

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

*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*

Cíntia Möller Araujo  
Priscila Bitener

**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-claves:** Ancianos; Consejo de Políticas Públicas; Políticas Públicas.

**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.

**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.*

## **Introducción**

El envejecimiento de la población es una de las tendencias más obvias en el siglo XXI. Analizado o fenómeno por esa perspectiva es importante reconocer que la tendencia tendrá desdoblamientos a mediano y largo plazo, en los más diversos campos de la sociedad contemporánea.

Sobre este tema hay que destacar el informe "Envejecimiento en el Siglo XXI: Celebración y Desafío", publicado en el 2012 por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en conjunto con la *HelpAge International*<sup>1</sup>. El informe reafirma que el envejecimiento de la población es una realidad indiscutible, que ocurre en todas las regiones del mundo, en diversos países, con diferentes niveles de progreso económico, siendo evidente que ese proceso se manifiesta mucho más rápidamente en los países en desarrollo (Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2012).

En Brasil, a pesar de que la preocupación con los problemas derivados del envejecimiento de la población es algo relativamente reciente, no hay como ignorar que el contingente de ancianos crece y presenta tasas bastante altas. Según los datos de la Encuesta Nacional de Muestra de Domicilios, 2013, los ancianos ya corresponden al 13% de la población brasileña.

---

<sup>1</sup> La *HelpAge International* es una organización no gubernamental (ONG) que auxilia a los ancianos en la reividincación de sus derechos, buscando también protegerlos de la discriminación y de la pobreza, para que puedan llevar una vida activa, saludable, seguros y con dignidad.

Así, el país ya forma parte del grupo de naciones en las que el segmento de personas ancianas presenta uno de los crecimientos más acelerados en el contexto mundial (PNAD, 2013). En ese sentido, según el último Censo Demográfico Brasileño, realizado en el 2010, la expectativa para el siglo XXI, más exactamente para el año 2025, es que Brasil tendrá la sexta mayor población anciana en el mundo, con aproximadamente 32 millones de personas incluidas en este grupo.

Con efecto, desde 1970 se verifica que el número de ancianos en Brasil viene creciendo, en términos proporcionales, más que cualquier otro segmento de edad en el país. Sobre ese particular, es importante recordar que en la década del 70 la expectativa de vida al nacer era de 53,5 años, mientras que en la actualidad la expectativa supera los 75 años. En lo que respecta a las previsiones, se indica que en el año 2041 la edad media del brasileño podrá alcanzar los 80 años (Brasil, IBGE, 2010).

De esta manera, como lo menciona Camarano (2010), Brasil no es un país de jóvenes y en las próximas décadas deben ocurrir cambios relevantes en la pirámide de edad brasileña, que tenderá a una inversión, ya que los *baby boomers* están envejeciendo y volviéndose *elderly boomers*. En consecuencia, el objeto de los estudios demográficos también tenderá a privilegiar el grupo de personas ancianas. Eso revela que es de extrema importancia identificar cuáles son las acciones emprendidas y articuladas por los gobiernos y la sociedad civil para promover la defensa de los derechos e intereses de este grupo y que instrumentos democráticos buscan realizar estas acciones.

De hecho, en este nuevo contexto en el que se trabaja con una transición significativa en la estructura de edad de la población brasileña, entendemos que el Estado cumple un papel estratégico en la reflexión sobre el conjunto de directrices necesarias para atender esta nueva realidad. Además, creemos que en una sociedad democrática, donde se reconoce la importancia de la inserción del ciudadano en la construcción de políticas públicas, es fundamental contar con su participación para construir, al lado de los agentes del Estado, alternativas viables y que respondan a las demandas de la población anciana.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, hemos decidido elaborar el presente artículo, cuyo objeto de estudio es el "Gran Consejo Municipal de los Ancianos de San Pablo", con el propósito de identificar algunos de los principales retos que ha enfrentado este órgano para influir en el proceso de políticas públicas.

Para esa finalidad, optamos por recopilar una abundante literatura sobre el tema de los ancianos, al tiempo que buscamos rescatar la trayectoria de este foro, compilando las normas que han orientado su actividad, además de documentos, informes, observaciones, entre otros, que permitan conocer su dinámica de funcionamiento, composición, límites de acción, etc., a lo largo del tiempo.

## Referentes Teóricos

### *Envejecimiento & Políticas Públicas*

Para los propósitos de este trabajo, se denomina población anciana al grupo de personas con 60 años de edad o más, conforme a lo establecido en la Política Nacional de Ancianos (1994) y por el Estatuto de los Ancianos (2003). A este respecto, se debe considerar también la heterogeneidad de este grupo de edad, integrado por personas con edades que van desde los 60 hasta los 100 años, para los cuales no bastan políticas públicas generalistas. De hecho, este segmento de la población presenta características diferentes con relación a su edad, sexo, etnia, salud, renta etc., no recomendándose su estandarización (Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2005-2012).

Además, como se destacó en algunas leyes y directrices reguladoras brasileñas más recientes (tales como: Política Nacional de Ancianos, 1999; Estatuto de los Ancianos, 2003; Política Nacional de Salud de los Ancianos, 2006, entre otros), el envejecimiento es un derecho de todos, siendo esta una etapa natural de la vida. Sobre ese punto en especial, el artículo 8º, del Estatuto de los Ancianos (2003), creado por la Ley n.º 10.741, 1/10/2003, determina: "*El envejecimiento es un derecho personalísimo y su protección un derecho social, en los términos de esta ley y la legislación vigente*" (Brasil, 2003).

Según el informe "Envejecimiento en el Siglo XXI: Celebración y Desafío", publicado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en el 2012, habían, en 1950, 205 millones de personas con 60 años o más en el mundo. En el 2012, el contingente de personas ancianas aumentó a casi 810 millones y se prevé que en menos de 10 años, este grupo de personas alcanzará el billón.

Se trata, pues, de una nueva situación, en la que se asiste a un proceso acelerado de envejecimiento de la población global, en el cual las tasas de fecundidad y mortalidad infantil decaen y las de longevidad aumentan. En el contexto de este nuevo paradigma se imponen desafíos sociales, políticos, económicos y culturales a los individuos, a las familias, a los gobiernos, a las sociedades e incluso a la comunidad global, como señala el propio Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, en el citado Informe, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

En paralelo, tal como se ha reiterado en el "Foro Económico Mundial de Davos/ (2016)", en sesión especial titulada "*What if you are still alive in 2050*", es necesario un esfuerzo global conjunto para realinear la sociedad del siglo XXI a las nuevas realidades demográficas.

Con efecto, es esencial que todos los actores que participan (gobierno, sector privado, movimientos sociales, comunidades y familias) se preparen para convivir, interactuar y buscar incluir correctamente un creciente número de personas ancianas. En el mismo sentido, es urgente que sea invierta en la ejecución de reformas políticas, económicas y sociales necesarias para la adaptación de las sociedades a un mundo en envejecimiento y que se alerte a las nuevas generaciones para el crecimiento de la expectativa de vida y sus consecuencias. (*World Economic Forum Annual Meeting – Davos, 2016*).

