

## “Fundo Nacional do Idoso” e as Políticas de Gestão do Envelhecimento da População Brasileira

“Fundo Nacional do Idoso” and the Management Policies of the Aging of Brazilian Population

“Fundo Nacional do Idoso” y las Políticas de Dirección de la Población Brasileña Envejecida

Adriano Rozendo \*  
rozendoadriano@aol.com  
José Sterza Justo \*\*  
justojusto@assis.unesp.br

### Resumo

*Os censos demográficos das últimas décadas do século XX começaram a revelar uma tendência da população brasileira: o crescimento da proporção dos mais velhos. Desde então, os governos tiveram que mobilizar esforços para gerir as conseqüências diversas de tal fenômeno, sendo a mais recente iniciativa a criação, mediante lei, dos Fundos Municipal, Estadual e Nacional do Idoso. Tal lei autoriza o repasse de imposto devido por pessoas físicas e jurídicas aos Fundos. O presente artigo se dedica ao exame crítico dessa iniciativa de governo na gestão do envelhecimento, levando em consideração o contexto no qual a Lei vem sendo implementada. Com a criação do fundo haverá a ampliação e melhoria dos serviços destinados aos idosos, porém, a referida lei não prevê uma participação ativa dos próprios idosos na gestão deste fundo e políticas que dele decorram.*

### Palavras-chave

*Envelhecimento, População, Legislação, Fundo do Idoso, Gestão.*

### Abstract

*Demographic census from the last decades of the twentieth century began to reveal a tendency concerning the increasing average age of the population. The Brazilian government began*

\* Mestre e doutor em Psicologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil. Atualmente é professor assistente da Universidade Federal de Mato Grosso, Rondonópolis, MT, Brasil.

\*\* Mestre em Psicologia Educacional e doutor em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil, professor e Livre Docente pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Assis, SP, Brasil.

Rozendo, Adriano, & Justo, José Sterza. (2012). Fundo Nacional do Idoso e as políticas de gestão do envelhecimento da população brasileira. *Psicologia Política*, 12(24), 283-296.

*introducing ways to manage the effects and consequences of this trend, the most recent being the creation of the “Fundos do Idoso” (Funds for seniors) in the Federal, state and municipal spheres. That law allows transferring federal taxes from common citizens and companies to the funds. This article is specifically written as a critical examination of this governmental initiative towards the problem of an ageing population from the point of view as to how the law has been implemented. With the creation of the funds there will be the enlargement and improvement of services destined for seniors. However, the law mentioned above does not predict an active participation of the seniors in the management of this funds and policies that will come as result.*

**Keywords**

*Ageing, Population, Legislation, Funds for seniors, Management.*

**Resumen**

*La investigación demográfica de las décadas pasadas del siglo XX había comenzado a divulgar una tendencia de la población brasileña: el crecimiento del cociente de los más viejos. Desde entonces, los gobiernos habían tenido eso para movilizar esfuerzos de manejar las consecuencias diversas de tal fenómeno, siendo la iniciativa más reciente la creación, “os Fundos do Idoso” (Fondos de mayores). Tal ley autoriza la transferencia de impuestos de la gente y de compañías a los Fondos. El actual artículo si dedica a la examinación crítica de esta iniciativa del gobierno en la gerencia del envejecimiento, conduciendo en la consideración el contexto en el cual la ley será puesta en ejecución. Es posible prever, como efecto posible, la mejora de los servicios destinados a los envejecidos, sin embargo, la ley mencionada no predice que una participación activa de los mayores en la dirección de este financia y políticas que vendrán como resultado.*

**Palabras clave**

*Envejecimiento, Población, Legislación, “Fundo do Idoso”, Dirección.*

## Introdução

O Brasil vivencia uma transição demográfica decorrente, por um lado, da ampliação da expectativa de vida, estimada em 73,1 anos para o homem e 75,6 anos para a mulher e, por outro, da diminuição da taxa de natalidade. Com o avanço da longevidade e o recuo da natalidade ocorre o estreitamento da base da pirâmide populacional, formada pela população mais jovem, concomitantemente ao alargamento do seu vértice, formado pelo segmento dos mais velhos (Brasil, 2007).

O aumento da expectativa de vida do brasileiro decorre da melhoria das condições gerais de saúde da população idosa, associadas ao progresso da tecnologia médica, às mudanças comportamentais, ao desenvolvimento de programas específicos para idosos e à elevação do poder aquisitivo e de consumo (Parahyba & Veras, 2008). Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE (Brasil, 2007), o Brasil tinha, em 2005, 18.500.000 (dezoito milhões e quinhentos mil) idosos, que representavam 10,5% da população brasileira.

