

Proteção social aos idosos: concepções, diretrizes e reconhecimento de direitos na América Latina e no Brasil

Maria do Rosário de Fátima e Silva

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Maria Carmelita Yazbek

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Proteção social aos idosos: concepções, diretrizes e reconhecimento de direitos na América Latina e no Brasil

Resumo: O artigo tem por objetivo percorrer o processo de constituição e concretização do sistema de proteção social na América latina e nele localizar as medidas específicas de proteção social, adotadas pelo governo brasileiro, no atendimento das demandas da população idosa. Escolheu-se como marco histórico de análise da realidade latino-americana, a I Conferência Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe, realizada pela Comissão Econômica Para a América latina e Caribe - CEPAL, em novembro/2003, em Santiago no Chile, como síntese das medidas de proteção social que vem sendo destinadas pelos países do continente ao segmento social idoso. Para a experiência brasileira elegeu-se como marco as prerrogativas legais relacionadas aos direitos dos idosos e à Seguridade Social implementadas a partir dos anos de 1990. São abordadas as concepções sobre proteção social e envelhecimento, encaradas como direito e conquista da civilização humana no século 21.

Palavras-chave: Proteção social. Envelhecimento. Direitos.

Social Protection for the Elderly: concepts, guidelines and recognition of rights in Latin America and Brazil

Abstract: The purpose of this article is to review the process of the constitution and concretization of the social protection system in Latin America and in it locate the specific social protection measures adopted by the Brazilian government to meet the needs of the elderly population. It selected as its historic marker for the analysis of the Latin American reality, the 1st Intergovernmental Conference about Aging in Latin America and the Caribbean, conducted by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLA), in November 2003, in Santiago, Chile, which presented a synthesis of the social protection measures that countries on the continent had that were aimed at the elderly population. For the Brazilian experience, the legal prerogatives related to the rights of the elderly and to Social Security implemented in the 1990s were selected. The concepts about social protection and aging are addressed, seen as a right and conquest of human civilization in the 21st century.

Keywords: Social protection. Aging. Rights.

Recebido em 14.08.2013. Aprovado em 06.12.2013

Introdução

A longevidade do ser humano se põe na sociedade contemporânea como uma conquista social, a velhice passou a figurar como uma realidade incontestável em todo o mundo e nos países da América Latina nas últimas décadas é um fenômeno em crescente proporção. Isto tem pressionado as agendas governamentais no sentido da adoção de medidas que atenda as necessidades do público idoso, contingente cada vez mais expressivo no conjunto da população. A velhice não pode mais ser encarada como uma “eventualidade” como era caracterizada essa fase da vida quando se tratava de atribuir benefícios sociais aos idosos mesmo nos sofisticados sistemas de proteção social em vigor nos países desenvolvidos. O desenvolvimento da ciência e das novas tecnologias se reverteu em garantia de melhor qualidade de vida e de aumento da expectativa de vida sobre o planeta, mesmo considerando a heterogeneidade de que se reveste a vivência dessa condição etária, cercada por questões de natureza social, política, econômica e cultural.

Nos países latino-americanos atingir esta etapa da existência humana tem sido um grande desafio para a maioria dos idosos, tendo em vista um contexto onde ainda se registram profundas desigualdades sociais. Estamos vivendo mais e necessitamos viver com dignidade, este é um dos grandes desafios que tem tensionado as agendas governamentais de todos os países do continente latino americano, nesta primeira década do século 21. Neste sentido, a I Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América latina e Caribe, realizada pela Cepal de 19 a 21 de novembro de 2003, em Santiago no Chile, aprovou a Estratégia Regional de Implementação do Plano de Ação Internacional sobre Envelhecimento como instrumento programático de orientação aos governantes dos países do continente, na formulação de políticas e determinação de prioridades relacionadas ao envelhecimento na região (HUECHUAN, 2009). Garantir qualidade de vida aos anos adicionados à existência por esta conquista da civilização humana se coloca como exigência dos novos tempos. Isto implica, conforme os compromissos propostos pela I conferência, a efetivação de políticas públicas sob a responsabilidade do Estado. A esse respeito a Declaração de Brasília sobre o Envelhecimento, assinada pelos países latinos, por ocasião da realização da II Conferência Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e no Caribe, realizada pela Cepal, em Brasília, em dezembro de 2007, com o tema: *Hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*, veio reafirmar entre outros compromissos:

