



Universidade Federal Fluminense

Instituto de Ciências Humanas e Filosofia

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**ENTRE O IDEAL E OS RESULTADOS DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS
CONSELHOS PÚBLICOS: A INTERAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE NO CASO DO
CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA ENTRE
2009-2017**

Apresentado por:

MARCOS LUIZ VIEIRA SOARES FILHO

Niterói

2018

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG

S676e Soares Filho, Marcos Luiz Vieira
Entre o ideal e os resultados da trajetória histórica dos
conselhos públicos: a interação Estado-sociedade no caso do
Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa entre
2009-2017 / Marcos Luiz Vieira Soares Filho ; Ari de Abreu
Silva, orientador. Niterói, 2018.
158 p.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Niterói, 2018.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGCP.2018.m.11216738645>

1. Participação social. 2. Relação Estado sociedade. 3.
Relações. 4. Neoinstitucionalismo histórico. 5. Produção
intelectual. I. Título II. Silva, Ari de Abreu, orientador.
III. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências
Humanas e Filosofia.

CDD -

MARCOS LUIZ VIEIRA SOARES FILHO

ENTRE O IDEAL E OS RESULTADOS DA TRAJETÓRIA
HISTÓRICA DOS CONSELHOS PÚBLICOS: a interação Estado-sociedade no
caso do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa entre 2009-
2017

Dissertação submetida ao Corpo Docente do
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal Fluminense como parte dos
requisitos necessários à obtenção do título de Mestre
em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ari de Abreu Silva

Niterói
2018

Marcos Luiz Vieira Soares Filho

**Entre o ideal e os resultados da trajetória histórica dos conselhos públicos: a
interação Estado-sociedade no caso do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa
Idosa entre 2009-2017**

Dissertação submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ari de Abreu Silva (orientador)
UFF

Prof. Dr. Claudio de Farias Augusto
UFF

Prof^ª Dr.^a. Dayse Assunção Miranda
UERJ

Niterói

2018

À minhas irmãs.

AGRADECIMENTOS

Possuo enorme dívida de gratidão à minha família – Marcos, Cristina, Julia e Ana Luiza. Sem eles, certamente, não poderia ter executado este trabalho. O esforço em incentivar e apoiar, em todos os sentidos possíveis, paciente e constantemente, foi e será sempre essencial. Destes, devo agradecer especialmente à minha irmã Julia e ao Kleber, apoiadores diretos deste trabalho e de toda a minha trajetória acadêmica. E também ao meu pequeno sobrinho, Milton, que me concedeu tanto de seu tempo com suas brincadeiras, momentos de descanso e descontração que inesperadamente cederam ideias importantes, em meio aos brinquedos de montar, carrinhos, bonecos e risadas.

À minha companheira, Mayara, que me acompanhou por boa parte desta fase, e que continuará a me acompanhar.

Aos amigos presentes nesta trajetória, não coincidentemente os mesmos de caminhos anteriores, Júlio, Thiago, Washington, aqueles da “república”...

No rol de amigos, agradeço também à “família Sokka”, pelos incentivos e pelas oportunidades de diálogo. À Daisaku Ikeda, pelo ensinamento de sempre procurar as expressões vivazes de humanidade, soterradas e tão sufocadas pelas complexidades do meio social. Este trabalho não teria os contornos que tem, sem esse princípio.

Não posso me esquecer daqueles que se empenham arduamente para a consecução de políticas mais justas para nossos idosos: os membros e conselheiros do CEDEPI, que com tanto conhecimento, generosidade e competência não só permitiram que eu acompanhasse seu trabalho, como também se mostraram sempre tão solícitos.

Agradeço ao corpo docente da UFF, que muito adicionou à minha formação. Especificamente, ao professor Ari de Abreu, pela orientação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População brasileira por faixa etária (%) - 1872-2010.....	68
Gráfico 2 - População brasileira por faixa etária - 1872-2010.....	68
Gráfico 3 - Projeção de evolução da população idosa (%) em relação ao total da população entre 2010 – 2050.....	69
Gráfico 4 - População idosa (%) por estado - 2010 e 2015.....	69
Gráfico 5 – Distribuição da população idosa (%) por estado no Brasil.....	70
Gráfico 6 – Composição relativa da população residente total, por sexo e grupos de idade – Brasil – 1991/2010.....	71
Gráfico 7 - Evolução das legislações relativas a população idosa - 1974-2017	78
Gráfico 8 - Proporção de eleitores inscritos nas eleições e população total entre 1955-1990 (%).....	96
Gráfico 9 - Evolução dos tipos de relação observados entre 2009 e 2017 (%).....	137
Gráfico 10 - Construção de relações fortes e quantidade de mandatos exercidos por cada entidade - 2009-2017.....	142
Gráfico 11 - Média da quantidade de relações fortes exercida por cada grupo - 2009 a 2017.....	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Reuniões ordinárias observadas entre 2009-2017.....	85
Tabela 2 - Total de relações por tipo e densidade das redes entre 2009-2017.....	136
Tabela 3 - Total de relações e densidade das redes – somente entre governamentais e sociais - 2009-2017.....	137

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Transformações da legislação do CEDEPI-RJ Entre 1991-2000.....	60
Quadro 2 – Relação das instituições presidentes do CEDEPI-RJ.....	61
Quadro 3 – Categorização de leis e decretos relativos à pessoa idosa.....	77
Quadro 4 – Condições de uma conjuntura (crítica?) no Brasil.....	87

LISTA DE IMAGENS

Figura 1 - Rede do CEDEPI entre 2009 e 2011.....	130
Figura 2 - Rede dos atores societais do CEDEPI - 2009-2011.....	131
Figura 3 - Rede dos atores governamentais do CEDEPI - 2009 e 2011.....	131
Figura 4 - Rede do CEDEPI - 2011-2013.....	132
Figura 5 - Rede dos atores societais do CEDEPI – 2011-2013.....	132
Figura 6 - Rede dos atores governamentais do CEDEPI – 2011-2013.....	133
Figura 7 - Rede do CEDEPI - 2014-2015.....	133
Figura 8 - Rede dos atores societais do CEDEPI - 2014-2015.....	134
Figura 9 - Rede dos atores governamentais do CEDEPI – 2014-2015.....	134
Figura 10 - Rede do CEDEPI entre – 2016-2017.....	135
Figura 11 - Rede dos atores societais do CEDEPI - 2015-2016.....	135
Figura 12 - Rede dos atores governamentais do CEDEPI – 2016-2017.....	136

RESUMO

SOARES FILHO, Marcos Luiz V. Entre o ideal e os resultados da trajetória histórica dos conselhos públicos: a interação Estado-sociedade no caso do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa entre 2009-2017. Niterói, 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense.

As instituições de participação (IPs) são legados da retomada da democracia no Brasil na década de 1980. Os conselhos públicos foram pensados enquanto esferas interacionais que possibilitassem a canalização dos interesses da sociedade aos processos decisórios. Entretanto, a literatura da área tem problematizado este ponto, tornando oportuna a pergunta: como a trajetória histórica dos conselhos influenciou a formação de relações entre atores estatais e sociais? O objetivo deste trabalho é compreender a influência da formação histórica dos conselhos sobre a possibilidade de negociação dialógica entre tais atores por meio de relações. O recorte é feito sobre a trajetória das políticas para o envelhecimento populacional, que possuíam como princípio a concessão de direitos sociais e políticos. No contexto de instauração desta agenda de políticas é criado o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa-RJ (CEDEPI-RJ). Adota-se uma perspectiva metodológica dupla: uma histórica e outra relacional. O neoinstitucionalismo histórico, focado em explicar a conjuntura crítica da qual se originaram as IPs e a trajetória posteriormente legada. A interpretação histórica dos fenômenos é explicada pelo destrinchamento das “condições permissivas”, das “condições produtivas” e dos “mecanismos de reprodução” (SOIFER, 2012). Estes conceitos permitem observar a forma como novas instituições se mantêm no tempo, após uma conjuntura crítica, e que mecanismos permitem tal anexação ao quadro político. Portanto, a abordagem histórico-institucional observa os incentivos e restrições à formação institucional do CEDEPI. A abordagem relacional conceitua sociológica e politicamente a “relação” como um vínculo entre atores, que tece redes de influência e de trânsito de ideias e recursos. Portanto, a partir da Análise de Redes Sociais (SCOTT, 2000; HANNEMAN; RIDDLE, 2005) no CEDEPI, entre 2009 e 2017, foi observada a densidade das relações entre os atores estatais e os sociais. Conclui-se que os mecanismos de reprodução se viram prejudicados por aspectos conjunturais do período, que desestimularam a participação institucionalizada, mesmo que não extinguindo o conselho: a fragmentação da representação de interesses (VIANNA, 1998), tornando o conselho uma via possível, mas não preferencial de participação; o neoliberalismo, que transfere as funções para a sociedade e omite responsabilizações por parte do Estado (DAGNINO, 2004); resultantes que definem a viabilização da participação como uma política de governo (ROMÃO, 2015). Ao passo que as redes observadas demonstraram uma grande variação – decrescente – da densidade. O que significa que a participação em órgãos colegiados é viável e pode ser efetiva em níveis micropolíticos, mas não está estruturalmente construída no processo decisório do envelhecimento populacional no CEDEPI.

Palavras-chave: Participação social. Relação Estado sociedade. Relações. Neoinstitucionalismo histórico.

ABSTRACT

SOARES FILHO, Marcos Luiz V. Entre o ideal e os resultados da trajetória histórica dos conselhos públicos: a interação Estado-sociedade no caso do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa entre 2009-2017. Niterói, 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense.

Participatory institutions (IPs) are legacies from democracy's return in 1980's Brazil. Public councils were thought to be interactional spheres that made social and states' interests connected. However, the produced literature on the field has had problematizing this point, making way for the question: how the councils' historical path influenced the formation of relations between those actors? This dissertation's goal is to understand the historical path on the possibilities of dialogical negotiation between state and society through relation-building. We focus on the populational ageing rights policy sector, in which among its principle there was the implementation of social and political rights. In the context of populational ageing policy sector Council of Elderly Rights Defense (CEDEPI-RJ) was created. We adopt a double methodological perspective: one historical and other relational. Historical Neoinstitutionalism is focused on explaining the critical juncture in which IPs were generated and its legacies. Historical interpretation of the phenomena is explained by the unraveling permissive, productive conditions and the mechanisms of reproduction (SOIFER, 2012). These concepts allows to observe how new institutions are kept in time, after a critical juncture, and which mechanisms allowed it to attach to a political framework. Historical institutional approach sees the incentives and restrictions to the participation quality in CEDEPI. A relational approach conceptualizes sociologically and politically the relation as a bond between actors, which draws networks of influence and the exchange of ideas and resources. Therefore through Social Networks Analysis (SCOTT, 2000; HANNEMAN; RIDDLE, 2005), in CEDEPI between 2009 and 2017, it was observed networks' density between social and states actors. We concluded that mechanisms of reproduction were corrupted by junctural aspects, which discouraged the institutionalized participation, even though they have not extinguished the councils: fragmentation on the interest representation (VIANNA, 1998) made the council one possible venue, but not the preferential one to people to participate; neoliberalism, which transferred functions to society and omitted the state responsiveness (DAGNINO, 2004); that defined participation possibilities as a government' policy (ROMÃO, 2015). As the observed networks shows a big variation – decreasing – on densities. Which means that participation in forum is possible and might be effective in micro political levels, but they are not structurally built in the policy process of populational ageing and elder people rights.

Keywords: *Social participation. State-society relations. Relations. Historical Neoinstitutionalism.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACEPI	Associação Cearense Pró-Idoso
ANG	Associação Nacional de Gerontologia
ADPERJ	Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro
ASAPREV-RJ	Associação dos Aposentados e Pensionistas da Previdência Social do Rio de Janeiro
CBCISS	Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais
CEDEPIRJ	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa Rio de Janeiro
CF	Constituição Federal
COBAP	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
DPGE	Defensoria Pública Geral do Estado
FórumPNEIRJ	Fórum Permanente da Política Nacional e Estadual do Idoso do Rio de Janeiro
FUNDEPI	Fundo para Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
IPs	Instituições de participação
MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
PNI	Política Nacional do Idoso
PNPS	Programa Nacional de Participação Social
SBGG	Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SEESQV	Secretaria de Estado de Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida
SEEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SESC-SP	Serviço Social do Comércio de São Paulo
SESDEC	Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil
SESEG	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SETUR	Secretaria de Estado de Turismo Esporte e Lazer
SETRAB	Secretaria de Estado de Trabalho e Renda
SETRANS	Secretaria de Estado de Transportes

SNPS

Sistema Nacional de Participação Social

UNATI-UERJ

Universidade Aberta da Terceira Idade da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 PROCESSOS DECISÓRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTADO EM AÇÃO.....	20
1.1 Políticas Públicas no Brasil.....	26
1.2 Neoinstitucionalismo da escolha racional e sociológico.....	28
1.3 Neoinstitucionalismo Histórico.....	31
1.4 Teorias de grupos e redes: instituições e relações.....	40
2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DECISÃO: OS MOVIMENTOS SOCIAIS EM AÇÃO.....	46
2.1 Movimentos sociais: os agentes da participação.....	49
2.2 A efetividade das instituições de participação nas políticas públicas.....	53
2.3 Instituições de participação: hibridismo e fronteira.....	55
2.4 O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.....	59
3 O CAMPO DE POLÍTICAS PARA O ENVELHECIMENTO NO BRASIL.....	63
3.1 Observações demográficas sobre o envelhecimento.....	67
3.2 Trajetória das políticas – da previdência social ao envelhecimento.....	71
4 ANÁLISE DE REDES SOCIAIS E METODOLOGIA.....	79
4.1 Fundamentos e trajetória da Análise de Redes Sociais.....	79
4.2 A construção das redes no caso CEDEPI (2009-2017).....	83
5 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS PÚBLICOS.....	86
5.1 Condições permissivas: a reabertura democrática da década de 1980.....	88
5.1-2 Agenda e pressão internacional.....	99
5.2 Condições produtivas: as novas formas de participar.....	102
5.2-1 Os movimentos de aposentados e pensionistas e as associações técnico-científicas....	105
5.3 Mecanismos de reprodução: institucionalização dos conselhos e a Política Nacional do Idoso.....	118
5.4 Relações Estado-sociedade no CEDEPI (2009-2017).....	130
CONCLUSÃO.....	143
REFERÊNCIAS.....	149

INTRODUÇÃO

Este trabalho procura compreender a relação entre o processo histórico de formação das instituições participativas, dos conselhos públicos, e seu papel na construção de vínculos entre o Estado e a sociedade.

Os conselhos públicos, criados em grande parte por volta dos anos 1990, são demandas por participação, da sociedade civil, sustentadas desde a década de 1970. O contexto da emancipação da democracia nos anos 80, culminado na “Constituição Cidadã”, é o ápice e a matriz das diversas formas de participação institucionalizada. A história dos movimentos sociais neste período é marcada por demandas relacionadas à expansão dos direitos políticos.

Os conselhos públicos são instituições sociopolíticas condicionadas pelo seu histórico, que embasa de forma ideacional seus propósitos. Os conselhos conformam-se, portanto, como instituições com o intento de flexibilizar as fronteiras entre o Estado e a sociedade civil organizada. “Flexibilizar” significa aproxima-los, diante do papel de formulação de políticas públicas, de forma que estas se tornem menos centralizadas pelo Estado, e mais controladas pela sociedade.

O estudo destas instituições está numa área de conceitos limítrofes, que torna um tanto dúbia a noção de separação completa entre Estado e sociedade – ao passo que imaginar uma associação plural, facilitada e direta entre ambos também corre o risco de não se adequar à realidade. O primeiro problema teórico que emerge é o de como conceituar a posição da sociedade nos processos decisórios. Uma literatura preocupada com a dimensão sociológica e antropológica da organização dos movimentos sociais, da participação e da democracia, omitiria o pano de fundo político da decisão – o “gargalo” de acesso do agente social ao estatal.

Por outro lado, uma perspectiva política que parte dos processos decisórios e do Estado, em relação à como a sociedade pode e tende a afeta-lo, potencializa uma localização da sociedade civil nas políticas públicas. Nesta dissertação, o esforço realizado é o de observar se há – e como há – “sociedade civil” nos processos decisórios. No contexto dos conselhos públicos, esta presença pode ser observada por meio das relações estabelecidas entre os atores da sociedade civil organizada e burocratas ou políticos.

A questão a ser posta não é a de compreender um dos condicionantes da permeabilidade estatal, que poderia afetar as políticas: como se constituiu, historicamente, uma instituição

portadora do papel de construir grupos integrados entre Estado e sociedade? Ademais, como esta função tem sido cumprida na atualidade¹? Para respondê-la, nosso objeto de estudo é a história e a formatação institucional do CEDEPI e as redes ali elaboradas. Portanto, observou-se nesta dissertação a trajetória histórica da formação dos conselhos públicos, desde o fim da década 1980, associado ao seu papel em viabilizar conexões entre atores estatais e sociais.

No século XX abundaram estudos sobre as possibilidades e limites da interação entre os representantes e os representados nas instituições democráticas. Do “elitismo democrático” de Schumpeter, o retorno à questão por Pateman (1995), até a teoria dos movimentos sociais na cena pública (AVRITZER, 2002), os debates explicitaram as possibilidades e impossibilidades de integração entre ambos. A “participação” pode ser entendida, neste quadro, como as formas pelas quais a sociedade se faz presente diante dos mecanismos institucionais do Estado, podendo ser representativamente dada, ou de formas mais diretas. No contexto brasileiro, a demanda por mecanismos mais diretos fez-se concretizada, sob a forma dos conselhos, interessados em recondicionar as formas interacionais.

Uma série de estudos tem considerado o aspecto híbrido dos conselhos, seja como finalidade pela qual foram criados (GOHN, 2011; DAGNINO, 2004; CÔRTEZ, 2014) – de conexão – seja pelo efeito causado: a criação de esferas específicas, nem totalmente públicas, nem plenamente estatais (CORNWALL; COELHO, 2007; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Estes estudos advogam que os conselhos criam um novo repertório de participação, num espaço sociopolítico inovador onde se desenrolam relações, negociações e atividades específicas.

Em função das dimensões institucionais e relacionais como determinantes do hibridismo, objetivou-se nesta dissertação observar a constituição histórica dos conselhos e como ela tem determinado a formação de relações entre grupos e comunidades de políticas. O neoinstitucionalismo histórico (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; FALLETI; FIORETOS; SHEINGATE, 2016; HALL, 1992; HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 1992; THELEN; STEINMO, 1992;) nos aponta a relevância do processo constitutivo das instituições como

¹ Apesar de importante, não nos questionamos aqui o papel representativo dos conselhos, que envolveria “pontos de vista” diversos: “[...] diante do excesso de conselhos setoriais previstos na Constituição Federal de 1988 [...] questionar o potencial de sua natureza efetivamente democrática, quer do ponto de vista da sua representação, quer do ponto de vista da sua capacidade de ser um fórum efetivo de negociação de conflitos de interesses e de capacidade de se chegar a decisões que representem algo que vá além da negociação da somatória de interesses particulares dos segmentos ali representados; isso quando não se transformam em meros rituais de decisão burocrático-administrativa dos gestores de plantão [...]” (COHN, 2011, grifo nosso). Das duas possibilidades, nos aproximamos mais da segunda.

determinante de sua realidade no momento presente. Por esta razão investiga-se se essa trajetória constrói – ou não – a relação entre atores estatais e sociais nos conselhos públicos.

A conjuntura crítica (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007) observada por volta dos anos 80 é que permitiu a rearticulação das instituições, de forma a inserir as participatórias na cena pública. As noções de participação dos movimentos sociais se viram impulsionadas pelo conturbado período da reabertura democrática, caracterizado pela mudança gradual do regime militar e pela crise econômica da “década perdida”.

Entretanto, as reformulações institucionais de uma conjuntura crítica podem não ser sustentáveis ao longo do tempo, significando o seu definhamento. Neste sentido, Soifer (2012) observa como as conjunturas podem gerar – efetivamente – novas formatações institucionais. Para tanto, o autor elabora três conceitos: condições permissivas; condições produtivas, e; mecanismos de reprodução. A primeira condição diz respeito aos aspectos contextuais que caracterizam a “criticidade” da conjuntura, são as razões pelas quais é possível que haja mudança. A segunda observa a ação – intencionada ou não – dos agentes do quadro político na persecução de seus interesses, em aproveitamento das oportunidades. Esta condição é que dá forma e conceito ao que será criado. Por fim, os mecanismos de reprodução observam por quais meios e mecanismos a instituição recém-criada na conjuntura permanece, diante da competição com a ação de outros sujeitos e eventos aleatórios.

O objetivo da análise histórica consiste, precisamente, em descobrir os traços desta conjuntura crítica, suas condições permissivas, produtivas e os mecanismos de reprodução (SOIFER, 2012) que possibilitaram – ou não – a alteração da relação estado-sociedade por meio dos conselhos públicos. Ênfase especial é dada aos elementos que permitam sua reprodução, pois, como veremos, tornou-se problemática, apesar da inovação observada. A relação entre ambos pode ser percebida a partir da lógica da construção de grupos, coalizões e redes intermediados institucionalmente.

Foi feito recorte sobre um setor de políticas específico: o do envelhecimento populacional. As mudanças da concepção cultural e social do “velho” inseriram novas categoriais sociais na cena pública, a do idoso e a da terceira idade (DEBERT, 2007; PEIXOTO, 2007), que por sua vez inauguraram uma nova agenda de políticas. Antes da concepção de tais categorias culturais de idade, a preocupação das políticas se voltava ao trabalhador envelhecido, egresso do mercado de trabalho – o aposentado. A política associada a ele, portanto, concentrava-se na de

concessão da aposentadoria. Esta noção singularizada sobre a questão do envelhecimento possui o marco convencional de início na Lei Elói Chaves, de 1923, e predomina até os anos de 1980.

Nesta década, os movimentos sociais de aposentados, pensionistas e as associações gerontológicas especializadas atuaram politicamente alertando e evidenciando o surgimento do envelhecimento populacional no país. O movimento evidenciou que a terceira idade e o idoso não são apenas sujeitos que envelheceram, mas uma identidade e categoria social ativa com interesses e demandas de políticas mais amplas do que a previdenciária.

A tais demandas e interesses associam-se aqueles por melhores condições sociais, implementação de políticas de bem-estar, pelo reconhecimento simbólico do idoso como sujeito ativo da sociedade e em favor de possibilidades de participação direta nos processos de formulação das políticas demandadas. Estas demandas resultaram na Política Nacional do Idoso, de 1994, na formação de conselhos em vários estados e na efetivação da agenda política do idoso. Dentre tais conselhos situa-se o do Rio de Janeiro, o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDEPI), criado efetivamente em 1996, associado ao Fórum Permanente da Política Nacional e Estadual do Idoso (PNEI-RJ).

O CEDEPI pode ser entendido como a cristalização das demandas do período da redemocratização, representando as novas possibilidades institucionais de inclusão social nos processos decisórios.

Recorreu-se a observação das reuniões do Fórum e do CEDEPI no ano de 2017, análise documental e elaboração de redes. As redes são o principal recurso metodológico aplicado e representaram os graus de conexão no interior do CEDEPI entre 2009 e 2017. Paralelamente, foi observado o desenvolvimento histórico, nos conceitos já mencionados, do setor de políticas para o envelhecimento populacional até o estabelecimento dos conselhos.

Este trabalho é organizado em cinco partes, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo são observadas as teorias sobre os condicionantes dos processos decisórios de políticas públicas e sua absorção particular no Brasil, em que pese a necessidade de uma análise processual das mesmas. Especifica-se o arcabouço teórico a ser aplicado ao explicar o processo histórico das políticas sobre o envelhecimento populacional: o neoinstitucionalismo histórico, as transformações institucionais influentes sobre as relações entre atores.

No segundo capítulo é revisitado o debate sobre as possibilidades de uma democracia participativa e a representativa. Ali está colocada a construção conceitual de “sociedade civil” e

“Estado”, além do que significa falar de uma relação entre ambos. Por fim, o capítulo aborda a organização e aspectos do caso específico em estudo, o CEDEPI-RJ.

Na terceira parte analisamos as políticas sobre a questão do envelhecimento populacional no Brasil, desde as previdenciárias até as dirigidas à terceira idade. Enfatiza-se a mudança conceitual da interpretação do tema. O texto engloba a noção sociocultural do envelhecimento e das categorizações de idade, associadas a símbolos e significados, tão essenciais para os novos paradigmas de políticas do setor. Além do aspecto qualitativo do setor, aborda também a mudança demográfica observada no Brasil.

O quarto capítulo introduz as considerações metodológicas da Análise de Redes Sociais (SCOTT, 2000) e especifica os processos de técnica de pesquisa aplicados nesta dissertação. Desta forma, o capítulo explica os conceitos mais relevantes do método e como foram aplicados para a obtenção dos sociogramas neste trabalho.

O quinto capítulo apresenta os resultados da análise histórica da trajetória das políticas sobre o envelhecimento e identifica os conceitos elaborados por Soifer (2012) na realidade brasileira: a conjuntura crítica, as condições permissivas e produtivas; e os mecanismos de reprodução. Neste íterim, aborda o quadro da instauração dos conselhos e os sentidos, favoráveis e contrários, de sua instauração; bem como associa estas dinâmicas históricas repletas de entraves às redes constituídas no conselho, entre 2009 e 2017, revelando seu formato, densidade e padrões.

1 PROCESSOS DECISÓRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTADO EM AÇÃO

Este capítulo busca compreender o que é o campo de pesquisa em políticas públicas enquanto uma subdisciplina da Ciência Política; e como, e com que finalidade, esta área de estudo é assimilada no Brasil. Para tanto, se traça, brevemente, a trajetória da área, por meio dos “pais fundadores”, a fim de evidenciar como seus temas de pesquisa contribuem para a gradual formação da subdisciplina. Por fim, define-se o estudo das políticas públicas como o ramo da Ciência Política que analisa os mecanismos internos estatais, onde se localizam os condicionantes da ação governamental – de onde se desenvolvem teorias diversas a explica-la.

O estudo sobre políticas públicas caracteriza-se pela objetivação da pesquisa sobre as ações estatais, a *policy*², e sua consideração como fenômeno político. A ação prática dos estados é entendida como a externalização de seus fatores e mecanismos internos, que permitiria observar, portanto, suas formas e características. O estudo de políticas públicas, na perspectiva da Ciência Política, redonda em conhecer os processos internos da decisão, de forma a revelar e caracterizar seus condicionantes.

Entretanto, esta forma de compreensão do objeto de pesquisa não se origina de forma linear. Durante a década de 1940 a 1960 muito se falava sobre as políticas promovidas pelo Estado, assunto comum entre políticos, economistas, administradores, jornalistas, bem como se desenvolviam escolas de pesquisa sobre o tema nos EUA e na Inglaterra (notadamente no primeiro). Isto se deve a necessidade histórica: no pós-II Guerra Mundial ocorre, nos países europeus e nos EUA, uma expansão das funções estatais, que passa a responsabilizar-se por uma aceção ampla de bens públicos por meio de uma administração racionalizada (HAM; HILL, 1993; DELEON, 2006).

Os estudos sobre políticas não eram “propriedade” epistemológica de nenhuma linha de pesquisa acadêmica ou de órgão estatal. Sua consolidação na Ciência Política norte-americana insere-se neste contexto de pluralidade de interpretações sobre o fenômeno, tendo origem a partir de estudos behavioristas e intenções de aplicabilidade técnica.

O behaviorismo focalizava as “[...] constelações específicas de estruturas sociais que produziam a forma de votar, a interação dos grupos de interesse ou o tipo de sistema partidário estudado [...]”, no qual: “O sistema político era usualmente visto como parte de uma corrente de eventos vindos do social para o comportamento político.” (JOHN, 1999, p.3, tradução nossa). Neste sentido, a dimensão da política não possuía autonomia explicativa. O Estado seria considerado como agente refletor de estímulos externos, não constituindo um corpo de ação autônoma.

Por outro lado, os estudos sobre as políticas afiliados ao campo da administração pública voltavam seu olhar para a criação de eficiência e de avaliação das medidas estatais. Trata-se de

² *Policy*, em John (1999) caracteriza-se de forma fechada, como um plano normativo elaborado com a intenção de regular o comportamento, decisão e ação em determinado setor de política. Embora esta seja a tendência conceitual na literatura estadunidense, as políticas podem ser compreendidas de forma mais generalizada e ampla, dizendo respeito a ações locais e específicas além da regulação.

um campo técnico, interessado em criar estruturas estatais inteligentes e eficientes, no qual as medidas tenham o maior aproveitamento possível.

Neste contexto de ambiguidades conceituais e metodológicas surge a primeira matéria elaborada especificamente para a compreensão das políticas, a saber, a *policy science* e a *policy analysis*. Associada a demanda histórica mencionada, a matéria possuía um papel inicial de “aconselhamento” dos governantes, uma função pragmática de descobrir as melhores estratégias de ação. A *policy science* idealizada por Lasswell (1936) possui rigor científico, além de interesses e premissas bem delineadas:

Especificamente, Lasswell quis criar uma ciência social aplicada que agiria como uma mediadora entre acadêmicos, tomadores de decisão governamentais e cidadãos ordinários, por meio da provisão de soluções objetivas para problemas que amenizariam ou minimizariam [...] a necessidade de debates improdutivos sobre assuntos de relevância no momento. (FISCHER, 2003, p.3 apud DELEON, 2006, p.40, tradução nossa).

A partir da concepção deste objeto de estudo, Lasswell contribui para a focalização da *policy* como elemento relevante e autônomo, fundando a *policy analysis*.

Lasswell (1936) ainda se filiava a uma perspectiva behaviorista, “[...] considerando que os elementos importantes a serem analisados se baseavam no comportamento dos indivíduos” (MARQUES, 2013, p.26). Desta forma, o aspecto calculista dos agentes suprimia a explicação do que Lasswell percebera apenas de esquelha - o contexto social e político. Entretanto, apesar de ignorar a autonomia das dinâmicas sociopolíticas no Estado, o autor torna o estudo sobre as políticas um tópico relevante.

Os demais autores tidos como “pais fundadores” da disciplina desenvolvem conceitos e perspectivas implementadores do estudo da decisão racional dos atores. De forma geral, as contribuições de Lasswell (1936), Simon (1947, 1957), Easton (1965) e Lindblom (1959) caminham no sentido de aumentar a independência dos fatores políticos em relação à racionalidade e a psicologia dos agentes.

Na mesma direção que Lasswell, Simon (1947, 1957) segue teorizações acerca do papel da racionalidade do indivíduo na tomada de decisão. Entretanto, sua contribuição é crítica a uma ideia de racionalidade “pura”. Isto significa que, embora os agentes se esforcem em escolher as melhores opções, sua racionalidade é limitada (*bounded rationality*) pela complexidade do ambiente, por informações incompletas ou imperfeitas e limites de tempo e recursos (SOUZA, 2006):

Essa interpretação se afasta da ideia de que decidir significa otimizar, ou de que seria possível planejar ou mesmo escolher de forma sinóptica, considerando todas as alternativas em todos os cenários, visto que todo o processo é influenciado pelas limitações da cognição humana, assim como pelas condições organizacionais que cercam a decisão, denominadas de “estrutura do ambiente da decisão” por Simon (1945). (MARQUES, 2013, p.26).

O ambiente em torno da decisão envolve uma miríade de problemas e soluções disponíveis, o que torna impossível que o agente considere todas elas e aja diante de uma escolha detidamente pensada.

Percebe-se que os estudos de Simon (1947, 1957) centralizavam a racionalidade (limitada) e o comportamento dos atores como explicadores da decisão e da eficiência estatal. O que reforça uma ideia geral do behaviorismo, da acentuação do caráter unilinear e imediato do conceito de decisão: o ator “pensa” e decide, como uma sequência linear e lógica que se finda no ato de “decidir”. Marques (2013) reitera este traço nas produções de Simon, para quem “[...] a centralidade da decisão em seu quadro conceitual é tão grande que para ele o ciclo das políticas [...] incluiria apenas ‘inteligência, desenho e escolha’, terminando, portanto, antes mesmo do início da produção concreta das políticas, e se restringindo à preparação e à tomada de decisão.” (p.27).

Easton (1965) contribui com a expansão da ideia de “decisão” para algo esparsa no tempo e dependente da ação de outras instâncias e agentes, acarretando importante acréscimo de complexidade à ideia. Tal contribuição se dá a partir do aprimoramento da ideia dos “ciclos de políticas”. Cada etapa do ciclo – formação de agenda, formulação, implementação, avaliação - descreve uma série de decisões com efeitos imprevisíveis. A isto o autor chamou de “*web of decisions*” (EASTON, 1953, p.130), ou seja, uma série de decisões feitas por atores e esferas diferentes, cujo resultado imprevisível demanda novas decisões em outras etapas, resumindo a “vida” da política pública a uma sequência de ações relativamente descontroladas.

Sob os ciclos de políticas agem também outros elementos do sistema político e da sociedade, que determinam as suas dinâmicas e as decisões estatais. O foco das análises de Easton recai sobre a interação dos *inputs* de cada sistema (político e social) sob o sistema da *policy*: “As políticas públicas, em especial, seriam explicadas pelas interações entre o sistema de políticas, o sistema político e os demais sistemas, no decorrer de ciclos de produção de políticas.” (EASTON, 1953 apud MARQUES, 2013, p.27). Os impactos desta ideia:

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton,

políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. (SOUZA, 2006, p.24).

A ideia de ciclo constitui mais uma crítica a ideia generalista da “decisão”, bem como problematiza a singularidade da escolha individual como principal fator definidor da ação estatal, diante da complexidade do quadro político.

A teoria de Easton, apesar de possibilitar tais conclusões sobre os limites anteriores da literatura da *policy analysis*, mantém latente a não consideração da autonomia do fator político inerente ao Estado como um explicador de suas ações. O foco explicativo do por que de suas ações, como foi evidenciado, está na influência de elementos externos ao “*policy system*”, vindo da sociedade ou do aspecto sistêmico da política. Esta esfera (política), entretanto, não é considerada como natural às dinâmicas estatais, residindo em outras esferas.

Lindblom (1959, 1979), associado ao incrementalismo, elabora uma teoria cáustica à racionalidade e a ação individual dos agentes. O seu trabalho, intitulado *The Science of Muddling Through*, denota que a tomada de decisão pelos governantes é confusa e pouco pautada pela racionalidade. A expressão *muddle through* porta esta ideia, significando “*to manage to get through something awkwardly*” (AMMER, 2003). O papel limitado que cabe à razão é calcular as possíveis perdas (impactos imprevistos) diante do alto custo de sua reversão, estimulando os indivíduos a uma ação contida, baseada em experiências anteriores e *feedback*.

O processo de escolha foi denominado por Lindblom (1959) de *successive limited comparisons*. Nele, os decisores confiam mais na experiência e decisões passadas, já estruturadas, do que em teorias e conhecimentos que visassem a otimização das ações. As escolhas se dariam baseadas em comparações das alternativas possíveis diante das características do *status quo*, ou seja, o que é possível de se executar, com o menor risco possível.

Nesta teoria ocorre também um aparelhamento não consciente das escolhas entre as diversas agências: “*For when decisions are only incremental - closely related to known policies, it is easier for one group to anticipate the kind of moves another might make and easier too for it to make correction for injury already accomplished.*” (LINDBLOM, 1959, p.86). Uma vez que elas evitam revolucionar os valores e objetivos de um setor, as agências potencializam a cooperação e construção de alternativas que não surpreendam as demais.

A partir das contribuições do incrementalista, a decisão se consolida como um processo multidimensional: ela se prolonga no tempo, incluindo a importância do passado e das tradições;

inclui as ações de várias agências ao mesmo tempo, coletivizando a ação; anula a possibilidade da racionalidade, no sentido já observado, e do cálculo como absolutos definidores da decisão.

A influência dos debates dos “pais fundadores” se manifesta no pós-1970. É quando se remodelam os estudos sobre a *policy*, redirecionados ao ambiente condicionante da ação estatal, repleto de estruturas sociais e políticas autônomas. Ou seja, nos processos internos do Estado habitam dinâmicas e lógicas de negociação próprias, que por sua vez determinam as suas ações e a sua caracterização. O estudo do “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1987 apud MARQUES, 2013, p.24) e da “caixa-preta do Estado” são, finalmente, instaurados, como um olhar para dentro de uma esfera óbvia, mas jamais estudada.

A definição de John (1999) corrobora estes traços:

Research on policy seeks to understand how the machinery of the state and political actors interacts to produce public actions. The subject focuses on the decisions that create the outputs of a political system, such as transport policies, the management of a public health service [...]. No less important is how these decisions produce changes outside the formal political system, like the effective use of transport, rising levels of health [...]. The main tasks of the subject are to explain how policy-making works and to explore the variety and complexity of the decision-making process. (p.1).

Ao que Dye (2013) complementa:

Policy analysis is concerned with "who gets what" in politics and, more important, "why" and "what difference it makes". We are concerned not only with what policies governments pursue, but why governments pursue the policies they do, and what the consequences of these policies are. (p. xi).

Ambos concordam com Cochran et al. (2009), que sintetiza os aspectos mais importantes da substância das políticas públicas. Conclui que elas são um curso de ação tomado por um governo para resolver uma questão pública. Mais que isso, este curso de ação, executado por atores políticos é envolto por fatores sociológicos e culturais. Neste rumo, cabe a este novo campo científico determinar a natureza e as interações destes fatores.

A definição da *policy* como um curso de ação (ou processo) ressalta uma dimensão importante: existe um objeto concreto, expresso de várias formas – a ação governamental, uma superfície translúcida e materialmente expressa em regulamentos ou leis. Porém, o que a torna uma subdisciplina da Ciência Política é uma segunda dimensão: a das interações e determinantes abstratos ou concretos inerentes a este processo, como as relações, ideias, instituições e conceitos políticos profundamente enraizados neste objeto.

Da perspectiva do desenvolvimento da área de políticas, demonstrada neste capítulo, são construídos alguns princípios gerais: a decisão não é unilateral nem atemporal; o seu contexto, os atores e instituições envolvidas, importam; nem tampouco a decisão se dá num momento singular

e específico. Estas duas observações redundam em considerar as políticas como envolvidas por um “*policy process*”³. A ideia de processo destaca a multidimensionalidade e a pluralidade de fatores potencialmente explicadores da ação.

Mesmo que behavioristas, após as contribuições dos “pais fundadores” os estudos de *policy* se tornam férteis à Ciência Política, em função de terem possibilitado perceber uma necessidade de pesquisa: o interior do Estado. Ao passo que as políticas podem ser entendidas como problemas associados a soluções técnicas, a *policy analysis* tende a considerar os processos de políticas como conflituosos e intrincados. Conforme avançavam, os estudos deixavam claro uma incapacidade explicativa sobre esta dimensão da *policy*, repletos de dificuldades em abordar como se constroem dinâmicas políticas de funcionamento autônomo no Estado.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No Brasil, o campo de estudo sobre as políticas públicas responde a uma questão de pesquisa conectada aos estudos tradicionais sobre o estado brasileiro na Ciência Política. De acordo com Arretche (2003), Souza (2003) e Marques (2006) há uma necessidade de os estudos sobre *policy* superarem os paradigmas analíticos das análises políticas predecessoras.

As análises dos “brasilianistas” sobre a política e o estado brasileiro tendem a resultar em conceitos qualificadores e explicativos generalistas, pautados em observações teóricas e “macro” analíticas. Desta forma, é dispensado da análise o estudo dos processos internos do Estado, que permitiriam uma observação metodológica e teoricamente guiada, e também minuciosamente dirigida, focalizada no seu funcionamento prático, em detrimento a heranças históricas imutáveis ou comportamentos culturalmente adquiridos. Souza (2003) define este problema da seguinte forma:

O problema diz respeito ao uso de rótulos que muitos estudos continuam dando às políticas públicas no Brasil, em especial às políticas sociais. Ainda muito influenciadas por uma visão de que o Brasil é, por excelência o território de fenômenos como clientelismo, paroquialismo, patrimonialismo e outros tantos “ismos”, todos pouco lisonjeiros, muitas análises continuam sendo norteadas por eles. No entanto, e até onde tenho conhecimento, não temos respostas empírica e teoricamente embasadas de como esses rótulos, se de fato existem, se manifestam e quais suas consequências para as

³ Compreendendo a ideia de “processo de políticas” para além de um ciclo de formação de agenda até a avaliação, exaltando nela seu aspecto longitudinal determinada por fenômenos diversos não lineares, complexos.

políticas públicas. Um trabalho importante como o de Edson Nunes (1997), por exemplo, sobre as quatro gramáticas que convivem na burocracia pública brasileira, não teve continuidade entre nós. Há realmente uma convivência dessas gramáticas? Algumas predominam em determinadas políticas públicas, enquanto outras formas de intermediação de interesses (tecnocráticas, insulamento burocrático, redes sociais) guiam outras políticas, como as mais voltadas para a área econômica? Precisamos parar de repetir o que muitos brasilianistas defendem sobre a forma pela qual o Estado brasileiro e suas políticas públicas funcionam, para investigarmos a fundo tais fenômenos. Acredito que devemos urgentemente incorporar na nossa agenda de pesquisa o papel desses fenômenos nas políticas públicas. (p.18).

Arretche (2003) corrobora a questão, acrescentando:

O crescente interesse por essa temática [políticas públicas] está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais – resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado –, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais – seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. (p.7).

Desde 2003 a literatura sobre políticas públicas tem respondido positivamente a tal necessidade de pesquisa, e tem ampliado os conhecimentos sobre os processos estatais. Sobre diversos objetos de pesquisa, tem avançado em explicações teórica e metodologicamente guiadas – inclusive a da participação sociopolítica (CÔRTEZ, 2014; AVRITZER, 2010, 2011) sobre a definição da ação estatal.

Os estudos sobre o “estado em ação” ou sobre a “caixa preta do estado” adquirem importância peculiar no Brasil, em comparação a sua emergência nos países anglo-saxônicos. Evitando uma comparação entre eles, cabe dizer, apenas, que a caracterização dos estudos de políticas no Brasil apresenta uma formatação específica, em função do reconhecimento da necessidade de se compreender os processos e o funcionamento estatal.

A interpretação e encaixe peculiar dos estudos de políticas no Brasil possibilitaram uma interpretação majoritariamente “politizada”. Se a trajetória deste campo de pesquisa foi pautada, nos EUA ou Europa, pela mescla entre o caráter analítico *versus* o prescritivo, mantendo-se uma análise duplamente focada ainda hoje; no Brasil, sua inserção favoreceu a hipertrofia da análise dos mecanismos políticos no Estado brasileiro⁴. Desta forma, a preocupação do campo, no Brasil,

⁴ Naturalmente, os estudos sobre *policy process* é compartilhado também com outras disciplinas, como a Administração Pública e as Ciências Econômicas, mas o enfoque aqui é particular sobre a Ciência Política. Na qual a apropriação do campo das políticas não exclui ou limita a inserção do mesmo em outros setores.

se voltou para uma compreensão do *modus operandi* estatal, vinculada a construção de “biografia” e teoria do Estado brasileiro.

Os impactos desta associação forte entre políticas públicas e Ciência Política no Brasil, se destacam pela ampliação das teorias e variáveis explicativas sobre a ação estatal. Portanto, atualmente os estudos se interessam em conhecer o papel de instituições, trajetórias históricas, forças socioeconômicas, ideias e discursos. As interpretações das instituições de participação não ficam excluídas, como será observado no capítulo seguinte.

1.2 NEOINSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL E SOCIOLÓGICO

A teoria neoinstitucional, comum a partir da década de 1980, associava a alocação de poder, objetivos, interesses e crenças do agente (preocupações comportamentalistas) a condicionantes estruturais - típicos dos institucionalistas. O que já demarcaria uma ruptura com os preceitos comportamentalistas, que conduziram os estudos da Ciência Política às bases do neoinstitucionalismo racional e histórico (THELEN; STEINMO, 1992, p.4; PERES, 2008, p.62; OSTROM, 1991)⁵.

A ascensão neoinstitucional é uma inversão analítica na díade conceitual comportamento-instituição⁶: nos estudos behavioristas o comportamento é posto como variável explicativa e geratriz das instituições; ao passo que a ascensão do novo institucionalismo significou a observação de como as regras institucionalizadas geravam e moldavam comportamentos. Com isto quer-se destacar que o eixo conceitual comportamento-instituições não são excluídos da Ciência Política. Ao contrário, persistem, embora tivessem sido invertidos para a centralização da instituição como objeto.

⁵ Subdividimos aqui a teoria da escolha racional nestas duas vertentes, baseado em divergências vistas na literatura. John (1999) considera que as abordagens atentas para o peso das instituições e condicionantes estruturais fazem parte, ainda, da teoria da escolha racional associada a psicologia ou a economia, o que outros autores, como Dye (2013) e Steinmo e Thelen (1992) definem como ramo do neoinstitucionalismo (da escolha racional, como área da Ciência Política).

⁶ Com importância notável à dualidade entre rupturas e continuidades, que marcam a construção do neoinstitucionalismo como “herdeiro” de premissas importantes do comportamentalismo. Este ponto é perceptível no trabalho de Peres (2008) sobre a história desta teoria.

Ostrom (1991, p.239) define com clareza a dualidade instituição-comportamento: “*Rather than conceptualizing rule-governed choice as more important than rational choice, a general approach would attempt to explain how both rules and anticipated consequences affect behavior and outcomes.*”. Como resultado desta dualidade, têm-se estudos sobre como as preferências individuais e coletivas, os objetivos dos atores, suas motivações racionalmente construídas e etc. interagem com o tecido institucional no qual estão imersos. Este ponto é essencial para marcar um afastamento gradual ao comportamentalismo e caracterizar os estudos neoinstitucionais.

