

FUNDO NACIONAL DO IDOSO: UM INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS E DE GARANTIA DE DIREITOS DA PESSOA IDOSA

NATIONAL FUND OF THE ELDERLY: A TOOL FOR STRENGTHENING OF COUNCILS AND GUARANTEE OF RIGHTS OF THE ELDERLY

Alexandre de Oliveira Alcântara

Promotor de Justiça e gerontólogo, Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), representante da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID) no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI/BRASIL).

alexandre-alcantara@uol.com.br

Karla Cristina Giacomini

Médica geriatra; Doutora em Ciências da Saúde pelo Centro de Pesquisas René Rachou (CPqRR) Fundação Oswaldo Cruz; membro do Núcleo de Estudos em Saúde Pública e Envelhecimento (CPqRR/UFMG), representante da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia no CNDI e presidente do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI (Brasil) (2010-2012).

kegiacomini@hotmail.com

RESUMO

O Fundo Nacional do Idoso, instituído pela Lei Federal nº 12.213, está sob a gestão do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, que deve fixar os critérios de sua utilização em Resolução, servindo de parâmetro para os Fundos Municipais, Distrital e Estaduais. Este artigo relata a experiência e visa registrar e divulgar como se deu a gestão inaugural deste Fundo que é um potencial instrumento de fortalecimento dos Conselhos e garantia dos direitos de idosos brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos, Fundo Especial, Idoso.

ABSTRACT

The National Fund for the Elderly, established by Federal Law No. 12,213, is under the jurisdiction of the National Council on the Rights of the Elderly - CNDI, which should set the criteria for its use in resolution, used as benchmark for the Funds Municipal, District and State. This article reports the experience and aims to record and disclose how was the inaugural managing this Fund which is a potential tool for strengthening the Councils and guarantee of the rights of Brazilians older people.

KEYWORDS: Rights, Special Fund, Elderly.

1. INTRODUÇÃO¹

¹ Este artigo registra como se deu a instituição do Fundo Nacional do Idoso, gerido pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), a partir do relato da experiência dos autores, que atuaram como conselheiros nacionais na gestão 2010-2012. Outras informações estão disponíveis no Relatório de

Confirmadas as projeções, em 30 anos, a cada quatro brasileiros, um será idoso. Isso não é novidade: há pelo menos meio século, o Estado brasileiro é alertado sobre as profundas repercussões sociais, políticas, econômicas e culturais esperadas, ainda mais em um contexto de forte desigualdade social e de gênero (Camarano, 2010; Carvalho; Rodriguez-Wong, 2008; Lebrão, 2007; Alonso, 2007; Lima-Costa, Matos, Camarano, 2006).

Embora este envelhecimento populacional represente uma grande conquista da humanidade (ONU, 2002), nas práticas discursivas e sociais contemporâneas, a pessoa idosa é vista como “grupo de risco” e a velhice, uma ameaça que se relaciona à doença, à perda de força e de vitalidade (Tótoro, 2008) ou um problema de cada um, processo denominado “reprivatização da velhice” (Debert, 1999). Tudo isso contribui para que a pessoa idosa esteja em uma condição de sujeição e não de cidadania plena de direitos. O sujeito idoso, quando produto objetivo de relações de poder e regimes de verdade, constitui-se em um jogo aberto e livre nas escolhas de sua existência, por meio de suas práticas em relação a si e aos outros, configurando o sujeito ético. Mas, quando analisado com base na instituição política, somente poderá ser encarado numa dimensão jurídica como sujeito de direito (Tótoro, 2008).

Como a velhice reflete as condições ao longo do curso da vida, são necessárias políticas para pessoas de todas as idades, gêneros e condição social, que promovam educação, trabalho, seguridade, justiça, saúde, cuidado, ao mesmo tempo verticais - isto é, eficientes e integrais, do pré-natal à velhice - e transversais – inclusivas, intergeracionais e de caráter intersetorial (Giacomin, 2012). No Brasil, amplo arcabouço legal assegura políticas em defesa da velhice: a Constituição Federal (CF/1988), a Política Nacional do Idoso (PNI/1994) (Lei nº 8.842/1994), o Estatuto do Idoso (EI/2003) (Lei nº 10.741/2003), dentre outras. Infelizmente, no país, entre a lei prever um equipamento e ele efetivamente existir; entre publicar a lei e assegurar o direito por meio de políticas públicas, há diferenças e obstáculos que precisam ser amplamente conhecidos e superados pelos maiores interessados: os cidadãos brasileiros.

Para garantia desses direitos, o sistema democrático prevê instrumentos de controle popular sobre as ações do Governo: os Conselhos de direitos ou de políticas setoriais - fóruns naturais de interlocução entre os cidadãos e os Governos, onde ambos debatem e deliberam sobre a formulação, avaliação e crítica das políticas públicas e práticas do

Gestão (www.portaldoenvelhecimento.com.br). A necessidade de divulgar esse processo junto a profissionais, estudiosos, gerontólogos e geriatras, impulsionou essa escrita a quatro mãos, na qual o leitor poderá observar ora a visão do operador do Direito, ora a da profissional de saúde pública e geriatria.

Estado. Porém, no caso do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) sua criação na PNI/1994 foi vetada e, apenas em 2002, foi instituído pelo Decreto nº 4.227/2002 (revogado pelo Decreto nº 5.109/2004). Além do CNDI, o Brasil conta com Conselhos ativos nos 26 Estados, no Distrito Federal e em menos de 20% dos municípios. Porém, nos três níveis de governo, o poder de atuação desse órgão colegiado ainda se mostra muito inferior ao estabelecido na norma. Conjuntura cujas raízes se encontram na falta de tradição democrática do país, no descumprimento das leis, inclusive pelo próprio Estado brasileiro, no desconhecimento do conselho como ferramenta de exercício da cidadania e na maneira pouco democrática com que os governos tratam a relação com o cidadão. Ademais, para que o Conselho exerça o seu papel, deve haver um caminho de mão dupla da representação política, fundamental para a vitalidade e democratização desses espaços de participação. No caso da ausência ou fragilidade do governo ou da sociedade civil, todo o colegiado se enfraquece, falhando na defesa dos direitos e interesses do cidadão. Portanto, é interesse de todos ver fortalecidos os conselhos, nos três níveis de governo, pois é deles a competência legal para elaborar diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da PNI/1994, bem como controlar e fiscalizar a execução do orçamento público a ela destinada. Assim, o presente artigo tem por objetivo dar a conhecer a pessoas idosas, conselheiros, estudiosos e profissionais comprometidos com a defesa dos direitos desse segmento, o contexto em que o Fundo Nacional do Idoso, criado nos Art. 84 e 115 do EI/2003 e instituído em 2010 (Lei nº 12.213/2010), está sendo regulamentado e efetivado em sua gestão inaugural.

