Envelhecimento e proteção social: aproximações entre Brasil, América Latina e Portugal

Aging and social protection: approaches between Brazil, Latin America and Portugal

Maria do Rosário de Fátima e Silva

Doutora em Serviço Social, Política Social e Movimentos Sociais pela PUC-SP, professora associada nível III do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí-UFPI, na cidade de Teresina (PI), Brasil.

rosafat@uol.com.br

Resumo: As reflexões sintetizam a formação dos sistemas de proteção e segurança social da população idosa na realidade brasileira, latino-americana e portuguesa. Para tanto, privilegia como metodologia a análise da produção bibliográfica sobre esta área temática, no cenário eleito como objeto de estudo, além da interlocução com a agenda pública estatal através das fontes documentais que envolvem o arcabouço formal legal, bem como os planos, programas e serviços implementados em cada realidade pesquisada.

Palavras-chave: Envelhecimento. Proteção social. Segurança social. Direitos.

Abstract: The reflections show the formation of the protection systems and social security of the elderly population in the Brazilian reality, Latin American and Portuguese. Therefore, it has the methodology to analyze the bibliographic production on the study of the elderly population. It presents a dialogue with the state public agenda through the documentary sources that involves the formal legal framework, and plans, programs and services implemented in each researched reality.

Keywords: Aging. Social protection. Social security. Rights.

1. Introdução

A longevidade é uma conquista da humanidade nos últimos séculos, resultante das descobertas científicas e tecnológicas que celebram o avanço da sociedade do conhecimento. Nesta ótica, o prolongamento da vida do ser humano traz à cena pública a realidade do envelhecimento, posicionando a pessoa idosa como sujeito de direitos e como eixo

de preocupação e investimento das políticas públicas, exigindo do Estado o redimensionamento de sua agenda pública. Essa conquista articula direitos ao segmento social formado pelos idosos cuja condição de cidadania necessita ser assegurada e realçada, especialmente em países como o Brasil, que por não fundamentarem a convivência social em padrões de civilidade, sempre relegaram a segundo ou a terceiro plano a condição de cidadania da pessoa idosa e dos segmentos sociais mais fragilizados.

No Brasil, a convivência social não se estabeleceu tendo como fundamento os princípios da civilidade e igualdade entre os cidadãos. Somos uma sociedade estruturada sob o jugo da escravidão, do poder e do mando patrimonial, que sempre destinou a uma pequena parcela da população o gozo dos privilégios a despeito de uma grande faixa populacional destituída dos bens essenciais e básicos à existência humana, contrariando o caráter de uma sociedade intitulada e reconhecida como democrática.

A convivência social baseada em valores democráticos, éticos, de justiça e de cidadania constitui uma história recente no Brasil e data das três últimas décadas, impulsionada pelos movimentos da sociedade civil organizada e pelo marco legal consubstanciado na Constituição vigente nomeada como cidadã. Os temas que instigam a construção de uma cultura política de civilidade que equalizem o trato social com os cidadãos de todas as idades permanecem na agenda dos movimentos da sociedade civil organizada, os quais têm buscado, nesta conjuntura, ocupar os canais democráticos conquistados nos termos dos marcos constitucionais, a exemplo dos conselhos de direitos dos segmentos sociais mais fragilizados (idosos, crianças e pessoas com deficiência), dos conselhos de políticas públicas, das conferências e fóruns, numa atuação propositiva e fiscalizadora das ações governamentais.

Para os idosos, a construção de uma cultura de civilidade precisa considerar a dimensão da convivência entre as gerações, o que significa o compartilhamento de responsabilidades e a identificação de papéis sociais a ser desempenhados. A questão intergeracional tem instigado o debate nas universidades abertas para a terceira idade e nos programas de extensão

universitária voltados para a pessoa idosa que vêm se proliferando no Brasil a partir da década de 1990. Através das atividades desenvolvidas nesses espaços de educação permanente, o diálogo com os próprios idosos tem posto como tema de reflexão e mobilização a identificação do lugar social dos idosos enquanto sujeitos políticos de direitos. Nesse aspecto, sobressai o direito ao envelhecimento com dignidade, conforme disposto na legislação social que objetiva assegurar proteção básica e especial ao segmento social idoso.

Percorrer o caminho que configura o sistema de proteção social destinado a atender as necessidades urgentes desse grande contingente populacional em processo de expansão nos estimulou a sistematizar as reflexões ora apresentadas como resultante de uma pesquisa teórica mais ampla que envolveu um estudo comparativo sobre o sistema de proteção social e as necessidades da população idosa no Brasil e em Portugal, desenvolvida durante o meu estágio de pós-doutoramento, junto ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC São Paulo.

