

## O Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo: Desafios para Influenciar o Processo de Políticas Públicas

*The Great Municipal Council of São Paulo for the Elderly: Challenges to Influence the Public Policy Process*

*El Gran Consejo Municipal de Ancianos de San Pablo: Desafíos para Influenciar el Proceso de Políticas Públicas*

Cíntia Möller Araujo  
Priscila Bitener

**RESUMO:** A população mundial assim como a brasileira vem experimentando um processo rápido de envelhecimento, cujos desdobramentos têm impactos sociais, políticos, econômicos e culturais. Diante disso, caberá ao Estado e à sociedade civil um papel estratégico na construção conjunta de políticas públicas, voltadas para os idosos. Este trabalho focaliza o “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”, visando a resgatar sua trajetória e identificar seus principais desafios para influenciar o processo de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Idoso; Conselho de Políticas Públicas; Políticas Públicas.

**ABSTRACT:** *The world's population as well as Brazil's is going through a rapid ageing process, whose results generate impacts on several fields such as social, political, economic and cultural ones. Given this, it is up to the State and to the civil society to play a strategic role in the joint construction of public policies targeting senior citizens. This article focuses on “The Great Municipal Council of São Paulo for the Elderly” aiming at recovering its trajectory and at identifying its main challenges to influence the public policy process.*

**Keywords:** *The Elderly; Council of Public Policies; Public Policies.*

**RESUMEN:** *La población mundial, así como la brasileña, viene experimentando un proceso rápido de envejecimiento, cuyos desdoblamientos tienen impactos sociales, políticos, económicos y culturales. Teniendo en cuenta esa situación, cabe al Estado y a la sociedad civil un papel estratégico en la construcción conjunta de políticas públicas direccionadas a los ancianos. Este trabajo focaliza el “Gran Consejo Municipal de Ancianos de San Pablo”, buscando rescatar su trayectoria e identificar sus principales desafíos para influenciar el proceso de políticas públicas.*

**Palabras-clave:** *Ancianos; Consejo de Políticas Públicas; Políticas Públicas.*

## **Introdução**

O envelhecimento populacional é uma das tendências mais evidentes a se realizar no século XXI, sendo relevante alertar que essa perspectiva tem desdobramentos importantes no médio e no longo prazo, nas mais diversas searas da sociedade contemporânea.

Neste particular, ressalte-se o relatório “Envelhecimento no Século XXI: Celebração e Desafio”, publicado em 2012, pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), em conjunto com a HelpAge International<sup>1</sup>, o qual reafirma que o envelhecimento da população é uma realidade incontestável, que está ocorrendo em todas as regiões do mundo, em diversos países, com vários níveis de desenvolvimento, sendo notório que este processo se manifesta muito mais rapidamente nos países em desenvolvimento (Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), 2012).

No Brasil, apesar de a preocupação com as questões decorrentes do envelhecimento populacional ser relativamente recente, não há como desconhecer que o contingente de idosos cresce a taxas bastante elevadas.

---

<sup>1</sup> A HelpAge International é uma organização não-governamental que auxilia pessoas idosas a reivindicar seus direitos, buscando também protegê-las da discriminação e da pobreza, para que possam levar uma vida ativa, saudável, com dignidade e segurança.

Conforme os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2013), os idosos já correspondem a 13% da população brasileira, sendo que nosso país já faz parte do grupo de nações em que o segmento de pessoas idosas apresenta um dos crescimentos mais acelerados no contexto mundial (PNAD, 2013).

A esse respeito, segundo o último Censo Demográfico Brasileiro, realizado em 2010, a expectativa para o século XXI, mais precisamente para o ano de 2025, é a de que o Brasil tenha a sexta maior população de idosos no mundo, com aproximadamente 32 milhões de pessoas incluídas neste grupo. Com efeito, desde 1970, verifica-se que o número de idosos, no Brasil, vem crescendo em termos proporcionais mais do que qualquer outra faixa etária do país. Neste particular, vale lembrar que na década de 1970, a expectativa de vida era de 53,5 anos, enquanto que atualmente, a expectativa ultrapassa 75 anos. No que tange às previsões, projeta-se que no ano 2041, a idade média do brasileiro poderá alcançar os 80 anos (BRASIL, IBGE, 2010a, 2010b).

Desse modo, como menciona Camarano (2010), o Brasil não é mais um país de jovens e, nas próximas décadas, é certo que ocorrerá uma mudança relevante na pirâmide etária brasileira, que tenderá a se inverter, visto que os *baby boomers* estão envelhecendo e se tornando *elderly boomers*.

Conseqüentemente, o foco dos estudos demográficos tenderá a privilegiar o grupo de pessoas idosas, revelando-se, portanto, de extrema importância identificar quais ações estão sendo empreendidas e articuladas pelos governos e pela sociedade civil para promover a defesa dos direitos e interesses deste grupo e quais instrumentos democráticos estão alcançando viabilizar estas ações.

De fato, diante desse novo contexto, no qual se processa uma significativa transição na estrutura etária da população brasileira, entende-se que caberá ao Estado papel estratégico no sentido de pensar o conjunto de orientações necessárias para dar conta dessa nova realidade.

Ademais, acredita-se que, em uma sociedade democrática, em que se reconhece a relevância da inserção do cidadão na construção de políticas públicas, é fundamental contar com sua participação para construir, em conjunto com os agentes estatais, alternativas viáveis e que atendam às demandas da população idosa.

Por conta do exposto, decidiu-se pela consecução deste artigo, cujo objeto de estudo é o “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”, com o fim identificar alguns dos principais desafios que ele vem enfrentando para influenciar o processo de políticas públicas.

Para tanto, optou-se por reunir farta literatura sobre o tema do idoso, ao mesmo tempo em que se buscou resgatar a trajetória deste fórum, compilando-se as normas que vêm orientando sua atuação, além de documentos, relatos, observações, dentre outros, que permitam conhecer sua dinâmica de funcionamento, composição, limites de ação etc., ao longo do tempo.

## Referencial Teórico

### *Envelhecimento & Políticas Públicas*

Para fins deste trabalho, denomina-se população idosa o grupo de pessoas com 60 anos ou mais de idade, conforme estabelecido pela Política Nacional do Idoso (1994) e pelo Estatuto do Idoso (2003). A esse respeito, é preciso que se considere também a natureza heterogênea deste grupo etário, composto de pessoas com idades que variam desde 60 anos até 100 anos, para o qual não bastam políticas públicas generalistas. Com efeito, este segmento da população apresenta características diversas, em relação à idade, sexo, etnia, saúde, renda etc., não sendo recomendável sua padronização (UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas, 2012).

Adicionalmente, como salientado em algumas leis e orientações normativas brasileiras mais recentes (tais como: Política Nacional do Idoso, 1999; Estatuto do Idoso, 2003; Política Nacional de Saúde do Idoso, 2006, dentre outras), envelhecer é um direito de todos, sendo esta uma fase natural da vida. Neste particular, eis o que diz o artigo 8, do Estatuto do Idoso (2003), instituído pela Lei nº 10.741, de 01/10/2003: “O envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social, nos termos desta lei e da legislação vigente” (BRASIL, 2003).

Segundo o relatório “Envelhecimento no Século XXI: Celebração e Desafio”, publicado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), em 2012, havia em 1950, 205 milhões de indivíduos com 60 anos ou mais no mundo. Em 2012, o contingente de pessoas idosas aumentou para quase 810 milhões e projeta-se que, em menos de dez anos, este grupo de pessoas alcançará o total de um bilhão.

Trata-se, por conseguinte, de um novo cenário, em que se presencia um processo acelerado de envelhecimento populacional global, no qual as taxas de fecundidade e mortalidade infantil declinam e as de longevidade aumentam.

