

O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE GARANTIAS SOCIAIS NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES^{1*}

THE POPULATION AGEING AND THE CONSTRUCTION OF SOCIAL GUARANTEES PROCESS IN BRAZIL: SOME CONSIDERATIONS

Cristiane Cinat**

Não importa a proximidade da morte, é justamente a finitude da vida que apressa a necessidade da luta. (MEDEIROS, 1998: 67).

RESUMO: O estudo busca apontar inicialmente aspectos que situam o fenômeno do acentuado envelhecimento populacional em nossos dias e como o envelhecimento populacional afeta não só as pessoas mais velhas, mas todos os segmentos da sociedade, tratando de conceitos acerca de cidadania, direitos e participação social, com o entendimento de que tanto a cidadania quanto o direito podem ser assumidos como ação concreta de pessoas, grupos, segmentos, que organizados, lutam por garantir a efetivação de melhores condições de vida. Apresenta também os marcos legais da luta de idosos em nosso país e as primeiras organizações desse segmento se davam pela luta por garantias relacionadas à questão econômica.

Palavras-chave: Envelhecimento populacional. Garantia social. Política pública.

ABSTRACT: *The study seeks to point initially aspects which establish the phenomenon of population ageing in our days and how it affects not only older people, but all the segments of the society, dealing with concepts about citizenship, rights and social participation, with the understanding that both the citizenship as the right can be assumed as concrete action of people, groups, segments, which organized, are struggling to ensure the implementation of better living conditions. Also presents legal milestones of the elderly struggle in Brazil and the first pioneer organizations in this segment took place through the fight for warranties relating to economic issue.*

Keywords: *Population ageing. Social warranties. Public policy.*

* Este trabalho é em parte baseado na Dissertação de Mestrado: Entre O Tempo e o Direito: A História de Olga Leon Quiroga, apresentada na PUC - SP, em fevereiro de 2010, sob orientação da Prof^ª. Dr^ª. Vera Lúcia Valsecchi de Almeida.

** Graduação em Serviço Social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho; UNESP - Franca (2000). Mestrado em Gerontologias Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009).

INTRODUÇÃO

Quando se refere à “revolução” que o mundo vem sofrendo no campo do envelhecimento, Schirrmacher afirma que pela primeira vez na história da humanidade, o número de idosos será maior que o de crianças e jovens. Pela primeira vez o envelhecimento será um processo coletivo, pois o mundo todo está envelhecendo na mesma época (SCHIRRMACHER, 2005). Na contra-mão deste acontecimento, e mesmo com diversos estudos apontando para a necessidade das sociedades considerarem o fenômeno como um fato que exige atenção e novas posturas, o mercado investe em um verdadeiro culto à juventude (DEBERT, 2004).

Frente a conquista da longevidade e os desafios para que ela se dê pautada no respeito, na dignidade, na liberdade e na afirmação, as Políticas Públicas tem se constituído como um campo importante de efetivação das garantias que visam melhor de condições de vida aos mais velhos.

A hipótese deste trabalho é verificar que essas políticas, constituídas de forma legal dentro de um processo democrático e participativo, têm garantido ações importantes no que se refere ao atendimento e serviços para os idosos no Brasil.

Essa reflexão está situada no contexto brasileiro, sobretudo, como expressão do crescimento dos longevos enquanto fenômeno global. O tempo faz referência à nossa contemporaneidade e para melhor compreender o processo de participação de segmentos sociais dentro das negociações políticas do país, apresento alguns marcos históricos que inicia com a criação da primeira Caixa de Pensão em 1923 até o Estatuto do Idoso de 2003. As leis aqui apontadas refletem a forma como a sociedade e o Estado vêm encarando e lidando com o crescimento acentuado de idosos em nossas comunidades.

Não proponho desenhar uma linha cronológica da implantação de Leis e traçar sobre ela uma avaliação, mas a intenção é de identificar a construção de garantias sociais - enquanto processo histórico - através dos direitos que são estabelecidos pelo Estado, muitas vezes atendendo a reivindicações populares.

Para tanto, organizo o trabalho em quatro partes. Início com o apontamento de alguns aspectos que situam o fenômeno do acentuado envelhecimento populacional em nossos dias; buscamos mostrar com esse levantamento, em que cenário os atores sociais a quem volto o olhar se colocam. O envelhecimento populacional afeta não só as pessoas mais velhas, mas todos os segmentos da sociedade.

Na segunda parte, busco alcançar conceitos acerca de cidadania, direitos e participação social, com o entendimento de que tanto a cidadania quanto o direito podem ser assumidos como ação concreta de pessoas, grupos, segmentos, que organizados, lutam por garantir a efetivação de melhores condições de vida. Essas palavras não foram escolhidas por acaso, mas por considerar que através de um entendimento mais amplo, elas alcancem a explicação de como essa ação popular através da participação em organizações, associações, conselhos representativos, entre outras, contribui para a elaboração de direitos aos que, pelo critério da idade, enfrentam problemas para se afirmarem.

A terceira parte apresenta os marcos legais da luta de idosos em nosso país. As primeiras organizações desse segmento se davam pela luta por garantias relacionadas à questão econômica. Hoje, apesar desse ser um dos principais motivos de mobilização da opinião pública, nota-se ainda a percepção de que os desafios em prol da dignidade dos velhos exigem ações muito mais amplas.

