

ENVELHECIMENTO NA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA

Solange Maria Teixeira¹

RESUMO

Mapeamento dos diferentes momentos da emergência do envelhecimento na agenda pública brasileira. Destacam-se os principais sujeitos sociais que funcionaram como grupos de pressão responsáveis pela visibilidade política e social do envelhecimento, e o processo de transformação do envelhecimento enquanto “issue”, em agenda estatal materializada em política pública.

Palavras-chave: Envelhecimento. Terceira Idade Política Nacional do Idoso.

1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento humano que, há 40 ou 50 anos atrás, era um assunto que se restringia, quase exclusivamente, à esfera privada e familiar, emergindo à cena pública, inicialmente, como objeto de políticas previdenciárias, passou sobretudo depois dos anos 60, a se transformar numa questão social e política de maior importância no mundo contemporâneo graças à organização dos idosos e de entidades da sociedade civil organizadas em prol de sua causa, principalmente de organizações multilaterais internacionais, que se constituíram em grupos de pressão, fundamentais na transformação da questão do envelhecimento em agenda pública.

Conforme Brant de Carvalho (2000) as prioridades em políticas públicas emergem na sociedade e só adentram a agenda do Estado quando se constituem em demanda vocalizada. Isto é, quando grupos da sociedade civil organizam-se em torno desta demanda, focalizam-na e agem sensibilizando e mobilizando outros segmentos societários em torno dela. Nesta condição adensam forças e pressões, transformando-a em prioridade e introduzindo-a no campo da disputa política. Ela se torna prioridade efetiva quando ingressa na agenda estatal; toma-se interesse do Estado e, não apenas, dos grupos organizados da sociedade.

Em relação à questão do envelhecimento, esse processo foi lento e diferenciado ao longo da constituição do Sistema de Proteção Social Brasileiro, diferenciando-se também quanto aos sujeitos ou grupos de pressão envolvidos na luta pelos direitos dos idosos, quanto às respostas estatais dadas e quanto aos significados do envelhecimento.

Pode-se demarcar o primeiro grande momento desse processo com a emergência da questão social associada às lutas dos trabalhadores para o reconhecimento dos problemas que enfrentavam, não só sociais, como também

¹ Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí, mestre em Serviço Social e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: solangemt@zipmail.com.br

políticos e econômicos decorrentes das desigualdades sociais da ordem capitalista, processo que culminará com as primeiras medidas de proteção à velhice. Um processo em que velhice, pobreza e aposentadoria aparecem como sinônimos; em que situação e significados envolverão gradativamente o trabalhador aposentado numa constante luta contra a pobreza, contra a redução dos proventos, pela equalização dos direitos a todos os idosos, independente de contribuição, entre outras razões.

O segundo momento se demarca a emergência da velhice na agenda pública nas décadas de 80 e 90, enquanto um problema social específico. É o momento em que a vocalização da sociedade começa a ganhar densidade com a força numérica dos idosos, expressão da transição demográfica mundial e brasileira, tornando-se uma ameaça à ordem, em especial ao sistema previdenciário e à assistência médica. Associe-se a isso o crescente processo de mobilização dos idosos, enquanto sujeitos políticos, e dos movimentos organizados da sociedade civil em torno do envelhecimento, e principalmente das pressões dos organismos internacionais fornecendo princípios e diretrizes acionadas e defendidas pelas organizações não governamentais.

Essa difusão da velhice em cena pública com grande expressividade é marcada por uma revolução demográfica e cultural. A primeira responsável pela longevidade, e a segunda, marcada pela criação de novos valores culturais, sociais acerca da velhice, contrários aos estereótipos de pobreza e miséria, cujas expressões como “terceira idade”, “melhor idade”, “maturidade”, ou “envelhecimento ativo”, “saúdável” cunhado pelas organizações internacionais, são significativas dessa mudança, de uma nova sensibilidade em relação à vida adulta e à experiência de envelhecimento.

Este artigo visa mapear os diferentes momentos de emergência do envelhecimento na agenda pública brasileira e explicitar as contribuições dos sujeitos sociais organizados na luta pelos direitos dos idosos. Tais sujeitos funcionaram como grupos de pressão responsáveis pela visibilidade política e social do envelhecimento, ao tempo em que se destacam como os principais interlocutores e gestores dos novos significados do envelhecimento, materializados em programas sociais, em bandeiras de lutas, em princípios e diretrizes difundidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), nos discursos gerontológicos, e pela filantropia empresarial. Visa, também, discutir o processo que se dá com a passagem da visibilidade pública à agenda estatal, ou seja, do envelhecimento enquanto “issue” à agenda formal do governo, efetivado nos compromissos governamentais através das legislações e Política Nacional do Idoso.

2 AS LUTAS OPERARIAS E AS PRIMEIRAS FORMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL À VELHICE

Questão social, a maior parte das vezes, aparece na literatura referida às mazelas sociais, como sinônimo de problemas sociais. Assim, é problemática engendradora por uma estrutura econômica, social e política, geradora de desigualdades sociais. Conforme Yamamoto (2000), a questão social é um fenômeno

dialeticamente contraditório que socializa a produção de riqueza e individualiza sua apropriação e acumulação, engendrando profundas desigualdades sociais.

Destaca-se que a existência de pobreza ou de necessidades extremas para as condições de vida dos indivíduos é insuficiente para a compreensão da questão social em sua totalidade, em especial para compreensão de como determinados problemas sociais extrapolam as relações privadas, emergindo à cena pública como objeto de intervenções sociais, de políticas públicas, mesmo porque, a

[...] existência da pobreza nem sempre foi considerada um 'problema', em especial, um problema estrutural. Nas sociedades pré-industriais era considerado um fenômeno natural e necessário, no sentido de tornar os pobres laboriosos e úteis à acumulação de riquezas das nações em formação, mas, com as novas tensões sociais decorrentes da industrialização, a pobreza passou a ser considerada uma 'ameaça à ordem política e moral', tornando-se, portanto, um problema a ser enfrentado e resolvido (STEIN, 1997, p. 134).

