

Publicar não basta: Atas, transparência e controle social nos Fundos da Pessoa Idosa

Cícero C Belchior

Quando o envelhecimento também é uma questão de governança

O envelhecimento da população brasileira deixou de ser uma perspectiva distante e passou a integrar o cotidiano da gestão pública. O Censo Demográfico de 2022 registrou mais de 32 milhões de pessoas com 60 anos ou mais no país, revelando a importância de políticas capazes de garantir direitos, participação e proteção social ao longo da velhice (IBGE, 2023). Esse cenário costuma ser discutido a partir de temas como saúde, cuidado, previdência e inclusão. Há, porém, uma dimensão menos visível: como a sociedade acompanha as decisões e os recursos destinados às políticas para a pessoa idosa?

Essa pergunta nos leva ao controle social. Em uma democracia, não basta que o Estado formule políticas e utilize recursos públicos. A sociedade também precisa dispor de meios para conhecer prioridades, acompanhar decisões, questionar escolhas e exigir explicações. Os conselhos de direitos foram institucionalizados justamente como espaços de participação entre poder público e sociedade civil. No campo do envelhecimento, os Conselhos dos Direitos da Pessoa Idosa participam da formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas dirigidas a esse público. Estudos sobre essas entidades, entretanto, mostram que o potencial democrático dos conselhos convive com dificuldades práticas, entre elas a burocratização das rotinas, a complexidade das matérias analisadas e a necessidade de maior suporte para o exercício de suas atribuições (Debert; Oliveira, 2016; Cunha; Mafrá; Tosta, 2024).

Quando o assunto envolve recursos públicos, a questão informacional ganha peso adicional. Orçamento, editais, planos de aplicação, termos de fomento, relatórios financeiros e prestações de contas formam uma linguagem institucional que nem sempre é simples para quem não trabalha diariamente com administração pública. A transparência, nesse contexto, precisa significar mais do que disponibilizar arquivos. Para que a informação sustente o controle social, ela precisa ajudar o leitor a compreender o que ocorreu, quais recursos estavam envolvidos, o que foi decidido e quais desdobramentos decorreram da decisão.

Conselho e Fundo: relacionados, mas diferentes

Antes de discutir a qualidade dos registros, é necessário separar duas instituições que frequentemente aparecem lado a lado: o Conselho e o Fundo da Pessoa Idosa. Eles se relacionam, mas não são a mesma coisa. Em Vitória, ES, município onde a análise foi conduzida, o Conselho Municipal do Idoso (COMID) é regulamentado pela Lei Municipal nº 6.944/2007 e atua como instância de participação, deliberação,

acompanhamento e fiscalização das políticas voltadas à pessoa idosa. O colegiado reúne representantes do poder público e da sociedade civil. Suas atribuições alcançam diferentes aspectos da política municipal, como acompanhamento de serviços, discussão de prioridades, fiscalização de direitos e organização de conferências, muitos deles sem relação direta com os recursos do Fundo (Vitória, 2007).

O Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (FMDI), por sua vez, é um instrumento financeiro destinado a concentrar e aplicar recursos em ações de promoção e garantia de direitos da pessoa idosa. Em Vitória, o FMDI foi instituído pela Lei Municipal nº 8.609/2013 e regulamentado pelo Decreto nº 16.914/2016, e está vinculado às deliberações do COMID quanto às prioridades e à destinação dos recursos, enquanto a operacionalização financeira e contábil ocorre na estrutura administrativa municipal (Vitória, 2013, 2016). Em termos práticos, o Conselho define, acompanha e fiscaliza. Por sua vez, o Fundo organiza o fluxo financeiro que viabiliza parte das ações deliberadas.

O ciclo do Fundo envolve entrada de receitas, planejamento, definição de prioridades, deliberação sobre aplicações, seleção e formalização de projetos, execução, acompanhamento e prestação de contas. Em cada etapa, diferentes atores produzem e utilizam informações. Essa divisão de responsabilidades torna a documentação decisiva, pois aquilo que é evidente para quem participa diretamente de uma reunião pode se tornar opaco para quem consulta os registros meses ou anos depois.

