

A trajetória das políticas sociais para a população idosa e a imagem social das velhices

The trajectory of social policies for the elderly population and the social image of elderly

Melina Sampaio de Ramos Barros^{*}
Angela Vieira Neves^{**}

Resumo: O artigo versa sobre a trajetória das políticas sociais para a população idosa associada a construção da imagem social das velhices. Para tanto, o objetivo concentra-se em apresentar o percurso do tratamento dado às velhices, mediado pelo Estado e sociedade civil, até os marcos da Política Nacional do Idoso (PNI) e do Estatuto do Idoso (EI). A análise documental de documentos oficiais e pesquisas na área temática conduziu a metodologia utilizada. Como resultado, considera-se que o tratamento às velhices é marcado pela atuação da sociedade civil numa lógica assistencialista e familiar. Em relação ao Estado, percebe-se um atraso para tratar as velhices especificamente no terreno dos direitos. A PNI e o EI avançaram em diversos aspectos, mas deram continuidade à centralidade do atendimento prestado pela sociedade civil e pela família. Observa-se a necessidade de avançar no tocante à responsabilidade do Estado e à pluralidade do imaginário sobre as velhices na sociedade brasileira.

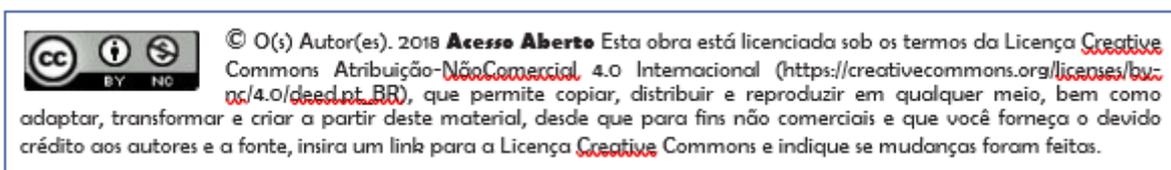
Palavras-chaves: velhices; política nacional do idoso; estatuto do idoso; envelhecimento.

Abstract: The article addresses the development of social policies for the elderly population associated with the construction of the social image of elderly. For this, the objective was to present the path of the policies for the elderly people, mediated by the State and civil society, until the National Policy for the Elderly (PNI) and the Elderly Statute (EI). The documentary analysis of official documents and research in the thematic area led to the methodology used. The treatment of elderly population is measured by the performance of civil society in a logic of charity and from family. The State, in turn, has suffered delays in dealing with elderly people specifically in the area of social rights. PNI and EI advanced in different aspects, but it continues to centrality of service provided by civil society and the family. It is necessary ensure the State responsibility and the plurality in the imaginary about elderly.

Keywords: elderly; national policy for the elderly; elderly statute; aging.

Recebido em: 05/04/2021

Aprovado em: 26/04/2022



* Assistente Social. Mestre em Política Social em Política Social pela Universidade de Brasília. Pesquisadora Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS).

** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora aposentada do Departamento de Serviço Social da UnB, Pesquisadora associada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da UnB e Líder do GEPEDSS.

Introdução

Apresentar a trajetória das políticas sociais para a população idosa no Brasil implica destacar o processo de intermediação do Estado, a partir dos embates econômicos, políticos e culturais em torno do tema no tocante à sua relação com a sociedade civil. Parte-se do entendimento de que a política social corresponde à dinâmica de concessão-conquista no capitalismo, uma vez que pode ser qualificada como produto de diferentes forças em disputa. Assim, ela se materializa como concessão no terreno da reprodução ampliada do capital com a recomposição da força de trabalho, com a socialização dos seus custos e como mecanismo de legitimação e fortalecimento do poder político; ao mesmo tempo, corresponde a um processo de conquista resultante de lutas históricas para atender necessidades sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; PEREIRA-PEREIRA, 2009; FALEIROS, 2009; BOSCHETTI, 2016).

O tratamento crítico sobre a política social deve se esquivar de análises que partem apenas do voluntarismo dos sujeitos coletivos, do fatalismo do sistema econômico e do mecanicismo dos resultados imediatos (FALEIROS, 2009). Com isso, concorda-se com a afirmativa de que a política social é constituída por conflitos e disputas de projetos políticos, que resultam do movimento dialético da realidade. O processo de construção das políticas para as pessoas idosas não é diferente, surge como produto da mediação entre Estado e sociedade com base no desenvolvimento das forças produtivas e das necessidades sociais coletivas desenhadas no cenário histórico.

