

# **O Envelhecimento: uma revisão bibliográfica do plano de ação internacional aos espaços de controle social.**

**– 1ª parte**

**Maria José Ponciano<sup>1</sup>**

**Hamilton Delgado de Almeida<sup>2</sup>**

Monografia apresentada à ENSP/FIOCRUZ, no curso de Pós-Graduação Lato-Senso em Envelhecimento e Saúde da Pessoa Idosa em 2009.

**Autor:** Maria José Ponciano Sena Silvestre, Psicóloga, com Especialização em Psicologia Pedagógica, pela FGV, Ciências Contábeis, pela FGV, MBA em Finanças pelo IBMEC e Envelhecimento e Saúde da Pessoa Idosa – ENSP/Fiocruz.

**Orientador:** Profº Hamilton Delgado de Almeida, Enfermeiro, especialista em Saúde Mental e em saúde Ocupacional, com Mestrado em Artes e Design. Trabalha no Ministério da Saúde e Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e é Professor do Curso de Pós Graduação da Fiocruz – Envelhecimento e Saúde do Idoso.

## **RESUMO**

O presente artigo pretende investigar os recursos disponíveis para que os idosos tornem-se, efetivamente, protagonistas dos mecanismos de controle social, numa perspectiva de horizontalidade das relações. A metodologia consiste em buscar, numa revisão bibliográfica, as discussões sobre envelhecimento e as formas como as instituições de controle social vêm atuando, desde sua origem até os dias atuais. A legislação brasileira é avançada em sua concepção, influenciada pelas diretrizes internacionais e impulsionada pelos movimentos nacionais, sem, contudo, conseguir ser aplicada em sua totalidade, esbarrando em dificuldades de ordem cultural e ideológica. A experiência de fóruns e conselhos têm sido

---

<sup>1</sup> Psicóloga, com MBA em Finanças pelo IBMEC, Especialista em Psicologia Pedagógica, pela FGV, Especialista em Ciências Contábeis, pela FGV e Especialista em Envelhecimento e Saúde da Pessoa Idosa, pela ENSP/FIOCRUZ. Ex-Presidente do CEDEPI-RJ gestão 2011/2013.

<sup>2</sup> Enfermeiro, especialista em Saúde Mental e em Saúde Ocupacional, com Mestrado em Artes e Design.

rica, com momentos históricos em que são vislumbrados esboços de ação transformadora, mas está longe de ser determinante neste processo. As alternativas possíveis seriam atuar na perspectiva da proposta de Alan Fowler formando indivíduos para exercer a cidadania; adotar a metodologia de educação permanente de Paulo Freire; não negligenciar a abordagem intergeracional; pautar questões de gênero, considerando o fenômeno da feminização do envelhecimento; e avançar na direção da formação de alianças com os demais movimentos.

Palavras-chaves: envelhecimento; participação social do idoso; conselhos de direitos; fóruns; movimentos sociais; cidadania; educação permanente.

## **1ª PARTE- ( publicada no Caderno Geração nº 2 – da ANG-RJ)**

### **Introdução**

Diante de uma sociedade que envelhece faz-se necessário ampliar os estudos e referenciais que possibilitem colocar a questão do envelhecimento em uma perspectiva que não seja confrontada com opções forjadas por compromissos ideológicos e falsos antagonismos entre idosos, jovens e o conjunto da sociedade.

É preciso construir um novo olhar, permitindo um conjunto de medidas no sentido do redimensionamento da imagem do idoso, ainda visto como um peso para a sociedade e excluído do sistema de produção, o que continua estimulando a formação de estereótipos, além de constantes reformas da previdência, quando deveria estar sendo discutida a mudança de um modelo econômico que não traz justiça social para nenhum segmento.

O marco legal brasileiro que regula as políticas sobre envelhecimento, influenciado pelas diretrizes internacionais e pelo avanço dos movimentos nacionais, apontam para uma legislação avançada, privilegiando a autonomia e participação social do idoso, mas não consegue sair do papel.

A construção dos mecanismos de controle social, representados pelos fóruns e conselhos, em sua grande maioria, foi estabelecida através de relações verticais, em desrespeito ao que determina nosso arcabouço legal, ainda bastante pautado pela mídia, tornando o idoso um mero coadjuvante.

Em alguns momentos históricos, foi possível superar os entraves e atingir ápices

inesperados, abordados neste estudo. Esses momentos pontuais, foram decisivos em suas épocas e capazes de influir e transformar a edição de medidas e leis, mas não foram representativos o suficiente da situação vivenciada pelos fóruns, conselhos e movimentos, não só por falta de políticas de empoderamento dos idosos mas pela força de nossa tradição cultural marcada por práticas autoritárias e clientelistas e pelo quadro de despolitização que levam à fragmentação e à dispersão.

A grande maioria dos grupos de idosos ainda estão voltados para o lazer e práticas físicas, e não desempenham o que seria o papel, numa visão gramsciana, destinado à sociedade civil de formar indivíduos para a prática política.

Na busca da horizontalidade das relações, o estudo fundamenta-se na abordagem dos autores Alan Fowler e Paulo Freire que trazem contribuições para que o movimento idoso consiga reverter o quadro de ausência de protagonização, despolitização e isolacionismo, possibilitando a criação de grupos para além da promoção de saúde, que sejam reflexivos e estimulem a disposição de luta pelos direitos, a conquista da autonomia e a incorporação dos avanços dos movimentos em geral, priorizando uma perspectiva intergeracional.

O presente estudo é uma contribuição no sentido de que estas questões sejam estudadas, discutidas e analisadas, oferecendo um ângulo diferenciado para reflexões e estabelecimento de metas e estratégias para o segmento.

#### **OBJETIVO GERAL:**

Demonstrar, segundo a bibliografia pesquisada e estudada, os recursos disponíveis para que os idosos tornem-se, efetivamente, protagonistas dos movimentos sociais, conforme preconizam as legislações em vigor.

#### **METODOLOGIA:**

A metodologia utilizada foi de uma revisão bibliográfica utilizando documentos das assembleias internacionais sobre envelhecimento, Atas e documentos registrando a atuação de fóruns e conselhos e livros e artigos publicados na área de abrangência deste estudo. Como instrumentos, foram utilizados bancos de dados digital e bibliográfico, utilizando a seguinte categorização: envelhecimento; legislação; movimentos sociais; participação social; conselhos; fóruns; protagonismo; conscientização; gênero; feminização do envelhecimento; ação

educativa.

## **O ENVELHECIMENTO**

Considerando o aspecto demográfico, o processo de envelhecimento acelerado, que ocorria apenas em países da Europa, já pode ser observado também no Brasil. As projeções do IBGE para 2020 estimam uma participação da população idosa em relação ao total da população brasileira em um percentual em torno de 14% (Camarano<sup>1</sup>).

Diante do fenômeno do envelhecimento, o modelo do sistema previdenciário inevitavelmente vem à tona. Belo<sup>2</sup> alerta para a necessidade de avaliação dos critérios relativos aos gastos sociais considerando o novo perfil da pirâmide etária e que este é um dos aspectos que irá polarizar “a polêmica em torno dos limites do Estado em duas tendências antagônicas: os pessimistas e os otimistas”. Os pessimistas traçam um cenário catastrófico e alarmista, afirmando que o estado não irá suportar a carga decorrente do envelhecimento populacional. Esta tendência preconiza o corte de benefícios, em consonância com propostas neoliberais, e coloca a população idosa como um peso à sociedade, responsabilizando o envelhecimento pelo desequilíbrio das contas públicas. Já os otimistas propõem mudanças na estrutura da economia e vêem o envelhecimento como uma oportunidade de seu aquecimento através de novos consumidores. Respondendo às inquietações de teóricos como Mashall e Guillemard (1989), citados por Belo, que afirmavam que o grupo de pessoas idosas eram vistos pelos demais setores sociais como fortes competidores em torno de recursos públicos, os otimistas voltam-se para as orientações internacionais apontando a saída pelo caminho do envelhecimento ativo. Neste aspecto, também se insere a proposta de solidariedade intergeracional em todos os níveis, também expressa nos documentos internacionais.

As raízes das polêmicas surgidas a partir da constatação do envelhecimento populacional é abordada por BEAUVOIR<sup>3</sup>, quando afirma que “exigir que os homens permaneçam homens em sua idade mais avançada implicaria uma transformação radical. Impossível obter esse resultado através de algumas reformas limitadas que deixariam o sistema intacto: é a exploração dos trabalhadores, é a atomização da sociedade, é a miséria de uma cultura reservada a um mandarinato que conduzem a essas velhices desumanizadas.”.