Controle social precisa de informação utilizável

A literatura sobre transparência orçamentária e accountability converge em um ponto: disponibilizar informação é necessário, mas não basta para viabilizar controle. Carlitz (2013), ao revisar iniciativas de transparência e accountability no processo orçamentário, mostra que a abertura de informações pode ampliar participação e fiscalização das decisões públicas quando os dados chegam a atores capazes de compreendê-los, compará-los e utilizá-los.

No debate brasileiro sobre orçamento público, Betenheuser Júnior (2021) sintetiza essa diferença ao defender que transparência deve vir acompanhada de acessibilidade à informação. Um dado pode estar formalmente publicado e, ainda assim, ser pouco útil se estiver descontextualizado, excessivamente técnico ou incapaz de responder perguntas básicas sobre a finalidade e a execução de determinado gasto. Publicidade torna o ato disponível, a transparência exige condições para compreendê-lo e acompanhá-lo criticamente.

O conceito de accountability amplia essa discussão ao envolver prestação de contas, fornecimento de informações, justificativa das decisões e possibilidade de responsabilização. No âmbito do controle social, importa também que uma decisão possa ser examinada depois de ocorrida. Cidadãos, novos conselheiros, organizações da sociedade civil, pesquisadores e órgãos de controle dependem de registros capazes de preservar o percurso mínimo das escolhas públicas.

Há uma diferença informacional elementar entre quem participou da deliberação e quem depende do registro produzido por ela. Os participantes ouviram falas, visualizaram apresentações, tiveram acesso a documentos e acompanharam explicações que podem não aparecer no texto final. O usuário externo conhece aquilo que o documento preservou ou aquilo que consegue localizar a partir das referências nele contidas. A assimetria informacional ajuda a interpretar essa distância, mas o ponto central é documental: a qualidade do registro determina quanto da decisão permanece acessível fora da sala de reunião.

A ata como ponte entre a reunião e a sociedade

As atas ocupam posição particular nesse processo. Elas não são transcrições literais das reuniões e não precisam reproduzir cada fala. Também não substituem balancetes, pareceres, planos de trabalho, editais ou sistemas de transparência. Sua função, contudo, não se reduz a provar que uma reunião aconteceu. Em órgãos colegiados, a ata registra a passagem de uma discussão pela instância deliberativa e preserva parte da memória institucional necessária para compreender decisões, encaminhamentos e responsabilidades.

Se uma ata informa apenas que determinado relatório financeiro foi “apresentado”, sabemos que houve uma apresentação, mas não necessariamente sabemos qual era o saldo do fundo, quais receitas ingressaram, quais despesas foram realizadas, se existiam pendências ou quais questões foram levantadas pelos conselheiros. Do mesmo modo, a expressão “aprovado por unanimidade” pode registrar corretamente o resultado de uma votação, mas não informa, sozinha, o objeto preciso da decisão, seus critérios, seus valores ou as razões consideradas durante a deliberação.

Uma ata não precisa reproduzir todos os elementos de uma decisão. Informações detalhadas podem permanecer em anexos, relatórios, pareceres ou outros documentos públicos. Para preservar a rastreabilidade, porém, o registro precisa sintetizar o essencial ou indicar de forma clara onde a documentação de suporte pode ser localizada. Sem essa conexão, a publicidade do ato não se converte automaticamente em capacidade de reconstrução por terceiros.

Nos conselhos, esse cuidado ganha importância adicional. Debert e Oliveira (2016) observaram que parte significativa do tempo das reuniões de conselhos de idosos pode ser consumida por rotinas de funcionamento, aprovação de documentos, organização interna e outros procedimentos administrativos. A burocracia é necessária ao funcionamento institucional, mas os registros das decisões sobre recursos precisam preservar a memória pública da deliberação, e não apenas certificar que um rito foi cumprido.