2. O PAPEL DOS CONSELHOS DE DIREITOS NA EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Desde a democratização do Brasil e a promulgação da CF/1988, embora tenhamos evoluído do ponto de vista econômico, estamos longe de ser um país justo: dados do IBGE atestam que cerca de 16 milhões de brasileiros vivem abaixo da linha de pobreza.² E, se temos a comemorar a saída recente de 40 milhões de brasileiros da pobreza, isso ainda se dá apenas pelo recorte econômico, pois as mazelas sociais, a desigualdade nas oportunidades de trabalho e de estudo e os piores índices de condição de vida e de saúde, ainda são a marca do grupo que ascende à classe C. Se pensarmos que muitos ganham R\$70,00 ao mês, ou seja, R\$2,33 ao dia para comprar alimento, saúde, lazer, educação, etc., nota-se que o país não proporciona condições sociais mínimas à maioria da sua população. Essa pseudo-igualdade dos recém-chegados à classe C ao consumir artigos supérfluos (aparelhos eletrodomésticos, eletroeletrônicos e outros bens móveis) esconde uma radical desigualdade no acesso a

² http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1

direitos sociais. Logo, é dever de cidadania buscar, incansável e democraticamente, a execução de políticas eficientes para superar essa desigualdade de acesso a serviços públicos fundamentais, que o Estado deveria prestar de forma equânime.

Neste sentido, a CF/1988 introduziu profundas mudanças na forma de atuação do Estado brasileiro, estabelecendo como princípio a descentralização das políticas, transformando o município em novo ente federado, com autonomia formal e dotado de poderes para formular políticas locais, gerenciar seus problemas e soluções. Contudo, a correspondente descentralização orçamentária não aconteceu. O orçamento permanece fortemente concentrado na União e o acesso a ele depende de arranjos políticos e partidários; enquanto o gestor estadual tem tido atuação muito limitada na articulação política para reverter tal concentração de poder. Além disso, o poder Legislativo, representante do povo, ao aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias acatando a centralização decisória no Executivo, desconhece o eleitor, pois não transforma as promessas de campanha em políticas concretas. Essa situação foi abordada por Bonavides (2003) que assim expressa a importância de se redimir a cidadania:

“A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir, pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação”. (2003, p. 19)

Por isso mesmo, essa cidadania se materializa na construção de políticas públicas, com alicerces fundados em um dos princípios constitucionais mais caros à CF/1988: a soberania popular. Essa alternativa para a construção de uma nova legitimidade popular, com verdadeira e autêntica contribuição cidadã se faz pelos Conselhos, espaços públicos em que governo e sociedade devem trabalhar em favor do bem comum.

3. A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO NA GESTÃO (2010-2012)

De acordo com a experiência do CNDI (Gestão 2010-2012), este órgão federal e seus congêneres ainda não exercem o poder deliberativo que a lei lhes outorga, ficando em uma condição quase pró-forma: não possuem recursos próprios para sua administração autônoma; não deliberam sobre o orçamento direcionado às políticas de interesse da pessoa idosa; não têm autonomia para publicar resoluções nem são consultados sobre decisões tomadas de forma unilateral pelo respectivo gestor, inclusive em assuntos que os afetam diretamente. Algumas hipóteses foram levantadas para explicar essas incoerências.

3.1 A distância entre a Lei e a prática

A primeira razão desse descompasso é, inegavelmente, a falta de tradição democrática. Padecemos de uma longa trajetória antidemocrática de desrespeito aos direitos fundamentais da pessoa humana. Talvez por isso, paradoxalmente, embora a Constituição tenha buscado retomar o Estado democrático de direito, na prática, o país inteiro ainda se coloca submisso ao poder central de um Governo hipertrofiado e assimétrico, gerido por ocupantes de cargos comissionados distribuídos entre partidários da coalisão de governo. Ressalte-se que, no caso da pessoa idosa, o próprio Estado brasileiro não cumpre a lei: a PNI/1994 fará 20 anos em 2014, e apesar de sucessivas trocas do gestor federal, não constatamos sua efetivação. De 1994 a 2003, a Coordenação dessa Política esteve lotada no Ministério da Previdência e Assistência Social; de 2003 a 2008, no Ministério da Assistência Social e de 2008 a 2009, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em 2009, ela seguiu para o Ministério da Justiça, junto à Secretaria Especial de Direitos Humanos, hoje Secretaria de Direitos Humanos (SDH), órgão diretamente ligado à Presidência da República. Esta última mudança foi justificada pela abrangência dos direitos da pessoa idosa que ultrapassam uma política temática, também não veio acompanhada da estruturação administrativo-financeira necessária às suas atribuições.

Assim, a cada mudança, além da descontinuidade da gestão federal da PNI/1994, o que contraria princípios da Administração pública, o CNDI tem seu funcionamento gravemente comprometido. Além disso, não se observa a coordenação da Política de modo supra-ministerial nem sua articulação com os demais entes federados e os gestores indicados não têm experiência com a área temática. Aliás, coordenar a PNI/1994 sequer aparece entre as competências da SDH (Decreto nº 7.256, de 4 de agosto de 2010). Tais práticas de Governo têm comprometido sobremaneira a efetivação da PNI/1994, a implantação do Fundo Nacional do Idoso e, por isso mesmo, penalizado toda a população brasileira.

Ainda que a lei não reduza, *per se*, a desigualdade social real, visto que a lei também não é neutra, ela se insere em um processo político de correlação de forças, de

protagonismo dos sujeitos, de pressão, de exercício da palavra e de condições desiguais de impor a lei. Portanto, para uma política e um direito existirem, não basta estar descrito na lei, eles precisam ser apropriados pelos cidadãos e democraticamente construídos (Faleiros, 2007).

3.2 Restrições à participação da sociedade civil

A partir dos conceitos propostos por Bobbio (1981), quando conceituada negativamente, a sociedade civil é compreendida como “a esfera de relações sociais não reguladas pelo Estado” (Bobbio, 1981). Positivamente, este autor propõe uma definição objetiva e abrangente, evitando qualquer tipo de reducionismo ou de normativismo:

“Sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm a tarefa de resolver ou mediando-os, ou evitando-os, ou reprimindo-os. Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou, mais amplamente, os grupos, movimentos, associações, ou organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa de direitos civis, de liberação da mulher, os movimentos de jovens, etc.” (Bobbio, 1981: 21)

No que tange ao envolvimento dos movimentos sociais de idosos, ele ainda é pequeno, nacionalmente pouco articulado e mais restrito às cidades de médio e grande porte. Na gestão (2010-2012), visando promover o fortalecimento e a articulação inter-conselhos e estreitar o relacionamento entre o CNDI e os demais, foram estabelecidos contatos regulares com Conselhos Estaduais e do Distrito Federal e, mais raramente, municipais³. Isso permitiu conhecer e debater dificuldades comuns, tais como distorções na forma de escolha, na duração de mandatos e no diálogo com o público representado:

- a presidência ocupada exclusivamente pelo gestor da pasta, sem alternância com a sociedade civil;
- membros da sociedade civil são indicados pelos gestores, que passam a influir indiretamente sobre o funcionamento do conselho;

³ Inclusive com a realização de Encontro Interconselhos, em Brasília (2011) e de Fóruns Macro-regionais (2012) das regiões Norte-Nordeste, em Fortaleza, e Sul-Sudeste-Centro-Oeste, no Rio de Janeiro, com a participação de conselhos e fóruns de idosos das respectivas regiões.