Dessa forma, neste artigo o objetivo concentra-se em apresentar a trajetória das intervenções sociais destinadas às velhices, mediadas pelo Estado e pela sociedade civil, até os marcos da Política Nacional do Idoso (PNI) e do Estatuto do Idoso (EI). A abordagem se deu a partir da caracterização do imaginário social sobre as velhices e dos projetos que disputam um modelo de intervenção na sociedade brasileira. O uso do termo velhices expressa a adoção de um posicionamento teórico que coaduna com uma perspectiva plural dos processos de envelhecimento, os quais se desenvolvem de forma heterogênea e multideterminada na realidade. A eleição do posicionamento tem como referência o método crítico-dialético e vai ao encontro da abordagem realizada por Beauvoir (1990), a autora afirma ser equivocado estabelecer uma imagem estática da velhice, uma vez que a marca cronológica é insuficiente para estabelecer as particularidades dos processos de envelhecimento, que divergem a partir das relações do coletivo social e do curso de vida individual.

A análise documental conduziu a metodologia utilizada a partir de documentos oficiais de regulamentação das políticas sobre envelhecimento, assim como análises acadêmicas e de organismos da sociedade civil. O artigo divide-se em três eixos de desenvolvimento. O primeiro

demonstra a raiz do tratamento às velhices no país que é assentada na benemerência, com protagonismo da Igreja e da família, em paralelo com a proteção à velhice do trabalhador urbano e formal – aqui, a representação da velhice é negativa, associada à incapacidade. O segundo eixo de apresentação marca a Constituição Federal (1988) como um divisor de águas para a construção dos direitos e a tentativa de gestar um novo imaginário sobre as velhices. Por fim, o artigo apresenta a PNI e o Estatuto como fruto da mobilização da sociedade civil que inauguraram um marco legal que representa as velhices e coadunam com o modelo de intervenção da Organização Mundial de Saúde (OMS), o envelhecimento ativo.

Entre o assistencialismo e a proteção ao trabalho formal

Anteriormente à intervenção social Estado brasileiro como um dos elementos indutores do processo de industrialização, o atendimento à população idosa estava atrelado às práticas assistencialistas de cunho religioso (CAMARANO; PASINATO, 2004; TEIXEIRA, 2008). Uma das principais iniciativas é registrada pelas Santas Casas de Misericórdia, iniciadas ainda no período colonial, em que destinavam ações de benemerência aos segmentos mais pauperizados. Nesse período, o trato dos diferentes destinos das velhices se localizava no âmbito privado, primordialmente, nas famílias. Considera-se que o tema passou a ganhar a cena pública, ainda de forma marginal e secundária, com a emergência das lutas operárias em busca de melhores condições de trabalho e medidas de proteção às consequências deletérias decorrentes do processo de trabalho. Em relação às velhices, as reivindicações aparecem em busca de proteção aos trabalhadores quando envelhecerem e não puderem mais vender a sua força de trabalho (TEIXEIRA, 2008).

Ainda de forma fragmentada e residual, os trabalhadores dos Correios conseguiram conquistar em 1888 a possibilidade de aposentadoria da categoria profissional (BOSCHETTI, 2008). Gradualmente, o início do século XX registrou outras categorias profissionais que conseguiram tal feito. O período foi marcado por forte mobilização e greves da classe operária que denunciavam a exploração desenfreada e pediam por melhores condições para o trabalho. Nas duas primeiras décadas do século, ainda sob o regime da República Velha, esses eventos foram respondidos com violência e repressão por parte do Estado brasileiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; FALEIROS, 2009). Como mecanismo de atender minimamente às necessidades dos operários, os próprios se organizavam por ações de mutualidade; posteriormente, os empresários passaram a participar dessas iniciativas (BOSCHETTI, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2011; FALEIROS, 2009; TEIXEIRA, 2008)

A iniciativa mais emblemática, que virou um marco histórico no âmbito dos estudos

previdenciários e dos direitos sociais, é registrada pela Lei Elói Chaves, em 1923. A lei instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) aos ferroviários, com a destinação de assistência à saúde em caso de doença, remédios a baixo custo, aposentadoria e pensão por morte (BRASIL, 1923). Posteriormente, em 1926, os trabalhadores das empresas de navegação marítima, fluvial e dos portos aderiram à lógica das CAPS. Paulatinamente, outras categorias profissionais e empresas foram incorporadas a esse sistema securitário. Acredita-se que a medida correspondeu à dinâmica concessão-conquista, tendo em vista que é uma resposta às lutas sociais do início do século, bem como uma estratégia de apaziguamento ao cenário político. Behring e Boschetti (2011) chamam atenção à estratégia do bloco no poder de responder às necessidades da economia exportadora; não involuntariamente, as primeiras categorias atendidas eram essenciais à circulação de mercadoria.

Em 1930, o governo Vargas, sustentado por uma direção integradora entre a economia agroexportadora e industrial, passou a investir no processo de industrialização do país de forma mais contundente. O período entre 1937 e 1945, conhecido como Estado novo e ditadura Vargas, foi travestido com fortes contradições no interior do Estado. O Estado atuou como um grande indutor do processo de industrialização e passou a intermediar em questões antes resolvidas no espaço privado, como as relações de trabalho. Assim, o governo passou a responder algumas demandas reclamadas pelos trabalhadores e a organizar as legislações trabalhistas como mecanismo de legitimação e contenção das lutas trabalhistas e de cooptação dos sindicatos (BOSCHETTI, 2011; BEHRING; BOSCHETTI, 2011; FALEIROS, 2009).