Se o aumento da proporção dos idosos na população, à primeira vista ou num olhar ingênuo, pode ser comemorado como uma importante conquista de melhorias nas condições de vida, uma análise mais cuidadosa e menos simplista permite captar os problemas e desafios que se colocam diante desse fato. O envelhecimento passa a representar um problema pelo alto custo que acarreta socialmente num mundo em que predomina a lógica do produtivismo, do consumismo, da eficiência econômica entendida como maximização da lucratividade e da acumulação financeira, entre tantos outros dispositivos de aceleração econômica e concentração do capital. Não foi por acaso que tão logo foram detectados, nos recenseamentos, as tendências de aumento da proporção idosos na população brasileira se passou a alardear o impacto que isso geraria nos sistema de pensão e aposentarias e se iniciaram as reformas da previdência social (Haddad, 1993).

Além dos impactos no sistema previdenciário, o aumento da população idosa exige modificações no planejamento das políticas públicas setoriais, pressionando a implantação de benefícios, serviços, programas e projetos relacionados à promoção dos direitos humanos específicos para essa faixa da população. Enfim, se abre um leque de políticas públicas relacionadas à promoção e atendimento dos direitos dos idosos.

Conforme assinala Debert (1999:12), a preocupação da sociedade com o processo de envelhecimento “deve-se, sem dúvida, ao fato de os idosos corresponderem a uma parcela da população cada vez mais representativa do ponto de vista numérico”. Na mesma linha de raciocínio, Haddad (1986:17) afirma que: “Crescendo numericamente, os velhos se tornam objeto de estudo. As propostas aparecem pela boca da Ciência, do Estado, dos meios de comunicação”.

As políticas e ações dirigidas especificamente para os mais velhos, incluindo a expansão da gerontologia, demonstram que o fenômeno do envelhecimento da população brasileira veio à tona e passou a gerar demandas, preocupações e desafios que não têm como serem ignorados.

Se tempos atrás, na civilização ocidental, a velhice era silenciada ou mesmo ignorada pela sociedade (Beauvoir, 1990), atualmente ela passa a atrair olhares de diferentes setores tais como o mercado, a ciência e o Estado. De acordo com Correa (2008:33):

Por muito tempo, ela [a velhice] foi considerada como objeto da esfera privada e familiar. Cabia aos parentes e familiares ou à iniciativa de associações filantrópicas cuidarem de

seus idosos. Com a constituição de um saber específico, por meio da gerontologia e da geriatria, e com o advento da aposentadoria sob responsabilidade do Estado, a velhice passa a ocupar o lugar de objeto de gestão pública.

No Brasil, um país habituado a se ver e a agir como jovem (Calligaris, 1992), sofre um impacto profundo da inevitável revisão dessa imagem, com o crescimento demográfico da população idosa. Tal visão juvenil, seguida de uma representação do país do futuro, da vitalidade, do dinamismo, da criatividade e assim por diante, terá agora que assimilar outras características trazidas pelo espectro do seu envelhecimento. Terá que integrar a velhice como parte do seu quadro social, como parte do delineamento de suas feições e como partícipe da construção de seu destino.

A representação de si como país e nação jovens esteve fortemente encravada nas raízes da brasilidade, desde as primeiras imagens da América, criadas pelos europeus, representada como o “novo mundo”. Os colonizadores e os imigrantes, posteriormente, contribuíram significativamente para a continuidade desse imaginário que colocava o continente americano e o Brasil como ao berço da renovação e revitalização de um mundo europeu visto como envelhecido e esgotado (Calligaris, 1992).

O aumento da proporção dos idosos na demografia e a assimilação do envelhecimento da população brasileira fez com que ao lado das imagens de jovialidade se instalassem também imagens da velhice. Tal composição de imagens da jovialidade com as do envelhecimento levou Veras (1994), em uma de suas obras, a se referir ao Brasil como um “país jovem com cabelos brancos”.

A assimilação dos mais velhos também se processa mediante o reconhecimento dos longevos como atores no cenário dos acontecimentos políticos, sociais e culturais do país, em grande parte sustentado por um conjunto de leis que lhes confere personalidade jurídica no universo do direito (Ceneviva, 2004). As leis de reconhecimento de direitos especiais foram impulsionadas pela Constituição Federal de 1988 e se consolidariam com o a promulgação do Estatuto do Idoso em 2003. Assim, foi criada uma seara jurídica específica denominada ‘legislação do idoso’, que, definitivamente, transformaria os longevos em sujeito de direitos: como um grupo específico de direitos humanos.

## **Legislação do Idoso**

A legislação do idoso, dentre outras diretrizes, regula direitos, políticas, práticas, formas de tratamentos, serviços, instituições, espaços e outras especificidades relacionadas às idades avançadas da vida. De acordo com as pesquisas de Haddad (1986), Groisman (1999), Neri (2005) e Correa (2008), podemos afirmar que do Brasil oitocentista até a atualidade foi elaborado um vasto conjunto de leis, decretos, portarias e políticas que tomaram os idosos como público alvo.