- a existência de mandatos quase “vitalícios” de conselheiros que trocam de entidades de representação para permanecer no cargo e impedem a renovação de lideranças.

Nos três níveis de governo, é preciso trabalhar e exercitar a democracia, divulgar e exigir direitos, exercer a fiscalização e vigilância sobre o poder público e criar estratégias para fortalecer a efetividade dos Conselhos. Afinal, se as decisões dos Conselhos não são respeitadas ou não resultam em mudanças práticas e palpáveis pelos idosos, isso serve para desmobilizar a sociedade civil. Além disso, a própria participação de representantes idosos mostra-se limitada: seja porque muitos se mantêm calados durante as reuniões por não dominarem a linguagem administrativa cheia de siglas, termos técnicos, fluxos decisórios e textos legais; seja, por atitudes de tutela de conselheiros e gestores que impedem a livre manifestação das pessoas idosas.

No CNDI, concorrendo para o distanciamento e a não participação popular, os representantes do povo, conselheiros e participantes de fóruns de idosos, não se encontram efetivamente representados, pois o Decreto nº 5.109/2004 (Art. 3º; inciso II) define que somente podem se candidatar representantes de entidades da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, que tenham filiadas organizadas em, pelo menos, cinco unidades da Federação, distribuídas em três regiões do País. Registre-se que, no campo da promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, poucas entidades cumprem estes quesitos, reduzindo a possibilidade de renovação no Conselho. Além disso, fica faltando a presença de representantes do povo, conselheiros e participantes de fóruns de idosos, prática que pode e deve ser revista e corrigida por uma nova norma.

3.3 Os problemas de gestão e autonomia dos Conselhos

De acordo com o EI/2003 (Art. 53) e a PNI/1994 (Art. 7º):

“Compete aos Conselhos de que trata o art. 6.º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas.”

Essa competência legal dos Conselhos dos idosos não está sendo respeitada nas três esferas de governo. Seguem alguns exemplos práticos de como o Conselho depende, para funcionar, da estrutura administrativa do próprio órgão gestor que ele deveria fiscalizar, o que reduz consideravelmente sua capacidade de atuação:

a) A PNI/1994, em seu Art. 8º, inciso V diz que compete à União, por intermédio do ministério responsável: “*elaborar a proposta orçamentária no âmbito da promoção e assistência social e submetê-la ao Conselho Nacional do Idoso*”. Porém, isso também não acontece. Como reflexo e causa desse cenário está a ausência ou insuficiência de recursos para a temática do envelhecimento no orçamento da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios. Como exemplo, no ano de 2012, até 18 de setembro, a União aplicou apenas R\$ 2 milhões (8,2%) do total de R\$ 24,4 milhões dos recursos disponíveis e autorizados para assistência aos idosos naquele ano (Contas Abertas, 2012);

b) O Conselho Nacional não possui espaço nem corpo técnico efetivo: trabalham para o CNDI na SDH um auxiliar administrativo (cedido) e uma Coordenação (na prática, a **Secretaria Executiva, em cargo comissionado, portanto de confiança do gestor da pasta**). Assim, seja a gestão presidida por um representante da sociedade civil ou do governo (se for de outro Ministério), o secretário executivo do Conselho que fica em Brasília funciona como “braço do Conselho” em reuniões no Congresso Nacional, na Casa Civil e em outros órgãos. Como garantir que a orientação da Presidência prevalecerá, se este cargo é comissionado e, portanto, de confiança do gestor da pasta em que a PNI/1994 está vinculada? A situação é muito estranha, pois o CNDI não tem autonomia para substituí-lo, nem mesmo quando se mostra incompetente;

d) Em nome da transparência todas as reuniões são gravadas, mas não há registros de atas por dificuldades alegadas referentes aos contratos com o prestador. Assim, podemos afirmar o número da plenária em que a pauta foi tratada ou a resolução aprovada, mas inexistente a respectiva ata;

e) Decisões de interesse do CNDI são tomadas, unilateralmente pelo gestor, contrárias à decisão e ou à sua revelia, como exemplos, as referentes à realização da 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa⁴ e ao fortalecimento da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi)⁵As decisões, não

4 O CNDI e a Comissão Organizadora do referido evento definiram pela busca de parcerias para favorecer a logística e o transporte dos participantes idosos. O Ministério da Saúde, membro da Comissão e do CNDI, conforme o termo de Cooperação Técnica nº 43/2011 destinou R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) em apoio à realização da 3ª Conferência. Porém, o gestor da SDH recusou a verba, alegando suficiência de fundos, decisão que comprometeu a logística e a segurança do evento, que eram de responsabilidade do gestor federal.

5 O convênio nº 753572/2010 firmado com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul previa a criação de Sistema Web de Gestão de Informações da Renadi que funcionaria como espaço virtual de

raras vezes, são tomadas unilateralmente, sem consultar a presidência do conselho que apenas toma ciência, posteriormente, aos atos praticados. O cúmulo foi chegar e o Conselho estar em outro local, sem sequer termos sido comunicados;

e) Dadas as dificuldades de realização da 3ª Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa, na etapa nacional e nas descentralizadas, percebe-se que ela não é parte do calendário oficial e político do país, pois nenhum dos chefes do Poder Executivo compareceu: a Presidenta Dilma faltou à etapa nacional e os governadores, estaduais e distrital, às suas respectivas etapas. Os anais aprovados na plenária descentralizada realizada em Fortaleza (CE), até o presente, não foram divulgados. Por sua vez, como a lei não é cumprida, a cada edição, nas três etapas, reiteradas vezes os delegados deliberam ações previstas na PNI/1994 e ou no EI/2003. Na última Conferência Nacional (2011), foi deliberado pela criação de uma Secretaria Nacional da Pessoa Idosa, com espaço, corpo técnico envolvido e competente, e recursos compatíveis com a envergadura da PNI/1994. Não custa lembrar que o gestor deve aproveitar a Conferência para escutar o que o segmento, para o qual ele trabalha, considera prioritário, pois ele tem o poder delegado para executar aquilo que o povo, como detentor soberano do poder no regime democrático, anseia;

f) O Conselho Nacional não tem autonomia para promover sua comunicação social, incluindo publicar atas e resoluções, produzir material informativo, gerenciar sua página eletrônica nem para gerir o próprio orçamento;

g) A publicação de uma resolução inclui o debate democrático em Comissões e o processo de votação em plenária; em ambos, governo e sociedade civil discutem e deliberam conjuntamente. Portanto, o gestor participa do processo. Além disso, a Comissão de Normas do CNDI, formada por representantes governamentais e não governamentais, advogados, promotores e defensores públicos afetos à temática do envelhecimento, também examina a minuta. Apesar disso, acumulam-se resoluções de gestões anteriores e da atual aprovadas e não publicadas, inclusive a que é objeto desse artigo. Porém, no âmbito federal, na gestão (2010-2012), as Resoluções do CNDI têm tido um fluxo diferente: após aprovadas em plenária, são analisadas pela Advocacia Geral da União (AGU) lotada na SDH, dando a entender que haveria uma “segunda

articulação e fortalecimento dos participantes da rede, porém, alegando problemas com a Lei nº 12.527/2011, o gestor encerrou o convênio, sem comunicar essa decisão ao Conselho.

instância” de deliberação, com poder de julgar e modificar a decisão do plenário, comprometendo sobremaneira a autonomia e o papel de controle democrático reservado ao conselho. Da AGU, a minuta de resolução segue para apreciação da Casa Civil (a “terceira instância”), da qual sequer retornam ou são publicadas⁶.