Entre registrar a ocorrência e registrar informação: um contraste nas atas de Vitória

Uma leitura exploratória das atas do COMID de Vitória, realizada no âmbito da pesquisa, permite visualizar essa diferença. Dois episódios, separados por alguns anos, demonstram o problema de maneira concreta.

Na 186ª Reunião Ordinária, realizada em julho de 2020, o registro do Plano Anual de Aplicação de Recursos apresenta um nível elevado de detalhamento financeiro. A ata informa valores disponíveis, deduções e a distribuição do montante entre linhas de ação, com percentuais e cifras correspondentes. Para um leitor externo, o texto oferece condições para compreender quanto estava disponível e como o Conselho decidiu distribuir os recursos naquele momento (COMID, 2020). A ata não substitui os documentos contábeis originais, mas preserva uma síntese financeira que permite reconstruir a lógica da deliberação.

Na 239ª Reunião Ordinária, em 2026, aparece situação distinta. Ao relatar as atividades da Comissão de Financiamento e Orçamento, a ata registra que foi apresentado o relatório financeiro do primeiro trimestre de 2026 do FMDI. O texto permite saber que o relatório chegou à reunião e que sua apresentação integrou os trabalhos do Conselho. Entretanto, não registra os principais números do documento, nem informa quais saldos, receitas, despesas ou questões financeiras foram apresentados aos conselheiros (COMID, 2026). Para o participante da reunião, o contexto pode ter sido suficiente, para quem lê apenas a ata, a informação financeira permanece fora do alcance.

Os episódios mostram que a densidade informacional das atas pode variar de forma relevante. Em 2020, o registro permite acompanhar valores, deduções e critérios de distribuição. Em 2026, registra a ocorrência da apresentação financeira, mas não preserva os dados necessários para reconstruí-la. A diferença não está na existência da ata, e sim no quanto ela conserva do conteúdo que sustenta a decisão e o acompanhamento dos recursos. A ausência de determinado conteúdo no registro não prova que ele esteve ausente da reunião, indica, contudo, que esse conteúdo deixa de estar disponível ao leitor que depende da ata.

Informação que sustenta o controle social

Não existe uma fórmula única para redigir uma ata, porém, para decisões relacionadas a recursos públicos, alguns elementos aumentam de forma direta a utilidade do registro para terceiros.

O primeiro é a contextualização do objeto: o leitor precisa identificar qual tema concreto estava em discussão. O segundo é a base informacional: quando a decisão depende de valores, relatórios, pareceres ou planos de trabalho, o registro deve sintetizar seus elementos essenciais ou indicar claramente onde esses documentos podem ser consultados. O terceiro é a decisão, descrita com precisão suficiente para que se entenda o que foi aprovado, rejeitado, alterado ou adiado. O quarto são os encaminhamentos, com indicação de responsáveis, próxima etapa e, quando pertinente, prazo.

Em matérias financeiras, acrescenta-se a rastreabilidade. Valores, fontes de recursos, destinações e alterações relevantes precisam estar conectados ao processo decisório. Isso não transforma a ata em demonstração contábil, significa permitir que o leitor siga a trajetória do assunto. Se um projeto recebeu determinada destinação, foi posteriormente alterado e teve sua prestação de contas apreciada, a memória institucional se fortalece quando esses momentos podem ser relacionados entre si.

Por fim, a linguagem importa. Conselhos reúnem pessoas com formações e experiências diferentes, e a informação orçamentária não pode depender exclusivamente do domínio prévio de jargões administrativos. Transparência não exige eliminar a terminologia técnica necessária, mas oferecer contexto suficiente para que ela possa ser compreendida por quem não pertence à burocracia financeira. Quando contexto, base informacional, decisão e encaminhamento permanecem conectados, a ata deixa de ser apenas prova formal da reunião e passa a integrar a trilha de accountability dos recursos públicos. Em uma sociedade que envelhece rapidamente, essa capacidade de acompanhar o destino dos recursos voltados à pessoa idosa é parte da própria garantia de direitos: publicar é indispensável, mas informar de modo verificável é o que permite à sociedade acompanhar.