- incorporar el tema del envejecimiento y darle prioridad en todos los ambitos de las políticas públicas y programas, a si como destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr un adecuado seguimiento y evaluación de las medidas postas em practica, difereciando el área urbana y rural y reconociendo la perspectiva intergeracional, de género y etnia em las políticas y programas destinados a los setores más vulnerables de la población.
- promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar en la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos (CEPAL, 2007, p. 1).

Os compromissos constantes nesta Declaração foram reafirmados na III Conferência Intergovernamental sobre envelhecimento na América Latina e Caribe, realizada em maio de 2012, em São José na Costa Rica com o tema: *Envejecimiento, solidaridad y protección social: La hora de avanzar hacia La igualdad*, demonstrando a preocupação e o compromisso a ser assumido e concretizado pelos governantes de todos os países signatários da agenda firmada nesta conferência, em torno da formulação e implementação de políticas e programas que venham garantir a proteção social efetiva e o reconhecimento de direitos aos cidadãos e cidadãs idosos.

As reflexões ora sistematizadas fazem parte da primeira fase da pesquisa teórica sobre o Sistema de Proteção Social Brasileiro, e Português e as Necessidades da População Idosa, em curso no Estágio de Pós-Doutoramento que estamos realizando no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-Brasil, sob a supervisão da Professora Doutora Maria Carmelita Yazbek. A referida pesquisa tem por objetivo analisar o processo de constituição e concretização desses sistemas, destacando as ações destinadas ao atendimento das necessidades da população idosa, buscando identificar as peculiaridades de cada realidade no trato social com as questões que cercam o processo de envelhecimento populacional.

No tocante à realidade brasileira procuramos perscrutar a agenda pública governamental para percebermos o nível de investimento em medidas concretas que operacionalizem as diretrizes de políticas públicas que se destinem a assegurar proteção social às necessidades dos idosos. Na primeira fase da pesquisa buscou-se contextualizar o sistema de proteção social brasileiro no continente latino americano para poder identificar as especificidades e semelhanças entre esse sistema e as experiências nos demais países do continente, cuja sistematização constitui o conteúdo do presente texto. A experiência portuguesa será objeto de análise na segunda

fase da pesquisa a ser ainda concluída. Priorizou-se como metodologia de análise o estudo comparativo entre as realidades brasileira e latino-americana, sistematizadas a partir de pesquisa bibliográfica e documental, buscando-se identificar as aproximações e/ou distanciamentos em termos de concepção e constituição dos sistemas de proteção social nessas realidades. Considerou-se como marco histórico de análise da pesquisa, da metade dos anos 1990 aos dias atuais, por ser o período em que tanto no Brasil quanto nos demais países latinos e mesmo em Portugal, observa-se a adoção de legislações específicas destinadas ao atendimento das necessidades das pessoas idosas. No Brasil, a Constituição de 1988 é um marco histórico no estabelecimento de prerrogativas relacionadas aos direitos dos idosos, no entanto as principais medidas só se tornaram efetivas a partir da década de 1990. Em resumo este artigo procura observar o nível de coerência entre as medidas de políticas públicas e as reais necessidades que cercam o processo do envelhecimento populacional nessas realidades.