## **A BASE INTERNACIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O ENVELHECIMENTO**

### **➤ I Assembléia Mundial sobre Envelhecimento da Onu**

Foi no ano de 1973 que se chamou a atenção para a proteção dos direitos e bem-estar das pessoas idosas em uma Assembléia Geral da ONU (Organização das Nações Unidas), segundo o Ministro Paulo Vannuchi<sup>4</sup> em seu discurso no dia Internacional do Idoso nas Nações Unidas, em 2 de outubro de 2008.

A primeira Assembléia Mundial sobre Envelhecimento ocorreu em 1982, em Viena, quando foi aprovado o Plano de Ação Internacional de Viena. Este documento representa a base das políticas públicas do segmento a nível internacional e apresenta as diretrizes e os princípios gerais que se tornam referência para criação de leis e políticas em diversos países, evidenciando o envelhecimento populacional como tema dominante no século XXI, segundo Carvalho<sup>5</sup>.

O Plano Internacional de Ação sobre o Envelhecimento de Viena apresenta 66 recomendações referentes a sete áreas: saúde e nutrição; proteção ao consumidor idoso; moradia e meio ambiente; bem-estar social; previdência social; trabalho e educação; família.

Foram aprovados em 1991, na Assembléia Geral da Onu, os Princípios das Nações Unidas em prol das Pessoas Idosas, através da Resolução 46/91, revestindo-se de fundamental importância para a consolidação do norteamento das políticas para idosos. Os princípios direcionam para respostas frente aos desafios do processo de envelhecimento com novos conceitos versando sobre Independência, Participação, Cuidados, Auto-realização e Dignidade.

Constata-se um reflexo imediato nos anos 90 da assembléia e reuniões internacionais através da transformação da representação do idoso que deixa de ser visto como vulnerável e dependente passando a dispor de uma imagem ativa e saudável.

### **➤ II Assembléia Mundial sobre Envelhecimento**

Em abril de 2002, na cidade de Madri, durante a II Assembléia Mundial sobre Envelhecimento, foi elaborado um documento político e aprovado o Plano Internacional para o Envelhecimento (PIAE)<sup>6</sup>, enriquecido com as propostas de 700 instituições não governamentais que, segundo Carvalho, representou um diferencial em relação às anteriores. Este plano representou um compromisso dos países membros da ONU sobre as ações propostas para o envelhecimento.

Ao todo, são 117 recomendações que abordam três áreas prioritárias: 1) como colocar envelhecimento populacional na agenda do desenvolvimento; 2) importância singular e global da saúde e 3) como desenvolver políticas de meio ambiente (tanto do ponto de vista físico quanto social) que atendam às necessidades de indivíduos e às sociedades que envelhecem.

Surge o conceito de ENVELHECIMENTO ATIVO. A Organização Mundial da Saúde – OMS<sup>7</sup> na definição do termo, ressalta que a palavra “ativo” refere-se à participação contínua nas questões sociais, econômicas, culturais, espirituais e civis, e não somente à capacidade de estar fisicamente ativo ou de fazer parte da força de trabalho.

A SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL também é destacada no documento, no sentido do fortalecimento da solidariedade mediante a equidade e a reciprocidade entre as gerações, na perspectiva de que um rompimento entre as gerações deveria ser evitado a todo custo na medida em que a parte penalizada seria o idoso.

Importante frisar que, conforme destacado por GOMES e RODRIGUES<sup>8</sup>, “em cada uma dessas áreas de ação, o PIAE prioriza as questões de gênero e de desigualdade social”, que passavam ao largo das discussões sobre envelhecimento.

Reflexo imediato dessas influências no Brasil foi a CARTA DE OURO PRETO<sup>9</sup>, resultado da reunião de especialistas brasileiros nas áreas de Saúde Pública, Geriatria e Gerontologia, em dezembro de 2002, cujo eixo central das discussões foi “Desigualdades Sociais e de Gênero e Saúde dos Idosos no Brasil”.

➤ **América Latina e Caribe – Rumo à Construção de uma Convenção da Onu Voltada à Proteção dos Direitos do Idoso**

Seguem-se iniciativas no âmbito regional, englobando a América Latina e Caribe: realizou-se no Chile, em 2003, a Primeira Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento e, em abril de 2007, o Seminário Internacional Caminho a Madrid +5, originando a “Declaração de Santiago; no Brasil, em dezembro 2007, ocorre a Segunda Conferência Regional Intergovernamental da América Latina e Caribe, denominada Madri +5, quando foi produzida a Carta de Brasília, em setembro de 2008. A I Reunião de Seguimento da Declaração de Brasília, realizada no Rio de Janeiro, recomenda expressamente o início de um diálogo rumo à construção de uma Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa Idosa, voltada à proteção dos direitos do idoso, referendando os artigos 25 e 26 da Carta de Brasília.

## O MARCO LEGAL DAS POLÍTICAS PARA O IDOSO NO BRASIL

A concepção que predomina no Brasil no início do século XX é a de segregação das pessoas idosas, originando a prática de internações em asilos, que proliferam neste período, numa lógica que oculta aspectos sociais, políticos e econômicos. Em uma direção inusitada para a época, na década de 60, a política do SESC<sup>10</sup> voltada para pessoas idosas, inaugura um trabalho pioneiro dentro de um cenário em que predominava o assistencialismo.

O primeiro reflexo no Brasil no que se refere às mudanças radicais da visão do envelhecimento impactando a legislação foi na Constituição Federal, promulgada em 1987. No Brasil, os movimentos constituintes imprimiram na Constituição Federal o conceito de PARTICIPAÇÃO POPULAR. Segundo Carvalho<sup>5</sup>, em sua Tese de Mestrado, a Constituição reverteu a política assistencialista em curso na década de 80 adquirindo “uma conotação de direito de cidadania”, acrescentando que esta década representou um período rico para a organização dos idosos e para a comunidade científica, com a realização “de inúmeros seminários e congressos, sensibilizando dessa forma os governos e a sociedade para a questão da velhice.”

A garantia dos direitos dos idosos na **Constituição Federal<sup>11</sup>** estão expressos em diversos artigos, versando sobre irredutibilidade dos salários de aposentadoria e pensões, garantia do amparo pelos filhos, gratuidade nos transportes coletivos e benefício de 1 salário mínimo para idosos sem condições de sustento.

A influência das diretrizes e orientações internacionais na Constituição Federal são evidentes, mas os avanços na política social, no sentido de sua efetivação, são reduzidos.

### ➤ **A Política Nacional do Idoso Lei nº 8842 /94**

A Política Nacional do Idoso<sup>12</sup>, sancionada em 1994, nasce como uma lei com uma concepção avançada para a sua época, mas não consegue ser aplicada em sua totalidade. Esta lei também prioriza o convívio em família em detrimento do atendimento asilar e define como pessoa idosa o maior de 60 anos de idade.

Carvalho<sup>5</sup> considera que a Política Nacional do Idoso, Lei nº 8842 também sofreu influência das discussões nacionais e internacionais sobre a questão do envelhecimento, evidenciando não só o idoso como um sujeito de direitos, mas preconizando um atendimento de maneira diferenciada em suas necessidades físicas, sociais, econômicas e políticas. Destaca que a lei foi o resultado de discussões e consultas por todo o país, com ampla participação de idosos, gerontólogos e a sociedade civil em geral.

### ➤ **Estatuto do Idoso – Lei nº 10741/03**

O Estatuto do Idoso<sup>13</sup> tramitou sete anos no Congresso Nacional. Os movimentos de aposentados e pensionistas e o Fórum Nacional do Idoso, à época ainda em funcionamento, mobilizaram-se durante todo este tempo para barrar artigos indesejáveis e propor emendas.

Foi longa a luta pela aprovação do Estatuto do Idoso que data de 1997, tendo sido o projeto elaborado em conjunto com representantes de entidades de aposentados. Apesar da mobilização, a correlação de forças do movimento não permitia que o Estatuto saísse do papel.

Foi somente no dia 1º de outubro de 2003, que, inesperadamente, o Estatuto é sancionado, privilegiando o projeto de lei de Paulo Paim, na forma da Lei nº 10741, o que pode ser atribuído como um dos efeitos da II Assembléia de Madri. Segundo a visão de Carvalho<sup>5</sup>, o Estatuto representa um passo importante da legislação brasileira na sua adequação às orientações do Plano de Madrid, cumprindo o princípio referente à construção de um entorno propício e favorável para as pessoas de todas as idades.