Em função de sua generalização e das lutas sociais, passou a representar uma ameaça à hegemonia da classe dominante.

A dimensão política da questão social é fundamental na sua compreensão. Conforme Wanderley (1997), os problemas se transformam efetivamente em questão social quando percebidos e assumidos por um setor da sociedade, que tenta, por algum meio, equacioná-los, torná-los em demanda política, implicando em tensões e conflitos.

Nessa mesma perspectiva, destaca Pereira (2001) que o conceito de questão social sempre expressou a relação dialética entre estrutura e ação, na qual sujeitos estrategicamente situados assumiram papéis políticos fundamentais na transformação de necessidades sociais em questões, com vista a incorporá-las na agenda pública e nas arenas decisórias. Donde se conclui que a questão social não se explica apenas do ponto de vista econômico, ou como sinônimo da contradição entre capital e trabalho, entre forças produtivas e relações de produção — que geram desigualdades, pobreza, desemprego e necessidades sociais — mas também do ponto de vista do embate político, determinado por essas contradições.

Não por acaso que as primeiras manifestações da questão social, na sociedade capitalista, estão relacionadas ao pauperismo da classe operária e às suas lutas sociais. Conforme Yamamoto (2000, p.54):

Historicamente a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, por meio de lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do bloco do poder, e, em especial, do Estado e do empresariado industrial. Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos envolvidos.

Nessa perspectiva a problemática do envelhecimento emerge à cena pública através das lutas e reivindicações operárias.

A conquista da aposentadoria faz parte do conjunto de reivindicações do movimento operário, no início do século. Melhorias dos índices salariais, redução da jornada de trabalho, férias, aposentadoria, regulamentação do trabalho de mulheres e crianças etc, motivaram as manifestações grevistas e os congressos operários e sindicais nas primeiras décadas deste século (XX) (VIANA, 1978 apud FIADDAD, 1993, p.19).

Deve-se ressaltar que é assente na literatura sobre a gênese dos sistemas previdenciários no mundo terem eles surgidos principalmente, como resultado das lutas dos trabalhadores que coletiva e solidariamente buscaram encontrar saídas para as péssimas condições de vida e de trabalho que lhes foram impostas pelo capital, pressionando o Estado e a Sociedade. Logo, direitos previdenciários e políticas sociais destinadas ao segmento idoso seguem uma trajetória de luta da classe trabalhadora à qual o Estado procura atender de acordo com as forças presentes nas diversas conjunturas.

Todavia, é necessário destacar que as minorias sociais como idosos, crianças, deficientes, desvalidos sempre foram alvo de assistência, por parte da Igreja Católica e seu apostolado, da filantropia empresarial e da sociedade civil; que a velhice se marca como expressão da questão social pela ruptura com a lógica do cuidado familiar e filantrópico, para ser alvo de políticas públicas; e que sua emergência à cena pública se dá através das lutas operárias.

No Brasil o marco inicial para o que seria o esboço da política previdenciária, é a chamada Lei Elói Chaves, promulgada em 1923, pelo Decreto Lei 4.682, que institui as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para tender uma categoria combativa e significativa para a economia da época, os ferroviários. Nos anos posteriores, as CAPs vão se estendendo a outras categorias profissionais, chegando ao total de 183 em 1937. Todavia, as CAPs eram, juridicamente, sociedades civis e, somente de 1930 a 1938, a cobertura previdenciária foi se ampliando e se tornando objeto de atenção do Estado, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que se constituíam em autarquias, isto é, instituições geridas pelo Estado, que por muito tempo conviveram com as CAPs.

Essas características marcam o padrão de proteção social brasileiro. É a partir de então que se cristaliza no país a concepção de que a questão social, responsabilidade pública de um patamar mínimo de bem-estar dos cidadãos, é algo que passa a ser estreitamente ligado ao trabalho. Cidadãos, portanto, distinguem-se dos pobres. A questão social dos trabalhadores, ou das classes assalariadas urbanas passa a se constituir, a partir de 1930, como uma questão de cidadania: são cidadãos aqueles que estão cobertos por um sistema de proteção social ao qual têm direitos porque contribuem para eles; são pobres aqueles que, por não estarem inseridos no mercado de trabalho, continuam sendo uma questão de responsabilidade privada, de filantropia, ou de assistência social pública.

A primeira proposta de unificação e universalização da previdência social — bem como a equiparação da assistência médica aos benefícios, em termos de importância — foi abortada com a revogação do Decreto Lei 7.526, assinado por Getúlio Vargas, conforme Haddad (1993). Somente em 26 de agosto de 1960, no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira, a Lei Orgânica da Previdência Social

(LOPS) foi promulgada, uniformizando os direitos de todos os segurados, ampliando os benefícios segundo o padrão dos IAPs, para todos os trabalhadores regulados pelas leis do trabalho (CLT). Todavia, manteve a cisão do sistema de proteção social brasileiro, excluindo os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos que continuavam sem cobertura previdenciária.

No período da Ditadura Militar, a política previdenciária constituiu-se um dos pilares da expansão e consolidação da intervenção social no pós-64, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), promovendo a fusão dos IAPs. Em 1967, o seguro de acidentes de trabalho foi incorporado ao INPS. Em 1971, criou-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) estendendo a Previdência Social aos trabalhadores rurais através do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Em 1972, as empregadas domésticas são incorporadas. Seis meses após, em 8 de junho de 1973, a lei 5.890 contempla os trabalhadores autônomos.

A Lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974, aprova o amparo da Previdência Social para os velhos carentes com mais de 70 anos e para os inválidos, no valor de meio salário mínimo, desde que cumpram os requisitos de não exercer atividade remunerada, de não ser mantido por outra pessoa e de não ter outro meio de subsistência.

Deve-se ressaltar que essas mudanças no sistema previdenciário são resultado de lutas sociais dos trabalhadores e do movimento dos aposentados e pensionistas que foi lentamente se organizando, na década de 60, a partir da União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil e, no decorrer das décadas de 70 e 80, com as associações de aposentados e pensionistas.

A partir de 1973, o Ministério da Previdência Social realiza um estudo exploratório, um diagnóstico da população idosa no Brasil, onde comprova o aumento da população idosa, e este crescimento requer medidas de Política Social, sendo que em 1974, criam-se leis, programas e projetos voltados para o envelhecimento, tais como: Programa de Assistência ao Idoso (PAI), Projetos de Apoio à Pessoa Idosa (PAPI). Na década de 70, organizações privadas e públicas intensificam suas ações junto à população idosa, como o Serviço Social do Comércio (SESC) que adota programas para a terceira idade, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) que desenvolve programas para idosos carentes, dentre outros.

No final da década de 70, intensificam-se os movimentos da sociedade civil em prol do idoso, como a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia, que organiza vários eventos, como Seminários Regionais em São Paulo, Ceará e Rio de Janeiro, cujos encaminhamentos e bandeiras de luta eram a construção de uma Política Social do Idoso (informação verbal)².

² Informação fornecida por Maria José Lima de Carvalho Rocha Barroso na palestra 'Pacto pela longevidade digna' no 1º Congresso Piauiense de Gerontologia e Geriatria, realizado em Teresina, em 2002,

Em janeiro de 1977, o Ministério da Previdência Social e Assistência Social define a “Política Social do Idoso” incluindo, conforme Goldman (2000, p. 33), os seguintes tópicos:

- a) implantação do sistema de mobilização comunitária;
- b) atendimento institucionalizado;
- c) atendimento médico-social;
- d) programas de pré-aposentadoria;
- e) treinamento de recursos humanos

Conforme Goldman (2000), por sua generalidade, o conteúdo do documento se aproxima mais do modelo de uma carta de intenções do que de uma política consistente e viável que pudesse orientar programas e projetos já existentes para a velhice, para reformar ou criar novas formas de atenção a essa população. Daí porque ela não conseguiu ser implementada, para além do formal e de acordo com as reivindicações dos idosos e de seus movimentos.

Em função desse descontentamento com a Legislação, começaram a emergir movimentos sociais em prol do idoso (MOPI), a Associação Cearense em prol do idoso (ACEPI), fundada em 01 de junho de 1977, integrando 10 entidades sociais que prestam serviços aos idosos e que reivindicam a efetivação da Política Social para os Idosos (informação verbal).³

Esse processo de ascensão do idoso como sujeito político que reivindica e se organiza em prol de seus interesses é marcado por mudanças culturais e simbólicas, Segundo Guillemard (1986 apud DEBERT, 1997):

O século XX testemunhou várias transformações na experiência do envelhecimento, no primeiro período — de 1945 a 1960 — a velhice é associada, basicamente, à situação de pobreza. A generalização do sistema de aposentadorias teria dado uma identidade de condições aos idosos diferenciando-as das demais populações alvo da assistência social. Nessa fase, a questão debatida é ainda a dos meios de subsistência dos trabalhadores velhos, e o que se quer é preencher as lacunas do sistema de previdência Social, acrescentando à aposentadoria outras formas de assistência ao idoso.

Segundo Debert (1997), a perspectiva da miséria foi, sem dúvida, fundamental para a transformação do idoso em ator político, tornando a sociedade brasileira mais sensível aos problemas relacionados com o envelhecimento e com a aposentadoria.

³ informação fornecida por Maria José Lima de Carvalho Rocha Barroso na palestra ‘?acto pela longevidade digna no I Congresso Piauiense de Gerontologia e Geriatria, realizado em. Teresina, em 2002.

3 MOVIMENTO PRO-POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO: Cenário e sujeitos

As décadas de 80 e 90 são marcadas pela emergência do envelhecimento enquanto questão social e política relevante, ou seja, enquanto problema social objeto de políticas específicas para este segmento. Essa transformação da velhice em tema privilegiado deve-se à revolução demográfica mundial, com o aparecimento do fenômeno da longevidade, em países avançados e nos países em desenvolvimento, em especial no Brasil.

Segundo a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1970, o Brasil tinha 4,7 milhões de pessoas com mais de 60 anos de idade, o que representava 5,0% da população total; em 1980, já eram 7,2 milhões (6,06%); em 1991, a população de idosos cresceu para 10,7 milhões (7,30%). As projeções para o ano de 2020 são de 27,2 milhões de idosos (13,5%).

Ressaltam-se também os grupos de pressão, a mídia, o movimento dos aposentados e pensionistas, as diversas organizações da sociedade civil organizada, organismos internacionais responsáveis pela emergência do envelhecimento na agenda pública, ou seja, pela vocalização da demanda do envelhecimento.

O fenômeno da longevidade é marcado também por mudanças na imagem e experiências do envelhecimento. Esse processo de socialização do envelhecimento moderno tem como gestores a interlocução entre discursos gerontológicos, movimentos organizados dos idosos, programas sociais para os idosos, conforme Debert (1997), que se acrescentam também as organizações multilaterais internacionais. A expressão Terceira Idade, cunhada na França na década de 70, com o advento das Universidades da Terceira Idade, popularizou no vocabulário mundial e principalmente brasileiro, nas duas últimas décadas. Esse termo, utilizado não mais como referência cronológica precisa, mas como forma de tratamento das pessoas de mais idade, não adquiriu ainda conotação negativa, portanto, segundo Debert (1997), não é utilizado como sinônimo de decadência, pobreza e doença, mas como um tempo privilegiado para atividades livres dos constrangimentos do mundo profissional e familiar.