Na quarta parte apresento pontos referentes às políticas de atenção aos idosos. Com o estabelecimento da Seguridade Social pela Constituição de 1988, o Estado assume a responsabilidade pelo cuidado dos desprovidos minimamente de recurso para a manutenção da vida. A atenção aos velhos seguiu este norte, voltando seus serviços dentro da concepção de acesso a Saúde, a Assistência e a Previdência Social.

Destaco que a proposta do estudo visa levantar o maior número de aspectos que determinam o fenômeno, em detrimento de uma avaliação com mais profundidade de um número menor de questões. Metodologicamente, priorizo uma avaliação mais ampla,

o que torna possível a apreensão do objeto enquanto processo e não como fato isolado da história.

1 A LONGEVIDADE COMO FENÔMENO ATUAL

Seguindo tendência mundial, o rápido envelhecimento da população brasileira e a maior dependência do rendimento do idoso no sustento familiar confere grande atualidade à investigação, análise e debate sobre a situação social dos longevos entre nós.

Em nossas sociedades contemporâneas, pautadas pela produtividade crescente e pela rapidez e fugacidade, a busca de novas tecnologias produtivas e comunicativas somadas a uma crescente valorização da juventude, o binômio “sociedade x geração” acentua a existência e seus prazeres às fases iniciais do curso de vida. A “eterna juventude” cada vez mais é vista como um bem de consumo que move mercados, produtos e serviços.

Debert nos chama a atenção para tal afirmação: “[...] a juventude perde conexão como um grupo etário específico, deixa de ser um estágio da vida para se transformar em valor, um bem a ser conquistado em qualquer idade, através da adoção de estilos de vida e formas de consumo adequadas” (DEBERT, 2005, p. 21).

Entre nós, é comum a associação de alegria e de prazer ao jovem; associação muito presente na família, na mídia, nas escolas e nas campanhas de *marketing*. Por outro lado, a velhice é encontrada envolta a preconceitos de várias ordens. O respeito aos “mais velhos”, culturalmente preceituado, confronta-se a corriqueira e recorrente falta de sensibilidade e de solidariedade. Atualmente parece soar depreciativo o destino inevitável de todos nós: sermos testemunhas do tempo.

Em uma época em que o tempo cronológico e a velocidade dos acontecimentos são impiedosos, o tempo e a velocidade dos idosos são apreendidos como coisa fora de lugar.

É desprezado o fato de que o idoso tem um ritmo particular, muitas vezes em decorrência de “perdas” físicas e cognitiva

ocasionadas pelo desgaste biológico particular de cada organismo, o que não implica dizer de forma alguma, que o que sublinhamos como “perdas” equivalha a um desmerecimento diante da vida; arriscamos afirmar que enxergar a velhice em si só como problema, é ter uma visão míope do próprio futuro.

Mas o que é velhice? O que é ser velho? Em meio a imprecisões para o termo, alguns autores alçaram a velhice e o envelhecimento à condição de objeto de suas reflexões. Um nome que gostaríamos de considerar, até pelo pioneirismo a que se propoz, é o de Simone de Beauvoir. Em seu célebre *‘rompimento com o silêncio’*, a autora afirma que “o que define a condição do velho: o verdadeiro sentido de cada um deles só pode ser encontrado em seu relacionamento com os outros” (BEAUVOIR, 1970: 05).

Nem sempre o tempo de vida de uma pessoa pode demarcar com exatidão mudanças experimentadas no processo de envelhecimento, mas para a legislação brasileira, a pessoa idosa é toda aquela com idade igual ou superior a 60 anos (Lei 8.842 de 04/01/1994 que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e Lei 10.741 de 1º/10/2003 que dispõe sobre o Estatuto do Idoso).

Menos discretos a medida em que o número de idosos aumentam em todo o mundo, os dados estatísticos apontam para a percepção de que vivemos um momento sem precedentes na história do ponto de vista da dinâmica populacional; momento caracterizado pelo rápido envelhecimento de todas as populações do mundo e, em particular, as dos países em desenvolvimento, cuja realidade sempre apontava para altos índices de mortalidade e baixa expectativa de vida em todos os segmentos etários.

Dentro dessa nova realidade, há ainda, um destaque para o fato de não só a população em geral estar envelhecendo, mas também o próprio segmento idoso presenciar o aumento da expectativa de vida; o que antes era menos comum de constatar em nossa realidade, pessoas que vivem 70, 80, 90 anos ou mais, tem aumentado em todo o mundo.

Segundo a OMS, nos países pobres o envelhecimento populacional é um fato inédito. No entanto, também estes estão vivenciando o envelhecimento de suas populações, ainda que em

ritmo menos acentuado que o dos países ricos. A Organização das Nações Unidas (ONU) apontava em 2003 para este fenômeno, estabelecendo segundo Berzins:

Quatro considerações básicas sobre a transição demográfica mundial, com o objetivo de subsidiar os países para debates e promoção de ações contemplativas às necessidades dos idosos. São elas:

- O envelhecimento da população mundial ocorre sem precedentes na história;
- O envelhecimento populacional é um fenômeno geral e afeta a todos – homens, mulheres e crianças. A solidariedade e a intergeracionalidade devem ser as bases das ações da sociedade civil e dos Estados;
- O envelhecimento é importante e tem consequências em todos os setores da vida humana, tais como econômico, saúde, previdência, lazer, cultura;
- O envelhecimento populacional está se processando de forma gradual, contínua e irreversível e transcorrerá acentuadamente no século XXI (BERZINS, 2003, p. 21).