O Estatuto do Idoso possui 118 artigos que consolidam os direitos conferidos pelas diversas leis federais, estaduais e municipais, referentes à saúde, educação, cultura, esporte e lazer, profissionalização e trabalho, previdência social, assistência social, habitação, transporte, fiscalização de entidades de atendimento e tipifica os crimes contra a pessoa idosa.

## **OS MOVIMENTOS SOCIAIS**

### ➤ **Importância dos movimentos dos aposentados**

O movimento dos aposentados, no Brasil, basicamente representados pela COBAP – Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas, FAAPERJ - Federação dos Aposentados e Pensionistas do Estado do Rio de Janeiro e ASAPREV – Associação dos Aposentados da Previdência Social, origina-se na militância sindical, e destaca-se na luta pelo reajuste do valor das aposentadorias, que começa a perder o poder de compra aceleradamente, coincidindo com a implantação do modelo neoliberal. Segundo Goldman e Paz<sup>14</sup>, a primeira grande mobilização que deu visibilidade à causa dos idosos, aposentados e pensionistas ocorreu por ocasião da Constituinte de 1988. “Os idosos de todas as partes do Brasil demonstraram sua força política nas galerias do Congresso, Praça dos Três Poderes,

nas inúmeras passeatas, dentre outras manifestações públicas”.

O movimento dos 147% (diferença no reajuste de quem ganhava acima de um salário mínimo), foi emblemático na organização dos aposentados, considerado o seu ápice. Foi pautado pela mídia de maneira constante e positiva, o que contribuiu para multiplicar as adesões ao movimento e dar visibilidade às mazelas do envelhecimento. O movimento foi vitorioso, culminando com a vitória judicial, o que possibilitou uma ampliação do processo de empoderamento dos militantes. O movimento dos aposentados segue uma tendência dos movimentos dos trabalhadores em geral, quando passa a direcionar a luta por direitos para a esfera judicial. Mas esta estratégia continha em si o seu contrário, posto que propiciou também um esvaziamento do movimento após efetivadas as conquistas financeiras, o que pode evidenciar uma ausência de trabalho de conscientização política paralelo.

Sobre a questão, GOLDMAN<sup>15</sup> faz a seguinte observação: “Havia uma suposição de que a ASAPREV seria um espaço privilegiado para o exercício dos direitos políticos, o que não se confirmou empiricamente. Em verdade, tanto a militância política quanto o exercício sistemático da crítica evidenciaram-se somente nas entrevistas realizadas com os dirigentes da associação. Os usuários buscavam na ASAPREV a revisão do cálculo de seus benefícios na busca de seus direitos individuais”.

O processo de construção do marco legal no Brasil demonstra ser fortemente impulsionado por fatores externos. A promulgação da Lei nº 8842/94, que sofreu influências internacionais, também refletiu, segundo Paz<sup>16</sup>, o movimento dos 147%. Afirma, ainda que a sua regularização somente ocorre dois anos depois, em 1996, mais uma vez por influência de fatores externos, no bojo de denúncias do caso Santa Genoveva, amplamente divulgado pela mídia e que redundou em morte de idosos vítimas de cuidados precários e maus-tratos.

#### ➤ **O Movimento dos Idosos**

Goldman e Paz<sup>14</sup> fazem uma distinção entre movimentos de aposentados e movimento dos idosos: no movimento de aposentados os idosos são os próprios protagonistas enquanto no movimento dos idosos, o protagonismo dá-se por porta-vozes ou representantes de entidades técnico-científicas, como a Associação Nacional de Gerontologia, a SBGG e a Associação Cearense de Proteção ao Idoso – ACEPI. Os autores aponta a década de 80 como o início dos movimentos reivindicatórios por uma Política para o Idoso, sendo a década de 90 o período de grande efervescência da organização social dos idosos, sendo a que a maior mobilização ocorre justamente por ocasião da publicação da Lei nº 8842, gerando os Fóruns da Política Nacional do Idoso e também a maioria dos conselhos de idosos.

O movimento dos idosos representa, portanto uma influência fundamental na

construção do marco legal no Brasil, em especial a Lei nº 8842/94. Segundo Paz<sup>16</sup> “Pode-se atribuir que a criação dessa lei, reivindicada pelas entidades, principalmente nos anos 80, somente se implanta pressionada pela influência das imagens da velhice estampadas pela mídia nacional e internacional que, ao noticiar sobre os trabalhadores-aposentados da Previdência Social, em suas reivindicações geradas pelo movimento a reposição de 147% sobre os proventos da aposentadoria, trazem à tona a grave situação social do idoso.”

Assim, o marco legal no Brasil vai se moldando não só pela influência internacional, mas pelos os fatos marcantes no cenário nacional.

➤ **As Contradições entre a Letra da Lei e a Realidade – O idoso entre o papel de protagonista e coadjuvante.**

Paz<sup>16</sup> afirma, ainda, que as Cartas Abertas, surgidas dos eventos técnicos ou científicos e de atividades institucionais tem relação direta com o texto da Lei nº 8842, mas contraditoriamente, não há participação de pessoas idosas na composição do Grupo de Trabalho que implantou a PNI através da Portaria nº 252/90 assim como nos espaços de participação social, como Fóruns e Conselhos, em que sua presença também é inexpressiva. A ausência de participação de idosos revela-se como uma contradição entre a letra da lei e a realidade, posto que o segmento encontra-se bastante frágil em suas formas de organização.

Paz<sup>16</sup> ressalta que a presença de *experts* e representantes de associações atuando como porta-vozes dos idosos é uma característica do movimento. São esses atores, realizando os diálogos e as negociações quem tem cumprido o papel, ao lado da mídia, de impulsionar o movimento, relegando o idoso ao papel de coadjuvante.

➤ **Os espaços políticos não pautam a discussão do envelhecimento**

Apesar dos avanços, ainda predominam concepções antigas considerando o idoso como peso para a sociedade que acabam produzindo restrições de direitos na forma de reformas da previdência, como ocorreu contraditoriamente, no mesmo ano da edição do Estatuto do Idoso. Ou em 2004, com o conhecido como Caso Berzoini<sup>17</sup>, através do corte das aposentadorias e pensões dos maiores de 90 anos por suspeita de fraude.

O documento do FórumPNEIRJ<sup>18</sup>, alerta para o fato de que existe um número significativo de técnicos, das mais diversas formações que possuem visão limitada e equivocada no que se refere à destinação de verbas do orçamento para implementação de ações destinadas à pessoas idosas, que pode ser considerado o reflexo no Brasil das disputas

por recursos a que se refere Belo<sup>2</sup>, além de representar as conseqüências da ausência de alianças com os demais movimentos.

## **OS ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL -FORUNS E CONSELHOS**

### **➤ Fundamentos democráticos dos Conselhos e Fóruns no Brasil**

A partir dos movimentos constituintes de 1987, foi possível imprimir na Constituição Federal mecanismos de PARTICIPAÇÃO POPULAR, na perspectiva da democratização do Estado. Uma das formas de materialização dessa participação preconizada na Constituição são os Conselhos, organismos paritários em cujos espaços são discutidas e negociadas as ações governamentais. Os fóruns são instâncias de articulação da sociedade civil, que, em geral, precedem os conselhos. Trata-se de uma forma de organização política diferenciada da nossa tradição sindicalista, que muito se deve à experiência acumulada dos movimentos da área de saúde e do movimento de mulheres. No Seminário da ABONG, “Dilemas atuais da participação: qual democracia queremos?”, Moroni<sup>19</sup>, em sua fala, no Paineil II: “A importância de uma política de intervenção para os espaços públicos: qual democracia nós queremos?”, coloca a seguinte discussão:

“A estratégia política construída no final da ditadura militar trazia o debate da luta da democratização do Estado, que objetivava criar mecanismos de participação fora do estado: nascem os conselhos, as três esferas de governo, e algumas políticas (p.ex: criança e adolescente). Paralelo a esse sistema, são criados os fóruns (espaços de articulação da sociedade civil). Criou-se, portanto, o sistema dentro do estado mas ao mesmo tempo um espaço de articulação da sociedade civil... Essa estratégia é válida, porém tem que ser aperfeiçoada, à medida que não se deu o passo posterior, que seria colocar a reforma do Estado na agenda.”.

Goldman e Paz<sup>14</sup> colocam a seguinte diferenciação para fóruns e conselhos:

“Os fóruns são espaços sóciopolíticos, abertos, onde idosos, participantes por entidades e grupos têm direito à voz e ao voto. São espaços democráticos, com reuniões sistemáticas, nos quais são debatidas questões pertinentes à cidadania e encaminhadas denúncias aos órgãos deliberativos. Os conselhos são órgãos formais, legalmente constituídos, em geral paritários, normativos, consultivos, deliberativos e fiscalizadores das políticas públicas e ações de defesa de direitos do idoso.”.