No contexto deste novo paradigma, impõem-se desafios sociais, políticos, econômicos e culturais para indivíduos, famílias, governos, sociedades e mesmo para a comunidade global, como aponta o próprio Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, no mencionado relatório, do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

Paralelamente, conforme foi reiterado no “Fórum Econômico Mundial/ Davos (2016)”, em sessão especial intitulada “What if you are still alive in 2050”, é preciso um esforço global conjunto para realinhar a sociedade do século XXI às novas realidades demográficas deste século. Com efeito, é fundamental que todos os atores envolvidos (governo, setor privado, movimentos sociais, comunidades e famílias) se preparem para conviver, interagir e buscar incluir adequadamente, um número cada vez maior de pessoas idosas. Da mesma forma, urge que se invista no desenvolvimento de reformas políticas, econômicas e sociais necessárias para adaptar as sociedades a um mundo em envelhecimento e que se alertem as novas gerações para o aumento da expectativa de vida e suas consequências (World Economic Forum Annual Meeting, Davos, 2016).

Para Minayo (1997), tal mudança na demografia global, resultante da expansão do contingente de idosos, está relacionada a vários fatores tais como: maior controle de muitas doenças infecto-contagiosas e potencialmente fatais, especialmente a partir da descoberta de antibióticos, dos imunobiológicos e das políticas de vacinação em massa, além da ampliação de redes de abastecimento de água e esgoto, do incremento da cobertura da atenção básica à saúde; da acelerada urbanização, das mudanças nos processos produtivos, dentre outros. Em publicação posterior, Minayo (2006) insiste em lembrar que, no Brasil, o processo acelerado de mudança demográfica tem desdobramentos em várias searas, provocando uma ruptura cultural profunda, num país acostumado a valorizar, prioritariamente, crianças e jovens.

Desse modo, em razão do crescimento rápido e intenso observado no segmento dos idosos, no período de 1960 a 2025, o Brasil deverá passar da 16<sup>a</sup> posição para a 6<sup>a</sup> posição, em termos de contingente de população idosa (Brasil, 2006; Carvalho Filho, & Papaleo Netto, 2005; Uchôa, Firmo, & Lima-Costa, 2002).

Neste particular, Fernandes e Santos (2007) também chamam a atenção para o fato de que, já em 1994, o Banco Mundial, em alguns de seus relatórios, utilizava a expressão “a crise da velhice”, para denunciar a crescente expectativa de vida nos países em desenvolvimento (incluindo-se neste grupo, o Brasil).

Acrescentou o Banco Mundial que a intensificação desta tendência ameaçava colocar em risco não apenas a segurança econômica das pessoas idosas, como também o desenvolvimento econômico dos referidos países. Além disso, os aludidos autores advertem que o envelhecimento populacional se inter-relaciona com dimensões que lhe concernem, sendo as mais relevantes a da previdência social e a da saúde. Segundo estes autores, no que se refere ao tema do idoso, tais áreas se constituem nos maiores desafios tanto para o Estado, como para os setores produtivos e para as famílias. Finalizam sua pesquisa reiterando que, embora a atenção às demandas da população idosa, especialmente nas áreas de previdência social e da saúde, seja assegurada formal e legalmente, é preciso insistir na efetivação das várias orientações legais existentes, visto que, na prática, as ações institucionais têm se mostrado tímidas, limitando-se a experiências isoladas.

Gardner (2006, p. 69) menciona que o “envelhecimento populacional e suas consequências estão recebendo atenção crescente de governos e estudiosos em níveis local, nacional e internacional”, acrescentando que a expectativa de vida no mundo, e especialmente no Brasil, aumentou consideravelmente. Contudo, tanto Gardner (2006) como Tahan e Carvalho (2010), salientam que, em nosso país, o ritmo acelerado de expansão deste grupo etário não encontrou, em contrapartida, o suporte adequado do sistema de saúde para atender as suas demandas. Por fim, observam a existência de lacunas, no que tange às políticas de saúde, principalmente em relação àquelas políticas voltadas para idosos, as quais são fundamentais para possibilitar a este segmento um envelhecimento ativo e saudável.

De fato, Tahan e Carvalho (2010, p. 878) também fazem alertas importantes sobre o crescimento do contingente da população idosa e citam, como exemplo de ação, o programa “Estratégia Saúde da Família – ESF”, que em sua opinião, emerge “com potencial para tornar concreta a participação da comunidade e a integralidade das ações”.

Segundo os referidos autores, o aludido programa, que foi instituído em 1994, pelo Ministério da Saúde, propõe uma abordagem mais adequada à pessoa idosa e, assim, busca “reverter o modelo assistencial vigente, o qual hegemonicamente se conformou num modelo de assistência à saúde, voltado às ações individuais e curativas de alto custo, centradas nas consultas médicas”.

Todavia, mencionam que os próprios profissionais de saúde, envolvidos com o programa, carecem de formação e conhecimentos, sobretudo no que concerne à área gerontológica.

Fernandes e Soares (2012) reclamam igualmente, maiores investimentos e recursos para o campo da saúde pública no Brasil, o qual não tem acompanhado as demandas decorrentes do rápido envelhecimento da populacional nacional.

Fernandes e Soares (2012) insistem que o Sistema Único de Saúde (SUS) exige uma atenção especial, sendo necessário efetivar as leis, principalmente aquelas direcionadas para os idosos, tornando-as realidade. Desse modo, segundo os autores, vivencia-se um momento em que a velhice carece de maiores investimentos e melhores alocações de recursos, sendo fundamental destacar a importância da adequação destes, em face das peculiaridades das várias regiões brasileiras.

No contexto legal brasileiro, a temática acerca do envelhecimento teve um amadurecimento, a partir da Constituição Federal de 1988, que constitui um marco importante para a população idosa, visto que a nossa Carta Magna assegurou a este grupo, o direito à vida digna e à cidadania, como consta no seu artigo 230. Posteriormente, a referida temática continuou a receber atenção significativa, como comprova a criação da Política Nacional do Idoso, determinada pela Lei n.º 8.842, de 04/01/1994. De fato, a Política Nacional do Idoso buscou garantir os direitos sociais da pessoa idosa, concebendo condições para proporcionar sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade (BRASIL, 1994).

Na sequência, foram instituídas diversas políticas públicas (Criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, 2002; Estatuto do Idoso, 2003; Política Nacional de Saúde do Idoso, 2006 etc.), na tentativa de solucionar os vários desafios que o envelhecimento populacional produz.

Todavia, como sugere um elenco de autores (Camarano, & Pasinato, 2004; Gardner, 2006; Alves, & Vianna; 2010; Fernandes, & Soares, 2012; Andrade, *et al.*, 2013; Alcântara, & Giacomini, 2013; Martins, 2016; dentre outros), são muitos os obstáculos a serem superados, no âmbito nacional, para que se efetivem estas políticas públicas, com o fim de se garantir os direitos das pessoas idosas.

A esse respeito, Andrade, *et al.* (2013) observam que o envelhecimento brasileiro vem ocorrendo em meio a sérias dificuldades de expansão do sistema de proteção social para todos os grupos etários, em particular para os idosos.

Com efeito, a partir de pesquisa que estes autores realizam, focalizando as principais políticas públicas para idosos, no Brasil, eles alertam para o caráter vulnerável da estrutura de serviços de atenção ao idoso, que está aquém das necessidades deste grupo etário, o que evidencia a urgência de investimentos nesta área, em face da mudança rápida que se deverá observar na pirâmide demográfica.

Além disso, os referidos estudiosos insistem que é imperativo que se exija a materialização de várias leis que garantem proteção e efetivação dos direitos da pessoa idosa, destacando que a deficiência em relação à efetivação destas leis realça a necessidade de mais estudos e investigações que estimulem a sociedade a lutar e a reivindicar a implementação dos direitos protetivos da pessoa idosa.

Adicionalmente, vale citar Martins (2016) que, em sua pesquisa, aborda as práticas de mediação familiar para idosos em risco, as quais são desenvolvidas pela Promotoria de Justiça Cível do Foro Regional de Santo Amaro (SP). Na opinião da autora, estes procedimentos têm conseguido alcançar resultados bastante satisfatórios para solucionar conflitos familiares, que se estabelecem entre idosos e seus familiares. Assim, o Estado, por meio destas práticas, busca promover o empoderamento do idoso, para que este possa envelhecer de forma ativa, saudável e com autonomia. Contudo, como sugere a própria estudiosa, há ainda um longo caminho a se percorrer, para ampliar os resultados.