Como tudo o que diz respeito ao homem, a velhice tem sua dimensão existencial; ela se modifica nas relações do homem com outros homens, com o mundo e com a própria história. Ontologicamente, o ser humano não vive isolado e em estado natural: na sua velhice, como em qualquer idade, um estatuto lhe é imposto pela sociedade a qual pertence. Tem relação com a dinâmica demográfica, o modo de produção, a estrutura social, as ideologias dominantes, os valores e culturas predominantes.

Assim, a velhice enquanto “invenção social” é ao mesmo tempo natural (universal se apreendida como fenômeno biológico) e cultural (revestida de conteúdos simbólicos); em uma totalidade biossociocultural aparecem conteúdos que informam e explicam as ações e representações do sujeito. É somente na sociedade que se define o conceito de velhice e o papel dos velhos, conforme

os valores e interesses que se atribuem aos sujeitos que não são ativamente produtivos (MERCADANTE, 2005).

Se por um lado o aumento da expectativa de vida e da presença cada vez maior de idosos na população tem se colocado como um fato, algumas perguntas carecem de discussões sobre a forma pela qual a família, a sociedade e o poder público tem olhado para esta realidade.

Fatores estruturais importantes são observados junto com o aumento da expectativa de vida das pessoas mais velhas: diminuição das taxas de nupcialidade, queda das taxas de fecundidade, configuração de famílias menores, com número menor de filhos e o ingresso crescente das mulheres no mercado de trabalho, muitas destas, chefiando e provendo por suas famílias (CAMARANO, 2010).

A mudança na forma como tem se estruturado a família no Brasil, diz respeito antes de tudo, ao papel que ela passa a ter na organização da sociedade. O Estatuto do Idoso, no Art. 3º, estabelece como obrigatoriedade da família, da comunidade, da sociedade e do Estado a “efetivação do direito à vida, à alimentação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária” à toda pessoa idosa, sem qualquer tipo de discriminação.

Se por um lado a responsabilidade está celebrada em lei, outro caminho nos aponta o quanto se aloca os assuntos referente ao velho dentro dos espaços da vida privada. Almeida aponta que:

À velhice, como categoria social, destina-se um tempo e um espaço próprios: seu tempo é o passado (“no meu tempo...!”), seu lugar, os espaços da intimidade e da privacidade, refúgio dos aposentados. Há, na modernidade, uma incompatibilidade entre velhice, presente e futuro, entre velhice e espaço público, exceto quando esse último for a praça ou o jardim, sinônimos de ociosidade e de “ver” o tempo passar (ALMEIDA, 2005, 45).

Não diferente da tendência mundial, no Brasil, a velhice vem tentando romper com a “conspiração do silêncio” e tem

buscado manifestar-se como um fenômeno relevante, buscando dividir pautas na agenda política nacional.

O isolamento social das pessoas que envelhecem e não mais participam diretamente do processo produtivo é uma das marcas da sociedade fundamentada na lógica do Capital. No movimento dialético da História e na afirmação da velhice como “fato natural” e “fenômeno biológico”, os interesses das sociedades capitalistas atrelam o tempo e os direitos à capacidade produtiva de cada homem, determinando assim, com base na idade, a inutilidade de pessoas que aparentemente não possuem mais nada para contribuir com a reprodução de vida.

Dessa forma, acreditamos ser importante buscar respostas e alternativas que expliquem como se dá ou dará a afirmação desses seres humanos que, pela idade, é excluído do mercado de trabalho, perdendo os demais valores sociais a ele vinculados.

O velho é visto e tratado como alguém improdutivo, como um estorvo, uma ameaça, alguém maçante e fraco; frente à constatação de que esse será o maior grupo populacional na maioria dos países do mundo, cabe o questionamento sobre as conseqüências dessa forma de agir e conceber as novas organizações e relações sociais.

Assim, levantamos a seguir algumas considerações, com a proposta de auxiliar no entendimento de fatores que perpassam este contexto. Levamos em conta, ainda que brevemente, reflexões sobre cidadania, participação social e direitos, para então chegar ao processo de como alguns serviços que visam garantir certo grau de dignidade ao segmento foi se construindo.

2 CIDADANIA, GARANTIAS E PARTICIPAÇÃO

A participação social intrinsecamente ligada à cidadania, enquanto construção de caminhos políticos e culturais por agentes que conscientes ou não, estimulam a participação popular no cenário democrático, começou a ganhar um novo valor no Brasil a partir dos anos 1980; segundo Dagnino:

[...] ela deriva, e portanto está intrinsecamente ligada, à experiência concreta dos movimentos

sociais, tanto os de tipo urbano – e aqui é interessante anotar como cidadania se entrelaça com o acesso à cidade – quanto os movimentos de mulheres, negros, homossexuais, ecológicos etc. na organização desses movimentos sociais, a luta por direitos – tanto o direito à igualdade quanto o direito à diferença – constitui base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania (DAGNINO, 1993, p. 104).

A data deste despertar não é a-histórica. No caso do Brasil, a abertura que começa a acontecer com o declínio dos anos de chumbo da ditadura militar e a abertura democrática no plano legislativo, despertam uma nova necessidade de expressão popular. Diversos setores da sociedade passam a consolidar organizações que vinham sendo germinadas frente as mais diferentes necessidades que a dinâmica cotidiana impulsionava.