Neste bojo damos destaque a Constituição Federal de 1988, considerada um marco histórico da legislação e dos direitos da pessoa idosa. A Constituição também pode ser compreendida como uma baliza na catalogação e diferenciação da população idosa, dos demais estratos etários populacionais, ao lhe atribuir direitos específicos baseados em critérios exclusivamente cronológicos. Com isso, os cidadãos idosos passaram a ser encarados pela sociedade como portadores de direitos civis e políticos especiais. A partir de 1988 não restou

mais dúvida de que a velhice passou a ser tratada como assunto de importância nacional e objeto de gestão pública planejada, orientada científica e politicamente.

Nos direitos Constitucionais assegurados à velhice, é possível observar que foi dada maior atenção às questões relacionadas à seguridade social (Justo & Rozendo, 2010). Foram destacados os direitos à saúde, à aposentadoria, à previdência, à assistência social e às medidas de proteção (artigos: 40; 93; 201; 202; 203; 229 e 230), serviços estes que compõem o chamado “tripé” da seguridade social (Brasil, 1988).

Além dos direitos especiais, a Constituição Federal abriu espaço para a elaboração de uma ampla seara legislativa específica, voltada para a figura do idoso, que atualmente ocupa um espaço significativo na esfera jurídica. Dentre a referida legislação destacamos: a Lei nº 8.842 de 1994, denominada “Política Nacional do Idoso” que buscava implantar políticas específicas e coordenadas em todo o país; o Decreto 1948 de 1996 que regulava a Lei nº 8.842 e previa a implantação de políticas de atendimento na modalidade não asilar, como os centros de convivência, as residências assistidas e os centros de cuidado diurno; a Portaria 73 de 2001 que estipulava diretrizes para o funcionamento dos programas e instituições voltados à atenção ao idoso e o Estatuto do Idoso de 2003 que prevê uma série de direitos especiais à pessoa idosa (Rozendo, 2009). O foco principal do presente trabalho é a Lei 12.213, promulgada em janeiro de 2010, que institui os fundos Nacional, Estadual e Municipal do Idoso

## Legislação e Controle Populacional

Para os olhares mais desatentos, a promulgação de leis, sob a égide de direitos especiais, é focalizada exclusivamente em “corredores ideológico-semânticos melhorativos” (Blikstein, 1983:32) e exaltada como um avanço na proteção de determinado grupo etário ou identitário, tais como crianças, velhos e deficientes. No entanto, mediante um exame crítico, conduzido por conexões associativas capazes de percorrer possibilidades de nexos relacionais, é possível compreender tais leis e até mesmo as políticas públicas dirigidas aos referidos grupos como uma estratégia de Estado no controle de populações. Neste sentido vale resgatar o conceito de biopolítica<sup>1</sup> criado por Foucault (2005).

Partindo da compreensão de biopoder, podemos entender as leis específicas, sejam elas dirigidas aos idosos, às crianças, aos negros, às mulheres e a tantas outras arregimentações populacionais e ‘grupos de direitos humanos’, como estratégias biopolíticas de controle de populações. De acordo com Foucault (2008), o próprio termo ‘população’ designa o sujeito-objeto coletivo ou agrupamento de pessoas arregimentadas e geridas de acordo com os interesses políticos e econômicos, capitaneados pelo Estado moderno.

Vale então aqui ressaltar que os sentidos de proteção e amparo não esgotam toda a polissemia e funcionalidade do Estatuto (Justo & Rozendo, 2010). Ele também se presta como instrumento de legitimação e orientação de ações do Estado para resolver problemas,

---

<sup>1</sup> Biopolítica: a produção de um saber sobre o corpo que regulamenta diferentes domínios da atividade humana – a vida, o trabalho, a linguagem – em uma política geral de verdade que se efetiva em um conjunto de práticas, cuja função é neutralizar perigos, intensificar a utilidade dos indivíduos e fixar populações (França, 2004:10). – Biopoder: governo da vida da população, sustentando por saberes sobre os corpos dos indivíduos, distribuídos por identidades biológicas ou “bioidentidades” (Foucault, 2005).

gerenciar e controlar populações, administrar subjetividades e manter a integridade do corpo social. Conforme assinala Foucault:

Os discursos [...] políticos não podem ser dissociados desta prática de um ritual que determina para os sujeitos que falam, ao mesmo tempo, propriedades singulares e papéis preestabelecidos [...] Procedimentos que funcionam, sobretudo, a título de princípios de classificação, de ordenação, de distribuição (2001:21-39).

