



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

LA DEMOCRACIA EN BRASIL: LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE MAYORES

Carmen Pineda Nebot, Silvia M.M. Costa

[CHAMADA ESPECIAL] Os desafios da Política de Longevidade

LA DEMOCRACIA EN BRASIL: LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE MAYORES

X EBAP - Encontro Brasileiro de Administração Pública
Tema "Inovação em Administração Pública é criar valor para a sociedade"
Realização 5, 6 e 7 de junho de 2023 em Brasília, DF

Resumen:

El envejecimiento de la población, debido a la mejora de las condiciones de vida, es una realidad ya en Brasil. Siendo este un grupo de población cada vez más numeroso. De ahí la necesidad de tener espacios donde ellos puedan plantear sus necesidades y definir la agenda política y el destino de los recursos públicos a ellos destinado. El objetivo de esta investigación es describir la situación de los consejos de mayores de las capitales de los estados para poder facilitar información, en un momento de cambio, a aquellos gestores que tienen que definir el nuevo camino de estos órganos. Es por tanto una investigación descriptiva y exploratoria para lo que se han utilizado distintas bases de datos y documentos oficiales. Como conclusión señalamos que hacen falta cambios importantes tanto en el diseño como en los principios de los consejos.

Palabras claves: Democracia. Participación. Mayores. Voz.

Introducción

El envejecimiento de la población, debido a la mejora de las condiciones de vida, es una realidad en todos los países, siendo Brasil uno de ellos. En 2012, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la población brasileña era de 197,7 millones de personas, de las cuales 15,2 millones tenían más de 65 años lo que representaba el 7,7% del total de habitantes. Diez años después, en 2021, la población había aumentado hasta 212,5 millones, de estos 21,6 millones tenían más de 65 años lo que representa el 10,2% de la población. Es decir que mientras que estos años la población brasileña creció un 7,7%, el número de personas de más de 65 años tuvo un crecimiento casi seis veces mayor, del 41,6%.

Esta situación no solo tiene consecuencias sociales, económicas, demográficas y educativas en el país, sino que además representa un gran desafío para los distintos niveles de gobierno brasileño (federal, estadual y municipal). Desafío que aún fue más apreciable durante la pandemia de Covid19, en ese momento se apreció que tanto la sociedad como los gobiernos no estaban preparados para responder, de una forma

equilibrada y justa en todos los territorios, a los derechos y las necesidades de una población cada vez más envejecida.

Población que tiene derechos que no solo debe poder ejercer, sino que también deben protegerse. Las personas mayores son ciudadanos como todos los demás y necesitan contar con espacios de encuentro, deliberación y control de las políticas relacionadas con sus derechos. Al igual que son imprescindibles políticas específicas para ese segmento, cada vez más numeroso, de la población brasileña.

En esta comunicación buscamos conocer y analizar la situación de los consejos municipales de mayores de las capitales de los estados brasileños, lo que creemos que servirá, en unos momentos de refuerzo de las instituciones participativas por parte del gobierno Lula (2023-2026), para realizar cambios que permitirán mejorar esos espacios tan necesarios.

Para ello hemos utilizados una serie de indicadores extraídos de distintas bases de datos: IBGE, MUNIC IBGE, Atlas de Desarrollo Humano de Brasil, Estrategia Brasil Amigo de la Persona Mayor (EBAPI), Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) y Longeviver (FGV).

Además de otros documentos tanto legales (leyes de creación de los consejos, reglamentos, leyes de creación del Fondo) como académicos (artículos, libros, comunicaciones). Es, por tanto, una investigación descriptiva, al permitirnos conocer un fenómeno social, aunque de forma exploratoria (GIL, 2007). Al buscar en las bases de datos hemos percibido la disminución del número de datos en relación a otros periodos, aunque no sabemos si está situación se ha producido por la política de opacidad del gobierno Bolsonaro (2019-2022) o a causa aislamiento social por la pandemia de Covid19.

Consejos de Políticas Públicas

Durante el largo periodo de transición a la democracia en Brasil los movimientos sociales, ante la ausencia de partidos políticos que los defendieran, fueron organizándose para defender sus derechos e intervenir en la gestión pública. Derecho a la participación social que fue consagrado como principio en la Constitución de 1988 y que a partir de esa fecha fue consolidándose en todos los niveles de gobierno. Comienzan en ese momento a ponerse en marcha las llamadas por Avritzer (2008) instituciones participativas (IP).