Com a idéia de participação compartilhada em diferentes setores, frente aos direitos ora postos, os sujeitos passam a assumir uma postura de possibilidades e garantias frente ao Estado por meio da ação política. Esses direitos são vivenciados como experiências positivas e não apenas como leis abstratamente celebradas. Tal vivência transforma culturalmente os sujeitos, alterando as relações entre Estado e sociedade.

Dessa forma, aceitar que cidadania é construída e conquistada, através muitas vezes, de embates e lutas, é atribuir a ela um conceito que vai para além de uma lógica que a aceita como ação permitida pelo Estado. O âmbito dessa idéia de cidadania extrapola a dimensão política da democracia, que limita sua ação ao direito de votar e ser votado; ele considera a democracia no contexto da ação social – compreendida nas dimensões da cultura, educação, lazer, habitação etc (DAGNINO, 1994).

Na dinâmica dos conflitos sociais, podemos avançar a circunscrição da cidadania ligada só ao direito de voto. Direitos também passam a ser entendidos em um conceito mais amplo de celebrações contratuais em forma de leis. Conforme aponta Telles, o campo dos direitos não dizem respeito apenas às garantias legais: eles (os direitos) “[...] operam como princípios reguladores das

práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em sociedade através da atribuição mutuamente acordada (e negada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um” (TELLES, *apud* DAGNINO, 1994, p. 92).

Se por um lado o direito passa a ser concebido enquanto princípio regulador, por outro, ele é também assumido como possibilidade de ação por garantias sociais; daí o fato da cidadania e dos direitos, nesta concepção ampliada, caminhar ao lado dos movimentos sociais.

Os direitos, tomados como exercício de cidadania e garantias, possibilitam patamares renovados de novas negociações da política social. É através da ação organizada da sociedade, as necessidades são negociadas e garantidas por parte do Estado.

No Brasil, podemos perceber a confirmação desta idéia no processo que envolveu a elaboração da Constituição de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã; título que faz referência justamente a participação da sociedade na sensibilização e negociação de interesses populares em sua redação. No Título I desta Lei, podemos notar que os Princípios Fundamentais prezam uma nação norteada pela soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, pelos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pelo pluralismo político. E estes princípios são de fundamental importância na compreensão das negociações por garantias e políticas públicas que vão acontecer após sua promulgação.

A maneira como as Políticas Públicas no Brasil passam a ser concebidas e organizadas a partir do marco legal que foi a Constituição de 88, expressa o tipo de cuidado que o país desprenderá à sua população, principalmente aquela carente de recursos para garantia de condições mínimas de vida. No Título VIII, que trata da Ordem Social, os Artigos 194 a 204, fundamentam a base da regulamentação sobre a seguridade social. O artigo 194, em seu *caput* determina que a seguridade social é composta de três pilares: a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social. Tais serviços passam a ser de responsabilidade do Estado, que agirá nos três níveis de organização (Federação, Estados, e Municípios) para a garantia de condições básicas para a população, e contará

com outros entes, como o setor privado, a própria sociedade, as três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e organizações diversas para a execução dos serviços que passam a configurar como obrigatórios enquanto direito.

Intrínseco a esse processo maior, a atenção dos idosos por garantias legais, passa a ser despertada para além da esfera privada e recolhida. Tomando-se como agentes, eles passam a organizarem-se com o objetivo de conquistarem expressão enquanto grupo com interesses e necessidades específicas.

3 IDADE, PARTICIPAÇÃO E CONSOLIDAÇÕES LEGAIS

A conquista da aposentadoria fez parte do conjunto de reivindicações do movimento operário no início do século XX; a melhoria dos índices salariais, redução da jornada de trabalho, férias, aposentadoria, regulamentação do trabalho de mulheres motivaram as primeiras manifestações grevistas e sindicais no Brasil. O ano de 1923 é considerado um marco na previdência social brasileira quando, em 24 de janeiro, é assinado o Decreto-lei nº 4682 que cria a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os trabalhadores ferroviários.

Em 26 de agosto de 1960, o governo Juscelino Kubitschek assina a Lei Orgânica da Previdência Social (Lops – Lei 3.807), uniformizando o direito de todos os segurados, isto é, dos trabalhadores amparados pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. Todavia, foi em 1966 que o imenso aparelho estatal: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), consolidava a unificação do sistema previdenciário brasileiro. Antes, a ação reivindicatória dos segurados era segmentada por categorias, assim, as mais combativas conquistavam melhores coberturas previdenciárias, como por exemplo, a categoria dos ferroviários, dos marítimos e bancários; depois de 1960, apenas um movimento (os aposentados) seria capaz de negociar com o Estado e luta que ficou desenhada não mais pela ampliação de benefícios, mas pela qualidade dos mesmos se fortaleceu sobre causas econômicas.

O Movimento de Aposentados e Pensionistas se efetivou com a criação de Federações que se uniram, formando em 1985 a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP). O crescimento desse Movimento firmou-se com o estímulo gerado pela promulgação da Constituição de 1988.

Em meados da década de 1980, parcela discreta da população mobilizada (idosos e outros grupos sensibilizados pelo segmento), participava das primeiras lutas pelos direitos dos velhos.