Quanto à violência contra idosos, conselhos de todo o país reclamam os equipamentos sociais, de saúde e de educação necessários para tratar e prevenir esta condição (PNI/1994, Art. 10). A rede de atendimento ainda se faz de modo desarticulado, com fluxos ainda muito dependentes de pessoas e de favores, carecendo de clareza sobre atribuições e competências e da sua efetiva descentralização. A pergunta feita na Roda de Conversa da 3ª Conferência ainda ecoa: “Disque 100 e depois?”. Em todo o país, os fluxos de encaminhamento das denúncias precisam ser discutidos e acordados de forma descentralizada, pois, apesar de definidos pelo EI/2003 (Art. 19) como competência dos conselhos de idosos, muitos não podem fazê-lo por absoluta falta de estrutura administrativa, jurídica e técnica. Além disso, equipamentos de proteção às vítimas existem apenas na lei.

Porém, em audiência pública, o professor e gerontólogo Vicente Faleiros⁷ citou como estratégias frequentes de controle da atuação dos Conselhos pelo gestor: “engavetar resoluções, não publicar atas e não encaminhar as decisões do Conselho” não encaminhar as decisões do Conselho”⁸. Ademais, usualmente cada política dispõe de seu próprio Conselho, aonde são discutidos e deliberados o orçamento público e as ações específicas. Neste sentido, PEREIRA (2005) ressalta a relevância dos Conselhos Gestores:

“Além do princípio da paridade, os conselhos gestores foram criados para, ao lado do controle democrático, tomar decisões referentes às políticas que lhes dizem respeito. O ideal é que essas decisões tenham caráter deliberativo e não apenas consultivo. Assim, os Conselhos devem deliberar sobre as políticas que controlam e, por esse meio, têm, em tese, não apenas autoridade, mas força legal para fazer valer esse controle. É o caráter deliberativo que dá substância às funções

6 A alegação do gestor para este fluxo é que o CNDI é órgão da SDH/Presidência da República.

7 Em audiência pública no Congresso Nacional em comemoração aos 10 anos do CNDI, realizada em 12/09/2012, que contou com a participação da Ministra dos Direitos Humanos, Sra. Maria do Rosário Nunes.

8 Consultada em 13 de junho de 2013, a <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/idoso/resols>, a última resolução publicada na página foi a de nº. 21, de 14 de agosto de 2012 que dispõe sobre a nomeação da Comissão Eleitoral para a Gestão 2012-2014.

de acompanhamento e fiscalização das ações governamentais e privadas dos conselhos, realizadas na área de sua jurisdição” (PEREIRA, 2005, p. 20).

Infelizmente, em quase quinze anos de militância na função de Promotor de Justiça, pude constatar uma espécie de receio ou desconfiança dos Executivos em relação à contribuição dos Conselhos. Esta situação relatada no Conselho Nacional se reproduz em outros entes federados e exige urgente reação da sociedade: há conselhos – inclusive estaduais - sem sede, sem telefone, sem endereço eletrônico institucional, sem autonomia para publicação de resoluções (Alcântara, A.O.). Ao longo da experiência no Conselho Municipal de Belo Horizonte, como conselheira e como presidente, ficou patente a dificuldade dos conselheiros, especialmente os idosos, de expressar sua vontade diante do gestor ou de uma autoridade constituída, em uma condição de subserviência que remetia ao período ditatorial. No Conselho Nacional, tive acesso às realidades de conselhos de todas as outras unidades da federação e observei que as dificuldades se repetem: ao indicar como conselheiros pessoas sem perfil decisório ou sem condições de ouvir críticas, ou ainda que apenas cumprem o calendário de reuniões (estar presente não significa participar), a representação governamental enfraquece e imobiliza o próprio Conselho. Por sua vez, o desrespeito à sociedade civil representa quando questiona a morosidade do governo contribui para a não efetivação da PNI/1994. Outra distorção que inviabiliza o Conselho é ter à mesa um gestor absolutamente avesso ao diálogo com os representantes da sociedade civil e controlador da atuação dos conselheiros governamentais, além de ficar a critério do gestor a publicação das resoluções, o que, na prática, funciona como efetivo poder de veto à vontade do Conselho (Giacomin, K. C).

Dessa forma, com representações da sociedade civil e do governo pouco investidas em suas prerrogativas legais, em especial na construção e avaliação das políticas públicas e na defesa de seus interesses, a atuação dos Conselhos de Direitos resta fragilizada, o que resulta no afastamento da população de uma instância cujo poder - de fato e de direito - não está sendo respeitado. Apesar disso e por isso, é de fundamental importância fortalecer todos os Conselhos de Direitos para que aprimorem sua autonomia e seus mecanismos de controle sobre as políticas setoriais. Isso passa por reconhecer a autoridade e a autonomia dos Conselhos de Direitos, fazendo valer seu caráter deliberativo e fiscalizador das políticas públicas, bem como

fortalecendo-os por meio da criação de **Fundos Especiais**, cuja gestão deve ficar a cargo do respectivo conselho de direitos.

4. OS FUNDOS ESPECIAIS

A partir dos anos 1980, o Estado Brasileiro passou a criar fundos especiais nas três esferas da Federação (União, Estados e Municípios) com a finalidade de captar recursos financeiros a serem aplicados em áreas específicas de **prestação de serviços sociais**. A CF/1988, em seu art.167, inciso IX **veda a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa**. A Lei do Orçamento Público (Lei Federal nº 4.320/64) ao tratar dos fundos especiais em seus artigos 71 a 74 teve o cuidado de defini-los:

“O produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Há quase uma década, o EI/2003 sinalizou em seu **artigo 115 a criação do Fundo Nacional do Idoso**. Esse dispositivo estabelecia que o Orçamento da Seguridade Social destinasse recursos ao Fundo Nacionais de Assistência Social até a criação do Fundo Nacional do Idoso. Finalmente, no dia 20 de janeiro de 2010 foi sancionada a **Lei Federal nº 12.213, com vigência em 1º de janeiro de 2011**, que institui o referido Fundo e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e Nacional do Idoso, bem como alterou a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Pela Resolução nº14, da Senhora Presidente do CNDI foi instituído um Grupo de Trabalho (GT) para regulamentar a Lei instituidora do Fundo.

4.1 A Finalidade do Fundo Nacional do Idoso

Logo em seu artigo 1º, a Lei nº 12.213/10 estabelece a finalidade do FNI:

“Fica instituído o Fundo Nacional do Idoso, destinado a financiar os programas e as ações relativas ao idoso com vistas em assegurar os seus direitos sociais e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”.