Em 1933, o governo criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), assumindo a coordenação, embora as instituições continuassem sendo organizadas por categoria profissional com serviços discriminados a partir de cada empresa (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). As CAPS foram extintas lentamente, coexistindo por um bom tempo com as IAPS. No geral, as CAPS e as IAPS tratavam sobre atendimento à saúde, acidente de trabalho, aposentadoria e pensão. Até o momento, as iniciativas eram limitadas ao trabalho formal e urbano, que não representava grande parcela da população e reforçava a fragmentação dos benefícios e das lutas sociais por categoria profissional.

A população idosa, por sua vez, só se tornava uma questão pública quando associada à fase terminal do trabalho daqueles que não podiam mais vender a força de trabalho e precisavam de garantias de sobrevivência. Paralelo a isso, o atendimento às necessidades sociais da população idosa carregava o estigma do assistencialismo, de ações caritativas e do cuidado familiar, tendo em vista que eram atendidas pelo voluntarismo das organizações da sociedade civil e da Igreja. Esse destino estava escrito para a maioria da população idosa, na medida em

que as regulações trabalhistas eram restritas e seletivas. Assim, sobrava ao assistencialismo e às relações familiares o trato das velhices dos trabalhadores rurais e informais, das pessoas em situação de pobreza e com dependência. Pode-se afirmar que a trajetória do atendimento às pessoas idosas é travada na relação contraditória entre proteção ao trabalho urbano formal, benemerência e família.

Em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada com direção nacional da primeira-dama Darcy Vargas, fortalecendo a cultura política do primeiro-damismo no atendimento assistencial do país. A instituição estatal articulou e sistematizou as iniciativas privadas e públicas de assistência. Teixeira (2008) aponta que as ações da LBA não incorporavam a lógica do direito, mas reforçavam a ideia da ajuda e do assistido “merecedor”, destinando as iniciativas à população em situação de pobreza e extrema pobreza. A instituição marcou o atendimento assistencial pela esfera pública no país, mas não rompeu com o histórico de benemerência do atendimento prestado pela sociedade civil e nem com a responsabilidade familiar em relação à pessoa idosa.

Após 1945, percebe-se uma nova institucionalidade das políticas sociais como resultado de um processo relativo de democratização. A Constituição de 1946 foi produto desse movimento, com avanço em diversos aspectos. No entanto, em relação à população idosa, ainda reforçava a ideia de proteção às velhices quando relacionada ao trabalho urbano e formal, já presentes nas constituições de 1934 e 1937. Faleiros (2007) enfatiza que a Constituição de 1946 ainda retrocedeu em relação às pessoas idosas quando associa a garantia dos benefícios previdenciários “às consequências da velhice”, ao lado de morte, invalidez e doença, tratando os diferentes destinos como sinônimos. Compreende-se que a semelhança fortalecia institucionalmente a imagem social das velhices de forma homogênea, sempre associada à fragilidade, invalidez e incapacidade.

Raichelis (1998) caracteriza a expansão das políticas sociais no período de “abertura democrática” por um desígnio “seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (no plano institucional e financeiro)” (p. 91, grifos autora). O período entre 1945 e 1964 desenvolve-se em torno da acentuação das lutas sociais, com a disputa de projetos políticos distintos. Behring e Boschetti (2011) sinalizam que os projetos em destaque se associam ao nacional-desenvolvimentismo e ao desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, esse último ganhou terreno sólido com a ditadura civil-militar de 1964.

O processo ditatorial foi forjado pela coerção, autoritarismo e abertura para o capital internacional. Como resultado, ocorreu a refuncionalização do Estado, com a reforma administrativa, que marca a centralização burocrática e o uso da força do Estado pelo bloco no

poder (IANNI, 1989). Como forma de garantir legitimidade e conter as lutas sociais, de maneira contraditória, o período também registrou a expansão das políticas sociais de forma “lenta e seletiva, marcada por alguns aperfeiçoamentos institucionais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 110). Raichelis (1998) define que os governos militares sistematizaram as políticas sociais pelo autoritarismo e tecnificação dos problemas sociais. Nessa direção, a expansão das políticas sociais não rompeu com o caráter excludente e seletivo circunscrito no histórico brasileiro, mas reforçou o conservadorismo e a tecnocracia na sua gestão e execução. Behring e Boschetti (2011) alertam para a ampliação da oferta pelo mercado dos serviços de saúde, educação e previdência discriminados a quem podia pagar.