As estatísticas demográficas são exemplos lapidares de procedimentos que classificam e ordenam, delineando e tipificando populações, tornando possíveis ações massivas e padronizadas do Estado de gestão e controle de corpos e de subjetividade. Foucault (2008) denomina ‘tecnologia de poder’, de uma ‘arte de governar’ ou do exercício de mando do Estado, a estratificação e contagem de populações, como acontece no caso da velhice. Para o autor tal técnica é uma característica fundamental do Estado Moderno, interessado em arregimentar, deslocar, fixar, enfim, controlar a população em prol dos interesses da economia-política, tendo como subsídio os levantamentos estatísticos. Assim, a própria noção de população e a de categorias sociais confundem-se com as estratégias de controle e gerenciamento social erigidas pelo Estado.

Os discursos políticos vários, emanados da ciência especializada ou de outras fontes discursivas mais diretamente vinculadas aos aparelhos ideológicos do Estado, reforçam substancialmente os procedimentos classificatórios e de gestão de populações (Haddad, 1986). O Estatuto, aliado às estatísticas demográficas (no caso do Brasil, capitaneadas pelo IBGE), constrói noções de “população idosa” e de orientação e fomento de políticas públicas de gestão social desse segmento. Assume o papel de catalisador de um problema social ao qual procura dar uma forma, inteligibilidade e respostas capazes de neutralizá-lo como força de contestação e de absorvê-lo na lógica do funcionamento da organização social e dos poderes instituídos.

É nesse quadro de referência que pretendemos aqui fazer uma análise crítica de fundos de recursos financeiros do Estado criado recentemente para auxiliar o desenvolvimento de programas de assistência ao idoso. Trata-se dos Fundos Nacional, Estadual e Municipal, instituídos em janeiro de 2010. Por ser uma Lei muito recente e estar ainda em fase de implantação, é relativamente desconhecida e ainda não gerou impactos visíveis, mas, seguramente, terá desdobramentos bastante significativos nas práticas de gestão da velhice. A discussão sobre o Fundo do Idoso é recente e, infelizmente, não encontramos outros trabalhos para compartilharmos nossas reflexões com mais autores sobre o tema em foco.

### **Lei nº 12.213: os Fundos Nacional, Estadual e Municipal do Idoso**

Promulgada pela presidência da república no Diário Oficial da União, do dia 20 de janeiro de 2010, a Lei nº 12.213 institui a criação do Fundo Nacional do Idoso e autoriza a criação de congêneres nas esferas estaduais e municipais. De acordo com o discurso oficial, os referidos fundos se destinam a financiar os programas e as ações relativas ao idoso, tal como está disposto no artigo primeiro da lei em foco: “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” (Brasil, 2010:1).

A Lei prevê deduções do imposto de renda para pessoas físicas e jurídicas das doações “devidamente comprovadas feitas aos Fundos Nacional, Estadual ou Municipal do Idoso” (Brasil, 2010:1). O total das doações não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do imposto devido. Os fundos do idoso contarão, ainda, com recursos governamentais, provenientes da seguridade social; contribuições de organismos e governos estrangeiros e de outras fontes não especificadas pela Lei (Brasil, 2010:1).

A Lei 12.213 é o produto de longas e acalentadas contendas que vinham sendo feitas nos diversos conselhos do idoso<sup>2</sup> espalhados por toda federação. O foco das discussões<sup>3</sup> era a inexistência de incentivos fiscais, como a dedução de impostos, para doações em dinheiro feitas às instituições prestadoras de serviços voltados à população idosa. Em 2009, a proposta de criação dos fundos do idoso foi apresentada ao Congresso Nacional, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, sendo aprovada e convertida em Lei federal. O principal artigo dessa lei estabelece o seguinte:

Art. 3º. A pessoa jurídica poderá deduzir do imposto de renda devido, em cada período de apuração, o total das doações feitas aos Fundos Nacional, Estaduais ou Municipais do Idoso devidamente comprovadas, vedada a dedução como despesa operacional.

Parágrafo único. A dedução a que se refere o caput deste artigo, somada à dedução relativa às doações efetuadas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a que se refere o art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, com a redação dada pelo art. 10 da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do imposto devido (Brasil, 2010:1).

Uma primeira observação, de ordem geral, refere-se à preocupação do Estado em gerar recursos financeiros para assegurar ações e serviços destinados à população idosa. O financiamento de projetos, serviços e instituições é um instrumento decisivo para o direcionamento de políticas direcionadas para segmentos específicos da população. Pela via da formação e alocação de recursos financeiros se decide no que investir e, com isso, que rumos dar à vida daqueles que compõem o público alvo de programas, serviços, benefícios e outras garantias e proteções asseguradas juridicamente e implementadas pelo Estado. Nesse sentido, o Fundo do Idoso pode ser entendido como instrumento adicional ao Estatuto capaz de viabilizar as modelações sociais da velhice.