É preciso observar que a instituição do Fundo Nacional do Idoso não significa que todas as políticas públicas voltadas a esse segmento populacional serão financiadas por essa fonte de recursos, até porque ele não seria suficiente. Pelo contrário, eles têm uma finalidade complementar, sendo inclusive vedada sua

utilização para o financiamento de quaisquer **políticas públicas de caráter continuado**. O Art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, define as despesas obrigatórias de caráter continuado:

Art. 17 “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

Dessa forma, torna-se inconcebível, por exemplo, a utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso, para o pagamento do benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – Loas ou para custear as vagas reservadas para uso gratuito por idosos no transporte público.

4.2 A Gestão dos Fundos Especiais e a Competência para Fixação de Critérios para sua Utilização

De acordo com a Lei do Fundo Nacional do Idoso (Lei nº 12.213/10) a competência para geri-lo e para fixar os critérios de sua utilização é do CNDI (Art. 4º) e, por três gestões, este Conselho tem trabalhado pela sua efetivação. Após amplo debate quanto à normatização da utilização desse Fundo, envolvendo conselheiros nacionais, representantes da SDH da Presidência da República, do Ministério da Justiça, da Coordenação Nacional de Educação Fiscal da Receita Federal, dentre outros, concluiu-se que seria desnecessário um decreto para regulamentá-la, cabendo ao CNDI, fazê-lo na forma de Resolução. Em duas gestões sucessivas, foram constituídos Grupos de Trabalho específicos:

- o primeiro, na Gestão 2008-2010⁹, teve como tarefa definir critérios sobre a utilização dos recursos. A Resolução nº 7 - Dispõe sobre a instituição de critérios para a utilização do Fundo Nacional do Idoso, e dá outras providências - foi aprovada em 1º de outubro de 2010, porém sua publicação somente acontece sob a pressão da realização da 3ª Conferência Nacional no dia 23 de novembro de 2011, data de início daquele evento;

9 Composição do Grupo de Trabalho (Resolução nº 2/2010): conselheiros representantes do Ministério da Saúde, do Ministério da Justiça, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – AMPID e da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG.

- o segundo, na Gestão 2010-2012¹⁰, elaborou a Resolução que trata do seu funcionamento, aprovada na reunião extraordinária do Conselho, realizada em 27 de junho de 2012. O Grupo se reuniu com representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) para discutir acerca da experiência do Fundo da Infância e da Adolescência (FIA), com especial atenção para a Resolução nº 137/2010 daquele Conselho que trata especificamente da utilização do FIA. O assunto retornou à plenária do CNDI, foi debatido com técnicos da SDH, tendo sido concluído que a Resolução do CNDI seria um instrumento legal suficiente para orientar e regulamentar a utilização do Fundo. Porém, o mesmo grupo concluiu que caberia uma **interpretação extensiva** da Lei 12.213/10 ao estabelecer a competência do CNDI tão somente para fixar critérios para a utilização do Fundo Nacional do Idoso. Vale lembrar que o recurso à interpretação extensiva é cabível quando a lei carece de uma amplitude, ou seja, diz menos do que deveria dizer (*lex minus dixit quam voluit*), devendo o intérprete verificar quais os reais limites da norma. Ademais, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, Lei nº 12.376/2010 (antigo Decreto-Lei nº 4.657/1942), prescreve que o intérprete na aplicação da Lei deverá atender **aos fins sociais** a que ela se dirige e às **exigências do bem comum**. Na verdade, os **diversos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, esperam uma delimitação pelo CNDI de critérios para utilização dos respectivos fundos**.

Nessa melhor interpretação da Lei, o artigo 1º do Projeto de Resolução, aprovado em setembro de 2011, mencionava ser sua finalidade estabelecer critérios para a implementação e funcionamento “dos Fundos do Idoso em todo o território nacional”. Infelizmente, em razão da **Nota Técnica nº 57/2012 – SE/SDH/PR**, da AGU tal entendimento não foi acatado pela SDH, gestor federal da PNI/1994. Ora, a intervenção da AGU no episódio foi recebida com muito mal estar pelos Conselheiros que já haviam discutido, votado e aprovado a Resolução nos termos propostos pela Comissão acima referida. Na verdade, isso demonstra o quanto o CNDI ainda não dispõe de fato da autonomia que lhe outorga a Lei. Restou como solução intermediária, a previsão do artigo 20 da Resolução: **“Essa resolução serve de**

10 Composição do Grupo de Trabalho (Resolução nº 14/2011): Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP; Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoa com Deficiência - AMPID; Pastoral da Pessoa Idosa - PPI; Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas - COBAP; Centro Interdisciplinar de Assistência e Pesquisa em Envelhecimento – CIAPE.

parâmetro para a implementação e a utilização dos fundos estaduais, distrital e municipais do idoso, no que couber”.

Os Conselheiros do CNDI, em vista da primeira redação, esperavam garantir que os fundos municipais, distrital e estaduais do Idoso ficassem no mesmo patamar normativo do Fundo Nacional do Idoso, no que diz respeito a suas vinculação e gestão e assegurando que a mesma forma de gestão seria respeitada nos demais conselhos. Explicando melhor: é comum o recebimento no CNDI de pedido de informações e providências de vários conselhos de idoso, principalmente municipais, dando conta de que os respectivos gestores municipais, ou seja, prefeitos, pretendem entregar a gestão dos fundos municipais a Secretarias ou outros órgãos, e não aos Conselhos. Essa prática enfraquece os conselhos, os quais, como previsto na Lei do Fundo Nacional, deveriam gerir os respectivos fundos e fixar os critérios para sua utilização. Por sua vez, há Conselhos municipais que temem a responsabilidade dessa gestão em razão do desconhecimento das possibilidades que o Fundo introduz, das precárias condições de funcionamento dos Conselhos e ou por receio de não se sentir capaz de fazê-lo.

Ainda visando a proteção da utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso, o Projeto de Resolução aprovado pelo CNDI estabelece em seu artigo 9º que tais recursos deverão ser destinados para o financiamento de **programas, projetos, serviços e ações governamentais e não governamentais** que:

- “I - visem o protagonismo da pessoa idosa;*
- II – visem à integração e ao fortalecimento dos Conselhos dos Direitos de Idosos;*
- III -propiciem o desenvolvimento de programas, projetos, serviços e ações complementares ou inovadores da Política Nacional do Idoso, por tempo determinado, não excedendo a 3 (três) anos;*
- IV – promovam o envelhecimento ativo da pessoa idosa;*
- V – fomentem a prevenção e enfrentamento à violência contra a pessoa idosa;*
- VI – promovam acessibilidade, a inclusão e a reinserção social da pessoa idosa;*
- VII – financiem pesquisas, estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da pessoa idosa;*
- VIII - fomentem a capacitação e a formação profissional continuada de:*

- a) *operadores do Sistema de Garantia dos Direitos do Idoso, entre os quais, os Conselhos dos Direitos de Idosos, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Polícias e a Vigilância Sanitária;*
- b) *outros profissionais na temática do envelhecimento, da Geriatria e da Gerontologia.*

IX - desenvolvam programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da pessoa idosa;

X - fortaleçam o Sistema de Garantia dos Direitos do Idoso, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos do Idoso.