2 Sistema de proteção social: concepções conceituais que fundamentaram o modelo latino americano e brasileiro

Um das principais características que se sobressai quando se trata de definir a realidade latino-americana é a desigualdade. A América Latina, segundo Cecchini e Martínez (2011), continua sendo a região mais desigual do mundo. De acordo com os autores se analisarmos a situação social dos países do continente a partir de uma ótica de direitos, constatar-se-á que, na região, entre as prerrogativas legais já conquistadas e a real efetivação de direitos na vida da população, há uma grande distância. A esse respeito uma das principais constatações que emergem dos estudos realizados pela Cepal nos últimos anos “indica que a construção de sociedades inclusivas, mais igualitárias e com pleno respeito a um marco de direitos em um mundo globalizado e de economias abertas é a grande tarefa do século 21 para os países do continente latino americano.” (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 10) Para tanto se faz necessário garantir a igualdade de direitos através do estabelecimento de instrumentos redistributivos que possam oferecer garantias concretas de proteção, com atenção às particularidades e requerimentos específicos que enfrentam cada sociedade e dentro desta, os diversos grupos da população. Sobressai nestes estudos a concepção de proteção social como direito, ou seja,

la protección social formulada desde un enfoque de derechos, se vincula a la lucha contra la desigualdad de diversas formas: reduce considerablemente o elimina la probabilidad de no poder hacer frente a un riesgo contingente; limita la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad al evitar que las familias hipotequen a futuro activos claves para el desarrollo humano, como la salud y la educación, y facilita la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a aquellos grupos más vulnerables frente a riesgos, particularmente a los niños, los ancianos y las mujeres. (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 11).

A análise feita sobre a realidade latino-americana a partir dos estudos e documentos publicados pela Cepal nesta primeira década do século 21 vem reforçar o entendimento de que o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social estão intimamente entrelaçados e devem integrar-se ativamente em uma política pública orientada a atingir maior igualdade entre os cidadãos. Esta compreensão sobre desenvolvimento já presente em outras análises elaboradas pela Cepal em décadas anteriores vem restabelecer o papel e compromisso do Estado em torno da promoção dos direitos sociais e da adoção de medidas concretas através da implementação de políticas de proteção social.

No Brasil, as primeiras iniciativas governamentais voltadas para garantir proteção social aos cidadãos datam dos anos 30 e 45, do século 20, com a introdução pelo governo Vargas da legislação social trabalhista direcionada a regulamentação das relações de trabalho e reconhecimento de direitos dos trabalhadores, durante e após completada a jornada laboral. Não se pode deixar de ressaltar que os primórdios desta iniciativa ocorreu “em 1923, com a Lei Eloi Chaves, uma legislação precursora de um sistema protetivo na esfera pública, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs)” (YAZBEK, 2012, p. 9). Embora estivesse em primeiro plano a cobertura às necessidades dos trabalhadores absorvidos pelo vínculo formal, se abria a perspectiva do reconhecimento da responsabilidade pública também para com o destino dos trabalhadores informais e com os desempregados, através da criação e ou regulamentação de órgãos de assistência social às necessidades desse público e também dos considerados indigentes.

No Brasil, a constituição de um sistema de proteção social envolveu dois grandes marcos históricos: o primeiro período pós 1930 pode ser considerado como a fase inicial da formação do sistema com o reconhecimento de direitos sociais, tanto na área trabalhista quanto previdenciária. O segundo marco situa-se pós Constituição de 1988, quando se amplia o padrão de proteção social com a incorporação da perspectiva da seguridade social. Dos anos 1930 aos anos 1970, o sistema abrangia apenas os trabalhadores formais dentro do padrão da

denominada “cidadania regulada” como bem conceituou Wanderlei Guilherme dos Santos no final dos anos 1970. Com a mobilização dos movimentos sociais que caracterizou a década de 1980, ganha corpo a reivindicação por um novo padrão público de proteção social que ampliasse a cobertura para além do vínculo formal com o processo de trabalho e que propusesse como princípio a universalidade dos direitos. Esse ideário foi de certa forma, incorporado pela Constituição de 1988, no capítulo da Seguridade Social, com as políticas de saúde, assistência e previdência social.