### **➤ As Contradições na Constituição dos Conselhos**

Paz<sup>16</sup> reflete sobre as contradições na constituição dos conselhos, no que se refere à participação do movimento idoso:

“Apesar de, em ambos os textos das leis (PNI e Estatuto do Idoso), ser afirmado, categoricamente, a necessidade de se estimular a participação do idoso no seu conselho nacional e conseqüentemente, nos demais conselhos, as leis, contudo, não apontam concretamente as diretrizes ou os caminhos para efetiva participação do idoso e organização dos conselhos.”.

Acrescenta, ainda:

“Associado a esses fatores, do mesmo modo, o que se tem observado é que os conselhos são criados na quase totalidade verticalmente por projetos de iniciativas (individuais) de parlamentares e não por anseios ou resultados de ações coletivas, ou seja, com pouca ou nenhuma participação social dos idosos ou oriundo de fóruns ou algum movimento pela criação da maioria dos conselhos. Portanto, se está diante de algumas contradições, em especial, a relação participativa de idosos, sua organização e representatividade versus a criação de leis ou instituições que os defenderiam sem que os próprios idosos nelas estejam presentes atuando como seus verdadeiros autores.”.

Embora os conselhos, formalizados na Constituição de 1988, representem uma intervenção direta dos cidadãos na formulação de Políticas Públicas a partir de uma perspectiva de participação popular, um dos pilares da Constituição, Silvana Tótoro<sup>20</sup>, em apresentação no III Encontro Nacional de Conselheiros, ocorrido em agosto de 2005, em São Luiz do Maranhão, alerta para “o risco deles se transformarem não num espaço de participação e de controle democrático, mas de instrumento de ampliação e legitimação de ações políticas de governo, como numa correia de transmissão”. Salienta três características que deveriam ser observadas no que se refere à sua posição de poder numa relação de poder mais ampla: 1- o seu grau de autonomia em relação à esfera governamental; 2- os recursos próprios que possuem para tomada de ações; 3- e se há movimento contínuo de renovação de seus componentes, evitando a formação de oligarquias em seu interior.

### ➤ **A Criação do Fórum da Política Nacional do Idoso e dos Fóruns Regionais e Estaduais**

Segundo Paz<sup>16</sup>, os Fóruns do Idoso foram idealizados pelo Grupo de Trabalho que produziu o **Plano Integrado de Ação Governamental para o Desenvolvimento da Política Nacional do Idoso**, não estando, entretanto, expresso em documentos. Os Fóruns da PNI começam a ser criados a partir de 1996, em todo o país, quase sempre por iniciativa da SAS – Secretaria de Ação Social, ou por intermédio de entidades pró idosos da gerontologia.

No ano de 1996, portanto, foram criados diversos Fóruns da Política Nacional do

Idoso com uma estrutura determinada. Os Fóruns Regionais foram criados em cada uma das 5 regiões do País. Seus representantes reuniam-se de 2 em 2 anos no Fórum da Política Nacional do Idoso. Os Fóruns Regionais deveriam se reunir anualmente. Simultaneamente foram criados também os Fóruns Estaduais.

Com a extinção do escritório da SAS nos Estados, nos anos de 1998 e 1999, a maioria dos Fóruns encerraram suas atividades. Com isso, perderam-se espaços privilegiados de participação e intervenção nas políticas do segmento.

Na Região Sudeste, dois Fóruns continuaram em funcionamento: o do Estado do Espírito Santo e o do Estado do Rio de Janeiro.

### ➤ **O Salto Qualitativo do FórumPNEIRJ**

A extinção dos escritórios da SAS nos Estados não foi o único fator que ocasionou a desativação da maioria dos fóruns. À medida que foram sendo criados os Conselhos nas respectivas regiões, foi-se criando um sentimento de que o Fórum não tinha mais função. No caso do Fórum Permanente da Política Nacional e Estadual do Idoso no Estado do Rio de Janeiro - FórumPNEIRJ, quando se extinguiu o escritório da SAS, foi realizada uma assembléia que transferiu a coordenação do Fórum para uma das instituições integrantes, a Associação Nacional de Gerontologia – ANG-RJ. Este fato pode ser considerado como um salto qualitativo na história do FórumPNEIRJ. Embora tenha sido criado de cima para baixo, como os demais fóruns da época, foi possível reverter o quadro e transformar-se em fórum coordenado pela sociedade civil. Este salto qualitativo permitiu que fosse um dos únicos, dentre aqueles fóruns criados em 1996, que se mantém ativo, sediado pela ANG-RJ, com reuniões mensais e eleições de coordenação a cada dois anos, conforme consta nas Atas de reuniões.

Consta de seu Regimento Interno<sup>21</sup>, que o FórumPNEIRJ é público, aberto a todas as instituições que desejem participar e mantém um quadro de instituições credenciadas, órgãos governamentais e membros solidários. Os membros solidários são pessoas físicas, sem vínculo institucional, mas que queiram discutir e debater a questão do envelhecimento, tornando-se um canal aberto para a inclusão de pessoas idosas, dentro da perspectiva de participação social e protagonização.

O FórumPNEIRJ conquistou a atribuição legal de ser o espaço sócio-político de eleição dos membros não governamentais do CEDEPI, o Conselho Estadual, pela edição da

Lei nº 3468/00<sup>22</sup>, quando da reativação do CEDEPI em setembro de 2000. Na ocasião, estabeleceu-se uma negociação em que foi possível o reconhecimento, por parte dos envolvidos, de que o fórum cumpria as funções de ser orgânico, sistemático e legítimo.

O FórumPNEIRJ por ocasião do Encontro de ONGs que antecedeu a Segunda Conferência Regional Intergovernamental América Latina e Caribe (Madri +5), em 2007, editou um CD<sup>23</sup> intitulado “IDOSOS AVALIAM PLANO DE AÇÃO INTERNACIONAL: uma visão de baixo para cima”, em que o Plano de Ação Internacional é avaliado pela base, ou seja, os próprios idosos para quem são destinadas as políticas estudaram, refletiram e opinaram.

#### ➤ **A Criação do Fórum PMI**

Em 24 de maio de 2006, é formada uma comissão do FórumPNEIRJ para constituição do Fórum Permanente da Política Municipal do Idoso na Cidade do Rio de Janeiro – FórumPMI. Segundo os registros do FórumPNEIRJ, foi considerado que o momento era propício para a criação do Fórum Municipal no sentido de que fosse fortalecida a luta pela criação do Conselho Municipal do Idoso no Município do Rio de Janeiro, preparando as instituições não-governamentais para assumirem esta importante tarefa.

# **O Envelhecimento: uma revisão bibliográfica do plano de ação internacional aos espaços de controle social.**

## **– 2ª parte**

### **2ª PARTE- (publicada no Caderno Geração nº 4 da ANG-RJ)**

#### **➤ O Movimento pela Reativação do Fórum Nacional**

Durante a II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, ocorrida nos dias 18, 19 e 20 de março de 2009, em Brasília, foi proposto pelo FórumPNEIRJ, e aceito pela coordenação da Conferência, que fosse destinado um espaço para a discussão da reativação do Fórum Nacional. O FórumPNEIRJ articulou-se com o FOCEPI - Fórum de Fortaleza, por ocasião do Fórum Social Mundial de Belém, em janeiro de 2009, que resultou na concretização da atividade paralela à II Conferência Nacional denominada RODA DE CONVERSA<sup>24</sup>, com o objetivo de trocar experiências entre os fóruns existentes e incentivar a criação de novos fóruns. Desta atividade paralela, foi formada uma Lista de Discussão na Internet com o objetivo de dar continuidade à troca de experiências, sendo um embrião da articulação da sociedade civil do segmento idoso a nível nacional, que veio a criar o Fórum Nacional Permanente da Sociedade Civil pelos Direitos da Pessoa Idosa, em 2010.

#### **➤ A Constituição dos Conselhos de Idosos**

##### **-O Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos - CNDI**

Paz<sup>16</sup> aponta a gravidade legal que foi a demora da instalação do Conselho Nacional proposto pela Lei nº 8842/94, em especial no que se refere ao cumprimento da exigência de aprovação dos orçamentos dos Ministérios pelo Conselho Nacional do Idoso. Esta situação anômala foi provocada a partir do veto do capítulo V da Lei nº 8842, que se referia às diretrizes do Conselho Nacional, o que significou prejuízos substanciais à organização social do idoso durante vários anos.

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso<sup>25</sup>, somente é criado em 2003, pelo Decreto nº 4287/03, com caráter consultivo e sem paridade. Em 2004, a partir do Decreto nº. 5109/04 adquire o caráter deliberativo, por reivindicação do próprio Conselho.