Dessa maneira, é de máxima cautela que as leis estaduais, municipais e do Distrito Federal, que venham a criar os fundos especiais do idoso, espelhem-se na Lei Federal nº 12.213/10 e prestigiem os seus conselhos, atribuindo-lhes a competência em questão. Para a efetivação da defesa dos direitos e dos interesses transindividuais¹¹ da pessoa idosa, é fundamental a criação de tais instrumentos e a fixação dos respectivos critérios de utilização. Isso evita que os valores arrecadados na defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos sejam repassados ao Estado - Executivo ou Judiciário - **de maneira desvinculada**, o que permitiria a sua utilização para fins alheios aos interesses da minoria idosa.

Normas semelhantes podem ser apontadas nas legislações relativas ao meio ambiente (artigo 73 da Lei nº 9.605/1998) e da criança e do adolescente (artigo 214 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990), que criam fundos independentes daquele previsto na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985). Também fica evidente que todos os esforços para participar de reuniões dos Conselhos, capacitar os conselheiros governamentais e não governamentais sobre democracia participativa e sobre gestão do Fundo, devem ser prontamente implementados.

4.3 Das Atribuições dos Conselhos de Direitos em Relação aos Fundos do Idoso

A norma do artigo 2º da Resolução é pertinente ao reafirmar a vinculação do Fundo ao CNDI. Ademais, a destinação dos recursos do Fundo Nacional sempre dependerá de prévia deliberação da Plenária do Conselho de Direitos, conforme artigo 7º da Resolução. Isso visa proteger o Fundo da ação unilateral do gestor ou do presidente do Conselho.

¹¹ Direitos transindividuais são direitos que extrapolam o direito de uma pessoa.

Dessa forma, de fundamental importância será também, a efetiva atuação do Conselho de Direito na gestão do Fundo. O artigo 8º da Resolução elenca, à guisa de exemplo e de modo não exaustivo, nove atribuições aos Conselhos, dentre as quais se destacam: a) a elaboração do plano anual de aplicação dos recursos dos Fundos e dos critérios para aprovação dos editais e projetos a serem financiados com recursos do Fundo; b) o monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo, inclusive podendo fiscalizar *in loco* o andamento dos Programas; c) a mobilização da sociedade civil para participar e zelar pela fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo.

4.3.1 A Administração dos Fundos

A gestão do Fundo Nacional e, espera-se, dos demais fundos distrital, estaduais e municipais, caberá aos respectivos Conselhos de Direitos. A fim de assegurar o seu efetivo funcionamento, o Poder Executivo dos Municípios, Estados, Distrito Federal e da União deverá garantir aos Conselhos o suficiente e necessário suporte organizacional, estrutura física, recursos humanos e financeiros. O servidor designado pelo Poder Executivo (artigo 6º do Projeto de Resolução) exercerá a administração burocrática do Fundo e coordenará a execução do Plano Anual de Aplicação dos recursos do Fundo do Idoso, elaborado e aprovado pelo respectivo Conselho dos Direitos do Idoso, conforme inciso I, do artigo 15 do Projeto de Resolução. Outras atribuições são prescritas a esse servidor: a) emitir empenhos, cheques e ordens de pagamento das despesas do fundo do Idoso; b) apresentar, trimestralmente ou quando solicitada pelo Conselho dos Direitos do Idoso, a análise e avaliação da situação econômico-financeira do Fundo do Idoso, através de balancetes e relatórios de gestão e c) manter arquivados, pelo prazo previsto em lei, os documentos comprobatórios da movimentação das receitas e despesas do Fundo, para fins de acompanhamento e fiscalização.

4.3.2 Das Fontes de Receitas dos Fundos do Idoso

Os Fundos terão as receitas previstas no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 12.213/2010, *in verbi*:

“O Fundo a que se refere o caput deste artigo terá como receita:

I - os recursos que, em conformidade com o art. 115 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, foram destinados ao Fundo

Nacional de Assistência Social, para aplicação em programas e ações relativos ao idoso;

II - as contribuições referidas nos arts. 2º e 3º desta Lei, que lhe forem destinadas;

III - os recursos que lhe forem destinados no orçamento da União;

IV - contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais;

V - o resultado de aplicações do governo e organismo estrangeiros e internacionais;

VI - o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente;

VII - outros recursos que lhe forem destinados”.

Cabe esclarecer que as contribuições referidas no inciso II e explicitadas nos artigos 2º e 3º dizem respeito ao Imposto de Renda, sendo que parte do tributo devido pode ser doada ao qualquer dos Fundos do Idoso (Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais) nos seguintes moldes: a) **Pessoas Físicas podem destinar até 6% do imposto devido, desde que façam a declaração pelo modelo completo;** b) **Pessoas Jurídicas até o limite de 1% do imposto calculado pelo lucro real.** (A atual redação do parágrafo único da Lei nº 12.213/2010 foi dada pela Lei nº 12.594/2012).

Como modalidade de *outros recursos destinados aos fundos* devem ser apontadas a reversão para ele **das multas** previstas **no artigo 84 do EI/2003**. Aqui cabe esclarecer que em conformidade com **a tese da municipalização**, os valores das multas cobradas com base no Estatuto do Idoso devem ser destinados, via de regra, **ao Fundo Municipal do Idoso e, subsidiariamente, aos Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Nacional**. Deve-se ressaltar que existem **cinco modalidades de multas previstas no EI/2003**:

a) **multa aplicada pela autoridade administrativa**, em razão do descumprimento pelas entidades de atendimento das determinações do Estatuto do Idoso (Título IV - Da Política de Atendimento ao Idoso, Capítulo III - Da Fiscalização das Entidades de Atendimento e prática de infrações administrativas (Capítulo IV - Das Infrações Administrativas));

b) **multa aplicada pela autoridade judiciária** nos casos de irregularidades em entidades de atendimento (Título IV- Da Política de Atendimento ao Idoso, Capítulo VI- Da Apuração Judicial de Irregularidade em Entidades de Atendimento);

c) **multa civil aplicada pela autoridade judiciária** em decorrência da prática de infração administrativa descrita no Artigo 58;

d) **astreinte** (Título V- Do Acesso à Justiça- Capítulo III- Da proteção judicial dos Interesses Difusos, coletivos e Individuais Indisponíveis ou Homogêneos¹²); e

e) **multa penal** (Título VI - Dos Crimes- Capítulo II- Dos Crimes em Espécie).

Quanto à última modalidade de multa, no caso, **a multa penal**, o Grupo de Trabalho resolveu sugerir ao CNDI que mantenha contatos com o Conselho Nacional de Justiça-CNJ e a Corregedoria Nacional da Justiça a fim de discutir a sua destinação ao Fundo do Idoso. Isso porque na prática, os Juízes vêm destinando a multa penal ao Fundo Penitenciário Nacional em observância a Lei Complementar nº79 de 7 de janeiro de 1994. Ocorre que pelo **princípio da especialidade** com a criação dos diversos Fundos dos Idosos, a melhor hermenêutica impõe que as multas aplicadas em condenação pelos crimes previstos no EI/2003, ou mesmo de transações penais relativas aos mesmos delitos sejam destinadas em favor dos Fundos do Idoso, uma vez que ele serve de instrumento específico para a defesa dos direitos deste público.