3.1 Movimento social dos aposentados e pensionistas

Na década de 80, no contexto de redemocratização do país e efervescência dos movimentos sociais, surgem vários movimentos em prol do idoso. Outros já, existentes, se fortalecem, como o caso do movimento de aposentados e pensionistas que, deste a sua origem, marca o aparecimento de uma nova forma de articular a defesa dos interesses dos beneficiários da Previdência Social, em que os próprios idosos articulam suas próprias armas em defesa dos seus interesses, transformando-se em atores políticos, capazes de se organizar e lutar em prol de sua causa.

Os idosos aos poucos derrubam a máxima “o velho não tem armas. Nós é que temos de lutar por ele”, expressão de Chauí ao prefaciar o livro de Bosi, (1994) quando se referia a situação dos idosos nas sociedades contemporâneas desarmados pela modernidade.

Conforme Haddad (1993), a velha luta dos idosos foi sendo reelaborada e assumiu novos Contornos no âmbito da “Nova República”, luta ligada às profundas defasagens nos proventos dos beneficiários. Essa organização desde a década de 60, com a União dos Aposentados e Pensionistas, lutava pela equalização dos direitos previdenciários, pela Lei Orgânica da Previdência Social, que, após um período de refluxo, retorna com o processo de anistias, abertura política, portanto de uma conjuntura mais favorável às forças organizativas, no final da década de 70 e início da década de 80. Nesse período em que fundaram-se as Associações de Aposentados e Pensionistas, cuja efetivação enquanto movimento ocorreu com a criação de federações que se uniram, formando, em 1985, a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP).

Com o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte criou-se espaço para demandas de diferentes segmentos da sociedade. Nesse contexto, o Movimento dos Aposentados e Pensionistas tomou a Constituinte como principal interlocutor para as conquistas previdenciárias. Os idosos de todas as partes do Brasil demonstraram sua força política nas Galerias do Congresso, na Praça dos Três Poderes, nas inúmeras passeatas, dentre outras manifestações públicas que sensibilizaram a opinião pública, a mídia, os constituintes, além das emendas populares que assinaram, mostrando possuir um grande processo de mobilização e organização, envolvendo aposentados e pensionistas urbanos e rurais.

Grande parte das conquistas na Constituição de 1988 foi resultado de discussões e debates entre os aposentados, efetivado em vários eventos como o I Congresso dos Aposentados e Pensionistas de São Paulo, na cidade de Praia Grande em 18 e 20 de agosto de 1987, depois no Rio Grande do Sul, dentre outros.

Ao final dos anos 80, o poder de organização das associações e das federações era tanto que aposentados e pensionistas formaram o segundo maior lobby da Constituinte, perdendo apenas para o grupo ruralista da União Democrática Nacional (UDN).

Com a promulgação da nova Constituição, em 05 de outubro de 1988, o Movimento de Aposentados e Pensionistas viu materializadas suas principais reivindicações. Mas o não atendimento do preceito Constitucional marcou o início do segundo momento da luta: a luta pelo cumprimento da Constituição. Segundo Haddad (1993), uma das limitações do movimento é não ter tido forças para envolver os trabalhadores da ativa, as centrais sindicais, enfim, setores organizados da sociedade civil, tomando-se assim, uma luta específica e objeto de políticas específicas para este segmento.

A luta dos idosos os colocou como um forte grupo de pressão, durante a Constituinte e depois, posto que continuaram participando ativamente dos embates judiciais e de atos públicos contra a política de arrocho nas aposentadorias e pensões. Tal participação na esfera pública revelou uma face da velhice, completamente diferente daquela conhecida, marcada pelo conformismo, apatia e resignação. Essa nova fase rompeu com as imagens históricas de inatividade e passividade associadas ao idoso, transformando-as em respeitabilidade e reconhecimento. Assim, a ascensão do idoso na esfera pública como um sujeito político é um dos interlocutores da

socialização do envelhecimento moderno, influenciando fortemente as pesquisas na área e os novos discursos em torno da velhice.

3.2 Mobilização das organizações da sociedade civil: a importância das ONG's

Conforme Debert (1997) o discurso gerontológico brasileiro também foi um dos principais agentes no processo de socialização ou gestão do envelhecimento moderno. Organizações técnico científicas, de natureza não governamental e sem fins lucrativos, como a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG) e a Associação Nacional de Gerontologia (ANO), com influência das agências internacionais como Organização Mundial da Saúde (OMS) e Associação Internacional de Gerontologia, lutavam na defesa da velhice como direito humano fundamental, e muito contribuíram com os eventos realizados para aglutinar idosos e associações numa causa comum & Política Nacional do Idoso. Essas entidades empenharam-se em transformar a velhice em questão política, com visibilidade pública, com proposição de práticas promover uma velhice bem sucedida e ativa e com fundamentação no discurso da Gerontologia e Geriatria.

Essas entidades estiveram empenhadas em lutas e conquistas em prol da Terceira Idade, no desenvolvimento de conhecimentos atualizados e na formação de uma consciência gerontológica, entre idosos, profissionais de diversas áreas, e, ainda, na sensibilização da sociedade e do Estado para as questões que envolvem os idosos. Segundo Debert (1997), os discursos no final da década de 70 e início da década de 80 tinham como tônica a denúncia da “conspiração do silêncio” com a forma característica do tratamento dado aos velhos no país, como abandono, desvalorização pelo Estado e pela sociedade.