Outra observação refere-se à disposição do Estado em abrir mão de um poderoso instrumento de gestão de populações – a arrecadação fiscal que garante os investimentos em políticas públicas – para compartilhar com a iniciativa privada a elaboração de estratégias, a tomada de decisões e direcionamentos das políticas de assistência e de administração da velhice. Ao deixar o contribuinte – pessoa física ou jurídica – escolher para onde serão

<sup>2</sup> Os Conselhos do Idoso nas esferas nacional, estadual e municipal foram criados pela Lei nº 8.842 de 04 de janeiro de 1994. As diretrizes legais instituíam estes conselhos como órgãos permanentes e deliberativos, responsáveis pela formulação, coordenação, supervisão e avaliação das políticas do idoso em suas respectivas esferas da administração pública.

<sup>3</sup> Pudemos acompanhar de perto as referidas discussões em nossa atuação como Presidente do Conselho Municipal do Idoso de Assis/SP, no período de 2008 a 2010 e como membro titular do Conselho Estadual do Idoso de São Paulo, no período de 2010 a 2011.

destinados recursos públicos, o Estado abre mão de parcela do seu poder e a transfere para a chamada iniciativa privada. Cabe enfatizar que tal transferência de poder, ocorre sem qualquer ônus financeiro para as empresas ou pessoas físicas porque o montante que eventualmente podem destinar a projetos de assistência aos idosos seria, de qualquer maneira, pago ao Estado como imposto devido.

Fica, portanto, uma interrogação. Porque o poder público abre mão de parte suas prerrogativas e a transfere para o setor privado? Porque, no caso, deixa a critério de empresários e demais contribuintes decidirem sobre a destinação de recursos públicos? Seria uma política de redução do poder do público, de implementação de uma filosofia de Estado mínimo? Uma estratégia avançada de administração pública calcada na prática de terceirização de serviços? Seria uma simples negociação para repartição de dividendos entre eternos aliados que comandam a economia, a política e a gestão da vida?

Tais indagações, no entanto, precisam ser inseridas num exame mais minucioso da Lei aqui focalizada, posto que ela estabelece outras condições para a realização das referidas doações de parte do imposto devido. O contribuinte não pode simplesmente escolher ao seu critério o programa ou projeto que será beneficiado. Os recursos podem somente ser direcionados ao Fundo que julgar mais pertinente (Nacional, Estadual ou Municipal).

Um artigo importante dessa lei estabelece a figura do gestor dos recursos captados: “Artigo 4º da referida Lei: ‘É competência do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa – CNDI gerir o Fundo Nacional do Idoso e fixar os critérios para sua utilização’.” (Brasil, 2010:1).

Ao estabelecer o Conselho Nacional do Idoso como gestor dos recursos do Fundo, essa lei introduz outro parceiro na condução das políticas públicas dirigidas para a velhice. Governo, iniciativa privada e Conselho passam a constituir a gestão tripartite dos problemas e desafios decorrentes do envelhecimento da população.

O gestor, na verdade, assume uma importância maior na medida em que é ele que decidirá, em última instância, em quais áreas, projetos e ações serão aplicados os recursos arrecadados. A propósito, quem é o Conselho?

## **Os Conselhos do Idoso e a Gestão dos Fundos**

Os Conselhos do Idoso são órgãos deliberativos, consultivos, fiscalizadores e propositores de políticas e serviços voltados à população idosa. A implantação dos conselhos do segmento idoso, assim como de outras áreas (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente e outros) atende a uma antiga demanda social, manifesta pelos movimentos populares das décadas de 1970 e 1980 (Brandt, 1983; Sader, 1988). A Constituição Federal, promulgada sob o espírito da redemocratização do país, pode ser considerada como marco fundamental destas organizações, prevendo a participação de diferentes segmentos da sociedade na gestão do Estado.

Desta forma, os Conselhos do Idoso foram sendo implantados em todos os níveis da federação. Via de regra, sua composição conta com representantes do poder público, nomeados pelas chefias das pastas executivas e por membros da sociedade civil organizada. O conceito de sociedade civil é um ponto chave de discussão. De acordo com leis que criam e regulam os conselhos, o termo sociedade civil designa, na maioria dos casos, profissionais e representantes de instituições prestadoras de serviços ao segmento idoso.

Vale aqui destacar, que a grande parte destas instituições estão diretamente atreladas ao Estado, pois recebem recursos públicos estabelecidos por convênios municipais, estaduais e federal.

A composição do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, disposta pelo Decreto nº 5.109, retrata bem esta realidade:

Art. 3º. O CNDI tem a seguinte composição, guardada a paridade entre os membros do Poder Executivo e da sociedade civil organizada:

I – um representante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e de cada Ministério a seguir indicado:

- a) das Relações Exteriores;
- b) do Trabalho e Emprego;
- c) da Educação;
- d) da Saúde;
- e) da Cultura;
- f) do Esporte;
- g) da Justiça;
- h) da Previdência Social;
- i) da Ciência e Tecnologia;
- j) do Turismo;
- l) do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- m) do Planejamento, Orçamento e Gestão; e
- n) das Cidades;

II – quatorze representantes de entidades da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, com atuação no campo da promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, que tenham filiais organizadas em, pelo menos, cinco unidades da Federação, distribuídas em três regiões do País.