Para Minayo (1997), este cambio en la demografía global, resultante de la expansión del contingente de ancianos, está relacionada con varios factores tales como: mayor control de muchas enfermedades infectocontagiosas y potencialmente fatales, especialmente desde el descubrimiento de los antibióticos, de agentes inmunobiológicos y de las políticas de vacunación masiva, además de la ampliación de las redes de suministro de agua y alcantarillado, del incremento de la cobertura de atendimento a los servicios básicos de salud; de la urbanización acelerada, de los cambios en los procesos productivos, entre otros. En publicación posterior, Minayo (2006) insiste en afirmar que, en el Brasil, el proceso acelerado de cambio demográfico tiene desdoblamiento en varios campos, causando una profunda ruptura cultural, en un país acostumbrado a valorar prioritariamente a los niños y a los jóvenes.

De esta manera, debido al crecimiento rápido e intenso observado en el segmento de los ancianos, en el período comprendido entre 1960 y 2025 Brasil deberá pasar de la posición 16 a la sexta, en términos de contingente de población anciana (Brasil, 2006; Carvalho Filho y Papaleo Netto, 2005; Uchôa y col., 2002).

En alusión al tema, Fernandes y Santos (2007) también señalan el hecho de que ya en 1994, el Banco Mundial, en algunos de sus informes, utilizaba la expresión "la crisis de la vejez", para expresar el aumento de la expectativa de vida en los países en desarrollo (incluyendo al Brasil en este grupo), agregando que la intensificación de esta tendencia amenazó con poner en peligro no sólo la seguridad económica de los ancianos, como también el desarrollo económico de esos países. Además, los autores advierten que el envejecimiento de la población está inter-relacionado con innumerables campos, siendo los más relevantes los de la previdencia social y de la salud. Según estos autores, en relación con el tema de los ancianos, esas áreas se constituyen en los mayores retos tanto para el Estado como para los sectores productivos y para las familias. Finalizan su investigación reiterando que, a pesar de que la atención a las demandas de la población anciana, especialmente en las esferas de la salud y la previdencia social, está garantizada, formal y legalmente, es necesario insistir en la efectividad de las directrices legales existentes, ya que, en la práctica, la actuación institucional ha demostrado ser tímida y limitada a experiencias aisladas.

Gardner (2006, p. 69) menciona que el "envejecimiento de la población y sus consecuencias están recibiendo creciente atención de los gobiernos y académicos en los niveles local, nacional e internacional", agregando que la esperanza de vida en el mundo, y especialmente en Brasil, ha aumentado considerablemente. Sin embargo, tanto Gardner (2006) como Tahan y Carvalho (2010) destacan que en nuestro país el ritmo acelerado de expansión de este grupo de edad no encontró, en contrapartida, el apoyo adecuado del sistema de salud para satisfacer sus demandas. Por último, observan la existencia de vacíos, en lo que se refiere a las políticas de salud, principalmente en relación a las políticas centradas en los ancianos, que son fundamentales para permitir a este segmento un envejecimiento activo y saludable.

De hecho, Tahan y Carvalho (2010, p. 878) también hacen importantes alertas sobre el crecimiento del contingente de la población anciana y citan un ejemplo de acción, el programa "Estrategia de Salud Familiar - ESF" que, en su opinión, surge "con potencial para concretar la participación de la Comunidad y la integralidad de las acciones". Según los autores mencionados, el programa, que fue instituido en 1994 por el Ministerio de Salud, se propone un enfoque más adecuado para la persona anciana y, así, busca "revertir el modelo de asistencia vigente, el cual hegemónicamente se constituyó en un modelo de asistencia a la salud para acciones individuales y curativas de alto costo, centrada en las consultas médicas".

Sin embargo, mencionan que los propios profesionales de la salud comprometidos con el programa carecen de formación y conocimientos, especialmente en lo que se refiere al ámbito gerontológico.

Fernandes y Soares (2012) reclaman, igualmente, mayores inversiones y recursos para el ámbito de la salud pública en Brasil, debido a que no han acompañado las exigencias derivadas del rápido envejecimiento de la población nacional. Insisten en que el Sistema Único de Salud (SUS) requiere una atención especial, siendo necesario efectivizar las leyes, especialmente las dirigidas a los ancianos, haciéndolas una realidad. De esta manera, según los autores, este es un momento en el que la tercera edad necesita una mayor inversión y una mejor asignación de recursos, siendo fundamental destacar la importancia de la adecuación de estos, debido a las peculiaridades de varias regiones brasileñas.

En el contexto de la legislación brasileña, la temática sobre el envejecimiento tuvo un proceso de maduración a partir de la Constitución Federal de 1988, que constituye un hito importante para la población anciana, ya que nuestra Carta Magna garantiza a este grupo el derecho a una vida digna y a la ciudadanía, como se establece en el artículo 230. Posteriormente, el tema siguió recibiendo gran atención, como lo demuestra la creación de la Política Nacional para los Ancianos, determinada por la Ley n.º 8842, de 4 de enero de 1994. De hecho, la política procura garantizar los derechos sociales de la persona anciana, concebir condiciones para proporcionar su autonomía, integración y participación efectiva en la sociedad (Brasil, 1994). Luego a seguir se impusieron diversas políticas públicas (creación del Consejo Nacional de los Derechos de los Ancianos, 2002; el Estatuto de los Ancianos, 2003; la Política Nacional de Salud para los Ancianos, 2006 etc.), en un intento de resolver los diversos desafíos que genera el envejecimiento de la población. Sin embargo, según lo sugerido por un elenco de autores (Camarano y Pasinato, 2004; Gardner, 2006; Alves y Vianna; 2010; Fernandes y Soares, 2012; Andrade *et al.*, 2013; Alcântara y Giacomini, 2013; Martin, 2016; entre otros), son muchos los obstáculos a superar en el contexto nacional para que sean realizadas esas políticas públicas, con el fin de garantizar los derechos de los ancianos.

En este sentido, Andrade *et al.* (2013) observaron que el envejecimiento brasileño ha ocurrido en medio a serias dificultades de expansión del sistema de protección social para grupos de todas las edades, especialmente para los ancianos.

Con efecto, la investigación realizada por esos autores, centrada en las principales políticas públicas para ancianos en Brasil, alerta para la vulnerabilidad de la estructura de servicios de atención a los ancianos, que es insuficiente para las necesidades de este grupo de edad, lo que evidencia la urgente necesidad de realizar inversiones en este ámbito, teniendo en cuenta los rápidos cambios que se deberán observar en la pirámide demográfica. Además, los autores insisten en que es imperativo que se exija la materialización de varias leyes que garantizan la protección y la observancia de los derechos de los ancianos, destacando que la deficiencia en relación con la realización de estas leyes reafirma la necesidad de más estudios e investigaciones que estimulen a la sociedad a luchar y a reclamar la aplicación de los derechos que protegen a la persona anciana.

Es importante también citar los estudios de Martins (2016), quien en su investigación trata de las prácticas de mediación familiar para los ancianos en situación de riesgo, desarrolladas por la Fiscalía de la Justicia Civil del Foro Regional de Santo Amaro, en San Pablo. En opinión de la autora, estos procedimientos lograron resultados bastante satisfactorios para solucionar los conflictos familiares, que se establecen entre los ancianos y sus familiares. Así, el Estado, por medio de estas prácticas, busca promover la potenciación del papel de los ancianos, de modo que puedan envejecer de forma activa, saludable y con autonomía. Sin embargo, como sugiere la autora, todavía hay un largo camino por recorrer para ampliar los resultados.