A proteção à população idosa continuou a ser definida nos marcos da assistência e da previdência, mas com maior sistematização e organização pública das políticas ofertadas. Em 1974, a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) centralizou as ações previdenciárias em um só instituto e na esfera do Estado, assumindo a assistência à pessoa idosa com o Programa de Atenção ao Idoso (PAI) (CAMARANO; PASINATO, 2004). No mesmo ano, foi instituída a Renda Mensal Vitalícia (RMV) destinada às pessoas com mais de 70 anos e “inválidos” que não possuíssem renda e meios de sustento, desde que já tivessem trabalhado formalmente por, no mínimo, um ano (BRASIL, 1974).

O período também marcou o aparecimento de movimentos de resistência e da entrada de novos sujeitos coletivos na cena pública. Organizações da sociedade civil emergiram pelo descontentamento com o cenário político e econômico do país. Surgiram, também, organizações que buscavam o reconhecimento de identidades coletivas marginalizadas pela sociedade brasileira. É esse cenário de intensificação das lutas sociais que possibilitou a incorporação do tema do envelhecimento na opinião pública e os embates de organizações da sociedade civil em busca de reconhecimento, de políticas sociais e ações do Estado destinadas ao envelhecimento.

A atuação da sociedade civil e a construção dos direitos: uma nova imagem sobre as velhices?

O Serviço Social do Comércio (SESC) possuiu papel fundamental na mobilização do tema envelhecimento e sua chegada na cena pública. A organização já desenvolvia trabalhos sociais para a população idosa desde 1963, mas apenas na década de 1970 alcançou uma atuação mais sistemática. Sob influência da gerontologia internacional, o SESC desenvolvia papel indispensável na trajetória dos direitos da pessoa idosa e da construção da gerontologia no país. Teixeira (2008) aponta que o SESC organizou vários encontros nacionais e regionais

mobilizando o tema do envelhecimento, com a demanda da intervenção do Estado e de organizações privadas para o atendimento das necessidades desse público. Os eventos contribuíram para dar visibilidade ao tema e provocar a opinião pública sobre a necessidade de se construir políticas para as pessoas idosas.

Outras organizações também participaram dessa empreitada ajudando na mobilização do tema em espaços públicos. A Sociedade Brasileira de Gerontologia e Geriatria (SBGG), criada em 1961, também sob influência da gerontologia internacional, organizou congressos pelo país para tratar de diferentes temas que envolvem a pessoa idosa. Ainda merecem destaque o Movimento Pró-Idosos (MOPI), de 1972, e a Associação Cearense Pró-idosos (ACEPI), de 1977 (CAMARANO; PASINATO, 2004; PESSOA, 2009). De modo geral, pode-se afirmar que as organizações e entidades da sociedade civil que mobilizaram o tema das velhices buscavam 1) criar um novo paradigma da velhice, na tentativa de romper com a imagem social negativa associada à fragilidade e incapacidade; 2) provocar o engajamento coletivo no tratamento do tema, com a intermediação do Estado e da sociedade, o que retira o trato exclusivamente da esfera privada; 3) demandar um olhar especializado sobre o tema, com base no aumento populacional que se iniciava.

A tentativa de criar de um novo imaginário sobre as velhices ancora-se no discurso da gerontologia internacional, que influenciou as ações das organizações da sociedade civil brasileiras. A gerontologia e a geriatria, regidas pelo saber específico e técnico sobre envelhecimento na área social e biológica, construíram o que Haddad (2016) conceituou de ideologia da velhice¹. Isto é, um receituário² especializado que busca romper com a ideia de que a velhice é um problema, com a negação das suas representações negativas enraizadas no imaginário social. No período, estava em gestação uma nova ideologia da velhice, que rompia com o olhar negativo e com os estigmas da velhice relacionados à incapacidade, improdutividade e invalidez. Ao mesmo tempo, ainda segundo a autora, criava-se uma nova forma de homogeneizar as velhices sobre um único olhar, a velhice produtiva e apta ao trabalho que desconsidera a pluralidade do envelhecimento. As prerrogativas dessa ideologia estavam presentes nos discursos das organizações da sociedade civil que mobilizavam o tema na cena pública (TEIXEIRA, 2008).

Como consequência do engajamento civil, o Ministério da Previdência Social realizou,

¹ A autora elaborou esta concepção a partir de uma análise baseada em estudos gerontológicos, discursos públicos e entrevistas de gerontólogos e geriatras.