Alves e Vianna (2010) também se dedicam a pesquisar sobre o tema das políticas públicas e sua intersecção com a questão do idoso. Concluem, a partir da análise dos Projetos Pedagógicos de um conjunto de escolas de ensino fundamental e ensino médio do Distrito Federal, que a educação gerontológica deve ser inserida nas políticas públicas e no currículo escolar.

De fato, no que concerne aos projetos pedagógicos examinados, há muito poucos conteúdos voltados para pensar a temática da expansão da expectativa de vida na sociedade contemporânea e seus desdobramentos. Por conta disso, os autores acreditam que a formulação de políticas públicas que incentivem a inclusão de reflexões sobre o envelhecimento, nos currículos das escolas de ensino fundamental/médio, poderia vir a estimular a aproximação intrageracional e o intercâmbio de experiências entre os diversos grupos etários, auxiliando na superação de preconceitos, além de ajudar a promover maior inserção social do idoso, com resultados óbvios para a melhoria da sua qualidade de vida.

Com relação à participação da sociedade no processo decisório de políticas públicas, Concone, *et al.* (2014) e Oliveira, *et al.* (2014), reconhecem, tendo como objeto de estudo o Conselho Municipal de Saúde da Região Metropolitana de São Paulo, que este lócus é um espaço democrático, onde se acolhem as deliberações dos cidadãos, e que se destaca por estimular a troca de ideias/opiniões. Assim, resta claro, na esfera deste organismo, que a comunidade pode contribuir de forma relevante para a formulação de estratégias e para o controle da execução das políticas.

Alcântara e Giacomini (2013) e Camarano e Pasinato (2004) tratam deste assunto, ou seja, da participação cidadã no processo de políticas públicas. Com efeito, ao abordarem o tema dos Conselhos dos Idosos, eles lembram que estes organismos funcionam como uma ferramenta de exercício da cidadania, procurando garantir e, às vezes, até mesmo ampliar os direitos dos idosos. Observam ainda que, além do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), o Brasil conta com Conselhos de Idosos ativos em 26 Estados, no Distrito Federal, e em pelo menos 20% dos municípios brasileiros. No entanto, advertem que, para um conselho exercer o seu papel, deve haver um caminho de mão dupla da representação política, o qual é fundamental para a vitalidade e para a democratização desses espaços de participação. Em caso da ausência ou fragilidade dos representantes do governo ou da sociedade civil, todo o colegiado se enfraquece, falhando na defesa dos direitos e interesses do cidadão.

Neto (2013, p. 151), ao escrever sobre o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, reitera que considera suficiente o conjunto de leis e normas brasileiras que dispõe sobre a pessoa idosa, pois “temos umas das legislações mais completas a esse respeito”. Para ele, no entanto, há alguns obstáculos a serem superados, a começar pela necessidade premente de efetivar as legislações existentes e de conferir maior visibilidade ao Estatuto do Idoso.

Além disso, Neto (2013) também recomenda que se estimulem ações educativas, as quais podem ser desenvolvidas nas escolas e universidades. O autor conclui sua reflexão, afirmando que a construção de uma nova visão sobre o envelhecimento é processo contínuo, com um longo caminho a ser percorrido, sendo importante o papel que o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso pode desempenhar.

Adicionalmente, Alcântara e Giacomini (2013) refletem sobre o envolvimento dos movimentos sociais com o tema do idoso, acrescentando que tal envolvimento, em regra, tem sido bastante tímido, especialmente no que concerne aos conselhos de políticas públicas.

Segundo estes autores, em nível nacional, os movimentos sociais voltados para a causa do idoso são pouco articulados, sendo importante salientar que, nos casos em que há maior articulação, geralmente esta ocorre nas cidades de médio e grande porte. Desse modo, concluem que é essencial estimular a inserção da comunidade nestes espaços decisórios, ou seja, nos conselhos de políticas públicas.

De fato, é a partir da presença e da participação dos atores da sociedade civil nestes organismos, que se conquistam e se materializam direitos e que se realiza o controle social, ou seja, que se procede à fiscalização das ações empreendidas pelo poder público, sendo que tudo isso, ao final, concorre para incrementar a efetividade dos conselhos, e por que não, promover o enraizamento da democracia.

Para finalizar, remetemos a Viude (2009), que destaca que a participação da pessoa idosa nos processos e contextos políticos contribui para seu empoderamento, reduzindo sua vulnerabilidade e dependência. Assim, o idoso passa a ser reconhecido como um indivíduo autônomo, capaz de defender seus direitos, portador de um comportamento ativo com respeito a sua própria vida e à sociedade. Todavia, vale atentar para o alerta de Barroso (2007), Alcântara e Giacomini (2013) e Camarano e Pasinato (2004), que reiteram que os idosos, especialmente aqueles que integram organismos voltados para a defesa da pessoa idosa, precisam de suporte técnico e teórico para exercer sua prática. A ausência deste suporte - ora por descuido do Estado, ora por descaso dos próprios conselheiros, que se negam a participar de treinamentos - coloca estes atores em uma situação vulnerável em relação aos interlocutores governamentais e representantes de outros setores da sociedade.

## Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa é caracterizada como qualitativa. Para sua realização, empreendeu-se inicialmente, ampla pesquisa bibliográfica, por meio da consulta a livros, artigos acadêmicos, dissertações e teses. Em um segundo momento, procedeu-se à pesquisa documental visando, *a priori*, a reunir leis, decretos, normas, relatórios relacionados à temática da pessoa idosa e ao “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”.

Na sequência, iniciou-se um trabalho de coleta de atas das reuniões do “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”.

Todavia, este trabalho ainda está em andamento, visto que os autores deste artigo se revezam quinzenalmente e, às vezes, mensalmente, para buscar tal material na Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, pois dependem da disponibilidade dos gestores públicos para xerocopiar as atas das reuniões do referido lócus, as quais lhe são entregues.

Conseqüentemente, no momento de confecção deste artigo, dispõe-se de atas de reuniões desde 1989 até 2013. Todavia, mesmo no que concerne a este período, notam-se omissões, pois não se alcançou, por exemplo, reunir as atas de todas as reuniões ocorridas ao longo deste tempo. Desse modo, há anos em que se tem apenas algumas atas de reuniões disponíveis (por exemplo: quatro atas de reuniões), enquanto que, em outros anos, houve disponibilização de um conjunto maior de atas de reuniões (oito ou nove atas de reuniões). Por conta disso, e também em face de que tanto a coleta como a sistematização destes materiais ainda se encontram em andamento, salientamos que se buscou compensar essas lacunas com outras alternativas de coletas de informações e dados.

Assim, paralelamente aos esforços acima mencionados, os autores também participaram, como observadores, de 9 (nove) reuniões do “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”, entre o período de junho de 2015 e março de 2016. Nestas ocasiões, eles também procuraram interagir com a equipe de funcionários responsável pela gestão do aludido órgão, com seus conselheiros (atores públicos e privados) e com as principais lideranças.

De fato, a presença dos referidos autores, nestas reuniões, facultou-lhes a possibilidade de avaliar alguns aspectos importantes relacionados ao *modus operandi* deste conselho, atualmente. São eles: procedimentos e regras adotados nas reuniões, processo de construção da pauta de suas reuniões, processo de formulação de sua agenda de atuação, dentre outros. Ademais, este acompanhamento ajudou-os a perceber em que medida as normas que orientam este organismo são seguidas efetivamente.

No que concerne à leitura sistematizada dos documentos, ao exame das transcrições das gravações das reuniões do “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”, das quais os autores participaram, e das suas anotações pessoais relativas a estas reuniões, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, de Bardin (2011), com a finalidade de buscar compreender criticamente, o sentido de todo o material coletado, ou seja, seu conteúdo manifesto e latente, as significações explícitas e ocultas.

Assim, com base na análise de todo o material reunido até o momento, buscou-se resgatar a trajetória do “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”, desde suas origens até os dias atuais, com o fim de identificar alguns dos principais desafios que ele vem enfrentando para influenciar o processo de políticas públicas.