Entre las más conocidas y utilizadas están los consejos gestores o consejos de políticas públicas. Instituciones creadas a partir de los siguientes principios: participación, representación, deliberación, publicidad y autonomía (CUNHA; PINHEIRO, 2009, p. 146) y que se espera que sirvan para que la población asuma su papel como un actor importante en la gestión de los asuntos públicos. Consejos que como en el caso de la salud o la asistencia social son obligatorios para que los municipios puedan recibir fondos federales, lo que hace que el 98% de ellos los tengan (GURZA; BARONE, 2015).

En el caso de los consejos de mayores el motor para su creación fue la Política Nacional del Mayor (PNI), Ley nº 8.842/1994, primer instrumento legal de ámbito nacional, que se refiere al Consejo Nacional del Mayor (CNDI) y define sus competencias. Pero no fue hasta ocho años después que el consejo fue creado por el Decreto n.4.227 de 13 de mayo de 2002. Aunque realmente el crecimiento de los consejos de mayores se produce a partir del aumento del número de personas mayores y de la aprobación del Estatuto del Mayor, Ley nº 10.741/2003. El Estatuto permitió consolidar y reunir en una sola norma legislación hasta entonces fragmentada, lo que lo convirtió en un instrumento muy valioso para el ejercicio del control social (CAMARANO; PASINATO, 2004).

Curiosamente con la llegada de Jair Bolsonaro al gobierno se produjo una situación dual. Mientras que se aprobó el Decreto 9.759/2019, con el cual el gobierno prometía acabar con la mayor parte de los órganos colegiados con participación de la sociedad civil, con la justificación de la “desburocratización y reducción del poder de las entidades políticamente equipadas, que usan nombres bonitos para imponer sus voluntades, ignorando la ley e inquietando a propósito el desarrollo de Brasil, no importándoles las reales necesidades de la población”¹. Por otro lado, la Secretaria Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos de los Mayores impulsaba políticas y proyectos para la creación y mejora de los consejos municipales, entre ellos un Pacto Nacional para la Implementación de la Política de Derechos de los Mayores. Este Pacto tenía como objetivos específicos: difundir la Política Nacional de los Derechos de los mayores, en especial el Estatuto del Mayor, por todo el territorio nacional; ampliar el número de Consejos de los Derechos de los Mayores y; reducir el índice de violencia contra los mayores.

¹ Tuit disponible en: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1117441294048071682>

Al no poder eliminar todos los consejos ante la oposición de otros partidos, la sociedad civil y el poder judicial, el gobierno de Bolsonaro lo que hizo fue firmar otro decreto, el 9.812/2019, en el que se creaban nuevas reglas que limitaban significativamente su funcionamiento con reducción del número de miembros y de las reuniones presenciales. El CNDI sufrió varios cambios: primero se redujo el número de miembros de 28 a 6, siendo los tres representantes del gobierno del Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos y la presidencia exclusiva del gobierno. También se modificó la gestión del Fondo que quedo concentrada en manos del presidente del CNDI². En marzo de 2021 se aprobó un nuevo decreto, 10.643, que amplió el número de miembros a 12. Esta situación influyo mucho en los consejos estatales y municipales ya que el modelo de representación de los consejos nacionales influye mucho en ellos ya sea por una legislación específica ya sea porque estos lo copian (BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2022).

El triunfo de Lula en las elecciones presidenciales de octubre de 2022 hace que empiece a cambiar la situación de la participación, tema estrella de su campaña electoral. En el Informe del Consejo de Participación Social redactado por la Comisión de Transición Gubernamental se señalan como medidas prioritarias volver a poner en funcionamiento los consejos nacionales con una mayor representación de la sociedad civil.

Algo que se ha plasmado en dos decretos aprobados el 31 de enero de 2023, el 11.406 en el que se crea el Consejo Nacional de Participación Social, presidido por el presidente y que estará formado por 68 representantes de movimientos y entidades y 6 representantes del gobierno que se reunirá cada 3 meses. Y el 11.407 que crea el Sistema de Participación Social Interministerial que tiene como objetivo impulsar procesos de participación de carácter federal y territorial. Para lo cual se crean asesorías de participación social en cada ministerio, responsables de recibir las demandas de los movimientos sociales y de la gestión de las instituciones participativas relacionadas con su materia específica.