Alves y Vianna (2010) también se dedican a investigar el tema de las políticas públicas y su intersección con la cuestión de los ancianos. Concluyen, a partir del análisis de los Proyectos Pedagógicos de un conjunto de escuelas de enseñanza básica y colegios de enseñanza secundaria del Distrito Federal, que la educación sobre gerontología debe hacer parte de las políticas públicas y del currículo escolar. De hecho, en lo que respecta a los proyectos pedagógicos examinados, hay muy pocos contenidos dirigidos a pensar en el tema de la ampliación de la expectativa de vida en la sociedad contemporánea y sus desdoblamientos. Llevando eso en cuenta, los autores creen que la formulación de políticas públicas que fomenten la inclusión de reflexiones sobre el envejecimiento, en los currículos de las escuelas de enseñanza primaria y secundaria, podría estimular la aproximación dentro de las generaciones y el intercambio de experiencias entre los distintos grupos de edad, ayudando a superar los preconceptos, además de contribuir a promover una mayor inserción social de los ancianos, con resultados obvios para el mejoramiento de su calidad de vida.

Con relación a la participación de la sociedad en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas, Concone *et al.* (2014) y Oliveira *et al.* (2014) reconocen, tomando como objeto de estudio el Consejo Municipal de Salud de la Región Metropolitana de San Pablo, que este *locus* es un espacio democrático, donde se acogen las deliberaciones de los ciudadanos, y que se destaca por estimular el intercambio de ideas y opiniones. Por lo tanto, queda claro, en el ámbito de este órgano, que la Comunidad puede contribuir de forma relevante para la formulación de estrategias y para el control de la ejecución de las políticas.

Alcântara y Giacomin (2013) y Camarano y Pasinato (2004), tratan de este tema, es decir, de la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas. Con efecto, al abordar el tema de los Consejos de Ancianos, recuerdan que estos organismos operan como una herramienta para el ejercicio de la ciudadanía, buscando garantizar y, a veces, inclusive ampliar los derechos de los ancianos. Observan que además del Consejo Nacional de los Derechos de los Ancianos (CNDI), Brasil cuenta con Consejos de Ancianos activos en 26 estados, el Distrito Federal y en al menos un 20% de los municipios brasileños. Sin embargo, advierten que para un Consejo ejercer su papel, debe haber un camino de ida y vuelta de la representación política, que es fundamental para la vitalidad y la democratización de estos espacios de participación. En caso de ausencia o debilidad de los representantes del gobierno o de la sociedad civil, todo el colegiado se debilita, no consiguiendo responder adecuadamente a la expectativa de la defensa de los derechos e intereses del ciudadano.

Neto (2013, p. 151), al escribir sobre el Consejo Nacional de los Derechos de los Ancianos, reitera que considera suficiente el conjunto de leyes y normas brasileñas que disponen sobre la persona anciana, puesto que "tenemos una de las legislaciones más completas en ese sentido". Para él, sin embargo, existen algunos obstáculos que deben ser superados, comenzando por la urgente necesidad de efectivizar las legislaciones vigentes y otorgar mayor visibilidad al Estatuto del Anciano. Además, Neto (2013) también recomienda que sean estimuladas acciones educativas, que pueden ser desarrolladas en escuelas y universidades. El autor concluye su reflexión afirmando que la construcción de una nueva visión sobre el envejecimiento es proceso continuo, con un largo camino por delante, siendo muy importante el papel que el Consejo Nacional para los Derechos de los Ancianos puede desempeñar.

Además, Alcântara y Giacomini (2013) reflexionan sobre el compromiso de los movimientos sociales con el tema de los ancianos, añadiendo que tal participación, en general, ha sido muy tímida, especialmente en lo que respecta a los consejos de políticas públicas. Según los autores, a nivel nacional los movimientos sociales en pro de la causa de los ancianos están poco articulados, siendo importante destacar que los casos de mayor articulación se presentan en ciudades grandes y de mediano tamaño. De esta manera, concluyen que es fundamental estimular la inserción de la comunidad en estos espacios de decisión, o sea, en los consejos de las políticas públicas. De hecho, es a partir de la presencia y participación de los actores de la sociedad civil en estos organismos que se conquistan y materializan los derechos y que se realiza el control social, es decir, que se lleva a cabo la supervisión de las medidas adoptadas por el poder público, siendo que todo esto, al final, contribuye a aumentar la eficacia de los consejos, y por qué no, promover el arraigo de la democracia.

Para finalizar, nos remitimos a Viude (2009), quien destaca que la participación de las personas ancianas en los procesos y los contextos políticos contribuye para la potenciación de su papel, reduciendo su vulnerabilidad y dependencia. Así, el anciano pasa a ser reconocido como un individuo autónomo, capaz de defender sus derechos, portador de un comportamiento activo con respecto a su propia vida y a la sociedad. Sin embargo, vale la pena mencionar el llamado de alerta de Barroso (2007), Alcântara y Giacomo (2013) y Camarena y Casinito (2004), que reiteran que los ancianos, especialmente aquellos que integran los organismos dedicados a la defensa de la persona anciana, necesitan asistencia técnica y teórica para ejercer sus prácticas. La ausencia de este apoyo - algunas veces por descuido del Estado, otras por descaso de los propios consejeros, que se niegan a participar de las capacitaciones - colocan a estos actores en una situación vulnerable en relación a los interlocutores gubernamentales y representantes de otros sectores de la sociedad.

## **Procedimientos Metodológicos**

Esta es una investigación caracterizada como cualitativa. Para su realización, fue emprendida, inicialmente, una investigación bibliográfica, por medio de consulta a libros, artículos académicos, tesis y disertaciones.

En un momento posterior, procedimos a la investigación documental destinada, *a priori*, a recopilar las leyes, decretos, normas, informes relativos al tema de las personas ancianas y al "Gran Consejo Municipal de Ancianos de San Pablo".

Luego, iniciamos un trabajo de colecta de las actas de las reuniones del "Gran Consejo Municipal de Ancianos de San Pablo". Esta labor aún está en curso. Los autores de este artículo se turnan cada quince días, y a veces, mensualmente, para buscar ese material en la Secretaría de Derechos Humanos y Ciudadanía de San Pablo, que depende de la disponibilidad de los gestores públicos para fotocopiar las actas de las reuniones de dicho *locus*, que después se les entrega.

En consecuencia, al momento de confeccionar el presente artículo disponemos de las actas de las reuniones desde el 1.989 hasta el 2013. Sin embargo, incluso con respecto a este período pueden ser percibidas omisiones, puesto que no se alcanzó, por ejemplo, a recopilar las actas de todas las reuniones que se produjeron a lo largo de ese tiempo. De esta manera, ha algunos años de los cuales se tienen apenas algunas actas de reuniones disponibles (por ejemplo: cuatro actas de reuniones), mientras que con relación a otros años, se encuentran disponibles un conjunto mayor de actas de reuniones (ocho o nueve actas). Por ese motivo, y también teniendo en cuenta de que tanto la colecta como la sistematización de estos materiales aún se encuentran en curso, resaltamos que se procuró compensar estas carencias con otras alternativas de colecta de informaciones y datos.