Do ponto de vista conceitual estas iniciativas que conformam o sistema de proteção social no país guardam sintonia com o conceito de sistema de proteção social, elaborado por Giovanni (2008, p. 01), quando designa como sistema de proteção social, “as formas, às vezes mais às vezes menos, institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, e as privações.” O autor inclui também neste conceito as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro) e os bens culturais (como os saberes), que na sua ótica permitirão a sobrevivência e a integração, sobre várias formas, na vida social. Nesta perspectiva reforça ainda que a proteção social exercida através do Estado é socialmente assumida como função do poder público e representa a existência de um conjunto de garantias, mais ou menos extensas, através de intervenção política e administrativa. Isso supõe a correção de rumos e estratégias no atendimento às necessidades sociais identificadas, superando um modelo de proteção social seletivo e excludente. Nesta mesma linha de raciocínio Yazbek (2012, p. 9) menciona que:

de modo geral o padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro assim como dos países latino-americanos, foi bem diverso daquele observado nos países europeus, pois as peculiaridades da sociedade brasileira, de sua formação histórica e de suas dificuldades em adiar permanentemente a modernidade democrática, pesaram fortemente nesse processo. Assim sendo, o acesso a bens e serviços sociais caracterizou-se por ser desigual, heterogêneo e fragmentado.

No Brasil e nos demais países latino-americanos a construção do Estado Social teve a sua conformação articulada ao modelo de desenvolvimento econômico que caracterizou a sociedade capitalista na sua especificidade neste continente, cuja realidade foi marcada historicamente por processo de exclusão social e desigualdade no acesso às riquezas socialmente produzidas.

Ao considerar-se a densidade populacional dos países latino-americanos nas duas últimas décadas com realce para a realidade brasileira, percebe-se o crescente aumento do contingente de cidadãos idosos. No Brasil, de acordo com o censo 2010 do IBGE, a população idosa é estimada em aproximadamente 14 milhões de pessoas que completaram 65 anos e mais. O referido Censo registra o crescimento da participação relativa da população nesta faixa etária que era de 4,8% em 1991, passando a 5,9% em 2000 e chegando a 7,4% em 2010, denotando que nas últimas décadas, o Brasil tem registrado redução significativa na participação da população com idades até 25 anos e aumento no número de idosos. Em 2010, ainda de acordo com a Sinopse do censo do IBGE, a expectativa do brasileiro nascido neste ano alcançou 73,5 anos de vida. Nos demais países da América Latina, este crescimento do percentual do envelhecimento populacional se revela uma realidade em franca expansão e um desafio que tensiona o estágio de desenvolvimento sócio econômico alcançado por cada nação no continente. O que antes era considerado eventualidade ou mesmo contingência atingir-se esta faixa etária, hoje é uma realidade inconteste, passando a exigir do Estado Social ações que possam representar para além da cobertura dos riscos sociais, a garantia efetiva de bem estar social aos cidadãos depois de completada a sua jornada de trabalho, corrigindo ausências e distorções que caracterizaram os sistemas de proteção social nessa região.

2.1 Proteção social às pessoas idosas no continente latino americano: principais diretrizes e medidas de implementação

O envelhecimento populacional é uma realidade crescente em todo o mundo e na América latina é celebrado como uma das maiores conquistas da humanidade. A população tem envelhecido de maneira heterogênea. Em alguns países do continente esse processo encontra-se mais avançado do que em outros. Isso requer dos países latino-americanos um esforço maior no redimensionamento da agenda pública de proteção social. Em relação à proteção social em geral e ao público idoso em particular, se pode destacar a partir dos estudos publicados pela Cepal os seguintes objetivos:

La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción,

y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes: la protección no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); La protección social contributiva (a seguridad social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas orientadas a fomentar e proteger el trabajo decente (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 19).