Esta parcela esteve presente na Manifestação dos Aposentados em frente ao Congresso Nacional, durante o processo de formulação da Constituição Federal: mobilizados, os idosos lutavam pela inclusão de artigos na Carta Maior que garantissem direitos de interesses do segmento.

E conseguiram. Era a primeira vez que o segmento estava citado em uma Constituição brasileira. Como objetivo da nação, fica estabelecido o compromisso à promoção do bem comum, sem preconceito ou discriminação por causa da idade.

Ainda sobre a proteção etária, ficou previsto enquanto seguro social, o Benefício de Prestação Continuada como assistência à velhice (Arts. 203, V, e 204) (a que dedicaremos maior atenção adiante) ou a aposentadoria, para as pessoas que contribuíram com a Previdência, variando segundo idades, se homem ou mulher, se trabalhador urbano ou trabalhador rural e tempo de recolhimento (art. 201).

Ainda que ganhasse visibilidade nos meios de comunicação, as mobilizações de aposentados sempre estavam ligadas a exigências econômicas. As pressões do Movimento de Aposentados e Pensionistas junto aos poderes Legislativo e Executivo e as manifestações para sensibilizar a opinião pública, não conseguiram trazer para um primeiro plano os debates sobre o direito à vida e, conseqüentemente, sobre o direito à dignidade na velhice.

Em Janeiro de 1994, entrou em vigor a Política Nacional do Idoso, fruto de discussões em assembléias por todo o país. Elaborada a partir de documentos que o próprio segmento ajudou a construir, ela passa a significar mais um passo na garantia de direitos aos mais velhos.

Nos 42 artigos que a PNI apresenta, fica previsto a todos para quem ela se destina, a segurança dos direitos sociais, a promoção da autonomia, da integração e da participação de forma efetiva na sociedade.

Dentre outras garantias, a regulamentação dos Conselhos Representativos de idosos trata-se de um dos mais significativos avanços que tal política trás no campo da participação e representação social, uma vez que ele vem garantir, de maneira descentralizada, o estabelecimento desse órgão de forma permanente, paritária e deliberativa, com a finalidade de “formulação, coordenação, supervisão e avaliação da Política Nacional do Idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas” (Cap. 3, art. 7 / Lei 8.842 de 04/01/94).

O Estatuto do Idoso, Lei amparada no art. 230 da Constituição, começa a vigorar em 2003 e vem ampliar os direitos do grupo, regulamentando serviços específicos e prevendo penas legais para indivíduos e organizações que descumprirem o estabelecido em lei. Silva destaca a participação social nesse processo:

(...) um dos grandes méritos do Estatuto foi a oportunidade de discussão com representantes da sociedade civil organizada, que reagiu de forma veemente a um dos projetos de lei que não obstante as importantes contribuições proporcionadas à redação final do Estatuto, inadvertidamente previa a revogação da Lei ° 8.842/1994 (Política Nacional do Idoso), fruto de mais de vinte anos de perseverança e espera, e que, ao final, não tendo sido revogada, continua a vigir, agora ao lado do Estatuto (SILVA, 2005, p. 165).

Contudo, na contramão desses avanços, a principal reivindicação da II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa ocorrida em Brasília entre 18 e 20 de março de 2007, ainda era fazer valer o que já está previsto nas leis. Mas ainda que se buscasse a consolidação de práticas efetivas e o respeito na execução de ações em prol das necessidades e dignidade dos velhos, importantes passos eram dados na consolidação de direitos, principalmente no

que diz respeito ao orçamento, responsabilidades e penas para o descumprimento da lei.

Ainda sobre o EI, pautado pelo princípio de conferir e garantir melhor qualidade de vida para ao segmento, ele estabelece e incentiva o acolhimento do idoso em situação de risco, de abandono ou sem renda suficiente para a garantia dos mínimos para a vida; prevê a provisão econômica para efeitos legais, de um valor prestado continuamente aos totalmente desprovidos, além do abatimento de despesas na declaração do Imposto de Renda, quando couber.

O Estatuto do Idoso trata de maneira específica diversos aspectos relacionados à vida e à segurança das pessoas com mais de sessenta anos. Destacamos a seguir algumas dessas previsões, até para ilustrar os princípios que mencionamos anteriormente:

3.1 Em relação à Saúde

O idoso tem atendimento preferencial no Sistema Único de Saúde (SUS). Deve ser garantida a distribuição gratuita de remédios, principalmente os de uso continuado (hipertensão, diabetes etc.), assim como próteses e órteses. Os planos privados de saúde não podem reajustar as mensalidades de acordo com o critério da idade e o idoso internado ou em observação em qualquer unidade de saúde tem direito a acompanhante, pelo tempo determinado pelo profissional de saúde que o atende.

3.2 Quanto à Violência e Abandono

Nenhum idoso poderá ser objeto de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão. Quem discriminar o idoso, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte ou a qualquer outro meio de exercer sua cidadania pode ser condenado a cumprir pena de reclusão, além de multa.

Famílias que abandonam o idoso em hospitais e casas de saúde, sem dar respaldo para suas necessidades básicas, podem ter o responsável condenado a penas de detenção e multa. Para

os casos de idosos submetidos a condições desumanas, privados da alimentação e de cuidados indispensáveis, os responsáveis responderão por crime, ainda mais grave se houver a morte do idoso.

Qualquer pessoa que se aproprie ou desvie bens, cartão magnético de conta bancária, pensão ou qualquer rendimento do idoso é passível de condenação, além de multa.