Así, paralelamente a los esfuerzos ya mencionados, los autores de este artículo también participaron, en calidad de observadores, de 9 (nueve) reuniones del "Gran Consejo Municipal de los Ancianos de San Pablo", en el período comprendido entre junio de 2015 y marzo de 2016. En esas ocasiones, también trataron de interactuar con el equipo de funcionarios responsables por la gestión del mencionado órgano, con sus asesores (actores públicos y privados) y con los principales dirigentes. De hecho, la presencia de los autores mencionados en estas reuniones concedió la oportunidad de evaluar algunos aspectos importantes, relacionados con el *modus operandi* de este Consejo en la actualidad. Ellos son: procedimientos y normas adoptadas en las reuniones, el proceso de construcción del orden del día de sus reuniones, el proceso de elaboración de su programa de actuación, entre otros. Además, este acompañamiento ayudó a percibir cual es la medida de efectividad de las normas que orientan este organismo.

En lo que se refiere a la lectura sistemática de los documentos, el examen de las transcripciones de las grabaciones de las sesiones del "Gran Consejo Municipal de los Ancianos de San Pablo", de las cuales participaron los autores, así como de sus notas personales relativas a estas reuniones, se utilizó la técnica de análisis de contenido, de Bardin (2011), con el propósito de comprender críticamente el sentido de todo el material recogido, es decir, su contenido manifiesto y latente, las significaciones explícitas y ocultas.

De esa manera, basándose en el análisis de todos los materiales recogidos hasta el momento, se buscó rescatar la trayectoria del "Gran Consejo Municipal de los Ancianos de San Pablo", desde sus orígenes hasta nuestros días, con el fin de poder identificar algunos de los principales retos que viene enfrentando para influir en el proceso de políticas públicas. Para ese propósito, vale la pena recordar que los autores optaron, como se ha mencionado, por el uso de varias técnicas de compilación de datos e informaciones, a saber: la identificación del conjunto de las principales leyes, decretos, reglamentos internos que disponen sobre el tema de los ancianos y sobre este organismo, colecta de actas de reuniones colocadas a disposición por este foro, además de la participación de los autores en algunas reuniones. El uso de tales recursos ayudó en el proceso de construcción de un mejor entendimiento de los variados escenarios en los cuales esta arena estuvo inserida, a lo largo de su existencia (inclusive en lo concerniente a los períodos con relación a los cuales no se dispone de actas de reuniones, o sea, de 1984 a 1988 y del 2014 hasta nuestros días), permitiéndoles, al final, alcanzar su objetivo.

Adicionalmente se propone, en este trabajo, un recorte temporal, que prevé analizar la evolución del Consejo, en dos períodos: a) de 1984 a 1992 y b) de 1992 hasta los días actuales. De hecho, como se verá en los próximos tópicos, existen peculiaridades referentes a los dos periodos sugeridos que justifican nuestra propuesta.

Los resultados de esta investigación serán relatados en el próximo tópico.

## **Análisis de Resultados**

El "Gran Consejo Municipal de los Ancianos de San Pablo" fue instituido en 1992, con fundamento en Ley (Ley Municipal n.º 11.242 del 24/09/1992).

Es un órgano vinculado a la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Alcaldía de San Pablo que, entre otras finalidades, se encarga de proponer políticas y actividades de protección y asistencia a los ancianos, informarlos y orientarlos sobre sus derechos, además de desarrollar campañas educativas junto a la sociedad.

Sin embargo, según los registros legales estudiados por los autores de este trabajo, la existencia de un Consejo institucionalizado, que se ocupe de las personas de mayor edad, en la ciudad de San Pablo, remonta a la década del 80, más precisamente al año de 1984, siendo su creación patrocinada, en la época, por el alcalde Mario Covas.

De esta manera, para los fines del presente estudio, se entiende que la trayectoria de la existencia de un órgano, en los moldes de funcionamiento de los Consejos, que se dedique a pensar sobre la cuestión de los ancianos, en la ciudad de San Pablo, puede ser sistematizada como sigue: a) Desde 1984 hasta septiembre de 1992, cuando se observa el surgimiento de un foro para reflexionar sobre los problemas de los ancianos, que funciona durante los gobiernos de los Alcaldes Mario Covas, Janio Quadros y una parte del gobierno de Luiza Erundina. Este escenario, denominado "Consejo Municipal de la Condición de los Ancianos de San Pablo", puede ser visto como una especie de embrión del actual "Gran Consejo Municipal de los Ancianos de San Pablo", siendo relevante mencionar que en este período, el órgano fue regulado por diferentes decretos municipales; b) de Octubre de 1992 hasta los días actuales, periodo en que se promulga la Ley Municipal n.º 11.242 del 24/09/1992, que dispone sobre el "Gran Consejo Municipal de los Ancianos de San Pablo", otorgándole mayor autonomía.

Asumiendo esta propuesta de sistematización, las reflexiones a seguir expuestas respetarán esta periodización, teniendo en cuenta algunas peculiaridades relacionadas con cada uno de los períodos que, entendemos, deben ser destacadas.

### ***El Consejo de los Ancianos en el Municipio de San Pablo (de 1984 a Septiembre de 1992): el inicio del debate sobre el tema del envejecimiento de la población y sus desdoblamientos***

La creación de un primer órgano, en la ciudad de San Pablo, a la manera de Consejo, destinado a pensar las dificultades de las personas ancianas, se dio en los ochenta y fue patrocinada por el Alcalde Mario Covas.

De esa manera nació, en 1984, el "Consejo Municipal de la Condición de los Ancianos de San Pablo", con base en el Decreto Municipal n.º 20,554, de 19/12/1984, que determinó que esta área sería vinculada al Gabinete del Alcalde, con la función principal de asesorarlo en el establecimiento de directrices y en la adopción de medidas encaminadas a valorar las personas ancianas.

De conformidad con el decreto, era esencial estimular este segmento a participar más eficazmente de la vida de la comunidad, debiéndose, por lo tanto, realizar esfuerzos para promover acciones, buscando su inclusión socio-económico-política.

El "Consejo Municipal de la Condición de los Ancianos de San Pablo" era compuesto de 8 (ocho) actores gubernamentales, 4 (cuatro) actores de la sociedad civil, además de representantes de los partidos políticos que tenían asientos en el Consejo Municipal de San Pablo, siendo que estos últimos sumaron cuatro (4). En resumen, el total de consejeros de este foro era de diez y seis (16), sin contar el voto del Alcalde.

Para mayor claridad ofrecemos la siguiente tabla explicativa:

<b>Consejo Municipal de la Condición de los Ancianos de San Pablo</b> <b>PRESIDENTE: ALCALDE DE SAN PABLO</b>	
<b>8 Consejeros gubernamentales, que proceden de las siguientes Secretarías municipales:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura</li> <li>• Deportes</li> <li>• Higiene y Salud</li> <li>• Representante de la Asesoría Especial del Alcalde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familia y Bienestar Social</li> <li>• Servicios y Obras</li> <li>• Negocios Extraordinarios</li> <li>• Representante del Alcalde (de libre escogencia)</li> </ul>
<b>4 Consejeros de la sociedad civil, procedentes de los siguientes órganos:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio Social del Comercio – SESC</li> <li>• Legión Brasileña de Asistencia – LBA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federación de los Jubilados y Pensionados del Estado de San Pablo</li> <li>• Sociedad Brasileña de Geriatria y Gerontología - SBGG</li> </ul>
<b>Partidos con bloques y asientos en el Consejo Municipal de San Pablo</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Representante - PSDB</li> <li>• 1 Representante - PMDB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Representante - PT</li> <li>• 1 Representante – PTB</li> </ul>

Fuente: Tabla elaborada por los autores, a partir de los datos que figuran en el Decreto municipal n.º 20.554, de 19/12/1984

En cuanto a las reuniones de este órgano, tuvieron una frecuencia mensual. Con respecto al mandato de los consejeros, era de 2 (dos) años, siendo permitida su reconducción al cargo.