² O receituário tinha como direção estimular o trabalho e a produtividade na velhice, fortalecer os espaços e relações familiares e promover a “pedagogia da velhice”, que ensina as pessoas idosas a envelhecerem adequadamente (HADDAD, 2016).

em 1973, um “diagnóstico” do quadro populacional dos idosos no país. Posteriormente, em 1975, o Ministério da Previdência e Assistência Social destinou recursos para a realização de três seminários regionais para discutir a situação da população idosa, que resultaram em um seminário nacional com o tema “Estratégias de Política Social para o Idoso no Brasil” (TEIXEIRA, 2008; CAMARANO, PASINATO, 2004). Camarano (2016) aponta que o seminário resultou no documento “O Idoso na Sociedade Brasileira: diagnóstico preliminar”, de 1976, que estabeleceu estratégias de ação norteadas pelas seguintes propostas: fortalecimento de vínculo com a rede comunitária e familiar; revisão dos critérios de transferência orçamentária para entidades que prestam serviços de abrigo; formação de recursos humanos especializado; realização de estudos e pesquisas que reflitam a situação da pessoa idosa.

Teixeira (2008) enfatiza que o documento, embora seja um progresso, tem o objetivo de incidir mais sobre a estigmatização da pessoa idosa no âmbito cultural, contribuindo para a criação de uma nova imagem social sobre as velhices. Para a autora, o documento é uma estratégia estatal que busca “soluções de baixo custo, com trabalho voluntário e com participação das entidades sociais privadas” (p. 168). Dessa forma, conclui-se que a década de 1970 desencadeou resultados importantes no âmbito cultural e na mobilização da opinião pública do tema, garantindo posições do Estado acerca do envelhecimento. No entanto, em relação aos direitos sociais das pessoas idosas, os resultados deixaram a desejar, tendo em vista que a prestação de serviços ainda estava reduzida e centralizada no âmbito da sociedade civil.

Somado às iniciativas da sociedade civil, elenca-se o papel dos documentos internacionais produzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) que influíram na absorção do debate sobre envelhecimento no país. Esta incidência ganhou maior ênfase na década de 1980 em decorrência da realização da primeira Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, em 1982. Entretanto, o plano de ações desenvolvido, como fruto do evento, construiu orientações baseadas na realidade e na economia dos países de capitalismo central.

No Brasil, considera-se que a incorporação do tema da pessoa idosa ao debate público se consolidou na década de 1980 em consequência do movimento da sociedade civil iniciado na década anterior, das normativas internacionais da ONU e do processo de democratização que se alastrou e deu margem aos debates em torno da democracia e dos direitos humanos. Duas grandes organizações da sociedade civil foram criadas nesse período, a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP) e a Associação Nacional de Gerontologia (ANG).

A constituinte inaugurada pela abertura democrática se caracterizou como um movimento contraditório que contou com a disputa de diferentes forças do governo e da

sociedade civil. Teixeira (2008) relata que a organização dos aposentados e pensionistas teve forte protagonismo e se configurou como o segundo maior lobby da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), atrás apenas da União Democrática Ruralista. A Constituição de 1988 figurou o resultado heterogêneo e de disputa da ANC e demarcou avanços democráticos, políticos e sociais, dando ênfase ao papel do Estado na garantia de direitos.

A Constituição avançou em diversos aspectos em relação aos direitos da população idosa. Instituiu a concepção de seguridade social de forma mais ampla, com a universalização da saúde, estruturação do sistema previdenciário e ampliação do público beneficiário da assistência, com garantia estatal da política de assistência às velhices (BRASIL, 1988). Estabeleceu a responsabilidade do Estado, família e sociedade no amparo à pessoa idosa, assim como assegurou o direito à vida, dignidade e bem-estar desse público (BRASIL, 1988). Definiu o direito de recebimento de um salário-mínimo à pessoa idosa que não tiver meios de prover a sua sobrevivência e nem de tê-la provida pela família (BRASIL, 1988). Em síntese, a Constituição inaugurou uma concepção de direitos sociais em torno das velhices ao tratá-la de forma especializada, sem ser atrelada apenas ao trabalho formal urbano ou à benemerência, mas como responsabilidade do Estado partilhada com a sociedade e a família.

A carta constitucional configurou um novo ponto de partida legal para a discussão dos direitos da pessoa idosa. Entretanto, a implementação desses direitos defrontou-se com inúmeros obstáculos para a realização efetiva das garantias estabelecidas. Os anos de 1990 apresentaram limites profundos para responder às conquistas-concessões da Constituição; a ideologia neoliberal se consolidou no modo de governar e fundou uma nova institucionalidade para as políticas sociais. Assim, as prescrições neoliberais se desenvolveram com o ajuste estrutural a partir da contenção de gastos sociais, privatização do público, com a desregulamentação do mercado e a descentralização da gestão e execução das políticas para a sociedade civil (BEHRING, 2003).

Ocorreu o que Draibe (1993) chamou de desestatização dos serviços públicos, como resultado do processo de privatização. Esse último se deu de forma ampla, ultrapassou as noções existentes de privatização para o mercado e inaugurou formas de relação entre o público e o privado com o deslocamento da gestão e execução dos serviços para a sociedade civil, com as práticas comunitárias, associações voluntárias e organizações não-governamentais. Para tanto, a focalização e a seletividade foram centrais na direção das políticas sociais no sentido de restringir o acesso ampliado da sociedade. Esse processo foi possível a partir da contrarreforma do Estado e do aparelho do Estado, que refuncionalizou o Estado sob a égide de um novo pacto modernizador, o que permitiu as adequações necessárias à ideologia neoliberal e ao movimento

do capital internacional (BEHRING, 2003).