Adicionalmente, propõe-se, neste trabalho, um recorte temporal, que prevê analisar a evolução do referido conselho, segundo dois períodos: a) 1984 – setembro /1992; b) outubro/ 1992 – atualmente. De fato, como se verá nos próximos tópicos, há peculiaridades referentes aos dois períodos acima sugeridos que justificam esta proposta.

Os resultados decorrentes dessa investigação serão relatados no próximo tópico.

## **Análise dos Resultados**

O “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo” foi instituído em 1992, por força de lei (i.e., da Lei Municipal n.º 11.242, de 24/09/1992). Ele é um organismo vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo, com a finalidade de propor políticas e atividades de proteção e assistência aos idosos, informá-los e orientá-los sobre seus direitos, além de desenvolver campanhas educativas junto à sociedade, dentre outras.

Todavia, segundo os registros legais pesquisados pelos autores deste trabalho, a existência de um conselho institucionalizado, voltado para a questão do idoso, na cidade de São Paulo, remonta à década de 1980, mais precisamente, ao ano de 1984, sendo que sua criação foi patrocinada, à época, pelo prefeito Mario Covas.

Desse modo, para fins deste estudo, entende-se que a trajetória de existência de um organismo, nos moldes conselhistas, que se dedique a pensar a questão do Idoso, no município de São Paulo, pode ser sistematizada da seguinte forma:

a) Desde 1984 até setembro/ 1992, é quando se observa o surgimento de um fórum, para refletir sobre as questões do idoso, funcionando ao longo dos governos dos Prefeitos Mario Covas, Jânio Quadros e parte do governo de Luiza Erundina.

Esta arena, denominada de “Conselho Municipal da Condição do Idoso de São Paulo”, pode ser percebida como uma espécie de embrião do atual “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”, sendo relevante mencionar que, nesse período, a mesma foi regulada por vários decretos municipais;

b) De outubro/1992 vem até os dias atuais, quando é promulgada a Lei Municipal n.º 11.242, de 24/09/1992, que dispõe sobre o “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”, conferindo-lhe maior autonomia.

Por conta desta proposta de sistematização, as reflexões expostas a seguir irão respeitar esta periodização, visto que há algumas peculiaridades relativas a cada um dos períodos, que se entende, devem ser salientadas.

### ***O Conselho do Idoso do município de São Paulo (1984-setembro/1992): o início do debate sobre a questão do envelhecimento da população e seus desdobramentos***

A criação de um primeiro organismo, na cidade de São Paulo, nos moldes conselhistas, destinado a pensar a questão da pessoa idosa, ocorreu na década de 1980 e foi patrocinada pelo prefeito Mario Covas. Desse modo, nasceu em 1984, o “Conselho Municipal da Condição do Idoso de São Paulo”, com base no Decreto Municipal n.º 20.554, de 19/12/1984, que determinou que esta arena fosse vinculada ao Gabinete do Prefeito, com a principal função de assessorá-lo no estabelecimento de diretrizes e adoção de providências destinadas a valorizar as pessoas idosas.

De fato, tal qual o referido decreto salienta, era fundamental estimular este segmento a participar mais efetivamente na vida comunitária, devendo-se, portanto, envidar esforços para promover ações, visando a sua inclusão sócio-econômico-política.

O “Conselho Municipal da Condição do Idoso de São Paulo” era composto por 8 (oito) atores governamentais, 4 (atores) da sociedade civil, além de representantes de partidos políticos, que tinham assento na Câmara Municipal de São Paulo, sendo que estes últimos somavam quatro (4). Em resumo, o total de conselheiros deste fórum era 16 (dezesesseis), sem contar o voto do Prefeito, conforme disposto a seguir, em quadro explicativo:

<b>CONSELHO MUNICIPAL DA CONDIÇÃO DO IDOSO DE SÃO PAULO</b>	
<b>Presidente: Prefeito de São Paulo</b>	
<b>8 Conselheiros Governamentais, oriundos das seguintes Secretarias Municipais:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cultura</b></li> <li>• <b>Esportes</b></li> <li>• <b>Higiene e Saúde</b></li> <li>• <b>Representante da Assessoria Especial do Prefeito</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Família e Bem-Estar Social</b></li> <li>• <b>Serviços e Obras</b></li> <li>• <b>Negócios Extraordinários</b></li> <li>• <b>Representante do Prefeito (livre escolha)</b></li> </ul>
<b>4 Conselheiros da Sociedade Civil, oriundos dos seguintes organismos:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Serviço Social do Comércio – SESC</b></li> <li>• <b>Legião Brasileira de Assistência - LBA</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Federação dos Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo</b></li> <li>• <b>Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia – SBGG</b></li> </ul>
<b>Partidos com bancadas com assento na Câmara Municipal de São Paulo:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1 Representante - PSDB</b></li> <li>• <b>1 Representante - PMDB</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1 Representante – PT</b></li> <li>• <b>1 Representante – PTB</b></li> </ul>

Fonte: Quadro elaborado pelos autores, a partir de dados contidos no Decreto Municipal n.º 20.554, de 19/12/1984

Quanto às reuniões deste organismo, elas tinham frequência mensal. Com relação ao mandato dos conselheiros, ele seria de 2 (dois) anos, sendo permitida sua recondução.

Dando prosseguimento à leitura do referido decreto que instituiu este órgão, identificaram-se outras pistas valiosas que permitiram conhecer um pouco mais a respeito da forma como essa arena se organizava. Primeiramente, é visível que este fórum gozava de muito pouca autonomia. Para começar, vale destacar que sua criação decorreu de decreto municipal. Por conta disso, sua continuidade dependia da vontade do representante máximo do Executivo (nesta circunstância, refere-se ao Prefeito), o qual poderia extinguir este fórum, sem ao menos consultar o Poder Legislativo e tampouco a sociedade civil. Ademais, não havia preocupação em se estabelecer paridade entre atores governamentais e atores societais, uma vez que era flagrante a supremacia dos membros do governo.

Causa estranheza também a presença de membros representantes da Câmara Municipal de São Paulo (com direito a voto), os quais tinham assento neste conselho. Com efeito, pelo fato de este fórum estar vinculado ao Poder Executivo, a participação de membros do Legislativo - na qualidade de conselheiros com voto - é considerada inconstitucional, visto que fere o princípio da autonomia dos poderes.

Com relação à eventual existência de atas de reuniões referentes ao período de vigência do Decreto Municipal n.º 20.554, de 19/12/1984, tanto quanto de um regimento que ordenasse a atuação deste organismo, infelizmente, apesar dos esforços empreendidos, nada foi encontrado. Entretanto, descobriu-se importante relatório, elaborado posteriormente, i.e., em 1992, pela presidência do “Grande Conselho Municipal do Idoso”, que recupera alguns acontecimentos anteriores, ou seja, resgata fatos ocorridos na vigência do Decreto Municipal n.º 20.554, de 19/12/1984 (Moura, 1992).

Constatou-se, por exemplo, que foi ao longo deste período, no qual Mario Covas presidiu este Conselho (i.e., de 1984 a 1986), que este fórum produziu uma das suas principais realizações: a primeira Carta do Idoso de São Paulo. Adicionalmente, cabe lembrar que foi durante a gestão de Covas, à frente deste Conselho, que este organismo alcançou mobilizar um grupo de vereadores da Câmara Municipal de São Paulo para aprovar a lei que estabeleceu a gratuidade, nos transportes coletivos, para os cidadãos com 65 anos ou mais de idade.

Assim, mesmo diante de algumas lacunas, que revelavam sua natureza pouco democrática, o “Conselho Municipal da Condição do Idoso de São Paulo” teve, naquele momento, um papel importante, pois foi uma espécie de embrião que ajudou no movimento para chamar a atenção para as questões decorrentes do aumento da expectativa de vida da população e do crescimento do segmento de idosos.

Na sequência, dando continuidade à busca e à análise de legislações que tratassem deste Conselho, identificou-se o Decreto n.º 25.698, de 06/04/1988, (editado no mandato do Prefeito Jânio Quadros), o qual introduziu algumas alterações relativas à composição desta arena.