Fica ressaltada através destes objetivos, a preocupação com a garantia de níveis mínimos de qualidade de vida aos cidadãos associada a políticas de promoção do acesso a direitos universais e a serviços sociais condizentes com a dignidade humana. Isto exige a construção de sociedades democráticas e inclusivas que possam formular respostas públicas coerentes com a densidade demográfica na região, onde o envelhecimento se põe como um dos desafios enfrentados pelos países latinos nas duas últimas décadas. A esse respeito a Estratégia Regional de Implementação para a América Latina do Plano de Ação Internacional de Madrid sobre o Envelhecimento, aprovada em 2003, na I Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América latina e no Caribe, estabelece algumas metas de ação em prol das pessoas idosas compreendendo três áreas prioritárias: “pessoas idosas e desenvolvimento; fomento a saúde e bem-estar na velhice e a criação de um ambiente propício e favorável às necessidades e reivindicações deste segmento social” (HUECHUAN, 2009, p. 19). De acordo com a autora duas características do fenômeno do envelhecimento na América latina despertam grande preocupação:

a) el envejecimiento há sido más rápido que el registrado historicamente em los países desarrollados; b) el envejecimiento se da en un contexto caracterizado por una alta incidencia de pobreza, una persistente desigualdad, un escaso desarrollo institucional, una baja cobertura y calidad de los sistemas de protección social y una sobrecarga da institución familiar (HUECHUAN, 2009, p. 20).

Para enfrentar os desafios apontados a autora sinaliza que os países do continente estão avançando na criação e desenvolvimento de legislações, políticas e programas para melhorar as condições de vida da população idosa. Sobressai dessas reflexões a sugestão de se buscar a concretização de sistemas integrais de proteção social baseado na garantia dos direitos humanos na velhice. Trata-se do ponto de vista da ação pública governamental de se dirigir a atenção para buscar assegurar a integridade e a dignidade das pessoas idosas e ampliar a proteção efetiva de seus direitos (HUECHUAN, 2009). Nesta mesma ótica a II Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe, da qual resultou a Declaração de Brasília sobre o Envelhecimento, que propõe no item 14 o seguinte: “a prática da humanização para acolher e compreender as pessoas idosas de forma integral, com absoluto respeito a seus direitos humanos e liberdade fundamentais mobilizando para tanto recursos internos para que a atenção a esse segmento social seja prestada no marco de uma relação humana, solidária e de grande significação” (CEPAL, 2007).

Fica patente nas reflexões feitas sobre a proteção social aos idosos na América latina, a sua vinculação estreita com a garantia de direitos de cidadania. Neste aspecto constata-se o esforço desenvolvido pela Cepal na última década, de buscar aglutinar os países membros em torno do enfrentamento dos desafios postos pelo processo de envelhecimento populacional, procurando criar as bases de um consenso que oriente as ações governamentais sobre a proteção social às pessoas idosas e supere as fronteiras continentais. Essa intencionalidade foi um dos principais compromissos assumidos pelos países latinos ao assinarem a Declaração de Brasília em 2007 e a Carta de San Jose em 2012, “sobre os Direitos das Pessoas Idosas na América latina e no Caribe”, elaborada por ocasião da III Conferência Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e

Caribe, realizada pela Cepal em maio de 2012, Esta III Conferência teve entre outros objetivos, examinar o cumprimento dos compromissos internacionais contraídos pelos países da região na Declaração de Brasília e identificar as ações a serem implementadas durante os próximos anos, especificando aquelas que permitam reforçar as capacidades nacionais para responder os principais desafios e temas emergentes com relação às pessoas idosas.