Continuando con la lectura del decreto que instituyó el Consejo, fue posible identificar otras pistas valiosas que nos han permitido conocer un poco más respecto de la forma como este escenario se organizó.

En primer lugar, es evidente que este foro gozaba de muy poca autonomía. Para comenzar, cabe destacar que su creación tenía como base un decreto municipal. Por eso, su continuidad dependía de la voluntad del representante máximo del ejecutivo (el Alcalde), que podía extinguirlo sin al menos consultar al poder legislativo o a la sociedad civil.

Además, no existía preocupación por establecer una paridad entre actores gubernamentales y otros actores de la sociedad, una vez que fue notable la supremacía de los miembros del gobierno. Causa extrañeza también la presencia de miembros representantes de la Cámara Municipal de San Pablo (con derecho a voto), órgano legislativo del municipio.

De hecho, estando el foro vinculado al Poder Ejecutivo, la participación de los miembros del Legislativo – en la calidad de consejeros con voto - es considerada inconstitucional por violentar el principio de la autonomía de los poderes.

Con relación a la eventual existencia de actas de reuniones referentes al periodo de vigencia del Decreto Municipal n.º 20.554 de 20/12/1984, así como de un regimiento que ordenase la actuación de este organismo, infelizmente, a pesar de los esfuerzos emprendidos, nada fue encontrado.

Sin embargo, fue descubierto importante informe, elaborado posteriormente, en 1992, por la presidencia del "Gran Consejo Municipal de Ancianos", que recupera algunos eventos anteriores, o sea, rescata hechos que ocurrieron durante la vigencia de ese Decreto Municipal. Se constató, por ejemplo, que fue durante este período, en el cual Mario Covas lo presidió (de 1984 a 1986), que este foro produjo una de sus principales realizaciones: la primera Carta de los Ancianos de San Pablo.

Además, recordemos que fue durante la gestión de Covas, que estaba al frente de este Consejo, que este organismo llegó a movilizar a un grupo de concejales de la Cámara Municipal de San Pablo para aprobar la ley que estableció la gratuidad, en los transportes colectivos, a todos los ciudadanos a partir de los 65 años de edad.

Así, y pesar de algunos vacíos que revelaban su carácter poco democrático, el "Consejo Municipal de la Condición de los Ancianos de San Pablo" cumplió, en aquel momento, un papel importante, ya que era una especie de embrión que ayudó en el movimiento de llamar la atención para los problemas derivados del aumento de la expectativa de vida de la población y el crecimiento del segmento de los ancianos.

A continuación, siguiendo con las investigaciones y el análisis de las legislaciones que trataran de este Consejo, se identificó el Decreto n.º 25.698 de 06/09/1988, (editado en el mandato del Alcalde Jânio Quadros), el cual introdujo algunas alteraciones relativas a la composición de este escenario. De hecho, tales modificaciones ampliaron sus objetivos, detallándolos, en oposición a la redacción un tanto vaga e imprecisa del decreto anterior, que mencionaba ser importante estimular a los ancianos "...a la participación en la vida de la comunidad"<sup>2</sup>, sin presentar los pormenores en torno a de qué manera alcanzar ese fin.

Así, el nuevo decreto, Decreto Municipal n.º 25.698 de 06/04/1988, explicita algunas de las atribuciones de este *locus*, dispensando mayores énfasis a cuestiones consideradas relevantes para los ancianos, "...relacionadas al bienestar, inclusive la lectura, el atendimento en los hospitales y a los transportes"<sup>3</sup>.

Adicionalmente, fueron excluidos los siguientes miembros: el representante de la asesoría especial del Alcalde, así como los miembros de la Cámara legislativa del municipio (estos últimos, correctamente, en la opinión de los autores del presente artículo).

La exclusión de los miembros del Legislativo se hizo con base en el acogimiento del concepto jurídico del Tribunal de Justicia del Estado, que apuntó la inconstitucionalidad de su participación (con derecho a voto) en organismos colegiados vinculados al Ejecutivo.

Al mismo tiempo, fueron incluidos, en la calidad de consejeros, los representantes de las Secretarías Municipales de Negocios Jurídicos y de Educación.

Por ese motivo, ese Consejo pasó a contar con 13 miembros: 9 consejeros gubernamentales y 4 consejeros oriundos de la sociedad civil, permaneciendo así en la condición de consejo no paritario, pues había supremacía de los integrantes del gobierno.

No fue posible avanzar más en el análisis y evaluación de implicaciones adicionales relativas a la existencia de este *locus* en este periodo, pues no fueron encontrados otros documentos o informes asociados a él.

---

<sup>2</sup> Para mayores detalles, se recomienda la lectura del Decreto Municipal n.º 20.554, de 19/12/1984.

<sup>3</sup> Se recomienda la lectura del Decreto Municipal n.º 25.698, de 6/4/1988.

Siguiendo con la investigación, se descubrió otro decreto, editado por la Alcaldesa Luiza Erundina (1989-1993), el Decreto Municipal n.º 28.096, 27/9/1989, que trataba de regular este Consejo. Así, esta norma determinó el cambio de su nombre, llamándolo el "Gran Consejo Municipal de Ancianos" y vinculándolo a la Secretaría de los Negocios Extraordinarios.

Además, este Decreto promovió modificaciones en la forma de operar en este escenario, la diversificación y la ampliación de su composición, haciéndolo, por lo tanto, más democrático, buscando con ello darle más importancia estratégica.

En el propio texto de la mencionada norma se anuncian las nuevas responsabilidades del Consejo, relacionadas a la proposición de políticas públicas y actividades de protección y asistencia a la población de edad avanzada, destacando que uno de sus focos de acción sería interpretar y expresar los intereses legítimos y las exigencias de los ancianos, recibiendo denuncias del movimiento organizado e incluso aquellas realizadas individualmente.

En este particular se resalta su función de interlocutor de la sociedad, por medio del destaque dado a algunas de sus atribuciones, tales como: desarrollar campañas educativas relacionadas con el tema de los ancianos; informar y orientar a la población de ancianos acerca de sus derechos; recomendar normas para el funcionamiento de los hogares de reposo que los atiendan, creando condiciones para el rescate de la memoria de los ancianos, de su experiencia, en el movimiento sindical, político, cultural etc.

Con respecto a su composición y las normas para su funcionamiento, el "Gran Consejo Municipal de los Ancianos", según el citado Decreto, era compuesto por 42 miembros, siendo 28 representantes del movimiento de los ancianos, elegidos anualmente, y 14 consejeros vinculados a diversas secretarías del municipio.

En este sentido, cabe destacar la supremacía de la representación de la sociedad frente al grupo de consejeros gubernamentales, este hecho sugiere la intención de convertirlo en un órgano más democrático y participativo, en razón de la preponderancia que se le atribuyó a la sociedad civil.