### **-A criação da RENADI – Rede Nacional de Defesa dos Direitos do Idoso**

Trata-se de uma construção da I Conferência Nacional de fundamental importância, mas de difícil entendimento por uma parcela da sociedade civil, tendo em vista seu caráter abstrato e pelo fato de que seu objeto já está expresso nas legislações vigentes, que carecem de cumprimento.

O Texto Base<sup>26</sup> da I Conferência Nacional de Defesa dos Idosos define a RENADI como sendo a organização da atuação pública através da implementação de um conjunto articulado, orgânico e descentralizado de instrumentos, mecanismos, órgãos e ações para realizar todos os direitos fundamentais da pessoa idosa do país. O Texto Base define, ainda, que o monitoramento da RENADI ocorrerá através do acompanhamento das metas e indicadores previamente determinados e que devem ser construídos meios para que a sociedade civil tenha acesso a esses dados.

Sobre a RENADI, Vicente Faleiros, durante a II Conferência Nacional<sup>27</sup>, fez uma abordagem interessante: “REDE não é a soma de uma mais uma, é um processo em construção que se dá com a agregação de valor, ou seja, dar um passo a mais do que já é feito isoladamente. É uma potencialização de ações. Daí a importância de conhecer a realidade e planejar as ações a partir dela.”.

### **-Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Estado do Rio de Janeiro - CEDEPI**

No Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – CEDEPI, segundo o artigo 1º do Regimento Interno<sup>28</sup>, foi instituído pela Lei Estadual nº. 1872, de 15 de outubro de 1991, revogada pela Lei nº 2536, de 08 de abril de 1996, tendo a redação de seu artigo segundo alterada pela Lei nº 3070, de 06 de outubro de 1998 e pela Lei nº 3468, de 20 de setembro de 2000, é órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador da Política Estadual da Pessoa Idosa, de composição paritária entre governo e sociedade civil, devendo o Poder Executivo assegurar-lhe condições para o funcionamento pleno, viabilizando-lhe os meios humanos, materiais e de infraestrutura.

Em sua Tese de Doutorado, Paz<sup>16</sup> faz referência à falta de clareza dos conselheiros quanto ao seu papel e à compreensão de uma representação coletiva e à atuação nas primeiras gestões do CEDEPI. Este quadro é um reflexo da própria criação dos conselhos que, segundo Paz, foram criados, na quase totalidade, por atos do executivo ou do legislativo, com pouca ou nenhuma participação da sociedade civil. Porém, chama atenção para as “tramas” que ocorrem no percurso destas construções, de forma implícita, subliminar

ou explícita que evidenciam a existência de disputas por interesses. Afirma Paz<sup>16</sup> “há uma teia que se tece de acordo com interesses individuais, institucionais e/ou de grupos que, em certa medida, faz avançar e, também faz regredir, conforme as forças mais presentes.

## **PERSPECTIVAS**

### **➤ Os Idosos como Protagonistas dos Movimentos Sociais, na construção de um novo paradigma**

Em sua Tese de Doutorado, Paz<sup>16</sup> faz instigantes questionamentos sobre a pouca participação dos idosos em fóruns e conselhos e de como esses espaços sócio políticos, privilegiados para reivindicação de programas sociais e defesa de seus direitos, seguem com pouca participação dos próprios idosos, o que os tornam frágeis e precários.

Na visão de Chauí<sup>33</sup>, são dois os obstáculos à democracia social no Brasil: os decorrente da estrutura autoritária da sociedade brasileira - que bloqueia a participação e a criação de direitos, e os decorrente das novas ideologias – que reforçam a despolitização provocada, de um lado, pela fragmentação e dispersão das classes populares e, de outro, pelo encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado pela ação do Estado neoliberal.

Assim, prossegue Chauí, “a democracia é a forma de existência sociopolítica que opera estimulando a auto-organização da sociedade através dos movimentos sociais, populares, sindicais, associativos”. O sentido profundo da ideia de privatização como encolhimento do espaço público é justamente a desconstrução dessa capacidade de auto-organização, porque a ideologia neoliberal atua na destruição dos espaços que permitem criar essas formas de auto-organização e lutas como fóruns, movimentos e conselhos.

Sobre essa questão do fortalecimento da participação em fóruns, movimentos e conselhos, Alan Fowler sugere pensar de maneira mais complexa a cadeia de impacto de nossas ações, o que pode representar uma saída para a atuação de instituições da sociedade civil que trabalham na perspectiva gramsciana de transformação social.

A cadeia de impacto dos resultados das ações das instituições e ongs são dificilmente mensuráveis, incluem múltiplas forças em ação, com vetores aleatórios e muitas vezes antagônicos que dificultam um correto dimensionamento sobre que direção o trabalho está tomando. Alan Fowler<sup>34</sup>, ativista e estudioso das práticas sociais, aponta que somente através da educação para a cidadania, da formação de cidadãos críticos e do fortalecimento

do protagonismo de grupos sociais, gerando indivíduos com possibilidade de intervenção em fóruns, redes e conselhos é que se pode inferir que estaria sendo provocada uma mudança nas estruturas sociais.

Segundo Valarelli<sup>35</sup>, Fowler propõe que haja um planejamento e monitoramento dos efeitos das ações institucionais, distinguindo e articulando três dimensões do social: os indivíduos, as outras organizações e a organização social e cidadã (fóruns, conselhos e movimentos). Cada dimensão é composta por 4 níveis: processo, produto, efeito e impacto, numa ordem ascendente. O esquema de Fowler propõe que, o sucesso na primeira dimensão implica em gerar impactos profundos na vida das pessoas. Pode ser conseguido um resultado mais amplo galgando para a segunda dimensão, se o público-alvo atuar como multiplicador em outras instituições. Neste caso, o nível “produto” da primeira dimensão estaria atuando como acelerador do nível “processo” da segunda dimensão. Mas impactar a sociedade como um todo, só será possível a partir de acúmulos gerados pelos processos, pelas ações e conflitos envolvendo um leque amplo de atores. O ideal seria conseguir produzir mudanças no nível inicial da terceira dimensão, denominado de “processos” que contribuirão para a mudança do seu nível final, “produtos”, esta de difícil mensuração, representada pela organização social e cidadã. Neste caso, uma massa crítica estaria atuando em propostas de legislação, políticas e serviços no nível “processos”, que certamente impactará o nível “produtos”. Este produto somente pode ser alcançados através de articulação em redes, fóruns, conselhos e movimentos sociais em geral.

Assim, esta forma de atuação pelos grupos de idosos e instituições em geral pode ser o caminho para que se consiga interferir no quadro constatado de ausência de protagonização e se reverta o movimento de idosos para uma direção de baixo para cima. Seria a forma de cumprir a orientação de Gramsci<sup>36</sup> que via na esfera da sociedade civil evidentes relações de poder, uma importante arena de luta.

### ➤ **A Busca da Horizontalidade das Relações: possibilidades de uma educação permanente para idosos utilizando a metodologia PAULO FREIRE**

No quadro apresentado em que os grupos e centros de convivência de idosos apresentam um baixo grau de ações que resultem em autonomia e protagonização dos idosos, a introdução da metodologia Paulo Freire de educação de adultos também representa um caminho a ser trilhado buscando, inclusive, a horizontalidade das relações.

Para Paulo Freire<sup>37</sup> o conceito de incompletude é a raiz da educação permanente, levando a um saber que se faz por superação constante. “O ímpeto de criar nasce da

inconclusão do homem... O desenvolvimento de uma consciência crítica que permite ao homem transformar a realidade se faz cada vez mais urgente.”.

No aspecto educacional, não podemos descuidar da tão necessária abordagem intergeracional, em que os grupos de idosos são apenas espaços de fortalecimento transitório, sendo as ações direcionadas para o conjunto da sociedade.

Poucas referências encontram-se disponíveis de instituições que adotam uma metodologia transformadora no seu trabalho com idosos, dentre elas citamos os estudos e pesquisas para a criação da UNATI/UEM Universidade Aberta da Terceira Idade da Universidade Estadual de Maringá, o Instituto Vivendo de Desenvolvimento Integral da Terceira Idade, no bairro do Catete no Rio de Janeiro e o Trabalho Social com Idosos desenvolvido pelo SESC – Serviço Social do Comércio.

A experiência do Projeto MAIORES EM AÇÃO<sup>38</sup>, desenvolvido pelo INSTITUTO VIVENDO-GERUS, consiste na criação de condições para que os idosos componentes do NÚCLEO IDOSO CIDADÃO atuem em movimentos sociais, fóruns e conselhos, fundamentando sua prática em Alan Fowler e utilizando a metodologia educativa de Paulo Freire.