A participação da sociedade civil foi ampliada, mas ganhou outro viés, não se fez de modo contestatório e crítico, como na distensão da ditadura, mas realizou-se em cooperação e negociação com o Estado. De um lado, esse resultado representou os efeitos da democratização com a proliferação dos mecanismos institucionais do controle democrático; de outro, resultou das inovações neoliberais que exigiram protagonismo civil, com o repasse da gestão e execução de serviços e políticas sociais, ou seja, a partir da desresponsabilização estatal (NEVES, 2008). É como consequência desse novo papel da sociedade civil, de forma híbrida, que a Política Nacional do Idoso (PNI) foi criada e regulamentada na década de 1990.

PNI, estatuto e envelhecimento ativo: entre avanços e retrocessos

A ANG elaborou, em 1991, o “Plano Preliminar para a Política Nacional do Idoso”, em consequência dos avanços democráticos e consolidação do debate do envelhecimento na cena pública. A Política foi promulgada em 1994, como resultado desse documento, com a lei nº 8.842. A PNI sistematiza os direitos das pessoas idosas a partir de uma direção integradora entre políticas de diversas áreas que devem atender a pessoa idosa em sua totalidade. A afirmativa é reforçada ao identificar na legislação que cabe à União promover a articulação dos Ministérios para a implementação da Política. Assim, os Ministérios responsáveis pelas áreas da saúde, assistência social, educação, previdência social, cultura, trabalho, esporte e lazer devem participar da gestão da PNI e destinar orçamento específico para tratar da pessoa idosa.

Dois anos após a sua criação, a PNI foi regulamentada com o decreto nº 1.948 de 1996. Faleiros (2016) apresenta que a PNI incorpora diretrizes da contrarreforma do Estado, esvaziando diretrizes importantes criadas em 1994, como o veto da criação do Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) e a fragmentação das ações por setores. Ferreira e Teixeira (2014) corroboram com essa perspectiva ao assinalarem que a PNI é organizada pelo princípio da setorialização e privatização na execução de suas ações. Em acordo com os autores, parte-se do entendimento que PNI segue a tendência privatizante da ideologia neoliberal, uma vez que legitima a atuação e execução da sociedade civil e prioriza o atendimento da pessoa idosa pela família, em detrimento da responsabilização do Estado como protagonista na garantia dos direitos.

Em que pese a necessidade de enfatizar o asilamento como última instância de atendimento, elencar a família como prioridade sem fornecer subsídios básicos para que isso se realize é uma forma de desresponsabilizar o Estado na garantia do direito. Essa prerrogativa também reforça a romantização dos espaços familiares, entendendo-os como isentos de conflito

e como suportes primários de cuidado, afeto e renda. É nesse sentido, que Teixeira (2008) compreende que o Estado aparece na PNI como mero normatizador e co-financiador da política. Por isso, é possível afirmar que os entraves para a implementação da PNI se localizam desde a sua normatização, que já apresentava um papel reduzido do Estado.

Esse aspecto remete à trajetória do atendimento às necessidades sociais da pessoa idosa, que sempre teve maior ênfase na sociedade civil, pela família e pela Igreja. Não é coincidência que a Política tenha surgido como resultado dos tensionamentos e elaborações da sociedade civil, a qual marcou a entrada do tema na agenda política. No entanto, a Política tem sido utilizada como uma carta de orientações às demais políticas setoriais, sem força de gestão única. Cabe a cada ministério definir se dá prioridade ou tratamento especializado às ações para a população idosa ou não. No geral, a população idosa não tem sido uma das pautas mais priorizadas pela maioria das políticas setoriais. Pessoa (2009) sinaliza que a intersectorialidade da PNI tem sido um dos maiores obstáculos para a sua efetivação, com constrangimentos para o seu desenvolvimento.

Como forma de mobilizar a implementação da PNI e de avançar sobre os aspectos normativos, o Estatuto do Idoso partiu da articulação de organizações da sociedade civil com o poder legislativo. O projeto legislativo foi criado em 1997, com o até então deputado Paulo Paim. Entretanto, entrou em tramitação no Congresso Nacional apenas em 2001, com espaço aberto à sociedade civil. Alcântara (2016) sinaliza que a sociedade civil legitimou o processo legislativo, com participação ativa na definição dos princípios e diretrizes da lei. O Estatuto foi promulgado em 2003, com 114 artigos que tratam de diferentes direitos destinados à pessoa idosa.