De fato, tais mudanças ampliaram seus objetivos, detalhando-os, em oposição à redação um tanto vaga e imprecisa do decreto anterior, que mencionava ser importante estimular os idosos “...à participação na vida comunitária”<sup>2</sup>, sem acrescentar pormenores sobre como atingir este fim. Assim, o novo decreto, i.e., o Decreto Municipal n.º 25.698, de 6/4/988, explicita algumas das atribuições deste locus, dispensando maior ênfase a questões consideradas relevantes para os idosos, “...relacionadas ao lazer, inclusive leitura, ao atendimento hospitalar e aos transportes”<sup>3</sup>. Adicionalmente, foram excluídos os seguintes membros: o representante da assessoria especial do Prefeito, bem como os vereadores (estes últimos, acertadamente, na opinião dos autores deste artigo). A exclusão dos vereadores se deu com base em acolhimento de parecer do Tribunal de Justiça do Estado, que apontava a inconstitucionalidade de estes participarem (com direito a voto) de colegiados vinculados ao Executivo. Ao mesmo tempo, foram incluídos, na qualidade de conselheiros, os representantes das Secretarias Municipais de Negócios Jurídicos e de Educação. Por conta disso, esse Conselho passou a contar com 13 membros: nove conselheiros governamentais e quatro conselheiros oriundos da sociedade civil, permanecendo assim, na condição de Conselho não-paritário, pois havia supremacia dos integrantes do governo. Não foi possível avançar mais na análise e avaliação de implicações adicionais relativas à existência deste locus, neste período, pois não foram encontrados outros documentos ou relatórios a ele associados.

---

<sup>2</sup> Para maiores detalhes, recomenda-se a leitura do Decreto Municipal n.º 20.554, de 19/12/1984.

<sup>3</sup> Para maiores detalhes, recomenda-se a leitura do Decreto Municipal n.º 25.698, de 06/04/1988.

Prosseguindo com as pesquisas, descobriu-se mais um decreto, editado pela Prefeita Luiza Erundina (1989-1993), i.e., o Decreto Municipal n.º 28.096, de 27/9/1989, que tratava de regular este Conselho. Assim, esta norma determinou a mudança de seu nome, denominando-o “Grande Conselho Municipal do Idoso” e vinculando-o à Secretaria dos Negócios Extraordinários.

Adicionalmente, este decreto promoveu modificações na forma de operar desta arena, diversificando e ampliando sua composição, tornando-a, por conseguinte, mais democrática, visando assim, a conferir-lhe papel mais estratégico.

No próprio texto da mencionada norma são anunciadas as novas responsabilidades do referido Conselho - no que tange à proposição de políticas públicas e de atividades de proteção e assistência à população idosa -, destacando-se que um de seus focos de atuação seria interpretar e veicular os legítimos interesses e reivindicações dos idosos, recebendo denúncias do movimento organizado e mesmo aquelas feitas individualmente.

Neste particular, saliente-se a função do Conselho de interlocutor da sociedade, por meio do destaque conferido a algumas de suas atribuições, tais como: desenvolver campanhas educativas relacionadas ao tema dos idosos, além de informar e orientar a população idosa sobre seus direitos, recomendar normas de funcionamento de casas de repouso que os atendam, criar condições de resgate da memória do idoso, de sua experiência, no movimento sindical, político, cultural etc.

Com relação a sua composição e às regras para seu funcionamento, o “Grande Conselho Municipal do Idoso”, segundo o referido decreto, era composto por 42 conselheiros, sendo 28 representantes do movimento de idosos, eleitos anualmente, e 14 conselheiros vinculados a várias secretarias do município.

A esse respeito, vale destacar a supremacia da representação societal *versus* o grupo de conselheiros governamentais, fato este que sugere a intenção de torná-lo um organismo mais democrático e participativo, em razão da preponderância que se atribuiu à sociedade civil.

Ademais, seu funcionamento se apoiava em uma estrutura mais complexa do que a vigente em épocas anteriores, baseada na existência de: a) uma Assembleia Geral (composta por todos os conselheiros governamentais e societais, além de entidades convidadas, convidados individuais, população em geral); b) um Conselho de Representantes dos Idosos (constituído por todos os conselheiros governamentais e societais); c) Comissões de Trabalho (voltadas para elaborar estudos e diagnósticos sobre questões de interesse da pessoa idosa, podendo ser constituídas por conselheiros governamentais e societais, além de pessoas convidadas); e) uma Secretaria Executiva (composta por 5 conselheiros, eleitos pelo conselho de representantes, cuja função era representar e coordenar os trabalhos do conselho).

Quanto às atas de reuniões do referido fórum, disponíveis e relativas a esse período (1984- setembro/1992), reitera-se que o material reunido está em fase de sistematização, pois parte dele ainda está sendo disponibilizado pelos seus gestores.

Mesmo assim, com base em uma leitura panorâmica<sup>4</sup>, foi possível, aos autores deste artigo, identificar alguns obstáculos que conspiraram contra a sua efetividade, naquela época. Um deles está relacionado às queixas por parte de vários de seus integrantes, com relação às reiteradas ausências de conselheiros (sobretudo dos membros da sociedade civil) às reuniões.

Outra dificuldade frequentemente trazida à tona nas atas de reuniões refere-se à falta de diálogo entre os conselheiros, especialmente entre conselheiros societais oriundos de uma mesma região, os quais não se comunicavam. Assim, tais conselheiros, apesar de veicularem demandas similares, não conseguiam unir forças com relação aos seus encaminhamentos.

Também se percebe que a maioria dos conselheiros não alcançava identificar e priorizar as questões centrais que deveriam ser abordadas e debatidas nesta esfera, o que por si só evidenciava a necessidade de prover-lhes treinamentos para melhorar a qualidade de sua participação, para poderem conseqüentemente, contribuir para a consolidação deste Conselho.

---

<sup>4</sup> Trata-se de uma leitura preliminar e rápida do texto, cujo objetivo é ter uma ideia geral do conteúdo e identificar as principais questões abordadas.

Desse modo, apesar de a aludida norma tentar conferir um caráter mais técnico e democrático a este locus, com o objetivo de incrementar seu papel propositivo (sobretudo no que tange a sua função de formulador e crítico de políticas públicas), era perceptível, por outro lado, que o alcance deste objetivo era prejudicado pela falta de preparo de seus membros (principalmente daqueles oriundos da sociedade civil) para atuar como conselheiros, pois muitos desconheciam o escopo de sua função, bem como o papel do aludido conselho.

Adicionalmente, no que tange aos direitos dos idosos, vale lembrar ainda alguns traços típicos desta fase, cabendo salientar que, para fins deste estudo, estabelecemos que a mesma vai de 1984 até setembro/1992. Assim, *a priori*, há que se notar que a promulgação da Constituição Federal, vigente atualmente, se deu apenas em 1988. A própria Política Nacional do Idoso e mesmo o Estatuto do Idoso são posteriores a este período, sendo que a primeira data de 1999 e o segundo de 2003. Conclui-se, portanto, que durante a etapa aqui considerada (i.e. 1984-setembro/1992), não havia ainda nenhuma disposição legal de relevância nacional, com exceção da Constituição Federal Brasileira, que tinha sido recém-aprovada, que tratasse dos direitos dos idosos, o que revelava que a problemática do envelhecimento da população ainda era pouco visível na sociedade brasileira.

Por conta disso, é de grande importância a existência deste organismo, no município de São Paulo, com a função de pensar a questão do idoso, atuando no sentido de alertar tanto o Estado como a sociedade, para os impactos sociais, políticos, econômicos e culturais, decorrentes do crescimento do contingente de idosos.

Outra questão importante, relativa ao funcionamento do Conselho Municipal do Idoso, na fase acima mencionada, diz respeito ao fato de o mesmo ter sido regulado, durante todo este período, por decretos.

Neste particular, saliente-se o caráter tênue dos decretos, cuja vigência depende da vontade do representante máximo do Executivo (nesta circunstância, refere-se ao Prefeito), o qual poderia extinguir este fórum, sem ao menos consultar o Poder Legislativo e tampouco a sociedade civil!