O behaviorismo foi uma teoria oriunda da Psicologia, de impacto nas Ciências Humanas em geral no século XX. Por conseguinte, este denominador comum possibilitou uma maior comunicação e troca entre elas. Destarte, torna-se difícil estabelecer fronteiras claras entre estudos comportamentalistas, da teoria da escolha racional econômica ou da Ciência Política. A “confusão” se propaga também para os estudos neoinstitucionais, classificação problemática que Hall e Taylor (2003) procuram elucidar.

Hall e Taylor (2003) tratam da problemática questão da origem e classificação das versões do neoinstitucionalismo. A primeira coisa que se deve ter em mente, dizem eles, é que esta não é uma teoria unificada, e, sim, plural. Ela apresenta vários autores com interesses de pesquisa e referências conceituais diversas. Entretanto, o esforço dos atores é o de gerar uma classificação e interpretação da origem deste ramo de estudo da Ciência Política.

De onde surgem pelo menos três versões do neoinstitucionalismo, o da escolha racional, o sociológico e o histórico. Em comum, apresentam a crítica ao behaviorismo, ao se voltarem para “[...] o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.” (HAL; TAYLOR, 2003, p.194), mas com pressupostos e referenciais bem diversos. Duas questões são fundamentais para os neoinstitucionalistas: (i) como o comportamento dos atores estão relacionadas as instituições; e (ii) como se pode explicar as dinâmicas institucionais (estabilidade, mudança, criação, etc.).

O problema da formação de maiorias, presente no teorema de Arrow (1951 apud PERES, 2008), atesta o dilema de ações coletivas em formarem preferências coerentes e racionais, que descrevessem padrões estáveis. Isto em função da pluralidade de interesses e cálculos em jogo a serem organizados por uma coletividade. A continuidade deste problema na Ciência Política estadunidense encontra-se nos estudos sobre o Congresso – que, ao contrário do que se esperava,

produzia padrões e tipos de decisões estáveis. O que estaria por trás deste fenômeno? (HALL; TAYLOR, 2003, p.202).

Nesta teoria as instituições seriam encaradas como catalizadoras da formação de ações coletivas. Elas dariam forma ao elemento volátil que é a racionalidade individual, por meio do estabelecimento de procedimentos e do fornecimento de informações. O “procedimentalismo” pinça pautas e questões; restringe tópicos problemáticos para a unidade; permite o exercício da coordenação pelas lideranças, implementando a uniformidade de ações. Em geral, “[...] esses trabalhos buscam explicar como os regulamentos do Congresso afetam o comportamento dos legisladores e por que foram adotados [...]” (HALL; TAYLOR, 2003, p.204).

A contextualização dos indivíduos frente a condicionantes que o inserem num contexto, social e político, é o que caracteriza a essência dos estudos das Ciências Sociais. Apesar da agência e do potencial “revolucionário” que cada indivíduo porta, não se pode ignorar o ambiente político em que ele finca raízes. Por esta razão, os neoinstitucionalismos, não só o racional, ascendem como um resgate de questões essenciais das Ciências Humanas, frente a princípios planificadores como o *homo economicus*.

O neoinstitucionalismo sociológico do fim da década de 1970 é marcado pela crítica as interpretações funcionalistas das instituições sociais. Esta crítica ancora-se na negação de que as diversas estruturas, como burocracias, empresas, escolas, grupos, etc., exerçam papéis como o da organização ou regulação social. O que não implica desconsiderar a influência do meio institucional na vida dos sujeitos, mas, numa alteração da natureza desta influência. Portanto, as instituições estariam mais associadas a cultura, e os agentes, movidos por símbolos e valores. Sobre as instituições estatais técnicas, a influência de teor mais cultural do que racional explica que os sujeitos seguem tradições, costumes e agem de forma coerente com o pensamento comum em seu meio (HALL; TAYLOR, 2003, p.208).

A questão de pesquisa do neoinstitucionalismo sociológico, portanto, se dá em conhecer os padrões culturais institucionalizados e seus impactos na visão de mundo dos indivíduos, e conseqüentemente, nas organizações e resultados políticos. Desta forma estão em análise, muitas vezes comparativa transnacional, concepções culturais de Estado e mercado na determinação de políticas como transportes e educação; bem como semelhanças interestatais e a forma como padrões culturais favoreceram a adoção de formas de produção capitalistas e etc. (HALL; TAYLOR, 2003, p.208).

É natural pressupor que os níveis de autonomia da ação humana considerada em cada vertente gerariam resultados virtuais visíveis na sociedade. Portanto, o neoinstitucionalismo sociológico explicaria por que as sociedades e as decisões políticas tendem à manutenção de suas ordens predominantes. O indivíduo contextualizado nas normas sociais de seu tempo tenderá a produzir menos mudança no *status quo*, fiel aos padrões ideacionais e culturais de seu ambiente.

Ao mesmo tempo, este tipo de análise permite explicações voltadas à agência individual. Ela acaba por abrir espaço para a expansão do papel de ideias na consolidação de interesses, antecipando debates sobre o papel específico deste fator nos resultados de políticas, como do Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 1984) e dos paradigmas de políticas de Hall (1992), por exemplo. Elas também abrem espaço para explicar como determinadas decisões se pautaram em ideias anteriores, dando prosseguimento a tradições. Em síntese, quer-se dizer que muitas das propostas do neoinstitucionalismo, não só sociológico, são continuadas em outros modelos e teorias de relevância, mesmo que sejam usualmente classificados sobre outras categorias.

1.3 NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O neoinstitucionalismo histórico origina-se a partir da crítica a teoria de grupos, tendente ao pluralismo, predominantes entre 1960 e 1970, por um lado, e dos estudos estruturo-funcionalistas, por outro. Da primeira teoria, aceitou a ideia de que a interação de grupos em disputa pelo domínio político é essencial para a compreensão da política. Entretanto, rejeitou a autonomia explicativa concedida a ação estratégica das coalizões, afirmando a importância de se considerar as restrições institucionais que lhes são imputadas. O que revela a preocupação em como a organização institucional arranja e dispõe o poder e estabiliza relações assimétricas: como a organização institucional da comunidade política privilegia certos interesses em detrimento a outros? (HALL; TAYLOR, 2003).

O estruturo-funcionalismo é outro ramo de influência, associado a leituras neomarxistas, que compreendem a “comunidade política como um sistema global de partes que interagem” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195), regulada pela organização institucional a estruturar o comportamento dos atores e resultados políticos. Diante do estudo das estruturas o estado ganha

importância, conceituado como um arranjo institucional organizador dos tipos e resultados de conflitos entre grupos e classes (HALL; TAYLOR, 2003, p.195).

De modo geral, o que é considerado como “instituição”?

De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e officiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas (HALL; TAYLOR, 2003, p.196).

Depreende-se que o conceito é aberto e pouco normativo: em sentido amplo, instituição é tudo que estrutura relações e ordena o poder, de forma a gerar estímulos ou restrições sobre os agentes políticos, interesses, estratégias, ideias, etc.

A partir do conceito, podem-se destacar quatro traços gerais característicos do neoinstitucionalismo histórico: (i) compreende a relação instituição-comportamento individual (traço válido para os três neoinstitucionalismo); (ii) o neoinstitucionalismo nunca considera apenas o peso das instituições como explicadoras dos resultados políticos, mesclam-nas a variáveis como ideias, racionalidade, grupos, etc.; (iii) o funcionamento e desenvolvimento das instituições explicam as estruturas de poder, as “assimetrias de poder”, ou seja, o fluxo e (des)equilíbrio de poder dado em algum contexto; (iv) possui uma teoria do desenvolvimento institucional pautado em trajetórias e/ou situações críticas (HALL; TAYLOR, 2003, p.196).

O neoinstitucionalismo histórico (NH) trata como instituições formatam as estratégias de ação e objetivos dos atores e influenciam as políticas públicas (*policy outcomes*) - (característica “i”). As instituições exercem o papel de mediar relações (cooperação ou conflito); formatar objetivos e estratégias dos atores; são recursos estratégicos da disputa política; explicam o porquê de haverem resultados imprevistos (em detrimento ao que pressupõe o cálculo dos grupos e indivíduos).

O contexto institucional define as estratégias de ação e interesses, no sentido racional, dos atores. Elas criam caminhos possíveis e impossíveis, restringem ou incentivam certas formas de ação. O que implica em formatar a organização, o arranjo e as relações de poder. Neste contexto o indivíduo possui preferências e estratégias para alcança-las, como postulado pela escolha racional. Entretanto, pesa mais na decisão (e, principalmente, na definição destas preferências e estratégias) as regras e tradições sociais historicamente construídas. Pois o ator não calcula constantemente seus meios e fins, mas tende a seguir e reproduzir o que as estruturas previamente criadas ditam (THELEN; STEINMO, 1992).

Portanto, um ponto crucial para o neoinstitucionalismo histórico recai sobre a formação da preferência (dos objetivos e por que segui-los), de forma a levar em consideração não só a ação, mas também a motivação do ator, que está associada a instituições e tradições previamente construídas. E. g., objetivos de classes dependem mais da relação entre Estado e sociedade – em instituições como partidos ou sindicatos – do que em escolhas racionais (THELEN; STEINMO, 1992, p.8).

Destarte há um alastramento do foco dos estudos no sentido do ator e a sua ação para o contexto da política⁷: são exploradas as variáveis institucionais que influenciam o indivíduo, nas quais pesam o aspecto histórico em sua definição. John define esta lógica da seguinte forma:

Instituições incorporam culturas e decisões políticas passadas. Regras formais e estruturas, acordadas ou introduzidas há muito tempo, influenciam como os atores políticos exercem suas escolhas. São a variedade de tradições incorporadas nas instituições que explicam a complexidade do comportamento político e exploram a complexidade do processo decisório (JOHN, 1999, p.40)

Esta vertente compreende ser necessário o estudo histórico-contextual, para compreender o que os atores estão tentando maximizar e por que buscam este objetivo, em detrimento a outros (THELEN; STEINMO, 1992, p.9). Ao passo que estas motivações e estruturas compelem a certos comportamentos associativos na formação de coligações; bem como pesam na disposição do poder entre estes grupos e instituições.

O neoinstitucionalismo resultou em estudos de instituições intermediárias, como grupos (sindicatos, lobbies, etc.), sistemas políticos e de organização partidária, que estabelecem uma conexão com grandes estruturas, como o capitalismo, o mercado global, classes sociais, etc. Thelen e Steinmo (1992, p.11) exemplificam a integração de níveis analíticos “macro” e “meso” estruturais com o tema da comparação de relações de classes em vários países capitalistas. E.g., embora a Suécia, Inglaterra e EUA sejam capitalistas, as instituições políticas estabelecem regras e formas relacionais entre as classes de maneira muito diversa de um país para o outro.

A teoria neoinstitucional histórica não leva em consideração apenas as instituições – (item ii). Ela considera as relações traçadas entre estas e as demais peças da política, como os atores, coalizões, organizações de poder e etc. De forma que a consequência da existência das instituições é a estruturação do campo político, de forma a afetar os *policy outcomes* (THELEN, STEINMO, 1992, p.12-13). A lógica de causa e efeito nas políticas públicas não são resultados diretos, portanto, da presença institucional, mas sim das pressões por ela geradas sobre a ação dos

⁷ Correspondente ao afastamento à teoria comportamentalista.

atores nas relações e estruturações de poder (característica “iii”) - como Hall (1992) e Immergut (1992) demonstram em suas pesquisas.

Hall (1992) procura entender a transformação das diretrizes econômicas na Inglaterra, na década de 1970, do keynesianismo para o monetarismo. Ele compreende haver neste período uma disputa entre os dois paradigmas de políticas⁸, incentivando medidas políticas inversamente interessadas e orientadas. O que haveria permitido a predominância de uma sobre a outra foram as características institucionais inglesas, em sua forma de reger o conflito e estruturar o fluxo de ideias.

Pode-se falar de dois momentos desta disputa: um favorável à estabilidade das políticas keynesianas; e um segundo quadro, favorável ao monetarismo. O primeiro momento remonta a falta de coalizões formadas em favor de uma alternativa política ao keynesianismo. Inclui o incrementalismo do governo de Edward Heath (1970-74), impossibilitado de cumprir suas intenções iniciais, pendentes ao monetarismo; e também o governo de Harold Wilson (1974), igualmente impotente na mudança de diretrizes. O segundo momento é caracterizado pelo início da ascensão monetarista com o primeiro ministro James Callaghan, em 1976, capaz de afastar as políticas econômicas da primazia keynesiana; e continuada e implementada definitivamente por Thatcher, a partir de 1979 (HALL, 1992).

Em síntese, a estabilidade ou mudança da política econômica inglesa dependeu de ideias, interesses e instituições. O paradigma de política monetarista acabou por construir, gradualmente, uma base e consolidar-se como alternativa política. O que a torna tangenciável e possível. O caráter institucional se revela, na tradição burocrática do *Treasury* inglês, costumeiramente adepto ao paradigma keynesiano, somado a impermeabilidade característica das instituições inglesas a interferências externas (HALL, 1992, p.98). Ao que se soma ao incentivo oriundo do sistema político concentrado em dois partidos, favorável a adoção de uma política inovadora, em tempos de crise, por mais que a burocracia estatal e a opinião pública parecessem avessas a ela – atitude em que o partido opositor havia falhado.

Pode-se observar também a influência dos interesses, da organização, e do poder dos sindicatos entre 1974 e 1979. A fragmentação sindical neste período foi causada pelas proposições do governo trabalhista de Harold Wilson, quando em busca de apoio para aplicação

⁸ *Policy paradigms* são um conjunto de ideias que, em acordo e coerência, acabam por gerar um todo. Advogam uma política, no seu sentido ideacional: suas motivações, justificativas e problematizações (HALL, 1992, p. 91-92).

de políticas de austeridade. A fragmentação deste poder institucionalizado teria fragilizado as bases eleitorais do governo trabalhista (*Labour*), causando sua derrota nas eleições seguintes, que iniciaram o governo Thatcher (HALL, 1992, pp. 99, 107).

Neste trabalho, Hall (1992) norteia o conceito e as características essenciais da instituição:

O conceito de instituições usado aqui se refere às regras formais, ao cumprimento de obrigações e a práticas costumeiras que estruturam as relações entre indivíduos no sistema político e na economia. Instituições podem ser mais ou menos formais, mas, invariavelmente, servem para regularizar o comportamento dos indivíduos que nela operam. (HALL, 1992, p. 96, tradução nossa).

Para além do conceito, é caracterizado esferas de influência institucional. Elas exercem este papel no quadro político em três níveis básicos.

O primeiro nível pode ser chamado de “macro” sistêmico, referente às instituições gerais básicas do sistema político, da democracia nas relações estado-sociedade, às formas de capitalismo e produção econômica, que influenciam a intermediação de interesses de classes e criam diretrizes gerais de políticas. Um nível “meso”, no qual estão alocadas instituições básicas do estado e da sociedade, como formas de organização de interesses trabalhistas (sindicatos), políticos (partidos), e capitalistas (forma de gerenciamento da produção, relações no interior da classe, inserção na economia internacional, etc.). E um nível “micro”, onde estão procedimentos operacionais básicos, regulações, rotinas de agências públicas e organizações inseridas na política, capazes de influenciar ações públicas. São essenciais no arranjo do poder, pois privilegiam certas tendências de ação e criam estratégias para interesses de alguns grupos sociais (HALL, 1992, p.96-7).

Estes mecanismos possibilitam compreender como instituições canalizam (ou bloqueiam) ideias e inovações associadas a interesses de grupos específicos, bem como norteiam as vias possíveis de atuação, sempre contextualizadas a diversos níveis de análise.

Immergut (1992) contribui num sentido semelhante a Hall, ao observar como as instituições alteram o alcance e rumos de determinados interesses na definição de políticas de saúde na Suécia, França e Suíça. Os “pontos de veto” da configuração constitucional e eleitoral geraram “regras do jogo” sobre cursos de ações e estratégias dos grupos e atores, a dificultar ou impossibilita-las, ao passo que incentivou outras estratégias e interesses. Desta forma, os atores disputavam não apenas ideias e interesses, mas também espaço nos poderes institucionalizados, visando alterar as “regras do jogo” ou extrair vantagem delas (THELEN; STEINMO, 1992, p.22).

Aspecto importante para o conceito e aplicação da instituição na análise de Immergut (1992) é a dualidade inserida no entendimento das estratégias de ação e do arranjo institucional. Os interesses dos grupos não dependem da formatação institucional quando da sua caracterização e formação, concedendo maior autonomia a racionalidade do ator. Entretanto, as regras do jogo são essenciais para intermediação (estímulo ou contenção) destas estratégias (IMMERGUT, 1992, p.84).

O item (iv) é essencial para interpretação das instituições históricas: a questão da estabilidade e mudança das instituições - por que e o que causa suas mudanças? Por que permanecem estáveis? Se as instituições são a variável explicativa da ação e estrutura da política, como explicar seu comportamento nestas estruturas? Uma das mudanças observadas neste conjunto teórico, em comparação ao “velho institucionalismo”, é que as instituições são móveis e apresentam influências mutáveis. O que permitiu algum aprimoramento geral da teoria, uma vez notada a crítica sobre a estagnação conceitual do termo instituição.

Nesta linha teórica a instituição é explicada junto às condições circunstanciais de sua produção: “[O neoinstitucionalismo histórico é] tradição de pesquisa que examina como processos temporais e eventos influenciam a origem e a transformação de instituições que governam a política e a economia.” (FALLETI; FIORETOS; SHEINGATE, 2016, p.2). A (trans)formação da instituição no tempo importa para se explicar como ela age no mundo político. O que revela a preocupação em concatenar a história à política:

Analytically, historical institutionalism is distinguished by a conceptual toolbox that draws attention to the role of temporal phenomena in influencing the origin and change in institutions that govern political and economic relations. Scholars emphasize how temporally defined phenomena such as the timing and sequence of events generate formal and informal institutions and how their emergence and change impact public policies and distributions of political authority (FALLETI; FIORETOS; SHEINGATE, 2016, p.2).

O entendimento do tempo e instituição está associado à ideia de permanência e ruptura. Entre os conceitos presentes na teoria em questão, tem-se a dependência de trajetória, as conjunturas críticas e a *intercurrence*. Elas são formas de identificar e descrever o papel temporal na condução política por meio das instituições (FALLETI; FIORETOS; SHEINGATE, 2016, p. 9).

Estes três conceitos variam substantivamente dependendo do autor a trabalhá-los, entretanto, é possível formular noções gerais sobre cada um deles. A conjuntura crítica denota um momento distinto na trajetória de um país, que revela propensão a mudanças institucionais. Em outras palavras, consiste num arranjo circunstancial no qual é possível uma ruptura significativa

com tradições anteriores. As forças atuantes neste contexto, que vêm a superar a tradição, podem conformar um novo padrão, independentemente da manutenção das circunstâncias primitivas. Ou seja, mesmo que as causas iniciais da transformação cessem, a mudança permanece no tempo (FALLETI; FIORETOS; SHEINGATE, 2016, p. 9).

A lógica induzida das conjunturas críticas (ruptura e estabilização) se associa a dependência de trajetória. Esta surge nos estudos econômicos acerca da persistência das instituições, mesmo que não sejam mais necessárias. Sua ideia geral diz respeito a um quadro estável dificilmente reversível. As instituições são constantemente reforçadas (por fatores diversos, como a ação dos indivíduos), tornando-se mais tradicionais e resistentes a novas ideias, instituições ou coalizões. As causas da permanência podem ser acidentais ou propositais, pressupondo-se a racionalidade dos agentes. De qualquer forma, a dependência de trajetória destaca que na relação instituição-tempo predomina a estabilidade (sem ignorar as contradições endógenas óbvias de qualquer período), após o rearranjo das instituições num momento crítico.

A dependência de trajetória e a conjuntura crítica são objetos de estudo inter-relacionados. Em alguns estudos, a combinação de ambos faz entender que as instituições se desenvolvem de forma intercalada, entre períodos de estabilidade (*path-dependence*) e de instabilidade (*critical junctures*) (FALLETI; FIORETOS; SHEINGATE, 2016, p.11). Mas a combinação destes conceitos não esgota o acervo do neoinstitucionalismo histórico. Além dessas concepções complementares, há combinações temporais que injetam e confundem tradições e instituições de origens e tempos diversos. Nesta perspectiva, *intercurrence* pode ser explicado da seguinte maneira:

Questioning representations of political systems as fully formed entities that emerged at one moment in time, they noted that politics typically are comprised of numerous institutions and policies created at different times, each operating according to its own temporal logic. From this perspective, the non-simultaneity of institutional creation generates “mosaics” of institutions and layered structures of authority that cannot be fitted under descriptions of stable or neatly integrated political orders (FALLETI; FIORETOS; SHEINGATE, 2016, p.12-13).

A distinção comum do tempo é desfeita com esta concepção, que incorpora a ideia de um “mosaico institucional” que interfere nos padrões políticos. A pluralidade, portanto, toma conta da lógica dual e impede uma interpretação unilinear.

O grande problema de pesquisa enfrentado pelo neoinstitucionalismo histórico, portanto, é a construção de relações causais entre o passado e o presente – que infere um desafio metodológico e conceitual. Na perspectiva da sucessão entre *path-dependence* e *critical junctures*

no devir histórico, as pesquisas buscam estabelecer como e por que as condições de uma determinada conjuntura resultaram nas condições institucionais posteriores. Por que as instituições estabilizadas obtiveram tal formatação? O que aconteceu nos momentos de perturbação, que interferiu sobre o reordenamento político? Quais foram as resultantes?

Neste ínterim, Soifer (2012) segue a definição de Capoccia e Kelemen (2007) acerca da conjuntura crítica. Contextualizados a estudos que entendem a história institucional como a alternância entre momentos de permanência e momentos de crise (dependência de trajetória e conjunturas críticas), Capoccia e Kelemen (2007) atestam uma falha nos estudos do neoinstitucionalismo histórico. A interpretação acerca do sentido histórico das transformações institucionais tende a supervalorização dos momentos de *path-dependence*. Ou seja, são deveras estudadas as instituições fixadas no tempo, esquecendo-se do processo originário de sua configuração e estabilização.

A partir deste *gap* nas teorias em questão, os autores propõem um sistema que depreenda o conceito e o método interpretativo das conjunturas críticas:

Nas análises institucionais as conjunturas críticas são caracterizadas como uma situação na qual as influências estruturais (isto é, condicionantes econômicos, culturais, ideológicas, organizacionais) sobre a ação política estão significativamente relaxadas, por um curto período, com duas consequências principais: a variedade de ações possíveis abertas aos atores políticos poderosos expande-se substancialmente e as consequências de suas decisões interessadas são, potencialmente, alavancadas. (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p.343, tradução nossa).

Conjunturas críticas são momentos em que as restrições estruturais agentes nas ações de atores políticos e fenômenos contingenciais estão flexíveis ou quase inoperantes – não exercendo seu poder comum de “congelamento” do *status quo*. Logo, é um período em que a possibilidade de mudança se faz presente, a partir da liberdade concedida às ações individuais ou eventos aleatórios, em função das circunstâncias.

A lógica sequencial das conjunturas críticas reside na conclusão deste momento. O fim das possibilidades (*lock-ins*) representa o início de uma nova trajetória com mecanismos e condições próprias. Nela, as restrições e constrangimentos aplicados por instituições se reestruturam sobre novas bases, possuindo o mesmo efeito de congelamento do *status quo* em relação às antecedentes. Pode-se dizer que Soifer (2012) concede maior especificidade ao conceito, ao distinguir a função de cada circunstância nos processos institucionais históricos.

Soifer (2012) procura entender as conjunturas críticas a partir dos seus elementos constituintes, aqueles que criariam possibilidade de alteração institucional:

Este trabalho constrói uma definição de conjuntura crítica baseada não em seus efeitos, mas especificamente naquilo que permite e produz mudança nesses momentos. A distinta marca de uma conjuntura histórica com potencial crítico [de gerar mudanças institucionais] é o afrouxamento das restrições estruturais que permitem que a agência ou contingência configurem divergências do passado, ou entre casos. (SOIFER, 2012, p.1537, tradução nossa).

O que significa, seguindo a crítica de Capoccia e Kelemen (2007), focalizar como objeto de pesquisa os momentos de mudança das conjunturas críticas, e como seus determinantes agem para a criação de novos padrões institucionais.

O autor distingue dois tipos de relações causais numa conjuntura: as condições permissivas e as condições produtivas. O que torna crítica uma conjuntura qualquer é o suavizar das restrições deste período, que por sua vez abre uma “janela de oportunidade” para mudanças: as forças de reprodução das trajetórias anteriores são minadas pelas condições permissivas:

Permissive conditions can be defined as those factors or conditions that change the underlying context to increase the causal power of agency or contingency and thus the prospects for divergence. The mechanisms of reproduction of the previous critical juncture are undermined, and this creates a new context in which divergence from the previous stable pattern can emerge (SOIFER, 2012, p. 1575).

Consequentemente, são aumentadas as chances de que a agência dos atores, ou fatores circunstanciais quaisquer – mesmo que não intencionais – concretize a reestruturação.

Cabe enfatizar que as condições permissivas não são condições suficientes para a transformação institucional, embora sejam necessárias. Uma vez aberta a possibilidade, quem instaura um novo padrão institucional são as condições produtivas: são condições necessárias, embora não suficientes, para a guinada institucional. Estas executam o trabalho concreto de transformação contextual:

Productive conditions alone are insufficient to produce divergence in the absence of the permissive conditions that loosen the constraints of structure and make divergence possible. But once constraints have been loosened, productive conditions shape the outcomes that emerge and are “locked in” when the window of opportunity marked by the permissive conditions comes to a close (SOIFER, 2012, P. 1575).

As condições produtivas atuam definindo as características e formação das instituições. Podem estar associadas a ideias, interesses e grupos ou coalizões. Combinadas, tem-se um quadro de reforma institucional efetiva. Os novos padrões se reciclam, e, no momento em que cessam as condições permissivas, acontecem os *lock-ins* e uma nova trajetória se faz.

Em oposição às conjunturas críticas, há o caso de haverem apenas mudanças políticas incrementais ou nulas. As conjunturas críticas apenas existem na presença de condições permissivas, produtivas mecanismos de reprodução (COLLIER, D.; COLLIER, R, 1991 apud

SOIFER, 2012): estes têm o papel final de garantir o *lock-in*, ou seja, manter as forças das novas instituições e protege-las de regressões ou tendências que levariam a outras direções.

1.4 TEORIAS DE GRUPOS E REDES: INSTITUIÇÕES E RELAÇÕES

A classificação de John (1999) sobre as “teorias de grupos e redes” sintetiza uma gama de estudos sobre as interações de atores, grupos de interesse e coalizões na formação de redes, que embasam as dinâmicas de disputa no processo decisório. Estes estudos foram desenvolvidos por volta da década de 1950 e 1960, típicos da Ciência Política na sua crítica ao “velho institucionalismo”, e enredados pelas disputas entre as teorias elitistas e pluralistas. Logo, estes estudos se concentraram menos nos contextos, no ambiente organizacional ou nas regras tácitas que poderiam circundar a ação e voltaram-se mais às formas associativas tradutoras dos interesses e ideias em jogo – marcados pela autonomia da ação dos atores (JOHN, 1999, p.67-8).

Ao contrário de abordagens ideacionais ou neoinstitucionais, tendentes a associação de mais de uma variável explicativa, a teoria de grupos centraliza a explicação das interações políticas como determinantes do processo decisório. O seu pressuposto geral é que as caracterizações dos grupos e sua formação, em torno de objetivos e interesses, é que definiria os resultados políticos. Desta forma, estressa o padrão informal e não institucionalizado das relações políticas. Por conseguinte, dá a entender que o Estado é arena de disputa a centralizar os diversos grupos, em detrimento a um ente autônomo.

As influências pluralistas sobre alguns trabalhos ocasionam esse “fracionamento” do Estado em grupos, que por sua vez torna impossível identificar filiações de interesses estaticamente cristalizados (por exemplo, públicos ou privados). As relações tendem a uma fluidez maior que o de outras teorias, dados os vários interesses e trocas em jogo, de tal forma que grupos exercem autoridades formais (JOHN, 1999, p. 67-68).

O que não significa que as teorias de grupos ignorem as burocracias, o legislativo ou os partidos políticos. Elas [tais teorias] afirmariam, apenas, que a essência a ser explicada sobre estes elementos consiste no aspecto associativo que os organiza. Neste sentido, ela contribui ao considerar que todos os ramos estatais, todos os grupos, mesmo os técnicos e burocratas, apresentam interesses específicos e existe competição entre eles para sua consecução. Ela se

reveste do conceito relacional e compreenderá os partidos ou burocracias como habitadas por grupos, analisando-os sob tal perspectiva.

Na “teoria de grupos e redes” (HECLO, 1978; SABATIER, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007; RHODES, 2008), o processo decisório é determinado por relações entre um complexo de atores e instituições atuantes num setor de política. Ela tende a expandir a gama de atores envolvidos, originados de esferas governamentais diversas, sendo, majoritariamente, técnicos e políticos, mas incluem também jornalistas, pesquisadores e outros interessados no tema. É a interação dos debates técnicos travados entre eles que definem as políticas.

Coalizões de defesa e subsistemas de políticas (SABATIER, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007); *issue networks* (HECLO, 1978); e comunidades de políticas (RICHARDSON; JORDAN, 1979; RHODES, 2008) são conceitos centrais desta teoria. Em geral, argumentam que ideias e articulações políticas circulam em contexto de disputa, nos quais os atores (de identidades, interesses e afiliações diversas) se aglomeram de acordo com afinidades e interesses em comum, e formam as coalizões.

Estes conceitos-chave referem-se ao setor de política onde se desenrolam as disputas (redes temáticas, subsistemas, etc.); ou aos grupos/atores coligados (coalizões de defesa, comunidades de políticas). Os primeiros dizem respeito a uma área de política, com regras, recursos e instituições próprias que determinam as disputas e a definição de prioridades entre os grupos que a compõem (como saúde, transportes, energia, meio ambiente, etc.).

As primeiras definições destes conceitos estão relacionadas a pequenos centros de ação política, que “[...] aponta para a existência de grupos de atores envolvidos em processos rotineiros de tomada de decisão em uma determinada área de política e que podem permanecer ativos durante longos períodos de tempo.” (CAPELLA; BRASIL, 2015, p.60). Os pontos universais sobre os diferentes empregos dos subsistemas são: consideram um contexto “regional”, logo restrito; de tema especializado em algumas poucas questões; nos quais são conformadas redes onde atores se influenciam e barganham em prol da consecução de seus interesses. A ideia de subsistema pode ser apropriada por teorias com maior ou menor teor elitista ou pluralista, o que vai relativizar o grau de abertura das redes e comunidades.

Hecló (1978) propõe o conceito de *issue network* para descrever os processos decisórios. Ele argumenta que a dimensão técnica e burocrática dos governos atuais tende a ampliar enormemente suas áreas de atuação. Os estados incorporariam diversos níveis (horizontais e

verticais) de governança, organizações, órgãos, burocracias e etc. Portanto, o tema central nesta teoria é a impossibilidade da concentração de poder de forma total em algum indivíduo ou instituição.

O autor propõe a análise dos atores e organizações mais fortes em meio às teias de influência por eles elaborados e, ao mesmo tempo, onde estão imersos. Nesta análise a dinâmica dos determinantes de políticas é fluida. A tal dinâmica associam-se fatores como ideias, “paixões” políticas e identificação. O escopo de condicionantes institucionais, interacionais e subjetivos que guiam o comportamento são expandidos para uma miríade de condições que movem os indivíduos, além de cálculos, e tecem seus vínculos.

As *issue networks* se organizam em torno de temas que seus membros dominam e oferecem expertise sobre; portanto, exercem uma dominância legitimada discursivamente pela técnica sobre o assunto; e a necessidade da especialização faz com que defendam interesses muito mais pontuais sobre as políticas do que grandes interesses gerais. Sua dinâmica interna deixa o debate e a ausência de consenso transcorrer livremente, mesmo assim garantida a relativa estabilidade do grupo.

Issue networks e comunidades de políticas remetem a “habitats” para variados nichos e redes (*webs*) que guiam a o uso do poder:

Ao buscarmos os poucos [sujeitos] poderosos, tendemos a relevar as teias de influência exercidas e provocadas por muitos que guiam o exercício do poder. Estas teias, ou o que chamarei de redes temáticas, são particularmente relevantes para as altamente intrincadas e confusas *welfare policies* em queda nos recentes anos. (HECLO, 1978, p.5, tradução nossa).

E o autor continua:

Uma rede temática é um grupo de conhecimento compartilhado que lida com algum aspecto (ou, como definido pela rede, algum problema) de política pública. Ela tende a ser melhor identificada do que, primeiro, um grupo de atenção compartilhada sobre algo, ou um “público; aqueles [que compõem] nas redes tendem a possuir uma base comum de informações e entendimentos de como compreendem políticas e identificam problemas. (HECLO, 1978, p.450, tradução nossa).

“Redes temáticas” são, portanto, círculos de participantes heterogêneos em identidades, filiações e graus de concordância sobre tópicos. Muitas vezes não se pode precisar onde, ou em quem se inicia e finda uma rede destas. Entretanto, na conceituação de Hecló as redes tendem a possuir um mínimo de coordenação entre si.

Hecló (1978) dialoga com teorias que considerem os processos decisórios como demasiadamente restritos. Esta restrição, por ele criticada, estende-se a dois aspectos: o primeiro em relação a variedade de atores envolvidos, seja no interior do governo ou da mídia, formadores

de opinião e etc.; num segundo sentido, em relação a considerar o resultado político como dependente apenas dos interesses calculistas articulados. Portanto, é uma crítica também aos triângulos de ferro, que deixariam escapar grande parte da complexidade do comportamento dos atores e sua influência política. O autor propõe, ao invés de analisar os triângulos de ferro, que se analisem os atores e as organizações mais fortes em meio à “teias de influência” por eles elaborados e, ao mesmo tempo, onde estão imersas (HECLO, 1978).

A Teoria das Coalizões de Defesa (SABATIER, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007) não consideram apenas o aspecto ideacional das políticas. Ela também leva em conta, com centralidade, o papel da agência de grupos. Muito desta teoria já fora destaca anteriormente, portanto serão destacados apenas mais alguns pontos. Um deles é que os grupos é que agem estrategicamente e se aproveitam de contextos para promoverem suas finalidades. Neste ponto é essencial a ação coletiva organizada, principalmente por considerar a possibilidade de contraposição e resistência por parte de competidores (aspecto mais ressaltado aqui do em Hecllo, 1978). De qualquer forma, a predominância de determinados grupos é que garantem o predomínio de alguma tendência decisória – sistema de crenças.

Por sua vez, as comunidades de políticas percebidas por Richardson e Jordan (1979) são consideradas como integrações das relações entre as burocracias e os atores políticos, no contexto inglês. Estes autores seguem a “regra geral” do conjunto teórico dos grupos ao afirmarem sua centralidade na definição de resultados políticos. Focalizam, especificamente, as relações entre grupos originários do executivo, das burocracias e grupos de pressão intimamente conectados em sistemas de políticas descentralizados - como transporte, educação, etc. A comunidade de política resume-se a integração entre os grupos de pressão e a burocracia, que superam fronteiras institucionais. O argumento final é que há mais decisões, e mais importantes, nas comunidades do que nas “portas fechadas” do parlamento inglês (RICHARDSON; JORDAN, 1979; JOHN, 1999, p.71).

Dois fatores devem ser considerados para compreensão da abertura das comunidades ou redes – questão elitista ou pluralista. Primeiro, que comunidades tendem a envolver um padrão associativo baseado na proximidade, ou seja, os atores se identificam positivamente e agem com alguma coordenação em benefício dos ideais do grupo. Este aspecto caracteriza alguma restritividade na ideia de comunidade. Entretanto, isto não caracteriza um argumento elitista.

Pois, em segundo lugar, as teorias podem conceber uma quantidade e complexidade plural de comunidades em disputa, em detrimento ao monopólio das decisões por uma só.

Outro teórico que dá continuidade a conceituação de Hecló (1978) é Rhodes (1988, 2008), com as *policy communities* e *policy networks*. Este se associa a literaturas pluralistas, o que impacta na compreensão destas redes e comunidades. Elas são consideradas mais abertas a atores diversos conectados forte e cotidianamente, de tal forma que os contatos se constroem como hábitos e padrões. A expansividade das redes extravasa os limites institucionais, dificultando percepções unidimensionais do estado, mercado, etc.:

Tal perspectiva [*policy networks*] permitiu o desenvolvimento de explicações sobre o relacionamento entre o Estado e os diferentes grupos que buscam influenciar a produção de políticas públicas, por um lado, e o interesse do próprio Estado em obter apoio desses grupos. Tais padrões de relacionamento, aponta o autor, se institucionalizam e se tornam parte do dia a dia das organizações públicas: “eles [os grupos] são consultados antes que documentos sejam enviados para consulta. Eles não fazem lobby. Promovem almoços. Esses padrões rotineiros, estandardizados de interação entre governo e interesses de grupo se tornam redes de políticas” (Rhodes, 2008, p. 427). Assim, as redes representam uma abordagem que, de certa forma, rompe com a dicotomia Estado-sociedade, ao entender que atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais e mantêm relações constantes com outros atores numa rede de relacionamentos. (CAPELLA; BRASIL, 2015, p.62-3)

O impacto deste tipo de análise nas políticas públicas é o de compreender os atores com quem o Estado tem relações estáveis. A dualidade elitismo-pluralismo envolto no debate, desde os primeiros teóricos até os mais recentes como Rhodes (2008), permite trabalhar a questão de como se desenvolve e o caráter das relações estatais. Com a peculiaridade, segundo Capella e Brasil (2015) de superar fronteiras do Estado e perceber atores da sociedade, mercado, mídias, etc.

A principal divergência entre estas teorias consiste na percepção sobre a pluralização ou elitização das relações traçadas no Estado:

A principal divergência entre estas teorias consiste na percepção sobre a pluralização ou elitização das relações traçadas no Estado: O conceito de *issue network* e os estudos que procuraram aprimorar a noção de subsistemas de política produziram mudanças no entendimento de que um único grupo de atores, bastante fechado e inacessível, possa exercer influência direta sobre os problemas abordados pelo governo. No entanto, esses modelos não necessariamente apoiam um modelo pluralista do processo político. Em vez disso, as elites [...] ainda exercem uma parcela desproporcional de poder indireto no processo de políticas públicas e nas tomadas de decisão. (CAPELLA; BRASIL, 2015, p.62)

A variedade e complexidade de atores participantes, portanto, não é um indício necessário da pluralização. As questões de pesquisa levantadas pela teoria de grupos são angulares por permitirem observar a porosidade estatal a determinados atores.

O pressuposto teórico de que vários atores e instituições participam do processo decisório não traduz uma teoria pluralista. Enquanto crítica à teoria dos triângulos de ferro e do institucionalismo, Hecló (1978) argumenta a necessidade de uma complexificação dos agentes relevantes para o processo decisório. O impacto de um governo liderado por *networks* ou comunidades variadas não redundará em ampliação ou aprofundamento da democracia.

O que remonta a uma questão geral da Advocacy Coalition Framework (ACF) e dos *issue networks* que, apesar de considerarem determinada abertura aos processos decisórios, não consideram os Estados como transparentes nem abertos (ou como “poliarquias” de Dahl). Logo, estas teorias não subsomem que todos os interesses presentes numa sociedade disputam igualmente, nem alcançarão, necessariamente, em determinado momento, alguma representação na esfera política. O que indica a existência de barreiras no acesso ao processo decisório, mas que elas são transponíveis (o que teorias elitistas ou dos *iron triangles* jamais presumiriam, pois o conceito de elite é restrito a identidades reconhecidas simbolicamente e materialmente, ou, nos triângulos, condicionada ao poder político ou econômico).

Ambas as perspectivas (*issue networks* e ACF) subsomem um contexto majoritariamente intragovernamental, no qual transparece em vários momentos a influência de fontes centralizadas e formais de poder. Os jornalistas, pesquisadores e outros, seriam atores que obtiveram penetração, embora tal porosidade não seja uma regra universal.

As comunidades e grupos relevantes para o encaminhamento de políticas podem sofrer a inserção de atores sociais, mesmo que de forma condicionada, mas não pode pressupor que tal inserção é garantida. Principalmente se observados o condicionante da qualificação técnica: em que o conhecimento e especialização são demandados para atuação nestas redes.

Apesar das teorias de grupos serem respostas às teorias institucionalistas, muitas obras da teoria de grupos deixam transparecer, principalmente em Sabatier (1993, p. 26 e 29), a importância das instituições e fontes legais de poder e coerção na estruturação das relações e estratégias perseguidas pelos grupos envolvidos. Como Rhodes define:

Redes de políticas são arranjos de instituições formais e vínculos informais entre atores governamentais e outros estruturados sobre crenças e interesses compartilhados e infindavelmente em disputa na formulação e implementação de políticas. Estes atores são interdependentes e as políticas emergem das interações entre eles. (RHODES, 2008, p.426, tradução nossa).

Sejam as instituições determinantes *a priori*, ou como recursos buscados e dominados pelos grupos *a posteriori*, é possível depreender alguma relação entre grupos e contexto. Desta forma,

apesar de o enfoque analítico se der em relações entre atores, instituições compõem um *background* nem sempre ignorado onde estes atuam. Elas oferecem restrições, incentivos e recursos essenciais que influenciam a sua atuação. Um destes recursos é a autoridade legal na tomada de decisões e o posicionamento estratégico de atores em cargos de alta influência. A associação instituição-grupos deixa clara a possibilidade de pesquisa sobre como as instituições formatam e regem a disposição de poder na interação entre os grupos e seus interesses. Neste contexto, o que se pode dizer sobre a inserção das instituições de participação, especificamente os conselhos públicos, na produção de políticas públicas?

2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DECISÃO: OS MOVIMENTOS SOCIAIS EM AÇÃO

Conceituar o sentido sociopolítico da participação é uma missão árdua, assumida por autoras como Gohn (2011), Pateman (1992) e muitas outras. Os paradigmas da participação são variados: liberais, autoritários, revolucionários ou democráticos, somando-se a estas outras subdivisões. O conceito de participação está inserido em contextos teóricos específicos. A participação liberal, por exemplo, é entendida como necessária correção às imperfeições estatais, tão onerosas à liberdade individual. Nesta perspectiva, a participação impõe um jogo de “soma zero” ao se referenciar na democracia liberal, enquanto ampliadora das ações dos cidadãos na fiscalização e decisão, em detrimento à regulação e ao burocratismo estatal (GOHN, 2011, p. 17). Esta noção é alterada em outros contextos e, de forma geral, o conceito é aplicado ampla e pluralmente.

Gohn (2011) explora variadas abordagens que tratam da definição e categorização da participação. Surgem então variados conceitos e formas, organizados em torno da ontologia da mesma, do grau de aplicabilidade ou sobre o objeto sob o qual a participação vem a influenciar – decisões políticas ou escolha de representantes e etc. O mais importante, nestes debates, é a forma como ela altera a configuração geral do jogo político e social.

Pateman (1992) observa como a participação é revisitada, negativa e criticamente, no século XX, em relação à teoria da democracia. O debate se ambienta na negação da “teoria clássica” da democracia, classificação de Schumpeter, para remeter aos ideais de sistema político

em que todos os sujeitos participam e ocupam algum espaço no governo da coisa pública. O autor contraria conceitos como vontade geral, de Rousseau, considerando-a uma abstração. Tal conclusão remete a uma crítica geral da democracia, especialmente da possibilidade da participação direta dos sujeitos. No caso de Schumpeter, a verdadeira democracia envolve a representação por meio do voto, que elege uma elite que, de fato, governa – e não o povo. Ao passo que, paralelo ao voto, caberia ao povo a discussão e trânsito de ideias.

Nas críticas à democracia no século XX, a participação assume um papel reduzido, ou nulo. Em grande parte, em função da preocupação com a estabilidade política das nações e da moderação do exercício político, após as experiências ditatoriais do período. Portanto, a inclusão direta dos sujeitos na política é tóxica a própria democracia, segundo autores como Schumpeter, Berelson, Dahl e Sartori (apud PATEMAN, 1992, p. 11).

Já a teoria democrática pode ser considerada aquela inserida no pensamento de autores como Rousseau, J. S. Mill e Cole (apud PATEMAN, 1992). Para o primeiro, a participação do indivíduo, dada diretamente sobre as escolhas, é o meio ideal para a proteção dos “interesses privados e de assegurar um bom governo”, e para a prevenção contra abusos e a favor da manutenção da liberdade (PATEMAN, 1992, p.36). Rousseau percebe uma relação entre o exercício direto do governo pelo indivíduo e o autoaprimoramento de si e da coletividade. Logo, participar compõe o ato de governar, indissociavelmente:

Encontramos aí, de novo, a asserção básica defendida pelos teóricos da democracia participativa da inter-relação e conexão existentes entre os indivíduos, suas qualidades e características psicológicas, por um lado, e os tipos de instituições por outro; a asserção de que a ação social e política responsável depende em larga medida dos tipos de instituições no interior das quais os indivíduos tem de agir politicamente (PATEMAN, 1992, p.36).

O indivíduo e a prática de governo estão conectados em um caminho duplo. Não somente o indivíduo compõe o governo, como o exercício do governo o aprimora, ciclicamente.

