de segmentos da sociedade civil, na busca pela efetivação dos seus direitos civis, políticos e sociais, numa perspectiva de “terceirização dessas ações” (PERES, 2007).

Segundo Peres (2007), esse “movimento social do idoso” sem o idoso, aponta-nos para aspectos muito maiores, pois essa forma de representação se dá por entidades e organismos que historicamente veem essa parcela significativa como indivíduos que não dispõem da articulação necessária para reivindicar seus interesses e, deste modo, a formulação das políticas sociais voltadas para esse segmento populacional acontece sem considerar a heterogeneidade dessa população.

Portanto, o campo de formulação de direitos para a idoso no Brasil é marcado pelas organizações representativas, levando a uma fragilidade nas políticas sociais para o idoso, aumentando assim o distanciamento entre as necessidades reais desse segmento social e o

que está posto pelas legislações vigentes no cenário nacional, num processo de forte institucionalização.

É nesta conjuntura que se supõe uma nova instrumentação das lutas democráticas e populares, tendo no controle social a estratégia para dar visibilidade aos movimentos em prol das questões relativas ao envelhecimento e suas interfaces, quer pela denúncia das “ausências e omissões” dos serviços instalados, ou pela batalha para que se firme um espaço regular de controle e discussão onde a participação do idoso seja ativa na concretização de um presente qualificado e de um futuro promissor (SPOSATI; LOBO, 1992).

Com base nessas premissas, a temática do controle social assumiu (não só no terreno do processo do envelhecimento, mas em toda rede de proteção social) um papel extremamente relevante, pois é o principal mecanismo de resistência às investidas do neoliberalismo em retrainir o papel do Estado frente às desigualdades sociais.

Não obstante esse fértil debate sobre o recrudescimento das políticas sociais no Brasil nas últimas décadas, é premente apontar que o controle social primariamente desenvolveu-se com o caráter que tem na atualidade na constituição histórica da política de saúde, que sem dúvida encerra um dos campos que construiu visibilidade aos movimentos sociais na saúde.

Na contemporaneidade, o controle social passou a ser considerado como mecanismo de fundamental importância na ampliação da democracia participativa, assumindo feição própria dando conta de ações a serem desenvolvidas pela sociedade civil organizada, com o intuito de fiscalizar, monitorar e avaliar as condições em que as políticas e seus desdobramentos estão se desenvolvendo (fiscalizar e avaliar a qualidade das ações; a aplicação de recursos públicos e o resultado das ações na vida dos cidadãos).

Nesta análise, o foco é justamente o mecanismo mais fragilizado do controle social articulado à velhice, qual seja, o Conselho de Direitos da Pessoa Idosa, por se entender que a qualificação da participação destes nas conferências melhorou nos últimos anos. Contudo, a participação do idoso no cotidiano dos conselhos, continua comprometida. Assim, se verifica que é através de uma melhor atuação do idoso nos conselhos que esse rol de leis que compõem os direitos garantidos constitucionalmente poderá se concretizar.

Ao analisarmos particularmente as expressões da “questão social” que cercam o processo de envelhecimento brasileiro identificamos que os idosos têm, dentro dos conselhos de direitos, um fórum autêntico no qual se podem fazer presentes. A formação dos conselhos se dá por uma paridade no número de representantes do poder público, de representantes da sociedade civil que engloba tanto os prestadores de serviços, os técnicos ou administradores, como grupos de idosos, ressaltando aqui a representação do idoso (BREDEMEIER, 2002). Este fato faz com que o conselho do idoso assuma uma característica própria, visto que o próprio idoso, foco das ações e políticas em questão, é integrante do corpo de conselheiros, o que não ocorre com frequência nos conselhos de direitos voltados para segmentos específicos, onde, em raras vezes o usuário dos serviços tem a oportunidade de ocupar o assento que tem por direito. É relevante considerar esta possibilidade um avanço, pois abre novas perspectivas para a participação e a autonomia do idoso.

Vale lembrar que por sua importância e pelo rápido e expressivo crescimento da população idosa, a criação e o fortalecimento dos Conselhos do Idoso como órgão de controle social, merece especial atenção, visto que entre outras atribuições a este Conselho cabe a tarefa de zelar pelo cumprimento do Estatuto do Idoso, pois a concretização dos direitos dos idosos é um objetivo almejado por todos aqueles que se solidarizam com a questão e pelos próprios idosos, embora este seja um processo marcado por avanços e retrocessos.