Además, su funcionamiento se apoyaba en una estructura más compleja que la vigente en épocas anteriores, pues tenía por base la existencia de: a) una Asamblea General (compuesta por todas los consejeros gubernamentales y de la sociedad, además de entidades invitadas, invitados individuales, población en general); b) un Consejo de Representantes de los Ancianos (compuesto por todas los consejeros gubernamentales y de la sociedad); c) Comisiones de Trabajo (orientadas para elaborar estudios y diagnósticos sobre temas de interés para los ancianos, pudiendo ser constituidas por asesores gubernamentales y sociales, además de personas invitadas); e) una Secretaría Ejecutiva (compuesta de 5 consejeros, elegidos por el consejo de representantes, cuya función era representar y coordinar la labor del Consejo).

En cuanto a las actas de las reuniones del foro, disponibles y relativos a dicho período (de 1984 a Septiembre de 1992), reiteramos que el material reunido se encuentra en fase de sistematización, puesto que parte de ello aún está siendo entregado por sus gestores.

Aun así, sobre la base de una lectura panorámica<sup>4</sup>, fue posible a los autores de este artículo identificar algunos obstáculos que conspiraron contra su efectividad, en ese momento. Uno de ellos es el relacionado con las quejas por parte de varios de sus miembros con respecto a las ausencias repetidas de consejeros (especialmente los miembros de la sociedad civil) a las reuniones.

Otra dificultad que suele ser anotada en las actas de las reuniones se refiere a la falta de diálogo entre los consejeros, especialmente entre los consejeros sociales de una misma región, que no se comunicaban.

Así, estos asesores, a pesar de reivindicar demandas similares, no conseguían unir fuerzas para encaminar sus propuestas. También se percibe que la mayoría de los consejeros no alcanzaba a identificar y priorizar los temas centrales que deberían ser abordados y discutidos en este ámbito, lo que evidenciaba la necesidad de proporcionarles la formación necesaria para mejorar la calidad de su participación, teniendo así mayores posibilidades de contribuir a la consolidación de este Consejo.

---

<sup>4</sup> Se trata de una lectura preliminar y rápida del texto, cuyo objetivo es tener una idea general del contenido e identificar las principales cuestiones abordadas.

De esta manera, a pesar de la mencionada norma (i.e., Decreto Municipal n.º 28.096, de 27/09/1989) intentar dar un enfoque más técnico y democrático a este *locus*, con el objetivo de incrementar su papel propositivo (especialmente en términos de su función de formulador y crítico de políticas públicas), fue notorio, por otro lado, que el alcance de este objetivo era obstaculizado por la falta de preparación de sus miembros (principalmente aquellos provenientes de la sociedad civil) para actuar como consejeros, ya que muchos desconocían los objetivos de su función, así como el papel del Consejo.

Además, con respecto a los derechos de los ancianos, vale recordar algunos rasgos típicos de esta fase, resaltándose, para los fines del presente artículo, que el periodo analizado se extiende de 1984 a septiembre de 1992.

Así, *a priori*, debe señalarse la promulgación de la Constitución Federal en 1988. La propia Política Nacional para los Ancianos e incluso el Estatuto de los Ancianos son posteriores a este período, siendo que la primera data de 1999 y la segunda de 2003.

Por lo tanto, se concluye que durante la etapa aquí considerada (es decir, de 1984 a Septiembre de 1992), todavía no había ninguna disposición legal de relevancia nacional, con excepción de la Constitución Federal brasileña que había sido recientemente aprobada, que tratara de los derechos de los ancianos, lo que revela que el problema del envejecimiento de la población era aún de poca visibilidad en la sociedad brasileña.

Por esta razón es de gran importancia la existencia de este órgano en el municipio de San Pablo, puesto que cumplía la función de pensar la cuestión de los ancianos, actuando tanto para alertar al Estado como a la propia sociedad sobre los impactos sociales, políticos, económicos y culturales resultantes del crecimiento del número de ancianos.

Otra importante cuestión, relacionada con el funcionamiento del Consejo Municipal del Anciano, en la mencionada etapa, se relaciona con el hecho de que el mismo fue regulado, a lo largo de este período, por decretos.

Sobre este particular, cabe señalar el carácter frágil de los decretos, cuya duración dependía de la voluntad del representante del ejecutivo (en estas circunstancias, el Alcalde), que podía extinguir este foro, ¡sin al menos consultar al Poder Legislativo ni tampoco a la sociedad civil!

Las observaciones anteriores demuestran un escenario poco sensible con respecto a la cuestión del envejecimiento de la población y también advierten sobre la escasa preparación institucional, en aquel momento, para tratar la cuestión de los ancianos.

Aun así, es decir, delante de un contexto de esta naturaleza, se reitera el carácter protagónico del Consejo, dedicado a pensar el tema de las personas de edad avanzada, en San Pablo.

Sobre ese punto, en particular, vale la pena mencionar que el Consejo llegó a elaborar una "Carta de los Ancianos de San Pablo" (incluso antes de la existencia del Estatuto del Anciano) que sensibilizó a la Cámara Municipal de San Pablo, logrando la aprobación de la gratuidad, en los transportes colectivos, a todos los ciudadanos a partir de los 65 años de edad. De hecho, este foro cumplió un papel importante, en el sentido de que su funcionamiento llamaba la atención de los agentes del gobierno y la sociedad civil, sobre la necesidad de incluir en la agenda de gobierno reflexiones sobre los impactos y las exigencias asociadas con el envejecimiento de la población.

Sin embargo, hay que registrar que el Consejo, durante la mayor parte de este periodo, no era paritario y contaba con pequeña presencia de la sociedad civil, además de observar algunas distorsiones, como la necesidad de capacitación de sus consejeros, teniendo en cuenta que, con base en las lecturas de las actas, algunos desconocían no solamente su función (como consejeros), sino el papel del referido foro.

### ***Creación del Gran Consejo Municipal de los Ancianos por la Ley Municipal n° 11.242 del 24/09/1992: nace una nueva institucionalidad***

En octubre de 1992 se produjo una especie de "refundación" del "Gran Consejo Municipal de los Ancianos", con motivo de la promulgación de la Ley Municipal n.º 11.242 del 24/09/1992 (sustituyendo el anterior decreto), que lo vinculó al Gabinete del Alcalde.

Hay que destacar el hecho de que el Consejo comenzó a ser regido por una ley municipal (en lugar de un decreto municipal), lo que puso de manifiesto su mayor autonomía, pues no sería más posible su extinción con la sola voluntad del Ejecutivo.

Con efecto, en el caso de plantear su extinción, era necesario que se instalara un amplio debate, en la Cámara Municipal de San Pablo, a la cual cabría deliberar sobre esta cuestión.

Además, se reitera el carácter democrático de esta norma, por razón de la misma destacar la competencia del "Gran Consejo Municipal de Ancianos" para participar en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas.

Con efecto, el Gran Consejo no sólo podía proponer políticas y actividades de protección y asistencia a los ancianos, sino también recibir reivindicaciones y denuncias del movimiento organizado y encaminarlas a los canales competentes, solicitando mayores investigaciones.

También se insistió en la responsabilidad de crear condiciones de rescate de la memoria de los ancianos y de su experiencia en el contexto de los movimientos sindical, político, cultural etc., así como con relación a la necesidad de recomendar normas de funcionamiento de asilos o hogares de reposo, que atiendan a la población de ancianos, acompañando y evaluando su cumplimiento.