J. S. Mill continua a crítica à representação e ao voto, considerando-os práticas vazias e automatizadas, uma vez que o indivíduo não adquire experiência política ao exercê-lo. De tal forma que o voto pode incitar um caminho errôneo para a escolha do representante, e legitimar um governo viciado. Ademais, como Cole destaca, há também o eclipse dos direitos dos representados até que acontecessem novas eleições (PATEMAN, 1992, pp. 54, 58).

Para o grupo dos críticos à democracia, mais afetos a sua versão representativa, o voto e a construção da elite social é o único ponto de controle e conexão entre representantes e

representados. Neste sentido infere-se um sistema eleitoral como suficiente, em que outras variáveis são acopladas – como a necessidade de competitividade, liberdade para discussão e etc.

Ao passo que a democracia participativa supõe alguma forma menos indireta na tomada de decisão, escolha dos líderes e acompanhamento das ações destes. A própria conceituação de democracia participativa de Pateman tende a denunciar a validade da forma representativa de democracia:

[um governo democrático] Seria apenas a presença de líderes em competição a nível nacional, nos quais o eleitorado periodicamente pode votar, ou ela também exigiria a existência de uma sociedade participativa, uma sociedade organizada de tal modo que cada indivíduo tenha a oportunidade de participar de maneira direta em todas as esferas políticas? Nossa intenção, é claro, não era demonstrar este ou aquele ponto de vista; o que temos considerado é se a ideia de uma sociedade participativa seria tão fantasiosa como sustentam aqueles autores que pressionaram por uma revisão da teoria da democracia participativa. (PATEMAN, 1992, p.140).

Para a autora, a democracia não perde a validade quando integra os representados diretamente; neste caso a democracia cria-a pela primeira vez: “Em consequência, para que exista uma forma de governo democrática é necessário a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas.” (PATEMAN, 1992, p.61).

A democracia participativa demanda também repensar a relação entre os níveis “macro” das instituições, a nível nacional, e os níveis locais, até os indivíduos:

A principal contribuição desses teóricos "clássicos" – que designamos como teóricos da democracia participativa – à teoria democrática foi atrair a nossa atenção para o inter-relacionamento entre os indivíduos e as estruturas de autoridades no interior das quais eles interagem (PATEMAN, 1992, p.137).

Neste ponto fica mais claro que os teóricos da democracia participativa, assim como os seus críticos do século XX, estão preocupados com a relação estabelecida entre as instituições políticas da democracia e o indivíduo. Mesmo diante de conclusões divergentes, ambos os autores conjecturam sobre a conectividade da sociedade ao governo, diante do problema teórico da legitimação, da proteção da autonomia individual, da liberdade, da moderação e razoabilidade estatal e etc.

Neste ínterim, os denominadores comuns de teorias contrastantes remetem a uma ideia geral atribuível a participação: como forma na qual os representantes estão conectados aos representados, e como esse mecanismo opera o corpo político – Estado, nação, governo, democracia, tomada de decisão e etc. O “participar” pode ser entendido, portanto, como uma

forma de comunicação, seja ela esporádica e espontânea ou institucionalizada e normatizada, uma relação Estado-sociedade.

2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS: OS AGENTES DA PARTICIPAÇÃO

O rol de estratégias comunicativas entre governados e governantes pode ser pacífico e previsível, como o voto, ou pode incluir também os motins, manifestações, a organização corporativista, os coletivos, os canais institucionais e etc. Estas ações são executadas por um agente, identificado em conceitos como sociedade civil, cidadão, corporações, indivíduo, povo. Além da ação e seu executor, os paradigmas sobre a participação também envolvem um contexto. Existe uma justificativa para a significação atribuída a “participação”, geralmente um problema ou um tipo ideal.

Bobbio (1982) analisa os variados autores que dissertam sobre a sociedade civil na modernidade, como Hobbes, Rousseau, Kant, Locke, Hegel, Marx, Engels, Gramsci e outros. Estes pensadores trazem a tona como a existência do Estado influencia a existência da sociedade. Os jusnaturalistas assumem que a existência do Estado dissolve em si os dilemas e contradições inerentes a sociedade, por meio da regulação do estado de natureza; semelhantemente, Hegel assumiria que o estado significa “conservação e superação” da sociedade; ao passo que Kant e Locke pressupõem, no Estado, a “realização verdadeira e aperfeiçoamento” da sociedade natural (BOBBIO, 1982, p.20). Em todo caso, a existência estatal é, teoricamente, um condicionante da identidade e natureza da sociedade. Uma vez que o Estado se cumpre racionalmente, naqueles teóricos, cabe pensar a posição e função que a sociedade exerce. O conceito contemporâneo de sociedade civil apresenta uma distinção clara entre Estado-sociedade, de tal forma que a síntese da relação entre ambos é o conflito.

Em teoria diversa, Avritzer (2002) expõe como a esfera pública de Habermas possibilitou o deslocamento da teoria democrática. A partir das críticas do elitismo democrático de Schumpeter, como já mencionado, um dos dilemas democráticos é a construção da razoabilidade – decisões racionais – em meio às sociedades de massa:

O elitismo democrático baseou-se em duas teses principais: primeiro que, para ser preservada, a democracia deve estreitar o escopo da participação política; e, segundo, que a única forma de fazer a tomada democrática de decisão racional é limitando-a as

elites e restringir o papel das massas para a escolha das elites. (AVRITZER, 2002, p.14-15, tradução nossa).

Avritzer aponta a tensão entre razoabilidade governativa e a ação das massas – como autoexcludentes. Ao passo que a esfera pública habermasiana redireciona as concepções de interação entre a ampliação do papel das massas e o governo:

O conceito de esfera pública proveu a teoria democrática de uma nova alternativa, além da oposição entre modelos de participação republicanos e do elitismo democrático, ao propor uma esfera na qual o debate crítico e argumentativo torna-se possível. Diferenciada do terreno da administração estatal, esta esfera permite uma nova conexão entre razão e vontade. A participação na esfera pública não pode se considerada irracional, por que seus resultados estão imunes a acusação de irracionalidade administrativa (AVRITZER, 2002, p.43, tradução nossa).

Ou seja, no âmbito da sociedade civil e na esfera pública, o debate político razoável é possível, uma vez que não responde diretamente aos pressupostos da administração pública racionalizada. Por conseguinte, as resultantes da esfera pública podem correlacionar-se as decisões estatais.

Ademais, a teoria dos movimentos sociais, conjugada ao conceito de esfera pública, possibilita uma reorganização para a manifestação de interesses sociais:

Contra esta redução [uma simplificação analítica cometida pelo elitismo democrático], a teoria dos movimentos sociais mostrou que a mobilização tem mais chances de ocorrer quando formas anteriores de organizações sociais já existissem (AVRITZER, 2002, p.44, tradução nossa).

A participação social organizada em aglomerações de indivíduos com interesses e identidades comuns possibilita uma conflitualidade positiva e construída com base na afirmação dos indivíduos, sem a corrosão do sistema como um todo – preocupação com a estabilidade. Desta forma, como se preocupava Pateman, o indivíduo se vê psicologicamente ativo no meio social e autoafirmado.

Quando a sociedade se torna relativamente atuante e dinâmica, nas acepções teóricas sobre a democracia, os grupos e movimentos ganham expressão como conceitos intermediadores da vocalização popular diante das estruturas de autoridade. Por conseguinte, os movimentos sociais são uma forma conceitual que ameniza a problemática concepção de “massa” e “povo”. Ele reduz o risco de uma totalidade social basear a ação governamental, indiscriminadamente, uma vez que pressupõe um associativismo identitário, cultural e com agenda política.

Os movimentos sociais remetem a união de sujeitos em função de uma série de aspectos. Dentre os quais se destacam os interesses compartilhados, mesmo que seja insuficiente para qualificar um movimento social. O que mais importa, em tal qualificação, é a identidade comum, envolta por uma história e experiência individual, associadas ao reconhecimento coletivo de

carências. As demandas consolidam os interesses dos movimentos sociais a partir desse acervo cultural compartilhado pelos indivíduos, desta forma, pode-se entender como movimento social:

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo (GOHN, 2000, p.12).

Gohn (2000) busca diferencia-los dos grupos de interesses. Na sua interpretação, deve ser enfatizado o aspecto cultural e identitário dos movimentos, os geradores de sua coesão e explicadores de sua ação e demandas. Ao passo que os grupos são agentes unidos pelos interesses em comum, estando estrategicamente organizados e articulados para a consecução de sua agenda. Entretanto, nada impede que os movimentos tenham, também, interesses, ou que se comportem como pressionadores e possuidores de uma agenda política e com ação estratégica⁹.

A participação no Brasil tem relação direta com os movimentos sociais e manifestações difusas de camadas da sociedade civil nos anos 70 a 80. Entretanto, ela é marcada pela regulação - institucionalização - sendo mais do que uma experiência esporádica ou programa isolado. Concomitantemente, a institucionalização da participação interage com a crise e o reordenamento do Estado. Neste contexto o projeto neoliberal coaduna com os princípios democráticos em ascensão, principalmente os ideais de participação.

A caracterização ideológica da participação no Brasil é complexa: ela é bandeira dos partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores, apesar de possuir um pano de fundo liberal.

O contexto da reforma estatal, por volta de 1990, adotava tendências neoliberais do Consenso de Washington, como a descentralização administrativa para esferas subnacionais, associada ao corte e compartilhamento de gastos com tais esferas, além do estímulo a administração gerencial. O encontro das ideias de reforma com o da participação, então dissociadas, reconfiguram as noções de participação, cidadania e sociedade civil, a partir de um interesse comum: a necessidade de uma sociedade civil ativa e organizada, para ambos os projetos (DAGNINO, 2004).

⁹ Por exemplo, desde 2013 alguns movimentos sociais, presentes nas manifestações do período e baseados num discurso suprapartidário, manifestaram em pouquíssimo tempo afinidades a, não só pautas e agendas políticas de alguns partidos, como também a figuras específicas dos mesmos.

A “confluência perversa” evidenciada por Dagnino (2004) diz respeito aos ideais políticos em jogo quando da instauração da participação, que por sua vez compuseram sua base ideológica. A demanda pela participação advém de conflituosas relações entre Estado e sociedade, desde a ditadura militar, pautada na demanda pela expansão democrática por meio de canais introdutórios da sociedade nos processos de políticas. Deve-se considerar que a demanda dos movimentos é mais ampla, não se limitando a direitos políticos, mas também os sociais e civis. Há a demanda e pressão pela inclusão social e redução das distâncias de classes.

Por outro lado, a eleição de Collor em 1989 e a aplicação do Consenso de Washington presumiam, dentre seus princípios de redução estatal, a transferência de responsabilidades para a sociedade civil. Logo, tem-se a questão de que a relação Estado-sociedade consiste numa concessão para a sociedade, na qual o Estado subtrai-se das obrigações (DAGNINO, 2004, p.142).

Quando a sociedade civil adentra nos “jogos” participatórios, ela acaba por legitimar este projeto político neoliberal. A “perversidade”, explica a autora, se encontra nesta desilusão, em que a sociedade encontra alguns direitos políticos, mas o Estado eximiu-se da aplicação de recursos em políticas que ampliassem os direitos sociais. Um dos pontos de complexidade ideológica da participação, neste íterim, é o fato dela ter sido bandeira importante de partidos de esquerda.

Os dilemas da democracia participativa e representativa denunciados pelo elitismo democrático são reconciliados diante das possibilidades de criação de uma esfera pública participativa. Nesta esfera a sociedade civil, em conflito com o Estado, ressignifica seu campo de atuação. Ao passo que os movimentos sociais significam o sujeito da ação política, identitária e culturalmente construída. O contexto brasileiro conflui para a expansão dos movimentos sociais, pós-1980, até resultarem na participação institucionalizada em conselhos públicos, na década seguinte. Estes conselhos resumem espaços de ação societal em interação com o Estado, um interstício novo para ambos, mediante um processo constitutivo penoso e repleto de contradições.

Como constituídos na década de 1990 e ampliados a partir dos anos 2000, nos governos Lula e Dilma, os conselhos não são mais experimentos ou “novatos” da cena pública brasileira. Por esta razão, após uma série de estudos sobre sua expansão numérica pelo país, estabeleceram-se estudos sobre a efetividade e validade dos conselhos: eles fazem diferença nos processos decisórios? Esta pergunta não possui a intenção de deslegitimar as formas de participação direta,

ao contrário, ela é, justamente, uma forma de buscar compreender a condição atual da democracia brasileira diante do que fora “prometido” em eras anteriores.

2.2 A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Compreender se as IPs “importam” é uma agenda de pesquisa atual nas Ciências Sociais. As perguntas predominantes da literatura sobre IPs são: as instituições de participação fazem diferença sobre as políticas públicas? Significam um aprofundamento da democracia? Entretanto, associado a algum mal-estar e frustração, a literatura ainda não encontrou formas consensuais de entender o impacto e funções das IPs sobre as políticas públicas e a democracia.

Ferro (2015) sistematiza as principais vertentes analíticas sobre a efetividade no Brasil: (i) a que analisa os efeitos de condicionantes internos do funcionamento das IPs sobre a “qualidade da deliberação” e o aprofundamento democrático; (ii) uma segunda vertente analisa os impactos externos da participação, para além da IP; e (iii) a que analisa a influência das relações sociopolíticas dos movimentos sociais e suas estratégias diversas para penetrar no Estado. Entretanto, o limite e desafio que estas literaturas têm enfrentado é o de estabelecer conexões causais - e métodos condizentes - entre a instituição de participação e as políticas públicas: que condicionantes internos dos conselhos importam para sua legitimação e para que impactem as políticas?

Uma primeira categoria de estudos tem como fundamento teórico o debate sobre democracia deliberativa. Ela possui enfoque duplo: sobre a configuração e qualidade do *modus operandi* das IPs, e como afeta as deliberações nos conselhos; e, segundo, visam compreender como estes mecanismos internos afetam as políticas públicas. O primeiro enfoque associa-se à capacidade dos conselhos em elaborar decisões legítimas, uma vez que decidem em nome da sociedade civil (AVRITZER, 2011); já o segundo enfoque pensa uma conexão entre o *modus operandi* dos conselhos e o potencial de influência nas políticas, uma vez que esta eficiência é necessária para a legitimidade dos conselhos, para que não sejam esferas esvaziadas de sentido real (ALMEIDA; CUNHA, 2011; AVRITZER, 2010; CUNHA, 2010; CUNHA *et al.*, 2011 apud FERRO, 2015).

Dentre os mecanismos e elementos rotineiros do funcionamento das IP, pode-se citar o processo de deliberação, de recrutamento dos membros, os padrões institucionais organizativos, etc. São estudos caracterizados pela definição de variáveis modeladoras, condicionantes e estruturantes da deliberação nas IPs. Entretanto, não existem distinções totalmente claras entre os dois enfoques desta linha - legitimidade e impacto em políticas -, e em muitos casos estas abordagens são complementares: os condicionantes internos da deliberação podem ser associados ao impacto em políticas públicas.

Embora os condicionantes internos da deliberação possam observar sua incidência sobre políticas públicas, cabe notar que a centralidade analítica desta vertente é direcionada ao interior da IP e dos seus condicionantes contextuais. Desta forma, os impactos sobre políticas são analisadas, quando são, a reboque do objeto e objetivo principais, de forma indireta. Neste sentido, o limite enfrentado nesta linha de pesquisa é o de associar causalmente elementos do *modus operandi* da instituição às políticas públicas; de forma a ultrapassar, analiticamente, as preocupações voltadas ao funcionamento da IP.

Numa segunda categoria de pesquisa, o objeto permanece sendo as IPs, no entanto, focaliza os efeitos externos da participação. Ao contrário da primeira linha, procura-se compreender os efeitos da participação na transformação e mudança do quadro político geral. *E.g.*, na redefinição do acesso e das prioridades de recursos públicos; implicações numa maior ou menor promoção de *welfare*; geração de maior transparência na gestão pública, dentre outros. Observam-se como e quais resultados são gerados pelas IPs, associados aos seus processos internos. São pesquisas marcadas por referências teóricas sobre políticas públicas (CÔRTEZ, 2014; LAVALLE, 2011; PIRES, 2011; VAZ; PIRES, 2011; WAMPLER, 2011 apud FERRO, 2015).

Avritzer (2011) também trabalha uma categorização semelhante à de Ferro (2015), voltada aos processos externos à IP. O grande divisor dos estudos sobre participação institucionalizada seria o foco da análise: que é voltado ao processo de formação da deliberação nos conselhos, um primeiro “momento”; ou volta-se para os efeitos que esta deliberação causa no mundo político, segundo “momento”. Esta conceituação de Avritzer (2011) implica uma ideia mais clara, em comparação a Ferro (2015), sobre o espaço das políticas públicas na literatura, uma vez que a categorização depende de o foco da pesquisa estar no interior da IP ou no impacto exterior.

A terceira vertente apresenta maior potencial de alcançar a análise do processo decisório, de forma conectada às relações nas IPs (FERRO, 2015). Pois assinala a importância das relações estabelecidas entre atores do Estado e da sociedade na construção de redes relacionais¹⁰, sendo notada a complexidade de interesses e trocas dinâmicas, de um sentido para o outro, indicando uma superação da dicotomia usualmente assumida entre estado-sociedade. Estes estudos indicam que as relações abrem portas para influência em políticas públicas, a partir da mobilização de movimentos sociais, ou no interior das próprias instituições participativas.

As três vertentes de estudo mencionadas são marcadas pelo interesse prioritário nas instituições em si. Em muitos casos, os estudos se voltam para concepções de impacto como efeitos diversos e descritivos dos conselhos, associados indiretamente às políticas públicas ou decisões. A terceira via de pesquisas, entretanto, possibilita uma abordagem interessada na definição de variáveis internas ao processo decisório – uma vez que a construção de relações entre estado-sociedade é uma estratégia para formulação de políticas. Esta vertente apresenta uma conexão entre os processos internos das IPs às decisões de políticas públicas, por meio da ideia de redes. Portanto, é uma abordagem que abre brechas para que se entenda as instituições de participação como híbridos estado-sociedade.

2.3 INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO: HIBRIDISMO E FRONTEIRA

Em meio às várias possibilidades de análise, abre-se uma concepção das IPs como espaço de interação entre Estado e sociedade – em que se oportuniza a participação de segmentos organizados (CORNWALL; COELHO, 2007; CÔRTEZ, 2014; GOHN, 2011; MOURA; SILVA, 2008). Os novos mecanismos têm natureza peculiar: estão na fronteira, entre o governo e a sociedade civil¹¹, não se definindo singularmente entre um ou outro. Portanto, as relações entre

¹⁰ Sem, necessariamente, utilizar-se dos métodos de construção de redes. Esta linha teórica pensa como relações permitem um associativismo entre os representantes da sociedade civil e do estado nas instituições.

¹¹ “Podemos considerar ‘órgãos híbridos’ uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil [...]. Essa nova forma de ação pública se caracteriza pela criação de espaços intermediários que têm como base a negociação e a parceria, ou, em outras palavras, uma partilha renovada de poderes institucionais que preconiza um novo agir político [...]. A adoção de políticas negociadas coloca em evidência o trabalho de ‘mediação’ política e social necessária para a regulação dos conflitos.” (PEREIRA, 2007, p. 342 apud ALMEIDA; TATAGIBA, 2012,).

eles, institucionalmente regradas, adquirem um papel importante para sua compreensão (SOARES FILHO, 2017).

Para Gohn (2011) a demanda dos movimentos sociais, e a noção de participação resultante deles, giraram em torno da inclusão do cidadão comum nos processos de decisão de políticas. O conceito de “participação” é gradualmente construído nestes movimentos, marcada pelo crescimento da ênfase na participação direta. Por volta de 1970, a presença dos movimentos na cena pública se dava por meio de manifestações, sem qualificações e procedimentalismo. Esperava-se que as manifestações, protestos e passeatas pressionassem os governos a atender as demandas dubiamente estabelecidas nesta forma de ação social.

Desenvolveu-se, conforme se distendia o regime militar, noções de ocupação do Estado, do “estar lá” para exercer o controle social e a sua voz. Ao fim de 1980 esta ideia madura e adentra um novo estágio, o da participação em instituições já definidas, com estratégias claras. Para Gohn (2011, p.53-54) os conselhos foram demandados enquanto “palcos” para a interação Estado-sociedade:

O debate denotava a passagem de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem para outra fase, em que havia certa qualificação da participação. Em termos de teoria política, o referencial fundava-se em concepções estratégicas, objetivando a tomada dos aparelhos do Estado e sua democratização.

A construção de canais de participação remete a tal “tomada dos aparelhos do Estado”, em detrimento a participação pelo voto ou manifestações. O que faz a demanda voltar-se a inserção em processos decisórios, por meio do diálogo e decisão em que a sociedade esteja atuante. Desta forma os conselhos são instituições oriundas de uma ideia mais elaborada e intencionada.

Cornwall e Coelho (2007) definem os conselhos e demais instituições participativas como componentes da “esfera participatória”:

Em contraste a análises que situam tais instituições no interior da esfera pública, como a poderosa contribuição de Avritzer (2002) sobre as instituições de governança participatória, ou no âmbito do Estado, como em Fung e Wright (2003) “governança participatória empoderada”, nós sugerimos que elas [as instituições de participação] constituem uma arena distinta na interface do estado e da esfera pública: o que nós denominamos de “esfera participatória”. A relação entre a esfera participatória, o governo e a esfera pública é sempre parcial; suas instituições possuem uma existência semi-autônoma, fora e a parte das instituições políticas formais e da vida associativa cotidiana, apesar de estarem muitas vezes emaranhadas com preocupações e posições formadas naquelas (CORNWALL; COELHO, 2007, p.2, grifo nosso, tradução nossa).

“Esfera participatória” é o conceito cunhado pelas autoras para descrever o espaço específico onde se desenrola o “sociopolítico”. A natureza deste “local” consiste no afastamento relativo ao terreno social amplamente concebido, diferente da esfera pública habermasiana, mas, ao mesmo

tempo, não se trata de uma secretaria governamental. Por conseguinte, presume-se não haver uma distinção clara entre seus agentes e seus interesses, no sentido de que as associações podem se dar entre profissionais e líderes sociais, bem como os conflitos podem ser estabelecidos entre os movimentos e etc.

Côrtes (2014) também compreende os conselhos como vias canalizadoras de demandas entre Estado e sociedade. Destaca que para compreender o funcionamento dos conselhos, deve-se observar: movimentos sociais ativos e organizados; a criação de “comunidades de políticas”; e o arcabouço institucional do setor de políticas públicas em questão.

A organização das comunidades depende da interação entre os movimentos sociais e os agentes governamentais interessados e dispostos a interagir, podendo formar comunidades de políticas:

Mas [apesar dos vários condicionantes] é a ação de diversos atores sociais e estatais e de *policy communities* que viabiliza a participação. São esses atores que analisam, interpretam as regras institucionais explícitas e implícitas que existem em cada área de política pública e na vida política da cidade, decidindo como agir. (CÔRTEZ, 2014, p.139).

Ao passo que a perspectiva institucional do setor, destacado pela autora, define como os grupos sociais se articulam, se os clientes preferenciais são os mesmos que atuam e etc. Os tipos de recursos e o seu arranjo político entre os atores tende a variar conforme o tipo de política, o histórico do setor, o grau de técnica exigido para a participação nele e etc. Por fim, todas estas regras tendem a alterar o formato e as possibilidades de participação e construção de relações. A junção de atores civis e governamentais, nas comunidades de políticas, auxilia a criação de um conselho cujas deliberações possam surtir efeitos.

Moura e Silva (2008) criticam a dicotomia característica da literatura, na interpretação de sociedade civil e Estado – principalmente nos termos já criticados por Dagnino (2004) em que o papel “civilizatório” e democratizante emerge necessariamente da primeira, ao passo que o segundo seria, na melhor das hipóteses, um “mal necessário”. Esta dicotomia omite, por sua vez, o caráter interacional intrínseco as instituições de participação, justamente o elemento que lhes confere complexidade. Por esta razão a autora e o autor sugerem que os estudos neste tema se guiem pelo método e abordagem relacional. Para eles o estabelecimento de vínculos, e os padrões interacionais entre Estado e sociedade podem indicar uma nova concepção sobre o funcionamento dos conselhos e os processos decisórios. Esta abordagem relacional permitiria

contemplar o desenho das fronteiras, se é que de fato existam, uma vez que os autores atacam a dicotomia conceitual no tratamento de ambos.

Complementarmente, Moura e Silva (2008) e Côrtes (2014) permitem perceber uma conexão entre as estruturas e as relações dadas nos conselhos. A metodologia relacional sugerida pelos primeiros e a referenciação conceitual nas dinâmicas institucionais da segunda dão conta de compreender, conjuntamente, os condicionantes do hibridismo – a instituição que o condiciona e as relações desenvolvidas.

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) asseveram como a ocupação de cargos e posições relevantes por atores sociais no Estado promoveram mudanças relevantes nas políticas públicas. Sob o conceito de movimentos sociais, evidenciaram como atores usufruíram da permeabilidade estatal, condicionada principalmente por governos federais favoráveis à participação social, ao ocuparem cargos de alto escalão no governo federal. Desta forma as autoras tratam de uma ocupação direta de cargos públicos, sujeitos a nomeação, por atores experimentados na atuação em entidades sociais. Esta conexão direta entre estado e sociedade, possibilitada por interesses governamentais, é uma forma de expressar a importância relacional nas políticas públicas.

Os potenciais de aplicação de uma perspectiva teórica relacional consistem na evidenciação de como o estado e a sociedade se comportam nas esferas híbridas. Entretanto, não se deve negligenciar o fato de que as relações construídas entre ambos, relativamente fluidas e dinâmicas, estão inseridas num contexto previamente elaborado – o que nos leva a considerar a relação conjuntamente a instituição e sua história. Por conseguinte, a observação da atuação da sociedade civil nos conselhos permite contemplar, de esguelha, no pano de fundo, os processos decisórios. Uma vez que os conselhos podem estar em contato, por meio de relações-chave, em secretarias e órgãos formais de decisão, a observação dos condicionantes relacionais dos conselhos pode favorecer a compreensão das decisões, e se fazem diferença ou não para as políticas. Por conseguinte, permite-se, ciclicamente, compreender o papel e o grau de fixação das IPs no processo de tomada de decisão.

O estudo das interações entre estado-sociedade também remete a preocupações de outros tipos, como a cooptação, o clientelismo, e etc. Além de questionar a existência ou não de redes formadas entre ambos, a literatura tem buscado um aspecto qualitativo nelas. Um dos desafios enfrentado nestas literaturas é o de concatenar o aspecto qualitativo ao estabelecimento de relações causais. As três linhas de pesquisa pontuadas por Ferro (2015) podem ser entendidas

como muito próximas entre si, mas que têm como variantes o ponto em que seu objeto de estudo se insere: num momento mais próximo da fase pré-deliberação, em que se constitui os conselhos como palcos originários da deliberação; ou pós-deliberação, em que pesem a forma como ela afeta as políticas. No caso da abordagem relacional é possível um equilíbrio entre ambos, em que se observam os condicionantes interacionais da decisão, ao mesmo tempo em que podem se estabelecer como sugestivos de impactos.

2.4 O CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA

O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Rio de Janeiro não apresenta uma trajetória linear. A sequência de leis e decretos expedidos demonstra oscilações na instituição que evidenciam momentos ambíguos em sua história.

A primeira lei a instituir o CEDEPI-RJ é a Lei nº 1.872, de 15 de outubro de 1991, ainda no governo de Leonel Brizola. Entretanto, a promulgação do texto legal não basta para que haja uma experiência política real. Pode-se dizer que o Conselho é concebido, mas não criado (PAZ, 2001). O que corrobora esta tese é a falta de regimento interno. Este foi criado a partir do Decreto nº 21.039, de 4 de dezembro de 1994.

Na bibliografia faltam relatos sobre o período de 1991-1994 do conselho do idoso no Estado do Rio de Janeiro. No trabalho de Paz (2001) não se encontra menção a qualquer atividade do conselho naqueles três anos. O “conselho-fantasma” não é iluminado nem pelos entrevistados daquela pesquisa, nem por qualquer evidência documental.

O período que se tem relatos de ações e reuniões deste conselho é a partir de 1996. Neste ano é promulgada a Lei nº. 2.536, de 8 de abril de 1996, que substitui a Lei nº. 1.872 (1991). A nova lei “DISPÕE SOBRE O CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” e revoga a anterior. Pesquisa do IBGE (2012), também informa a criação do CEDEPI no ano de 1996.

No período de 1996 também se evidencia a primeira presidência constituída, que durou até 1998, por dois anos como prevê o regimento interno. Entretanto, o conselho regeu-se pelo Decreto nº 22.374-A, de 23 de julho de 1996, que institui um regimento interno sem mencionar o

regimento anterior, de 1994. Mais uma vez o período de 1991-1994 é apagado da história, sem ser possível compreender suas razões.

As leis que regem o CEDEPI-RJ conferem-lhe composição paritária entre membros governamentais e não-governamentais; independência das instituições políticas formais; caráter deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador da PNI. As transformações de sua legislação reguladora podem ser notadas no quadro a seguir, que também resume as alterações legais mencionadas:

Quadro 1 - Transformações da legislação do CEDEPI-RJ Entre 1991-2000

Lei n°.	Função	Órgão de vinculação do Conselho	Governador
1.872, de 15 de outubro de 1991	Cria o CEDEPI	não menciona	Leonel Brizola
Decreto n° 21.039, de 5 de dezembro de 1994	Regimento Interno	Secretaria de Estado de Saúde-RJ	Nilo Batista*
2.536, de 8 de abril de 1996	Cria o CEDEPI	Gabinete Civil da Governadoria-RJ	Marcello Alencar
Decreto n° 22.374-A, de 22 de julho de 1996	Regimento Interno	Gabinete Civil da Governadoria-RJ	Luiz Paulo Corrêa da Rocha**
Decreto n°. 22.397, de 6 de agosto de 1996	Regula o FUNDEPI***	-----	Luiz Paulo Corrêa da Rocha**
Lei n° 3.070, de 6 de outubro 1998	Altera a lei n° 2.536	-----	Marcello Alencar
3.468, de 20 de julho de 2000	Altera a lei n° 2.536	Secretaria de Ação Social e Cidadania	Anthony Garotinho

* Assume enquanto Brizola se lançava à campanha presidencial.

** Vice de Marcello Alencar

*** FUNDEPI - Fundo para Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.

Fonte: elaboração do autor.

O órgão ao qual o conselho se vincula também flutuou nestes anos. Ultimamente vinculou-se à Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEASDH), depois foi movido para outra especialmente planejada para a questão do envelhecimento, a Secretaria de Estado de Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida (SEESQV), cassada (e retomada) no contexto de crise e reordenamento do governo do Estado do RJ (2016). O CEDEPI foi passado à Secretaria de Estado de Saúde (SES) e permanece atualmente (2017).

Uma das normas a serem observadas no conselho refere-se a paridade – observe-se que o Conselho já se viu desativado em função do desrespeito a tal pressuposto (1998-2000). A horizontalidade na relação estado-sociedade visa livrar o conselho de relações clientelistas e

exploratórias. Apesar de ser uma de suas diretrizes, o conselho não deixa de ser um palco de disputas políticas naturais de um contexto democrático.

As instituições representadas no conselho variam. A legislação mais recente decide que as representantes governamentais se arranjariam da seguinte maneira: (10) representantes de órgãos públicos estaduais nomeados pelo Poder Executivo – mais suplentes. E os não-governamentais: (10) representantes, mais suplentes, de entidades não governamentais eleitos em assembleia pública do Fórum Permanente da Política Nacional e Estadual do Idoso do Rio de Janeiro (Fórum PNEIRJ) (decreto 3.468, de 20 de julho de 2000). A disputa em torno da paridade trata de uma constante preocupação dos conselheiros em proteger a instituição da cooptação de interesses.

O CEDEPI-RJ possui caráter deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador. Ou seja, pode formular, opinar, avaliar e propor ações de políticas públicas que digam respeito ao idoso. Para tanto lhe é atribuído um fundo próprio, de acordo com o Decreto n°. 22.397, de 6 de agosto de 1996. A legislação determina que o mesmo será concedido ao CEDEPI, em processos transparentes. Suas fontes fomentadoras são órgãos indefinidos, o que deixa em aberto origens e quantidades, bem como possibilita o recebimento de doações. Seus gastos podem ser aplicados para a operacionalização do Conselho, por uma comissão de administração que lhe prestará contas; projetos favorecendo a população idosa; projetos de pesquisa; avaliação e produção de políticas públicas. Favorece a aplicação em propósitos amplos, no qual se inclui divulgação e propaganda. Vale ressaltar que o mesmo decreto também regula o Fundo de Defesa da Pessoa Idosa do município do Rio de Janeiro (FUNDEM).

Ademais, a observância do quadro de presidentes do CEDEPI (obtido a partir da observação da assinatura das atas, disponíveis do período de 2004 em diante) pode evidenciar a natureza e os padrões de rotatividade de seus líderes:

Quadro 2 - Relação das instituições presidentes do CEDEPI-RJ

Período do Mandato	1996-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2004 – 2005
Instituição Presidente	ASAPREV	Desativado	ONG Rio Solidário
Natureza da Instituição	Não-governamental		Não-governamental

continua...

conclusão

Período do Mandato	2006 – 2007	2008 – 2009	2010 – 2011	2012 – 2013
Instituição Presidente	ADPERJ	ANG	SEASDH-SEESQV	Inst. V.
Natureza da Instituição	Governamental.	Não-governamental.	Governamental	Não-governamental
Período do Mandato	2014 - 2015	2016 – 2017		
Instituição Presidente	UNATI-UERJ	CBCISS		
Natureza da Instituição	Governamental	Não-governamental		

Fonte: Elaboração do autor

Entre o período de 2004 a 2017 vê-se aparente rotatividade dos atores, não se repetindo a presidência nenhuma vez. Entretanto, cabe observar que apesar da alternância, os atores e instituições participantes das reuniões ordinárias e deliberações, costumam repetir-se com frequência. De certa forma, existe uma previsibilidade em relação a presença destes, bem como é notável o fato de se conhecerem e dialogarem há longa data. Alguns “fazem carreira”, participando em posições diversas do conselho (lembrando que os cargos são preenchidos por meio de voto e não são remunerados).

Além das organizações integrantes e sua rotatividade, outro aspecto importante para a observação de um conselho público é a frequência de suas atividades. Os temas debatidos nestas reuniões oscilam entre operacionalização burocrática, treinamento e capacitação de novos conselheiros para expansão dos conselhos municipais, bem como assessoria aos mesmos.

À exemplo dos temas, ações e estratégias depreendidas no conselho, desde o ano de 2016, mediante a crise orçamentária que se alastrava no Estado do Rio de Janeiro, o CEDEPI-RJ se lançou em defesa da maior instituição de longa permanência para idosos (ILPI) do Estado do Rio de Janeiro, o Abrigo Cristo Redentor.

O mesmo hospeda 258 idosos e, em função da falta de repasses, a organização social (OS) que o administrava retirou-se. O Estado manteve a postura de não repassar as verbas, que resultou em ação judicial do Ministério Público – que possui vínculo com o CEDEPI, por meio da Promotoria de Justiça de Proteção ao Idoso. A ação judicial tratada pela 2ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso determinou que o Estado do Rio de Janeiro:

1- Forneça, de forma ininterrupta, alimentação adequada aos idosos acolhidos no Centro de Promoção Social Abrigo do Cristo Redentor, [...] no prazo máximo de 24 horas, sob pena do bloqueio do valor de R\$ 366.861,50 [...] das contas do réu, com a finalidade de suprir as despesas com alimentação dos idosos por um período de um mês, além de multa diária de R\$50.000,00 [...], bem como multa pessoal a incidir na pessoa do Ex.mo Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza (Pezão), no valor de R\$5.000,00 [...] por dia, em caso de descumprimento (BRASIL, 2017).

Trata de medida favorável a causa do CEDEPI, no sentido da promoção de direitos do idoso.

“Os atores”, “o que discutem”, “onde atuam” e “quando” foram descritos com o objetivo de desvendar o que é o CEDEPI. Este conselho que apresenta complexidade institucional, tanto no sentido da sua organização legal imediata, quanto no sentido das relações sociais e políticas que ali se desenvolvem.

3 O CAMPO DE POLÍTICAS PARA O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL NO BRASIL

O que é o envelhecimento? A contagem do tempo não é suficiente para especificar este fenômeno natural e universal da humanidade e, quem sabe, de todos os fenômenos. A dimensão biológica do envelhecimento também omite dimensões especiais da velhice. A concepção cultural e social do “envelhecer”, assim como as concepções anteriores, impactam a vida e a experiência dos sujeitos. O aspecto social e cultural remete aos símbolos, imagens, valores, regras e funções construídas em sociedades e tempos históricos diversos. Desta forma, o estudo do envelhecimento deve atender a dimensões diversas, inclusive aquelas referentes a produção humana de seu sentido – caso em que se encontra diversidade, em detrimento ao conceito universal biológico e cronológico.

A Antropologia tem se lançado na busca da compreensão das divisões da vida humana baseada na idade, da infância, do adulto e do idoso. Debert aponta estudos sobre as categorias sociais de idade, como o de Ariès (1981 apud DEBERT, 2007, p.51-2), em que a infância e a fase adulta na França Medieval não se distinguem, inexistindo a categoria “criança”, quando, naturalmente, ela trabalhava assim que suas condições físicas permitissem; ou o caso de N. Elias (1990 apud DEBERT, 2007, p.52), em que a infância e a fase adulta se distanciam mais diante da modernidade, conjuntura que altera a compreensão dos papéis e essências sobre ambos; ao passo que a autora cita também Duby (1973 apud DEBERT, 2007, p.52), que estuda a criação da

“juventude” na França do século XII, enquanto fase intermediária do fim da infância e predecessora ao casamento. Complementarmente, mais recentemente tem-se a “invenção da adolescência”, no século XX. Os estudos apresentam, em comum, que as categorias de idade são social e culturalmente criadas, de acordo com especificidades históricas.

A projeção das categorias de idades possui implicações políticas:

Como ressalta Bourdieu (1983), a manipulação das categorias de idade envolve uma verdadeira luta política, na qual está em jogo a redefinição dos poderes ligados a grupos sociais distintos em diferentes momentos do ciclo da vida. Por isso, Bourdieu afirma que, ao tratar das divisões por idade, é um reflexo profissional do sociólogo lembrar que elas são uma criação arbitrária. (DEBERT, 2007, p. 53).

O mesmo autor francês especifica o caráter político destas “criações arbitrárias”:

A representação ideológica da divisão entre jovens e velhos concede aos mais jovens coisas que fazem com que, em contrapartida, eles deixem muitas outras coisas aos mais velhos. Vemos isto muito bem no caso do esporte, por exemplo, no rúgbi, com a exaltação dos “bons rapazes”, dóceis brutalhões dedicados à devoção obscura da posição de “avantes” que os dirigentes e os comentaristas exaltam (“seja forte e cale-se, não pense”). Esta estrutura, que é reencontrada em outros lugares (por exemplo, na relação entre os sexos) lembra que na divisão lógica entre os jovens e os velhos, trata-se do poder, da divisão (no sentido de repartição) dos poderes. As classificações por idade (mas também por sexo, ou, é claro, por classe...) acabam sempre por impor limites e produzir uma ordem onde cada um deve se manter, em relação à qual cada um deve se manter em seu lugar. (BOURDIEU, 1983, p.113).

A divisão das idades apresenta uma formatação dos papéis sociais e políticos associados aos sujeitos, e outros atributos como classe. A categorização remete a divisões sociais, que ficam muito claras quando postas pelo autor diante das “relações entre os sexos”. Assim como Mead questiona a universalidade das divisões de papéis sociais por sexo, trazendo à tona casos que questionam a “naturalidade” desta divisão no ocidente, a divisão de papéis e espaços sociais em função da idade são também arbitrariedades com impactos políticos nas relações sociais.

Debert (2007, p.51) coloca como imprescindível para a compreensão da velhice uma relação entre o espaço ocupado pelo idoso na sociedade, dado pelo conceito em voga de “velhice”, sempre artificialmente elaborado. Por conseguinte, legislações e normas tácitas também demarcam as segmentações por idade, como aquelas que definem o início da fase escolar, da maioridade civil, do direito ao voto, entrada e saída do mercado de trabalho e etc.; por conseguinte, as normas impõem uma interpretação de mundo sobre os conceitos de categorias de idade e as posições sociais (DEBERT, 2007, p.53).

Outro ponto colocado pela autora sobre o que deve ser considerado ao se estudar o envelhecimento é a sua associação a campos científicos de estudo e legitimação de discursos. Da mesma forma que o conceito de envelhecer, as abordagens científicas também varia em discursos

e abordagens: as primeiras ciências sobre o envelhecimento pertenciam ao campo médico, associadas a uma ideia de desgaste fisiológico do corpo; doravante abrange-se para uma abordagem econômica, diante do estabelecimento das aposentadorias como direito básico, associada ao custo financeiro de sua operacionalização; ao mesmo tempo em que sociólogos e psicólogos buscam descobrir e compreender as necessidades dos idosos (DEBERT, 2007, p.65-66). A partir das diversas contribuições para a compreensão do fenômeno, pode-se pensar numa ciência capaz de condensar as contribuições de cada uma e pensar o envelhecimento de forma sistemática: a gerontologia.

Debert (2007) permite pensar dimensões importantes sobre o envelhecimento exaltando sua complexidade. Destaca que a concepção sobre o mesmo está de acordo com a época e a conjunturas específicas, de forma a demonstrar sua artificialidade em produzir papéis e espaços sociais para os idosos. Peixoto (2007, p.70) permite observar como este sentido artificial é preenchido, diante da necessidade econômica de políticas sociais – associadas ao aumento da população de mais de 60 anos como “problema social”¹².

Uma vez que as políticas sociais tinham sua demanda expandida, acompanhava a expansão de categorias e interpretações sobre o envelhecimento. De acordo com Peixoto (2007, p.71-72), na França do século XVIII e XIX, a discriminação ao idoso, na forma de tratamento pejorativo a tal pessoa, dependia do seu estrato social, de tal forma que o estigma transparecia menos nos idosos que podiam se sustentar, em detrimento àqueles que, demitidos dos seus locais de trabalhos por não serem mais produtivos, viviam na miséria: “A noção de *velho* é, pois, fortemente assimilada à decadência e confundida com incapacidade para o trabalho: ser velho é pertencer à categorização emblemática dos indivíduos idosos e pobres.” (PEIXOTO, 2007, p.72, grifo da autora).

Apenas após os anos 60 do século XX que os termos pejorativos foram extintos do vocabulário burocrático. Tais termos foram substituídos pelo “idoso”, com caráter generalizante sobre as pessoas de idade, independente de classe ou status social; doravante associado ao “aposentado”, que goza de direitos sociais e políticos após o mercado de trabalho. Ao passo que a fixação de uma idade para a aposentadoria cria uma divisão impactante na vida dos sujeitos,

¹²Evidentemente, a concepção do envelhecimento como problema social é particular a alguns setores públicos e áreas de conhecimento, ao passo que o fenômeno em si tende a expressar a modernização e melhora de condições de vida. No mesmo sentido, Debert (1993) repensa a leitura clássica da gerontologia, baseada numa problematização quádrupla do processo de envelhecer, em detrimento às “novas imagens” do envelhecimento, repletas de possibilidades e expectativas – de forma a demandar uma releitura metodológica e teórica da abordagem ao tema.

principalmente em contextos nos quais predominam o “culto à produtividade”, consistindo num choque social e identitário nestes sujeitos. Por conseguinte surge a “terceira idade”, a fim de referir-se àqueles “jovens aposentados” que adentram noutra categoria etária. Na França, a terceira idade é associada a mudança do foco das políticas, dotadas da imagem de uma “velhice colorida” e ao “bem viver” – uma forma de manutenção da vida ativa (PEIXOTO, 2007, pp.73, 75-76).

No caso brasileiro o termo “velho” predomina até por volta de 1988 – ou melhor, a adoção da ideia de terceira idade chega neste período. As influências europeias chegam ao Brasil ao fim da década de 1960, introduzindo uma diferenciação entre os termos “velho” e “idoso”. Assim como no caso francês, no Brasil há uma diferenciação valorativa em cada termo, de forma que o segundo se torna mais reverente e, conforme o tempo, mais utilizado (PEIXOTO, 2007, p.78). Anteriormente, apesar das políticas voltadas a concessão de aposentadoria e pensão, predominava a imagem do “velho” – associada ao declínio e a não produtividade – para o qual eram dirigidas algumas formas de custeamento do seu sustento.

Apenas com a Constituição Federal de 1988 o idoso é inserido como ente ativo da sociedade, dotado de direitos e dignidade, constituindo uma categoria social e política:

Essas modificações na legislação brasileira [da CF] acentuaram a representação social do aposentado, que passa a ser fortemente associada à velhice, e as pessoas aposentadas – ou seja, não-produtivas -, independentemente da idade, são designadas de velhas. Em consequência, no Brasil como na França, e aliás em todas as sociedades industriais, a partir da criação da aposentadoria o ciclo de vida é reestruturado, estabelecendo-se três grandes etapas: a infância e a adolescência – tempo da formação; a idade adulta – tempo de produção; e a velhice – idade do repouso, tempo do não-trabalho (PEIXOTO, 2007, p.80).

A autora deixa claro uma marca diferenciadora entre as categorias “velho” e “idoso”, inclusive “terceira idade”. O termo “velho” envolve uma associação à “decadência”, “pobreza” e “dependência” no imaginário social brasileiro (DEBERT, 1988, p.555 apud PEIXOTO, 2007, p.80). Já “idoso” é o velho respeitado, uma forma de tratamento que reconhece de forma otimista o sujeito, indício de uma transformação em relação a concepção anterior (velho). Ao passo que a “terceira idade” aglomera valorações positivas em torno do “jovem idoso”, os aposentados dinâmicos recém-egressos do trabalho.