§ 1º Os representantes de que trata o inciso I, e seus respectivos suplentes, serão indicados pelos titulares dos órgãos representados.

§ 2º Os representantes de que trata o inciso II, e seus respectivos suplentes, serão indicados pelos titulares das entidades representadas [...] (Brasil, 2004:2)

Como se pode observar no inciso II do artigo 3º do Decreto 5.109, o conceito de sociedade civil compreende um determinado estrato da sociedade: representantes de entidades prestadoras de serviços, determinadas categorias profissionais e ONGs. Paradoxalmente, os próprios idosos acabam alijados destes Conselhos, excluídos da gestão das políticas que lhes interessam. O lugar que, pelo espírito da Constituição Federal em seu tom de promoção da cidadania, deveria ser majoritariamente ocupado pelos idosos, acaba sendo tomado deles por aqueles que se interpõem como seus representantes e porta-vozes.

Bobbio (1987:34), valendo-se do pensamento marxista adotado por Gramsci, esclarece que o termo ‘sociedade civil’ designa os grupos dominantes que exercem o comando e domínio direto em toda a sociedade, influenciando o Estado, as políticas e a lei. De acordo com o referido autor, a sociedade civil é representada por grupos hegemônicos que se empenham em estruturar uma ordem político-econômica atrelada aos seus próprios interesses.

Esta noção de sociedade civil, explanada pelo ator em tela, parece bastante apropriada para se entender a composição dos Conselhos do Idoso.

Se o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa ocupa uma posição de destaque como gestor do Fundo, não significa que Estado e Iniciativa Privada fiquem numa posição mais recuada, porque eles reaparecem no próprio Conselho na figura dos representantes do poder público e da chamada “sociedade civil” instituída por lei. O que efetivamente resulta dessa aparente divisão tripartite de poder entre governo, setor privado e Conselho do Idoso é o enfraquecimento dos próprios idosos como atores sociais e como gestores das políticas que lhes afetam diretamente, posto que são aliçados do suposto canal de participação popular a eles destinados constitucionalmente.

Resumidamente, é plausível afirmar que o Fundo se alinha aos poderosos instrumentos de gestão da velhice controlados por forças e interesses diversos radicados no poder do Estado e por corporações que dominam a organização social, excluindo e até impedindo que outras forças, sobretudo aquelas emanadas da socialidade comum (Maffesoli, 1987) e dos próprios idosos, participem de uma composição política para gestão dos destinos da velhice.

A complexidade e instabilidade das relações sociais, políticas e econômicas, impulsionadas pela fluidez do mundo contemporâneo, foram estabelecendo mudanças acirradas no Estado e em suas formas de manter o controle e a ordem econômica (Sant’Ana, 1999). Dentre elas destacamos a implantação de estratégias menos perceptíveis de gestão populacional, na qual se insere a figura dos Conselhos na atualidade. Estes dispositivos são sorrateiramente embutidos em discursos ideológicos que sustentam e legitimam funções sociais, direitos e deveres políticos destinados aos cidadãos comuns, dando assim impressão de vigência plena de um Estado de direito, democrático. De tais discursos ecoam termos como “protagonista” e “protagonismo social”, nomenclaturas comumente utilizadas no campo da literatura, empregadas para designar personagens de uma história, responsáveis pelo desenrolar de um enredo. Traduzidas para a realidade política vivenciada no país, fazem parte de uma produção discursiva, incrustada nos aparelhos ideológicos do Estado, visando persuadir a população de que “figurantes” do cenário sócio-político vêm desempenhando o papel de protagonistas. O aparecimento das figuras dos “movimentos sociais”, das Ongs, do Terceiro Setor, das Conferências Setoriais no bojo das mudanças que ocorreram na organização política do Estado ao longo segunda metade do século XX, alterou significativamente a gestão das políticas públicas, sendo celebradas, por alguns, como fortalecimento da chamada “sociedade civil” e como surgimento e projeção de novos atores sociais (Pinto, 2006; Scherer-Warren 2006). Por outro lado, tais medidas podem ser compreendidas como uma sofisticação dos mecanismos de dominação das elites para assegurar a hegemonia do capital (Montaño, 2002).