En cuanto a su estructura administrativa, según la ley que lo instituyó, así como el reglamento general que regulaban su situación -, el "Gran Consejo Municipal de Ancianos" mantenía una estructura muy similar con aquella que fue establecida en el decreto inmediatamente anterior, es decir, permanecían la Asamblea General, las Asambleas Regionales, el Consejo de Representantes de los Ancianos, las Comisiones de Trabajo y la Secretaría Ejecutiva.

La Asamblea General corresponde a su máxima y soberana instancia de deliberación y tiene la función de determinar o reevaluar políticas, programas y proyectos del Consejo, además de coordinar/organizar, a cada dos años, la elección de consejeros sociales, los cuales ocupan los cargos en el Consejo de Representantes y en la Secretaría Ejecutiva. Ella se compone de personas (mayores de 60 años), residentes en el municipio de San Pablo, individualmente u organizadas en entidades, además de los individuos y entidades invitadas, representantes de la administración y otros interesados.

Con referencia a las Asambleas Regionales, estas son instancias regionales del "Gran Consejo Municipal de Ancianos", están ubicadas en 5 regiones de la ciudad (Norte, Sur, Este, Oeste y Centro) y están conformados por ancianos.

En cuanto al Consejo de Representantes, está compuesto por 30 ancianos titulares, elegidos en las asambleas regionales, procedentes de la sociedad civil, con derecho a voto y a la reelección por una única vez, siendo respetada la representatividad de seis titulares y tres suplentes para cada una de las regiones de la ciudad de San Pablo.

Además, hay 14 representantes del gobierno y un representante de la Cámara Municipal de San Pablo, siendo que ninguno de ellos tiene derecho a voto. Compete al Consejo de Representantes convocar la Asamblea General y las Asambleas Regionales, además de promover el envío futuro de políticas, programas y proyectos, objetos de la decisión de la Asamblea General.

Obsérvese, por lo tanto, el carácter híbrido de este escenario (presencia de organizaciones gubernamentales y de la sociedad), siendo pertinente mencionar que existe una supremacía de los miembros de la sociedad civil (30 miembros) en relación a los miembros gubernamentales (15 miembros).

Además, nótese que la preponderancia de la sociedad civil en este ámbito se revela no sólo en razón de la superioridad numérica de sus miembros, sino también debido a que sólo los asesores sociales tienen derecho a voto.

En resumen, en total, son 45 los consejeros, como se resume en el cuadro siguiente, reiterando, con respecto a los quince (15) asesores procedentes del gobierno, que no tienen derecho a voto y que son designados y representan diversas secretarías.<sup>5</sup>

Existe también el representante de la Cámara Municipal de San Pablo, que tampoco tiene derecho a voto.

#### **GRAN CONSEJO MUNICIPAL DE ANCIANOS DE SAN PABLO – COMPOSICIÓN ACTUAL**

	<b>Sociedad Civil</b>	<b>%</b>	<b>Estado</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Consejo Titular</b>	<b>30</b>	<b>67</b>	<b>15</b>	<b>33</b>	<b>45</b>	100

Fuente: Elaborado por los autores, a partir de datos contenidos en la Ley Orgánica Municipal n.º 11.242 del 24/09/1992

<sup>5</sup> A seguir, relacionaremos las secretarías cuyos representantes hacen parte del “Gran Consejo Municipal de Ancianos”: Gabinete del Alcalde, de Salud, de Deportes, de Bienestar y Recreación, de Educación, de Planeación, Presupuesto y Gestión, Desarrollo Urbano, de Transportes, de Asistencia y Desarrollo Social, de Cultura, de Servicios y Obras, de la Compañía Municipal de Transportes Colectivos (CMT), Hospital del Empleado Público Municipal (HSPM), Instituto de Previdencia Municipal de San Pablo (IPREM) y el Cuerpo Municipal de Voluntarios (CMV).

La Secretaría Ejecutiva del Consejo se compone de los consejeros que hayan obtenido el mayor número de votos en cada una de las regiones.

Así, esta Secretaría cuenta con un Presidente, un Vicepresidente, un 1º Secretario Ejecutivo, un 2º Secretario Ejecutivo y un vocal. Ella tiene como objetivo representar el "Gran Consejo Municipal de Ancianos" y por él responder junto a todos los órganos de la Administración, así como en otras situaciones que requieren su presencia.

Por último, existen las comisiones de trabajo, cuya función es elaborar y proponer acciones de los programas específicos, realizar estudios y formular diagnósticos, divulgando informaciones sobre la condición de los ancianos y sobre las actuaciones de este Consejo.

Las comisiones de trabajo están integradas por miembros del Consejo de Representantes, los ancianos participantes de asambleas y personas y entidades públicas y privadas, especialmente invitadas.

Además, sobre la base de la consulta de las actas y otros documentos relativos a este periodo, se constató la persistencia de ciertas disfunciones en relación con la dinámica y las formas de actuar de este organismo, importando destacar que el principal desafío al que se enfrenta para influir en el proceso de políticas públicas es la falta de preparación de los consejeros sociales que lo componen, lo que revela la necesidad de proporcionarles una adecuada capacitación.

Regístrese, todavía, otras disfunciones observadas en las reuniones del Consejo de Representantes y de la Asamblea General, que son bastante confusas y dispersas. O sea, a pesar de que existe un orden del día definido, este frecuentemente no es respetado, una vez que se percibe que algunos temas que se plantean y discuten no figuran en el orden. Constan discusiones sobre temas de menor importancia (ejemplo: reyertas entre consejeros), en medio de los asuntos de real importancia (juegos municipales de ancianos, Fondo Municipal del Consejo, actualización de la Carta de los Ancianos etc.), lo que sugiere la ausencia de un sentido de prioridad.

Además, y aún con relación a las reuniones (del Consejo de Representantes y de la Asamblea General), no es seguido un ritual que oriente la concesión de la palabra a los consejeros ni reglas con relación al tiempo de exposición de ideas.

A causa de esto, muchos Consejeros se manifiestan al mismo tiempo y el plenario, con frecuencia, no puede llegar a conclusiones claras y precisas sobre los temas en discusión.

Esto permite que algunos miembros de la Secretaría Ejecutiva direccionen y asuman el comando de trabajos, desconectándose de las manifestaciones de la plenaria (totalidad de los consejeros) - que son desordenadas e indisciplinadas - deliberando sobre la manera en que los temas serán llevados a los encuentros con la Cámara del Municipio de San Pablo.

En realidad, no son evidentes, incluso en la actualidad, los criterios adoptados por el Consejo para determinar el orden del día de las reuniones, la manera cómo se construye su agenda y tampoco como evoluciona el flujo del envío de las decisiones adoptadas en las distintas reuniones.

Por último, se observó la participación reducida (y a veces es inexistente) de actores gubernamentales en las reuniones, quizá por el desánimo, por razón de la desorganización con que se llevan a cabo discusiones o en razón de la falta de claridad sobre la forma en que serán remitidas las decisiones adoptadas en las distintas reuniones.

En cuanto a la necesidad de capacitación de los consejeros sociales, es conocido que poco después de la realización de las elecciones de estos consejeros, la Secretaría de Derechos Humanos y Ciudadanía ofrece un curso, con el fin de prepararlos para trabajar en este foro. Sin embargo, es notoria la elevada ausencia de sus miembros, especialmente de los consejeros sociales.