O Estatuto avançou em relação à PNI em vários sentidos. Aborda de forma mais ampla a concepção de proteção social integral. Enfatiza a obrigação do Estado em garantir o direito à vida e à saúde, “mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade” (BRASIL, 2003). Adiciona avanços nas áreas de educação, transporte, habitação, saúde, medidas de proteção, penalidades à discriminação e papel dos órgãos de justiça (BRASIL, 2003). Define os requisitos e obrigações que as unidades de atendimento devem cumprir, seja governamental ou não (BRASIL, 2003). Amplia as formas de fiscalização e monitoramento da política. Estabelece infrações para as unidades de atendimento que não cumprirem os requisitos (BRASIL, 2003). Reforça a noção de pessoa idosa como prioridade absoluta de atendimento (BRASIL, 2003).

Percebe-se que o Estatuto dá um passo à frente em relação ao tema do envelhecimento, com a sistematização dos direitos da pessoa idosa e ao papel do Estado. Entretanto, Teixeira

(2008) apresenta que o atendimento e efetivação da proteção social ainda se perde de forma nebulosa no terreno do público não estatal. Segundo a autora, a Política e o Estatuto têm como base estratégias que oscilam entre o público e o privado, com forte influência da sociedade civil na prestação de serviços. Dessa forma, inovam ao abordarem “alternativas de convívio, participação e ocupação do idoso, de onde nascem os princípios de autonomia, participação e independência dos idosos, e o paradigma da velhice saudável, ativa e produtiva” (TEIXEIRA, 2008, p. 185).

Os regimentos do sistema de direitos para a pessoa idosa, no âmbito governamental e da sociedade civil, sofreram influência direta da gerontologia internacional e das normativas internacionais da ONU. A finalidade da PNI corresponde aos cinco princípios estabelecidos – independência, participação, cuidado, autorrealização e dignidade - pela ONU em 1991, na tentativa de construir um novo olhar sobre a população idosa. Vale explicitar que o debate internacional perpassou por disputas políticas e econômicas para definir uma concepção de envelhecimento e direções no tratamento do tema pelos Estados nacionais. De um lado, a ONU tentava criar orientações para promover a participação e integração das pessoas idosas; de outro, organismos como Banco Mundial, por exemplo, publicavam orientações tratando o aumento populacional das pessoas idosas como uma ameaça ao desenvolvimento econômico (CAMARANO, PASINATO, 2004). Considera-se que os dois projetos foram associados para criar um novo modelo de intervenção ao envelhecimento, adequado ao modo de governar do neoliberalismo.

À luz dessa argumentação, acredita-se que as recomendações da OMS resultantes da Segunda Assembleia Mundial sobre envelhecimento da ONU, em 2002, e expressas pelo documento “Envelhecimento ativo: uma política de saúde”, explicitam a conjunção dos projetos anteriormente em disputa. O envelhecimento ativo (EA) rompeu com a concepção de velhice incapaz, improdutiva, inválida e sem saúde. Consolidou, dessa forma, a nova ideologia da velhice gestada desde segunda metade do século XX. O documento ainda avançou em diversos aspectos, principalmente ao declarar que o termo ativo “refere-se à participação contínua nas questões sociais, econômicas, culturais, espirituais e civis, e não somente à capacidade de estar fisicamente ativo ou de fazer parte da força de trabalho” (OMS, 2005, p. 13). Entretanto, é um documento contraditório por associar a ideia de velhice saudável e ativa ao terreno das escolhas individuais, mesmo que enfatize o papel do Poder Público para garantir as condições necessárias, ao definir o trabalho como essencial para a pessoa idosa, seja voluntário ou não, ao estabelecer critérios de autorresponsabilização e ao homogeneizar as respostas dadas às velhices.

Pode-se afirmar que o reconhecimento da pluralidade das velhices, embora apareça em algumas análises do documento, é suprimido na proposta como modelo universal de intervenção. Ao tratar as velhices como algo positivo e resultado de escolhas individuais promove, ao mesmo tempo, o ocultamento das estruturas desiguais da sociedade que forjam a maneira de envelhecer. Assim, as experiências trágicas na velhice seriam resultado de escolhas ruins e do descuido pessoal. É nesse sentido que Ribeiro (2012) alerta que o novo modelo de intervenção sofre o risco de se tornar opressivo ao homogeneizar as velhices e definir formas específicas de envelhecer. O envelhecimento ativo também pode representar uma saída do neoliberalismo para “solucionar o problema” do envelhecimento, ao estimular um destino privatista com a diminuição da intervenção estatal em relação aos gastos sociais quando trata da autorresponsabilização como direcionamento de ação. Esse contexto revela um processo de reprivatização da velhice (DEBERT, 1999), ao retornar o tema para o âmbito privado a partir de uma nova imagem social sobre a velhice. O retorno ao espaço privado expressa “a promessa de que - com esforço pessoal, com a adoção de estilos de vida e formas de consumo adequadas – a velhice possa ser excluída do leque das preocupações dos indivíduos e da sociedade” (DEBERT, 1999, p. 191).