Referências

BETENHEUSER JÚNIOR, Luiz Carlos. Transparência só não basta: é necessário ter acessibilidade à informação. **Portal do Envelhecimento e Longevidade**, São Paulo, 3 fev. 2021. Disponível em: <https://portaldoenvelhecimento.com.br/transparencia-so-nao-basta-e-necessario-ter-acessibilidade-a-informacao/>. Acesso em: 20 ago. 2026.

CARLITZ, Ruth. Improving transparency and accountability in the budget process: an assessment of recent initiatives. **Development Policy Review**, Oxford, v. 31, supl. 1, p. s49-s67, 2013. DOI: 10.1111/dpr.12019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12019>.

DEBERT, Guita Grin; OLIVEIRA, Glaucia S. Destro de. Os dilemas da democracia nos conselhos de idosos. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina (org.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 517-535.

VITÓRIA. Conselho Municipal da Pessoa Idosa (COMID). **Ata da 186ª Reunião Ordinária**. Vitória, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/docOficial/operacoes/exibirDocumento.cfm?cod=16940>. Acesso em: 20 ago. 2026.

VITÓRIA. Conselho Municipal da Pessoa Idosa (COMID). **Ata da 239ª Reunião Ordinária**. Vitória, 29 maio 2026. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/docOficial/operacoes/exibirDocumento.cfm?cod=28419>. Acesso em: 20 ago. 2026.

CUNHA, Augusto Cesar Soares da; MAFRA, Simone Caldas Tavares; TOSTA, Késia Silva. Protagonismo da pessoa idosa nos conselhos municipais de direito na Sedese Regional Muriaé-MG. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 3545-3605, 2024. DOI: 10.56083/RCV4N1-199.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022: população por idade e sexo: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação: pessoas idosas (60 anos ou mais de idade)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em:

https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/0c84737978791f626ea10b75eae18b3c.docx.

VITÓRIA. Lei nº 6.944, de 4 de junho de 2007. Cria o Conselho Municipal do Idoso - COMID e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Vitória**, Vitória, 4 jun. 2007. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/atosnormativos/arquivos/2007/L6944.PDF>. Acesso em: 20 ago. 2026.

VITÓRIA. Lei nº 8.609, de 27 de dezembro de 2013. Institui o Fundo Municipal dos Direitos do Idoso de Vitória. **Câmara Municipal de Vitória**, Vitória, 27 dez. 2013. Disponível em: <https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L86092013.html?identificador=38003600340033003A004C00>. Acesso em: 20 ago. 2026.

VITÓRIA. Decreto nº 16.914, de 28 de dezembro de 2016. Regulamenta a Lei nº 8.609/2013, que instituiu o Fundo Municipal dos Direitos do Idoso de Vitória. **Prefeitura Municipal de Vitória**, Vitória, 28 dez. 2016. Disponível em: <https://sistemas.vitoria.es.gov.br/docOficial/operacoes/exibirDocumento.cfm?cod=11706>. Acesso em: 20 ago. 2026.

Data de recebimento: 30/08/2026; Data de aceite: 30/08/2026

Cícero Caldeira Belchior – Contador, cursando o mestrado em Ciências Contábeis na Fucape. Em paralelo atua no Ponto de Cultura Emparede (Vitória/ES). Artigo vinculado à pesquisa “Controle social e assimetria informacional nos Fundos da Pessoa Idosa: impedimentos documentais à vigilância orçamentária no COMID-Vitória/ES”, selecionada na 5ª edição do Edital Acadêmico de Pesquisa: Envelhecer com Futuro, realizado pelo Itaú Viver Mais em parceria com o Portal do Envelhecimento e Longeviver. E-mail: ccerob@gmail.com.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional que permite o uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a obra original seja devidamente citada.