Análisis y resultados

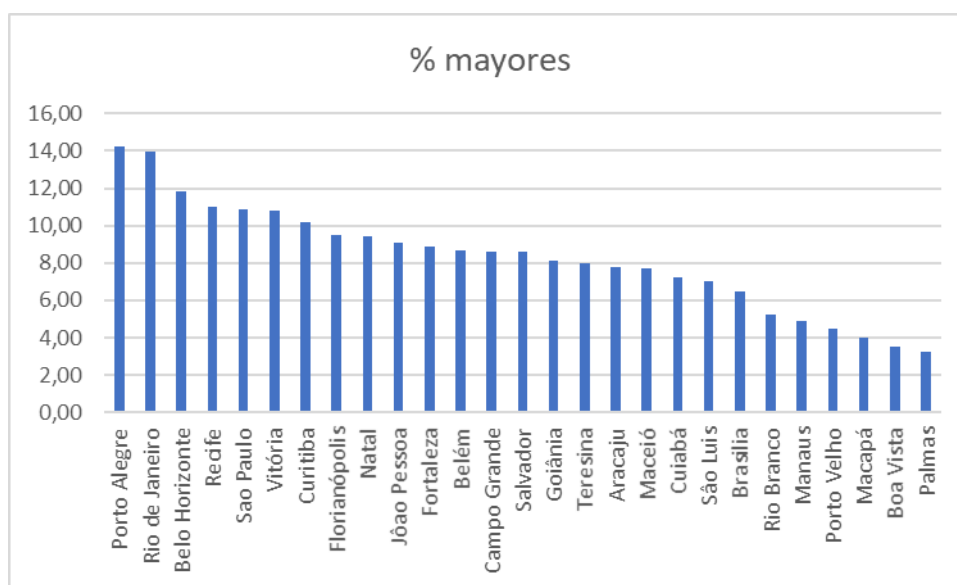
Brasil es un país federal dividido en 27 estados y el Distrito Federal, existiendo importantes diferencias entre los estados tanto a nivel de población como de desarrollo.

² Anteriormente primero pasaban para su análisis por una subcomisión específica y posteriormente en el plenario donde además de un mayor número de entidades de la sociedad civil había representantes de varios ministerios. Además, la rotación en la presidencia entre gobierno y sociedad civil garantizaba un mayor control sobre las decisiones (BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2022).

En lo que respecta a las capitales de los estados, objeto de nuestra investigación, vemos que hay capitales como Sao Paulo con más de 12 millones de habitantes a Palmas con 300.000 habitantes.

En el gráfico 1 vemos que el porcentaje de población mayor varia del 14% de Porto Alegre hasta el 3% de Palmas, aunque la mayoría está por encima del 8% que es la media de las capitales de los estados. También se aprecia que las capitales con mayor porcentaje son de las regiones sur y sudeste, excepto en el caso de Recife. Y las de menor porcentaje son de la región norte.

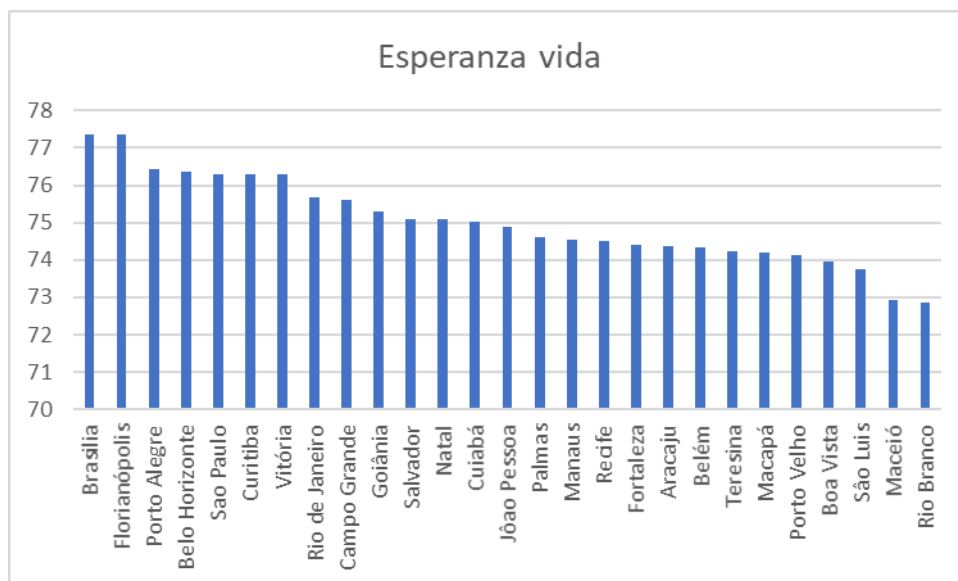
Gráfica 1. Porcentaje de población mayor de 60 años