As reflexões aqui postas buscam apreender a nova realidade representada pelo progressivo aumento da população idosa no Brasil e de suas necessidades sociais, bem como os desafios para a formatação da agenda pública estatal, em termos da conformação de políticas, programas e serviços que considerem e absorvam as suas especificidades. Para tanto, construímos a nossa reflexão em torno dos seguintes eixos temáticos: envelhecimento, questão social e políticas de proteção; envelhecimento e direitos humanos; envelhecimento e questões de gênero e raça; envelhecimento como eixo de preocupação da agenda pública estatal; os idosos enquanto sujeitos políticos de direitos. Estes eixos foram sintetizados a partir de sistematização teórica construída perante o intenso diálogo com a produção bibliográfica sobre as questões do envelhecimento e as políticas de proteção social de autores brasileiros, latino-americanos e portugueses, além da pesquisa documental que privilegiou o diálogo com a agenda pública estatal nesse mesmo cenário, identificando especificamente as medidas sociais direcionadas ao atendimento das necessidades da população idosa.

Na composição de cada eixo buscamos estabelecer aproximações entre a realidade brasileira, latino-americana e portuguesa no tocante ao trato social direcionado às questões que cercam o processo de envelhecimento.

2. Envelhecimento, questão social e políticas de proteção

Os dados demográficos sintetizados pelo IBGE sobre a realidade brasileira, no momento em que já se ultrapassou pouco mais de uma década do século XXI, apresentam crescimento expressivo da população idosa, tanto em termos relativos quanto em termos absolutos, demonstrando a necessidade de uma atenção prioritária às demandas desse núcleo populacional.

Entre 2000 e 2010, de acordo com dados do Censo, a população idosa passou de 14,5 para 20,6 milhões de pessoas. Em 2011, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD estimou as pessoas idosas em cerca de 23 milhões, representando quase 12% da população total. Segundo estimativas do IBGE, a população idosa, em 2030, deve ultrapassar a marca de 30 milhões no país. (Brasil, 2013a, p. 69)

A expressividade numérica representada por esses dados ao tempo em que reafirma o avanço de conquistas no campo científico, tecnológico e epidemiológico, assegurando qualidade e maior expectativa de vida ao ser humano, compreende, por outro lado, diferentes formas de inserção dos cidadãos nessa faixa etária, revelando um quadro de desigualdades no acesso às condições de vida, o que muitas vezes compromete a perspectiva do envelhecimento saudável e ativo, pautada pela ONU e pelas conferências intergovernamentais sobre envelhecimento realizadas pela Cepal na América Latina e no Caribe neste começo de século.

Nos diversos níveis da organização social do Estado nas primeiras décadas deste novo século, o envelhecimento da população é trabalhado em todo o mundo num contexto de inquietações. Considerando a realidade brasileira como referência para a análise desta questão, verificaremos que as

dificuldades que cercam o processo do envelhecimento se apresentam como expressões da questão social num contexto de modernização do Estado e da economia, revelando cisões e fraturas do modelo de desenvolvimento capitalista, que aprofunda desigualdades e concentra privilégios. Nessa perspectiva, o envelhecimento populacional é encarado enquanto problema social, e não como conquista da civilização humana. A compreensão da longevidade como conquista da humanidade requer um redirecionamento das ações do Estado destinadas ao segmento social idoso e a todas as gerações.

As necessidades da população idosa, cujo contingente populacional cresce em ritmo bastante acelerado no Brasil dos nossos dias, passa a ser compreendida como uma das expressões da questão social contemporânea. Isto requer do Estado e governos o redimensionamento da agenda pública e dos investimentos, de forma a superar ações pontuais e localizadas, por políticas públicas de alcance social, com demarcação orçamentária concreta, e diretrizes institucionais nos diversos níveis administrativos que compõem a república federativa. (Silva, 2012, p. 206)

A conformação da agenda pública estatal na direção do enfrentamento dos velhos e novos desafios postos pela ascensão desse contingente populacional supõe a compreensão da concepção de proteção social em um outro patamar, ou seja, para além da cobertura apenas dos riscos sociais, mas que absorva ações permanentes de sustentabilidade e emancipação. Na perspectiva apontada por Berzins (2003), essa agenda deverá incorporar, entre outras diretrizes: a execução de políticas que garantam o envelhecimento digno e sustentável; a execução de políticas que promovam o envelhecimento ativo, propiciando qualidade aos anos adicionados à vida; a implementação de políticas e programas que promovam uma sociedade inclusiva e coesa para todas as faixas etárias. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao compor as agendas transversais para o Plano Plurianual — PPA 2012/2015, menciona que:

As políticas voltadas para a promoção, proteção e defesa dos direitos das pessoas idosas são transversais a várias áreas de governo. Pela mesma razão,

os compromissos do governo federal com o atendimento dessa população estão dispersos em diversos programas temáticos do PPA 2012/2015, em especial o Programa de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e também no âmbito da seguridade social, da mobilidade urbana, do trabalho e emprego, da acessibilidade e da educação. (Brasil, 2013a, p. 70)

Como se percebe, são ações que congregam diferentes políticas e entes administrativos, revelando uma tendência a redimensionar a agenda pública no sentido de acolher as demandas desse segmento social.

Um olhar sobre os demais países que compõem a realidade latino-americana vai encontrar os desafios que cercam as pessoas de idade num contexto marcado por profundas desigualdades sociais. A esse respeito, Huenchuan (2009) destaca duas características acerca do fenômeno do envelhecimento na região que tem despertado grande preocupação por parte dos governantes:

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

O enfrentamento desses desafios tem significado para os países da região a criação e o desenvolvimento de legislações, políticas e programas na área da proteção social que visam melhorar as condições de vida da população envelhecida.

As três Conferências Regionais Intergovernamentais sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe, realizadas pela Cepal nos anos 2003, 2007 e 2012, reafirmam os compromissos dos governantes das nações da região em torno da concretização de uma sociedade para todas as idades.

Nessa perspectiva, de acordo com estudos desenvolvidos pela Cepal sobre a institucionalidade social na América Latina, coordenados por Franco

e Pardo (2010), o Brasil e o México são os países que se destacam com maior grau de institucionalização das políticas sociais, seguidos por Argentina, Costa Rica, Peru e Uruguai. No segundo grupo se encontram Chile, Colômbia, Nicarágua e Panamá, com nível médio alto de institucionalização. Na sequência, Equador e Venezuela são considerados com nível médio baixo. Na escala de menor nível de institucionalização das políticas sociais figuram Bolívia, Paraguai, República Dominicana e El Salvador. Em Portugal identificamos, através dos estudos de Carvalho (2010, p. 11),

que a esperança média de vida ao nascer aumentou aproximadamente em dez anos nas três últimas décadas. Este indicador se por um lado revela o aumento da qualidade de vida no país, por outro representa mecanismo de pressão sobre o sistema de segurança social, que tem os seus traços gerais e orientações expressas na Lei de Bases, Lei n. 4/2007. Trata-se de um sistema destinado a todos e guiado pelos princípios gerais da universalidade, da igualdade, da solidariedade e da equidade social entre outros.

O sistema de segurança social português, de acordo com Carvalho (2010), se encontra organizado em torno da seguinte estrutura, compreendendo três sistemas: sistema de proteção social e cidadania, sistema previdencial e sistema complementar. O sistema de proteção social de cidadania garante direitos básicos e igualdade de oportunidades, promovendo o bem-estar e a coesão social e subdivide-se em três subsistemas (ação social, solidariedade e proteção familiar).

O sistema previdencial procura substituir rendimentos de trabalho perdido, em consequência da verificação das *eventualidades* legalmente definidas como doença, desemprego, invalidez, *velhice*, morte, acidente do trabalho, maternidade, paternidade e adoção.

O sistema complementar engloba um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e individual, cujo objetivo é o reforço da proteção social dos beneficiários através de prestações complementares às concedidas pelo regime previdencial. (Carvalho, 2010, p. 13)

Observe-se que no sistema de segurança social português, a velhice se encontra enquadrada no campo das eventualidades, entendimento que entra em contradição com o paradigma da longevidade enquanto conquista da humanidade na era contemporânea, e não enquanto acontecimento eventual.