As observações acima demonstram um cenário pouco sensível com relação à questão do envelhecimento da população e alertam também para o pouco preparo institucional, naquele momento, para lidar com a questão dos idosos. Mesmo assim, ou seja, diante de um contexto desta natureza, reitera-se o caráter protagonista do aludido organismo conselhistas, voltado para pensar o tema da pessoa idosa, em São Paulo.

Neste particular, vale mencionar que o mesmo chegou até a elaborar uma “Carta do Idoso de São Paulo” (antes mesmo da existência do Estatuto do Idoso!) e alcançou sensibilizar a Câmara Municipal de São Paulo, conseguindo a aprovação da gratuidade, nos transportes coletivos, para os cidadãos com 65 anos ou mais de idade. De fato, este fórum teve um papel importante, no sentido de que seu funcionamento chamava a atenção dos agentes governamentais e da sociedade civil, para a necessidade de se incluir na agenda do governo, reflexões sobre os impactos e as demandas associados ao envelhecimento da população. Todavia, há que se registrar que o mesmo não era paritário e contava com pequena presença da sociedade civil, além de se observarem algumas distorções, como a necessidade de capacitação dos seus conselheiros, visto que, com base na leitura das atas, eles desconheciam não somente sua função (como conselheiros), tanto quanto o papel do referido fórum.

***Desde a criação do Grande Conselho Municipal do Idoso pela Lei Municipal n.º 11.242, de 24/09/1992 até os dias atuais: nasce uma nova era?***

Em outubro de 1992, presenciou-se uma espécie de “refundação” do “Grande Conselho Municipal do Idoso”, em razão da promulgação da Lei Municipal n.º 11.242, de 24/09/1992 (em substituição ao decreto anterior, i.e. o Decreto Municipal n.º 28.096, de 27/9/1989), que o vincula ao Gabinete do Prefeito. Destaque-se ainda que o fato de o mesmo passar a ser regido por uma lei municipal (ao invés de decreto municipal) evidenciava sua maior autonomia, uma vez que não seria mais possível, ao Poder Executivo, extingui-lo.

Com efeito, em caso de se aventar a extinção desta arena, era preciso que se instalasse uma ampla discussão, na Câmara Municipal de São Paulo, à qual caberia deliberar sobre essa questão. Ademais, reitera-se o caráter democrático desta norma, em razão de a mesma destacar a competência do “Grande Conselho Municipal do Idoso” para participar do processo decisório de políticas públicas, podendo o mesmo não somente propor políticas e atividades de proteção e assistência aos idosos, mas também receber reivindicações e denúncias do movimento organizado e encaminhá-las para os canais competentes, solicitando maiores apurações.

Também se insistiu na sua responsabilidade com relação a criar condições de resgate da memória do idoso e de sua experiência no âmbito dos movimentos sindical, político, cultural etc., tanto quanto com relação a recomendar normas de funcionamento de asilos ou casas de repouso, que atendam à população idosa, acompanhando e avaliando o seu cumprimento.

Quanto a sua estrutura administrativa - segundo a lei que o instituiu, bem como o regimento geral que regulava sua atuação -, o “Grande Conselho Municipal do Idoso” mantinha uma estrutura muito parecida com aquela que fora estabelecida no decreto imediatamente anterior, isto é, permaneciam a Assembleia Geral, as Assembleias Regionais, o Conselho de Representantes de Idosos, as Comissões de Trabalho e a Secretaria Executiva.

A Assembleia Geral corresponde a sua instância máxima e soberana de deliberação e tem função de determinar ou reavaliar políticas, programas e projetos recomendados pelo Conselho, além de coordenar/organizar, a cada dois anos, a eleição dos conselheiros societais, os quais ocuparão os cargos no Conselho de Representantes e na Secretaria Executiva.

Ela é composta de pessoas idosas (acima de 60 anos) eleitas para serem conselheiros, residentes no município de São Paulo, individualmente ou organizadas em entidades, além de indivíduos e entidades convidadas, representantes da Administração e demais interessados. Com referência às Assembleias Regionais, elas são instâncias regionais do “Grande Conselho Municipal do Idoso”, estão localizadas nas 5 (cinco) regiões da cidade (Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro) e são compostas por idosos.

Quanto ao Conselho de Representantes, ele é composto por 30 idosos titulares, eleitos nas Assembleias Regionais, oriundos da sociedade civil, com direito a voto e à reeleição por uma única vez, sendo respeitada a representatividade de 6 (seis) titulares e de três suplentes para cada uma das regiões da cidade de São Paulo.

Adicionalmente, há 14 representantes governamentais, que fazem parte deste organismo e um representante da Câmara Municipal de São Paulo, sendo que todos eles não têm direito a voto.

Compete ao Conselho de Representantes convocar a Assembleia Geral e as Assembleias Regionais, além de promover o encaminhamento de políticas, programas e projetos recomendados, os quais deverão ser objetos de deliberação da Assembleia Geral.

Observe-se, portanto, a natureza híbrida desta arena (i.e., presença de atores governamentais e societais), sendo relevante mencionar que há uma supremacia dos membros da sociedade civil (30 membros) em relação aos membros governamentais (15 membros). Ademais, há que se notar que a preponderância da sociedade civil, no âmbito desta arena, se revela não somente em razão da superioridade numérica de seus membros, mas também em razão de que somente os conselheiros societais têm direito a voto. Em suma, ao todo, são 45 conselheiros, como resumido no quadro a seguir, valendo reiterar, com relação aos quinze (15) conselheiros originários do governo, que eles não têm direito a voto e são designados e representam diversas secretarias<sup>5</sup>. Há também o representante da Câmara Municipal de São Paulo, o qual tampouco tem direito a voto.

<b>Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo – composição atual</b>					
	<b>Sociedade Civil</b>		<b>Estado</b>		<b>Total</b>
<b>Conselheiros Titulares</b>	<b>30</b>	<b>67%</b>	<b>15</b>	<b>34%</b>	<b>45</b>

Fonte: Quadro elaborado pelos autores, a partir de dados contidos na Lei Municipal n.º 11.242, de 24/09/1992

A Secretaria Executiva do aludido Conselho é constituída por aqueles conselheiros que obtiveram maior número de votos em cada uma das Regiões. Assim, esta secretaria conta com: um Presidente, um Vice-Presidente, um 1º Secretário Executivo, um 2º Secretário Executivo e um Vogal (membro que representa alguma associação/organismo, indicado pelo “Grande Conselho Municipal do Idoso”). Ela tem como objetivo representar o “Grande Conselho Municipal do Idoso” e por ele responder junto a todos os órgãos da Administração, bem como em outras situações que exijam a sua presença.

<sup>5</sup> A seguir, elencam-se as secretarias cujos representantes fazem parte do “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”: Gabinete do Prefeito, da Saúde, do Esporte, Lazer e Recreação, da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão, Desenvolvimento Urbano, dos Transportes, de Assistência e Desenvolvimento Social, da Cultura, dos Serviços e Obras, da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMT), Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), Instituto da Previdência Municipal de São Paulo (IPREM) e o Corpo Municipal de Voluntários (CMV).

Finalmente, têm-se as Comissões de Trabalho, cuja função é elaborar e sugerir ações de programas específicos, conduzir estudos e formular diagnósticos, veiculando informações sobre a condição do idoso e sobre a atuação deste conselho. As Comissões de Trabalho são compostas por membros do Conselho de Representantes, idosos participantes das Assembleias e pessoas e entidades governamentais e privadas, especialmente convidadas.

Ademais, com base na consulta de atas e outros documentos, relativos a este período, constatou-se a persistência de algumas disfunções com relação às dinâmicas e às formas de atuar deste organismo, valendo destacar que o principal desafio que ele enfrenta para influenciar o processo de políticas públicas é o despreparo dos conselheiros sociais que o integram, o que evidencia, conseqüentemente, a necessidade de prover-lhes capacitação. Registre-se, ainda, outras disfunções observadas nas reuniões do Conselho dos Representantes e da Assembleia Geral, que são bastante confusas e dispersas. De fato, em certas ocasiões, não há uma pauta definida. Em outras, apesar de existir uma pauta, ela é desrespeitada com frequência, uma vez que se percebe que alguns temas que são abordados e discutidos nas reuniões não constam da referida pauta.