Fuente: Elaboración autora

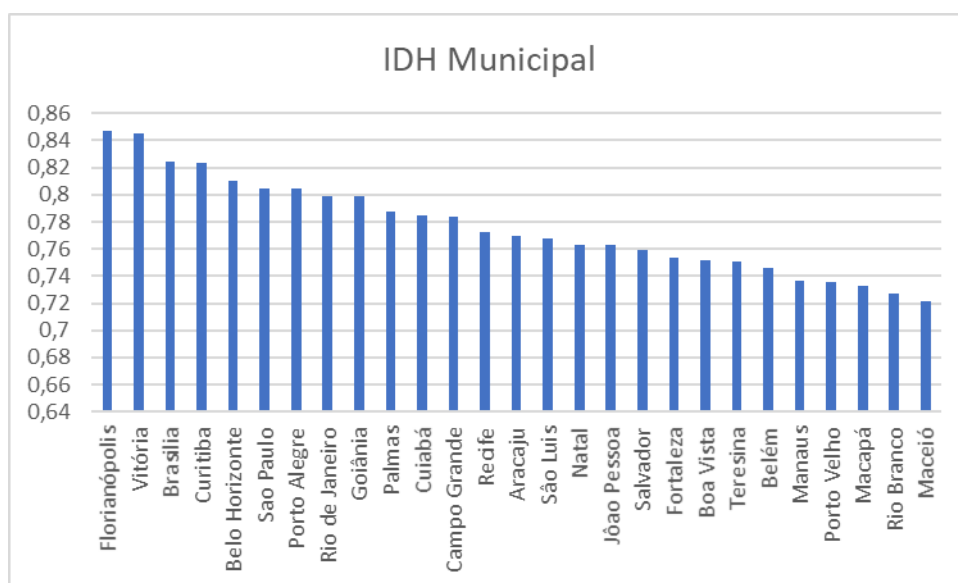
Los datos de porcentaje de población mayor de 60 años están muy relacionados con la esperanza de vida de la población de esas ciudades como se puede ver en la gráfica 2 y con el índice de desarrollo humano municipal de la gráfica 3.

Gráfica 2. Esperanza de vida en las capitales de los estados



Fuente: Elaboración autora. Atlas de Desarrollo Humano de Brasil, 2010.

Gráfica 3. Índice de desarrollo humano municipal (IDH)

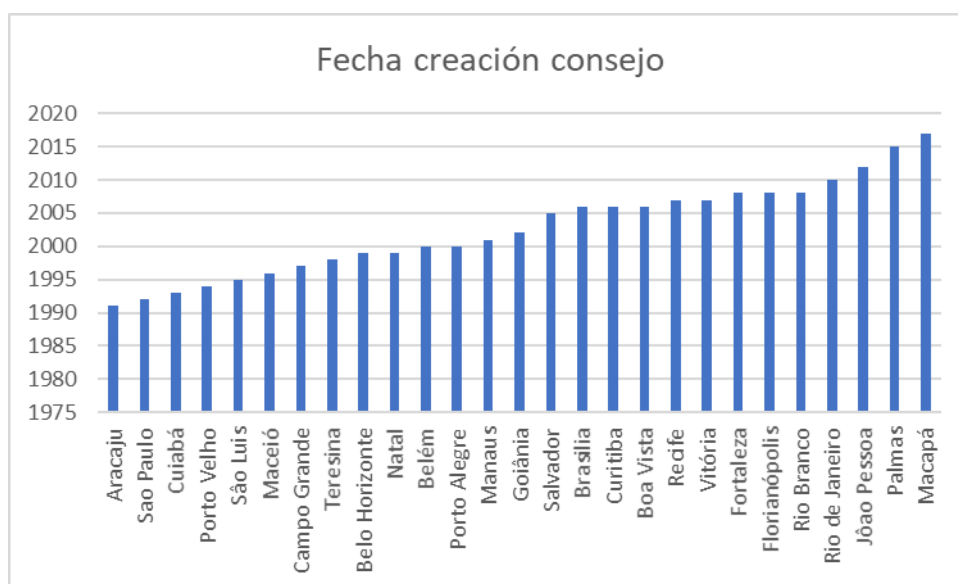


Fuente: Elaboración autora. Atlas de Desarrollo Humano de Brasil, 2010.