Todavia, gradativamente este discurso vai sofrendo alterações, Succhi (1994 apud DEBERT, 1997, p.42) no histórico que faz sobre a Associação Brasileira de Geriatria e Gerontologia, mostra os confrontos envolvidos nessa entidade que antes congregava apenas médicos e que, em 1978, abre-se para gerontólogos especializados em diferentes áreas do saber. Essa abertura é explicada pelo ingresso de geriatras mais jovens que, contra o conservadorismo de seus pares mais velhos, viram a importância da abordagem multidisciplinar da velhice e procuraram integrar à Associação gerontólogos com formação em Ciências Humanas. A tônica dos discursos, que opunha médicos geriatras aos profissionais formados em humanidades, era a necessidade de levar em conta o caráter socialmente construído da velhice, que dá sentidos distintos a essa experiência. Contra o determinismo biológico dos geriatras que supunham ser o curso da vida um contínuo de etapas naturais e universais de desenvolvimento, os gerontólogos empenhavam-se em mostrar a dimensão cultural da velhice, contra imagens negativas da velhice, como doença.

Em 1985, a partir do I Fórum Nacional de Gerontologia em Fortaleza, através da carta de direitos dos idosos, nascia a Associação Nacional de Gerontologia, com atividades semelhantes à Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia, liga esta à Associação Médica Brasileira. Ambas foram e são ativas na luta pelos direitos dos idosos e pela formação e difusão da consciência e ação gerontológica.

A mudança na tônica do discurso dos gerontólogos, de “velhice como miséria” para “velhice como recurso” foi influenciada pelas mudanças demográficas,

com o fenômeno da longevidade, os programas franceses, programas desenvolvidos pelo SESC, os movimentos sociais de idosos, a mídia e as organizações multilaterais internacionais, empenhadas na desnaturalização do envelhecimento através de expressões como “Terceira Idade”, “Melhor Idade”, “Maturidade”, resultando desse esforço conjunto novas formas de compreensão do envelhecimento.

Esse processo, entretanto, tem efeitos diversos e até perversos. Alerta por Debert (1997), Haddad (1993), dentre outros autores da área, que um deles é a homogeneização da compreensão de velhice, dada pela expressão terceira idade, tomada como uma ideologia que universaliza processos essencialmente diversos; outra é a reprivatização da velhice, ao subjetivá-la em referências culturais, ou em práticas e hábitos a serem seguidos para um envelhecimento saudável, culpabilizando os indivíduos pela sua situação, ou excluindo outras dimensões do envelhecimento, como as diferenças socioeconômicas, a velhice abandonada e pobre, a velhice dependente de fases mais adiantadas, dentre outras.

Durante a década de 90 vários encontros e seminários patrocinados pela SBGG e ANG culminaram com o encaminhamento ao governo de propostas e diretrizes para a política do idoso.

3.3 O envolvimento do empresariado: a participação do SESC

O Serviço Social do Comércio (SESC) é uma instituição privada fundada em 13 de setembro de 1946, pelo Decreto-Lei nº9.853, assinado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra. Teve sua criação por iniciativa do empresariado do comércio e serviços, que o administra e mantém através de contribuição obrigatória legalmente disciplinada.

O SESC foi criado numa conjuntura de democratização, influenciado pelo discurso governamental que implantou o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Educação). É nesse momento histórico que emerge o SESC, influenciado pelo serviço social assistencialista, propondo combater problemas epidemiológicos que atingiam os trabalhadores urbanos e suas famílias, com o objetivo específico de contribuir para a melhoria das condições de vida dos comerciários e suas famílias e de facilitar os meios para o aprimoramento cultural e profissional de sua clientela.

Dentro da filosofia liberal que rege a iniciativa privada, o SESC foi criado na perspectiva de que “um país melhor, onde todos vivam melhor, será resultado do trabalho de todos e de cada um”. Assim, visando melhorar sua imagem perante a sociedade e contribuir com a melhoria do país, os empresários lançavam mão da assistência social aos funcionários, sua família e comunidade, fortalecendo a ideologia que afirma a superioridade da ação privada e que coloca nas mãos de cada indivíduo a responsabilidade maior por sua vida e seu destino, respeitadas as regras democráticas da convivência.

Com essa perspectiva filantrópica, o SESC presta serviços a sua clientela, e desde a década de 60 abre espaço para o trabalho com idosos através dos Grupos de Convivência, voltados para o lazer e a ocupação do tempo livre. Convém ressaltar que o Sesc foi o órgão pioneiro no Brasil a sistematizar programas de atendimento à

terceira idade. Nos anos 70, técnicos do SESC - São Paulo, ao retomarem de intercâmbio na Universidade de Toulouse (França), onde conheceram programas para terceira idade, entre eles a Universidade Aberta para a Terceira Idade, bem como os novos fundamentos teóricos que apoiavam as atividades educativas e culturais para este segmento, fundaram a primeira Escola Aberta para Terceira Idade. Tais experiências podem ser consideradas como os embriões dos programas de Universidade de terceira idade do modo como hoje estão constituídas. Essas escolas estavam direcionadas para um público de idosos mais qualificados em termos educacionais, sua programação era organizada em módulos e oferecia “[...] programas para a aposentadoria, informações sobre aspectos biopsicossociais do envelhecimento e atualizações, além de atividades físicas e complementação sociocultural.” (NUNES, 2001, p. 188)

Esses programas influenciaram a criação de diversos outros programas em instituições governamentais e não governamentais, cuja tônica é a tentativa de rever estereótipos e preconceitos por meio dos quais se supõe que a velhice seja tratada na sociedade. Revertendo posições, difundem a nova imagem do envelhecimento, associada à expressão Terceira Idade e a outras expressões modernas usadas para indicar o envelhecimento ativo, saudável, como novo estágio da vida propício à satisfação pessoal, ao prazer, à participação e à autonomia.