4.3.3 **Requisitos para Obtenção de Recursos do Fundo Nacional do Idoso**

Nos últimos anos, a imprensa tem noticiado vários escândalos envolvendo o terceiro setor, quando Organizações Não Governamentais - ONG e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, via convênios com o poder público,

¹² Esclarecimentos para o público não ligado diretamente ao Direito: um interesse é considerado **difuso** quando os titulares do direito são todas as pessoas da coletividade que poderiam, podem ou poderão (inclusive gerações futuras) entrar em contato com o risco que ameace ou despreste os seus direitos. Ou o risco afeta todos ou não afeta ninguém; os sujeitos são indeterminados e indetermináveis. Por exemplo, a contaminação da água de um rio: é indivisível porque toda a coletividade estará exposta aos seus efeitos nocivos à saúde, ou se evitado, toda a coletividade ficará livre do perigo, não é possível identificar individualmente aqueles que estão expostos. Não poluir a água é uma obrigação, expressa em lei ambiental, de saúde pública e no Código Penal. **Interesses coletivos** em sentido estrito são interesses cujos titulares são determináveis, mas o interesse coletivo é diferente da soma de cada interesse individual dos envolvidos. Assim, a decisão judicial ou beneficia todos os que se encontram na situação jurídica base ou não beneficia ninguém. **Interesses individuais indisponíveis** são aqueles que, embora digam respeito a um particular, referem-se a valores ou direitos cuja proteção interessa à coletividade como um todo. Não cabe escolha (indisponível). Por exemplo, por ser a vida e sua preservação um valor caro à sociedade, qualquer homicídio/tentativa será obrigatoriamente apurado pelo Estado e os responsáveis penalizados, independentemente do desejo da família ou da vítima em fazê-lo. Enquanto os **interesses individuais homogêneos** são interesses individuais, agrupados por origem comum, e que, por isso mesmo, podem ser objeto de tutela coletiva. Exemplo: se determinado fornecedor divulga na mídia um produto farmacêutico que não contém o princípio ativo indicado e pode causar danos ao consumidor, haverá interesse difuso (indivisível e entre pessoas não identificadas) de todos os consumidores potenciais expostos à propaganda, mas haverá interesse individual homogêneo daqueles que, tendo adquirido o produto, sofreram danos (Gonçalves, 2006).

desviaram recursos públicos milionários. Já no ano de 2007 foi criada no Senado Federal uma CPI¹³ para investigar tais fatos, a qual em suas conclusões destacou:

“Recomenda-se à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que dê prioridade à apreciação do projeto de lei que dispõe sobre parcerias entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos apresentado por esta Comissão e amplie o debate sobre o tema, na busca de soluções normativas céleres para os problemas apontados neste Relatório.

Formule processo que permita a identificação de destinação de recursos às diferentes categorias de entidades privadas sem fins lucrativos, conforme descrito no Capítulo 3 deste relatório, de forma a facilitar o acompanhamento das parcerias celebradas com entidades com a finalidade de execução de programas e ações governamentais.

Estruture adequadamente o setor de acompanhamento de convênios/ avaliação das prestações de contas de convênios de modo a que as análises da utilização dos recursos públicos sejam feitas dentro do período de, no máximo 60 dias, da apresentação da documentação, de modo a fazer o controle efetivo sobre a execução dos recursos liberados. (...)

Quando da formulação, instituição e implementação de ações, projetos e programas governamentais executados com significativa atuação de entidades privadas sem fins lucrativos, mediante celebração de parcerias, sejam ouvidos os órgãos de controle externo e interno, quanto aos procedimentos de seleção, celebração, fiscalização e avaliação a serem utilizados;

Intensifique os esforços para estruturação de cadastro das entidades parceiras, considerando as propostas formuladas por esta Comissão, contidas neste relatório e explicitadas no projeto de lei em anexo, bem como a disponibilização das informações financeiras das entidades parceiras.

Intensifique a fiscalização para avaliação da execução física dos projetos desenvolvidos em parceria com entes privados sem fins lucrativos, bem como para avaliação dos resultados obtidos, de forma a colher subsídios para a melhoria dos programas;

Proponha e participe das iniciativas de integração das instituições oficiais e sociais de controle (Ministério Público, CGU, Ministério da Justiça, Conselhos de Políticas, redes, fóruns, etc.) para tornar mais efetivas e reduzir a ocorrência de irregularidades nas parcerias do Governo Federal com entidades privadas sem fins lucrativos”.

13 Relatório “CPI das ONGs” - <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>.

É óbvio que o êxito da aplicação dos recursos do fundo tem como ponto inicial a escolha cuidadosa das entidades governamentais e não governamentais parceiras. Nesse sentido, o artigo 11 da Resolução determina como requisitos para pleitear recursos do Fundo Nacional do Idoso:

- I- *as entidades governamentais deverão ter seus programas, projetos, serviços e ações inscritos no respectivo Conselho dos Direitos de Idosos, onde os recursos forem aplicados;*
- II- *as entidades privadas deverão estar registradas no respectivo Conselho dos Direitos de Idosos de sua sede, possuir no seu estatuto a finalidade de promoção, proteção, defesa e ou atendimento à pessoa idosa e comprovar existência e regular atividade conforme o prazo estipulado no Edital.*

Os recursos do Fundo Nacional do Idoso estão sujeitos à prestação de contas de gestão aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e ao Conselho Nacional de Direitos, bem como, ao controle externo por parte do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público (artigo 16 da Resolução). Cabe lembrar que conforme letra do art.17, IX da Resolução, o CNDI deverá utilizar os meios ao seu alcance para divulgar amplamente os mecanismos de monitoramento, de avaliação e de fiscalização dos resultados dos projetos beneficiados com os recursos do fundo.

Na gestão 2010-2012, a única utilização dos recursos do Fundo foi a aprovação em plenária da destinação de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) para o custeio da 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. No período da gestão da sociedade civil, a SDH não efetivou o Fundo, não o divulgou nacionalmente, não publicou a Resolução debatida e aprovada em plenário que tratava da utilização do Fundo, não lançou nenhum edital para captação de projetos, e, contrariamente ao desejável, não trabalhou pela captação de parceiros. Tudo isso que poderia parecer uma competência do CNDI, sendo ele o responsável legal por gerir o Fundo, fica sob a responsabilidade do gestor federal por absoluta falta de autonomia do CNDI. Porém, reiteradas vezes, a Secretaria Executiva¹⁴ da SDH negou-se a disponibilizar os meios administrativos que lhe são devidos para que o Conselho pudesse agir. Dessa forma, isso resultou em significativa redução do montante do Fundo e em evidente prejuízo para a causa da pessoa idosa e para a consecutiva efetivação da PNI/1994.

14 Na Gestão 2010-2012, os quatro Secretários responsáveis pela Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e a Ministra foram comunicados pelo CNDI da necessidade de efetivação do Fundo e de publicação das resoluções em atraso, dentre outras irregularidades, presencialmente em plenária, por moções na 3ª Conferência Nacional e também por ofício.