En todas las capitales existen consejos de mayores, aunque su creación varía mucho en cuanto a las fechas, pero eso no quiere decir que en estos momentos estén funcionando. Las políticas contrarias a la participación social del gobierno Bolsonaro y el aislamiento social provocado por la pandemia de Covid19 han causado la paralización de la mayoría de los consejos.

Como se puede ver en el gráfico 4 hay tres consejos de mayores que fueron creados después de la Constitución de 1988, los restantes fueron después de la aprobación del Estatuto del Mayor. Aunque once de ellos, los más antiguos, hicieron modificaciones en las leyes de creación de los consejos para adecuarlos a las nuevas normas aprobadas. Se aprecia al analizar las leyes de creación que estas, según la fecha de aprobación, han ido incorporando los principios, las ideas e incluso el lenguaje primero a la Política del Mayor y luego a la del Estatuto del Mayor.

Gráfica 4. Año creación de los consejos



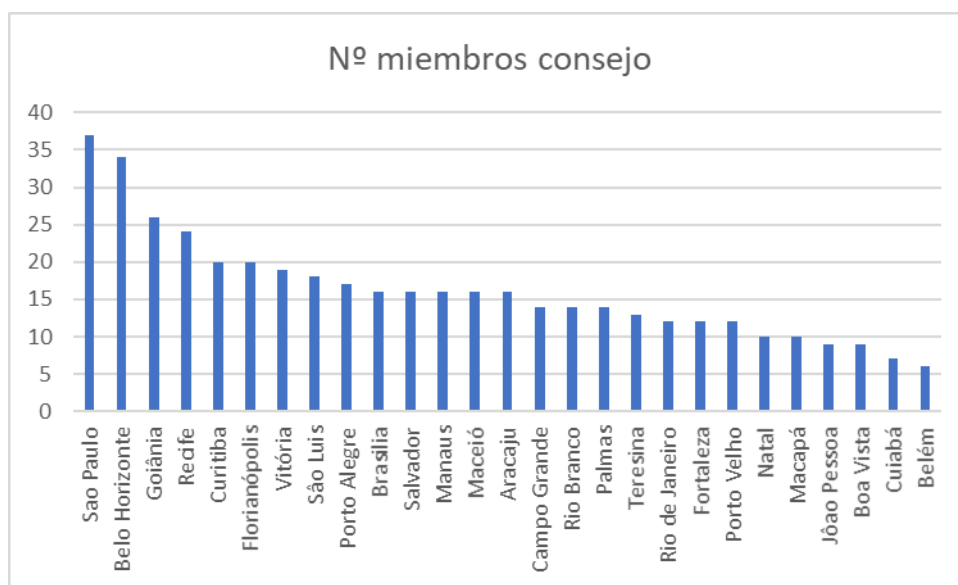
Fuente: Elaboración autora

En cuanto al número de miembros de los consejos oscilan entre los 37 de Sao Paulo a los 6 de Belem, como podemos ver en el gráfico 5. No encontrando una correlación

entre el número de miembros del consejo y la población del municipio excepto en el caso de Sao Paulo.

En la mayor parte de las capitales la composición es paritaria, excepto en Belem, Porto Alegre y Teresina, en las cuales es algo mayor la parte correspondiente a la sociedad civil. Es extraño el caso de Vitória pues, aunque en la ley se señala que la composición es paritaria hay un miembro más en el grupo de representación institucional.

Gráfica 5. Número de miembros de los consejos



Fuente: Elaboración autora. EBAPI (2010)

El tiempo de duración del mandato de los consejeros es de dos años excepto en el caso de Belo Horizonte que es de tres años. Los consejos, en general, tienen un carácter consultivo, deliberativo, de fiscalización y de control y suelen depender de las secretarías de asistencia social. Solo cambia el caso de las dos ciudades de mayor tamaño, Sao Paulo y Rio de Janeiro, en la primera depende del alcalde y en la segunda de la secretaria especial de envejecimiento.