A concepção de envelhecimento, e os símbolos e valores a ele associados, são produtos culturais e sociopolíticos que instauram lugares, espaços e funções para o idoso. No âmbito das relações políticas, alteram os agentes em disputa no jogo, que também buscam a aplicação de recursos públicos e obtenção de espaço em sua agenda política – como será o caso dos

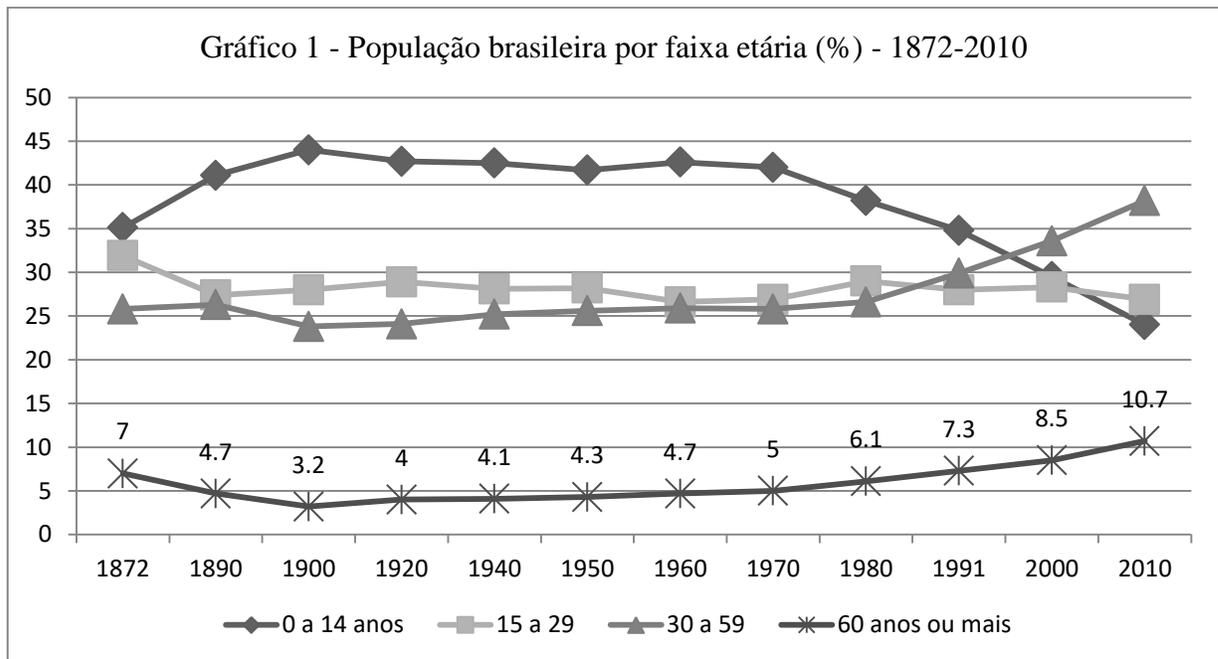
movimentos de trabalhadores-aposentados. A emancipação dos direitos do idoso foi imprescindível para a afirmação de movimentos sociais e lobbies importantes sobre a previdência, a Lei do Idoso e a participação sociopolítica. Antes disso, cabe observar como as políticas lidam com a questão do idoso, mediante as ideias e imagens associadas ao envelhecimento populacional. No caso das políticas públicas, elas são influenciadas de acordo com a concepção e imagens de envelhecimento a ela associadas.

Apesar de o envelhecimento populacional significar um processo de humanização e melhoria das condições de vida, nas políticas públicas é perceptível a expansão da sua interpretação como “problema social”¹³. A agenda política sobre o tema deixa de ser meramente previdenciária e econômica, como forma de sustentação dos “velhos”, para atender as novas demandas criadas pela “terceira idade” e pelos “idosos”. Estas são mais complexas e envolvem setores diversos, como turismo, segurança, habitação, saúde, lazer, esporte e etc.

3.1 OBSERVAÇÕES DEMOGRÁFICAS SOBRE O ENVELHECIMENTO:

A população idosa, no Brasil, apresenta um crescimento notável em relação a outros grupos de idade:

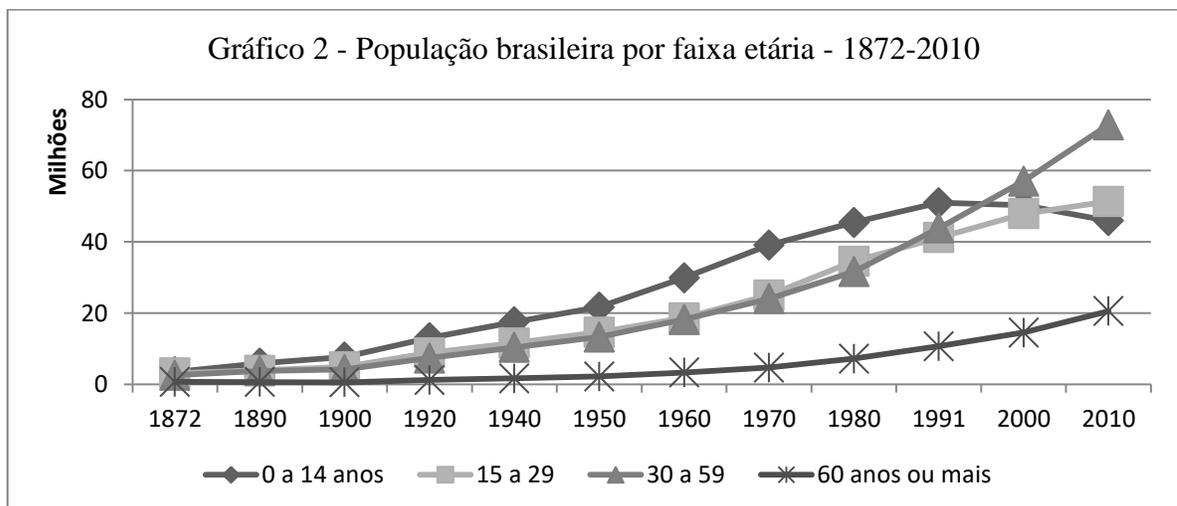
¹³ A interpretação particular de algumas ciências, majoritariamente de intervenção e prescrição, ou de burocracias públicas é que cria a interpretação específica do envelhecimento como “problema social”. Por esta razão o termo se encontra(rá) sempre entre aspas, por não induzir uma verdade ou uma interpretação universalizada.



Fonte: IBGE, 2010.

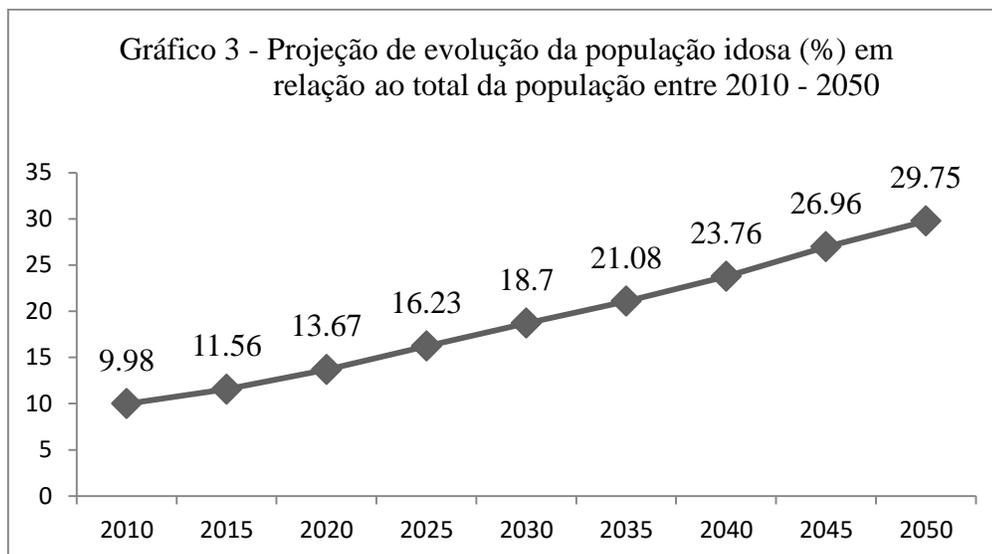
Este crescimento é acelerado após 1970, a partir daí tende-se a um aumento de mais de 1% a cada década. Cabe observar também o crescimento considerável de adultos de 30 a 59 anos, desde 1980. O gráfico corrobora a já conhecida explicação do envelhecimento populacional: o aumento da expectativa de vida e a diminuição das populações mais jovens, de 0-14 anos.

Os números absolutos mostram que de 1991 para 2010 a população idosa dobra:



Fonte: IBGE, 2010.

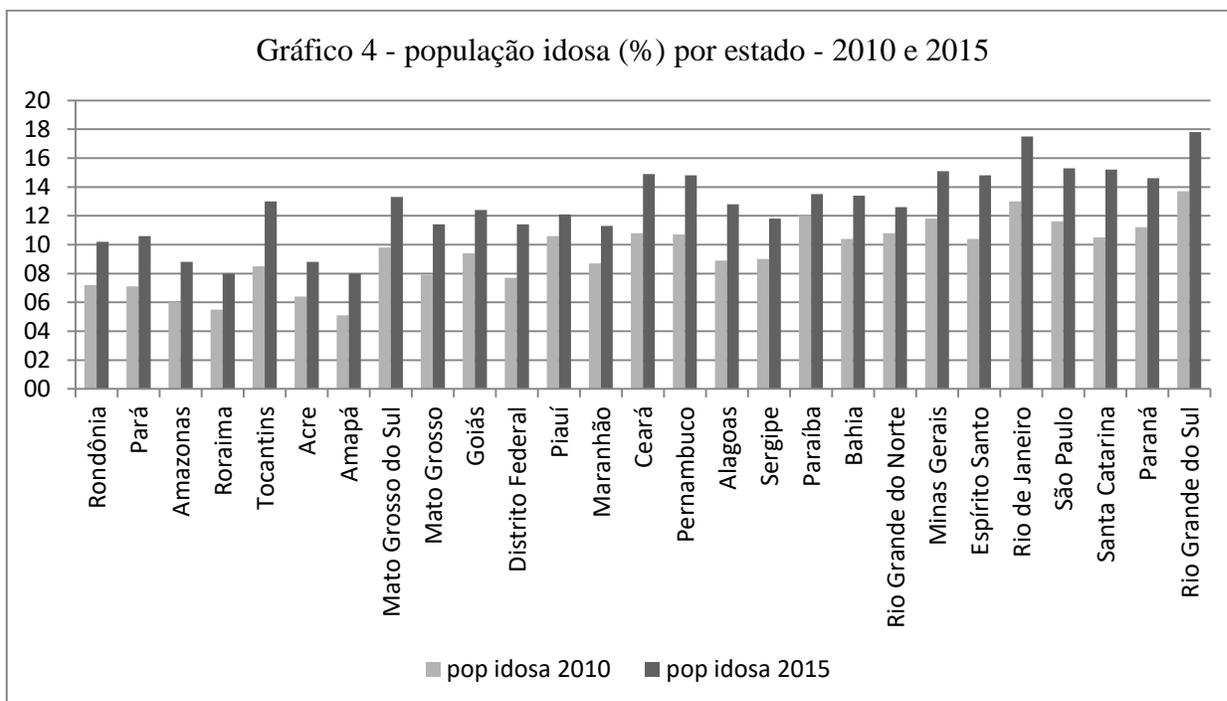
Ao mesmo tempo em que a projeção do IBGE (2008) até 2050 mostra o aumento desta tendência:



Fonte: IBGE, 2008.

Pode-se falar num aumento muito significativo, até mesmo no curto prazo. A projeção mostra, para 2010 e 2025, um aumento de 6,25% - em número relativo. Taxas de crescimento que antes giravam em torno de 1% a cada década, entre 1970 e 2010, já tendiam a aumentar em torno de 2% a cada 5 anos na projeção, principalmente após 2015.

O fenômeno se comporta de formas diferentes em cada estado e região:



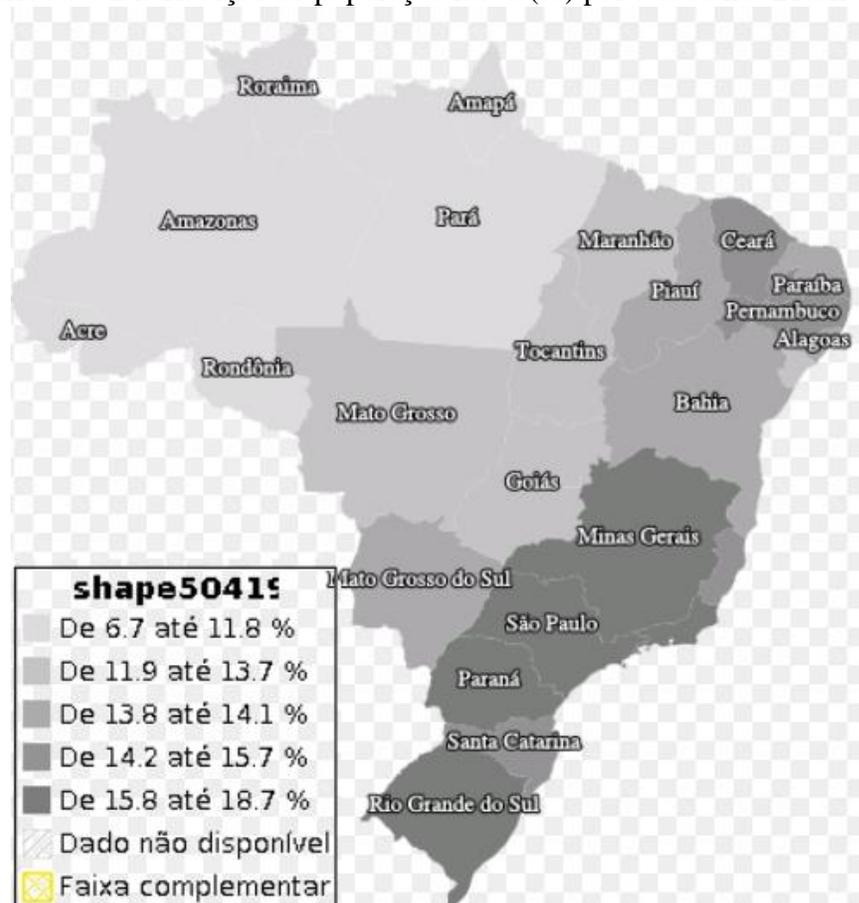
Fonte: IBGE, 2010; IBGE, 2017.

Avançando dois anos, de acordo com dados da PNAD do terceiro trimestre de 2017 (IBGE, 2017), os maiores percentuais de idosos do Brasil estão no Rio Grande do Sul (18,7%) e no Rio

de Janeiro (18,5%). Ao passo que, em números absolutos, São Paulo lidera com 7.140.000, seguido por Minas Gerais com 3.360.000, e pelo Rio de Janeiro, com 3.092.000 idosos. Por outro lado as menores populações relativas de idosos são as do Amapá (6,7%), Roraima (8,4%) e Acre (8,8%) – são também estados com população jovem.

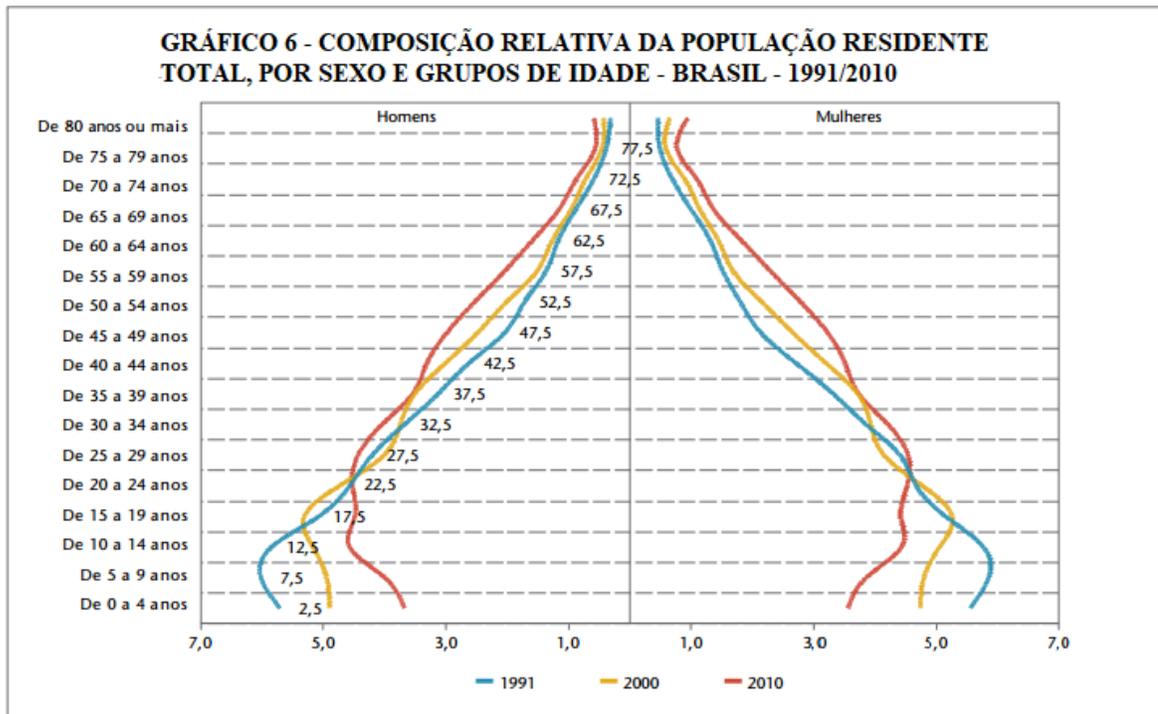
O envelhecimento populacional, entretanto, é manifesto de formas diferentes entre os estados brasileiros. Pode-se falar de um Brasil menos envelhecido, caracterizado pelas regiões Norte e Centro-Oeste, em detrimento as regiões Sul, Sudeste e Nordeste. As variações regionais do processo de envelhecimento populacional nos estados brasileiros podem ser percebidas no cartograma:

Gráfico 5 – Distribuição da população idosa (%) por estado no Brasil



O mapa persiste na tese da concentração do processo de envelhecimento com mais intensidade em algumas localidades. Na região Nordeste há uma variação maior entre seus estados, ao passo que outras regiões tendem a maior uniformidade.

Os estados brasileiros com baixo número de idosos tendem a apresentar pirâmides etárias mais largas em sua base e estreitas em seu ápice. Estes estados, geralmente os do Norte, e em menor grau os do Centro-Oeste possuem tal pirâmide etária. Esta configuração é usualmente observada anteriormente aos anos 2000, ao passo que a tendência nacional é o estreitamento da base e o alargamento do topo:



Fonte: IBGE, 2010.

A linha etária que se inicia mais estreita e se finda como a maior população de 80 anos ou mais jamais observada corresponde ao período de 2010. A linha de tendência oposta, que se inicia larga, como a maior população percentual de 0 a 4 anos, e se finda como a menor população de 80 anos ou mais observada, corresponde aos dados do ano de 1991. Por fim, a linha de início intermediário é a do ano 2000. Ela demonstra uma fase de transição que é perpetuada pelas projeções longínquas.

Fato é que os dados deixam clara a urgência em se preparar uma conjuntura e estrutura aptas a promoverem a qualidade de vida do idoso.

3.2 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS – DA PREVIDÊNCIA SOCIAL AO ENVELHECIMENTO

Cientistas políticos que tratam da formação de agenda governamental tendem a reconhecer que ela envolve a criação de uma concepção e interpretação sobre um fenômeno social, que só então possui os atributos necessários para criação de estratégias e execução de ações (KINGDON, 1982; HEIDBREder, 2012; BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Lenoir (1989 apud DEBERT, 2007, p.62), de forma semelhante, afirma que a questão do envelhecimento é um fenômeno a ser reconhecido, legitimado, pressionado e expresso, a fim de substancializar-se em uma determinada sociedade. Exige-se que o tema seja posto em evidência, ganhe visibilidade no meio social e seja estabelecido enquanto objeto social a ser alterado; que seja legitimado pelos sujeitos, levando-os a mobiliza-lo por meio da sua “formulação e enunciação”; ao passo que a pressão é a ação política dos indivíduos; e a sua expressão, que trabalha os “signos” relativos ao fenômeno – atribuição de seu sentido e conteúdo.

A distinção dos significados entre “velho” e “terceira idade”, como expressão dos agentes que conceituam o envelhecimento, é marco da expansão e interpretação do fenômeno do envelhecimento populacional. Antes que a questão ganhasse aspectos mais transversais e qualitativos, muitas problematizações, principalmente dos setores públicos e burocracias, enfatizavam o aspecto relativo à subsistência dos “velhos” egressos do mercado de trabalho.

Por longos anos, antes de se construir uma noção cultural e política sobre o idoso e a terceira idade, e suas respectivas agendas de políticas públicas, a previdência social era o principal setor de políticas a afetar a população envelhecida. Logo, observada a incapacidade, portanto, em compreender tais significados e agenda, as políticas previdenciárias miravam o egresso do mercado de trabalho: “[...] a previdência social surgiu com a finalidade precípua de cobrir as necessidades dos **assalariados urbanos** quando estes não mais representassem força de trabalho ativa” (COHN, 1980, p.11, grifo nosso). Somente com o avanço do tempo é possível observar o desenvolvimento destas noções.

Desde o período colonial até os anos de 1920 existiam esparsas concessões previdenciárias para servidores públicos civis e militares. A data do “nascimento” da previdência social é incerta, havendo algum consenso, na literatura, em analisá-la após as Caixas de Aposentadorias e Pensões (COHN, 1980; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). Em 1923, a previdência tende a uma expansão para trabalhadores de setores privados, com as Caixas de

Aposentadorias e Pensões, Decreto-Lei n° 4.682, de 24 de janeiro de 1923, também conhecida como Lei Elói Chaves.

A lei Elói Chaves determinou o estabelecimento, obrigatório em cada companhia ferroviária, de fundos privados de aposentadoria e pensões para os trabalhadores – as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Doravante, as CAPs foram expandidas para outras categorias, por meio do decreto n° 5.109, de 20 de dezembro de 1926, como os trabalhadores da estiva, marítimos e outros, alcançando um total de 183 CAPs em 1937 (COHN, 1980; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985). O sistema de financiamento e gestão das CAPs era tripartite. De acordo com o decreto-lei, cabia uma contribuição por parte dos trabalhadores – de 3% sob seus vencimentos; de 1% pelas empresas, jamais podendo ser menor do que a contribuição do primeiro; e ao Estado, cujo financiamento se daria por meio de taxa sob serviços. A administração era compartilhada em números iguais de representantes dos empresários e dos empregados.

No contexto conturbado de 1930, alterações importantes são perceptíveis no quadro social e político. As classes assalariadas emergem em importância, período no qual as leis trabalhistas se consolidam e a intervenção estatal é intensificada. As negociações, até então dadas pelo contrato direto entre trabalhadores e empregadores, apresentam uma alternativa nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), sem a extinção das CAPs. Os IAPs não mais englobam as empresas, unitariamente, mas toda a categoria profissional – a exemplo dos marítimos, bancários, comerciários, industriários e etc. (COHN, 1980, p.6). Entretanto, mantêm as finalidades das Caixas, agora em âmbito nacional.

A grande diferença entre as CAPs e as IAPs, além da amplitude da cobertura, reside na forma de administração. Os IAPs são dirigidos por um conselho administrativo – assim como as CAPs, composto por empregados e empregadores – submetido ao funcionário público indicado pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Cohn (1980, p.8) destaca que este modelo permitiu a capitalização¹⁴ da previdência, uma vez que seus recursos seriam geridos pelo Estado, como resposta aos déficits projetados de acordo com o aumento da quantidade de segurados. Estes se deram em função dos baixos salários, que significavam baixa arrecadação; e a crescente quantidade de aposentados em relação aos trabalhadores, ao longo dos anos.

O quadro organizacional da previdência no Brasil, após as CAPs e IAPs, resulta numa pluralidade de instituições e regulações legais, muito atomizadas em casos específicos, seja por

¹⁴ Por capitalização quer-se dizer aplicação em investimentos considerados rentáveis.

empresas ou por categoria profissional. Por conseguinte, diferenças socioeconômicas no interior da classe trabalhadora são ressaltadas e afetam a qualidade da concessão dos benefícios, altamente variante entre os casos.

A unificação das CAPs e IAPs é esboçada em 1945, pelo Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), que não foi levado a cabo. Entretanto, o projeto expõe ideias matriciais de pontos diversos, como a universalização do atendimento aos beneficiados em âmbito nacional, trazendo questões importantes como as discrepâncias regionais de arrecadação e concessão dos benefícios. Nele também é inaugurada uma forma gerencial marcadamente estatal, com a exclusão dos empregadores e o afastamento relativo dos empregados, dissolvendo os conselhos administrativos (COHN, 1980, p.10).

O marco legal a dar continuidade às políticas previdenciárias foi a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS, Decreto 3.807/60), assinada no governo de Juscelino Kubitschek. Ela foi possível após quatro anos de redação e acordos interpartidários, indicando a complexidade de interesses sobre o tema. Ela possibilitou a uniformização das contribuições e prestações, tendo sido a primeira fixada em 8% do salário do empregado (COHN, 1980, p. 13). Entretanto, não unificou as instâncias institucionais a gerenciar as aposentadorias e pensões. Apesar disto, foi influência para tal ação, que seria dada pela criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

O Instituto Nacional de Previdência Social não significou uma ruptura com as políticas anteriormente instaladas, como os IAPs e a LOPS. Criado em 1966, no regime militar, centralizou os papéis das CAPs e IAPs, mantendo muitos de seus pressupostos, como a contribuição tripartite e a exclusão do trabalhador rural (COHN, 1980, p.14). Uma mudança significativa, entretanto, foi o afastamento dos empregados na gestão da Instituição, como reflexo do insulamento e burocratização estatal do regime militar. Ao passo que a privatização foi a principal forma de promoção de assistência (médica, hospitalar, farmacêutica e etc.) também previstas desde os IAPs e CAPs, estreitando vínculos entre o Estado e os agentes econômicos.

Cabe observar, como mencionado por Cohn (1980, p.15), que a capitalização dos recursos da previdência a tornaram forte fonte de poder político:

Temos então a previdência social constituindo-se também num meio de captação de poupança forçada, quer para garantir um nível mínimo de consumo das classes de mais baixa renda, quer para garantir a capacidade de trabalho dos assalariados através da assistência médica, quer ainda para propiciar investimentos diretos em vários setores da economia. Nessas condições ela acaba se constituindo um componente básico da organização das atividades econômicas e também dos processos políticos no interior da

sociedade brasileira como um todo. E essa dimensão política diz respeito tanto à disputa pelo acesso aos recursos financeiros e ao potencial eleitoral envolvidos como aos efeitos disso sobre a busca do controle das classes assalariadas pelas dominantes.

Isto por que os recursos puderam ser direcionados para investimentos de diversos tipos no país. Desde os IAPs esta funcionalidade colateral foi prática comum, ela cobria algumas necessidades dos trabalhadores e aposentados; facilitava a relação empregador-empregado, por meio do apaziguamento destes; e como recurso essencial para setores econômicos diversos (BATICH, 2004, p. 34). Este é um dos traços do setor que persiste até a atualidade e está diretamente relacionado a questão da dívida da previdência.

Nos anos 1970 há uma expansão dos gastos sociais e previdenciários. Em 1974, por meio da Lei nº 6.179, de 11/12/1974, é concedido amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade, havendo condicionantes como tempo de contribuição (12 meses). Além deste é criado o salário família, o salário maternidade, além da inclusão de mais categorias profissionais aptas aos benefícios, como o trabalhador rural (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, PRORURAL), autônomos e temporários. A expansão com gastos sociais está de acordo com o contexto econômico do “milagre” e com o bom rendimento da economia internacional. Ao mesmo tempo em que tal crescimento econômico interno favorecia o aumento das desigualdades, o que também favorecia o aumento dos gastos sociais pelo governo militar.

A série expansiva da previdência demandou o reordenamento das estratégias e órgãos gerenciais, a culminar na instauração do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, e do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas, 1977), que arregimentava, dentre outros órgãos, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

O quadro de endividamento da previdência inicia-se com o INPS e possui grande contribuição do INAMPS. Isto por que os custos de manutenção dos serviços médicos tornaram-se exorbitantes e incontroláveis, além da própria pressão interna ao governo, por parte dos setores privados de oferta de serviços, gerar o encarecimento do mesmo (ANDRADE, 2003). Segundo Andrade (2003), o primeiro déficit da história da previdência, desde 1920, foi notado no primeiro ano de ação do INPS, em 1967.

A década de 1980, diante da recessão, é marcada pela expectativa diante da Constituição vindoura, em 1988. No ano de 1990 tem-se a extinção do Sinpas e do MPAS, substituídos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e pelo Ministério do Trabalho e da Previdência

Social. Na mesma década o neoliberalismo influencia a avaliação do sistema de previdência, concluindo que ela embarga o crescimento econômico, produtividade e o emprego (ANDRADE, 2003, p.81). Como resultante, em 1998, por meio de emenda constitucional, as diretrizes da seguridade social tendem a ser contingenciais, desassociando-a a oferta de outros serviços, como os relacionados a saúde.

A tendência neoliberal frustra muitas pretensões da sociedade civil, que desde 1970 demonstrava crescente articulação e expressão. Já emerge nos discursos e demandas o conceito de “idoso” e o de “terceira idade”. O envelhecimento populacional tem sua agenda expandida do setor previdenciário para uma acepção ampla de políticas conforme tais conceitos, e ideias a ele associados, amadurecessem. Desta forma, desde 1980 é perceptível a articulação de movimentos de aposentados e organizações técnico-científicas que difundissem e trabalhassem tal conceito – com clara e grande predominância da segunda. Por conseguinte, por volta de 1990 é perceptível a emergência de políticas que respondessem a tal demanda. É justamente esta bandeira do idoso que possibilitou a fixação de novas políticas, associada ao ativismo político da participação direta nos conselhos públicos.

A fim de expor o crescimento da questão do idoso nas políticas e regulações estatais, foi realizada uma busca textual no Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON), que trouxesse documentos legislativos que mencionassem o termo “idoso”¹⁵. Os decretos e leis listados foram organizados em cinco categorias: os de criação de marco legal; aqueles relacionados à participação sociopolítica; à implementação de políticas específicas para o idoso; regulações locais, específicas; e ações locais.

Estas categorias seguem o critério de “grau de amplitude da política” na administração do setor em questão. Inicia-se destacando as “grandes” políticas, intencionadas a regular e estabelecer parâmetros gerais do setor de políticas sobre o envelhecimento populacional – os marcos legais, como a Lei do Idoso (PNI). Estes são seguidos pelas regulações dirigidas a tais marcos legais, que determinam diretrizes e ações em tópicos e questões mais específicas. Os documentos que tratem do tema da participação social – seja para lidar com as políticas ou implementar a participação – também são considerados.

¹⁵ Termo chave da busca: “idoso”. Na base de dado "Gestão de Normas Jurídicas (Legislação Federal)", da qual se filtrou por tipos de documentos: decreto legislativo, decreto, lei e decreto não numerado. O recorte focalizou, portanto, medidas legislativas já promulgadas, resultando em 63 documentos no total.

As outras duas categorias, a de “regulações locais específicas” e “ações locais”, remetem a um grande número de regramentos direcionados a questões pontuais sobre a consideração do idoso na sociedade – nem por isso desimportantes. A diferenciação entre ambas consiste que, na primeira, as leis e decretos nela classificada dizem respeito a outras políticas, que signifiquem a inserção da categoria social “idoso” nas regulações preexistentes¹⁶. Ao passo que as ações locais não estão relacionadas a regulação, diretamente, mas ao estabelecimento de prazos, datas importantes, como o dia do idoso e etc. São as menos incidentes, portanto, nas “regras do jogo” deste campo de políticas.

Dos 63 documentos que tiveram sua ementa categorizada, totalizou-se:

Quadro 3 - Categorização das leis e decretos relativos a pessoa idosa

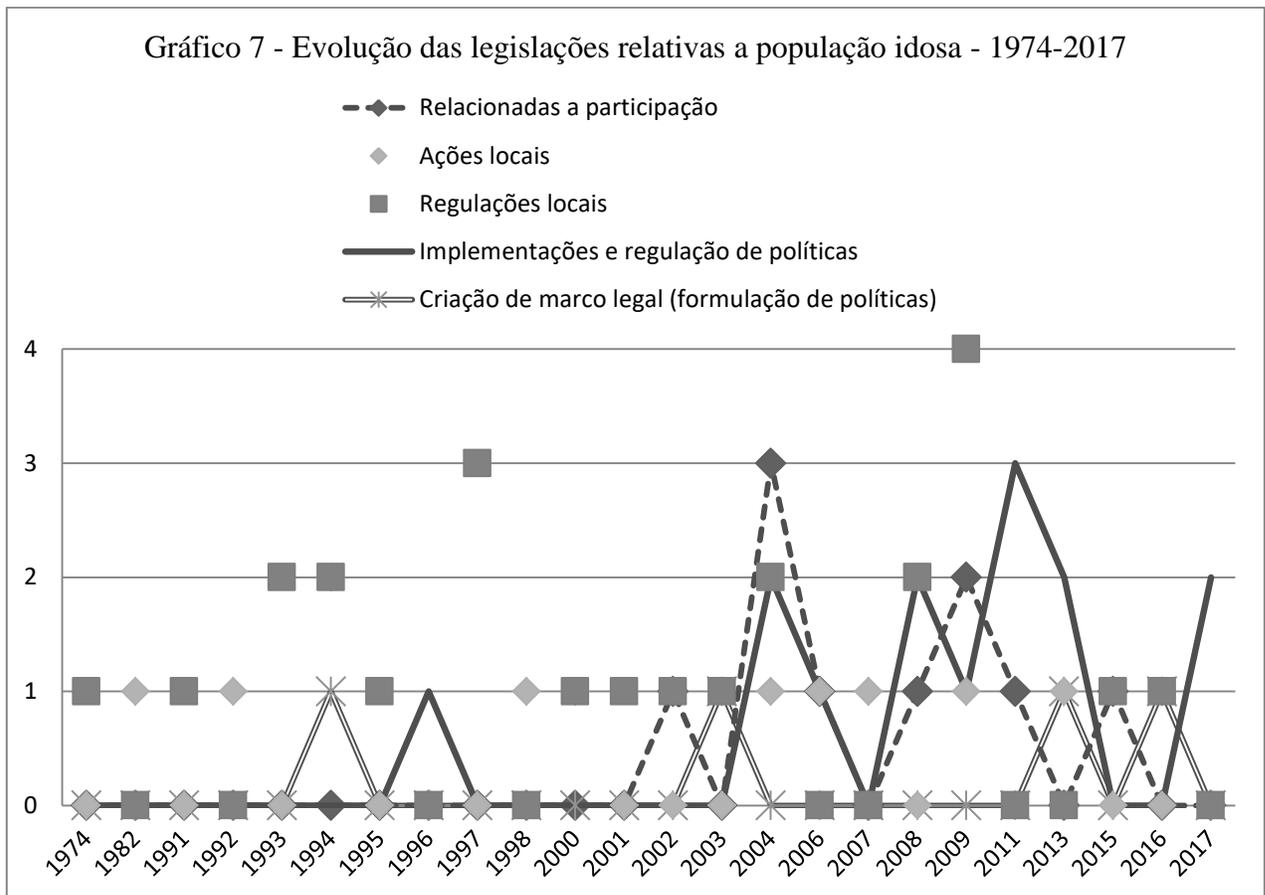
Categoria	Casos observados
Criação de marco legal	4
Implementação de políticas	14
Relacionadas a participação	10
Regulações locais	24
Ações locais	11
Total	63

Fonte: Elaboração do autor.

Dentre os marcos legais tem-se a Política Nacional do Idoso (PNI - 1994), o Estatuto do Idoso (2003), a criação da Secretaria Especial de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (2016), e a criação do Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo (2013), que envolve diversos ministérios para monitorar e avaliar políticas.

A distribuição cronológica das leis e decretos evidencia que a PNI efetiva uma agenda pública sobre envelhecimento populacional. É a primeira legislação para a criação de diretrizes, definições e direitos do idoso. A partir de então, um número significativo de regulações em áreas diversas emergem, a destacar a presença do idoso em realidades diversas:

¹⁶ Por exemplo, o decreto n° 245, de 28 de outubro de 1991, que estabelece a possibilidade de idosos presos, que houverem cumprido determinada parte da pena, receberem indultos ou comutação de penas. Ou a lei n° 8.648, de 20 de abril de 1993, que acrescenta parágrafo ao código civil, estabelecendo a responsabilidade imediata dos filhos dos idosos os proverem, nos casos em que o idoso não possui tal capacidade.



Fonte: Elaboração do autor.

As regulações locais, incidentes, por exemplo, sobre o Benefício de Prestação Continuada, sobre o Código de Processo Civil, e etc., tornam-se mais frequente após 1994. Após 1997, são expedidas praticamente anualmente. Sobre as políticas de participação, tem-se a instauração e convocação de três Conferências (2006, 2008 e 2011) nacionais sobre o tema do envelhecimento, mais comuns a partir de 2002. Mesmo ano em que é criado o conselho nacional dos direitos do idoso, adiado desde 1994, sendo reestruturado em 2004, após o Estatuto do Idoso de 2003.

A partir de 2000 a agenda de políticas sobre o envelhecimento parece agitar-se. Neste período intensifica-se a expedição de leis e decretos sobre o tema, principalmente envolvendo a participação sociopolítica e implementações dos marcos legais. Nos treze anos depreendidos entre 2004 e 2017, foram promulgados 39 leis e decretos sobre o idoso. Ao passo que entre 1974 e 2003 foram expedidas 24 medidas do Legislativo ou do Executivo.

Estas transformações e intensas atividades legislativas¹⁷ revelam o crescimento da sua agenda política e de seu campo de políticas públicas – principalmente com a formação de uma concepção sobre o “idoso”, já mencionada. O primeiro setor de políticas em que a questão do “envelhecer” remete é à previdência. Entretanto, no mundo e também no Brasil, as necessidades da população idosa extrapolam o direito a tal benefício, vindo a demandar um contexto social, político, econômico e cultural que seja favorável à qualidade de vida desta população. Cabe observar que os movimentos sociais também inserem nas agendas governamentais uma agenda acerca do envelhecimento, diversa, mas relacionada e até certo período dependente, do setor previdenciário.

4 ANÁLISE DAS REDES SOCIAIS E METODOLOGIA

Ao contrário dos métodos tradicionais de pesquisa e associação de variáveis, os sociogramas focalizam a relação que as díades de um determinado contexto possuem. Os sociogramas são construídos a partir de matrizes, nas quais as linhas e colunas representam as entidades observadas; e os valores das células, a informação associada à relação – representando se há e como são. Desta forma, visam localizar atores centrais, depreender o grau de coesão da rede, e, de modo geral, compreender o contexto em que os sujeitos estão inseridos e como limitam suas ações e escolhas. A metodologia das pesquisas em rede embasa-se na amostragem dos atores e na localização e mensuração de suas relações. O grande potencial desta análise está em associar as estruturas relacionais aos conceitos das Ciências Sociais, como poder e influência, informações e recursos – associação que nem sempre foi evidente, mas que compõem os fundamentos conceituais deste método na Sociologia e Ciência Política.

4.1 FUNDAMENTOS E TRAJETÓRIA DA ANÁLISE DE REDES SOCIAIS

¹⁷ A pesquisa no SICON, com o termo mencionado, sem filtros e em todas as bases de dados, retorna mais de dois mil documentos, dentre notícias, declarações e discursos, projetos de lei e decretos.

A Análise de Redes Sociais (ARS) possui três linhas originárias principais. Ela compartilha origens com a teoria da Gestalt e a sociologia alemã (ARON, 1964; KÖHLER, 1925; LEWIN, 1936; MORENO, 1934; SIMMEL, 1968, apud SCOTT, 2000, pp.7-9); a escola sociológica e antropológica de Harvard; e, em paralelo, a linha inglesa influenciada pelos conceitos de Radcliffe-Brown. Após 1960, o desenvolvimento destas linhagens na conformação de um novo paradigma se daria a partir da fusão entre as contribuições americanas e a inglesa.

A sociologia alemã legou uma preocupação epistemológica da associação entre o nível local, das conexões entre indivíduos, ao macro – ao Estado e a economia. Os teóricos da Gestalt, por sua vez, conectados ao estudo das interações humanas, buscavam uma conexão entre as representações, pensamentos e ideias portados pelo indivíduo à influência de seu meio. As conexões e o contexto em que o indivíduo se insere é uma chave para a explicação de suas concepções e ações.

Nesta vertente, as contribuições de Moreno (1934 apud SCOTT, 2000) são essenciais. Interessado na construção de conexões interpessoais, o autor associou as relações ao comportamento e à psicologia do indivíduo. O sociograma, a representação gráfica por meio de pontos, referentes aos indivíduos, e de linhas referenciando as relações, é sua contribuição: “Before Moreno, people had spoken of ‘webs of connection’, the ‘social fabric’, and on occasion, of ‘networks’ of relations, but no one had attempted to systematize this metaphor into an analytical diagram” (SCOTT, 2000, p.10).

Outros estudos se desenvolvem na teoria da Gestalt. Em geral, elaboraram conexões entre o meio e os indivíduos, principalmente a partir de sua cognição. Deve-se observar a reciprocidade causal entre um e outro: o indivíduo é influenciado pelo meio – o qual suas próprias escolhas relacionais criaram. Associado a tais análises, as tecnologias de observação também se ampliaram, como a observação das relações, singularmente ou do conjunto, e a possibilidade de direcionamento das relações – se A e B reconhecem-se mutuamente ou se possuem visões diferentes de sua conexão, qual seja. Estes avanços significaram o alargamento do potencial de interpretação e explicação das redes, principalmente por meio do estudo dos subgrupos e divisões a elas inerentes.

A escola de Harvard se voltou para a formação de subgrupos no interior das redes, ou melhor, a formação de comunidades e elos em contextos urbanos modernos, pela ótica antropológica (MAYO, 1933; WARNER; LUNT, 1941, 1942, apud SCOTT, 2000, p. 19).

Influenciada por Durkheim e Radcliffe-Brown, seus estudiosos direcionaram a metodologia de redes a uma análise estrutural-funcionalista, a fim de observar a “anatomia” das relações sociais. Estudo clássico é o de Roethlisberger e Dickson (1939 apud SCOTT, 2000, p.18) aplicado sobre os trabalhadores de uma fábrica em Chicago – que observava a construção de relações informais que extrapolavam as previstas na organização da empresa. Os sociogramas desenvolvidos compõem o estudo mais vasto da ARS, até então.

Como resultante, as observações tradicionais sobre parentesco e comunidade tiveram suas ideias e princípios aplicados, em que pesem fatores diversos que conectem os indivíduos noutros contextos, senão os “tribais” ou comunitários. Ocorre, nestes estudos, uma troca do conectivo interpessoal “parentesco”, por outros atributos sociais diversos que expliquem a aproximação entre os sujeitos.

Warner e Lunt ajuntaram em seu trabalho as influências teóricas já observadas, às quais se somam Simmel (1968) e Moreno (1934, apud SCOTT, 2000, p.20). Warner e Lunt dão continuidade à ideia de Simmel, da observação da sociedade como resultante de interações entre díades e tríades, para conceituar as comunidades como padrões interacionais intermediados pela coesão, centralidade e integração (SCOTT, 2000, p.18).

Grandes inovações no estudo das redes foram observadas nas análises do *Department of Social Anthropology* da *University of Manchester*, influenciados pelos princípios teóricos de Radcliffe-Brown no estudo da formação de comunidades. Entretanto, seus pesquisadores enfatizaram a existência de relações estruturadas para além das instituições formais (como as comunidades: igreja, família, bairro, trabalho e etc., analisadas pelos estudiosos de Harvard) dadas pelas disputas nas sociedades complexas. Se em Parsons, “[...] actions must be explained as expressions of internalized value orientations. The work of the Manchester anthropologists, with its emphasis on seeing structures as networks of relations, combined the formal techniques of network analysis with substantive sociological concepts.” (SCOTT, 2000, p. 27), tais conceitos sociológicos são traduzidos pela chave do conflito, coerção, negociação e barganha.

O caráter conflitivo nas sociedades tidas como complexas renovariam e exigiriam conceitos correspondentes para a explicação de tal sociedade. Logo, Nadel (1957, pp. 12, 16 apud SCOTT, 2000, p. 30) dará formulação mais específica para alguns conceitos:

Social structures, according to Nadel, is ‘an overall system, network or pattern’ of relations, which the analyst abstracts from the concretely observable actions of individuals. By ‘network’ he meant ‘the interlocking of relationships whereby the interactions implicit in one determine those occurring in others’.

Assim como incluirá o conceito de “função”, ou “papel”, – *role* – que cada indivíduo da rede desempenha, e, conseqüentemente, interfere e domina sobre aquela estrutura. Continuando as inovações inglesas, Mitchell (1960 apud SCOTT, 2000, p.30) substancializará a tipos ideais de ação mobilizadas nas interações: o ato de comunicar – responsável pelo fluxo de informações, enquanto recurso, e o estabelecimento de normas tácitas e graus de consenso; ou a prestação de serviços ou recursos tangíveis. Este mesmo autor também contribuirá com a ideia de *personal order* como a mobilização de atores via construção de relações em torno de um indivíduo principal, embora ramificada adiante¹⁸.