Estando esse artigo já concluído e aceito, soubemos que, na Edição nº 109 de 10 de Junho de 2013 do Diário Oficial da União, saiu publicada a Resolução nº 19, de 27 de junho de 2012 - Estabelece critérios para a utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso e para o seu funcionamento -, com um ano de atraso.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro deve respeito e obediência à CF/1988 e a todas as leis infraconstitucionais, inclusive a que estabelece:

“O envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social, nos termos desta Lei e da legislação vigente”.
(Art. 8º, EI/2003)

Infelizmente, a experiência dos autores na gestão 2010-2012 do CNDI foi pródiga em demonstrar que a gestão da PNI/1994 não se mostra condizente com a grandeza das demandas e direitos da população brasileira idosa e envelhescente, comprometendo o presente e o futuro dos brasileiros. Além disso, nota-se absoluta falta de autonomia administrativo-financeira do CNDI e de seus congêneres, os quais, como fóruns de discussão e definição das diretrizes políticas para a velhice, deveriam estar visíveis, acessíveis e articulados com o sistema de garantia de direitos e com os movimentos sociais, em um fortalecimento mútuo e continuado. Tudo isso concorre para a carência de recursos orçamentários específicos para essa etapa da vida, nos três níveis de governo, realimentando um ciclo perverso no qual não há políticas porque não há recursos e vice-versa.

Portanto, é urgente fortalecer os Conselhos de idosos e a prática democrática em nosso país, por meio da efetivação do Fundo Nacional do Idoso e de seus congêneres, orientando as entidades sobre como apresentar projetos, serviços e ações para serem financiados por ele, tendo a sociedade civil como parceira no monitoramento dessas ações. Caso contrário, a situação do Fundo Nacional do Idoso, ora relatada, pode se repetir em outros fundos e conselhos, com risco de chegarmos a um Fundo “sem fundos” por falta de execução e de aporte de recursos. Desde a sua vigência, a cada ano o Tesouro Nacional tem aportado ao Fundo Nacional do Idoso valor menor do que o precedente, pois, para quem planeja o orçamento, os recursos somente se justificam quando são, de fato, aplicados. Quando não o são, neste caso em virtude da não utilização dos recursos decorrente da falta de publicação e de respeito às resoluções do Conselho por parte do gestor, retornam ao Tesouro e não reaparecem no próximo

exercício. Como falta transparência, os próprios conselheiros que devem geri-lo desconhecem o montante de recursos disponíveis.

É certo que nenhum conselho isolado é suficiente para construir uma política de direitos, mas é dever do Conselho fazer cumprir a lei. Nenhuma lei é suficiente para reduzir desigualdades, mas a lei é um dispositivo necessário para controlar o poder do Estado sobre o cidadão, protegendo os que estejam em condição de vulnerabilidade social, respeitando os direitos a liberdade, igualdade, respeito, dignidade, cuidado. Nenhuma Conferência é suficiente para modificar a realidade de um país, mas se construída democraticamente e de forma representativa, certamente traz a voz dos principais interessados e por isso deve ter suas deliberações consideradas e efetivadas. Nenhum Poder Público sozinho é suficiente para construir a democracia de um país, mas os três Poderes devem dialogar entre si e somente ouvindo os cidadãos poderão se considerar de fato democráticos. Ademais, a construção de uma política não é papel exclusivo do poder Executivo, pois é o Poder Legislativo que torna a política ‘de Estado’ ao reconhecê-la como lei duradoura e contínua. Cabendo ao Poder Judiciário confirmá-la como direito de cidadania aplicando a lei ante a violação de direitos do cidadão ou a omissão do Estado em sua prática. Sem a independência e a legitimidade dos três Poderes, “‘morreremos na praia’ do discurso, sem efetividade para o cidadão que quer ter certeza da atenção social e de sua cidadania reconhecida” (Sposati, 2007).

Vivemos um momento crucial: ou aproveitamos o desenvolvimento humano e nos comprometemos com o envelhecimento digno de toda a população brasileira ou perderemos essa chance e teremos de nos conformar com a situação vigente. O fiel da balança será a participação cidadã, em que estudiosos e profissionais conhecem e participam de movimentos sociais e dos conselhos para exigir a implementação de políticas públicas eficientes no acolhimento dessa nova e desafiadora realidade.

6. REFERÊNCIAS

- Alonso F.R.B. (2007). Um olhar além dos números: uma interpretação qualitativa dos indicadores sociais e demográficos da população idosa no Brasil. *Revista Kairós Gerontologia*, São Paulo, 10(1): 121-141.
- Bobbio, N. (1982). “O Conceito de Sociedade Civil”. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- Bonavides, P. (2003). Teoria Constitucional da Democracia Participativa - Por um Direito Constitucional de Resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores.

- Brasil (1994). Lei n.º8.842 de 04 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.
- Brasil (2003). Lei n.º10.741, de 1º de outubro 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Alterado pela lei nº11.765 - de 5 de agosto de 2008 e pela lei nº11.737, de 14 julho de 2008.
- Camarano, A.A.(Org.) (2010). Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido? Rio de Janeiro: Ipea, 350 p.
- Carvalho,J.A.M.;Rodríguez-Wong,L.L.(2008) A transição da estrutura etária da população brasileira na primeira metade do séc. XXI.*Cad Saúde Pública*;24(3):597-605. <http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=1030&AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Consultado em 10 de junho de 2013.
- Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 35 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. Coleção Saraiva de Legislação.
- Debert,G.G. (1999). A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento. São Paulo: Edmusp, 266 p.
- Faleiros,V.P.(2007).Cidadania e direitos da pessoa idosa. *Ser Social*, Brasília,20: 35-61.
- Giacomin, K.C. (2012). Envelhecimento populacional e os desafios para as políticas públicas In: Berzins, M.V.; Borges, M.C. (Orgs.) Políticas Públicas para um País que Envelhece. São Paulo: Martinari.
- Gonçalves, M.V.R. (2006). Sinopses Jurídicas, vol. 26, Tutela de Interesses Difusos e Coletivos, São Paulo: Ed. Saraiva.
- IBGE (2007). Síntese de Indicadores Sociais. Available from: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=987
- Lebrão M.L. (2007). O envelhecimento no Brasil: Aspectos da transição demográfica e epidemiológica. *Saúde Coletiva*; 4 (17): 135-140.
- Lima-Costa M.F.F., Matos D.L., Camarano A.A. (2006). Evolução das desigualdades sociais entre idosos e adultos brasileiros: um estudo baseado na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD, 1998, 2003). *Ciência & Saúde Coletiva*; 11: 941-950.
- ONU (2002). Plan Internacional de accion sobre el envejecimiento 1982. Assembleia Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid (Espanha): Madrid.
- Pereira,P.A.P.(2005) *Controle democrático com garantia de direitos*. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos.
- Tótor, S. (2008). Apontamentos para uma ética do envelhecimento. *Revista Kairós Gerontologia*, São Paulo, 11(1): 21-38.