También debe ser mencionado que a lo largo de esta etapa (de Octubre de 1992 hasta los días actuales) han habido algunas leyes y políticas que contemplaron el tema de la persona anciana.

En primer lugar, hay que destacar a la Constitución Federal brasileña, en vigor en este periodo, que tiene carácter pionero en relación a las demás Cartas Magnas brasileñas, en lo que se refiere a abordar el tema de los ancianos, garantizándoles derechos.

Sobre este tema, ella se convierte en un importante hito para la población anciana, debido a garantizar el derecho a una vida digna y a la ciudadanía, como se establece en el artículo 230.

Desde luego, es importante citar algunas políticas creadas en este periodo, a saber: la Política Nacional para los Ancianos (1999), el Estatuto del Anciano (2003), la Política Nacional de Salud de Ancianos (2006), entre otros.

Ciertamente, el surgimiento de estas políticas ha reforzado la necesidad y la conveniencia de la incorporación de una pauta que contemple las cuestiones del envejecimiento, en la agenda de los gobiernos (locales, estatales, federales) y, por lo tanto, probablemente, ayudaron a reiterar la legitimidad de la "Gran Consejo Municipal de Ancianos".

Sin embargo, según lo mencionado por algunos autores, en los tópicos anteriores, tales como: Camarano y Pasinato, 2004; Gardner, 2006; Alves y Vianna; 2010; Fernandes y Soares, 2012; Andrade, *et al.*, 2013; Alcântara y Giacomini, 2013; Martin, 2016; entre otros, es evidente que uno de los grandes desafíos del mundo contemporáneo, no sólo de este organismo, como también de la sociedad brasileña, es materializar las referidas directrices protectoras de las personas ancianas.

## **Consideraciones Finales**

Para comprender mejor los desafíos enfrentados por el Consejo Municipal del Anciano de San Pablo, a lo largo de su trayectoria, en la perspectiva de influir en el proceso de políticas públicas, los autores de este artículo se esforzaron en primer lugar por identificar el conjunto de leyes, decretos, cartas e informes que dispusieron sobre el tema de los ancianos y sobre este órgano.

Después procuraron cotejar esas normas con las prácticas adoptadas en sus reuniones (no sólo las prácticas observadas a partir de la presencia de los autores, sino también aquellas prácticas consignadas en las actas de reuniones disponibles para consulta).

Para ese fin ellos también tuvieron que dedicarse a la lectura de varias actas de reuniones (tanto de períodos anteriores como algunas más recientes), así como se dispusieron a acompañar 9 (nueve) reuniones que ocurrieron entre los años 2015 y 2016.

Desde el punto de vista normativo, la historia del "Gran Consejo Municipal de Ancianos de San Pablo" está impregnada por la existencia de 3 (tres) decretos: Decreto Municipal n.º 20.554, de 19/12/1984 (Mario Covas); Decreto Municipal n.º 25.698, del 6/4/1988 (Jânio Quadros); Decreto Municipal n.º 28.096, del 27/9/1989 (Luiza Erundina) y una Ley, la Ley Municipal n.º 11.242 del 24/09/1992.

Por lo tanto, se trata de una trayectoria de aumento de la autonomía y de empoderamiento de la sociedad civil, que ha ido ganando, con fundamento en estas normas, progresiva autorización para asumir la posición de protagonista en la defensa de la causa de los ancianos en la ciudad de San Pablo.

Está claro que esta autonomía fue alcanzada gradualmente, en la medida que surgieron en el escenario Brasileño, las leyes, las políticas y los programas gubernamentales que reconocieron los derechos de la población de mayor edad.

Por consiguiente, la evolución mencionada del contexto normativo confluyó para ayudar en el reconocimiento y la consolidación del "Gran Consejo Municipal de los Ancianos de San Pablo" como órgano representativo de las exigencias del segmento poblacional formado por los ancianos de la ciudad de São Paulo.

De esta forma, y de conformidad con los periodos propuestos, en la primera fase (de 1984 a septiembre/1992), había la existencia, en la ciudad de San Pablo, de un organismo a la manera de un Consejo, que se dedicaba a pensar acerca de la cuestión de los ancianos. Este órgano era regulado por varios decretos, que ya de por sí evidenciaban el precario y frágil carácter de su existencia.

Además, se percibe que el tema del envejecimiento de la población todavía no había hecho presencia en la agenda gubernamental. Sin embargo, la existencia de ese foro, en ese momento, es de gran importancia, ya que funcionó como una advertencia de que estaba en curso un proceso de envejecimiento de la población brasileña, llamando la atención para las posibles ramificaciones y consecuencias de esa tendencia.

En la segunda fase (de octubre/1992- hasta la época actual), el "Gran Consejo Municipal de Ancianos de San Pablo" pasó a ser regido por una ley municipal. Como se ha sugerido, goza de mayor autonomía, reconocimiento y legitimidad.

En el momento en que afloran leyes, políticas y programas que contemplan el tema de los ancianos, las cuestiones y debates sobre las demandas y derechos de este segmento ya comenzaran, gradualmente, a hacer parte de la agenda de los gobiernos. Sin embargo, queda claro que uno de los mayores desafíos del Consejo es la búsqueda de la materialización de las orientaciones protectoras favorables a las personas ancianas.

Por otra parte, debe reiterarse que otro gran desafío que el "Gran Consejo Municipal de Ancianos de San Pablo" enfrenta, presente desde sus inicios, dice respecto a su capacidad de influir efectivamente en el proceso de políticas públicas.

En este caso, destacamos la falta de preparación de sus consejeros (especialmente aquellos procedentes de la sociedad civil), ya que parece que muchos de ellos no son conscientes del alcance y objetivos de su función.

Hay todavía otras disfunciones en el seno de ese organismo, a saber: las reuniones del Consejo son muy dispersas y confusas y no son claros los criterios adoptados para determinar el orden del día de las reuniones y tampoco como se construye su agenda y se define el flujo de transmisión de las decisiones adoptadas en las distintas reuniones.

En consecuencia, además del desafío de continuar buscando la aplicación de leyes, políticas y programas – lo cual debe mantenerse y persistir durante muchas décadas -, es absolutamente necesario emprender acciones para promover la formación de los consejeros (especialmente los procedentes de la sociedad).

Urge, por ejemplo, explicarles sus atribuciones y responsabilidades dentro de este *locus*, el papel que desempeñan en este escenario, aclarándoles que el incremento en su capacitación puede tener un impacto positivo para la eficacia del Consejo.

Por eso, es vital que los consejeros sociales pasen por un entrenamiento, lo que también contribuirá a aumentar su cultura política, reduciendo su vulnerabilidad en relación a sus interlocutores del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de los representantes de otros sectores de la sociedad.

Llevando en cuenta estas razones se propone instituir la obligación de la participación en los cursos de formación para consejeros, destacando que sin una adecuada comprensión de su papel en este órgano, difícilmente podrán convertirse en sujetos activos de la política (en lugar de ser objetos de ella), ejercer un efectivo control social de las acciones realizadas por el Estado y colaborar para que este ámbito asuma su función estratégica y propositiva en el contexto de las políticas públicas destinadas a la defensa y los derechos de los ancianos.

## 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). *Trajetória 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., & Kanson, 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/kairos/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

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

E-mail: pri\_bitener@hotmail.com