Uma característica sinalizada na constituição do conselho de idosos é o fato de ter dentro dos conselhos de direitos, um fórum no qual estes se fazem presentes. Via de regra, os conselhos são formados por um número de representantes do poder público igual ao número de representantes da sociedade civil que engloba tanto os prestadores de serviços, os técnicos ou administradores, como grupos de idosos onde o idoso faz sua representação. No entanto, o que se tem constatado é que o protagonismo do idoso nestes fóruns institucionalizados (os conselhos) ainda é muito tênue. Para além da dificuldade de mobilização, os conselhos conferem uma certa intimidação aos idosos, seja pela excessiva burocratização de seus processos, seja pela postura por vezes paternal que os demais segmentos que o compõem assumem frente ao usuário idoso conselheiro.

## **Conclusões**

Na conjuntura nacional destas últimas décadas, as questões do envelhecimento populacional ou mesmo dos idosos na nossa sociedade necessitam de uma análise das transformações pelas quais passa este segmento social, uma vez que todo processo ocorrido com os seres humanos é considerado como um processo histórico, dotado de um dinamismo



próprio e traz consigo vários fatores que estão direta ou indiretamente ligados ao processo de envelhecimento, tais como os fatores biológicos, psicológicos, sociais, econômicos, políticos e culturais. O envelhecimento das populações é um fato, e mesmo nas mais cuidadosas pesquisas, ele é tido como irreversível para os próximos anos. Adultos e jovens de hoje, futuros idosos de amanhã, têm o privilégio de agir em prol de mudanças políticas, econômicas e sociais contra a discriminação destes.

A Constituição Brasileira de 1988 é referenciada como Constituição Cidadã sendo, portanto um marco formal relativo à ampliação das conquistas democráticas e de cidadania no país, com vistas ao fortalecimento do controle social e da gestão democrática, e ao aumento da justiça e da equidade social. A mudança da cultura política no panorama brasileiro é plausível, portanto é inegável a necessidade de criação de espaços para viabilizar o comportamento democrático, necessário para que se possam gerir sistemas públicos tão complexos quanto a saúde, a educação, a assistência social e tantos outros. Este é sem dúvida mais um desafio colocado na agenda pública do Estado

Estando o Brasil imbuído em um projeto democrático, o espaço público é uma das formas de expressão e de luta das populações frente às desigualdades ainda tão gritantes. A construção do espaço público se concretiza mediante manifestação livre e legítima do povo. É um espaço de implicações políticas em que se busca compreender a inserção do idoso em nossa sociedade. Nacionalmente, face às transformações sócio-educacionais, entre tantos problemas que surgem, um deles é o que se refere à formação dos conselheiros diante da PNI e dos Conselhos que lidam com as demandas relacionadas ao envelhecimento e aos direitos sociais sinalizados no Estatuto do Idoso, tornando-se imprescindível que haja uma educação/formação destes com vistas à ampliação do seu protagonismo.

### **Referências Bibliográficas**

ALVES, Andréa Moraes. A construção social da violência contra os idosos. **Textos sobre envelhecimento**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 1-8, 2001. Disponível em: <[http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/\\_artigos/1.pdf](http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_artigos/1.pdf)> Acesso em: 11 ago. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **LEI Nº 8.842, DE 4 DE JANEIRO DE 1994**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa de Brasil de 1988**. Casa civil, subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 10 ago. 2016.

BREDEMEIER, Sônia Mercedes Lenhard. O espaço público e o idoso: possibilidades através de um conselho. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 1, p. 1-8, nov. 2002. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/938/718>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

GOLDMAN, Sara Nigri. **Aspectos Sociais e Políticos do Envelhecimento**. Disponível em: <<http://sobggrj.org.br/artigos/aspectos.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Direitos Humanos e Pessoas Idosas**. Traduzido e editado em português pelo Centro de Informação das Nações Unidas para Portugal, Março de 2002. Disponível em: <[http://onuportugal.pt/D\\_H\\_Pessoas\\_Idosas.pdf](http://onuportugal.pt/D_H_Pessoas_Idosas.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

PERES; Marcus Augusto Peres. Velhice, Política e Autonomia: O movimento social do idoso e as políticas da terceira idade no Brasil. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 26, p. 144-159, jun. 2007.

SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. Controle Social e Políticas de Saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 366-378, out/dez, 1992.