Com a constituição de 1988, a ideia de participação popular na gestão do Estado foi bastante disseminada, assim como a crença de que a descentralização administrativa, que teve a municipalização como sua principal estratégia, daria mais eficiência aos serviços prestados, racionalizaria a aplicação de recursos e diminuiria a corrupção pela maior facilidade que a população teria para fiscalizar os gestores públicos. Os Conselhos teriam um papel crucial nesse processo de democratização da sociedade. No entanto, como mostram os Conselhos dos Idosos, acabaram sendo dominados por corporações de todo tipo que passaram a impor interesses de partidos políticos, organizações religiosas, Ongs, categorias profissionais, associações filantrópicas e tantas outras forças que agem efetivamente como protagonistas no

lugar do idoso, transformando-o em mero espectador das cenas e acontecimentos que o afetam diretamente. Os demais Conselhos, como o da Saúde e da Assistência Social, não são diferentes e possuem uma influência social ainda maior, porque se articulam a organizações de serviços afeitos a toda população, como é o caso do SUS, ou serviços nevrálgicos como é o da assistência à população pobre, tida como potencialmente perigosa e de risco social.

Os diversos conselhos que já vinham se constituindo como instâncias burocráticas<sup>4</sup> do Estado (Andrade, 2007), tenderão a se tornarem, paradoxalmente, ainda mais superficiais e decorativos, com o novo papel de gestor de recursos financeiros.

Com a implantação do Fundo do Idoso, iniciar-se-á uma disputa entre os setores interessados em angariar recursos para o segmento da infância e adolescência e aqueles outros empenhados na atração desse tipo de recursos para o segmento da velhice. Tal situação será bastante propícia para que os dois segmentos sejam posicionados como adversários na disputa pelas migalhas que lhe serão destinadas pelas sobras do excedente do lucro ou dos impostos ao que empresários e governo podem dar-se ao luxo de renunciar. Não bastasse uma possível luta de cunho fraticida, o que cada segmento conseguir arrecadar acabará nas mãos daqueles que se colocam como mediadores entre as fontes de recurso e os idosos ou que oferecem serviços especializados.

## Considerações Finais

O Brasil, conhecido como ‘país do futuro’, ‘país do desenvolvimento’, ‘país jovem’, passa por uma revisão de si, não apenas em âmbito etário-populacional, mas, sobretudo, nas políticas de gestão de populações do Estado. Espraia-se, no horizonte brasileiro, uma nítida tendência (mesmo que tímida) de deslocamento do alvo das políticas públicas de atenção às crianças e adolescentes, para as pessoas de mais idade. A criação dos Fundos Municipal, Estadual e Nacional do Idoso retratam bem esta realidade, pois se outrora existia apenas o fundo da criança e do adolescente, passa a se estruturar agora, o Fundo do Idoso.

O exame crítico dessa Lei, situada no contexto em que será implementada e no qual gerará efeitos na vida dos idosos, permite visualizar um cenário nem tanto positivo para os idosos, como sugere uma leitura mais ingênua e uma apreciação apressada. Sob as melhorias no plano dos serviços oferecidos aos idosos, que seguramente advirão da injeção de recursos, virão também os efeitos dos interesses das partes envolvidas na captação e gestão de tais recursos: poder público, iniciativa privada e Conselhos dos Idosos. É nesse campo de forças que se decidirão, em última instância, o futuro da Lei, sua materialização e ressonâncias na vida dos idosos alcançados por ela.

Como a Lei em questão ainda não foi implantada, poderíamos finalizar nossa análise alertando sobre algumas práticas que poderiam se acentuar na busca e gestão dos recursos financeiros advindos do fundo que será criado. Práticas que poderão, paradoxalmente, enfraquecer ainda mais a figura do idoso como protagonista social e a dos Conselhos como canais legítimos de participação dos idosos nos seus destinos e no da sociedade como um

<sup>4</sup> De maneira geral, os conselhos do idoso são compostos por membros do poder público e da sociedade civil vinculada a instituições prestadoras de serviço que recebem recursos públicos, estando diretamente vinculadas as governanças. Tal composição acaba atribuindo-lhes um caráter burocrático, transformando-os, em alguns casos, em verdadeiras extensões do Estado. Estas ocorrências colocam em dúvida os discursos oficiais que vinculam essa instâncias aos avanços da democracia no Brasil.

todo. No campo de forças que se constituirá em torno da gestão do Fundo do Idoso será imprescindível, como forma de aprimoramento das relações e gestões democráticas, que o segmento dos mais velhos, criado por estratégias biopolíticas, possa fazer frente e se contrapor a outras potências. É preciso ponderar que o mais importante não é oferecer uma parafernália de serviços para a velhice, como pensam filantropos, profissionais interessados em ampliar sua presença no mercado de serviços, gestores públicos preocupados em se promover politicamente, empresários em busca de dividendos e tantos outros que buscam promover seus interesses pessoais, corporativistas ou setoriais, a expensas dos mais velhos. É preciso sim que os idosos se fortaleçam, em todos os planos da vida, principalmente, no plano político, possibilitando a eles o efetivo exercício da cidadania a começar pela autonomia na defesa de seus direitos, mediante os canais que lhes são assegurados, e gestão dos recursos e serviços que venham a conquistar.