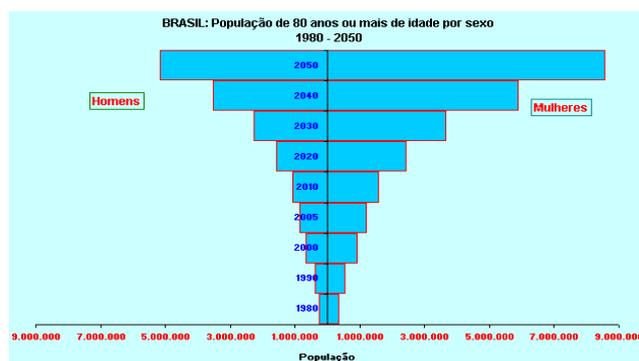
A Pesquisadora da UNATI/UEM, Taam<sup>39</sup>, afirma que “o adulto idoso do século XXI está sendo chamado a frequentar espaços de educação formal e não formal que acenam com a possibilidade de “inclusão social”, expressão utilizada para justificar práticas educativas que pretendem dar conta da imensa dívida social”. Mas o que se percebe, entretanto, é que a metodologia utilizada, muitas vezes, não atinge o resultado esperado, “é com a Pedagogia do Oprimido que o educador progressista deveria fazer frente a isso”, conclui Taam.

O Trabalho Social com Idosos desenvolvido pelo SESC<sup>10</sup> “tem foco nas ações voltadas para a comunidade, onde os idosos tornam-se multiplicadores das atividades promovidas. A intenção é capacitar a clientela, a partir dos conhecimentos e vivências no TSI, a desenvolver ações em seus locais de convivência e em outras comunidades, promovendo o protagonismo do idoso e ao mesmo tempo estimulando o desenvolvimento de transformações sociais.”

### ➤ **A Feminização do Envelhecimento: consequências e perspectivas**

Um fenômeno que não se pode deixar de levar em conta, na discussão do empoderamento da população idosa é a feminização do envelhecimento. Conforme demonstra Camarano<sup>1</sup>

“quanto mais velho o contingente idoso, mais elevada é a proporção de mulheres”.



Fonte: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/metodologia.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/metodologia.pdf)

A questão da feminização do envelhecimento aponta para a necessidade de serem discutidas políticas específicas para mulheres no segmento idoso, eixo que também foi alvo das diretrizes internacionais.

Alexandre Kalache<sup>40</sup>, ex Diretor dos Programas de envelhecimento da Organização Mundial da Saúde, durante o Seminário Internacional da SBGG em junho de 2005, alerta para o fato de que o movimento de mulheres precisa avançar para o estudo das mulheres idosas e o movimento de idosos precisa pautar a perspectiva de gênero em suas ações. Sua constatação é de que as pesquisas, quando se trata de violência contra mulheres, alcançam apenas a idade reprodutiva, sendo raros os dados de violência contra a mulher numa idade já avançada. Mas a mulher, após a menopausa continua sofrendo violência. A opressão de que a mulher idosa é vítima não difere, substancialmente, de todas as formas de opressão que, por ser mulher, sofreu a vida inteira. Com os anos, serão acrescentadas outras formas de opressão, que vão desde insultos e espancamentos pelos próprios familiares e cuidadores, passando por maus-tratos sofridos em transportes públicos e instituições públicas e privadas e a violência econômica. Uma característica da violência contra idosas é a violência doméstica que se reveste também de significado econômico, como ocorre com o apoderamento do cartão do banco. Segundo Vicente Faleiros<sup>41</sup>, “54% da violência contra idosos são praticadas pelos filhos”.

Neste aspecto, o discurso dos movimentos de mulheres trabalha na perspectiva concreta de se transformar o mundo através do combate ao estado patriarcal que coloca a mulher em condição subalterna, conforme constata Eduarda Quiroga<sup>42</sup>, militante da Marcha Mundial das Mulheres, em seu Trabalho de Conclusão de Curso de Formação em Mulheres e Economia:

“As desigualdades de gênero e raça são eixos estruturantes das desigualdades sociais no Brasil que, por sua vez, estão na raiz da permanência e reprodução das situações de pobreza e exclusão social, e que permitem afirmar que a pobreza tem cor e tem sexo! Por isso, considerar as desigualdades que persistem para as mulheres, e para as mulheres negras em especial, que vivenciam as situações mais desfavoráveis dentre todos, significa tratar de um elemento que funciona como pilar das disparidades salariais, ou de opções de cargo e carreira no mundo, e que, como veremos, é muito marcante no Brasil.”.

Concretamente, conforme relata Goldman, há uma tendência a que nos espaços considerados públicos e políticos haja predominância masculina, como nas Praças e nas Associações de Aposentados. E nos espaços considerados protegidos, que pode ser entendido como do lar, como os centros de convivências institucionais, há predominância feminina. Assim, constata Goldman, os espaços de poder ainda se concentram nos homens.

➤ **Luta contra o Fim do Abrigo Cristo Redentor: um exemplo vitorioso de luta conjunta envolvendo diversos atores e movimentos sociais**

O Estudo de Caso, sobre a luta contra o fim do Abrigo Cristo Redentor, de autoria de Serafim Fortes Paz<sup>43</sup>, relata o ocorrido na Fundação Abrigo do Cristo Redentor - FARC, no decorrer do primeiro trimestre de 2008.

O início de um longo processo de inquietações e lutas foi a edição das Portarias nº 116 e 117, em 19/12/2007, que instituíam a modalidade Família Acolhedora e o Programa Moradia. A modalidade Família Acolhedora oferecia uma remuneração mensal para famílias que retirassem até 2 idosos do Abrigo. O Programa Moradia com Apoio oferecia complemento financeiro para idosos do Abrigo Cristo Redentor que se dispusessem a procurar um outro local para residirem. Através da Portaria nº 62, de janeiro de 2008, é instituída a Cidade da Assistência Social, um complexo que iria desenvolver, nas dependências do Abrigo, programas para diversos segmentos na área, priorizando a infância e a adolescência.

O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Rio de Janeiro - CEDEPI assumiu a defesa da instituição propondo diversas assembleias para discutir formas de atuação. Uma das formas de luta aprovada foi a articulação do CEDEPI com o FórumPNEIRJ e demais entidades mobilizadas, tendo sido encaminhada a questão para o Conselho Nacional – CNDI. A partir de então, foi deflagrada visitas ao Abrigo, reuniões e manifestações com a intenção de reverter o processo em curso. Segundo o Estudo de Caso, a reivindicação do CEDEPI era “pela interrupção imediata do reordenamento do Abrigo e pela

transformação do Abrigo no Centro de Referência da PNI, a fim de tornar-se um ‘centro de excelência’ no atendimento à idosos, conforme deveria ter sido implantado desde 1996”.

O dia 6 de março de 2008 foi uma data histórica. Neste dia ocorreu uma visita ao Abrigo Redentor com todos os movimentos envolvidos, agendada pelo CEDEPI e CNDI, que foi decisiva para por fim ao reordenamento em curso. Essa visita, em que estavam presentes, além os movimentos, também parlamentares e a imprensa, tornou evidente que a forma como estava sendo conduzida a gestão do Abrigo não era satisfatória. Na oportunidade, foi denunciado pelos internos que, no dia anterior, para que fosse inaugurado novo equipamento da Prefeitura, os idosos haviam sido transferidos repentinamente de Pavilhão, ficando seus pertences ensacados em sacos de lixo, que foram empilhados sobre as camas. Estas cenas comoventes foram registradas pela imprensa.

Este estudo de caso é uma comprovação da força das organizações da sociedade civil que alcançou um desfecho vitorioso conseguindo reverter não só legislações em vigor, como também o quadro de alianças e apoios estabelecidos em nível nacional.

Foi um grande exemplo de como movimentos conjuntos da sociedade civil podem ter uma força e poder inigualável. Neste movimento participaram, efetivamente, um grande quantitativo de pessoas idosas sensibilizadas pela situação. Compuseram este movimento o SINTRASEF, o CEDEPI o Fórum PNEIRJ, o CNDI, parlamentares estaduais e municipais, a Associação de Usuários, representantes dos funcionários, a Paróquia Santa Bernadete e membros das comunidades do entorno.

## **CONCLUSÃO**

As bases da construção das políticas sobre envelhecimento nos dias atuais, estão expressas nos documentos e Planos de Ações Internacionais aprovados nos Encontros e Assembleias da ONU. Elas norteiam as discussões que enfrentam o desafio do envelhecimento inaugurando um novo paradigma, e servem de parâmetro para políticas sobre envelhecimento de diversos países.