3.4 Organizações multilaterais internacionais: a influência da ONU e OMS

Durante a década de 80 e 90 intensificaram-se as influências das organizações internacionais na agenda social brasileira. Em relação ao envelhecimento, as pressões não tiveram o peso de outras organizações como o Banco Mundial ou Fundo Monetário Internacional (FMI), implicadas em sanções e outros tipos de pressões, que se fizeram, influenciando os movimentos sociais e ONG's em defesa do idoso.

Conforme Costa (1996 apud MOREIRA, 1998, p. 4), os países centrais exercem influências nas nações periféricas de duas formas: a primeira se dá através da manipulação dos incentivos materiais que englobam desde ameaças de retaliação — utilizando para isto a coerção, com ações militares ou embargos econômicos — a recompensas financeiras ou incentivos econômicos; a segunda se exerce através do que o autor denomina de “alterações das crenças substanciais das elites domésticas”, ou seja, através da socialização, as organizações internacionais buscam difundir novas ideias e crenças nas elites nacionais, imprimindo assim a mudança de valores e orientações, principalmente no que concerne às funções do Estado, ou ainda aos meios e fins da economia.

Essa influência tem seu marco mais significativo nas últimas décadas, e seu argumento maior são dados demográficos com as expectativas de vida e de longevidade nos países em desenvolvimento, com os riscos para o sistema previdenciário e de assistência médica caso não se invista no envelhecimento ativo, saudável. Tal perspectiva implica numa nova imagem do envelhecimento enquanto recurso para a sociedade e familiares, potencializarem o idoso através de ações preventivas, educativas, e de lazer que o tornem ativo por mais tempo, reduzindo os custos de um envelhecimento doente e marginalizado.

Em 1982, em Viena, foi realizada a Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento (AME), patrocinada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), onde foi traçado o Plano de Ação Mundial sobre o Envelhecimento (PAME), a partir da qual foram intensificados os estudos e pesquisas sobre o envelhecimento nos países centrais e periféricos.

O PAME constituiu-se durante a década de 80, num importante balizador para orientação das políticas sociais voltadas para a Terceira Idade, e marco de luta dos movimentos organizados nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Entre as várias orientações, previstas no Plano Mundial sobre o Envelhecimento, conforme Cavalcanti e Saad (1990 apud MOREIRA, 1998, p. 56), há indicações das três forças sociais de igual importância na proteção social ao idoso: o Estado, a comunidade e a família. Ao Estado é recomendado atuar como um mecanismo regulador- planejador e como um redistribuidor de incentivos e subsídios para que outras instâncias cumpram o seu papel. A comunidade deve propiciar a participação deste segmento a fim de que se sintam úteis à sociedade. Já em relação à família, a recomendação é que continue sendo a instância primeira com relação aos cuidados básicos com os idosos. O conjunto dessas forças expressa bem as mudanças no tom das políticas públicas na era neoliberal, com a distribuição das responsabilidades no atendimento da questão social.

Outro importante marco, em consonância com o Plano de Ação Internacional, foi a aprovação pela Assembleia da ONU, em 16 de dezembro de 1991, dos princípios das Nações Unidas em favor das pessoas idosas (Resolução 46/9 1) com a recomendação de serem incorporados o quanto antes aos programas nacionais de direitos humanos, a fim de priorizarem questões como independência, autonomia, participação e assistência social ao idoso.

A ONU tem promovido nas últimas décadas vários eventos para discutir a problemática do envelhecimento em âmbito mundial, oferecendo diretrizes, princípios, fundamentos teóricos sobre o envelhecimento e alternativas para as políticas públicas.

O exemplo da força dos organismos internacionais, como a OMS, foi o patrocínio, juntamente com o governo brasileiro, para o Encontro Internacional sobre Envelhecimento, em Brasília, de 01 a 03 de julho de 1996, culminando com a chamada Declaração de Brasília, de que resultou uma agenda para o restante do século XX, e mais além, e a assinatura do Decreto-Lei, pelo governo brasileiro, que implementou a Política Nacional do Idoso.

Esse processo de difusão social do envelhecimento moderno continua bastante forte e organizado em redes mundiais, cujos princípios são fortalecidos e difundidos pelas ONG's. A OMS criou o Movimento Global para o Envelhecimento Ativo, lançado em 1999, no ano Internacional do Idoso, por ocasião da caminhada "Abraço ao Mundo". Lançou ainda o Projeto de Política de Saúde que pretende orientar as discussões e a formulação de planos de ação em todo o mundo, visando promover um envelhecimento saudável e ativo.

A abordagem do envelhecimento ativo fornece um esquema para o desenvolvimento de estratégias nos níveis global, nacional e local sobre a população

que está envelhecendo. Recompõe, assim, os três pilares para ação, independência, participação e segurança, cujo público alvo são governantes em todos os níveis, entidades não governamentais e o setor privado, e todos aqueles responsáveis pela formulação de políticas e programas ligados ao envelhecimento.

Conforme Debert (1997), há uma nova linguagem pública ativa na desconstrução das idades cronológicas como marcadores pertinentes de comportamentos e estilos de vida, capaz de desestabilizar expectativas e imagens tradicionais associadas a homens e mulheres em estágios mais avançados da vida.

4 O COMPROMISSO DO GOVERNO BRASILEIRO COM O ENVELHECIMENTO

O compromisso do governo, expresso na Constituição Brasileira de 1988, foi resultado, sem dúvida, das pressões dos aposentados e pensionistas organizados e do forte lobby no período da Constituinte.

Assim, a Constituição de 1988 amplia e consolida direitos à população idosa. Entre as conquistas asseguradas, destacam-se:

- a) o conceito alargado de proteção social com a denominação de Seguridade Social — compreendendo um conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e assistência social;
- b) Irredutibilidade do valor dos benefícios e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados;
- c) garantia do reajustamento dos benefícios pelo salário mínimo;
- d) diminuição da idade para aposentadoria por velhice, para o trabalhador rural de 60 anos para homens e 55 para mulheres, para o trabalhador urbano 65 para homens e 60 para mulheres;
- e) reajuste da pensão vitalícia para o valor de 1 salário mínimo, dentre outras.