En cuanto a la organización todas tienen un plenario y una secretaria ejecutiva, incorporando en algunos otros casos comisiones y grupos de trabajo. En el caso de Sao Paulo. Por su tamaño, existen también asambleas regionales.

La mayoría de las leyes de creación no hacen referencia a la obligatoriedad de las sesiones, solo en el caso de Sao Paulo, Curitiba, Natal, Rio Branco, Boa Vista y Vitória señalan que se debe realizar una reunión ordinaria del consejo al mes y las reuniones extraordinarias que hicieran falta.

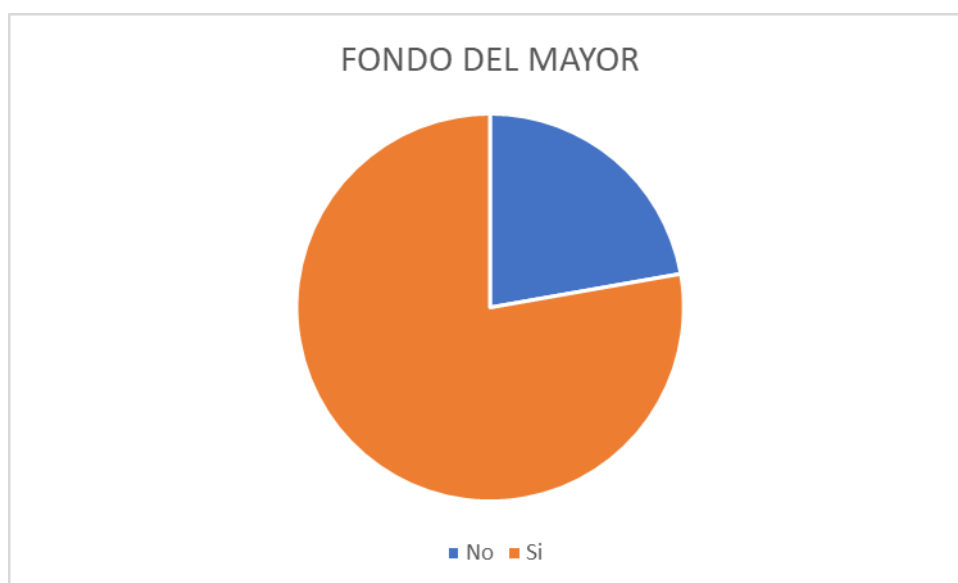
Otra cuestión importante es el tema del Fondo del Mayor, un instrumento fundamental para viabilizar la implementación de las políticas y acciones dirigidas a la promoción, protección, defensa de los derechos y mejora de la calidad de vida de los mayores, siguiendo las pautas establecidas por la Política Nacional del Mayor y por el Estatuto del Mayor. Para su creación debe aprobarse por el alcalde una ley específica o incorporarse a la ley de creación o modificación del consejo, algo que ha ocurrido en aquellos casos en que por la antigüedad de las leyes de creación ha sido necesario realizar cambios.

Las principales fuentes de recursos para estos fondos provienen de las asignaciones del gobierno municipal y de otros niveles de gobierno, de multas previstas en el Estatuto del Mayor, de los recursos provenientes de la aplicación de los recursos anteriores en el mercado financiero, de donaciones de personas físicas o jurídicas y de otras formas de captación.

En 2019 se aprobó una ley, la n° 13.797, por la cual a partir de 2020 las personas físicas podían optar por la donación a los fondos controlados por los Consejos de Derechos de los mayores directamente en su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, donación que tiene beneficios fiscales.

A pesar de estos beneficios en el gráfico 6 podemos ver que no todas las capitales de los estados los han creado. Creemos que el fin de los problemas surgidos con la pandemia y los cambios políticos harán que se pueda ampliar el número de fondos hasta el 100% de ellos.

Gráfico 6.- Capitales de los estados con Fondo del Mayor



Fuente: Elaboración autora. EBAPI (2010)

Conclusiones

El aumento de la esperanza de vida em Brasil ha hecho crecer el número de personas mayores de 60 años, lo que ha supuesto la necesidad de aprobar políticas públicas específicas para ese tramo de población. Además de reconocer que esas personas son ciudadanos y tienen los mismos derechos que los demás, por lo que el Estado debe proteger que se cumplan. Como ciudadanos de pleno derecho pueden y deben tener voz propia cuando se deciden y se gestionan las políticas dedicadas a ello.