É, sobretudo, necessário fazer da gestão do Fundo um instrumento de promoção do protagonismo social dos idosos, de fortalecimento da imagem do idoso como sujeito, de reconhecimento da velhice como categoria social, enfim, utilizar esses recursos e, principalmente, a gestão deles, como meio de exercício da cidadania e de empoderamento dos idosos no cenário social.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Andrade, Gabriella Rieverges Borges de. (2007). *A Dinâmica da Participação da Sociedade Civil em Conselhos de Políticas Sociais no Município de Pirai*. Tese de Doutorado, Programa de Estudos Pós Graduated em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz.
- Bauman, Zigmund. (1998). *O mal estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Beauvoir, Simone. (1990). *A Velhice*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Berman, Marshall. (1998). *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Blikstein, Isidoro. (1983) *Kaspar Hauser ou a fabricação da realidade*. São Paulo: Cultrix.
- Bobbio, Norbert. (1987) *O Conceito de Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Graal.
- Brandt, Vinicius Caldeira. (1983). Da resistência aos movimentos sociais: a emergência das classes populares em São Paulo. Em Paul Singer, & Vinicius Caldeira Brant (Orgs.), *São Paulo: o povo em movimento*. São Paulo: CEBRAP.
- Brasil. (1988). *Constituição Federal do Brasil*. Brasília: Assembleia Constituinte.
- Brasil. (2004). *Decreto nº 5.109*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2007). *Plano Nacional de Implementação das Deliberações da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa*. Brasília: Presidência da República, Secretária Especial dos Direitos Humanos.
- Brasil. (2010). *Lei nº 12.213*. Brasília: Presidência da República.
- Calligaris, Contardo. (1992). *Hello Brasil*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- Ceneviva, Walter. (2004). Estatuto do Idoso, Constituição e Código Civil: A Terceira Idade nas Alternativas da Lei. *Revista A Terceira Idade*, 15(30), 7-23.
- Correa, Mariele Rodrigues. (2008). *Uma Cartografia do Envelhecimento na Contemporaneidade: a velhice e a terceira idade*. Dissertação de Mestrado, Programa de Estudos Pós Graduated em Psicologia. Assis, São Paulo: Faculdade de Ciências e Letras de Assis.
- Debert, Guita Grin. (1999). *A Reinvenção da Velhice: Socialização e Processos de Reprivatização do Envelhecimento*. São Paulo: Edusp, Fapesp.
- Foucault, Michel. (2001). *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Loyola.
- Foucault, Michel. (2005). *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.
- Foucault, Michel. (2008). *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes.
- França, Sonia A. Moreira. (2004). O deficiente mental e a experiência de si. Em Sônia A. M. França e cols. (Orgs.), *Estratégias de Controle Social*. São Paulo: Arte e Ciência.
- Groisman, Daniel. (1999). *A infância do asilo*. Dissertação de Mestrado, Programa de Estudos Pós Graduated em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Haddad, Eneida Gonçalves de M. (1986). *A Ideologia da Velhice*. São Paulo: Cortez.
- Haddad, Eneida Gonçalves de M. (1993). *O Direito à velhice: os aposentados e a previdência social*. São Paulo: Cortez.
- Harvey, David. (1992). *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola.

- IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. (2007). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Justo, José Sterza, & Rozendo, Adriano da Silva. (2010). A velhice no Estatuto do Idoso. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 10(02), 471-479.
- Maffesoli, Michel. (1987). *O Tempo das Tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Montaño, Carlos. (2002). *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez.
- Néri, Anita L. (2005). As Políticas de Atendimento aos Direitos da Pessoa Idosa no Estatuto do Idoso. *Revista A Terceira Idade*, 16(34), 7-25.
- Parahyba, Maria Isabel, & Veras, Renato. (2008). Diferenças sociodemográficas no declínio funcional em mobilidade física entre os idosos no Brasil. *Ciência Saúde Coletiva*, 13(4), 1257-1264.
- Pinto, Célia Regina Jardim. (2006) As ONGs e a Política no Brasil: Presença de Novos Atores. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 49(3), 651-613.
- Rozendo, Adriano da Silva. (2009) *Construção Social do envelhecimento e experiências da velhice*. Dissertação de Mestrado, Programa de Estudos Pós Graduated em Psicologia. Assis, São Paulo: Faculdade de Ciências e Letras de Assis.
- Sader, Eder. (1988). *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Sant’ana, Raquel Santos. (1999). A trajetória histórica do serviço social e a construção do seu projeto ético-político. *Serviço Social e Realidade*, 8(1), 73-88.
- Scherer-Warren, Ilse. (2006). Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, 21(1), 109-130.
- Veras, Renato Peixoto. (1994). *Pais jovem com cabelos brancos: a saúde do idoso no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

- Recebido em 23/12/2010.
- Revisado em 14/08/2011.
- Aceito em 23/02/2012.