A participação do governo brasileiro nesta última conferência reafirma os compromissos assumidos na Declaração de Brasília, ao reconhecer, em documento enviado através da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República – SDR/PR, datado de maio de 2012, que os esforços empreendidos na implementação da citada Declaração têm promovido:

O envelhecimento populacional é uma realidade crescente em todo o mundo e na América latina é celebrado como uma das maiores conquistas da humanidade.

grandes avanços institucionais e nas políticas públicas voltadas à promoção dos direitos humanos das pessoas idosas. Devido ao engajamento do governo federal e à mobilização dos próprios idosos e da sociedade civil, foi possível estruturar políticas mais abrangentes para a promoção e efetivação dos direitos dos idosos, e criar instituições adequadas para tal. (...) Esse percurso tem resultado no fortalecimento do processo democrático por meio do protagonismo das pessoas idosas. Trata-se, portanto, da possibilidade de alcançar o envelhecimento ativo e saudável de uma sociedade para todas as idades (BRASIL, 2012, p. 2).

Os compromissos assumidos pelo Brasil e pelos demais países latino americanos nas citadas conferências regionais coordenadas pela Cepal, coloca o tema do envelhecimento populacional no centro da agenda pública como um desafio a ser enfrentado, o que subtece o questionamento das velhas formas de proteção social e o estabelecimento de novos paradigmas com enfoque na concretização de direitos e de uma sociedade para todas as idades.

2.2 Proteção social à população idosa no Brasil pós-constituição de 1988: mecanismos legais e reconhecimento de direitos

A preocupação com o processo do envelhecimento da população é uma atitude recente na sociedade brasileira. As necessidades e limitações apresentadas pelos idosos que antes eram assistidos pela caridade de instituições assistenciais confessionais e filantrópicas começam a figurar na agenda pública governamental como prioridade somente no ano de 1988, com o advento da nova Constituição. A Carta Magna, no capítulo VII, da Ordem Social, Art. 30, reconheceu “o dever da família, da sociedade e do Estado de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar social e garantindo-lhes o direito à vida” (BRASIL, 1988). Nos anos 1990, essa prioridade se reafirma com a adoção de algumas medidas de políticas públicas por parte do Estado no sentido de garantir proteção social como direito de cidadania, principalmente àqueles idosos que não detinham os meios necessários para se auto sustentarem e nem à sua família.

No Brasil, a preocupação pública com as necessidades acarretadas pelo processo do envelhecimento foi forçada em grande parte pela organização social dos idosos no país, realçando-se o protagonismo do movimento social dos trabalhadores aposentados na luta pela garantia de direitos conquistados pela dedicação a uma longa jornada laboral. Esse movimento contribuiu para posicionar na cena pública os idosos como um novo sujeito político que reivindicava direitos a uma velhice com dignidade. A luta dos idosos pelo reconhecimento de seus direitos traz embutido um novo sentido de resignificação da velhice na realidade brasileira como um tempo de poder atribuir melhor qualidade aos anos acrescidos à existência humana. Neste aspecto, Berzins (2003) reforça que com o aumento da longevidade há a necessidade de adoção de políticas públicas que habilitem os idosos e reforcem a sua presença e o seu lugar na sociedade.

Como síntese das garantias constitucionais no campo das políticas destinadas ao público idoso, foi promulgada em 1994 a Política Nacional do Idoso (PNI), Lei n. 8.842, de 04 de janeiro, que traz no seu artigo 1º como objetivo a necessidade de se “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para prover a sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” (BRASIL, 2010), tendo a família, a sociedade e o Estado iguais responsabilidades na provisão de condições que permita a esse segmento social o exercício pleno de sua cidadania. Antes da promulgação da PNI, em 1993 a lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei, n. 8.742, de 7 de dezembro, já reconhecia a pessoa idosa como um dos seus segmentos de atenção prioritária. A Loas estabelece no artigo 2º, que a assistência social tem entre os seus objetivos: “a garantia de um benefício mensal de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 2010), realidade concretizada com o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Como desdobramento da lei Orgânica de Saúde, aprovada em 1990, Lei n. 8.080/1990 que assegurou o direito universal e integral à saúde, foi estabelecida em 1999, a Política Nacional de Saúde do Idoso, mediante Portaria Ministerial n. 1.395/1999 e regulamentada pela Portaria n. 2.528 de outubro de 2006 que a renomeou como Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, estabelecendo como uma de suas diretrizes a promoção do envelhecimento ativo e saudável, de acordo com as recomendações da Organização das Nações Unidas. Outra garantia importante foi concretizada com a criação pelo governo brasileiro em 2003 do Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741, de 1 de outubro, com o objetivo de regular os direitos assegurados às pessoas idosas com idade igual ou superior a 60 (sessenta anos). O referido Estatuto prevê:

Artigo 2º que o idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para a preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual,

espiritual e social em condições de liberdade e dignidade. Artigo 3º. É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2010).

Fica claro a partir do exposto na PNI e no Estatuto do idoso, que o reconhecimento da condição da pessoa idosa na sociedade brasileira supõe a garantia de esforços que promovam a sua condição plena de cidadania, ou seja, procurar assegurar a sua autonomia, sua integração e participação efetiva na sociedade. Esse movimento de resignificação da velhice põe como exigência o redirecionamento da agenda pública no sentido de buscar por um lado, fortalecer as oportunidades de debate sobre a problemática do envelhecimento e por outro, incorporar medidas efetivas que visem o atendimento de suas necessidades sociais.

Ao arcabouço legal composto pelas legislações LOAS, PNI e Estatuto do Idoso, vem somar-se em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em cujas diretrizes passa a figurar a proteção social básica e proteção social especial, destinadas aos segmentos sociais prioritários entre os quais se inclui os idosos. As ações caracterizadas por esses dois níveis de proteção passam a ser reguladas pelo Sistema Único de Assistência Social, com atribuições e competências definidas em cada ente federativo e sob a supervisão geral do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A PNAS vem materializar o disposto no texto constitucional acerca da área da assistência social, política que integra junto à saúde e a previdência social o famoso tripé da seguridade social brasileira.

As três áreas que compõem as políticas de seguridade social se encontram permeadas pelas necessidades dos idosos enquanto sujeito social que transita pelas três políticas sociais conformando direitos. Na área da saúde lhes é assegurado a prevalência do atendimento fundamentado no princípio do direito universal; na assistência social é assegurada a proteção social básica e especial através de ações que tem por objetivo assegurar a provisão de suas condições de vida e garantir a sua defesa em situações de violação de direitos; na área da previdência social lhes é assegurado o benefício social diante de uma jornada laboral completada. (SILVA, 2012, p. 8).

Apesar dos avanços significativos do texto constitucional vigente em termos dos direitos sociais, a concepção de seguridade social incorporada ainda se coloca aquém dos anseios que mobilizaram os movimentos sociais na década de 1980 que pontuavam a universalidade como princípio e a redistribuição de renda como critério de igualdade e de superação da desigualdade social. Afastou-se da ideia de seguro social enquanto um direito universal a ser assegurado a todos e em igualdade de condições e se estabeleceu critérios seletivos de inclusão e exclusão diferenciando-se as formas de acesso às ações emanadas das três políticas que compõem a área da seguridade social. Predominou o entendimento da proteção social dentro da concepção que define o sistema como meritocrático e particularista e submetido às metas do plano de estabilização e ajuste econômico. Este modelo de proteção, mencionado por Giovanni (2008) a partir da clássica classificação dos tipos de *Welfare State* elaborada por Titmus, se fundamenta nas capacidades individuais de performance. As políticas deveriam apenas interferir para correção de certas falhas do mercado. Nesta perspectiva o *Welfare State* seria complementar às instituições econômicas. Este entendimento entra em atrito com o ideário constitucional que favoreceu a institucionalização de políticas de caráter universalista, tendo o Estado e não o mercado, a primazia na condução e provisão das medidas de proteção social a serem implementadas com a participação da sociedade.