O ponto epistemológico mais notável nesta configuração dos estudos de redes diz respeito à concepção de poder como elemento contextual e processual, ao invés de substância inata e imutável. A coesão interpessoal baseada em atributos e dinâmicas interacionais são fatores que configuram os indivíduos em posições, circulam ideias, recursos, e dispõem o poder. O poder se torna, portanto, um atributo móvel, mais identificado à posição do sujeito na rede do que uma característica inerente. De forma geral estes estudos inferem a existência de um meio no qual os indivíduos estão inseridos e são diretamente influenciados por ele. Portanto, o meio possui potenciais de explicação não só da ação, mas da distribuição – não-homogênea – de poder e, conseqüentemente, dos resultados das disputas.

Conforme esta noção de poder se torna cada vez mais um traço das pesquisas sobre redes, mais se aproxima da forma contemporânea da compreensão do campo de Análise de Redes Sociais (ARS). Esta concepção toma o espaço antes pertencente à preocupação sobre a anatomia das relações como amalgamadores socioculturais, embebidas em representações subjetivas nas comunidades modernas. O segundo ponto que demarca a assimilação contemporânea do objeto da ARS é a integração das redes às estruturas e instituições, possibilitando um contraste entre o formal e o informal, com a hipertrofia do primeiro. O que significa traçar conexões entre relações informais e aquelas dadas em instituições formais, mesmo que possuindo entendimentos e

¹⁸ Além das transformações nos conceitos e entendimentos sobre rede, estrutura e relações, e suas conseqüentes aplicações e entendimentos nas Ciências Sociais, o desenvolvimento de tecnologias matemáticas também ditam o ritmo dos avanços e usos da ARS. Conforme as matrizes passam a ser analisadas por tecnologias mais diversas e inovadoras, os conceitos do campo da Sociologia e Ciência Política também podem ser revisitados e inovados. Logo, avanços importantes no sentido matemático dos instrumentos para a análise de redes também são observados na linhagem inglesa de estudos (SCOTT, 2000, p. 29).

aplicações diversificados. Conseqüentemente, ocasionaria pensar conexões no sistema político¹⁹, econômico e etc. que não se restringem aos espaços institucionais de onde se originam, possuindo influências e causando efeitos menos delimitados.

4.2 A CONSTRUÇÃO DAS REDES NO CASO CEDEPI (2009-2017)

Em função de se estudar as relações entre os atores num dado contexto, sua amostragem requer um critério de seleção para que representem fielmente a rede, diante da impossibilidade de se executar um censo. O método de amostragem referenciou-se nas atas registradas especificamente sobre a posse nos mandatos. Sobre cada reunião mensal, ordinária e extraordinária, de junho de 2009 a outubro de 2017, foi analisada a lista de presença assinada pelos conselheiros, de forma a se registrar a presença ou ausência das entidades nas mesmas.

Os componentes do conselho são escolhidos de acordo com o regimento interno e a legislação referente ao CEDEPI. Os representantes da sociedade são pessoas jurídicas votadas no Fórum PNEI-RJ. Contam, no total, dez organizações da sociedade civil, mais dez representantes estatais, dos quais cada um conta com mais dez suplentes, um para cada organização. A análise elencou os nós a partir da respectiva organização representada, ao invés das pessoas que devem representa-la. Se houve presença de algum (ou vários) representante(s) de determinada organização, contabilizou-se a presença da organização, e não do(s) indivíduo(s). Doravante, estabeleceu-se a relação entre as reuniões ordinárias e as entidades presentes (ou ausentes) nelas a partir da contagem das coparticipações. Desta forma, a coparticipação em eventos é a informação básica das matrizes, logo, abriremos parênteses para compreender seu fundamento.

Um dos pressupostos de tal análise é que a (co)presença de atores num determinado evento pode ser indicadora de relações: “Often, the assumption is that comembership in groups or events is an indicator of an underlying social tie.”, e, “Alternatively, we can see co-participation as providing opportunities for social ties to develop, which in turn provide opportunities, things like ideas, to flow between actors.” (BORGATTI; HALGIN, 2011, p.1). Semelhantemente ao supracitado, a pesquisa de Homans (1951) buscou entender a estrutura dos grupos em seu

¹⁹ E. g., questões sobre os membros eleitos do Legislativo e o mercado, financiadores de campanhas, a base eleitoral e etc.

“sistema interno”, ou as relações interpessoais originadas das interações: “To this end, he (Homans) set up a number of hypotheses about the internal system, starting from the assumption that people who interact frequently with one another will tend to like one another and that, as the frequency of their interaction increases, so the degree of their liking for one another will increase.” (SCOTT, 2000, p.25). O pressuposto da coparticipação é muito óbvio, simples e binário, pois afirma que a proximidade entre atores pode ser percebida pela frequência de suas interações.

Mas, esta segurança no “simples”, para a afirmação dos vínculos é preferida em relação ao aprofundamento que os dados mais complexos, ou outros critérios, poderiam evidenciar. Deve-se observar, entretanto, que a mensuração dos vínculos a partir da presença mútua apenas faz sentido diante da voluntariedade dos encontros do CEDEPI. As análises afiliativas, ou de *co-presence*, pressupõem que dois indivíduos compartilham vínculos por coabitarem um mesmo ambiente repetidamente, uma mesma reunião com um propósito claro (BORGATTI, EVERETT, 1997; HANNEMAN; RIDDLE 2005; BORGATTI, HALGIN, 2011). Outro pressuposto costumeiro desta análise é que os eventos sejam voluntários. Ou seja, não há nenhum aspecto vinculando o indivíduo ao evento: sua presença é possível, mas não necessária.

Do ponto de vista do Conselho, os atores estatais estão legalmente obrigados a atenderem a instituição de participação mencionada – por princípios legais generalistas oriundos da CF, pela lei instauradora do CEDEPI, etc.(?); e seus nomes foram indicados, por ofício, pela secretaria correspondente. Entretanto, isto não significa que haja mecanismos institucionais, formais ou tácitos, que coajam ou imputem sanções aos indivíduos a atuarem lá. Por fim, a secretaria e as organizações componentes podem abdicar de suas funções. Por que fariam isso? Ou, inversamente, por que se manteriam? A presença dos atores nas reuniões é tida como indicador de preferência de ação na instituição e investimento de tempo e esforço na mesma. Logo, a presença de atores governamentais é um indício necessário para se observar a construção de vínculos e a permissão de trocas significativas.

Foi analisado um total de quatro mandatos executados no CEDEPI. O período de jun/2009 a jul/2011 é o primeiro mandato observado (A); o segundo, (B), vai de agosto de 2011 a julho de 2013; o seguinte, (C), entre agosto de 2013 a janeiro de 2016; e por último o (D), de fevereiro de 2016 a outubro de 2017. Os períodos “A”, “B” e “C” totalizam 30 reuniões, ao passo que “D”

totaliza 20. A tabela abaixo explicita a distribuição das reuniões em cada período e a quantidade realizada em cada mês:

Tabela 1 - Reuniões ordinárias observadas entre 2009 e 2017

Ano/Mês	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2009						A	AAA	A	A	A	AA	A
2010	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
2011		A	A	A	AA	A	AA	BB	B	B	BB	B
2012	B	B	B	BB	B	BB	B	B	B	B	BB	B
2013	B	B	BB	B	-	BB	B	C	C	C	CC	C
2014	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	CC	C
2015	C	C	-	C	C	C	C	C	-	C	C	C
2016	C	D	D	D	D	D	D	-	D	D	D	D
2017	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	-	-

Fonte: elaboração do autor.

Esta abordagem conduz a uma matriz de afiliação que será convertida em uma matriz de adjacência. As matrizes de afiliação trabalham dois tipos distintos de informações, uma nas linhas (organizações do CEDEPI) e outra nas colunas (reuniões). O tipo de dado presente nas células é binário: “atendeu” ou “não atendeu” a uma determinada reunião.

A partir do uso do programa UCINET (BORGATTI; EVERETT, 2002) é possível multiplicar a matriz por si mesma e assim obter nas células a quantidade de vezes em que as organizações atenderam simultaneamente a cada evento. Desta forma, retorna-se uma matriz com um único tipo de informação tanto nas linhas quanto nas colunas, referente aos conselheiros, na qual os valores das células apresentam a quantidade de eventos correspondidos entre cada díade.

Os valores mínimos e máximos de eventos possíveis de serem atendidos simultaneamente variam de zero ao total de reuniões em cada período, ou seja, vinte ou trinta. Seguindo-se o princípio da matriz de afiliação, de que haver encontros é suficiente para o estabelecimento de um vínculo, por propiciar fluidez de informações e contato (BORGATTI; HALGIN, 2014, p.5), a quantidade de encontros pode diagnosticar a relação das organizações entre si e com a instituição de participação.

Portanto, seguiu-se um critério geral para criação de três categorias de relação: uma nula, uma mediana – ou intermediária, e a relação forte. A relação nula é aquela em que as díades não somam, em cada período, mais do que 33% de participação conjunta, em relação ao total de reuniões do período. Por exemplo, no universo de 30 reuniões, deve haver pelo menos 11 coparticipações para que se considere uma relação mediana. Ao passo que a relação mediana é

aquela compreendida pelo intervalo entre 34% a 66% de coparticipação; e a relação forte, a partir de 66% de coparticipações.

Esta secção resulta na seguinte ordem de categorização, nos períodos “A”, “B” e “C”: de 0 a 10 coparticipações, classifica-se a relação como nula, que é ignorada no sociograma; de 11 a 20, relação mediana, sinalizada pelas linhas comuns; de 21 a 30, relação forte, sinalizada pelas linhas mais espessas do sociograma. Somente no caso do mandato “D”, que o universo de reuniões chegou a 20, mas manteve-se a mesma partição percentual.

Outro dado que o sociograma traz é a quantidade de mandatos exercidos pelas entidades sociais – ignorando-se o caso das governamentais, uma vez que são indicados pelas secretarias. Quanto maior o ponto, ou nó, maior a quantidade de mandatos em que a entidade esteve na composição formal do conselho. Este dado varia de 1 a 5 mandatos, de acordo com os casos observados²⁰. O número específico de mandatos exercidos se encontra no rótulo do nó, após a letra que identifica o ator observado.

5 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS PÚBLICOS

As políticas públicas desenvolvidas no campo do envelhecimento populacional são, em grande parte, produtos do período da redemocratização. Esta é uma conjuntura favorável a rearranjos institucionais complexos, haja vista a liberalização relativa após o fim definitivo do regime militar.

O que deve ser minuciosamente analisado são as causas que possibilitaram, geraram e estabilizaram o rearranjo institucional, referente às novas formas interacionais estado-sociedade em órgãos colegiados. A gradual reabertura iniciou uma conjuntura crítica²¹, na qual a ação dos grupos diversos em disputa apresentou maior possibilidade de efeito sobre o quadro político²². As

²⁰ Para esse dado foi observada também o período vindouro, 2018-2019, visto que o resultado da eleição já se encontrava disponível.

²¹ Conjunturas críticas não apresentam, necessariamente, uma data exata de abertura e fechamento, mas seus vestígios são perceptíveis e dão uma noção geral e suficiente de sua abrangência (SOIFER, 2012).

²² A conjuntura crítica e a condição permissiva indicam a possibilidade maior de mudança política, em função do afrouxamento de restrições institucionais. O que não significa a garantia da consecução dos interesses dos grupos nela atuantes. Ao contrário, as condições produtivas e os mecanismos de reprodução são os conceitos que permitem visualizar os produtos e a permanência da ação daqueles.

conjunturas críticas, dotadas de condições permissivas, condições produtivas e dos mecanismos de reprodução, tem como consequência a formulação da Política Nacional do Idoso, a formação da agenda do setor de políticas sobre o envelhecimento populacional e a institucionalização da participação sociopolítica – enquanto conceito peculiar e original de participação. De maneira sucinta, tem-se a seguinte configuração das condições no Brasil:

Quadro 5: Condições de uma conjuntura (crítica?) no Brasil

Tipo de Condição	Evento	Quando
Condições Permissivas	Constituição Federal	1988
	Extinção do AI-5	1978
	Mudança de liderança no regime (Geisel e o interesse liberalizante)	1974
Condições Produtivas	Ação de movimentos sociais Concepção de participação em mudança	Anos 1990
Mecanismos de Reprodução(?)	Formação de coalizões nos conselhos	data difusa
	Política Nacional do Idoso	1994
	Conselho Estadual do Idoso	1996

Fonte: elaboração do autor.

A transição do regime militar para a democracia, num processo lento e gradual, culminado na extinção do Ato Institucional nº 5 e na Constituição Federal de 1988, constrói um contexto no qual grupos sociais ganham impulso para avançar em suas agendas. O governo recém-restabelecido nas eleições de 1986 posicionava-se favoravelmente a reconstrução e restabelecimento de aparelhos democráticos, no sentido de desconstrução dos atos do regime militar. Este contexto trata de uma condição permissiva (SOIFER, 2012) à ação de movimentos sociais da sociedade civil, que nunca estiveram integralmente inábeis, para expandirem-se mais livremente.

A atuação dos movimentos sociais no campo do envelhecimento, caracterizados por associações sindicais, federações e confederações de aposentados e pensionistas, organizações técnicas da área geriátrica e gerontológica (re)emergem neste período. Os movimentos exercem pressões em diversas frentes no Congresso Nacional, obtendo relevância no processo de criação da PNI e assistindo a redação da Constituição Federal de 1988. Estas, por sua vez, reforçariam a criação dos conselhos públicos como um catalisador da concepção de participação em criação: caracterizada pela inserção social nos processos decisórios por meios jurídico-legais. Estes movimentos sociais configuram os resultados institucionais, caracterizando-os como condições produtivas.

A questão mais crítica da análise refere-se aos mecanismos de reprodução (SOIFER, 2012) do que fora criado. Neste sentido cabe observar como as diretrizes da PNI e da CF de 1988, mas principalmente, a organização legal do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa promove ou preserva a intenção original do período: a inserção de atores sociais no planejamento das políticas e, conseqüentemente, transformação das relações estado-sociedade.

Considerado o papel do conselho como o de integração e canalização entre atores e interesses, cabe pensar como o tem exercido na atualidade. A partir da situação interacional observada no CEDEPI-RJ, entre os anos de 2009 a 2017, percebe-se que a sociedade civil se mostra atuante neste órgão, ao contrário dos agentes governamentais.

5.1 CONDIÇÕES PERMISSIVAS: A REABERTURA DEMOCRÁTICA DA DÉCADA DE 1980

O período delimitado pelos anos tardios de 1970 até a década de 1980 indica importante transformação no contexto do sistema político brasileiro, no qual se encerra de forma gradual um regime militar e retoma-se a democracia. Este contexto causa condições permissivas à ação de movimentos e grupos sociais na formação de instituições de participação, a partir de mudanças institucionais sistêmicas, dentre elas a descentralização administrativa e a expansão de direitos políticos em geral.

No cômputo geral, o período significa uma liberalização política que estimula e potencializa a ação de grupos sociais, partidos, interesses econômicos e segmentos variados do universo social. Desta forma, o usufruto de direitos políticos cresce, exemplificado pelo voto, conformando um “clima democrático” favorável à disputa pela consecução de interesses diversos, inclusive o dos movimentos sociais.

Carvalho observa a trajetória dos direitos sociais, políticos e civis no Brasil, tomando de empréstimo a classificação de Marshall (1967 apud Carvalho, 2012). Os direitos políticos são aqueles voltados a capacidade de o indivíduo atuar no governo, transmitir e receber ideias e opiniões, formar e participar de partidos e movimentos, votar e ser votado, etc. (CARVALHO, 2012, p.9). Este tipo de direito se viu restringido violentamente após 31 de março de 1964, quando da instauração do regime militar.

O início do governo militar (1964-1968) foi marcado pela intensa atividade repressiva, seguida de indícios de abrandamento. Já neste período as oposições foram caçadas, principalmente no Congresso. Economicamente, é marcante a luta contra a inflação, a queda do salário mínimo e o pequeno crescimento. Fora o período mais liberal, economicamente, liderado por Castelo Branco, sucedido pela estabilização econômica e retomada do crescimento em 1968. Já no sentido político, os atos institucionais substituíam a legislação que então governava o país.

O Ato institucional nº1, de 9 de abril de 1964, promoveu a exclusão de políticos e outros agentes relevantes da cena pública, como sindicalistas e intelectuais, e funcionários públicos, por meio da cassação dos direitos políticos e pela aposentadoria forçada; bem como a instauração de inquéritos policiais contra acusados de subversão e corrupção.

O Ato Institucional nº2, de 27 de outubro de 1965, aboliu a eleição para o líder do executivo; estabeleceu um sistema bipartidário, excluindo os partidos criados após 1945, ao fim do Estado Novo (FAUSTO, 1995, p.475). Este fora o feito mais notável deste ato, resultante na organização da Aliança Renovadora Nacional (Arena) – governistas - e no Movimento Democrático Brasileiro (MDB) - oposição.

Já o Ato Institucional nº3, de fevereiro de 1966, estabeleceu a escolha indireta dos governadores, pelas assembleias legislativas estaduais. Este ato foi uma resposta as eleições perdidas em estados importantes, como o da Guanabara, Minas Gerais, Brasília e Mato Grosso.

As pressões do governo, por intermédio de cassações e fechamento do Congresso por um mês, aprovaram a Constituição de 1967 – após convocação extraordinária do Congresso por meio do AI-4. Ademais, concedeu mais poderes ao presidente, com a possibilidade de dissolução do Congresso, intervenção nos governos estaduais, decreto do estado de sítio, demissão de funcionários e de governar por meio de decretos-lei; reformou o judiciário: aumentou a quantidade de funções nas lideranças, a fim de obter partidários governistas; ampliou-se e facilitou a prática de julgamento de civis em tribunais militares (CARVALHO, 2012, p.161).

Em 1968 observa-se a retomada de movimentos oposicionistas civis, de operários e estudantes, e da Igreja, na figura de Dom Hélder Câmara. É icônica a manifestação no funeral do estudante secundarista Édson Luís, cuja morte fora causada pela ação da Polícia Militar, durante um protesto contra a má qualidade da alimentação dada aos estudantes (FAUSTO, 1995, p.435). Tal evento é considerado o ponto inicial das manifestações populares, que com a classe média, igreja e estudantes atingem seu ápice na passeata dos cem mil, de 25 de junho de 1968. Estes

eventos foram acompanhados pela greve de Osasco, organizada politicamente por trabalhadores junto a estudantes. O fenômeno “movimento social” no Brasil não só já existia, como também permaneceu ativo nos momentos de repressão violenta²³.

O Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, fora promulgado, imediatamente após a derrota governista numa disputa no Congresso – relativa a não punição de um membro da Câmara dos Deputados, em função de discurso ofensivo. Como consequência, o Congresso foi fechado até 21 de outubro de 1969²⁴. Este Ato, mais uma vez, expandiu os poderes do presidente, capacitando-o a interferir nas esferas municipais e estaduais pela indicação de interventores. Em relação aos civis julgados em tribunais militares, o direito ao *habeas corpus* foi suspenso. Intensificaram-se as funções dos órgãos de vigilância e punição; o que iniciou nova onda de cassação de direitos políticos e violações corporais pela tortura.

As eleições para o legislativo – Câmara dos Deputados e Senado Federal, assembleias estaduais e câmaras de vereadores – ocorriam regularmente, mas com intervenções sistemáticas do governo. Marcadamente as de 1978, em que parte dos senadores foram eleitos indiretamente por Geisel, os chamados popularmente de senadores “biônicos”. As eleições de 1966, 1970, 1974 e 1978 ocorreram sob o bipartidarismo, e as de 1982 e 1986 sob o multipartidarismo (CARVALHO, 2012, p.166).

A escolha de líderes do executivo se dava por meio do Colégio Eleitoral²⁵, instituído pela Constituição de 1967. Era um agregado de membros do Congresso e delegados das Assembleias Legislativas estaduais na indicação e escolha do presidente. Ernesto Geisel foi o primeiro presidente escolhido pelo Colégio, em 1974. Apesar de haver neste período a “candidatura simbólica” do líder do MDB, Ulysses Guimarães, a fim de denunciar o caráter indireto e forjado das eleições (FAUSTO, 1995, p. 489).

O regime militar significou uma ruptura crítica em sentido duplo. Primeiro com as tendências políticas anteriores a sua ascensão, no contexto do temor das ameaças comunistas no Brasil, no mundo dividido da Guerra Fria. Ao mesmo tempo em que a queda do governo militar também deixou rompida uma série de instituições, de forma a legar a “missão” do reerguimento

²³ Independente de seus resultados e impactos práticos, deve-se observar sua presença enquanto elemento da política nacional. Relevante na análise quando restrições institucionais se tornarão mais leves, e sua ação favorecida.

²⁴ O ato complementar nº38 estabelece o recesso forçado e imediato do Congresso Nacional.

²⁵ A desconsiderar variações nas normas eleitorais ao longo do período, o denominador comum era a presença deste Colégio.

institucional do país, em relação a democracia, ao Congresso, ao reestabelecimento das eleições e etc. Neste sentido, nota-se a abertura deixada pela gradual decadência do regime militar.

O processo liberalizante se iniciaria em 1974, com a eleição de Geisel, um opositor à linha militar até então governante. A vertente política interna ao governo, por Geisel representada, era mais conservadora no emprego da violência e na mediação geral da democracia – em comparação a (e disputa com) a vertente mais radical da “revolução” militar e favorável à repressão anticomunista, a “linha-dura”. Como castelista, Geisel foi defensor de uma liberalização gradual do regime. Não significa, de forma alguma, um alinhamento completo da base governista em favor da liberalização.

A oposição interna entre Geisel e os “linha-dura”, vertente militar mais radical, manteve-se como obstáculo a liberalização política, somada a própria forma de executá-la, planejada pelo presidente. Era pretendida uma transição “lenta, gradual e segura”. Portanto, apesar do aceno a direção da democracia conservadora, mantiveram-se as restrições ao partido de oposição. Como resultado das forças em oposição, interna e externamente ao governo, o período foi marcado por avanços e retrocessos no caminho da liberalização (FAUSTO, 1995, p.489-90).

Outro fator que favorece a liberalização nesta fase é a priorização dos castelistas em liderar e controlar o processo de abertura. Este controle, entretanto, se veria ameaçado caso a crise econômica que se abatia sob o Brasil se tornasse mais grave, o que aumentaria, em todos os sentidos, os custos da governabilidade (CARVALHO, 2012, p.174).

Apesar de grande parte de o interesse liberalizante ser endógeno ao governo, e ao próprio desgaste de suas disputas internas e crises, havia em 1973 a presença das oposições, como a Igreja Católica, enquanto elementos desgastantes para o regime. Neste caso, pontes interacionais foram construídas entre ela e os governistas, com o interesse comum no fim da tortura. Há espaço para se pensar o papel das oposições, num sentido mais amplo, no caminho que levaria de volta a democracia:

Geisel deu indicações de que estava disposto a promover um lento retorno a democracia. São complexas as razões para o que se chamou de “abertura” política. Discutiu-se muito se ela partiu dos militares ou da pressão oposicionista. Há evidência suficiente para se admitir que o pontapé inicial partiu do general e dos militares a ele ligados. A oposição aproveitou com inteligência o espaço que se abria e contribuiu decisivamente para levar a bom êxito a empreitada. (CARVALHO, 2012, p.173)

Ademais, após 1968 greves eram organizadas, externamente à competência dos sindicatos, copiosamente invadidos e fiscalizados²⁶.

Os passos morosos de avanço e retrocesso em direção à abertura podem ser sistematizados da seguinte forma: eleições de 1974; manutenção da maioria da Arena no legislativo; legalização da imprensa; repressão ao PCB; transformações no DOI-CODI; sucesso do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) nas eleições municipais de 1976; “Pacote de Abril”; emenda Constitucional nº 11, fim do AI-5.

Num dos primeiros lampejos do interesse liberalizante, as eleições de 1974 ocorreram com maior liberdade de atuação do MDB, com campanha dotada de acesso ao rádio e televisão, assim como a Arena. No governo Médici, as eleições de 1970 caracterizaram a menor presença da oposição legal, quando a Arena obteve 223 cadeiras contra 87 do MDB, na Câmara dos Deputados. Ao passo que no Senado a primeira obteve 41 cadeiras, e o MDB, 5. Já em 1974 o Senado teve 22 cadeiras ocupadas pelo MDB e apenas 6 pela Arena – apesar da renovação não ter se efetivado. Ao passo que na Câmara Federal o MDB obteve 160 cadeiras em oposição as 204 da Arena. De qualquer forma, as eleições em 1974 demonstraram o crescimento considerável da oposição, o MDB.

Para as eleições municipais de 1976 (para a Câmara de Vereadores), temendo a perda de espaço, Geisel modificou a lei eleitoral, que tornou a barrar a propaganda eleitoral para ambos os partidos no rádio e na televisão. Para as eleições de 1978, ele promulgou o que ficou conhecido como Pacote de Abril, em 1977. No pacote incluíam-se as eleições indiretas para governador e para um terço do senado, os chamados popularmente de “senador biônico”, e findou a exigência de dois terços dos votos para aprovação de reformas constitucionais (CARVALHO, 2012, 175).

Os jornais Folha de São Paulo e Estado de São Paulo voltam a funcionar, indício de uma abertura a liberdade de imprensa (avanço). Concomitantemente, o ministro da justiça responsabiliza o PCB pela vitória eleitoral do MDB de 1974, aplicando sanções ao partido opositor (retrocesso).

Geisel substituiu o líder do DOI-CODI por Dilermando Monteiro, mudança significativa no funcionamento e linguagem da instituição, que não mais promoveu torturas em sua dependência. Isto como resposta a competição com a “linha-dura”, que contava com tais

²⁶ Segundo Carvalho (2012), entre 1964-1970 contabiliza-se 483 intervenções estatais nos sindicatos, no Brasil todo, mais comuns entre 1964 e 1965.

organizações como centro de sua agenda; e à opinião da classe média paulista e movimentos religiosos ligados revoltados com o assassinato do jornalista Vladimir Herzog no DOI-CODI (FAUSTO, 1995, p.492).

1978 foi um ano essencial no processo. Nele iniciam-se encontros do governo com a Associação Brasileira de Imprensa, o MDB e na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Em outubro, o Congresso aprova a Emenda Constitucional n° 11, que a partir de 1° de janeiro de 1979 revoga o AI-5. Em 1979 restaurava-se um ambiente menos hostil às manifestações populares, a liberdade de imprensa foi restabelecida e o espaço de atuação da oposição havia crescido. Observado, concomitantemente, o crescimento do MDB como partido canalizador de ideias e interesses internamente conflitantes. Os resultados eleitorais em 1978 permaneciam consideravelmente melhores para tal partido, em comparação as eleições anteriores, apesar da manutenção governista como maioria congressual.

Neste período os movimentos sociais começam a dar sinais de aumento em sua atuação. Principalmente em relação aos sindicatos, observa-se uma expansão e reorganização, de forma a abranger também profissões liberais de variadas categorias. Estes órgãos não chegaram a ser extintos, mas foram sistematicamente perseguidos. O “novo sindicalismo” atuava à luz do dia, associado ao clima criado pela abertura política. Os sindicatos rurais também crescem: a Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (Contag), desde 1968, alcança grande expansão organizacional pelo território brasileiro. Em 1978 e 1979 ocorrem grandes greves que envolveram cerca de 3 milhões de trabalhadores Brasil afora, além de paralisações diversas (FAUSTO, 1995, p.499). Em 1983 e 1986 seriam formadas, respectivamente, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Central Geral dos Trabalhadores²⁷ (CGT), com perspectivas políticas conflitantes.

Em 1979, João Batista Figueiredo tomou posse, após eleição no Colégio Eleitoral, o que significou a manutenção de interesses associados a Geisel. Entretanto, mantêm-se as dificuldades de liberalização em função de tensões internas.

No geral, a liberalização pôde manter-se. No mesmo ano (1979) aprovou-se a lei de anistia, que favoreceu tanto a civis “insurgentes” quanto militares torturadores, e a Nova Lei Orgânica dos Partidos. Esta, com a finalidade de fragmentar e atenuar a oposição, findou o bipartidarismo. A Arena passou a chamar-se Partido Democrático-Social, e o MDB se tornou o

²⁷ Originária da Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), em 1981.

PMDB, além da criação de 4 novos partidos: o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Populista (PP), Partido Democrático Trabalhista (PDT), e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ao passo que as regras eleitorais foram novamente mudadas, criando-se o voto vinculado, no qual o eleitor escolheria o candidato somente pelo partido, para todas as esferas de governo. O que favoreceria o PDS, que possuía uma base forte nos municípios (FAUSTO, 1995, p.508).

Além da criação de novos partidos, oxigenadores do quadro político, o resultado das eleições de 1982 foi positivo para as oposições: o PDS (antigo Arena) perdeu a maioria absoluta na Câmara dos Deputados, enquanto os demais partidos se expandiram significativamente também no Senado. No governo estadual, estas oposições ao PDS conquistaram estados importantes, como São Paulo, com Franco Montoro (PMDB), Minas Gerais, com Tancredo Neves (PMDB) e Rio de Janeiro, com Brizola (PDT).

A partir de 1982 se inicia a campanha Diretas Já, em favor da eleição direta para presidente. Fora apoiada, inicialmente, por partidos oposicionistas ao PDS, inicialmente pelo PT, e doravante pelo PMDB. Em 1983 já se observava uma frente unida pela causa, formada pelo PT, PMDB, PDT e CUT. E em janeiro de 1984 um comício na Praça da Sé reuniu milhares de pessoas, a partir do qual a campanha ganhou dimensões nacionais:

Daí [comício da Praça da Sé] para a frente, o movimento pelas diretas foi além das organizações partidárias, convertendo-se em uma quase unanimidade nacional. Milhões de pessoas encheram as ruas de São Paulo e do Rio de Janeiro, com um entusiasmo raramente visto no país. A campanha das “diretas já” expressava ao mesmo tempo a vitalidade da manifestação popular e a dificuldade dos partidos para exprimir reivindicações (FAUSTO, 1995, p.509).

A emenda que instituía o voto direto, apesar de apresentada no Congresso, não conseguiu ser aprovada. O PDS conseguiu o veto, mantendo a posição conservadora.

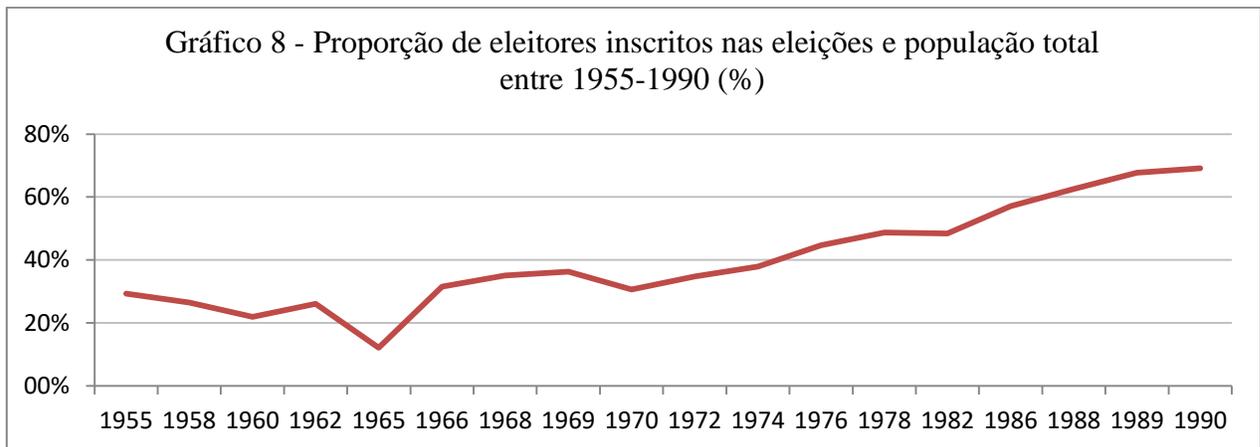
Já em 1984 as fragilidades internas do PDS, crescentes desde os conflitos internos no governo Geisel, quando era ainda a Arena, alcançam o seu ápice. Nas eleições indiretas do ano mencionado, o PDS escolheu como candidato Paulo Maluf, em detrimento a Mário Andreazza e Aureliano Chaves. A escolha reforçou as diferenças internas do partido e promoveu uma cisão cujo efeito ainda se manifestaria. Ela ocasionou a dissidência do ex-candidato Aureliano Chaves na formação do Partido da Frente Liberal (PFL). O PFL, estrategicamente, aliou-se ao partido de oposição ao PSD, no caso o PMDB de Tancredo Neves. A Aliança Liberal formada lançou a chapa Tancredo Neves, para presidente, e José Sarney como vice (FAUSTO, 1995, p.511). Apesar da manutenção do voto indireto desta eleição, ela é marcada pela dissolução da força dos grupos e do partido militarista.

Tancredo Neves, o presidente indiretamente eleito, não chegou a exercer o cargo, em função de seu falecimento. Em 1985, o vice, José Sarney, assumiu, quando o processo de abertura pode acelerar sua marcha: foi restabelecida a eleição direta para presidente (ocorreria em 1986); todos os partidos foram legalizados, marcando a volta do PCB e PC do B; e a Assembleia Nacional Constituinte foi marcada para novembro de 1986.

As eleições de 1985 (municipais) e 1986 (para governos estaduais e congresso) marcaram a expansão do PMDB e tornaram mais próximas a era democrática, uma vez que boa parte dos cargos políticos em todos os níveis de governo foi preenchida pelo voto. O partido opositor ao PDS conquistou a maioria dos cargos, de forma a confirmar a antiga tendência de crescimento. O PMDB venceu, para governador, em todos os estados, exceto em Sergipe; alcançou 53% das posições na Câmara dos Deputados, seguido pelos 24% do PFL; já no Senado conquistou 45 das 72 vagas disponíveis (FAUSTO, 1995, p.524).

Pode-se observar que após o período de retração das instituições democráticas, e seus atores, ela volta a inflar-se conforme o regime militar recuava, mesmo que intencionalmente. O “clima democrático” é manifesto na expansão opositora nas casas legislativas e nos governos dos estados brasileiros, e pelo aumento da quantidade de partidos. Por outro lado, os movimentos sociais e os sindicatos apresentavam sinais de retomada de atividades, ou de continuação expansiva, notadamente dentro da normalidade. O que se efetivaria a partir de 1979, quando reorientam e catalisam o processo de abertura (CARVALHO, 2012, p.179).

O crescimento do número de votantes, cidadãos a exercer o direito político, acompanha tal processo, aumentando 167% da eleição de 1960 para a de 1986. Uma notável contradição que o exercício do voto, como indicativo geral do exercício dos direitos políticos, aumente durante um regime pouco democrático. (CARVALHO, 2012, p.167). A fim de melhor expressar o crescimento do número de votantes nas eleições do período, para diversos cargos:



Fonte: IBGE, 1982

O processo de expansão de direitos políticos pôde ser finalizado com a Constituição Federal de 1988. A Assembleia Nacional Constituinte, iniciada em 1º de fevereiro de 1987, e findada em outubro de 1988, torna-se o foco principal do governo e da população no período. Esperava-se que ela restabelecesse as instituições básicas do país, resolvendo a deficiência dos direitos políticos pós-regime militar.

A CF de 1988 se deu, segundo Fausto (1995, p.524), sem um projeto inicial e abrangeu uma grande variedade de tópicos, muitos deles específicos, outros fundamentais, como questões centrais do papel do Estado e os direitos dos cidadãos. Caracteriza-se também pela influência de diferentes grupos da sociedade (sindicalistas, empresariado, militares, etc.) como meio para a garantia de seus interesses. A CF haveria confirmado a consolidação de direitos políticos e sociais, em tese, em detrimento ao quadro de restrições do regime anterior.

Dois aspectos são essências para a permissividade da ação dos grupos sociais voltados a agenda do envelhecimento na conjuntura analisada: a CF sinalizaria a descentralização administrativa, com o aumento da autonomia para o nível estadual e municipal, por mais que, tradicionalmente, a União exercesse controle forte sobre eles; e institucionalizaria a ideia de participação social que então se desenvolvia, de forma a referenciar legalmente a sua execução. Estes pontos repercutem sobre a abertura relativa dos processos decisórios da época, associados a causas contextuais específicas.

Segundo Côrtes (2005) a restrição à decisão, típica do regime militar, baseia-se na centralização administrativa em setores burocráticos do Estado e seus parceiros. Os recursos financeiros, cargos e agendas estavam, portanto, condicionados ao governo e seus aliados, como os setores mercadológicos, uma vez que as políticas alicerçavam-se sobre a provisão privada de

bens e serviços. Destarte, restringe-se o processo decisório aos agentes estratégica e interessadamente inseridos.

Nos anos 1980, a “década perdida”, surgiu uma significativa mudança na diretriz estatal, não só nacional, mas no mundo. A deformação do poder central, causada pela erosão de suas bases apoiadoras, somou-se às condições internacionais que minaram a ideia de centralização estatal. A agenda internacional influenciou diretamente as diretrizes estatais mundiais, inclusive a brasileira, ao incentivar a descentralização política e redução da intervenção estatal.

As agendas internacionais significariam mais um golpe ao poder centralizado do governo, de forma a culminar na descentralização e liberalização política na Constituição Federal de 1988. Cabe observar, entretanto, que o poder central no Brasil já se via engessado por circunstâncias econômicas adversas: altas taxas inflacionárias e crescimento econômico nulo ou negativo. A crise econômica e política que aflige o Estado centralizador; somada a organização crescente dos movimentos sociais; mais a agenda internacional; compõem uma equação complexa que resulta na descentralização do Estado brasileiro.

Cabe ressaltar a autonomia de fatores endógenos à política brasileira que resultam na descentralização. Neste contexto há atores políticos em busca da descentralização, justificada pela busca do desenvolvimento econômico; e outros, pela finalidade da expansão democrática e participativa: “A descentralização era vista como uma necessidade para o fortalecimento da democracia e para reduzir o poder do governo central identificado com a continuidade do regime contestado.” (CÔRTEZ, 2005, p. 153).

Diante todas estas transformações, emerge um sistema político que segue ideais de descentralização e desconcentração da decisão. Este quadro de reversões alcança seu ápice:

O clímax da liberalização política durante os anos oitenta deu-se com o fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição em 1988. A Constituição instituiu um “regime competitivo liberal de oligarquias”, no qual, todos os brasileiros eram formalmente considerados cidadãos (CÔRTEZ, 1998, p.8 apud WEFFORT, 1988, p.16).

A Constituição Federal de 1988 é o grande marco institucional que registra as transformações do período. A Carta advoga a horizontalização de relações estado-sociedade em níveis subnacionais de governo, agora definidos numa instituição formal.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e Emendas Constitucionais (BRASIL, n°. 19, 1998; n° 30 e 31, 2000) instituem a participação de segmentos sociais e categorias trabalhistas diversas nos órgãos públicos de gestão (CÔRTEZ, 2005, p. 153). O mesmo documento também tange o tema nos artigos:

[...] 8º e no 10º, a participação dos sindicatos nas negociações trabalhistas e em colegiados de órgãos públicos de seus interesses; no artigo 187, é prevista a participação de produtores e trabalhadores rurais na elaboração da “política agrícola”; no artigo 194, sobre a seguridade social, o inciso VII prevê o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”; no artigo 198, sobre as ações e serviços de saúde, o inciso III prevê que uma das diretrizes do sistema único a ser criado é a “participação da comunidade”; no artigo 204, sobre a área de assistência social, a segunda diretriz (sendo que a primeira, como também no caso da saúde, é a descentralização administrativa) indica a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Se ampliarmos um pouco o escopo, incorporando o termo “gestão democrática”, ele aparece no artigo 206, sobre os princípios do ensino, inciso VI, sendo um deles a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei.” (ROMÃO, 2015, p.39).

Leis diversas associadas a setores específicos de políticas públicas também seguem o princípio da inclusão da sociedade civil organizada, como é o caso do Sistema Único de Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social, e a própria Política Nacional do Idoso. Nestes casos, surge a participação institucionalizada nos conselhos públicos.

Cabe uma observação crítica sobre o papel desempenhado pela Constituição Federal: se ela demanda a criação de conselhos para a gestão de áreas diversas de políticas, por que ela não pode ser considerada uma condição de produção das instituições participativas? Há críticas a CF de 1988 que consistem em denunciar sua grande abrangência de tópicos e baixa efetividade no seu cumprimento, principalmente relacionados a falibilidade na criação de um pacto social efetivo - este argumento retoma a crítica de Fausto (1995, p.524).

Noutro sentido, a CF de 88 é prova de que, no sistema político brasileiro, os princípios estabelecidos constitucionalmente são passíveis de alteração, com pouca dificuldade. Uma análise longitudinal pós-1988 demonstraria a quantidade de emendas aplicadas, bem como indicam, também, a penetração de grupos diversos na mudança das diretrizes constitucionais (MELO, 1996; VIANNA, 1998).

No caso das políticas sobre o envelhecimento e participação, então conjugadas, o discurso amparado pela constituição é defendido por grupos e coalizões ativas, como será evidenciado. Mas, ela (a constituição) não pode ser considerada um elemento que faça mais que possibilitar as diretrizes institucionais relativas à participação sociopolítica. Portanto, a ação premeditada dos grupos ou movimentos é o que gera, de fato, novos padrões institucionais no período.

O quadro de condições restritivas a ação destes grupos politicamente organizados é gradualmente apagada. Desta forma, o “clima democrático” da liberalização incentivaram que os grupos agissem e, concomitantemente, que sua ação tivesse maior possibilidade de efeitos no

quadro político. É o que acontece no campo do envelhecimento populacional, quando da elaboração da PNI e dos Conselhos de Direitos do Idoso. O processo pode ser confirmado pela leitura das condições produtivas.

5.1-2 AGENDA E PRESSÃO INTERNACIONAL

Eventos e encontros internacionais produzem diretrizes diversas para a concepção acerca do envelhecimento. A influência da agenda internacional é um marco na relação dos grupos nacionais e internacionais. Principalmente no incentivo que prestam em relação à agenda governamental local, como mecanismos de pressão. Destes movimentos internacionais, alguns devem ser destacados: a Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento (em Viena, 1982, e Madri, 2002); e as reuniões gerais da Organização das Nações Unidas (ONU).

A (I) Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento (em Viena, 1982) inaugurou o Plano Internacional de Ação, com 66 recomendações para os países. Inaugura o estabelecimento de uma agenda internacional de políticas para a população idosa. Sua origem é concebida na Conferência dos Direitos Humanos em Teerã, 1968. Refletia a exposição e vulnerabilidade maior dos idosos frente a conflitos, estados de exceção e fatores históricos (colonialismo, neocolonialismo, *apartheid*, etc.).

A concepção de envelhecimento tratada nesta convenção focalizava a participação econômica e social dos idosos em suas sociedades. Contrariando preconceitos, tendia a tratar esta população como potenciais agentes independentes financeira e fisicamente, propulsores da economia, com o potencial de dinamizar o consumo a partir da criação de novos nichos de mercado. A fim de potencializar esta possibilidade, uma das diretrizes centrais era a de ampliar a independência da pessoa idosa.

Apesar de estar voltada para os países desenvolvidos, afetou a agenda dos países em desenvolvimento que adotaram a preocupação e proteção de populações idosas em sua Constituição, incluindo o Brasil:

O grande avanço em políticas de proteção social aos idosos brasileiros foi dado pela Constituição de 1988, que levou em consideração algumas orientações da Assembleia de Viena. Introduziu o conceito de seguridade social, fazendo com que a rede de proteção social deixasse de estar vinculada apenas ao contexto estritamente social-trabalhista e

assistencialista e passasse a adquirir uma conotação de direito de cidadania. (CAMARANO & PASINATO, 2004).

Aspectos defendidos na Assembleia de 1982, em Viena, estão presentes na CF brasileira. A concepção de “contrato” na prestação dos serviços e na interação estado-cidadão seria o traço comutado. Entretanto, ainda haveria muito a avançar nas políticas nacionais.

O problema e limitação da Assembleia Mundial de 1982 é o custo da formulação e implementação das políticas. A fim de conceder independência – qualidade de vida – ao idoso, deve-se arcar com os direitos e o fornecimento de potencialidades amplas aos cidadãos. O que se torna uma irrealidade para os países latino-americanos. O interstício desta assembleia até a segunda, ocorrida em 2002, contabiliza vinte anos – período em que se observa em outros encontros a conscientização sobre o envelhecimento populacional enquanto fenômeno global, inclusive nos países periféricos.

Na década de 1990 tem-se o aumento dos debates e concepções sobre o envelhecimento, acompanhados da expansão do fenômeno na América Latina. O envelhecimento é uma ameaça ao equilíbrio econômico e social (visão do Banco Mundial, num relatório de 1994)? A ONU se posicionou na Assembleia Geral de 1991, quando adotou 18 princípios para lidar, politicamente, com a população idosa, mais favorável as possibilidades positivas desta.

Em Assembleia Geral em 1995 estabeleceu-se o ano de 1999 como o Ano Internacional do Idoso. Bem como cinco diretrizes básicas para a promoção da qualidade de vida do idoso pelos governos: independência, participação, cuidados, autorrealização e dignidade. A partir destas diretrizes, nas demais reuniões gerais da ONU culminou a mudança de visão sobre o idoso: de vulneráveis e dependentes, se tornaram setores sociais atuantes.