Outro importante momento desse compromisso governamental com o envelhecimento foi a criação, em 1994, através da Lei Federal 8.842, da Política Nacional do Idoso, que estabelece como objetivo “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”, finalidades compatíveis com as normas internacionais para o envelhecimento difundido pela ONU e defendida pelo movimento dos idosos. Estabelece, também, que, para ser considerada idosa, a pessoa deve ser maior de 60 anos, idade estabelecida pela ONU, para os países em desenvolvimento.

Entre os princípios básicos, destaca-se que a “família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida”.

Nessa perspectiva, concorda-se com Faleiros (1996), quando diz que o processo de globalização, com a sua política neoliberal, imprime uma nova diretriz às

agendas das nações periféricas, como a questão da descentralização e da transferência dos serviços para os setores comunitários, para as organizações locais não lucrativas e para os voluntários, reforçando os ambulatorios e os serviços a domicílio, o que o autor denomina como uma forma de terceirização da gestão da questão social, presente nessa política e para outros setores populacionais.

Deve-se destacar que, em países em desenvolvimento, esse processo tem sido responsável pela desresponsabilização do Estado frente aos direitos sociais, transferindo obrigações do Governo Federal para as esferas estaduais e municipais, sem condições financeiras de garantir universalidade e qualidade no atendimento, assim como prestação de serviços para organizações não governamentais e organizações privadas.

Quanto às diretrizes, tais como “[...] priorização do atendimento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuem condições que garantam sua própria sobrevivência”, é típico nesse direcionamento das políticas públicas brasileiras, das políticas governamentais para os pobres, e aos demais cabe ao mercado suprir, ou a sociedade civil ou a família.

Walker (1982 apud DEBERT, 1992) faz um contraponto aos trabalhos que valorizam a comunidade como forma de prover o bem-estar na velhice. Mostra que o pressuposto implícito nos programas que advogam a participação comunitária na assistência aos idosos é de que essa assistência ficará a cargo da família. Nesses programas, ainda, família e comunidade são eufemismos para uma carga que acaba caindo nos ombros das mulheres.

Outros avanços reconhecem o idoso como sujeito dos processos, tais como o princípio: “O idoso deve ser o principal agente e destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política” (p. 6) e a diretriz que estabelece “[...] participação do idoso, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos” (p. 7). Além disso, convém aqui destacar a formação dos Conselhos (nacional, estaduais e municipais), dentro do que se pode considerar avanço nesse processo.

As principais dificuldades na implementação da Política Nacional do Idoso estão relacionadas à indefinição de responsabilidades governamentais e ao orçamento, admitindo-se que.

Os ministérios das áreas da saúde, educação, trabalho, previdência social, cultura, esporte e lazer devem elaborar propostas orçamentárias, no âmbito de suas competências, visando ao financiamento de programas nacionais compatíveis com a Política Nacional do Idoso (p. 9).

A não definição de verba própria para essa operacionalização é um dos principais entraves na implementação da política, posto que os ministérios, com verbas cada vez mais reduzidas, elegem prioridades nem sempre referentes à política do idoso.

Mas, conforme Barroso (2002), a Lei também não foi implementada de imediato, apesar dos esforços dos movimentos sociais de idosos e das organizações da sociedade civil, principalmente, pelo fato da inexistência de destinação orçamentária para a política e pela indefinição das responsabilidades e competências a nível governamental, continuando os diversos programas e projetos já existentes a ser implementados de forma fragmentada.

Somente em 1996, com a pressão interna dos grupos organizados em prol da questão do idoso e das organizações internacionais, foi assinado o Decreto-Lei nº 1.948, de 3 de julho que regulamenta a Política Nacional do Idoso. (PNI). Esse decreto estabelece as competências dos órgãos e entidades públicas na implementação da PNI, atribuindo competência ao Ministério da Previdência e Assistência Social de coordenar as ações relativas a essa política e de promover articulações inter e intraministeriais necessárias à sua implementação, além de intensificar as relações entre organizações governamentais e não governamentais na prestação de serviços à população idosa.

5 CONCLUSÃO

A emergência do envelhecimento na agenda pública brasileira se dá graças à visibilidade do envelhecimento enquanto questão social e política relevante, efetivada pelos grupos de pressão, entre eles os movimentos sociais dos idosos, as ONG's e organizações internacionais como ONU e OMS, que lutaram pelos direitos dos idosos, ou denunciaram os riscos do envelhecimento marginalizado para o sistema previdenciário e assistência médica e ainda evidenciaram o fenômeno da longevidade e as estimativas para os países em desenvolvimento, como o Brasil.

Os compromissos governamentais estão materializados na Legislação Brasileira, todavia o processo de efetivação é lento, dada a contradição entre uma legislação que reconhece os direitos humanos fundamentais e a adoção de diretrizes neoliberais pelo governo.

Esse processo de ascensão do envelhecimento à cena pública foi diferenciado conforme as conjunturas históricas e as lutas sociais. Num primeiro momento a velhice extrapola a lógica do cuidado familiar e privado para a agenda pública através das lutas operárias, constituindo-se a aposentadoria e os sistemas de seguros, numa das primeiras formas de intervenção pública sobre a questão social. Num segundo momento o idoso ascende à cena pública como sujeito político, fortalecido por uma rede mundial e nacional de organizações da sociedade civil, lutando por políticas nacionais para seu segmento.