O marco legal no Brasil, que regula as questões sobre envelhecimento, incorporou essas diretrizes internacionais, transformando uma visão do idoso vulnerável e dependente para uma imagem mais ativa e saudável. Paralelamente, os movimentos constituintes, movimentos de aposentados, a mobilização pelo reajuste de 147%, e fatos

marcantes como o Caso Santa Genoveva, são preponderantes para o aumento de visibilidade do envelhecimento com reflexos imediatos na transformação do arcabouço legal.

Em consequência, as mudanças de atitudes, práticas e políticas dão origem a uma legislação avançada, sem que consiga ser aplicada em sua totalidade, em especial, no que se refere ao protagonismo e participação social do idoso. São os especialistas e porta-vozes, sob o holofote da mídia, que se destacam, destinando ao idoso o papel de figurante.

Apesar das mudanças, encontra-se, ainda, muito arraigada em nossa cultura a ideia de que o idoso é um peso à sociedade. Na esteira da discussão deste aspecto da produtividade, não é levado em conta que existe um trabalho invisível da pessoa idosa que não é computado no PIB, em similaridade ao trabalho doméstico das mulheres, o que evidencia uma contradição. Este trabalho invisível inclui o cuidado com os netos, liberando força de trabalho dos mais jovens; o cuidado com as pessoas dependentes da família, trabalho este destinado e, especial às mulheres ao longo de toda sua vida; e até mesmo o sustento parcial ou total da família com suas aposentadorias.

Agravando o quadro, surgem, neste período, as dificuldades de ordem ideológica, com concepções neoliberais impondo reformas da previdência e levando à fragmentação e dispersão das classes populares, reforçando um processo de despolitização.

A experiência de espaços de controle social como os fóruns e conselhos têm sido rica, mas está longe de ser determinante na reversão do processo de dificuldade de inserção deste grupo populacional nas estruturas sociais. Em alguns momentos históricos, foi possível antever um esboço de ação transformadora, como foi o caso do movimento dos 147%, do Movimento contra o Fim do Abrigo Cristo Redentor, mas que não foram suficientes para consolidar uma mudança da situação dominante.

A criação dos fóruns do idoso não difere do formato do movimento do segmento. Ladeados por especialistas, ocorre no ano de 1996, de cima para baixo, por iniciativa, na maior parte, dos organismos governamentais, a criação de fóruns permanentes em vários Estados e Regiões. A consequência em longo prazo deste processo foi a desativação da maioria deles quando do encerramento das respectivas atividades governamentais.

No caso do FórumPNEIRJ, foi possível reverter o quadro e transformar-se em fórum coordenado pela sociedade civil, o que pode ser considerado um salto qualitativo. O FórumPNEIRJ cumpre sua função de Escola de Cidadania, onde seus membros debatem, propõem políticas públicas, encaminham questões de natureza coletiva em defesa da pessoa idosa, capacitam-se através de cursos e desempenha ainda sua atribuição legal de eleger os membros não governamentais do Conselho Estadual.

Neste aspecto, houve um avanço na concepção dos membros da sociedade civil no que se refere ao papel dos fóruns. O movimento nacional, articulado a partir da II Conferência Nacional, que objetiva troca de experiência entre os fóruns existentes e incentivo à criação de novos, trabalha na direção de uma organização exclusiva da sociedade civil.

Neste contexto, a criação da RENADI - Rede Nacional de Defesa dos Direitos dos Idosos, uma deliberação da I Conferência Nacional, embora criativa e necessária, pode configurar-se como uma construção de difícil compreensão, estabelecendo confusão no que seja o seu objetivo e o real papel da sociedade civil, uma vez que muitas vezes o termo “rede” é interpretado como “fórum”. A RENADI, que compreende os equipamentos, públicos e privados à serviço da pessoa idosa, para ser efetiva, deveria representar uma potencialização de ações, em que os fóruns são um dos componentes. Deveria, mesma forma, ficar claro que, quando uma instituição da sociedade civil é contratada para executar serviços para a rede pública, não está exercendo seu papel de controle social, pelo contrário, está na situação, neste momento, de prestadora de serviço, portanto, alvo dos mecanismos de controle.

Os Conselhos, espaços paritários e de negociação, foram concebidos para uma organização de Estado diferente da atual. A mobilização da sociedade, por ocasião da constituinte em 1987, foi capaz de materializar os fóruns e conselhos, mas não a reforma de Estado. Este descompasso entre nosso modelo de democracia representativa e o formato dos Conselhos paritários dá origem a um dos mais complexos obstáculos vividos em sua atuação, já que os mesmos representam uma construção inspirada numa democracia participativa funcionando dentro de uma democracia representativa. Trata-se de uma estrutura avançada que muitas vezes sucumbe às inabilidades da sociedade civil ou do governo.

Quando os conselhos não cumprem o papel para o qual foram concebidos, conseguem gerar uma disfunção que leva a um quadro deprimente: instituições trabalhando por seus interesses individuais, utilizando a proximidade com o aparato governamental para obtenção de favores. Por outro lado, é claramente percebido que o exercício do controle social e do monitoramento das políticas públicas, quando exercido, é tão poderoso que alguns governantes desenvolveram artifícios impedindo a criação de novos conselhos, como ocorre, dentre outros, no município do Rio de Janeiro, em que o conselho municipal do idoso já foi vetado por diversos gestores, não tendo sido criado até o ano de 2009.

Pelo retratado, verifica-se que os fóruns e conselhos são espaços sócios-políticos privilegiados para reivindicação de programas sociais e defesa de seus direitos, entretanto, a participação dos próprios idosos ainda é pequena. Os centros e grupos de convivência, que se tornam numerosos a cada dia, voltam-se para atividades de promoção de saúde, como esporte

e lazer, quando muito cultural, mas revelam uma articulação incipiente na esfera da cidadania, defesa de direitos e ação política.

Muitos são os fatores que criam obstáculos ao desenvolvimento da democracia social nestes espaços. Além de nossa herança autoritária, por si só um bloqueio à participação, somam-se às dificuldades decorrente das novas ideologias, que reforçam a despolitização e criam apelo para a fragmentação e dispersão, incentivando o encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado. O capitalismo contemporâneo tende a desconstruir justamente essa capacidade auto-organizativa, afastando os indivíduos das instituições que permitem desenvolver formas de luta, somente possível pela via da democracia.

Outro fator crítico é a ausência do avanço do movimento na construção de alianças com os demais segmentos. Esta seria um estratégia que poderia dar mais visibilidade às causas do envelhecimento e anular a tendência dos demais segmentos de ignorar o idoso. Dentre as tendências que poderiam ser revertidas, reflexo no Brasil das disputas por verbas e recursos públicos, está a visão equivocada expressa no argumento de que “destinação de verba do orçamento para o idoso basta o BPC-Benefício de Prestação Continuada”. O avanço para os demais movimentos poderia ser, ainda, um modo para se atingir a tão necessária intergeracionalidade, enfrentando, na prática os efeitos negativos do conflito de gerações.

As instituições têm uma responsabilidade neste processo, na medida em que sua missão não deixa de ser trabalhar na perspectiva gramsciana de transformação social e preparação de indivíduos para a ação política. Nesse sentido, as instituições deveriam atuar fundamentando-se nas concepções de Alan Fowler, através da educação para a cidadania, da formação de cidadãos críticos e de fortalecimento do protagonismo de grupos sociais, de indivíduos com possibilidade de intervenção em fóruns, redes e conselhos, gerando uma massa crítica com possibilidades de intervir em legislações, políticas e serviços.

Na busca da horizontalidade das relações do segmento idoso, a introdução da metodologia Paulo Freire de educação de adultos, voltada para o desenvolvimento da capacidade crítica e reflexiva, pode ser um caminho a ser trilhado. A proposta permitiria desencadear um processo dinâmico e contínuo possibilitando tornar os idosos ativos na conquista de direitos, na luta pela cidadania e nas lutas pelas transformações sociais, de que fala Alan Fowler.

A construção de uma abordagem sobre envelhecimento, considerando o corte transversal nas diversidades dos movimentos, não pode ignorar a perspectiva de gênero. O

fenômeno da feminização do envelhecimento aponta para a discussão de políticas específicas para mulheres idosas, em especial na área da violência, que não difere das formas de opressão que a mulher sofreu a vida inteira, sendo acrescentadas novas formas, como a violência econômica. Na perspectiva de transformações sociais, é preciso atentar para o combate ao estado patriarcal, estado este que coloca a mulher em condição subalterna, reproduzindo práticas ancestrais de concentração de poder na figura dos homens.