A conformação desta agenda pública subtende o reconhecimento dos direitos à vida, à dignidade e à longevidade como direitos dos cidadãos e dever do Estado. Do lado do poder público nesta ótica de responsabilização e recorrendo à contribuição de Demo (1996), é fundamental definir o papel do Estado como espaço estratégico de equalização de oportunidades e como agente de assistências e serviços públicos. Em termos de política social como ação mediadora do Estado é fundamental na perspectiva do autor, o enfrentamento de dois desafios: a defesa do lugar do Estado como serviço público necessário e estrategicamente equalizador de oportunidades e a defesa do controle democrático e popular sobre as suas ações por meio da cidadania organizada.

Conclusão

A perspectiva do envelhecimento encarada como vitória da humanidade e não como problema, recupera o papel do Estado como espaço estratégico e equalizador de oportunidades de reinserção da pessoa idosa como sujeito de direitos e como eixo de preocupação das políticas públicas. Estas políticas têm sido materializadas

zadas através de programas e projetos que buscam estabelecer novos papéis sociais aos idosos, estimulando a sua independência e autonomia na vida social. Este procedimento de gestão pública tem se configurado como um consenso nos países latino-americanos e nas sucessivas declarações ou cartas de intenções elaboradas por ocasião das Conferências Intergovernamentais sobre envelhecimento, convocadas e realizadas pela Cepal nesta última década, e das quais o Brasil é signatário.

Em se tratando das necessidades da população idosa no Brasil cujo contingente se tornou bastante expressivo nos últimos 10 anos, conforme dados do IBGE, através do Censo 2010, novos desafios são postos à agenda pública governamental no sentido do atendimento das demandas advindas desta faixa etária. Os programas, serviços e equipamentos sociais disponibilizados pelo poder público nos diferentes níveis de gestão em âmbito federal, estadual e municipal, embora representando avanços institucionais, são ainda insuficientes diante das necessidades crescentes. Esta é uma realidade presente nos demais países do continente latino americano, o que passa a exigir o planejamento e a adoção de medidas com amplitude de cobertura nas áreas da educação, saúde, assistência social, segurança alimentar, habitação, trabalho e emprego, mobilidade e acessibilidade e que possam atender a urgência desse segmento social em buscar qualificar a trajetória de sua longevidade para esta e para as futuras gerações.

Referências

- BERZINS, M. A. V. da S. Envelhecimento populacional: uma conquista para ser celebrada. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 75, p. 19-35, 2003.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Capítulo II, Título da Ordem Social*. Brasília, 1988.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Lei n. 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. Brasília, DF, 2010.
- _____. *Lei n. 10.741, de 01 de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.
- _____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Informes sobre a III Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América latina e Caribe*. 2012. Disponível em: <www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/prensa/noticias>. Acesso em: 15 jun. 2013.
- CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Cepal/GIZ, 2011.
- CEPAL-Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Declaração de Brasília sobre o Envelhecimento*. Brasília: Cepal, dezembro, 2007.
- DEMO, P. *Política social, educação e cidadania*. Campinas: Papyrus, 1996.
- GIOVANNI, G. *Sistema de proteção social*. 2008. Disponível em: <<http://geradigiovanni.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 12 jan. 2013.
- HUENCHUAN, S. *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal, abril, 2009.
- SILVA, M. do R. de F. e. As necessidades da população idosa e as políticas de proteção social na realidade brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL; XIII ENPESS, 2012. Juiz de Fora, Minas Gerais. Anais, 2012, p. 8.
- YAZBEK, M. C. *Sistemas de Proteção Social, intersectorialidade e integração de políticas sociais*. Janeiro, 2012, 27 p., Mimeografado.

Maria do Rosário de Fátima e Silva

rosafat @uol.com.br

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI)

UFPI

Campus Universitário Petrônio Portela, Ininga

Teresina – Piauí – Brasil

CEP: 64049550

Maria Carmelita Yazbek

mcyaz@uol.com.br

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
Professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP

PUC-SP

Rua Monte Alegre, 984
Perdizes – São Paulo – Brasil
CEP: 05014901