Debatem-se também muitos assuntos de menor importância (ex.: rixas entre conselheiros), em meio a assuntos de relevância (Jogos Municipais de Idosos, Fundo Municipal do Conselho, Atualização da Carta do Idoso etc.), o que sugere a ausência de um senso de prioridade. Ademais, e ainda no que concerne às reuniões (do Conselho dos Representantes e da Assembleia Geral), não se segue um ritual que oriente a concessão ordenada da palavra aos conselheiros e nem regras com relação ao tempo de fala de cada um. Por conta disso, muitos conselheiros se manifestam ao mesmo tempo e o plenário, frequentemente, não consegue encaminhar conclusões claras e precisas sobre os temas em debate.

Isso permite que alguns membros da Secretaria Executiva direcionem e assumam eventualmente o comando dos trabalhos, desconectando-se das manifestações do plenário (totalidade dos conselheiros) - as quais são desordenadas e indisciplinadas -, deliberando sobre a forma como os temas serão levados às reuniões com a Câmara Municipal de São Paulo.

Na verdade, não parecem evidentes, mesmo na atualidade, os critérios adotados por este Conselho para selecionar as pautas de reunião, a maneira como ele constrói sua agenda e tampouco como evolui o fluxo das decisões tomadas nas várias reuniões, para outras instâncias.

Por fim, observou-se a reduzida participação (e às vezes nenhuma) dos atores governamentais às reuniões, talvez por desestímulo, em razão da desorganização com que os debates são conduzidos ou em razão da ausência de clareza, como mencionado anteriormente, sobre a forma como serão encaminhadas, para outras alçadas, as decisões tomadas nas várias reuniões. No que concerne à necessidade de qualificação dos conselheiros societais, é sabido que logo após a ocorrência de eleições dos conselheiros societais, a Secretaria dos Direitos Humanos e Cidadania oferece um curso, com o fim de prepará-los para atuar neste fórum. Entretanto, nota-se a ausência elevada de seus integrantes, sobretudo dos membros societais do aludido Conselho.

Cabe ainda mencionar que, ao longo desta etapa, i.e., de outubro/1992 até os dias atuais, surgiram algumas legislações e políticas que contemplavam o tema da pessoa idosa. Primeiramente, note-se a Constituição Federal Brasileira, vigente neste período, que tem caráter pioneiro, em relação às outras cartas magnas brasileiras, no que tange a abordar o tema dos idosos, garantindo-lhes direitos.

Neste particular, ela se constitui em marco importante para a população idosa, visto que assegurou a este grupo, o direito à vida digna e à cidadania, como consta no seu artigo 230. Na sequência, vale citar algumas políticas criadas neste momento, a saber: a Política Nacional do Idoso (1999), o Estatuto do Idoso (2003), a Política Nacional de Saúde do Idoso (2006), dentre outros.

Certamente, o surgimento destas políticas reforçaram a necessidade e a adequação da incorporação de pautas que contemplassem as questões decorrentes do envelhecimento, na agenda dos governos (municipais, estaduais, federais) e, assim, provavelmente, ajudaram a reiterar a legitimidade do “Grande Conselho Municipal do Idoso”.

Todavia, como mencionado por alguns autores, nos tópicos anteriores – tais como: Camarano e Pasinato, 2004; Gardner, 2006; Alves e Vianna; 2010; Fernandes e Soares, 2012; Andrade *et al.*, 2013; Alcântara e Giacomini, 2013; Martins, 2016; dentre outros -, é notório que um dos grandes desafios contemporâneos não somente deste organismo, como também do Estado e da sociedade brasileira, consiste em materializar as referidas orientações protetivas da pessoa idosa.

### **Considerações Finais**

A fim de melhor entender os desafios enfrentados pelo Conselho Municipal do Idoso de São Paulo, ao longo de sua trajetória, para influenciar o processo de políticas públicas, os autores deste artigo se empenharam primeiramente, em identificar o conjunto de leis, decretos, regimentos internos, relatórios, artigos, teses etc. que dispuseram sobre o tema do idoso e sobre este organismo. Na sequência, buscaram cotejar tais normas com as práticas adotadas em suas reuniões (não somente aquelas práticas observadas a partir da presença dos autores, mas também aquelas práticas relatadas nas atas de reuniões disponíveis para consulta). Ademais, eles também tiveram que se dedicar à leitura de várias atas de reuniões (tanto as de períodos anteriores como algumas mais recentes), bem como se dispuseram a acompanhar 9 (nove) reuniões ocorridas entre 2015 e início de 2016.

Do ponto de vista normativo, a história do “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo” é permeada pela existência de 3 (três) decretos: Decreto Municipal n.º 20.554, de 19/12/1984 (Mario Covas); Decreto Municipal n.º 25.698, de 6/4/1988 (Jânio Quadros); Decreto Municipal n.º 28.096, de 27/9/1989 (Luiza Erundina) e 1 (uma) lei, i.e., a Lei Municipal n.º 11.242, de 24/09/1992. É, portanto, uma trajetória de crescente autonomia e empoderamento da sociedade civil, a qual foi ganhando, por conta destas normas, autorização progressiva para assumir posição de protagonista na defesa da causa das pessoas idosas, na cidade de São Paulo.

Claro está que esta autonomia foi alcançada, paulatinamente, na medida em que surgiram no cenário brasileiro, legislações, políticas e programas governamentais que reconheciam os direitos da população idosa.

Conseqüentemente, a evolução acima mencionada, do contexto normativo, concorreu para ajudar no reconhecimento e na consolidação institucional do “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo”, como órgão representativo das demandas do segmento idoso paulistano.

Desse modo, e de acordo com a periodização aqui proposta, na primeira fase (1984-setembro/1992), nota-se a existência, na cidade de São Paulo, de um organismo, nos moldes conselhistas, que se dedica a pensar a questão do idoso. Este organismo é regulado por vários decretos, os quais por si só, deixam evidente o caráter tênue e frágil de sua existência.

Ademais, percebe-se que o tema do envelhecimento ainda não tinha ingressado, de fato, na agenda governamental. Todavia, a existência deste fórum, neste momento, é de grande importância, pois funciona como alerta de que está em curso um processo de envelhecimento da população brasileira, chamando a atenção para os prováveis desdobramentos dessa tendência.

Na segunda fase (outubro/1992 - até os dias atuais), o “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo” passa a ser regido por uma lei municipal. Como sugerido, do ponto de vista institucional, goza de maior autonomia, reconhecimento e maior legitimidade. Neste momento, quando afloram as legislações, políticas e programas que contemplam o tema do idoso, as questões e debates relativos às demandas e direitos deste segmento já começavam progressivamente, a fazer parte da agenda dos governos. Todavia, resta claro que um dos maiores desafios do conselho é a busca por materialização das orientações protetivas da pessoa idosa.

Ademais, reitera-se outro grande desafio que o “Grande Conselho Municipal do Idoso de São Paulo” enfrenta, presente desde os seus primórdios, o qual diz respeito a sua capacidade para influenciar efetivamente o processo de políticas públicas. Neste caso, saliente-se o despreparo de seus conselheiros (sobretudo dos societários), pois parece que eles desconhecem o escopo de sua função. Há ainda outras disfunções, no âmbito deste organismo, a saber: as reuniões do referido conselho são muito dispersas e confusas e não são evidentes os critérios adotados para eleger as pautas destas reuniões e tampouco como este conselho constrói sua agenda e define o fluxo de encaminhamento das decisões tomadas nas várias reuniões.

Conseqüentemente, apesar do desafio de continuar a perseguir a implementação de legislações, políticas e programas - o qual deve permanecer e persistir por muitas décadas à frente - revela-se absolutamente necessário que se empreendam ações para promover a capacitação dos conselheiros (sobretudo dos societais). Urge, por exemplo, explicar-lhes suas atribuições e responsabilidades no âmbito deste lócus, tanto quanto o papel desta arena, sendo igualmente importante esclarecer que o incremento na sua qualificação pode vir a ter reflexos positivos na efetividade deste conselho.