As transformações demográficas e a ascensão do idoso à cena pública, são marcadas por mudanças nas concepções de envelhecimento, na luta contra a “conspiração do silêncio” que denunciava o abandono e a pobreza dos idosos brasileiros — em função do fato de a aposentadoria ter inaugurado a identificação simbólica entre velhice, incapacidade e pobreza. Tal situação prevaleceu até a década de 80, quando passou a conviver com as concepções modernas, em que velhice esta associada a uma nova categoria etária, a Terceira Idade, uma construção social cujos gestores são: a interlocução entre o fenômeno da longevidade, as organizações

internacionais, o discurso gerontológico, os movimentos organizados dos idosos, as ONG's e as políticas públicas e privadas para o envelhecimento.

A Política Nacional do Idoso materializa essas concepções, difundidas internacionalmente, ao basear-se nos ideais de participação, autonomia e independência do idoso, ao abrir o leque das intervenções para áreas da educação, lazer, cultura, esporte, previdência, assistência, saúde; ao priorizar o atendimento não-asilar, em centros de convivência, centros de cuidado diurno, casa-lar, oficina abrigada de trabalho e atendimento domiciliar; ao incentivar os programas na área de educação como as Universidades abertas à terceira idade, dentre outras iniciativas.

As críticas a essas novas terminologias direcionam a tentativa de homogeneização no trato da velhice, desconsiderando as condições materiais de existência que diferenciam às experiências do envelhecimento. Segundo Debert, (1997) em última instância, a terceira idade é uma forma de negar a velhice na sua complexidade, posto que tal expressão absorve, tão somente, os setores privilegiados da população envelhecida, aqueles que têm condições econômicas de ter uma vida ativa e saudável. “Seu objetivo, na realidade, passa a ser a busca da juventude como alguma coisa que sempre pode ser conquistada desde que se tenha formas de consumo e estilos de vida adequados” (DEBERT, 1997 apud RAMOS, 2002, p.27). Tal perspectiva é defendida pela OMS ao incentivar ações governamentais no sentido de manter a autonomia e independência dos idosos, no sentido de prevenir acidentes, doenças, adotar práticas ditas saudáveis, até trabalhar mais tempo, visando prevenir os riscos para os cofres públicos, além do incentivo da permanência do idoso na família e na comunidade, que deve ser a instância primeira de assistência ao idoso.

Tais terminologias não apenas negam a velhice, mas mascaram os problemas que o envelhecimento acarreta, como trazem em si um processo de reprivatização da velhice, culpabilizando os idosos que não se inserem ou não se sentem ativos e saudáveis, dinâmicos e dispostos, que não fazem atividades físicas, de lazer, ou seja, que não adotam essas práticas de consumo.

THE AGING ON THE BRASILIAN PUBLIC AGENDA

ABSTRACT

The main purpose of this article is to draw the different moments of the appearance of the aging on the Brazilian public agenda, underlining the main social subjects that worked as pressure groups responsible for the social and political view of aging, and the process of changing the aging, while an issue, into a state agenda, acting as public policy.

Keywords: Aging. Third age. National policies of the elderly.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Maria José Lima de Carvalho Rocha. Pacto pela longevidade digna. In: CONGRESSO PIAUIENSE DE GERONTOLOGIA E GERIATRIA, 1., Teresina, 2002.

BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. O combate ao trabalho infantil na voz e agenda da sociedade e do estado brasileiro. In: ARREGUI, Carola Carbojal (Org.). Erradicação do trabalho Infantil: dimensionando as experiências de pernambuco, Mato Grosso do Sul e Bahia. São Paulo: EDUC, 2000. p. 13-4 1.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. Interesses, organizações e políticas sociais. Campinas, Cadernos de Pesquisa, Campinas, UNICAMP, NEPP, n.14, 1989.

CHAUI, Marilena. Prefácio. In: BOSI, Ecléa. Memória e sociedade: lembranças de velhos. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

DEBERT, Guita Grin. Família, classe social e etnicidade: um balanço sobre a bibliografia sobre a experiência de envelhecimento. In: BIB — Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.12, n.33, p. 33-49, 1992.

_____. A invenção da Terceira Idade e a rearticulação de formas de consumo e demandas políticas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.13, n. 34, p. 39-56, 1997.

FALEIROS, Vicente de Paula. Serviço Social: questões presentes

para o futuro. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 50, p. 9 - 39, 1996.

GOLDMAN, Sara Negri. Velhice e Direitos Sociais. In: PAZ, Serafim Fortes et ai. (Org.). Envelhecer com cidadania: quem sabe um dia? Rio de Janeiro: CBCISS, ANG/seção RJ, 2000. p. 13- 35.

HADDAD, Eneida G. de Macedo. O direito à velhice: os aposentados e a previdência social. São Paulo: Cortez, 1993. (Coleção questões de nossa época).

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Transformações societárias, alterações no mundo do trabalho e Serviço Social. Ser Social:

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, Brasília, DF, UNB, n. 6 2000.

MOREIRA, Marilda Maria da Silva. Políticas sociais para a terceira idade no Brasil. 1998. Disponível em: <<http://www.sercomtel.com.br/colman>> Acesso em: 5 maio 2003.

NUNES, Alzira Tereza G. Lobato. O aprendizado de idosos de um programa de universidade de terceira idade a partir de suas escolhas. In: GOLDMAN, Sara Negri; PAZ, Serafim Fortes (Org.). Cabelos de Néon. Rio de Janeiro: Talento Brasileiro, 2001. p. 186- 197.

PEREIRA, Maria Aparecida de Oliveira. Envelhecimento demográfico no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 7., Brasília, DF: 2001. Anais... Brasília, DF, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2001. 1 CD-Rom.

PEREIRA, Potyara A. P. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. Revista Temporalis. Brasília,DF: ABEPSS, ano 2, n. 3, 2001.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Fundamentos constitucionais do direito à velhice. Santa Catarina: Letras Contemporâneas, 2002.