A (II) Assembleia Mundial do Envelhecimento de Madri, 2002, trabalhou diretrizes de 1995 e expandia as demandas governamentais para a realidade dos países periféricos. Suas diretrizes foram formuladas quando da Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, realizada em 1993, em Viena. A assembleia marca a adoção de nova diretriz política e plano de ação sobre o envelhecimento que consistia, de acordo com Camarano e Pasinato (2004, p.7):

O plano de ação fundamenta-se em três princípios básicos: a) participação ativa dos idosos na sociedade, no desenvolvimento e na luta contra a pobreza; b) fomento da saúde e bem-estar na velhice: promoção do envelhecimento saudável; e c) criação de um entorno propício e favorável ao envelhecimento.

As autoras destacam o avanço do Plano de Madri em relação ao de Viena, relativo à elaboração de um conceito de “idoso” que contribui ativamente na sociedade, em detrimento a visões

arcaicas. Bem como na superação de questões associadas a dilemas da periferia, que afetam mais drasticamente os envelhecidos. E, por fim, destacou a importância da cooperação internacional para que cada país trouxesse as políticas para sua agenda.

A pressão para que os países adotassem as diretrizes existia, embora as organizações internacionais ignorassem as peculiaridades regionais, deixando-as a cargo dos governos locais. O órgão da ONU mais próximo da América Latina é a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, com a seguinte diretriz:

Para a América Latina, a principal preocupação é com a proteção dos direitos humanos e com a necessidade de provisão das necessidades básicas da população idosa: acesso a renda, cobertura integral dos serviços de saúde, educação e moradia em condições dignas. (CAMARANO; PASINATO, 2004, p.11)

Por causa destas diretrizes as autoras afirmam que o Plano de Madri é o que reverte o problema do Plano de Viena, referente ao enfoque nos países desenvolvidos.

Na visão de Paz (2001) há maior afirmação de influência destes eventos no tratamento do envelhecer no Brasil. Este autor ressalta a importância de eventos internacionais como concedentes de visibilidade para a questão do idoso. A Caminhada das Gerações em comemoração ao Dia Internacional do Idoso, em 1997, seria exemplo da atuação da agenda internacional.

O evento fora organizado pela Organização Mundial da Saúde e pelo Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS). Tinha o objetivo de gerar visibilidade para a questão do idoso e movimentou 10 mil pessoas no Rio de Janeiro e Brasília. - de um evento internacional: Caminhada de Abraço ao Mundo. Baseada no evento que ocorrera no Rio de Janeiro em 1997, que passaria pelas principais capitais dos cinco continentes e comemoraria o Ano Internacional do Idoso (1999).

Paz (2001) afirma que as caminhadas alcançaram seus objetivos de fazer com que os governos incluíssem em suas agendas a questão do idoso, ou que, ao menos, passassem a considera-la como tópico possível. O que de fato ocorre e mobiliza a sociedade brasileira em prol do movimento dos idosos (apoio também destacado por Alvarenga, 2006). Mas, mesmo com todos os incentivos à questão, as medidas do governo brasileiro andariam na contramão – o que se explicaria pelos aspectos conjunturais da permanente crise econômica.

Pode-se perceber que a agenda internacional influenciou as concepções nacionais em torno do envelhecimento, principalmente no sentido de conceder importância e espaços maiores na agenda governamental (fato confirmado também pela menção de dados da OMS acerca das

transformações demográficas, mencionada na justificativa do Projeto de Lei que se tornaria a PNI). O que marca, na atualidade, a permanência das concepções e pressões internacionais no cenário político nacional.

5.2 CONDIÇÕES PRODUTIVAS: AS NOVAS FORMAS DE PARTICIPAR

A experiência do fim da década de 1970 em diante, expressa também a caminhada da concepção de participação. Esta lidera o movimento de avanço das ações populares/societais até a instituição de conselhos na esfera pública, dada definitivamente nos anos 1990. A demarcação do conceito importa na medida em que orienta a formatação e inserção dos movimentos sociais na cena pública. Em síntese, o conceito de participação predominante condiciona a estratégia de ação dos grupos no período. Ou seja, influencia por quais meios, por quais formas de organização e pelo quê os agentes agiriam. O conceito predominante de participação, variante historicamente, influencia o processo de fixação de instituições – formais e informais – no cenário político brasileiro.

A participação resulta, em última instância, nos conselhos de políticas públicas, quando entendida em suas formas mais contemporâneas. Ao passo que entendimentos pretéritos sobre tal contrastam à participação institucionalizada. O conceito de participação no Brasil varia temporalmente, cristalizado em três períodos-chave: (i) da “participação comunitária”; (ii) da “participação popular”; (iii) da “participação cidadã” dos anos 1990 (GOHN, 2011, pp. 51, 52, 59, 60).

A “participação comunitária” tem origem norte-americana e só obtém penetração na América Latina em meados de 1950, quando aparece a proposta de “desenvolvimento da comunidade” (CARVALHO, 1995, p.16 apud GOHN, 2011, p. 52). O preceito geral desta proposta é a inserção da comunidade nas estratégias previamente elaboradas por um poder central (estado, técnicos etc.). Ou seja, a população adere a planos e projetos preestabelecidos, sem que participem deste processo formulador. Seu papel é o de corroborar as ações e objetivos previamente traçados.

A segunda forma de participação, emergida da transição da década de 1970 para 1980, contemporânea ao início da democratização do regime militar, prioriza a pressão pela inclusão

das pautas dos movimentos sociais. Está associada a atuação das comunidades eclesiais de base (CEB), sindicatos e as massivas manifestações e greves do período. As pautas estariam voltadas a questões pontuais, como eleições diretas, fim do regime militar, ajustes salariais e, principalmente, noções gerais de direitos políticos e sociais.

A maturação do conceito de participação consistiria em superar a estratégia pressionadora, pautada em protestos, motins e ocupação estatal como fim em si mesmo. A estratégia essencial se torna, gradualmente, a construção de canais de participação, que envolve um debate sobre como e quais seriam (GOHN, 2011, p. 53 apud DEMO, 1988). De acordo com Gohn, “o debate denotava a passagem de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem para outra fase, em que havia certa qualificação da participação” (2011, p.54). Resulta na demanda em participar no planejamento das políticas estatais, que não deveriam ser verticalmente determinadas, nem oriundas de uma lógica incompreendida e externa ao público alvo. Desta forma surge uma noção de direito político relativa à inserção direta do usuário na atividade estatal.

Neste período, a identidade do agente é o “povo”, conceito ambíguo e insubstancial, em busca de controle social dos “[...]recursos e instituições que controlavam a vida em sociedade.” (GOHN, p.54). A grande chave analítica para este período é a palavra “participação popular”, denotada na pressão por espaço nas esferas estatais. Segundo Gohn (2011, p.54), este movimento imprimia uma forma mecanicista de participar: “[...] pois se restringia a uma aspiração a criação de canais, de organizações e de estruturas que viabilizassem a presença física de representantes da sociedade civil nas estruturas estatais. Participar era estar lá.”. O período demonstra, já, uma noção de que para incrementar a participação seria necessário um meio de inserção no Estado. Entretanto, a ideia e conceito dos canais de intermediação eram, ainda, vazios. Os movimentos sociais não possuíam uma noção clara da natureza desta ferramenta.

Na parte tardia da década de 1980 já se observava uma conquista dos espaços de participação no Estado, por meio dos órgãos colegiados. Possibilitados, em grande parte, pela “[...] constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil [...]” (GOHN, 2011, p.55), no contexto da ampliação da democracia e recuo do militarismo. Pode-se dizer que este fenômeno corresponde ao que foi associado anteriormente ao “clima democrático”, no qual foi desenvolvida uma prática rotineira na cultura participativa dos cidadãos, manifestada pela pressão direta da agenda dos movimentos. Instaurava-se no geral, uma nova modalidade

participativa já consolidada nos conselhos em novas arenas políticas, em contato com os partidos, burocracias e etc.

O movimento se associa a um momento de reconstrução da função estatal e das formas deste se relacionar com a sociedade. A expressão máxima desta tendência “idealizada” de país e Estado fora a Carta de 1988, a “constituição cidadã”. Esta também traz a ideia de cidadania, empregada pelos movimentos sociais, a universalização de bens sociais como papel estatal, bem como direitos políticos amplos.

As novas instituições mediadoras das relações estado-sociedade não significam a negação de condições institucionais prévias. Os conselhos “recém-nascidos” conviveram com tradições anteriores, como clientelismos e paternalismos. Por sua vez, mantem-se relevante a observação da situação atual.

Estruturalmente, entretanto, os diversos tipos de instituições participativas causavam confusão e disputa entre aqueles organizados pelo Estado e aqueles da comunidade. Ainda se via uma distância entre os representantes estatais e os societais, que só viriam a unificarem-se²⁸ na década de 1990. A terceira fase corresponde a uma maturação da entidade representada nos conselhos. Ou melhor, o conceito de “povo” deixa de ser o elo central da identidade dos representados, que passam ser conhecidos como cidadãos. Que por sua vez vislumbram o conceito das instituições de participação – os conselhos – dotadas da superação do “estar lá”, do ocupar posição, por meio da construção de relações sociais novas entre o público e o estatal (GOHN, 2011, p.59).

Da década de 1990 em diante estabelece-se a “participação cidadã”. Uma vez superadas as demandas de “desconcentração” decisória, como resposta aos anos de chumbo, e criação de canais institucionalizados para inclusão da voz das ruas, em que mais se apoiariam os movimentos sociais?

A inclusão da ideia do cidadão na concepção de participação complexificou as relações sociedade/estado. Cabe observar os significados cabíveis ao termo instituição, em geral: ele pode ser associado a um arranjo legal, jurídico ou organizacional, compondo um ente material no meio político; assim como pode ser considerado uma prática tácita e normalizada neste mesmo meio (OSTROM, 2007, p.22). Segundo Gohn (2011), a inclusão da noção de cidadania haveria

²⁸ De forma relativa e aprioristicamente, como construção conceitual da instituição participativa.

superado a primeira ideia de instituição, para instaurar a segunda, enquanto significante de um avanço na relação estado/sociedade e construção de uma esfera intermediária no Brasil:

Esse fato [a ascensão de parcela das oposições políticas às elites tradicionais brasileiras] é de suma importância, porque ele possibilitou requalificar a temática da participação em outras dimensões, que dizem respeito ao aprofundamento da democracia [...] e à construção de novos espaços de participação, lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando o público não-estatal. (GOHN, 2011, p.59).

Como resultado, haveria uma ampliação, em teoria, do processo decisório, que deveria priorizar as políticas almeçadas e construídas em conjunto à população. Os conselhos, destarte, desenvolvem uma relação com os processos de políticas públicas, em função da extinção (teórica) do distanciamento entre os decisores e a esfera societal organizada²⁹. Apesar dos problemas inerentes sobre tal relação, a noção de participação desenvolvida no período tem bases muito próximas do afirmado por Gohn (2011) – quer se confirmem ou não.

Estas três fases da concepção de cidadania e participação evidenciam a importância do período da redemocratização, ademais explicam as mudanças institucionais ocorridas. Com o fim de um regime e tradição militar, os ideais democráticos tornam-se referências para o “povo”, que por sua vez trabalha e reconstrói as noções acerca da sua relação com o Estado. Predomina a necessidade da “desconcentração” do poder, uma vez que não basta conceder poderes às esferas subnacionais, se estas perpetuarem a centralização da decisão. Esta democracia avança e se expande a noções amplas, focadas principalmente em direitos sociais e políticos. O resultado deste processo, dessa tendência de institucionalização de canais democráticos, está nos conselhos públicos de políticas. Alimentados pelo contexto histórico favorável, os conselhos são a cristalização das ideias e valores alimentados pelos movimentos sociais.

A noção de participação cidadã, como ferramenta de inclusão na lógica decisória do Estado, é o fundamento ideacional que constrói os conselhos públicos em suas diversas modalidades. Esta noção participativa e demanda específica estão associadas aos atores sociais deste período.

5.2-1 Os movimentos de aposentados e pensionistas e as associações técnico-científicas

²⁹ A forma como se desenvolve, de fato, esta questão será exibida por meio da análise do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa-RJ, num caso específico. A aproximação sociedade-estado, por meio dos conselhos, é um pressuposto valorativo e teórico que justifica e norteia as instituições de participação.

O movimento social de aposentados é essencial para a formação e implementação da agenda política dos direitos dos idosos e dos conselhos. Embora, note-se, nem sempre existiu com clareza o movimento de aposentados, enquanto movimento social com coletividade subjetiva relativamente organizada e finalidades congruentes – aspectos, segundo Gohn (2011), definidores de um movimento social.

A atuação dos aposentados é oscilante, conforme o período histórico, e está associada a identidade do trabalhador, aquele que atuara nos sindicatos. Por conseguinte, trata-se de um movimento de “trabalhadores-aposentados” (PAZ, 2001). Estes portariam preocupações e agendas políticas específicas, voltadas principalmente à previdência e salários dignos, bem como reajustes regulares e justos. A transformação desta identidade e, conseqüentemente, das pautas criaria o movimento de “idosos-trabalhadores-aposentados”. Trata-se da criação de uma nova categoria relativamente organizada e atuante na cena pública.

A agenda política do movimento de idosos-trabalhadores-aposentados, que se formaria na década de 1980, inclui os direitos sociais amplos dos idosos. Reconhece-os como um sujeito de necessidades diversas, além da previdência, que condicionam a qualidade de vida desta população; bem como reconhece também os efeitos do envelhecimento populacional sobre as políticas e direitos sociais. Esta concepção, somada a atuação de outros tipos de organizações, influenciaria a formação da Política Nacional do Idoso e dos Estatutos do Idoso nos respectivos Estados; regulações afirmativas do novo arcabouço institucional participativo, os conselhos.

Cabe observar o processo de formação desta categoria, tão importante para as políticas para o idoso ligadas a criação de canais participativos. A criação da categoria e das organizações que viriam a envolver o direito dos idosos estava condicionada a unificação dos trabalhadores-aposentados, que por sua vez seria possível a partir da unificação da regulação das políticas previdenciárias. Isto em detrimento a fragmentação por profissões observadas nas Caixas de Aposentadorias e Pensões e Institutos de Aposentadorias e Pensões.

A categoria de trabalhadores-aposentados é caracterizada pela oscilação histórica e prevalência do aspecto trabalhista-sindical em suas estratégias, repertórios de ação e objetivos. Esta categoria possui uma agenda de interesses voltados à criação e ampliação dos benefícios previdenciários, e datam desde as Caixas de Aposentadorias e Pensões e os Institutos de Aposentadorias e Pensões.

O movimento operário do início do século XX conquistou o direito a aposentadoria. A aposentadoria estava ligada, portanto, aos movimentos trabalhistas, como uma extensão ao direito ao trabalho. Dentre outros objetivos do movimento operário destaca-se a melhoria dos índices salariais, redução da jornada de trabalho, férias, regulamentação do trabalho de mulheres e crianças e etc. (HADDAD, 2001, p.19).

As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) eram organizações da sociedade civil, ou seja, não reguladas diretamente pelo Estado, geridas por empregados e empregadores organizados em cada empresa. A criação e conquistas das CAPs estavam condicionadas a capacidade de organização e mobilização dos trabalhadores – atomizadas no nicho privado no qual seus agentes se localizavam.

A fragmentação organizacional do sistema previdenciário e dos trabalhadores ainda permaneceria, apesar do recuo representado pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Embora fossem autarquias do serviço público estatal, contavam com a influência dos sindicatos na gestão de recursos políticos e econômicos relevantes, em negociação com empresários e governantes. Teoricamente, a gestão dos IAPs era tripartite: estado, empresa e segurado - embora fosse observável a interferência estatal na indicação do presidente do instituto, e a indicação deste sobre o secretário do Conselho Administrativo. Em relação a unificação dos serviços prestados, os IAPs configuraram uma relativa expansão da cobertura previdenciária. (HADDAD, 2001, p.20-21).

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) altera o quadro de gerenciamento do setor, embora mantivesse os IAPs. A partir de então a abrangência previdenciária se torna unificada para os trabalhadores regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho, sob os mesmos benefícios. No âmbito da gestão, o Conselho Superior da Previdência Social³⁰ era composto por dez membros: quatro representantes da União, três representantes dos segurados e três representantes das empresas.

Desta forma a LOPS é um marco importante no sentido da unificação do direito previdenciário, a impactar, conseqüentemente, na articulação dos trabalhadores: ela mantinha o acesso dos mesmos, junto aos empregadores, nos órgãos decisórios, embora desproporcionalmente em relação à União.

³⁰ Incumbido de julgar os processos de recursos das Juntas de Julgamento e Revisão dos IAPs, e de revisão dos benefícios, promovidos pelo Departamento Nacional de Previdência Social.

A continuação unificadora é mantida na formação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). O INPS significou a centralização dos institutos e demais órgãos da previdência social em uma burocracia, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Esta rearticulação ocasionou a centralização gerencial, de forma a afastar as representações trabalhistas, tendência usual do regime militar que priorizava a burocratização. Em continuidade a centralização gerencial é criado o Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS), em 1977.

Segundo Paz (2001, p.101) o INPS reduziu até quase a nulidade os movimentos e organizações de aposentados e pensionistas. A categoria, que já apresentava dificuldades em se estabelecer desde as CAPs, em função da alta fragmentação, se via agora ainda mais dificultada. As novas políticas de 1960 e 1977 surtiram efeitos sobre a organização dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, qual seja, o de desarticular o movimento que gradualmente se formava.

O efeito da centralização administrativa das políticas previdenciárias possui caráter duplo. Por um lado, significou uma ruptura na organização dos aposentados, ao findar uma série de instituições com estratégias de negociação já estruturadas - a presença de sindicatos nos conselhos e gestão tripartite, estado-trabalhador-empresário. Por outro lado, a unificação dos seguros e benefícios em políticas e em burocracias singulares tornou possível, e até demandou, uma organização coletivizada de interesses. No novo contexto institucional da previdência, não faria mais sentido uma organização categorizada. A uniformização do sistema previdenciário tornou-se proporcional a uniformização do movimento social de aposentados.

As legislações do fim da década de 1970 promoveram a defasagem dos benefícios, uma vez que estabeleceram o INPC como referência dos reajustes. Este seria o fator catalisador da unificação dos novos movimentos de aposentados e pensionistas. A partir de 1979 formam-se as associações e federações. Já em 1985 é possível a formação de uma confederação de aposentados e pensionistas (HADDAD, 2001, p.39) e também de uma consciência, enquanto movimento social, da categoria “trabalhador-aposentado”. Esta se transformaria conforme avançassem as experiências do movimento a englobar também a situação social do “idoso”. Por conseguinte, confluindo com outros movimentos, seriam essenciais para a formação de novas agendas de políticas para o envelhecimento.

O processo de formação do perfil do idoso-trabalhador-aposentado, como agente social e político, é concomitante às condições permissivas da reabertura democrática. A experiência da

luta pela reposição salarial dos 147% é o marco da transformação dos trabalhadores-aposentados em “idosos-trabalhadores-aposentados” (PAZ, 2001, p.104), quando se pôde observar a inclusão de concepções abrangentes sobre a questão do envelhecimento – além da construção deste movimento.

Em setembro de 1991 o governo Collor concede reajustes diferenciados às aposentadorias. Aquelas superiores a um salário mínimo foram reajustadas em 54%, ao passo que as menores, basicamente as rurais, em 147% - mesmo aumento do salário mínimo. O ministro do Trabalho e Previdência Social (MTPS), Antônio Magri, então com 12 anos de experiência sindical, autorizou os reajustes.

O reajuste seguiu a determinação da lei d’os Planos de Benefícios da Previdência Social, lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Esta lei determina, no artigo 146, que os reajustes se dariam conforme lei nº 8.178, de 1º de março de 1991. Ou seja:

§ 6º No caso dos aposentados e pensionistas da Previdência Social, são assegurados os seguintes abonos:

a) nos meses de maio, junho e julho de 1991, para os benefícios não inferiores a Cr\$17.000,00 (dezesete mil cruzeiros), o valor obtido pela aplicação do percentual da variação do **índice do custo da cesta básica** entre os meses de março e maio de 1991, sobre o valor do benefício em março de 1991; e para os benefícios inferiores a Cr\$17.000,00 (dezesete mil cruzeiros), a variação, em cruzeiros, do custo da cesta básica entre os meses de março e maio de 1991, não podendo a soma do benefício e do abono ultrapassar o valor correspondente à soma do benefício de Cr\$17.000,00 (dezesete mil cruzeiros) e do abono referente a esse benefício.

b) no mês de agosto de 1991, para os benefícios não inferiores a Cr\$17.000,00 (dezesete mil cruzeiros), o valor obtido pela aplicação do percentual da variação do **índice do custo da cesta básica** entre os meses de março e agosto de 1991, sobre o valor do benefício em março de 1991; e para os benefícios inferiores a Cr\$17.000,00 (dezesete mil cruzeiros), a variação, em cruzeiros, do custo da cesta básica, entre os meses de março e agosto de 1991, não podendo a soma do benefício e do abono ultrapassar o valor correspondente à soma do benefício de Cr\$17.000,00 (dezesete mil cruzeiros), e do abono referente a esse benefício. (BRASIL, 1991, grifo nosso).

O “índice de custo da cesta básica” passa a ser o definidor dos reajustes da aposentadoria após a implantação do Plano de Benefícios. Na situação mencionada, resultaria no reajuste de 54%.

Na mobilização dos 147% foi advogado o reajuste geral associado ao salário mínimo, conforme a CF de 1988, nos artigos 58 e 59:

Art. 58. Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, **expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte.** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A CF institui o salário mínimo como indexador dos reajustes até que fosse criado o “plano de custeio e benefícios” nela mencionado, e efetivamente dado em junho de 1991, pela referida lei nº 8.213. Tal demanda era urgente para o aposentado, num contexto de alta inflação, a corroer os rendimentos, além da crise econômica.

A disputa judicial girou em torno da definição do critério de reajuste das aposentadorias³¹.

Melo (1996, p.71) explica o desfecho:

Esta crise resultou de uma sentença judicial favorável aos aposentados na contestação do sub-reajuste (54,6%) dos benefícios previdenciários em relação ao salário mínimo reajustado em 147,06%. Após prolongada disputa judicial em torno da interpretação de dispositivos das leis de custeio e do plano de benefícios da previdência [...] o Supremo Tribunal Federal suspendeu a sentença de pagamento num quadro em que o governo alegava que a decisão levaria a previdência social à falência e o país ao caos econômico. A mobilização dos aposentados e a massiva cobertura do episódio pela mídia levou o governo a rever sua postura inicial e iniciar o pagamento parcelado da dívida em agosto de 1992.

A partir da mobilização dos aposentados sobre a questão, o STF julgou favoravelmente o reajuste dos 147% para todas as aposentadorias³². Ele se baseou no princípio da manutenção de aumentos de valores reais, artigo 201 da Constituição.

A questão do aposentado, em organizações espalhadas em diversos níveis ao longo do Brasil, expande sua autonomia operacional e força no período da década de 1980 para a de 1990. Segundo Paz (2001) a imagem do idoso, associada inevitavelmente a do aposentado, se torna uma consciência cada vez mais clara nestes movimentos. Essa consciência passa a contemplar, por exemplo, a relação entre custos de manutenção dos direitos de aposentados em detrimento ao envelhecimento populacional e expansão dos segurados – discurso político recorrente de coalizões e setores contencionistas. Ou atentam para a relação entre condições sociais miseráveis e a idade avançada; problematizam a visão pejorativa do aposentado como “inativo” ou “improdutivo” socialmente, por não mais se incluir no mercado de trabalho; ou, contrariamente, quando a aposentadoria não é suficiente para o sustento do idoso e requer sua reinserção no

³¹ O esforço da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP) em torno da manutenção do salário mínimo como base é mais antigo que o movimento dos 147%, datando desde após a CF (Cf. HADDAD, 2001, pp. 84-94).

³² Cabe abrir um parêntese sobre o período de concessão das aposentadorias entre 1988 e 1991. Nova defasagem aos contribuintes deste período permaneceria após a Emenda Constitucional 20/1998 e a EC 41/2003. Elas aumentaram o teto dos contribuintes³², embora o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) não houvesse considerado no reajuste os aposentados do “buraco negro”: aqueles que se aposentaram entre 5 de outubro de 1988 a 4 de abril de 1991. Entendimento do STF, de 6 de fevereiro de 2017 decidiu, por meio do Recurso Extraordinário 564354, que os beneficiários do “buraco negro” estão passíveis ao novo reajuste, desde que comprovem terem sido lesados (CONJUR, 2017; SENADO NOTÍCIAS, 2017; PORTAL STF, 2017). O caso demonstra mais uma intervenção, mais recente, do judiciário sobre a previdência. Algumas fontes indicam também a atuação judicial do Sindicato dos Aposentados e do Ministério Público contra o INSS (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

mercado informal. São pautas e consciências que aderem a agenda inicial previdenciária, manifestando a ideia do idoso-trabalhador-aposentado, com ênfase no primeiro termo.

Ao passo que a expansão dos movimentos e organizações com este tipo de “ideia” sobre a agenda de políticas também se expande numericamente. A conquista do reajuste se tornou um marco importante do movimento de aposentados, que entre 1979 e 1989 já havia consolidado esta identidade sociopolítica: “Até abril de 1989 haviam mais de 600 organizações de base e nove federações (dos Estados de SP, RJ, RS, PR, SC, MG, GO, BA, PE) integradas a COBAP³³.” (HADDAD, 2001, p.62). As organizações receberam maior potencial político para sua atuação. Cresceram nos sindicatos os departamentos específicos da aposentadoria. Para além destes, as organizações existentes, referentes a questão do envelhecer, ganharam também visibilidade e passaram a desenvolver mais atividades no meio social.

Também importa a distinção destes movimentos em relação aos sindicatos. Sustenta-se o argumento de que o movimento de aposentados e pensionistas é um movimento independente dos demais, dotado, inclusive, de discrepâncias políticas internas – mantêm a aplicabilidade do conceito de movimento social de Gohn (2000). Mesmo nos movimentos de aposentados há posicionamentos diversos e conflituosos sobre as questões, o que demanda uma iniciativa suprapartidária, a fim de se manter o associativismo. O que evidencia a pluralidade de interesses entre estes movimentos e seus diversos órgãos, bem como em relação aos sindicatos. Como Haddad (2001, p.99) explica:

Da mesma forma, conquanto o movimento [de aposentados] busque insistentemente o apoio do movimento sindical, e apesar de, em momentos críticos, se manifestarem conjuntamente, são movimentos separados: este último se assenta nos direitos trabalhistas, fundamentalmente na luta por melhores salários; o primeiro nos direitos previdenciários, isto é, na luta por melhores proventos dos segurados. Não são os sindicatos, mas as associações, as federações e a COBAP as instâncias de expressão e mobilização política dos ex-trabalhadores.

Os aposentados demonstraram capacidade de articulação, como qualquer outro movimento, e apresenta afinidades associativas e também desafetos. Desta forma, consiste num movimento ativo e com pautas políticas firmadas, disputas internas e externas, etc.

A Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP) é um destes movimentos. Criada em 1985, a partir das federações de vários Estados, a COBAP participou ativamente da Assembleia Nacional Constituinte. No I Congresso de Aposentados e Pensionistas

³³ Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas.

do Paraná, realizado em 1986, parte das propostas nele estabelecidas se viram confirmadas na CF de 88, dentre elas:

Que sejam instituídos, através de leis, órgãos colegiados em todos os níveis, para gestão administrativa, fiscalizadora e assistencial, Federal, Estadual e Regional, de forma quatripartite com a participação da União, dos Empregadores e dos Segurados, da ativa e aposentados (HADDAD, 2001, pp. 68-69).

A participação da COBAP se estendeu para o Grupo de Trabalho para reestruturação da Previdência Social (BRASIL, 1986). Participou deste GT apresentando seus diagnósticos e críticas em relação à legislação previdenciária, bem como apontou propostas para sua solução.

Apesar de a relação trabalhador-aposentado na conquista dos 147% ter sido importante, não resume totalmente o escopo e a natureza dos movimentos sociais no campo do envelhecimento. As associações, federações, confederações, fóruns e sociedades desempenham papel proeminente tanto na construção da agenda específica para o envelhecimento, quanto para a sua penetração na agenda governamental. O momento político era favorável a atuação dos aposentados, de forma a favorecer a influência em políticas. Os esforços dos “aposentados-idosos” confluíam aos esforços das associações ecléticas, principalmente as técnico-científicas, essenciais para materialização da ideia de uma política nacional para o idoso.

Dentre estas organizações pode-se citar a atuação da Associação Cearense Pró-idosos (ACEPI), a Associação Nacional de Gerontologia (ANG) e a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG) (PAZ, 2001). Estas exerceram papel fundamental na difusão de conhecimentos técnicos, na crítica a ações governamentais contrárias aos direitos de idosos, bem como exigiam maior espaço para a representação dos seus interesses.

A Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG), criada em 1961, é uma associação civil sem fins lucrativos de profissionais da área da saúde, inicialmente médicos. Durante a década de 1980 mobilizou-se pela difusão de conhecimentos médicos sobre o setor. A mesma, segundo Paz (2001), era dotada de grande influência e autoridade no campo do envelhecimento, principalmente em função do aspecto técnico-científico de suas formulações. O que se confirma quando do estabelecimento da Comissão Nacional do Idoso, quando:

Art. 1º É instituído o ano de 1982, como o "Ano Nacional do Idoso", de conformidade com proposição aprovada pela Organização das Nações Unidas.

Art. 2º É criada, no Ministério da Previdência e Assistência Social, a Comissão Nacional do Idoso, para coordenar e formular sugestões sobre a problemática dos idosos. (BRASIL, 1982).

Para composição desta Comissão obedeceu-se a seleção do então Ministro da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Estas organizações agiam com base em “cartas abertas” e encontros ocasionais com agentes públicos, para a obtenção de visibilidade e comunicação com o governo. Nas décadas de oitenta e noventa foram produzidas 18 cartas abertas, de vários locais do Brasil, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, etc. (PAZ, 2001, p.103). A Associação Cearense Pró-Idosos (ACEPI, criada em 1977), por meio do 1º Fórum Nacional de Gerontologia Social promulgou a carta aberta “Direitos dos Idosos”, de teor político e científico (ACEPI, 1986).

A gerontologia social é um campo científico, multidisciplinar, que aborda as mudanças naturais do processo do envelhecimento, do ponto de vista sociológico e psicológico, nas sociedades modernas e contemporâneas. Sob este pano de fundo, a carta da ACEPI destaca o caráter não assistencialista implícito no termo “direito”, e no reconhecimento do idoso. Ele se expande para o direito do idoso voltado ao acesso a “educação permanente, saúde, trabalho, cultura, lazer e o direito de ser”, enfatiza o direito social, à aposentadoria e a participação política.

Os direitos amplos seriam a base de uma “nova política social para idosos”, claramente advogada na carta (ACEPI, 1986):

O 1º fórum Nacional de Gerontologia Social sobre o direito do idoso, promovido pela ACEPI, oportunizou uma reflexão conjunta uma busca de estratégias, de novas alternativas, novos caminhos [...]. Conforme prometeu, a ACEPI encaminhará à comunidade nacional, através do exímio Sr. Presidente da República, Assembleia Nacional Constituinte, Autoridades competentes, Órgãos públicos e particulares, bem como a todas as associações de idosos do país [...].

O fórum destaca o seguinte diagnóstico da situação do idoso no Brasil: os idosos não conhecem seus direitos e deveres; não têm suas necessidades reconhecidas pela família e sociedade brasileira; conseqüentemente, marginalizam-se os mesmos; há baixa implementação da Política Social para o idoso do MPAS; inexistência de órgão coordenador das políticas; e a “[...] insuficiente participação das pessoas idosas na tomada de decisões em atos que lhes digam respeito e na execução de tais decisões.” (ACEPI, 1986).

Por conseguinte, o documento elenca várias sugestões para a solução dos problemas mencionados, dos quais se destaca os relativos à participação social e cidadania do idoso. É sugerida “[...] a criação do Conselho Nacional de Integração Social do Idoso – CONISI – proposto pela ACEPI.” (1986).

Em geral, o fórum se volta para a compreensão dos problemas de implementação de políticas para o idoso, compreendendo-o como sujeito social complexo e ativo da sociedade. A hipertrofia da importância da participação deixa de ser apenas um ente subjetivo do quadro político conjuntural, tornando-se uma proposta/demanda pela inclusão do idoso, como protagonista social, por meio do conselho público destacado, o CONISI.

A Associação Nacional de Gerontologia (ANG), criada em 1985, se especializa na produção de conhecimentos científicos que visassem melhorar a qualidade de vida da população idosa. Durante os anos oitenta e noventa empenhou-se em realizar fóruns e debates públicos acerca do tema. Fragoso (2017) afirma que a associação realizou seminários regionais em Santa Catarina, Goiás e São Luís do Maranhão, resultantes no documento “Políticas para a Terceira Idade nos Anos 90” (ANG, 1989) encaminhado a Presidência da República.

O documento é referido também na carta aberta do Núcleo de Estudos sobre o Envelhecimento e Saúde do Idoso – da Fundação Oswaldo Cruz-FIOCRUZ, escrita por Mário Sayeg, então presidente do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa-RJ, em 1998. Na carta é mencionada a atuação conjunta de gerontólogos, liderados por Marcelo Antônio Salgado³⁴, com apoio do MPAS, na realização de seminários regionais e um nacional – que teriam resultado no documento “Políticas para a Terceira Idade nos anos 90” (ANG, 1989).

Este documento da ANG, assim como os demais de sua época, evoca a necessidade de uma política social específica para os idosos, bem como mecanismos participatórios condizentes. É recomendada, enfaticamente, a criação do Conselho Nacional do Idoso; a integração de conselhos na área de educação e assistência social na contribuição à causa; valorização dos conselhos estaduais e órgãos públicos ligados a questão do idoso.

Outras cartas abordam a criação de conselhos para promoção da participação de idosos.

Em ocasião do V Encontro Estadual de Idosos do SESC-SP, em São José do Rio Preto, ocorrido em 8 de dezembro de 1985 é reivindicado “Incentivo à criação de Conselhos da Condição do Idoso em nível estadual, municipal, comunitário, em todo o país; estes conselhos poderiam inclusive ajudar a escolher representantes dos idosos da próxima Assembleia Constituinte”, bem como suscitaram uma direção colegiada da Previdência Social, a envolver

³⁴ Marcelo Antônio Salgado atuou também no 1º Fórum Nacional de Gerontologia Social, organizado pela ACEPI em 1986, ministrando um curso sobre Gerontologia Social (ACEPI, 1986).

trabalhadores ativos e aposentados; criação de órgãos para gestão de uma “política social de velhice” com princípio de “participação efetiva do idoso nos organismos” (SESC, 1985).

A “Carta de Princípio do Fórum de Debates da Problemática do Idoso”, de 27 de setembro de 1986, manifesta a reivindicação da participação do idoso em órgãos de gestão de políticas. Constitui demanda menos específica, mas segue a tendência das demais cartas em relação a valoração da participação (PAZ, 2001, p.328-329).

O 1º Seminário da Política Nacional do Idoso em Santa Catarina, desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Social, em 1986, foi assinado por representantes governamentais, pelo SESC e pela Associação dos Aposentados da Previdência Social (ASAPREV-SC). No âmbito da participação, advogou o estabelecimento de “reuniões periódicas entre idosos e técnicos” e assembleias estaduais anuais.

Sob diversas frentes, movimentos de idosos obtiveram oportunidades de estabelecer as diretrizes da PNI, por meio da estratégia usual das cartas abertas e lobby no Congresso. O Projeto de Lei nº 5.710 tramitou pelo Congresso, no Senado e suas comissões entre 1990 a 1994, a originar a PNI, lei nº 8.842. Lideranças de órgãos de representação do idoso organizavam-se e alcançaram representantes do legislativo, como indica o documento:

Os Conselhos Estaduais do Idoso, do Distrito Federal e Municípios, representando as regiões brasileiras do Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste Sul, através dos seus respectivos conselhos: O Conselho Estadual do Idoso do Distrito Federal DF; O Conselho Estadual do idoso de São Paulo, o grande Conselho Municipal de São Paulo e o Conselho Municipal de Minas Gerais, o Conselho Estadual do Idoso de Santa Catarina, e, o Conselho Estadual do Idoso do Rio Grande do Sul; reuniram-se em Brasília, com vistas a formulação da Política Nacional do Idoso, destinada a complementar os direitos constitucionais das pessoas idosas, a formulação das políticas públicas, viabilizando a participação desses segmentos da população em acompanhamento das ações de assistência social e promoção humana de interesse ao idoso. (Senado Federal, 1990).

Este texto é do relator³⁵ da Comissão de Seguridade Social e Família. O mesmo mencionou também evento apoiado pelo Ministério do Bem-Estar Social, através da Secretaria da Promoção Humana, denominado 1º Encontro Técnico dos Conselhos Estaduais do Idoso, no qual foi avaliado o anteprojeto de lei da PNI. Ademais, também há o apensamento de outros projetos, já em trâmite: um deles cria o Conselho Nacional do Idoso, o outro, uma política social para o idoso.

No artigo 5º, Cap. III da PNI é afirmado: “Competirá ao órgão Ministério responsável pela assistência e promoção social a coordenação geral da Política Nacional do Idoso, com a

³⁵ Clóvis Assis, do Senado Federal.

participação dos Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do Idoso.”. No qual estabelece os conselhos como partes da gestão e vincula-os como órgãos permanentes (indeláveis), paritários e deliberativos. Mesmo que a diretriz de estabelecimento de conselhos tenha se firmado, o conselho nacional jamais pôde ser criado, até o ano de 2002.

Os fóruns, encontros e cartas abertas das organizações sociais, na década de 1980, institucionalizaram a demanda do idoso na agenda política, principalmente, na sua maior regulação: a Política Nacional do Idoso. Como Paz afirma:

O movimento sociopolítico do idoso, especialmente pela implantação de políticas sociais e medidas governamentais, tem realmente início nos anos 80. Em especial, tem-se notícia de que seria por volta da metade da década de 1980, quando se realizam encontros do segmento idoso, especialmente ligados às instituições como o SESC-SP (1984) e a ACEPI (1986), dos quais surgiram manifestos públicos, com edições às “Cartas Abertas” à população ou às autoridades. Há informações que indicam que tenha sido este movimento a estimular a criação da então vigente Política Nacional do Idoso. (2001, p.118)

A partir de entrevistas a militantes e técnicos envolvidos nestas organizações, Paz (2001) destaca que as cartas e a pressão foram importantes para a elaboração de uma legislação específica para o idoso:

Estes quadros, certamente, puderam constatar que o governo se viu forçado a sancionar a *lei do Idoso*, pleiteada, desde os 80, pelas Entidades voltadas ao idoso brasileiro, conforme é verificada na Carta do Idoso, produzida no Fórum de Gerontologia de 1984, em Fortaleza/CE e/ou na Carta de São Paulo, 1985. Contudo, apesar das propostas de 84 e 85 reivindicarem a criação de uma política específica para o idoso, somente em janeiro de 1994 (um mês depois das conquistas dos 147%), a lei do Idoso foi criada [...] (PAZ, 2001, p.103).

A ANG e a SBGG, juntamente a ACEPI e etc., representam uma categoria de movimentos sociais organizados dotados de capacidades científicas e técnicas, que:

[...] estiveram empenhadas em lutas e conquistas em prol da Terceira Idade, no desenvolvimento de conhecimentos atualizados e na formação de uma consciência gerontológica, entre idosos, profissionais de diversas áreas, e, ainda, na sensibilização da sociedade e do Estado para as questões que envolvem os idosos. (TEIXEIRA, S., 2003, p.9)

Ou seja, possibilitaram inserir no quadro do processo decisório novas ideias e concepções acerca do envelhecimento, aprimorando uma agenda específica e independente a ser representada nas políticas públicas.

Os variados movimentos sociais conformaram um pano de fundo quando da criação da PNI. Como afirmado em Paz (2001) e Camarano e Pasinato (2004), a sociedade civil organizada influenciou, por meio de pressão, a criação da Lei do Idoso. Conformaram (e ainda hoje conformam) coalizões heterogêneas, tanto em relação a identidade de seus membros - sobre os

quais variam sua área de formação e atuação, perfil profissional, oscilante entre técnicos, militantes, etc – tanto o perfil das variadas organizações. Desde sua ascensão, da década de setenta em diante, significaram a formação de comunidades técnicas de troca de informações e produção de saberes científicos, extrapolando as estratégias de pressão política. Cabe destacar também que as variadas organizações competem entre si sobre o tema, o que concede maior pluralidade ideacional neste campo.

Estes movimentos permitiram a construção de ideias que embasassem e materializassem uma forma de participação em desenvolvimento no período. As organizações técnico-científicas ocupam espaço essencial neste sentido, uma vez que suas cartas demonstram conexão maior em relação a pauta do idoso. Pauta esta que levou tempo para ser construída no movimento de aposentados. O denominador comum a ambas as organizações (de aposentados e técnico-científicas) é a capacidade de construção prática dos canais participativos: os conselhos públicos.

As ideias de participação direta por meio de órgãos colegiados são alimentadas, principalmente, pelas associações científicas, preocupadas com a (auto)afirmação subjetiva do idoso, a ser manifestada em seu engajamento político nestas esferas. Não somente, a instituição dos conselhos públicos significou a busca por espaços de atuação e vocalização das demandas dos idosos. A Política Nacional do Idoso (1994), o Estatuto do Idoso (1996), e outras regulações estaduais materializaram a “bandeira” levantada pelos movimentos supracitados.

O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Rio de Janeiro estabeleceu-se em 1996, na crista das determinações da PNI e diretrizes da época. Junto a ele criou-se o Fórum Permanente da Política Nacional e Estadual do Idoso (PNEIRJ), exclusivo para agentes da sociedade civil. Dentre seus primeiros membros estavam a referida ANG-RJ, a Universidade Aberta da Terceira Idade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, a Associação dos Aposentados e Pensionistas da Previdência Social-RJ, a SBGG e membros relacionados a organizações ofertantes de serviços para idosos (como instituições de longa permanência, atendimento médico, etc.).

Em geral, o estabelecimento do CEDEPI coadunou com as demandas e ideias dos movimentos de seu tempo, de forma a consolidar os conselhos de defesa de direitos. As funções e formatações desta instituição condizem com o projeto ideacional expresso nas cartas das diversas organizações e o instituído nas regulações. A forma como tais legislações e as coalizões de

movimentos se organizam durante e após a efetivação institucional são essenciais para a salubridade do funcionamento destas instituições, temas que seguem.

5.3 MECANISMOS DE REPRODUÇÃO: INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS E A POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO

Os mecanismos de reprodução são os resultados práticos de uma conjuntura crítica, nos quais se concentram o aspecto funcional da manutenção das novas trajetórias. Estes mecanismos são críticos para a contextualização da atuação posterior dos conselhos, por meio da explicitação das questões inerentes aos processos de sua efetivação. Os conselhos públicos tornam-se diretrizes e instituições, *de facto*, da cena pública, entretanto, como compreender as limitações que enfrentam e que levam ao questionamento de suas capacidades?

Até a Constituição Federal de 1988 um grande otimismo toma conta do cenário nacional. A CF significaria o estabelecimento definitivo da democracia e das possibilidades de mudança da realidade nacional, em sentido político e social. Os conselhos significaram, por um lado, a concretização institucional de uma noção de participação, influente em todos os níveis de governo, e ampliada quantitativamente até os anos 2000.

Por outro lado, as tendências políticas em formação no período não são, necessariamente, mantidas na década de 1990. As causas para tal interrupção (ou desaceleração) podem ser atribuídas a mudanças conjunturais na forma do Estado e ao fluxo da formulação das políticas nas diferentes esferas de poder (PNI, sua implementação no decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996, no Estatuto do Idoso (2003) e a Política Estadual do Idoso-RJ, Lei nº 6559 de 16 de outubro de 2013).

Dentre os fatores conjunturais que afetam o caminhar da participação institucionalizada está o definhamento significativo das determinações constitucionais. Uma das tendências e demandas então em circulação referia-se à estruturação de investimentos na seguridade social e promoção do bem-estar (VIANNA, 1998), intrínseco à ideia de “direito” em que os movimentos sociais se pautavam. A década de 1990, marcada pela crise econômica e alta inflação, contou com a adoção da política neoliberal e da reforma gerencial. Desnecessário detalhar a dissociação

entre as demandas e o que foi adotado pelas políticas governamentais neste contexto. A política neoliberal resultou num Estado em que os recursos a serem dispendidos se viram a pequenos, acompanhada pela mudança nos padrões de disputas, caracterizada pela difusão do lobismo.

De acordo com Vianna (1998) a difusão da prática do lobby como padrão de disputa política a influenciar o setor da seguridade social é denominado “americanização”. Numa revisão de literatura³⁶, a autora define e caracteriza o lobby como:

Os atores que se utilizam do conceito, bem como os atores que exercem a atividade, concordam tratar-se de uma “forma de realizar todas as tentativas profissionais, inclusive por meio de solicitação pessoal, que objetivem induzir o Legislativo e o Executivo, principalmente, a votar ou agir numa determinada direção sobre um projeto ou uma questão polêmica”. Toledo (1985) e Aragão (1992) [...] percebem os lobbies “como qualquer conjunto de pessoas ou entidades que procuram obter normas, dispositivos e respectivas interpretações, bem como medidas de um modo geral favoráveis aos seus intentos. Ou seja, o lobismo constitui uma prática multifacetada (“toda tentativa”, inclusive “solicitação pessoal”) pela qual interesses pulverizados (“de qualquer conjunto de pessoas”) se fazem “representar” – leia-se exercer influência – nas esferas decisórias. Esta compreensão reitera a ideia de que o lobismo se configura um módulo legítimo de articulação de interesses diferente, senão substitutivo, do neocorporativismo. (VIANNA, 1998, p.170).