Assim, é fundamental que os conselheiros societais sejam submetidos a treinamentos, os quais também irão contribuir para aumentar sua cultura política, diminuindo sua vulnerabilidade em relação aos seus interlocutores do Executivo, do Legislativo, além de representantes de outros setores da sociedade. Por conta disso, e no que concerne a esta questão, sugere-se que se institua a obrigatoriedade de sua participação em cursos de capacitação para conselheiros, destacando-se que, sem a devida compreensão do seu papel, neste organismo, dificilmente eles poderão se tornar sujeitos da política (ao invés de objeto da política), exercer efetivo controle social das ações conduzidas pelo Estado e colaborar para que esta arena assuma sua função estratégica e propositiva no contexto das políticas públicas voltadas para a defesa e os direitos do idoso.

## Referências

- Alcântara, A.O., & Giacomini, K.C. (2013). Fundo Nacional do Idoso: Um Instrumento de Fortalecimento dos Conselhos e de Garantia de Direitos da Pessoa Idosa. São Paulo (SP): PUC-SP: *Revista Kairós Gerontologia*, 16(1), 143-166. URL: <http://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/19779/14671>.
- Alves, V.P., & Vianna, L.G. (2010). Políticas públicas para a educação gerontológica na perspectiva da inserção social do idoso: desafios e possibilidades. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 18(68), 489-510.
- Andrade, L.M., Sena, E.L.D.S., Pinheiro, G.M.L., Meira, E.C., & Lira, L.S.S.P. (2013). Políticas públicas para pessoas idosas no Brasil: uma revisão integrativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(12), 3543-3552.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo (SP): Edições 70. (Ed. revista e ampliada).
- Barroso, A.E.S. (2007). *Trajatória dos Fóruns Regionais de Cidadãos Idosos e do Interfórum do Cidadão Idoso: um sujeito coletivo em movimento. 1995-2005*. (178p.). Tese de doutorado em Serviço Social. São Paulo (SP): Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

São Paulo. (1984). *Decreto Municipal n.º 20.554, de 19 de dezembro de 1984*. Dispõe sobre criação, junto ao Gabinete do Prefeito, do Conselho Municipal da Condição do Idoso, e dá outras providências.

Brasil. *Lei n.º 10.741, de 1º de Outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

Brasil. *Lei n.º 8.842, de 4 de Janeiro de 1994*. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.

Brasil. Ministério da Saúde. *Portaria GM n.º 2.528, de 19 de outubro de 2006*. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSI).

Camarano, A.A., & Pasinato, M.T. (2004). Envelhecimento populacional na agenda de políticas públicas. In: Camarano, A.A. *Os novos idosos brasileiros. Muito além dos 60?*, 253-292. Rio de Janeiro (RJ): Ipea.

Camarano, A., & Kanso, S. (2010). Como as famílias brasileiras estão lidando com idosos que demandam cuidados e quais as perspectivas futuras? In: Camarano, A. (Org.). *Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?*, 93-122. Rio de Janeiro (RJ): Ipea.

Carvalho Filho, E.T., & Papaleo Netto, M. (2005). *Geriatrics: Fundamentos, Clínica e Terapêutica*. (2ª ed.). São Paulo (SP): Atheneu.

Concone, M.H.V.B., Lopes, R.G.C., Oliveira, B., Côrte, B., Nobrega, O.T. & Alves, V.P. (2014). Como gostaria de ser cuidado na velhice? Opiniões dos Conselheiros Municipais de Saúde da Região Metropolitana de São Paulo. *Revista Tempus: Actas de Saúde Coletiva*, 8(3), 109-123.

Fernandes, M.G., & Santos, S.R. (2007). Políticas públicas e direitos do idoso: desafios da agenda social do Brasil contemporâneo. *Achegas.net – Revista de Ciência Política*, 34, 49-60. Recuperado em 03 fevereiro, 2016, de: [http://www.achegas.net/numero/34/idoso\\_34.pdf](http://www.achegas.net/numero/34/idoso_34.pdf).

Fernandes, M.T.O., & Soares, S.M. (2012). O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. São Paulo (SP): *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 46(6), 1494-1502. Recuperado em 03 fevereiro, 2016, de: <http://dx.doi.org/10.1590/S0080-62342012000600029>.

Fundo de População das Nações Unidas. (UNFPA) (2012). *Envelhecimento no Século XXI: Celebração e Desafio*. Recuperado em 01 outubro, 2015, de: [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Portuguese-Exec-Summary\\_0.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Portuguese-Exec-Summary_0.pdf).

Gardner, P.J. (2006). Envelhecimento saudável: uma revisão das pesquisas em Língua Inglesa. Porto Alegre (RS): *Revista Movimento*, 12(2), 69-92. Recuperado em 03 fevereiro, 2016, de: <http://www.seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/2906>.

IBGE (2010a). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico: Brasil (2010)*. Recuperado em 03 fevereiro, 2016, de: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>.

IBGE (2010b). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2013). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. (2013)*. Recuperado em 03 fevereiro, 2016, de: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/>.

- Martins, A.E. (2016). *Mediação Familiar para Idosos em Risco: Mapeamento de uma Prática da Promotoria de Justiça Cível do Foro Regional de Santo Amaro*, 2016. (130p.). Dissertação de mestrado em Gerontologia Social. São Paulo (SP): Programa de Estudos Pós-Graduados em Gerontologia/FACHS/Pontifícia Universidade São Paulo (PUC-SP).
- Minayo, M.C.S. (1997). A vida e a saúde do idoso na sociedade global e pós-industrial. *Arquivo de Geriatria e Gerontologia*, 4(2), 169-181.
- Minayo, M.C.S. (2006). Visão antropológica do envelhecimento humano. In: Minayo, M.C.S. e colabs. *Velhices: reflexões contemporâneas*, cap. 5, 47-59. São Paulo (SP): SESC/PUC-SP.
- Moura, E.S. (1992). *Relatório elaborado pela Presidência do Conselho Municipal da Condição do Idoso sobre atividades e trabalhos empreendidos durante 1992*. (mimeo).
- Neto, A.F.S. (2013). Conquistas do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. In: Muller, N. P., & Parada, A. (Orgs.). *Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: repertórios e implicações de um processo democrático*. Brasília (DF): Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 150-155.
- Oliveira, B.de, Concone, M.H.V.B., Lodovici, F.M.M., Lopes, R.G.da C. (2014). *Atenção à Saúde do Idoso: Políticas públicas e “saber local”*. Vitória (ES): *Argumentum*, 6, 190-207.
- Tahan, J., & Carvalho, A.C.D. (2010). Reflexões de idosos participantes de grupos de promoção de saúde acerca do envelhecimento e da qualidade de vida. *Saúde e Sociedade*, 19(4), 878-888.
- Uchôa, E., Firmo, J.O.A., & Lima-Costa, M.F.F. (2002). Envelhecimento e saúde: experiência e construção cultural. In: Minayo, M.C., & Coimbra Júnior, C.E.A. (Orgs.). *Antropologia, saúde e envelhecimento*, 25-35. Rio de Janeiro (RJ): Fiocruz.
- Viude, A. (2009). Envelhecimento, cultura e sociedade. São Paulo (SP): PUC-SP. *Revista Kairós Gerontologia*, 12(Número Especial 4, “Graduação em Gerontologia: desafios e perspectivas), 59-70. URL: <http://revistas.pucsp.br/index.php/kairós/article/view/2528/1612>.
- What If: You Are Still Alive in 2100? *World Economic Forum Annual Meeting*. Davos-Klosters, Switzerland. Recuperado em 03 de fevereiro, 2016, de: <http://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2016/sessions/what-if-you-are-still-alive-in-2100>.

Recebido em 15/02/2016

Aceito em 30/03/2016

---

**Cíntia Möller Araujo** – Professora Adjunta do Curso de Graduação de Administração e do Curso de Mestrado de Gestão em Políticas e Organizações Públicas da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

E- mail: [cintiamolleraraujo@terra.com.br](mailto:cintiamolleraraujo@terra.com.br)

**Priscila Bitener** – Discente do Curso de Graduação de Administração da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

E-mail: pri\_bitener@hotmail.com