É possível, sim, que os idosos sejam protagonistas dos movimentos sociais, é o que demonstra o desfecho da luta pelo fim do Abrigo Cristo Redentor. Independente dos rumos que a administração do Abrigo possa tomar futuramente, o movimento foi um exemplo concreto de como a articulação da sociedade civil pode ter uma força e poder inigualável, conseguindo reverter portarias editadas e alianças estabelecidas.

Finalizando, urge que, no Brasil, seja cumprido o artigo 22 do Estatuto do Idoso, que determina a inclusão de matérias sobre envelhecimento nos currículos mínimos. Este cumprimento, por si só já tem o poder preventivo de minorar inúmeros efeitos perversos provocados pela ausência de conscientização e informação sobre questões do envelhecimento.

## REFERÊNCIAS<sup>3</sup> :

---

1. Camarano, Ana Amélia et all. Idosos brasileiros: indicadores de vida e de acompanhamento de políticas. Brasília: Presidência da República, Subsecretaria de Direitos Humanos, 2005. p.13, 14.
2. Belo, Isolda. Diretrizes Internacionais para o Envelhecimento e suas Conseqüências no Conceito de Velhice – Fundação Joaquim Nabuco (Trabalho apresentado no XII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, MG, de 4 a 8 de novembro de 2002. p. 4-5. [Acessado em 25/05/2009] Disponível em:  
<[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/Com\\_ENV\\_PO4\\_Fonte\\_texto.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/Com_ENV_PO4_Fonte_texto.pdf)>
3. Beauvoir, Simone de. A Velhice. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990. p.14.
4. Vannuchi, Paulo. Discurso do Secretário Especial dos Direitos Humanos, Ministro Paulo Vannuchi no Dia Internacional do Idoso nas Nações Unidas, em 2/10/2008, [Acessado em 31/05/2009] disponível em:  
<[http://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/Discurso\\_Idoso\\_ONU\\_Paulo\\_Vannuchi.pdf](http://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/Discurso_Idoso_ONU_Paulo_Vannuchi.pdf)>
5. Carvallho, Maria Clotilde Barbosa Nunes Maia de. O diálogo intergeracional entre idosos e crianças: projeto “era uma vez... atividades intergeracionais”; orientadora: Ilda Lopes Rodrigues da Silva. – 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. p. 22.
6. Organização das Nações Unidas. Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento, Madrid 2002. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos, 2003. p. 1-86.
7. Organização Pan-Americana de Saúde. Envelhecimento ativo: uma política de saúde. Brasília, 2005. p.13.
8. Gomes, Verônica Maria da Silva e Rodrigues, Maria de Lourdes Alves. Formação de Conselheiros em Direitos Humanos – Brasília, Secretaria Especial de Direitos Humanos – 2007. p.11.
9. Carta de Ouro Preto: Desigualdades Sociais e de Gênero e Saúde dos Idosos no Brasil. P. 9.

[Acessado em: 04/06/2009] Disponível em:

<[http://www.crde-unati.uerj.br/doc\\_gov/destaque/ouro\\_preto.doc](http://www.crde-unati.uerj.br/doc_gov/destaque/ouro_preto.doc)>

10. Sesc. Modelo Trabalho Social com Idosos: módulo político. Rio de Janeiro: SESC, Departamento Nacional, 2009. p.21-27.

11. Constituição; República Federativa do Brasil. – Brasília: Senado Federal, 1988.

12. Brasil. Ministério da Justiça. Política Nacional do Idoso - Lei nº 8842, de 4 de janeiro de 1994. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1998.

13. Brasil. Estatuto do Idoso: Lei Federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003.

Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

14. Goldman, Sara Nigri e PAZ, Serafim Fortes. Velhice com cidadania: Uma conquista a cada dia! In: PACHECO, Jaime Leandro et al Tempo: rio que arrebatou (2005). p. 49-28.

15. Goldman, Sara Nigri. Aposentadoria, Trabalho e Cidadania. In: Nunes, Alzira Lobato et al Cabelos de Néon (2001). p. 28.

16. Paz, Serafim Fortes. Dramas, cenas e tramas: a situação de Fóruns e Conselhos de Idosos no Rio de Janeiro. Unicamp, SP, 2001. Tese de Doutorado. p. 13- 33- 27- 235-236-180-193-224.

17. Agência Senado. Em 7/11/2003. [Acessado em 03/08/2009]. Disponível em <http://www.direito2.com.br/asen/2003/nov/7>. p.1.

18. FórumPNEIRJ. Documento. RJ. 2007. p.2.

19. Abong, Fnpp, Ceaal Brasil, Inter-Redes e Observatório da Cidadania. Seminário “Dilemas atuais da participação: qual democracia queremos?” -Relatório final. Rio de Janeiro. 2005. p.5.

20. CNDI. Anais do III Encontro Nacional de Conselhos de Direitos de Idoso: cidadania e controle democrático, realizado em 29 e 31 de agosto de 2005 / Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. - São Luiz: FSADU, 2006. p. 9.

21. FórumPNEIRJ. Regimento Interno. RJ. 2000.

22. Lei Estadual nº. 3468/00.

23. FórumPNEIRJ. Idosos Avaliam Plano de Ação Internacional: uma visão de baixo para cima. RJ . CD – 2007.

24. CNDI. Programação da 2ª Conferência Nacional. DF – 2009.

25.CNDI. [Acessado em 9/08/2009] Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/idoso/historico/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/idoso/historico/)

---

<sup>3</sup> As referências bibliográficas da presente monografia estão baseadas no estilo Vancouver, seguindo as normas gerais dos Requisitos Uniformes para Manuscritos Apresentados a Periódicos Biomédicos, conforme as diretrizes da ENSP/FIOCRUZ.

26. CNDI. Texto-Base I Conferência Nacional dos Direitos dos Idosos – 2006.
27. CNDI. Registros da II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa – março de 2009.
28. CEDEPI. Regimento Interno do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Estado do Rio de Janeiro. RJ. 2007.
32. FórumPNEIRJ. Matéria JB de 19/06/2009, seção de cartas.
33. Chauí, Marilena – Seminário Debate Democracia e Transparência, organizado pelo Fórum de Reflexão Política (2005). P. 9.
34. Fowler, Alan. Measuring non-tangible outcomes. April 2002. Apresentação em Power Point. [Acessado em: 07/09/2007]  
Disponível em: <<http://www.mande.co.uk/docs/Fowler%20Presentation.pdf>>
35. Valarelli, Leandro Lamas. A Gestão de Projetos e a Construção e Uso de Indicadores. Apostila. 2005. Págs. 30 e 31.
36. Gramsci, Antonio. *Cadernos do Cárcere*, vol. 1. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999. p.30.
37. Freire, Paulo. Educação e Mudança. Ed. Paz e Terra. 1979.p.33.
38. Instituto Vivendo. Projeto Maiores em Ação, disponível no site: <http://www.vivendo.org.br> – [acessado em: 10/08/2009]
39. Taam, Regina. A Educação não-formal do Adulto Idoso. UEM 2008. p. 3 e 6. [Acessado em: 27/07/2009]. Disponível em:  
[http://www.paulofreire.org/twiki/pub/FPF2008/TrabalhoReginaTaam/A\\_EDUCACAO\\_NAO\\_FORMAL\\_DO\\_ADULTO\\_IDOSO.doc](http://www.paulofreire.org/twiki/pub/FPF2008/TrabalhoReginaTaam/A_EDUCACAO_NAO_FORMAL_DO_ADULTO_IDOSO.doc)
40. Kalache, Alexandre. Palestra no Seminário Internacional da SBGG em junho de 2005.
41. Faleiros, Vicente de Paula. Violência contra a pessoa idosa ocorrências, vítimas e agressores. Brasília: Universa, 2007. p.10.
42. Quiroga, Maria Eduarda Pereira Fernandes – TCC do CURSO ECONOMIA E POLÍTICA. 2008. p.3.
43. Paz, Serafim Fortes. Estudo de Caso - O ESTADO DEFENSOR OU VIOLADOR DE DIREITOS? – POLÍTICAS PÚBLICAS E MEDIDAS GOVERNAMENTAIS – ESTUDO DE CASO SOBRE O ABRIGO DO CRISTO REDENTOR NO RIO DE JANEIRO - linha de pesquisa Envelhecimento, Memória e Políticas Públicas do NUPESS \_ Núcleo de Pesquisa sobre Políticas Públicas e Espaços Públicos e Serviços Sociais \_ESS/UFF. 2008. p.1-7.