Uno de esos espacios de participación son los consejos municipales. Consejos que fueron creados después de la Constitución de 1988, en un intento tanto de descentralización del poder como de democratización de este. Con ese propósito los consejos fueron regulados por normativas nacionales que les conferían una uniformidad mínima en términos de diseños institucionales, como el carácter deliberativo y la composición paritaria de la representación. Actualmente, casi tres décadas después, la gran mayoría de las políticas públicas – salud, educación, asistencia social, niños y jóvenes, turismo, medio ambiente, pesca etc. – cuentan con espacios institucionalizados de participación social como órganos administrativos colegiados con representantes de la sociedad civil y del poder público.

Aunque, como hemos visto en el caso de los consejos de mayores, la sociedad y la política brasileña han ido cambiando y esto hizo que tuvieran que modificarse muchos de los principios y competencias de estos órganos.

En este momento después de un período de cuatro años de opacidad y desprestigio de estos órganos por el gobierno de Bolsonaro y una epidemia que ha obligado al aislamiento social, lo que ha obligado a la paralización e incluso a la desaparición de estos espacios parece que ha llegado el momento de reflexionar sobre ello y darle un nuevo impulso a la participación social.

Los dos decretos firmados por Lula en estos primeros días de su mandato sobre el Sistema de Participación Social Interministerial y la creación del Consejo Nacional de Participación Social y los análisis e informes realizados sobre participación social por la Comisión de Transición Gubernamental nos hacen tener esperanza de que las cosas van a cambiar.

En ese cambio creo que hay tres cuestiones importantes que se deben tener en cuenta:

- La necesidad de introducir la idea de ciudadanía para que sea interiorizada por todos los actores participantes. Todas las personas son ciudadanos desde que nacen hasta que mueren y ello les hace detentores de unos derechos y deberes que deben protegerse.
- Aunque en el momento de creación de los consejos la idea de paridad fue considerada democrática ahora debe modificarse. Los consejos deben ser unos espacios para los ciudadanos y por tanto ellos deben ser mayoritarios en ellos.
- También la idea de la uniformidad debe modificarse. En un país como Brasil con tantas desigualdades territoriales tratar igual a todos lo único que provoca es mayor desigualdad. Cada territorio tiene unas características muy diferentes y por ello debe poder aplicar las normas teniendo en cuenta esas diferencias, con ello conseguirá cumplir mejor el objetivo de los consejos que es el mejorar la vida de las personas.

Espero que esta investigación sirva para reflexionar sobre el tema y de esa manera realizar los cambios que se consideren necesarios. Existe una oportunidad para dar voz a los que normalmente no la tienen y no hay que desperdiciarla. Más cuando, en este caso, son personas mayores que han vivido situaciones muy difíciles y que a veces no sienten que el Estado les considere ciudadanos y los proteja. Un país es mejor en cuanto cuida y protege a todos los ciudadanos sin distinción de edad, sexo, raza, etc.

Bibliografía

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas (SP), v. 14, n. 1, p. 43-64. jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641267/8780>. Acesso em: 22 de fev. 2023.

BEZERRA, C.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In: TATAGIBA, L. *et al.* **Participação e Ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Ed. Zouk, 2022. p. 37-64.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da**

União: Seção 1, Brasília, DF, p. 77, 04 jan. 1994.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Brasília, DF, Ano CXL, n. 192, p. 1, 01 out. 2003.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Pacto Nacional de Implementação dos Direitos da Pessoa Idosa- PNDPI:** Compromisso da Década do Envelhecimento 2020-2030. Brasília, DF.: MMFDH, [2020?]. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/CARTILHA_PACTO_ENVELHECIMENTO_.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. “O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas”. *In:* CAMARANO, A. A. **Os novos idosos brasileiros:** muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea, 2004. p. 253-292.

CUNHA, E. S. M.; PINHEIRO, M. M. B. “Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social”. *In:* AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez, 2009. p. 142- 156.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. Conselhos, Associações e Desigualdade. *In:* ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades:** como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp/ CEM, 2015. p. 51-76.