3.3 Em relação às Entidades de Atendimento ao Idoso

O dirigente de Instituição de atendimento ao idoso responde civil e criminalmente pelos atos praticados contra o idoso. A fiscalização dessas instituições fica a cargo dos Conselhos Municipais do Idoso de cada cidade, da Vigilância Sanitária e do Ministério Público. A punição em caso de mau atendimento aos idosos vai de advertência e multa até a interdição da unidade com suspensão das atividades.

Esses são alguns exemplos. Assim, ainda que não tenha se dado a introjeção dessas garantias pelas diversas instituições da sociedade, fica estabelecida a forma como todas devem considerar os serviços e os tratamentos destinados a esta população, além de se estabelecer mecanismos legais na luta por tais garantias.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E O IDOSO

Conforme consideramos anteriormente, o país conseguiu avançar em relação a algumas garantias legais para a população idosa, porém ao considerarmos amplamente as dimensões que ainda necessitam de atenção e cuidados no que se refere ao atendimento aos mais velhos, encontramos muitos desafios.

De acordo com que nos aponta Contijo,

O envelhecimento da população é um dos maiores triunfos da humanidade e também um dos nossos grandes desafios. [...] as pessoas da 3ª idade são, geralmente, ignoradas como recurso quando, na verdade, constituem recurso importante para a estrutura das nossas sociedades. A OMS argumenta

que os países podem custear o envelhecimento se os governos, as organizações internacionais e a sociedade civil implementarem políticas e programas de *envelhecimento ativo* que melhorem a saúde, a participação e a segurança dos cidadãos mais velhos (CONTIJO, 2005, p. 09).

Conforme Neri nos aponta, os idosos de maneira geral são alvos de discurso ambíguo entre instituições sociais e o próprio Governo, que ora se vê obrigado a protegê-los e ora os culpa por males que afligem os sistemas públicos de saúde e previdência, atribuindo a eles, a responsabilidade por problemas como o inchaço e a morosidade nesses serviços (NERI, 2001). Não distante, presenciamos nos meios de comunicação, a idéia de que os velhos não trabalham e recebem atendimentos e dinheiro do Governo sem merecerem. Percebemos com isso, que antes mesmo de disposição política, o preconceito influencia em decisões oficiais.

Um olhar atento para o Estatuto do Idoso nos faz constatar três categorias (sem apontar a redução das desigualdades entre elas) de idosos destinatários das Políticas do Estado: (i) os velhos que contam com algum benefício previdenciário; (ii) os velhos que lançam mão da assistência social e que estão amparados no conceito de política pública voltada para o atendimento à pobreza; (iii) os velhos desprovidos de previdência e sem amparo assistencial. Essas considerações certamente são levadas em conta quando o Governo estabelece suas ações em relação à sociedade.

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002 (Caderno de Política Nacional de Assistência Social, Imprensa Oficial, 2005), a maioria dos idosos brasileiros era composta por aposentados ou pensionistas: 77,7%; neste ano, os que ainda trabalhavam totalizavam 30,4%. Das pessoas com idade de 60 anos ou mais, 64,6% contribuíam ativamente para a renda familiar e em relação ao tipo de moradia, 12,1% deles viviam sós. De acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Brasil no ano de 2008 contava com uma população perto dos 20 milhões de idosos; a porcentagem dessa população que respondia pela condição de “responsáveis pelo domicílio” era de 53%; já a

de idosos que residiam em moradias unipessoais elevou-se para 40,8%. (IBGE; 2008). Nos resultados parciais divulgados pelo IBGE referente ao Censo Demográfico de 2010, estima-se que a população brasileira considerada dentro deste grupo etário seja de 20.590.599 milhões de pessoas em todo o país (IBGE, 2011), confirmando o que se vem apontando acerca do acentuado e irreversível crescimento de tal segmento.

Entre 1991 - 2008, participação dos idosos na população total do país saltou de 7,3% para 11,1%. Entre o Censo / 2000 – PNAD / 2008, observou-se um aumento, em números absolutos, de 7.200 milhões de brasileiros com 60 anos ou mais de idade.

Dentro de uma realidade etária maior, há um grande número de particularidades que dizem respeito às diversas trajetórias de vida. Tais particularidades transpassam o processo de envelhecimento e determinam características específicas que devem ser consideradas quando se deseja conhecer esta população: determinantes econômicos, sociais, pessoais, comportamentais, culturais e de saúde são observados dentro do universo dos idosos. Questões que envolvem sexo, etnia, autonomia, dependência, composição familiar, entre outras devem ser consideradas, para que os mais diferentes investimentos destinados em favor dos mais velhos possam responder aos reais desafios.

A predominância de mulheres entre os idosos é um fato recorrente. A maior sobrevida das mulheres acentua-se progressivamente. Isto significa que à medida que consideramos as diversas coortes de idades superiores a 60 anos, o intervalo que separa homens de mulheres aumenta, em favor das mulheres. Os demógrafos denominam este fenômeno como a “feminização da velhice” (IBGE, 2008).