Assim, o Estatuto e a PNI são mecanismos de garantia de direitos, que apresentam constrangimentos em relação à universalidade do direito e à responsabilidade pública. Ainda que se reconheça esses limites, as legislações avançaram e mobilizaram o tema do envelhecimento na agenda política, promovendo garantias essenciais e dando visibilidade ao tema. Por isso, propõe-se a ideia de que esses mecanismos sejam aperfeiçoados e não suprimidos.

Considerações finais

A tarefa em reivindicar a atuação do Estado brasileiro na garantia dos direitos da pessoa idosa se faz urgente no movimento contínuo de avanço de projetos reacionários e privatistas, na tentativa de reduzir a ação do Estado e de retirar o que já foi conquistado no âmbito legal. Tem-se assistido à obsessão neoliberal em garantir o ajuste fiscal em detrimento dos direitos, com o congelamento de gastos sociais em áreas como a saúde e educação, contrarreformas previdenciárias e trabalhistas, entre outras. Essas medidas influenciam diretamente na forma como a população irá envelhecer, principalmente nas classes e grupos subalternos.

As conquistas-concessões travestidas de políticas sociais foram alcançadas com o protagonismo de setores da sociedade civil que, em aproximação com as agendas internacionais, trouxeram a temática da população idosa para dentro da agenda pública

brasileira. Em um movimento corrente de conquistas e retrocessos, esse processo contribuiu para romper a imagem negativa das velhices e circunscrever a população idosa em um arcabouço jurídico-legal de direitos reconhecidos pelo Estado e pela sociedade. Ainda que estas legislações sofram constrangimentos desde a sua normatização para uma efetivação ampla e plural, elas materializam um progresso na trajetória das políticas para as pessoas idosas.

A PNI e o EI avançam ao tratar dos direitos da pessoa idosa de forma especializada e integral, a partir de diversas áreas. Atrelados ao envelhecimento ativo, contribuem para romper com o imaginário negativo e trágico sobre as velhices. As contradições apontadas durante o trabalho não têm a intenção de romper os avanços legais e negar o novo paradigma da velhice, mas de disputá-los em torno de uma perspectiva mais ampla. Isto é, tentar aperfeiçoá-los a partir de um projeto político, econômico e cultural que tenha compromisso com a universalidade dos direitos e com a pluralidade das velhices em oposição à ideologia neoliberal.

Referências

- ALCÂNTRA, A. de O. Da política nacional do idoso ao estatuto do idoso: a difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa. In: ALCÂNTRA, A. O. et. al. (orgs) *Política nacional do idoso: velhas e novas questões*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- BEAUVOIR, S. *A Velhice*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.
- BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política Social: Fundamentos e História*. 9ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.
- BOSCHETTI, I. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.
- BOSCHETTI, I. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília, Letras Livres/Editora UnB, 2008.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 de maio. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm. Acesso em: 20 de maio. 2020.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm. Acesso em 17 de ago. 2018.
- BRASIL. *Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6179.htm. Acesso em 7 de ago. 2018.
- BRASIL. *Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8842.htm. Acesso em: 20 de maio. 2020.
- CAMARANO, A. A. Introdução. In: ALCÂNTRA, A. O. et. al. (orgs) *Política nacional do idoso: velhas e novas questões*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

- CAMARANO, A. A. PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. (ORG.) Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004.
- DEBERT, G. G. A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fepesp, 1999.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista USP, pp. 87 a 101, 1993.
- FALEIROS, Vicente de Paul; A POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO EM QUESTÃO: PASSOS E IMPASSES NA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA. In: ALCÂNTRA, A. O. et al. (orgs) Política nacional do idoso: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- _____. Cidadania e direitos da pessoa idosa. Revista Ser Social. Brasília, n. 20, pp. 25-61, jan/jun 2007.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado Capitalista*. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- FERREIRA, A. P.; TEIXEIRA, S. M. *Direitos da pessoa idosa: desafios à sua efetivação na sociedade brasileira*. Espírito Santo: Revista Argumentum, v. 6, n. 1, pp. 160-173 jan/jun, 2014.
- HADDAD, E. G. M. A ideologia da velhice. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2016.
- IANNI, O. *Estado e capitalismo*. 2ª edição. São Paulo: 1989.
- NEVES, A. V. *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Envelhecimento ativo: uma política de saúde. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2005.
- PEREIRA-PEREIRA, P. A. *Política Social: temas e questões*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- PESSOA, I. L. *Envelhecimento na agenda da política social brasileira: avanços e limitações*. Tese (Doutora em Política Social) Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGS. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.
- RAICHELIS, R. *Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- RIBEIRO, O. O envelhecimento “ativo” e os constrangimentos da sua definição. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, n. 2, pp. 33-52, 2012.
- TEIXEIRA, S. M. *Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008.