Já um segundo aspecto do conceito reforça a tese da “americanização”, que encontra solo fértil de acordo com o contexto nacional no qual se engendra:

No geral, muito descritivos e evitando voos teóricos, os textos sobre lobbies não deixam de ligá-los a alta fragmentação do associativismo nacional, especialmente do empresariado, a multiplicidade de interesses que, com a democratização, passou a exprimir uma noção individualizada – e pontual nas demandas – de cidadania, e, em particular, certos traços do sistema político (separação e confronto entre os Poderes Legislativo, Executivo, e Judiciário, fragilidade da estrutura partidária, inconstância do eleitorado, etc.). (VIANNA, 1998, p.171).

Observou-se, no período, o acirramento das disputas políticas entre grupos e a desobrigação ao cumprimento de demandas antes estruturadas – como a execução de políticas em seguridade social. Haveria, para Vianna (1998), a “des-institucionalização” da agenda de políticas públicas, que passariam a ser determinadas pela atuação de grupos de interesses, na prática do lobby – fenômeno que a autora define como “americanização (perversa) da seguridade social no Brasil”.

A autora constrói uma análise conjuntural em que se analisa o lobby como forma de conexão entre interesses grupais articulados, desde empresariais aos sindicais, às esferas formais de poder. Apesar de não tratar, especificamente, das instituições participativas, Vianna (1998) adota uma concepção ampla de lobby, como prática associada a grupos diversos. A autora os lista a partir do exame de audiências públicas no caso em que lobistas influenciaram a CF de 1988.

³⁶ Limitada a uma quantidade restrita de autores, não formando à época uma corrente de pesquisa tradicional, de acordo com a autora.

Neste ínterim, inclui o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, e o movimento de aposentados como lobistas (VIANNA, 1998, pp. 191, 196).

Por conseguinte, estendendo a análise para a participação colegiada, pode-se dizer que premissas institucionalmente constituídas sobre a representação nos conselhos são, assim como a determinação constitucional sobre seguridade, relativizadas pela construção de uma liquidez do processo de disputa política. De fato, a pluralidade de associações, federações e grupos organizados abundam no cenário nacional, compondo um tecido complexo e inter-relacionado (VIANNA, 1998). Neste sentido, os conselhos, apesar de instituídos e ligados às políticas, se tornam uma das vias possíveis de ação estratégica para movimentação de interesses, mas não a única, nem necessariamente a preferencial³⁷.

Outro fenômeno histórico crítico à atuação dos conselhos são as formas como se organiza o seu funcionamento interno; e como se integram às legislações e atribuições em níveis federais, municipais e estaduais. Em relação ao primeiro fenômeno, pode-se observar o veto aos artigos 11º ao 18º, todos referentes à criação do Conselho Nacional do Idoso, em 1994, e as ações contra a Política e o Sistema Nacional de Participação Social, em 2014, além de episódios referentes ao CEDEPI-RJ.

O texto da lei nº 8.842, PNI, de 1994, vetou o conselho nacional por ele não poder ser anexado a um ministério nem definir suas atribuições, competências exclusivas do presidente. Ao fim da tramitação, os artigos referentes à instalação do conselho nacional, do art. 11º ao 18º, foram vetados. A justificativa do relator Nilson Gibson (PMDB-PE) para o veto:

Entretanto, ao criar o Conselho Nacional do Idoso, a proposta contraria o art 61, parágrafo 1º, II, “e”, que estabelece competir privativamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios órgãos da administração pública. Dessa forma, embora não acarrete despesas, porque “a função de membro do Conselho não será remunerada” (art. 16), a criação do órgão permanente contida no [art. 11 ao art. 18] não podem, a nosso ver, ser acolhidos, sob pena de inconstitucionalidade [...]. Além disso, o parágrafo único do art. 18 confere atribuição à Secretaria da Promoção Humana, órgão integrante da estrutura do Ministério do Bem-Estar Social [...], o que contraria, igualmente, o citado art. 61, parágrafo 1º, II, “e”, da Carta Política (BRASIL, 1994b).

O veto corresponde a uma questão a ser observada sobre os conselhos: a divisão de competências e poderes é essencial quando da instituição de novas fontes decisórias. Trata de uma questão teórica sobre a legitimação dos mesmos diante dos aparatos formais. Ao mesmo tempo em que o conselho não pode ultrapassar determinadas funções típicas de outras instituições, como as do

³⁷ O que remete ao conceito de “repertórios de ação”, como formas de atuação política (TILLY, 1976).

executivo em todos os níveis de governo, ele foi instaurado (nos estados e municípios) e possui competência deliberativa. Por sua vez, esta relação interinstitucional acarreta um impasse relativo à atribuição de papéis aos conselhos, que influencia os seus efeitos no mundo político.

Nenhuma regulação sobre as políticas para o idoso destrincham o significado e efeito prático do caráter deliberativo dos conselhos. Não se estabelece os mecanismos pelos quais sua deliberação deveria ser processada. Parece intrínseco aos conselhos, para que haja a efetivação de suas decisões em políticas públicas, a necessidade de interação e legitimação “filtrada” pelos agentes do Estado – que por sua vez são os detentores de posições privilegiadas, mais próximos a núcleos de poder e decisão, às burocracias, e também são possíveis legitimadores das decisões, uma vez que compõem uma esfera “pública-estatal”.

As deliberações se legitimam e podem apresentar mais incidência sobre políticas por meio da necessária indução das esferas governamentais para tal - mesmo que, *a priori*, uma polarização distintiva entre a sociedade civil e o Estado, associada à problematização de fenômenos como “clientelismo” e “cooptação”, sejam inerentes ao repertório da participação institucionalizada. Desta forma, Romão (2015, p.44) argumenta que a implementação da participação popular deve ser lida como política de Estado, no sentido de que são necessárias regulações para estruturação da ação participativa:

De maneira geral, a não ser nos governos mais estruturados, não há setor específico destinado a atuar na padronização de rotinas e procedimentos relativos aos espaços e mecanismos de participação institucional. Cada setor estabelece sua própria maneira de dar conta de suas estruturas de participação, sejam conferências, conselhos, audiências públicas e outros. Deste modo, pouco e muito lentamente se evolui em termos de metodologias de participação, técnicas de interlocução e debate, ponderação de demandas e resoluções.

A “padronização de rotinas e procedimentos” remete a regulação por parte do governo federal, deste tipo de participação. Em entrevista, Pedro Pontual³⁸ destaca as necessidades de melhoria da organização das instâncias participativas, notadas não somente pelo governo, ao narrar as origens da PNPS:

É nesse momento, entre 2004 e 2005, que esse campo democrático popular começa a falar sobre a necessidade de uma nova “arquitetura da participação”, que esta última trazia, entre vários componentes, a ideia de que era preciso pensar em como todos esses canais de participação poderiam se articular melhor. (LAVALLE; SZWAKO, 2014, grifo nosso).

³⁸ Diretor do Departamento de Participação Social, da Secretaria-Geral da Presidência da República no governo Dilma Rousseff.

Pontual se refere a uma “arquitetura da participação” no sentido da melhor sistematização das funções e articulação entre as instâncias participativas.

A análise/proposta de Romão (2015), no sentido de compreender a promoção da participação a partir da literatura sobre implementação de políticas, vai de encontro ao problema observado sobre a PNI e a criação do Conselho Nacional do Idoso; o de estabelecer conceitos e modos de operação dos órgãos colegiados que não contrastem ou se deslegitimem diante do sistema político instituído. Esse papel de ordenação das instâncias participativas pode, ou não, ser realizado pelo Estado.

A especificação dos papéis e conceitos dos conselhos e suas ações - ou a ausência dela - foi alvo da Política e do Sistema Nacional de Participação Social (PNPS e SNPS), intentado pela ex-presidente Dilma Roussef pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. O objetivo desta política é “[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”, de acordo com o art. 1º.

O decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, conceitua sociedade civil, conselho, conferência, comissão e uma série de formas de exercício participativo (art. 2º); estabelece o “controle social sobre as ações públicas” (art. 3º); “[objetiva] consolidar a participação como método de governo” nas políticas, programas e orçamentos (art. 4º); estabelece regras para a formação de novos conselhos, sem deslegitimar os pré-existentes (art. 10º); integra as ações no nível federal, estadual e municipal; estabelece que órgãos da “[...] administração pública [...] devem considerar as instâncias e os mecanismos de participação”(art. 5º); a Secretaria Geral da Presidência é responsável pelo monitoramento e avaliação da política; dentre outras determinações. O decreto trata de um detalhamento dos papéis, das formas de interação entre as instâncias e modalidades participativas e atribui responsabilidades estatais diante dela. Significou um avanço no sentido da atribuição de função, agora expedida pela presidência em si (ao contrário do que ocorrera na PNI, em que o legislativo não poderia ser capaz de criar conselhos uma vez que adentra nas prerrogativas do executivo).

Entretanto, como Romão (2015) propõe, é necessário observar a participação como uma política estatal, no sentido de que pode ser implementada ou não, por meio da indução da participação. Por extensão, as políticas estatais são também associadas a interesses partidários, coalizões e ideias, além de enfrentarem oposições. O PNPS enfrentou oposição por meio do

decreto nº 1.491 de 2014 (em apreciação pelo Senado), advogado principalmente pelo partido Democratas (DEM). A justificativa é semelhante à utilizada para o veto ao Conselho Nacional do Idoso, na PNI.

Contra o PNPS e o SNPS, os senadores Mendonça Filho e Ronaldo Caiado utilizam-se do argumento da inconstitucionalidade. A dita política “[...] corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988” (BRASIL, 2014). Para o opositor, a conceituação dos atores da sociedade civil dada pela PNPS é, na verdade, uma triagem dos movimentos e grupos sociais que constituiriam a base do Partido dos Trabalhadores, enquanto distinguiria e excluiria a sociedade civil não reconhecida pelo governo (BRASIL, 2014, p. 12).

Noutro ponto, os senadores atacam a “submissão” da elaboração de políticas públicas à sociedade civil:

Essas breves linhas [referindo-se ao art. 5º da PNPS] retratam de maneira absolutamente clara qual a intenção da Presidente da República: implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico *elefante branco*, mediante a transferência do **debate institucional** para **segmentos eventualmente cooptados** pelo próprio Governo. O ato em questão não comporta outra leitura. Especialmente, levando-se em conta que a Carta da República já disponibiliza os instrumentos que asseguram a participação de qualquer cidadão brasileiro nas decisões políticas. (BRASIL, 2014, p.13, grifo, em negrito, nosso).

Adiante, o senador cita o artigo 14 da Carta Magna, que destaca o exercício da soberania popular por intermédio do voto. O documento base para o contra-ataque à PNPS fundamenta-se na deslegitimação da primeira, por basear-se em retórica e interesse partidário; mas, para além desta, baseia-se na dicotomia entre as instituições formais e os segmentos sociais, de forma que estes se sobreporiam frente àqueles.

O senador Pedro Taques é o relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. A natureza da contra proposta – ao Decreto nº8.243 – consiste na regulação do poder Executivo, contra extrapolações de competência, bem como as prerrogativas do Legislativo. O primeiro tem a atribuição de baixar decretos e utiliza-los para a governança, conquanto o decreto não adquira caráter legiferante inovador, e quando o faz, ele adentra as competências do segundo:

Apesar do poder de regulamentação do Chefe de Governo, por meio de decreto, ser uma competência tradicional no contexto constitucional brasileiro, estando presente desde a Constituição do Império (art. 102, XII), é um tema que, em situações pontuais como a presente, ainda influi em dúvidas quanto ao seu limite de abrangência em relação a atribuição legiferante do Poder Legislativo. No entanto, o regulamento a ser editado por decreto e a lei são instrumentos normativos que não se confundem. É inconstitucional o regulamento executivo que estabeleça normas *contra* ou *ultra legem*, sendo imprestável a dispor regras que inovem no ordenamento jurídico e, consoante esclarece Celso

Antônio Bandeira de Mello, “inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da ‘lei regulamentada’, verificando-se inovação proibida toda vez que não seja possível ‘afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada” (Ato administrativo e direitos do administrador. São Paulo: Revistas dos Tribunais, p. 23) (BRASIL, 2014, pp.2-3).

O relator entende que esse é o fenômeno observado, quando o decreto haveria criado instâncias próprias - antes inexistentes. Uma das inovações:

Ocorre que o Decreto n. 8.243, de 2014, não respeita essa limitação em diversos de seus dispositivos, trazendo regras que inovam de modo temerário do ponto de vista constitucional. O seu art. 5º, de modo inovador e não contemplado pela própria lei que se pretende regular, estabelece que os programas e políticas públicas da Administração Pública direta e indireta devem considerar as instâncias e os mecanismos de participação social. Diversas dessas instâncias e mecanismos, elencados de modo exemplificativo no art. 6º, preveem a participação de representantes da sociedade civil eleitos ou indicados, como é o caso do conselho de políticas públicas (art. 10, I), das comissões de políticas públicas (art. 11, I), das mesas de diálogo (art. 14, II) e dos fóruns interconselhos (art. 15, II). (BRASIL, 2014, p.3)

Na sistematização da interpretação dos senadores e relatores, o decreto da PNPS tem caráter de lei exclusivo ao Legislativo, pois cria uma esfera institucional nova e onerosa às preexistentes. Para além da inconstitucionalidade da ação da ex-presidente, os senadores entendem que os conselhos não podem ter competência atribuída para estarem juntos ao poder legislativo, uma vez que os elos da representatividade (voto) devem ser suficientes. Ou melhor, qualquer elemento além das fronteiras do elo representativo compõe um sistema de poder paralelo e ilegítimo.

Cabe observar que a participação institucionalizada, desde os anos 1980, na prática, jamais se viu como redutora da importância ou legitimidade das instituições formais. Pelo contrário, como vínhamos tratando neste texto, a aplicabilidade dos órgãos colegiados é reduzida e atrofiada diante dos poderes já erigidos e dos partidos – e também diante da falta de implementação que estabeleça, de fato, o seu funcionamento. Como fora argumentado, também, as preferências dos atores estatais na implementação de políticas participativas, ou em práticas simples e cotidianas, são determinantes da deliberação interna dos conselhos, uma vez que os agentes governamentais mantêm seu poder institucional ao participarem no órgão colegiado. Parece que o relator e os movimentos antiparticipação presumem que participar é tomar de assalto as instituições. Ademais, não há grande distinção entre o que já fora instituído na CF e a PNPS. Esta última concede funções aos conselhos já observadas até mesmo na PNI, como a de formular políticas junto ao Estado, em canais dialógicos, expandindo-se, portanto, para a efetivação de pressupostos previamente observados. Por conseguinte, a PNPS implica em firmar e implementar decisões já colocadas pela CF, sem alterações nos seus princípios.

Para além da (performática) justificativa para o veto à PNPS, as instituições participativas confrontam o problema interpretativo colocado pelos autores da proposta, pelo relator senador Taques e pelo relator da PNI – em diferentes intensidades de problematização da questão. Este problema refere-se a definir como e em que sentido os conselhos agem, de forma que esta interpretação pode inviabilizar a sua legitimidade³⁹.

O problema da inserção dos conselhos no meio público se estende ao CEDEPI-RJ, em relação a coordenação das legislações dos diferentes níveis de governo. No período da primeira gestão, 1996-1998, falava-se sobre a disponibilidade de verbas para execução de projetos selecionados em concurso público pelo conselho – idas a votação na ALERJ e assinadas pelo governador⁴⁰. O fluxo de informações jamais deixou claro se havia de fato, ou não tais recursos. Em meio as conversas entre os conselheiros civis, e entre estes e os agentes governamentais, fala-se que a aplicação era diretamente ao projeto, sem repasse ao CEDEPI; ou que iria para as secretarias (PAZ, 2001, p.210).

Nesta “crise” foi observada a divergência de opiniões sobre a aplicação do fundo: entre a aplicação nos projetos, selecionados pelas Comissões de Trabalho do CEDEPI, ou a gestão pelos órgãos estatais. Para Paz (2001, p.194):

O que se evidencia, também, é que há equívocos na finalidade do Conselho [...] ou dificuldades dos próprios conselheiros em perceber ou compreender sobre a competência pública, a partir de órgãos e secretarias de governo, no apoio a projetos institucionais que, neste particular, não deveria ser atribuição de um Conselho, mas de incumbência desses organismos governamentais de apoio a projetos sociais.

O financiamento das ações práticas deve ser competência exclusiva das Secretarias ou órgãos estaduais e municipais, uma vez que, conforme a Política Nacional do Idoso (art. 7º), não cabe aos conselhos o papel de execução de políticas. Sobre a aplicação do fundo está o debate sobre os limites e alcances institucionais do conselho, *vis à vis* os aparatos formais.

É possível perceber problemas na articulação entre a legislação federal e o exercício do conselho no Estado, uma vez que, observada a PNI, os papéis do mesmo são claros, enquanto a ação prática se tornou problemática neste sentido. A PNI instaura uma diretriz geral em que os conselhos do distrito federal, estaduais e municipais são encarregados pela formulação,

³⁹ Embora se deva notar que nas esferas estaduais e municipais este problema não é posto pelos legisladores, e a ideia da participação política dos cidadãos na formulação de políticas parece menos problemática.

⁴⁰ Conforme o entrevistado por este autor (PAZ, 2001, p.210-211). De qualquer forma, a execução dos projetos jamais fora levada a cabo, e, nos últimos anos a verba do FUNDEPI tem sido utilizada para assessoramento dos conselhos municipais e produção de material gráfico.

coordenação, supervisão e avaliação das políticas (artigo 7º da lei nº 8.842/1994). Entretanto, há de se considerar os aspectos estaduais e locais na estruturação da participação, capazes de gerar desencontros entre as determinações de cada esfera.

Aos conselhos são atribuídas competências de formular, mas à União, por intermédio do ministério responsável pela assistência e promoção social, cabe: “coordenar as ações relativas à política nacional do idoso” (art. 8º); promover articulações ministeriais; financiar a política e outros papéis referentes a organização de eventos, conferências e etc. Sempre que mencionada a formulação de políticas, a lei reduz a ênfase à União, que deve “participar na formulação, acompanhamento e avaliação da política nacional do idoso”, de acordo com art. 8º, inciso II (BRASIL, 1994a, grifo nosso).

Com tal redação, o papel que cabe à União é reduzido em relação aos conselhos e às esferas locais de poder. Característica natural do período, que reflete a tendência de descentralização trazida pela CF de 1988. Ao passo que o papel predominante atribuído à CF é o de financiamento, conforme o vetado inciso IV do art. 8º da PNI. O artigo fora vetado justamente por que:

Entretanto, no art. 8º, inciso IV, e art. 9º, do projeto, fica a impressão de que o financiamento de tal programa [PNI] só seria de responsabilidade da União, cabendo às outras unidades políticas apenas a execução/supervisão. Se isto for verdade, tal posicionamento conflitaria com o discurso governamental de que a descentralização desses gastos deva ser realizada em todas as suas dimensões. Como tal interpretação pode prevalecer, o risco envolvido torna contrários ao interesse público esses dispositivos. (BRASIL, 1994b).

A diminuição do poder central no financiamento e gestão quer dizer que a Lei do Idoso e o estabelecimento dos conselhos devem ser tratados pelos Estados e Municípios. Neste sentido, as políticas estabelecidas nestas esferas são incumbidas de, ao mesmo tempo, gerenciar autonomamente e seguir determinações prévias.

Diante da autonomização das esferas subnacionais de governo, o poder central tem a missão de induzir as políticas e diretrizes, conforme Arretche (1999, p.112) explica:

Alterações profundas na natureza das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro ao longo dos anos 80, têm impacto nas condições sob as quais se vem realizando o processo de transferência de atribuições na área social. No Estado federativo brasileiro pós-1988, estados e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Isto implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais.

A indução, para a autora, é um mecanismo corretivo da multiplicidade de arranjos institucional e conjuntural inerente a realidades locais. Esta pluralidade é o que pode gerar a imperfeita (ou catastrófica) assimilação de papéis por parte dos Estados. Portanto, a constituição do CEDEPI e das demais regulações sobre os direitos dos idosos é, em si, desafiadora e problemática.

A indução se torna mais complexa ainda diante de outras regulações sobre a área de políticas do envelhecimento populacional. Além da política nacional, há de se considerar sua regulação (1996), o Estatuto do Idoso (2003) e a política estadual do idoso-RJ (2010).

O decreto n° 1.948, de 1996, é uma regulamentação da política nacional, e acaba por esmiuçar direitos dos idosos frente a questões específicas ou diante de burocracias públicas. Por exemplo, estabelece que os processos do Instituto Nacional do Seguro Social que atendam a idosos têm prioridade em seu andamento, a fim de dar maior celeridade ao atendimento; estabelece modalidades de atendimento para idosos institucionalizados ou dependentes de cuidados. No sentido da participação, reforça e arvora o exercício de direitos políticos, agora a serem gozados diante do SUS. De forma geral, a regulação cria mais diretrizes, o que não simplifica seu enraizamento nas esferas subnacionais – tampouco especifica aspectos dos conselhos.

O Estatuto do Idoso (Lei n° 10.741, de 3 de outubro de 2003) é importante para a formação do conselho nacional, há tanto tempo demandado. Tal conselho foi efetivado somente pelo decreto n° 4.227, de 13 de maio de 2002. Nesta legislação o conselho compõe a estrutura básica do Ministério da Justiça, com a função de acompanhar a política nacional do idoso nos municípios e estados. Entretanto, um ano após a aprovação do Estatuto do Idoso, é recriado o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), sob o decreto n° 5.109, de 17 de junho de 2004, sob a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. O mesmo passa a existir baseado na lei 8.842 (PNI), dentre outras, a fim de garantir a execução do Estatuto do Idoso, estabelecer diretrizes para as políticas e apoiar os demais conselhos.

O Estatuto do Idoso atribui aos conselhos função de proteção do idoso contra violência e observação da não infração dos seus direitos, podendo, portanto, fiscalizar instituições de longa permanência, a partir de então devendo ser cadastradas no conselho municipal ou estadual. Essa lei implementa o caráter fiscalizador dos órgãos diversos, hipertrofiando a atuação do Ministério Público para tal. Ademais, tende a reforçar as funções já tipificadas dos conselhos, embora representem marco legal importante para o setor como um todo.

O Estatuto do Idoso adveio do projeto de lei nº 3.561, de 1997, de autoria do deputado Paulo Paim (PT). Seu processo formulador evidencia a formação de coalizões no CEDEPI. O relator do projeto, o deputado Silas Brasileiro, destaca a presença da COBAP, da ANG, SBGG, de conselhos estaduais do Acre, Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe, que relataram os tipos de ação desenvolvida e a quantidade de idosos nelas atendidos. De tal forma que a presença de conselheiros estaduais diversos, em seminários locais, considerados pelos Grupos de Trabalho de redação do Estatuto, é destacada no relatório.

Dos conselheiros e agentes diversos do Brasil deve-se a eles somar o Fórum Permanente da Política Nacional e Estadual do Idoso (PNEI-RJ) e o CEDEPI, que contou com representantes na Comissão Especial de formulação do Estatuto (Cf. BRASIL, 2001, pp. 4-8, 17, 18). O Fórum PNEI-RJ é autor de documento que advoga a observação do cumprimento e centralização da PNI, indicando um desconforto em relação a possíveis desdobramentos desnecessários de regulações já suficientes, em relação à redação do Estatuto do Idoso:

Subscreveram o Manifesto as seguintes entidades: Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do RJ, Comissão para Assuntos da Criança, Deficientes Físicos e Idosos da Assembleia Legislativa do RJ, Departamento de Aposentados do Sindicato dos Bancários, Associação dos Parentes e Amigos dos Portadores de Alzheimer e outras Dependências, Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, Fundação Getúlio Vargas, Federação das Associações de Aposentados e Pensionistas do Estado do RJ, Cooperativa de Cuidadores de Idosos do RJ, Clube da Terceira Idade “Reconhecendo o Amanhã”, Associação dos Aposentados de Furnas Centrais Elétricas S/A, Hospital Gafrée e Guinle, Pastoral da Terceira Idade – Grupo Amizade, Associação das Velhas Guardas das Escolas de Samba do RJ, Comitê da Terceira Idade, Associação dos Aposentados e Pensionistas da Previdência, Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio em Serviços Sociais, Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia-RJ, UFF – Espaço Avançado, Centro de Convivência da Terceira Idade do Estado do RJ, Associação Nacional de Gerontologia - Seção RJ, Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania/Fundação Leão XIII, União de Juristas Católicos do RJ, Rotary Clube Ipanema-RJ, Universidade Aberta da Terceira Idade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Integração, Cidadania e Promoção Social de Niterói, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do RJ, Fórum Municipal da Política Nacional do Idoso de Niterói-RJ, Abrigo Cristo Redentor da Cidade do RJ, Pastoral da Terceira Idade de Bento Ribeiro – Grupo Sem Medo de Ser Feliz, Grupo de Convivência Curtindo a Vida, Sindicato dos Contabilistas do Rio de Janeiro, Centro-Dia Casa de Santa Ana, Fórum dos Servidores e Técnicos da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania do Rio de Janeiro, Sociedade Assistencial e Filantrópica à Criança, ao Adolescente e à Terceira Idade, Departamento de Educação Física da Universidade Federal Fluminense. (BRASIL, 2003, pp.92-93, grifo nosso).

A lista de assinaturas permite observar uma série de atores identificados na atuação futura do conselho. A permanência da atuação destes, mediante as idas e vindas de outros, demonstra um “núcleo” de atores solidamente estabelecidos. Estes são essenciais para o não esvaziamento da

instituição, ao passo que a constroem com suas ideias e estratégias. Por meio deles as rotinas são realizadas, atas produzidas e publicadas em Diário Oficial, ofícios redigidos e etc. Evidentemente, não são os únicos a atuarem, mas estruturam o mesmo por meio de sua ação.

A ideia de coalizão (HECLO, 1978; SABATIER, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007; RHODES, 2008) indica um grupo específico de atores com similitudes identitárias e de interesse. As coalizões tendem a ter agentes de uma rede local, inserida em outras redes mais vastas, com algum grau de coesão, em que os agentes se conhecem e reconhecem mutuamente. Como Heclo (1978) usualmente caracteriza, os atores tendem a conhecer as ideias e tipos de proposições políticas de cada agente, e a partir disto se aproximam ou afastam, criando oposições locais sem a deslegitimação de uma identidade grupal. Por estas razões pode-se identificar uma coalizão formada e mantida por meio da instituição do CEDEPI, que advogam a participação por meio da manutenção institucional. A composição e formatação relacional desta rede serão analisadas na próxima sessão.

De forma geral, o período pós-instalação dos conselhos foi extremamente turbulento. O que incita a ideia de continuação de uma conjuntura crítica. Os eventos e fenômenos críticos puderam afetar, de forma geral, o contexto de organização e fixação do que fora criado institucionalmente – a participação em conselhos e esferas legisladas. Este fenômeno é compreensível nos conceitos de Soifer (2012) - e pela análise do contexto pós-criação é possível perceber a presença de forças opostas aos pressupostos da participação institucionalizada.

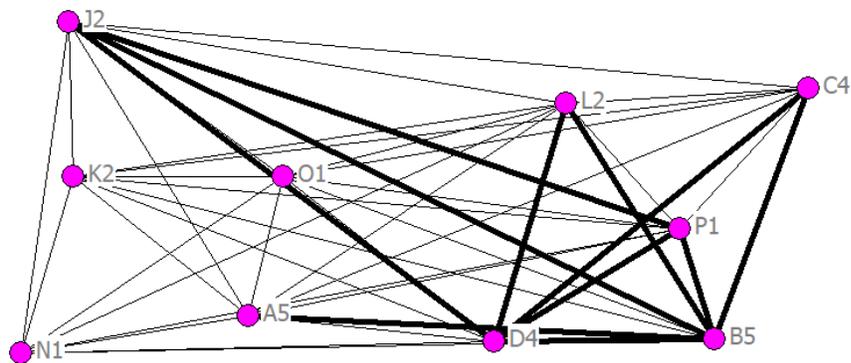
Desta forma, deve-se atentar para a perda significativa de fôlego para implementação destas instâncias, a fim de compreender a atuação dos conselhos num setor de políticas. Muitas políticas sobre o setor do envelhecimento populacional se viram confirmadas, positivando a instauração de uma nova agenda, na qual agentes sociais tendem a ser atuantes. Entretanto, diante dos quadros vindouros, é possível perceber o contraste a ideia de participação e de consecução de direitos sociais (década de 1990).

A soma de forças que intentam contra as instituições não foi suficiente para o seu definhamento – confirmando um novo padrão institucional. As coalizões e as políticas, apesar de problemáticas, foram suficientes para manter o movimento de ampliação dos conselhos públicos. O que inclui o CEDEPI-RJ, que pôde experimentar sua maturação quanto a suas finalidades e estruturação de coalizões e redes importantes. Ademais, estes fatores foram favorecidos no

Neste caso deve ser dada especial atenção à abundância de vínculos entre estado e sociedade, mesmo que majoritariamente por relações intermediárias. Os agentes da sociedade civil estão conectados entre si por vínculos fortes. Ao passo que alguns atores-chave das secretarias integram a rede, chegando a estabelecer vínculos fortes com os societais. Outro dado importante é o baixo isolamento dos atores governamentais, dos quais apenas dois estão completamente isolados dos demais.

Estendendo a análise apenas para os atores sociais, tem-se a rede seguinte:

Figura 2 - Rede dos atores sociais do CEDEPI - 2009-2011

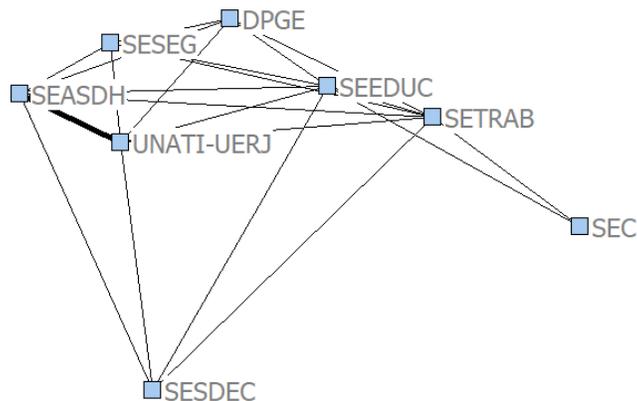


Fonte: Elaboração do autor

Pode-se perceber a alta integração entre estes atores, dentre os quais relações fortes são comuns. Nenhum deles encontra-se isolado dos demais.

Observando-se a rede composta pelos governamentais:

Figura 3 - Rede dos atores governamentais do CEDEPI - 2009 e 2011

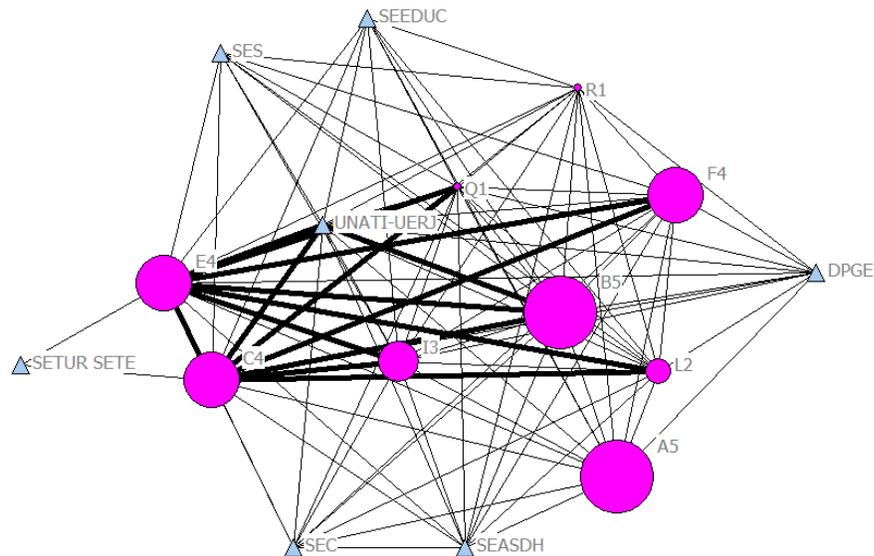


Fonte: Elaboração do autor

A integração entre estes atores é forte, mesmo que, majoritariamente, ocupada por vínculos medianos. Como será exposto, a quantidade de relações nesta rede é maior que a média dos demais períodos.

O período “B”, entre 2011-2013, apresenta a seguinte configuração:

Figura 4 - Rede do CEDEPI - 2011-2013

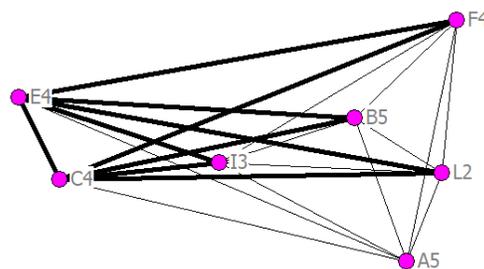


Fonte: Elaboração do autor

O mesmo padrão do período anterior é reconfirmado nesta rede, na qual a predominância de relações fortes concentra-se na sociedade civil, à exceção da Universidade Aberta da Terceira Idade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UNATI-UERJ). Neste caso, ela é o único representante governamental a estabelecer vínculos fortes com os demais. Os demais agentes governamentais permanecem atuantes junto aos societários, mesmo que por vínculos medianos. A Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) deixa de desenvolver relações fortes, na transição dos períodos.

Os atores sociais permanecem integrados:

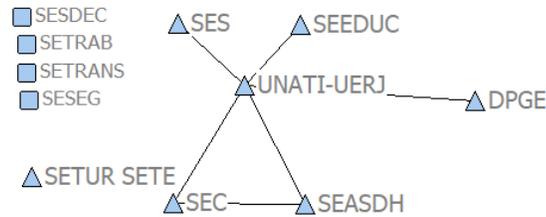
Figura 5 - Rede dos atores societários do CEDEPI – 2011-2013



Fonte: Elaboração do autor

Ao passo que os governamentais permanecem com algum grau de organização⁴²:

Figura 6 - Rede dos atores governamentais do CEDEPI – 2011-2013

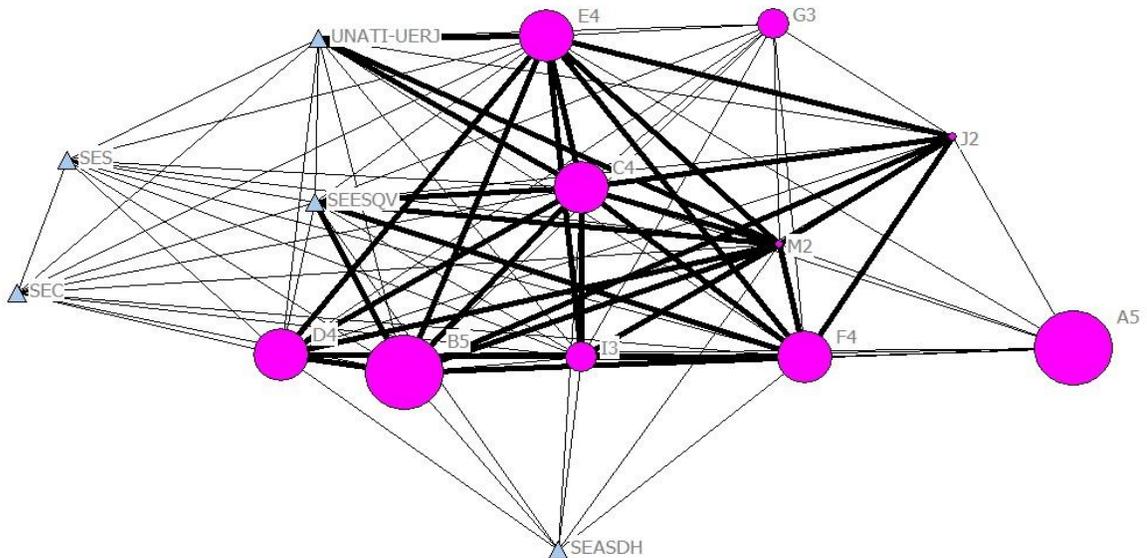


Fonte: Elaboração do autor

É relevante a posição da UNATI-UERJ, que centraliza a rede ao se conectar com todos os demais atores. Ao passo que muitos outros se mostram excluídos das dinâmicas interacionais.

Avançando para o período “C”:

Figura 7 - Rede do CEDEPI - 2014-2015



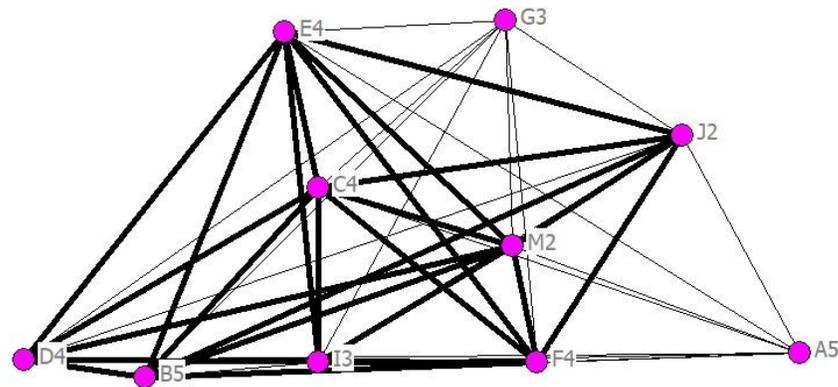
Fonte: Elaboração do autor

Nesta rede, a Secretaria Especial de Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida (SEESQV) insere-se como apoiador por parte do Estado, junto à UNATI-UERJ. Ao passo que na sociedade civil crescem os atores de poucos mandatos, J2 e M2, construtores de vínculos significativos.

A mesma coesão entre os agentes sociais é continuada no período:

Figura 8 - Rede dos atores sociais do CEDEPI - 2014-2015

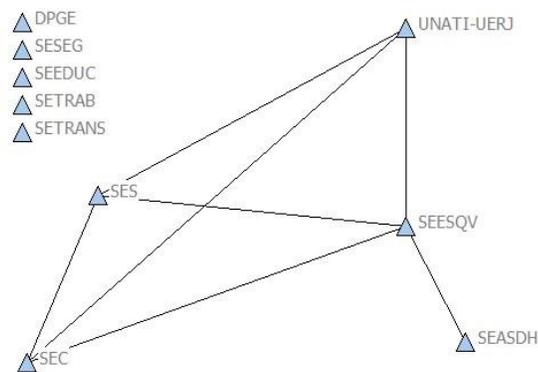
⁴² Por observação constante da presença da Secretaria de Estado de Saúde e sua participação permanente em outros períodos, a mesma foi anexada à análise. Torna-se informação relevante o fato da secretaria atuar junto ao conselho mesmo quando não indicada na sua composição formal.



Fonte: Elaboração do autor

Ao passo que entre os representantes estatais há um ligeiro decréscimo do total de relações e atores envolvidos, em comparação ao período 2011-2013 (B):

Figura 9 - Rede dos atores governamentais do CEDEPI – 2014-2015

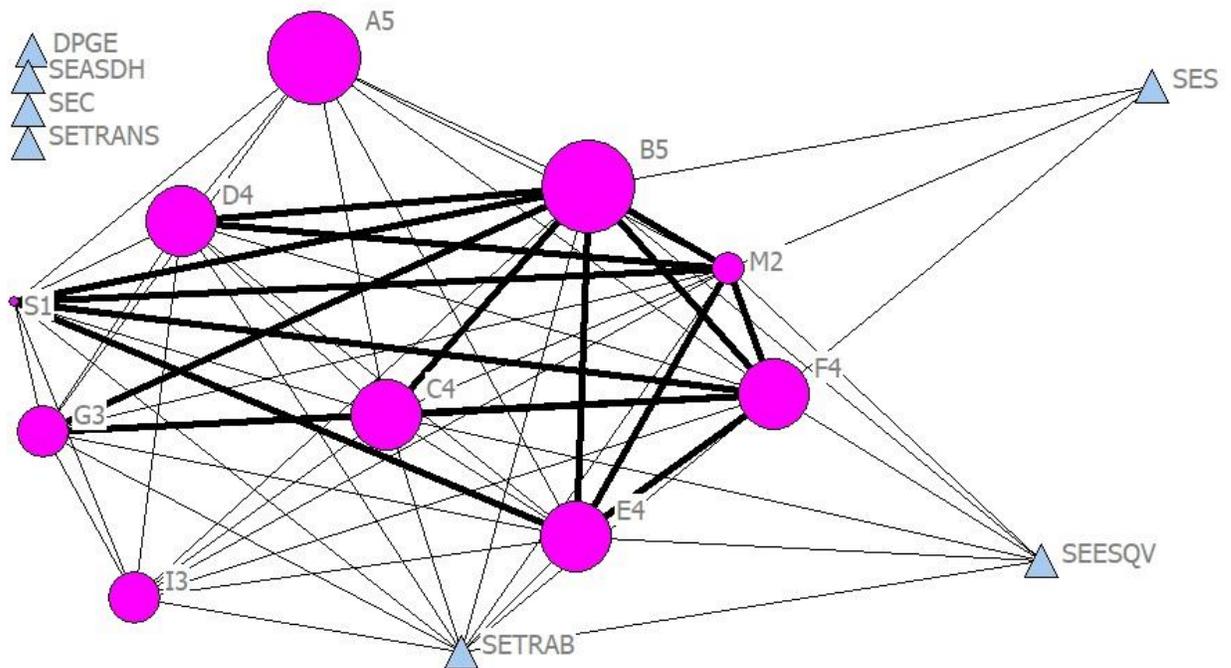


Fonte: Elaboração do autor

Em comparação aos períodos anteriores, desde 2009, é possível perceber uma diminuição na articulação entre este tipo de ator. Este fato pode ser importante para compreender sua relação com os agentes da sociedade, visto que também tendem a declinar, gradualmente.

A SEESQV e a SEASDH, esta por meio da Superintendência do Idoso, são secretarias especializadas na questão do envelhecimento populacional. Deve ser observada sua opção em atuar junto ao conselho público como parte da execução de seus trabalhos. Ou seja, é possível que o CEDEPI seja um interlocutor importante para as secretarias especializadas.

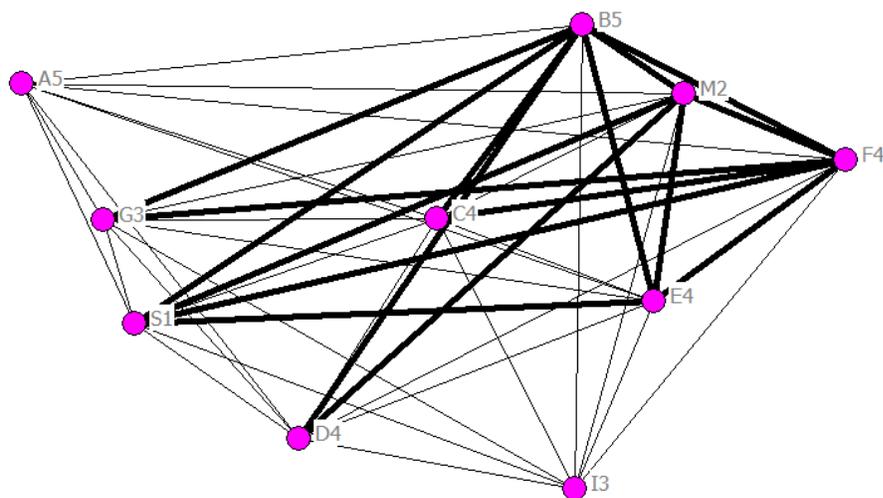
Por fim, o período mais recentemente analisado, 2016-2017:

Figura 10 - Rede do CEDEPI entre – 2016-2017

Fonte: Elaboração do autor

Neste período há notável declínio na integração entre os atores. A discrepância da quantidade de relações traçadas entre sociedade civil e Estado cresce. A própria quantidade de representantes das secretarias de estado diminui de dez para sete representantes.

Interessante notar a estabilidade nas relações traçadas pelos atores da sociedade civil. Ela pouco muda ao longo dos períodos:

Figura 11 - Rede dos atores sociais do CEDEPI - 2015-2016

Fonte: Elaboração do autor

A coesão entre estes atores sociais tende ao crescimento, observando-se a quantidade de relações fortes em evolução.

Inversamente, a rede de interação entre os governamentais decresce até quase a extinção:

Figura 12 - Rede dos atores governamentais do CEDEPI – 2016-2017



Fonte: Elaboração do autor

Este sociograma reflete bem a diminuição geral do envolvimento dos atores estatais.

Neste contexto, deve-se destacar a crise no contexto nacional, e, em especial, no Estado do Rio de Janeiro, irrompida entre 2015-2016, que apresentou no período grande turbulência na estabilidade das próprias secretarias e seu pessoal. Algumas foram extintas ou anexadas, outras recriadas - que por sua vez aumentou a imprevisibilidade entre os conselheiros sociais e os indicados pelo Estado. Ao mesmo tempo, o fenômeno impacta diretamente nas estruturas do conselho, como a cessão de local físico para execução das reuniões. Estes acontecimentos ajudam a pensar a fragilidade e suscetibilidade da participação à influência de eventos externos, aproximando-se de uma incerteza.