Outros fatores que se somam a essa particularidade, como por exemplo, a maior presença relativa de mulheres na população idosa, maior longevidade das mulheres em comparação com a dos homens, crescimento relativo no número de mulheres na população economicamente ativa e crescimento relativo no número de mulheres que são chefes de família. Assim, do ponto de vista sócio-psicológico esse fenômeno é decorrente não só do maior número

de mulheres na população, mas do papel que elas vêm assumindo em normas e expectativas sociais e familiares. No entanto esse processo não é homogêneo e afeta as mulheres de diferentes modos em diferentes classes sociais (NERI, 2001).

Em relação ao componente gênero, observa-se ainda uma maior probabilidade de mulheres idosas ficarem viúvas e em situação socioeconômica desvantajosa. No que se refere ao Brasil, a maioria das idosas de hoje não tiveram um trabalho remunerado durante a sua vida adulta. No entanto, embora vivam mais do que os homens, as mulheres experimentam maiores comprometimentos físicos e de saúde. Elas assumem, progressivamente, o papel de chefes de família e muitas vezes de provedoras de seus lares. Já homens mais velhos têm maiores dificuldades de se adaptarem à saída do mercado de trabalho (CAMARANO, 2002).

Sabe-se que a população muito idosa e a mais exposta a doenças que exigem cuidados contínuos, quando não intensivos; com o aumento do número desse grupo – os mais idosos – a importância de se pensar em alternativas eficientes de serviços de saúde se mostra pontual.

No Brasil, muito se avançou no que diz respeito à garantia de uma renda mínima para a população idosa, mas a provisão de serviços de saúde e de cuidados formais ainda é uma questão não equacionada. Ela assume uma importância ainda maior em função do envelhecimento da própria população idosa, ou seja, do crescimento mais acentuado da população de 80 anos de idade ou mais, de mudanças nos arranjos familiares e no papel social da mulher, tradicional cuidadora dos membros dependentes da família, e de níveis de fecundidade abaixo dos de reposição (CAMARANO, 2010, p. 15).

Quando a autora aponta para o avanço estabelecido em relação a renda mínima para o idoso, ela faz referência ao BPC (Benefício de Prestação Continuada).

Os art. 201, 202 e 203 da Constituição Federal passaram a definir que nenhum salário pago a título de aposentadoria ou pensão poderá ser menor que o salário mínimo vigente o no

país, assim fica revogada a Renda Mensal Vitalícia (instituída em 1974; correspondia a 50% do maior salário mínimo pago no país não podendo ultrapassar 60% do mesmo, beneficiava geralmente trabalhadores que não eram cobertos pela CLT e conseqüentemente, não contavam com cobertura previdenciária, como os autônomos e uma grande maioria de trabalhadores rurais) para dar lugar ao BPC, regulamentado somente com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 (Lei 8.742 de 07/12/93).

Este benefício está atrelado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, mas a avaliação e o repasse do mesmo se dá pelo Instituto Nacional de Seguridade Social. Muitos beneficiários do serviço não são informados acerca dessa diferença e acabam confundindo-o com a aposentadoria, contudo, para se gozar do benefício previdenciário, exige-se segundo a lei vigente, que o trabalhador (a) tenha um tempo mínimo de recolhimento contributivo, obedecendo critérios requeridos pela Previdência Social.

Essa diferença muitas vezes se mostra em ocasiões específicas e acaba por interromper a garantia do atendimento, como por exemplo, no falecimento de um cônjuge beneficiário, o outro não receber o benefício caso não atenda os critérios, diferente da aposentadoria que pode ser requerida em forma de pensão, o BPC não é transferível; ele não dá direito ao 13º salário e pode ser suspenso perante a mudança de qualquer um dos requisitos de concessão.

Segundo o relatório *Avaliação da Situação Financeira e Atuarial dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS*, apresentado no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (www.mds.org.br em 07/05/2011), entre 2006 e 2009, observa-se um crescimento na quantidade de beneficiários de **30,19%** no BPC para pessoas idosas;

A mesma fonte ainda registra: “Considerando a evolução demográfica definida a partir da projeção populacional do IBGE, observa-se que as previsões são de crescimento da população acima de 65 anos, chegando a constituir 6,85% da população em 2011. Em termos percentuais, o crescimento do BPC para pessoa idosa tem se mostrado superior às estimativas de crescimento da

população acima de 65 anos (média nos últimos 3 anos de 6,45), tendo sido estimado para 2011 em relação a 2010 aumento de 7,36% no quantitativo de benefícios ativos para pessoa idosa. Assim, para estimar o crescimento do BPC não se pode considerar apenas o crescimento demográfico da população idosa”.

Ainda que esta política de transferência direta de renda possa efetivar o acesso a recursos que garantam a vida, devemos nos a tentar que somente ela não contempla garantias maiores que prezam pela dignidade humana.

Ramos nos chama a atenção para esta questão,

Muitos são os velhos brasileiros que necessitam da assistência social, que não pode ser apenas entendida como a concessão de um benefício de prestação continuada, mas como um conjunto de políticas públicas que devem ser desenvolvidas para resgatar essas pessoas da condição de indigência e pobreza em que se encontram. O objetivo da assistência social é firmar a idéia de que o homem não nasceu para sofrer, daí a necessidade de ser vista como direito humano fundamental (RAMOS, 2005, p. 59).

A compreensão do envelhecimento exige uma integração de diversas áreas de conhecimento, assim como o atendimento à pessoa idosa, requer a integração de serviços que contemplem necessidade de saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, moradia e segurança. Este é um desafio que exige, antes de outras ações, uma transformação na forma como a sociedade se pensa em se preparar para o próprio futuro. As Políticas aqui apresentadas, mostra-nos como esses valores vão se traduzindo na condução desse cuidado. Medeiros afirma que ao tomarmos consciência que não estamos aqui para sempre, nos movemos quase que em um processo natural e inconsciente, para atribuímos sentido em nossa existência (MEDEIROS, 1998), mas a luta deve ser assumida, precisa ser consciente, contínua e socializada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cícero na obra *Saber Envelhecer*, concebe o envelhecimento como uma fase diferenciada e privilegiada na vida do homem, tendo este, a chance de contar com a experiência que somente a experiência de vida possibilita.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Perseu Abramo (com representatividade de todos os Estados brasileiros) em parceria com o SESC (Revista HISTEDBR On-line, Campinas, nº 28, dez. 2007 - ISSN: 1676-2584), constatou que uma das maiores queixa dos idosos é quanto ao preconceito.

Como uma etapa da vida, a velhice nem sempre é encarada de forma natural. Muitos indivíduos querem viver por muito tempo, mas não querem envelhecer, contradição que reflete a desvalorização e a marginalização socialmente impostas aos mais velhos.

Conforme estabelecido pela sociedade capitalista, os idosos (e as pessoas de forma geral) com melhor poder aquisitivo conseguem garantir mais que as necessidades básicas para a vida; por outro lado, grande maioria deles contam somente com serviços públicos ou com auxílio de familiares, amigos e instituições filantrópicas para receber alimentação e moradia. É neste ponto em que os serviços de atenção aos velhos, prescritos de forma legal são indispensáveis.

A CF, a PNI, o EI, a LOAS, o SUS trazem de maneira mais geral ou específica em seus princípios, que existem instituições responsáveis pelo amparo à velhice, que o velho é detentor de direitos que lhe garantam a vida digna e livre, com tudo que isso possa exigir, todavia, a sensibilização da opinião pública tem papel fundamental na efetivação dessa previsão legal vezes negligenciada.

Idosos dos dois extremos – ricos ou pobres - enfrentam de maneira mais intensa ou mais branda, a necessidade de luta por espaço social, tendo de superar o preconceito. No que tange à educação, a discussão sobre a possibilidade de inclusão da Gerontologia e Geriatria como disciplinas curriculares nos cursos superiores e nos currículos mínimos dos diversos níveis de ensino formal visaria inserir conteúdos voltados para o processo de envelhecimento bem

como o desenvolvimento de programas educativos, especialmente nos meios de comunicação, como forma de produzir conhecimento e eliminar preconceitos.

Chamar atenção para um problema, investigá-lo e conhecê-lo, são passos para a aceitação de um fenômeno como desafio. Países do mundo todo reconhecem o crescimento do número de idosos em suas populações, órgãos internacionais como a OMS se pronunciam há mais de duas décadas sobre este fato. Com a formulação de legislação específica, o Brasil tem dado alguns passos na direção desse reconhecimento, mas precisamos saber se estas ações acontecem em velocidade capaz de responder esse desafio de forma satisfatória.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, V.L.V. Modernidade e Velhice. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Ano XXIV, nº 75, Editora Cortez: 2003.

BEAVOIR, S. A Velhice (Vol. I A Realidade Incômoda / Vol. II As Relações com o Mundo) Editora Difusão Européia do Livro, São Paulo: 1970.

BERZINS, M.A.V.S. Envelhecimento populacional: uma conquista para ser celebrada. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Ano XXIV, nº 75, Editora Cortez: 2003.

BRUNO, M.R.P. Cidadania não tem idade. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Ano XXIV, nº 75, Editora Cortez: 2003.

CAMARANO, A.A. (org) Cuidados de Longa Duração para a População Idosa: um novo risco social a ser assumido? Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

_____. Envelhecimento da População Brasileira: uma contribuição demográfica, IPEA, Rio de Janeiro: 2002

CÍCERO, M. T. Saber Envelhecer, Editora L&PM, Porto Alegre: 1997.

DAGNINO, E. (org) Anos 90: Política e Sociedade no Brasil, Editora Brasiliense, São Paulo: 1994.

DEBERT, G. G. A Reinvenção da Velhice. Edusp, São Paulo: 2004.

MEDEIROS, S. A. R. A velhice no Brasil. Memória e história, lutas e conquistas. In Revista Kairós Gerontologia vol.4, nº 1, EDUC, São Paulo: 1998.

MERCADANTE, E.F. Velhice: a identidade estigmatizada. In: Revista Serviço Social e Sociedade, Ano XXIV, nº 75, Editora Cortez: 2003.

NERI, A.L. Palavras-Chave em Gerontologia. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

SCHIRRMACHER, F. A Revolução dos Idosos: o que muda no mundo com o aumento da população mais velha. Editora Elsevier, Rio de Janeiro: 2005.

SILVA, L. A. S. Comentário Título VII – Disposições Transitórias. In: Estatuto do Idoso Comentado pelos Promotores de Justiça, Editora Obras Jurídicas, Florianópolis / SC: 2005

WORLD HEALTH ORGANIZATION - Envelhecimento ativo: uma política de saúde. Tradução: GONTIJO, S. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA O SERVIÇO SOCIAL: Coletânea de Leis, Decretos e Regulamentos para Instrumentação do assistente social / organizado pelo Conselho Regional de Serviço Social (9ª região) São Paulo: Gestão 2004