No acumulado de todos os períodos, pode-se observar os seguintes dados:

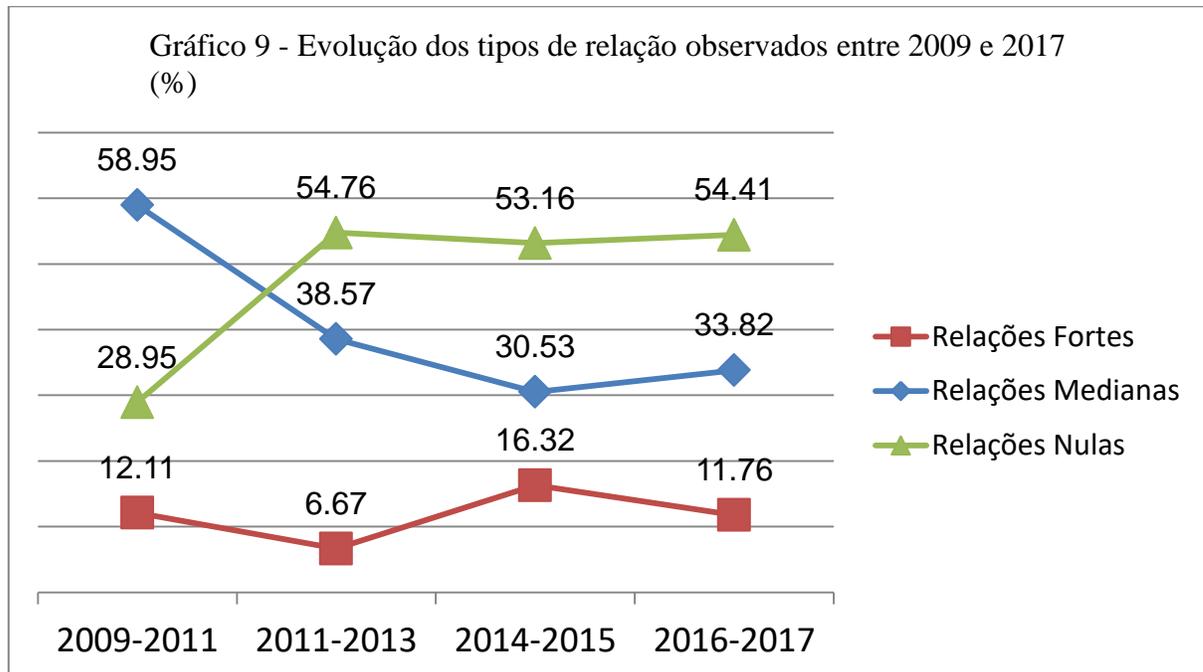
Tabela 2 - Total de relações por tipo e densidade das redes entre 2009-2017							
Período	Relações Medianas	Relações Fortes	Relações Nulas	Total	Densidade	Desvio padrão	Densidade de S-E*
2009-2011 A	224	46	110	380	0.832	0.618	0.810
2011-2013 B	162	28	230	420	0.519	0.619	0.495
2014-2015 C	116	62	202	380	0.632	0.748	0.450
2016-2017 D	92	32	148	272	0.574	0.693	0.515

* Densidade apenas das relações entre Sociedade (S) e Estado(E).

Fonte: Elaboração do autor.

Estes dados dizem respeito a todas as relações da rede – Estado-sociedade, sociedade-sociedade, e Estado-Estado. Pode-se observar a oscilação e a tendência de redução da quantidade de relações

medianas e fortes. Este dado é mais bem percebido destacando-se a evolução percentual dos tipos relacionais em cada período:



Fonte: Elaboração do autor.

O principal lócus de redução incide sobre relações medianas (1). Estas relações eram mais da metade, em 2009-2011, e declinam consideravelmente, perdendo posição para as relações nulas. A densidade das redes observadas pode ser mantida em função das relações fortes (2), que possuem um peso maior no cálculo deste dado.

Mas, considerando somente as relações construídas entre os atores governamentais e os sociais, podemos perceber que os atributos dos atores (seja da sociedade civil ou do governo) fazem diferença para especificação das relações:

Tabela 3 - Total de relações e densidade das redes – somente entre governamentais e sociais - 2009-2017

Período	Relações Medianas	Relações Fortes	Relações Nulas	Total	Densidade
2009-2011 A	59	11	30	100	0.810
2011-2013 B	50	2	57	109	0.495
2014-2015 C	31	7	62	100	0.450
2016-2017 D	36	7	54	97	0.515

Fonte: Elaboração do autor.

Isto é notado pela queda da densidade em cada período. Por exemplo, o período 2014-2015 apresentava uma densidade (da rede integral) de 0.632 que decaiu para 0.450 (S-E) quando

recortadas as relações por atributos (sociedade-Estado). Esta variação já era perceptível no período por meio do desvio padrão, o maior de todos os períodos observados (0.748). Este período retoma um pequeno crescimento em 2016-2017, em função da diminuição de relações nulas e leve aumento das relações medianas – o que não implica uma retomada de crescimento por meio das relações fortes. No geral, pode-se perceber um declínio das densidades do período A em diante, a partir daí percebendo-se a estabilização deste dado.

O que abre espaço para o questionamento dos condicionantes à coesão entre atores no CEDEPI. Por que ela varia tanto e decresce no período analisado? Como explicar a alta coesão entre os atores sociais, mas a baixa coesão em relação aos estatais?

Para responder tais perguntas deve-se retomar o sentido das considerações sobre a formação histórica das IPs, destacando-se as complicações imbricadas nos mecanismos de reprodução (formação de coalizões, criação do CEDEPI e a PNI). Viu-se que os padrões de disputa instaurados na década de 1990 focaram a fluidez e a pluralização das disputas políticas, que por sua vez consolidaram os conselhos como vias possíveis, mas não únicas de participação e mobilização de interesses. Nem tampouco, que tal institucionalização garantisse em todos os setores de políticas e esferas de governo um mecanismo de câmbio para a tradução das deliberações internas em políticas públicas. Segundamente, deve-se relativizar a institucionalização, no sentido dos atritos que a participação apresenta quando equiparada ao sistema representativo: resgata-se, neste sentido, o argumento de Romão (2015), para quem a disposição estatal é uma variável para viabilizar os canais participativos, que podem ser desarticulados, embora não desligados institucionalmente.

A força das relações intersociais ressalta a permanência dos mecanismos de reprodução – dantes condições produtivas sob a forma de “ação dos movimentos sociais” –, em formação de coalizões como os movimentos de aposentados e pensionistas e associações técnico-científicas. Uma vez que a participação social na formação de uma rede sólida e estável é observada, pode-se associar a presença e coparticipação àquela mesma origem histórica, em que pese a relativa constância dos movimentos e organizações da sociedade civil na agenda do idoso há, pelo menos, cinco mandatos – um período de dez anos.

Para além deste fenômeno, destaque-se que em 2003, conforme o dossiê de trâmites do Projeto de Lei nº 3.561, de 1997 (BRASIL, 2003), o CEDEPI e o FórumPNEIRJ destacam-se como participantes de comissão integrativa do parecer técnico à tal lei, junto a conselhos

estaduais Brasil afora. Os nomes mencionados no documento (neste volume, p. 128) são em grande parte os mesmos que habitam e vitalizam, atualmente, o conselho. Portanto, o mecanismo de reprodução essencial para a manutenção da “vida” no conselho está associado às coalizões, ainda observáveis durante a pesquisa.

Se a presença societal pôde ser observada e confirmada, em forte base de organização, como explicar e compreender a atuação dos atores governamentais? Este aspecto diz respeito à natureza dúbia da institucionalização do conselho.

As agências governamentais que mais se envolvem no conselho são aquelas dirigidas à agenda de políticas específica para os idosos. Como exemplo, a UNATI-UERJ, a SEASDH, por meio de Superintendência do Idoso, o Ministério Público, pelas Promotorias de Justiça de Proteção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência⁴³ e a SEESQV. Enquanto outras atendem a agendas menos específicas, como a de Cultura, Saúde e etc., que, por mais que a variedade de secretarias envolvidas com a questão do envelhecimento enriqueça tal agenda, seus representantes não tendem a estabelecer vínculos estáveis ou significativos.

A variação na construção de relações também pode ser explicada pela concepção dos agentes sobre o papel dos conselhos e da importância a eles concedida. Os aspectos constitucionais e legalmente previstos com a finalidade de implementação da participação acabam, por vezes, dependentes da perspectiva dos agentes. Por exemplo, a então superintendente do idoso, pela SEASDH, militante de longa data, tendo sido vice-presidente da associação que hoje caminha para o quarto mandato como conselheiro no CEDEPI. O mesmo pode ser dito sobre a UNATI-UERJ, em que a representante apresenta valoração própria sobre o CEDEPI como meio de deliberação de políticas mais justas. Ao passo que outros agentes governamentais, indicados pelas secretarias, jamais são conhecidos no CEDEPI.

As secretarias estão condicionadas ao interesse dos governadores e pelo fluxo de criação e extinção das secretarias, nomeação dos agentes delegados para atuação no conselho e etc. Por conseguinte, secretarias especializadas apresentam uma transitoriedade potencialmente onerosa à construção de relações. Estas questões possibilitam uma decisão aos atores governamentais sobre participar ou não, o que dependerá de suas agendas. Conforme fora observado, o período da criação e consolidação do conselho se viu intrincado em turbulências e crises, em que muitas

⁴³ Atribuição do Ministério Público, dada pelo Estatuto do Idoso.

diretrizes deixaram de ser referenciais, dentre elas o estímulo participativo que alimenta a Política Nacional do Idoso e o formato ideacional dos conselhos públicos.

Ademais, a fala dos representantes da sociedade civil demonstra uma cautela em relação às intervenções estatais, como possível ameaça à autonomia da sociedade. Este é um elemento complicador, que suscita algumas questões: o conselho *deseja* a presença estatal? Como ele lida com a mesma? Em muitas reuniões pôde-se observar o desejo de distanciamento, em que os secretários e políticos envolvidos em alguma questão específica, em negociação com o conselho, não compõem o rol de alternativas preferidas dos conselheiros para a resolução do tema. Este tema é relevante por abordar a compreensão da sociedade civil sobre o conceito de inserção nos processos decisórios. E esta forma de percepção retoma o condicionante-chave para a participação, interpretado a partir de Dagnino (2004), da “confluência perversa”.

A fim de retomar o argumento, o dilema da confluência perversa se instaura quando da associação das demandas da sociedade civil, no período subsequente à democratização, aos governos neoliberais. O primeiro fator – a agenda de demandas abstratamente induzida por uma leitura dos discursos sociais e do período histórico – permite perceber a exigência de políticas associadas ao bem-estar, ou seja, à consecução de direitos sociais, como a redução da desigualdade e o ataque à pobreza, e também políticos, pela participação. Os governos neoliberais de 1990 e as crises econômicas funcionaram, agora complementando a linha argumentativa de Dagnino (2004) com Melo (1996), como uma “reforma da reforma”. Na qual as demandas pelo bem-estar chocaram-se contra os interesses do mercado e a questão pragmática do custeamento de tais políticas – em que se deve observar a “crise dos 147%” como expressão deste embate. O resultado foi a significação da participação não como atendimento daqueles interesses e uma gestão conjunta (Estado-sociedade) das políticas, a fim de garantir, pela via do controle social, a sua consecução; mas significou-se uma forma participativa próxima da concepção neoliberal, de inclusão da sociedade e do mercado como agentes centrais na amenização da pobreza e desigualdades.

Logo, uma das concepções da confluência perversa (DAGNINO, 2004) parte da demanda social pelo controle relativo de políticas, associado a uma percepção negativa do Estado. Na análise prática aqui apreendida, como se pode perceber a postura dos atores sociais em relação ao Estado? Como exemplo, pode-se citar a crise do Abrigo Cristo Redentor, em função da falta de repasses do governo do Estado para sua manutenção, desde 2016. Rapidamente, uma comissão

especial do CEDEPI interveio na questão, entrando numa arena previamente estabelecida, na qual atuavam agentes da comunidade e usuários do serviço, que por sua vez querelavam com representantes políticos que tentavam apaziguar a crise do abrigo. A visão geral apresentada nas reuniões do CEDEPI e do Fórum PNEIRJ sobre o agente político envolvido no caso – o secretário de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Social⁴⁴ – eram reclamações sobre sua incompetência, desinteresse pela questão e interesse apenas eleitoral, de onde surge o diagnóstico do objetivo daquele como apaziguar a situação até que caísse em esquecimento. Ao passo que alguns conselheiros expressavam um apoio geral a influências fiscalizadoras e de poder punitivo como o MP. Consequentemente, sobre o tema do abrigo foi advogado no conselho o estabelecimento de Comissão Parlamentar de Inquérito, para investigar as aplicações de suas verbas.

Outro momento em que o distanciamento e cautela se fazem presentes refere-se ao afastamento do CEDEPI ao Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (COMDEPI-RJ). Este conselho, legalmente redesenhado recentemente, estabelecia a gestão do seu fundo a secretaria municipal; além da escolha dos conselheiros civis sob a indicação da mesma. Nos últimos meses de 2017, o CEDEPI, que havia cortado relações com o COMDEPI, retoma as negociações com o mesmo para a definição dos meios eleitorais e pluralização da gestão do conselho. Diante desta crise entre os conselhos, foi buscada pelo CEDEPI a “socialização” do mesmo, contrariamente a uma ideia de aparelhamento institucional dos conselhos pelo estado.

O caso do Abrigo Christo Redentor e do Conselho Municipal são exemplos da visão sobre a participação social portada, de forma geral, no CEDEPI. Ela tende a ser negativa e conflitiva em relação aos membros estatais, o que implica numa dinâmica imbricada entre ambos. Este tipo de comportamento e compreensão da relação com o Estado também foi notado por Boschi (1987), sobre as associações de bairro. O autor questiona a relação de negação entre os movimentos sociais e o sistema tradicional de representação de interesses de uma democracia liberal. Tese insustentável, uma vez que nos países periféricos a luta se dirigiria também à abertura e permeabilidade das instituições controladas pelo Estado (BOSCHI, 1987, p.23-24). Competentemente, o autor também identifica a retórica antiestatal presente nos movimentos sociais desde a década de 1980. Apesar deste traço, as demandas dos movimentos tendem a ser

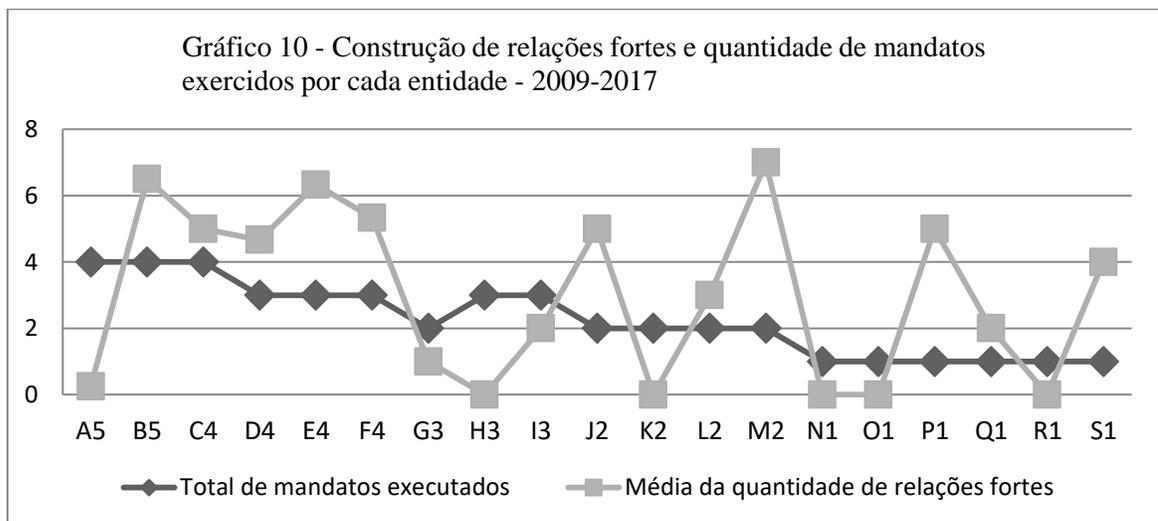
⁴⁴ Uma das secretarias de vida curta oriundas de remanejamentos diante da crise do Estado do RJ.

sobre a ampliação ou inovação em serviços e recursos a serem ofertados pelo Estado – caso que se repete nas demandas do CEDEPI.

Um segundo aspecto a ser observado sobre o CEDEPI consiste na participação social nas redes. Até agora demonstramo-la sob a perspectiva total da rede, mas cabe também a observação destes atores. Entre os anos de 2009 a 2017 há um total de 5 mandatos, o mais recente, 2017-2018. Durante todo o período, 23 organizações sociais de identidades diversas exerceram o cargo de conselheiro.

A partir da análise dos mandatos “A”, “B”, “C” e “D”, constata-se uma proporcionalidade direta entre a quantidade de mandatos exercidos e a construção de vínculos fortes. Entretanto, não se pode dizer que posições privilegiadas na rede impeçam que outros atores, com menos experiência, ocupem posições semelhantes àquele.

Observando-se a quantidade de relações fortes estabelecidas, em média, a cada período⁴⁵, tem-se o seguinte gráfico:



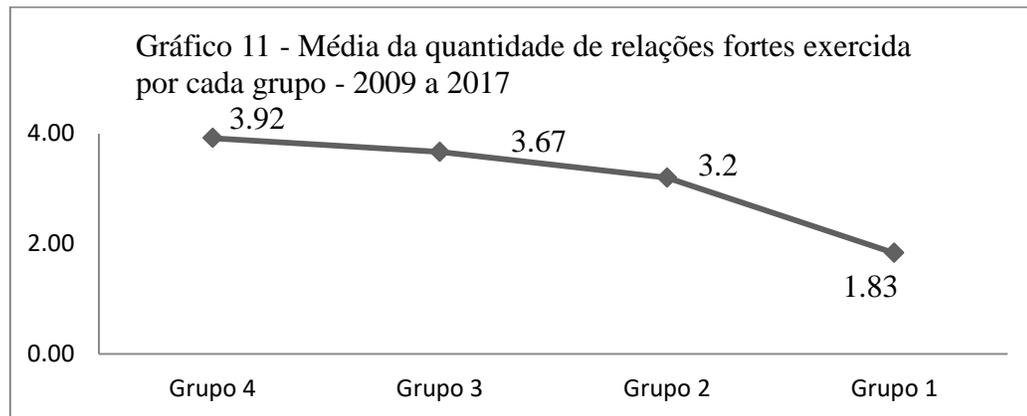
Fonte: Elaboração do autor.

Há uma correlação entre a quantidade de mandatos exercidos e a quantidade de vínculos construídos ($r = 0,62$). Há casos em que pouquíssimas relações foram construídas, por entidades que caminham para o quinto mandato. Assim como organizações de um ou dois mandatos constroem recordes na construção de relações fortes.

A fim de generalizar estes dados, procurou-se agrupar as entidades em quatro definições, de acordo com a quantidade de mandatos exercidos, por todas as entidades, e a quantidade total

⁴⁵ Média da soma de todos os mandatos exercidos pela entidade e do total de relações fortes construídas ao longo de 2009 a 2017.

de relações construídas – obtendo-se uma média entre ambos, agora acumulada em grupos. O primeiro grupo, 4, é composto por todas as organizações que cumpriram quatro mandatos; o grupo 3, todas as organizações que cumpriram três mandatos, e assim consecutivamente até o grupo 1. Resultado:



O grupo 4 construiu, em média, 3.92 relações por mandato, ao passo que o grupo 1, apenas 1,83. Este gráfico caracteriza melhor as afirmações até então feitas sobre a relação entre experiência e posição na rede. Pode-se observar que há uma pequena diferença entre os grupos 4, 3 e 2, mas ela é significativa, apenas, em comparação ao grupo 1. Ou seja, as organizações que exercem apenas um mandato, tendem, de fato, a construir menos relações e ocupar menos posições. Entretanto, não significa que seu crescimento é impossibilitado por estruturas previamente hierarquizadas.

Pela análise das relações, os atores sociais, por sua vez, representam o cerne do conselho, no sentido de sustentarem-no. Estes são responsáveis pela densidade das relações e pela construção de pautas e demandas. A rotatividade de atores é interessante, apesar da existência de um núcleo mais tradicionalmente atuante. Recorrentemente, pode ser observado um fluxo de atores; os que chegam e os que saem.

CONCLUSÃO

Esta dissertação buscou conectar causalmente a história e matriz institucional dos conselhos públicos no Brasil, num processo que remonta às décadas de 1980-1990, à formação de relações no CEDEPI, principalmente àquelas entre Estado e sociedade entre 2009 e 2017. Para

tanto foram evidenciados os mecanismos de uma conjuntura crítica que se digladiavam para a conformação da trajetória posterior.

As condições permissivas são as mais consensuais na literatura, que destaca o período da reabertura democrática como um campo fértil para a ação de grupos diversos, inclusive sociais e mercadológicos. Esta abertura advinda de uma conjuntura crítica caracteriza a transição do regime militar para o democrático. Neste sentido, os atores políticos percebiam a oportunidade e necessidade de reajuste das instituições, que correspondesse ao novo período político e econômico. Em relação ao fator político, a Constituição Federal (CF) é uma das principais manifestações do processo de rearranjo institucional. No período de ampla idealização dos direitos políticos, a CF foi influenciada pela efervescência das ações sociopolíticas. Dela e diversas outras políticas, como a PNI, se ramificaram diretrizes governamentais que instaurassem e implementassem a porosidade dos processos decisórios à participação social.

No período da redemocratização, de pujante movimentação social, foi observada uma conjuntura crítica. A conturbação do período deveu-se à transição do regime pela mudança de liderança (Geisel e o interesse liberalizante), ao definhamento do governo militar, sintomático na extinção do AI-5, e à consequente abertura de possibilidade de reordenamento democrático do país. A Constituição Federal de 1988 consolidou, relativamente, os princípios de participação tão almejada pelos movimentos sociais. Ela instituiu a necessidade dos conselhos para a gestão de políticas, além da determinação de descentralização administrativa para os municípios, elemento essencial para possibilitar a ação da sociedade civil.

No contexto de abertura de possibilidades e rearranjo das instituições, do formato do Estado e da forma de acesso aos processos decisórios, se viu em movimento os atores sociais que transformavam a concepção de participação sociopolítica. A nova forma de participar se embasou no anseio de os atores sociais integrarem, de forma mais direta, os processos decisórios de políticas, não se limitando a serem públicos-alvo passivos. Almejavam a atuação na formação de políticas, bem como valorizavam o controle social sobre os atores do Estado. Gohn (2011) enfatiza estas mudanças como uma forma de “amadurecimento” da concepção, um processo de tendência à hipertrofia da participação direta.

A atuação dos movimentos sociais de aposentados, pensionistas e associações técnico-científicas se viram influentes, em algum grau, sobre as políticas do setor do envelhecimento populacional. Logo, para além de estabelecerem um novo setor de política com ideias, recursos,

objetivos e enquadramentos diversos da questão, alterando substancialmente as diretrizes políticas, puderam também introjetar a noção de participação que haviam elaborado. Neste sentido, na década de 1990 são expressos esforços para a criação dos conselhos públicos, nacional e estadual de defesa da pessoa idosa. Estas instituições participativas, conforme as cartas abertas e documentos do legislativo demonstravam, eram demandas dos movimentos sociais inextrincáveis à própria agenda de política em jogo. Logo, a participação e a condução da política pública estavam conjugadas e inseparáveis. Constituiu-se efetivamente a Política Nacional do Idoso e o CEDEPI, amparadas pela CF na questão participativa, bem como a transformação daqueles movimentos em coalizões nucleadas e bem definidas (atuantes no conselho estadual).

Deve-se observar, portanto, que a substância sociopolítica desta agitação é a busca de uma integração mais direta da sociedade civil nos processos decisórios de políticas públicas. Este discurso predominou nas cartas, discursos e documentos diversos produzidos pelos agentes interessados no campo do envelhecimento. Desta forma, destacou-se a ação dos movimentos sociais em torno de uma ideia básica que constituiu finalidades e objetivos para as instituições que resolvessem o déficit democrático predecessor.

Esta é uma descrição parcial do quadro político, relativa aos atores, ideias e instituições numa determinada conjuntura. Conforme os pressupostos conceituais de Soifer (2012), a conjuntura crítica é predecessora de uma trajetória estabilizada. Logo, os atributos e elementos daquela primeira são definidores da segunda. O elemento-chave para estabilizar a transição da conjuntura reside nos mecanismos de reprodução: aqueles que garantem seus interesses frente aos conflitos internos da conjuntura crítica. No caso observado, a formação de coalizões e a institucionalização da PNI e do CEDEPI são identificadas como mecanismos de reprodução. É neste ponto que aqueles elementos se viram em conflito com outros, sintetizados em alguns tópicos: (i) uma nova forma de Estado e a conseqüente “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) – caracterizada pelo ideário neoliberal e pela reforma gerencial (Cf. ANDREWS, 2010); (ii) rearranjo dos parâmetros de disputa sociopolítica (VIANNA, 1998); (iii) definhamento das determinações da CF sobre a participação em função da condutividade de diretrizes em outras esferas de governo; (iv) impasses na implementação de arranjos institucionais em relação à deliberação interna aos conselhos frente ao sistema representativo formal. Estes elementos ocasionaram a desaceleração do ímpeto participativo, bem como reduziram recursos para estas áreas, dificultando a implementação de políticas.

O período observado na década de 1990 demonstrou uma “confluência perversa”, nos termos de Dagnino (2004), que alteraram ou se mesclaram negativamente aos fenômenos de difusão da participação. Para esta autora, o problema reside na formulação de uma diretriz à participação, que afetou os conselhos, em que tal participação não se pauta na atuação conjunta com o Estado, mas na transferência singular de responsabilidades de um ponto para o outro. O neoliberalismo haveria propiciado, também, a expansão dos direitos políticos, mas, não dos sociais – também percebidos na síntese dos movimentos sobre o envelhecimento. Desta forma, a “receita” neoliberal consistiu também em direcionar ônus e responsabilidade financeira ao social.

Vianna (1998) permite perceber a implantação de liquidez nos processos de disputa política em oposição às garantias institucionalizadas no campo da seguridade social. Para esta autora, a década de 1990 significou a suplantação das diretrizes estatais relacionadas à institucionalização das políticas de bem-estar. O processo de desestruturação das obrigações foi acompanhado pelo processo de americanização da disputa política: o *lobby* se torna a regra para conquista de benesses e vantagens estatais. Por conseguinte, a atomização das disputas fragmentou os padrões representativos numa infinidade de grupos de interesse ou movimentos sociais. Neste contexto, os conselhos passariam a competir com outras organizações e movimentos, tornando-se uma das vias, mas não a preferencial, de canalização. Nem tampouco a sociedade se constitui como interlocutor privilegiado do Estado – em competição com o mercado e etc.

A Constituição Federal, por sua vez, pôde ser lida como a instituição primária no estabelecimento do princípio da participação sobre as políticas públicas. Entretanto, ela não foi suficiente para amparar a criação do Conselho Nacional do Idoso, envolto pela crise de legitimidade em se alterar a estrutura do executivo – conforme o veto observado na PNI; nem tampouco suficiente para a implementação do PNPS e da SNPS. Logo, percebe-se uma questão sobre a capacidade da Carta surtir efeitos pragmáticos diretos. Ou seja, há uma questão de que limite institucional da Constituição em induzir determinadas decisões a outras esferas e burocracias de governo.

Problema de matriz institucional semelhante foi apresentado por Romão (2015). Diz respeito ao planejamento institucional dos conselhos, de forma a garantir a integração entre as deliberações internas desta esfera ao sistema político representativo tradicional. Dependendo do desenho institucional dos conselhos, estes poderiam ser mais ou menos eficientes em influenciar

políticas públicas. Seriam, logo, dependentes de políticas estatais que implementassem seu funcionamento. No caso observado, o CEDEPI, percebe-se que tal implementação seria necessária para resolver tensões entre os papéis e funções do próprio conselho.

Apesar das condições refreadoras, os conselhos se instituíram, e ainda estão ativos [2018], inclusive o CEDEPI, inserido nas políticas sobre o envelhecimento populacional. As reviravoltas observadas impactaram a função do conselho como setor de hibridização, esvaziando a capacidade plena de construção de relações E-S. Se a matriz ideacional dos conselhos definiu-os como instituições de conexão direta da sociedade ao Estado (GOHN, 2011), percebe-se que entre 2009 e 2017 a função não foi plenamente exercida.

As coalizões e grupos de aposentados, pensionistas, comunidades técnico-científicas, entidades filantrópicas e particulares de atendimento à população idosa preencheram este espaço da canalização [o CEDEPI] ao longo do período de 2009 a 2017. Para além da efetivação desta esfera, a coalizão atuou no período após seu estabelecimento, ainda, na década de 1990, compondo o cerne da mesma – conforme análise documental apensada ao dossiê relativo à formação do Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003). Por conseguinte, os atores iniciais supracitados não foram apenas favorecedores da criação, mas também da manutenção da instituição diante das tendências políticas contrárias. Para além da atuação, conforme as cartas abertas evidenciaram, também favoreceram a construção ideacional do conselho, a partir da noção de participação em mudança.

A partir da observação das redes, pôde-se dizer que os conselhos possuem o potencial para operarem como canalizadores de demandas de setores civis organizados, como premeditado. Num curto período (“A”, de 2009-2011) foi observada uma atuação conjunta, em que a rede apresentava densidade considerável. Entretanto, apesar do desenho institucional e seu estímulo, condicionantes externos e internos afetam a conectividade, como a concepção ideacional do ator político, conjunturas e etc. Desta forma, a canalização é um potencial, mas nada garante o seu aproveitamento.

É importante destacar a diferenciação dos atores observados a partir de seus atributos, uma vez que a literatura da área vem, recorrentemente, inserindo uma categoria a ser observada sobre a participação. Esta categoria afirma que a participação possui um aspecto potencial de afrouxamento das fronteiras entre Estado e sociedade, no sentido de que estes atores se

agrupariam em torno de ideias e interesses para além de seu pertencimento – puramente – societal ou burocrático.

Por conseguinte, estas literaturas concluem que o trânsito de informações e interesses nessas redes não se limita à dicotomização identitária dos atores (ABERS; SERAFIM, TATAGIBA, 2014). Esta fluidez relacional não se aplica com tanta clareza sobre o caso do CEDEPI, conforme demonstrado pelas densidades em decréscimo. Aqueles trabalhos e esta dissertação, entretanto, apresentam que o interesse governamental importa para a implementação da participação, de forma a reforçar o argumento de Romão (2015).

Os interesses partidários também entram como elementos importantes. Romão (2015) aponta que o crescimento da promoção da participação durante os governos federais liderados pelo Partido dos Trabalhadores é incomparavelmente maior do que em relação ao de Fernando Henrique Cardoso, embora tivesse, também, a estimulado. Da mesma forma, a implementação da Política e do Sistema Nacional de Participação Social demonstrou como as afiliações partidárias conflitam sobre o tema. Mais interessante, neste caso, são os choques entre os partidos, em favor da democracia representativa ou da participativa.

Diante do exposto, resta ainda observar, em trabalhos futuros, como estas redes influenciam as políticas públicas. O que significa superar a visão da rede como condicionante interno (se é, ou não é um dado a influenciar a atividade dos conselhos), e entender como e em que medida afeta políticas. O que também impõe a questão da qualidade democrática: a participação é um elemento importante para as políticas públicas?

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, n°2, 2014, pp. 325 a 357.

ACEPI. **Direitos dos Idosos**. 1º Fórum Nacional de Gerontologia Social. Fortaleza, 1986.

AMMER, *The American Heritage Dictionary of Idioms*. 2003. Available from: <<https://idioms.thefreedictionary.com/muddle+through>>. Acesso em: 21 nov 2017.

ANDREWS, Christina W. Da década perdida à Reforma Gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, Christina W; BARIANI, Edson. **Administração Pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

ALVARENGA, Maria Carmem Vilas-Boas Hacker. **Os 147% em questão**: o movimento dos aposentados no Rio de Janeiro na década 90. 2006. 119f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel de. Estado e Previdência no Brasil: uma breve história. In: MARQUES, Rosa Maria et al (Orgs.). **A previdência social no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 69-84.

ARRETICHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil**: Descentralização em um Estado federativo. *Revr. Bras. Cienc. Soc*, v. 14, n. 40, 1999.

_____. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Rev. Bras. Ci. Soc.* vol.18 no. 51, São Paulo, Fev. 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE GERONTOLOGIA. **Políticas para a Terceira Idade nos Anos 90**. 1989. Disponível em <<http://angbrasil.blogspot.com.br/2015/06/politicas-para-3-idade-nos-anos-90.html>>. Acesso em: 19 jan 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and The Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. Introdução. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, p.7-56, 2010.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, Ipea, 2011.

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 33-40, 2004. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 fev 2018.

BAUMGARTNER, Frank. JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: Chicago Press, 1993.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1982.

BORGATTI, Stephen; HALGIN, Daniel. **Analyzing Affiliation Networks**. The Sage Handbook of Social Network Analysis, 2011.

_____. EVERETT, Martin. FREEMAN, Linton. **Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis**. MA: Harvard Analytic Technologies, 2002.

_____; EVERETT, Martin. **Network Analysis of 2-mode data**. Elsevier, 1997.

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da Associação: Política de Base e Democracia no Brasil**. São Paulo: Vértice, 1987.

BOURDIEU, Pierre A. A “juventude” é apenas uma palavra. In: **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Diário da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 out. 1988.

_____. Congresso Nacional. Emenda Constitucional n. 19, -4 jun. 1998. Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 05 jun. 1998.

_____. Câmara dos Deputados. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994(b): Mensagem de veto nº 3, de 5 de janeiro de 1994. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8842-4-janeiro-1994-372578-veto-23663-pl.html>> Acesso em 30 jan 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.561, de 1997: COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 3.561, OE 1997, QUE "DISPÕE SOBRE O ESTATUTO DO IDOSO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" E AOS APENSADOS. (ESTATUTO DO IDOSO). 2003. pp. 67–113. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1130962&filename=Dossie+-PL+3561/1997> Acesso em 30 ja. 2018.

_____. Decreto nº 92.654, de 5 de maio de 1986. Cria o Grupo de Trabalho para reestruturação da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92654-15-maio-1986-442744-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 18 jan 2018.

_____. Direitos humanos e pessoa idosa. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Brasília, 2005. 38 p.

_____. Emenda Constitucional n. 30– 13 set. 2000. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Diário Oficial da União, Brasília, p. 2, 14 set. Seção 1.

_____. Emenda Constitucional n. 31– 14 dez. 2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Diário Oficial da União, Brasília, p. 18, 18 dez.

_____. Lei n°. 8842, de 4 de janeiro de 1994(a). Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>. Acesso em: 28 de jan. de 2017.

_____. Lei n° 10.741, de 1° de outubro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Poder Executivo, 3 out. 2003b.

_____. Ministério da Saúde. *Estatuto do Idoso*. 2. ed. rev. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. 68 p. CNDI – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/idoso/historico/>. Acesso em: 30 abr. 2009.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei n° 112/1990. Fixa diretrizes para a Política Nacional de Assistência ao Idoso, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=228634>>. Acesso em: 5 de março de 2017.

_____. Senado Federal. Projeto de Decreto Legislativo n° 147 de 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4774997&disposition=inline>> Acesso em 30 jan 2018.

_____. RIO DE JANEIRO, Lei n°. 1872, de 15 de outubro de 1991. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/69d90307244602bb032567e800668618/ff5d58db6957ce53032564f8006f954e?OpenDocument>>. Acesso em 28 de jan. de 2017.

_____, RIO DE JANEIRO Lei n°. 2536, de 8 de abril de 1996. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/69d90307244602bb032567e800668618/ff5d58db6957ce53032564f8006f954e?OpenDocument>>. Acesso em: 28 de jan. de 2017.

_____, RIO DE JANEIRO Lei n°. 3.468, de 20 de julho de 2000. Altera a lei 3070/98 e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/0801c005093c4b4d073256966006395a7?OpenDocument>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2017.

_____. RIO DE JANEIRO. Decreto n°. 21.039, de 5 de dezembro de 1994. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/532ff819a4c39de50325681f0061559e/0e521ffdb49d634403256b7b00650ebe?OpenDocument>>. Acesso em 28 de jan. de 2017.

_____, RIO DE JANEIRO. Decreto n°. 22.374-A, de 22 de julho de 1996. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – CEDEPI. PAZ, S. F., Dramas, cenas e tramas: a situação de fóruns e conselhos de idosos no Rio de Janeiro. Campinas, SP, 2001. Tese de Doutorado.

_____, RIO DE JANEIRO. Decreto n°. 22.397, de 6 de agosto de 1996. Dispõe sobre a administração do Fundo para a Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – FUNDEPI, destinado a gerir recursos e financiar as atividades do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. PAZ, S. F., Dramas, cenas e tramas: a situação de fóruns e conselhos de idosos no Rio de Janeiro. Campinas, SP, 2001. Tese de Doutorado.

_____, RIO DE JANEIRO. Decreto n° 3.070, de 6 de outubro 1998. Altera a Lei n° 2536/96 e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/f6669f09a28ce4be03256696007b9807?OpenDocument>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2017.

_____, RIO DE JANEIRO. Decreto n° 3.070, de 6 de outubro 1998. Altera a Lei n° 2536/96 e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/f6669f09a28ce4be03256696007b9807?OpenDocument>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2017.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria. O Envelhecimento Populacional na Agenda das Políticas Públicas. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?**. Rio de Janeiro, 2004.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhart; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de Políticas Públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 101, p. 57-76, Mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002015000100057&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 fev. 2018.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, Daniel. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, vol. 59, 2007, pp.341-369.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

COCHRAN, Clarke; MEYER, Laurence; CARR, T.R.; CAYER, Joseph. Public Policy: an Introduction. In: COCHRAN, Clarke. et al.: **American Public Policy**. Wadsworth: Cengage Learning, 2009, p. 1-19.

COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. **Textos para Discussão CEPAL-IPEA**, 29, Brasília, n° 1547, 2011. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10419/91263>>. Acesso em 19 jan. 2018.

_____. **Previdência Social e Processo Político no Brasil**. São Paulo: Ed. Moderna, 1980.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the Political Arena**: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 1991.

CONJUR, Consultor Jurídico. *Benefícios concedidos pelo INSS no "buraco negro" podem ser reajustados, diz STF*. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-06/beneficios-dados-inss-buraco-negro-podem-reajustados>> Acesso em: 16 de jan 2018.

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera. Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas. In: *Spaces For Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. Londres: Zed Books, 2007, pp. 1-29.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Conselhos Municipais de Saúde: A Possibilidade dos Usuários Participarem e os Determinantes da Participação. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 5-17, Junho 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381231998000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 Fev. 2017.

_____. Arcabouço Histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.

_____. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouços institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2014.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out., 2004.

DEBERT, Guita Grin. O discurso gerontológico e as novas imagens do envelhecimento. **São Paulo em Perspectiva**, v.7, n. 4, p.121-128, 1993. 7(4).

_____. A antropologia e o estudo dos grupos e das categorias de idade. In: BARROS, Myriam Moraes Lins (Org.). **Velhice ou Terceira Idade?** Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DELEON, P. The Historical Roots of the Field. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R.E. (eds.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14a Ed. NJ: Pearson, 2013.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

_____. *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

FALLETI, Tulia. Infiltrando o Estado: a evolução da Reforma da Saúde no Brasil, 1964 - 1988. **Estud. Sociol., Araraquara**, v.15, n.29, p.345-368, 2010.

_____; FIORETOS, Orfeos; SHEINGATE, Adam. (Org.) **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: The Oxford University Press, 2016.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Ed. USP, 1995.

FERRO, Maria Carolina T. Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas. In: **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. Campinas. São Paulo, 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Supremo garante revisão a aposentados de 1988 a 1991*. 8/02/2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1856849-supremo-garante-revisao-a-aposentados-de-1988-a-1991.shtml>> Acesso em: 16 de jan. 2018.

FRAGOSO, Marília Celina. **Trajetória de 1985 a 2016 da Associação Nacional de Gerontologia do Brasil – ANG-BR**. 2017. Disponível em < <http://angbrasil.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 3 de março de 2017.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.

_____. 500 anos de lutas sociais no Brasil. **Revista Mediações**, Londrina, v. 5, n° 1, pp. 11-40, jan-jun, 2000.

_____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4a Ed. São Paulo, Cortez, 2011.

HADDAD, Eneida Gonçalves. **O direito à velhice: os aposentados e a previdência social**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2001.

HALL, Peter. The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

_____; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 Jan. 2018.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in The Modern Capitalist State**. 2ª Ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HANNEMAN, Robert; RIDDLE, Mark. **Introduction to social network methods**. 2005. Disponível em: <<http://www.faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

HECLO, Hugh. Issue network and the Executive Establishment. In: KING, A. (Ed.) **The new American Political System**. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

HEIDBREder, Brianne. Agenda Setting in the States: How Politics and Policy Needs Shape Gubernatorial Agendas. **Politics Policy**, Vol. 40, n° 2, p. 296-319, 2012.

HOMANS, George Caspas. **The Human Group**. Londres: Ed. Routledge e Kegan Paul. 1951.

IBGE, **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – 2012**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadic/estadic2012/default.shtm>> Acesso em: 16 fev 2018.

_____. **População por grupos de idade (população presente e residente) - 2010**. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP22&t=populacao-grupos-idade-populacao-presente-residente>> Acesso em: 16 fev 2018.

_____. **Tabela 200 - População residente, por sexo, situação e grupos de idade - Amostra - Características Gerais da População – Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/series-temporais/series-temporais/>> Acesso em: 17 fev 2018.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - 2017**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5918>> Acesso em: 17 fev 2018.

_____. **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 – Revisão 2008**. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP300&t=revisao-2008-projecao-populacao-brasil>> Acesso em: 16 fev 2018.

_____. **Eleitores inscritos nas eleições para os poderes Executivo e Legislativo segundo as Unidades da Federação — 1955-1990**. 1992. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/representacao_politica/1992/re_p_polit_1992m_aeb_267.xls>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Comparecimento às eleições federais, estaduais e municipais, segundo as Unidades da Federação — 1950-1982**. 1982. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/representacao_politica/1982/re_p_polit_1982m_aeb_138.xls>. Acesso em: 10 jan. 2018.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a Lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia. In: STEINMO, Sven. THELEN, Kathleen & F. LONGSTRETH (Org.). **Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

JOHN, Peter. **Analysing Public Policy**. New York: Critical Political Studies, 1999.

JORDAN, Grant; RICHARDSON, J. **Governing under pressure**. Oxford: Martin Robertson, 1979.

KINGDON, John. **Agenda, Alternatives and Public Policies**. 3^a Ed. New York: Harper Collins, 1984.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who gets what, when, how**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José Leon. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 99, p. 91-104, July 2014. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000200091&lng=en&nrm=iso>. access on 30 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002014000200005>.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, v. 19, p. 78-88, 1959.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.21, n. 60, p. 15-41, Feb. 2006. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092006000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07, Fev., 2017.

_____. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: FARIA, Carlos Aurélio (orgs). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MELO, Marcus André de. Reformando a Reforma: interesses, atores e instituições da Seguridade Social no Brasil. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 10, n. 4, 1996.

MOURA, Joana Teresa; SILVA, Marcelo Kunrath. Atores Sociais em Espaços de Ampliação da Democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, vol. 16, número suplementar, pp. 43-54, agosto 2008.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo. TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **(Im)previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1985.

OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SABATIER, Paul. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007.

_____. Rational choice theory and institutional analysis: toward complementarity (review essay). **American Political Science Review**, v. 85, 1, 1991.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, Serafim Fortes. **Dramas, cenas e tramas: a situação de fóruns e conselhos do idoso no Rio de Janeiro**. 2001. 2v. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de

Educação, Campinas, SP. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000232436>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

PEIXOTO, Clarice. Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, idoso, terceira idade. In: BARROS, Myriam Moraes Lins (Org.). **Velhice ou Terceira Idade?** Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 dez 2017.

PIRES, Roberto Rocha. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In PIRES, Roberto Rocha. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, pp.263-278, 2011.

PORTAL DO STF. **Benefícios do chamado “buraco negro” podem ser reajustados pelas regras das ECs 20/1998 e 41/2003.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=335238>> Acesso em 16 de jan 2018.

RHODES, Rod A. W. Policy network analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (eds.). **The Oxford handbook of public policy.** Oxford: Oxford University Press, 2008.

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Processo nº 0013346-20.2017.8.19.0001-24/01/2017 do TJRJ.* 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/420955934/andamento-do-processo-n-0013346-2020178190001-24-01-2017-do-tjrj?ref=topic_feed> Acesso em: 3 de março de 2017.

ROMÃO, Wagner de Melo. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. In: **Ideias - Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa**, vol. 6, nº. 2. Campinas: UNICAMP, 2015.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Orgs.). **Policy Change and Learning: An advocacy coalition framework.** Boulder: Westview Press, 1993.

_____. WEIBLE, C. **The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications.** IN.: SABATIER, P. (org.) *Theories of the Policy Process.* Boulder: Westview Press, 2007.

SCOTT, John. **Social Network Analysis: a Handbook.** 2ª Ed. Londres: Sage Ed., 2000.

SENADO NOTÍCIAS. **Aposentados do Buraco Negro podem pedir revisão de benefício.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/02/10/aposentados-do-buraco-negro-devem-pedir-revisao-de-beneficio-alerta-paim>> Acesso em: 16 jan 2018.

SOARES FILHO, Marcos Luiz Vieira. Teoria e método para análise da efetividade das Instituições de Participação. In: **III Seminário Participação Política e Democracia: o giro**

político recente no Brasil, 2017, Maringá. Anais do III Seminário Participação Política e Democracia, 2017.

SOIFER, Hillel David. The causal logic of critical junctures. **Comparative Political Studies**, vol. 45, n 12, 2012, pp. 1572–1597.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n°16, p. 20-44, 2006.

TEIXEIRA, Solange Maria. Envelhecimento na Agenda Pública Brasileira. In: **Revista de Políticas Públicas**. Vol. 7, n°. 1. São Luís: UFMA, 2003.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Boston: Wesley Publishing Co., 1976.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: 1998.