Mesmo reconhecendo que o atual sistema de segurança social português representa uma evolução histórica no tocante a suas primeiras iniciativas, alguns autores portugueses, ao analisarem o alcance social do sistema, consideram-no de fraco desempenho, na medida em que não tem assegurado a todos os idosos uma qualidade de vida minimamente digna de acordo com os direitos de cidadania que lhes assistem. Argumentam que

os riscos associados a um envelhecimento sem qualidade de vida não podem ser prevenidos fora do quadro da melhoria nos níveis de prestação do sistema de segurança social, de um lado, pelo aumento das pensões mais baixas e, por outro lado, através da promoção da qualidade e do alargamento da rede de prestação de cuidados e serviços sociais, com particular concentração do esforço público nas respostas às necessidades dos idosos mais carenciados. (Capucha, 2013, p. 337)

Os argumentos apresentados a respeito das questões que cercam o processo do envelhecimento na realidade latino-americana, na qual se inclui o Brasil, e na realidade portuguesa realçam a condição do envelhecimento enquanto um desafio aos sistemas de proteção social que necessitam de reformas condizentes com as conquistas contemporâneas acerca da expansão na expectativa de vida do ser humano.

3. Envelhecimento e direitos humanos

A longevidade é uma conquista da civilização humana contemporânea. Todo cidadão tem direito ao envelhecimento, e a proteção desse direito engloba o compartilhamento de responsabilidades entre a família, o Estado

e a sociedade. Envelhecer com cidadania: eis a regra básica que se apoia na compreensão dos direitos humanos como direitos de cidadania.

De acordo com Bruno (2003) “cidadania não tem idade”, e o direito a envelhecer com dignidade é um direito humano básico que se fundamenta na compreensão da velhice como uma etapa natural da existência humana, o que requer atenção prioritária, e a necessidade de cuidados e assistência, enquanto direitos sociais já reconhecidos, mas ainda não necessariamente efetivados nas realidades em análise. A esse respeito o Estatuto do Idoso, criado pelo governo brasileiro em 2003, preceitua em seu artigo 2º

que o idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana assegurando-se-lhe todas as oportunidades e facilidades para a preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade. (Brasil, 2010)

No Brasil, a existência de um instrumento legal que confirma esses direitos já é um grande avanço para uma sociedade que se desenvolveu sem atentar para a importância de um princípio básico de civilidade, que é valorizar a sabedoria dos mais velhos e proteger as suas necessidades. No entanto, entre o marco legal e as medidas de sua efetivação existe uma grande distância a ser percorrida e ações a ser concretizadas.

Essa realidade não se diferencia ao considerarmos a situação das pessoas que envelhecem nos demais países do continente latino-americano. O que tem estimulado a realização de eventos de caráter mais amplo, como as conferências regionais intergovernamentais coordenadas pela Cepal no sentido de estabelecer pactos e firmar compromissos entre as nações do continente, visando o aprimoramento dos sistemas de proteção social em face das necessidades de todas as faixas etárias, realçando os segmentos mais vulneráveis, a exemplo dos idosos, das crianças e dos adolescentes. De acordo com a Declaração de Brasília resultante da II Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento em América Latina y el Caribe, realizada pela Cepal no Brasil em 2007, as nações latino-americanas signatárias dessa conferência, entre elas o Brasil, se propõem

a crear marcos legales y mecanismos de supervisión para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas de edad, tanto si utilizan los servicios de larga estadia como si residen en sus hogares, y facilitar la formulación y el cumplimiento de leyes y programas de prevención de abuso, abandono, negligencia, maltrato y violencia contra las personas de edad. (Cepal, 2007, p. 1)

Propõem ainda

la práctica de la humanización para acoger y comprender a las personas de edad en forma integral con absoluto respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, movilizandolos recursos para que la atención se preste en el marco de una relación humana solidária y de gran significación. (Idem)

A III Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe, realizada na Costa Rica em 2012, com o tema “Envelhecimento, solidariedade e proteção social: hora de avançar rumo à igualdade”,

reafirma o compromisso expresso na Declaração de Brasília de não medir esforços para promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todas as pessoas idosas, de trabalhar na erradicação de todas as formas de discriminação e violência e criar redes de proteção das pessoas idosas para tornar efetivos os seus direitos. (Brasil, 2013b, p. 509)

Em Portugal, as necessidades do processo de envelhecimento enquanto direitos de cidadania são realçadas pela compreensão do direito à segurança social como um direito irrenunciável, e nessa direção os esforços governamentais buscam promover a melhoria dos níveis de proteção e equidade social. O sistema de segurança social português assenta suas bases no conceito de solidariedade interpessoal e intergeracional, devido à transferência de recursos entre os cidadãos para garantir rendimentos aos mais desfavorecidos (Carvalho, 2010, p. 13).

Isto tem significado a introdução de mudanças no sistema de segurança social no sentido de assegurar maior cobertura às necessidades da população que envelhece, embora os investimentos direcionados a essa faixa da população estejam abaixo dos percentuais médios praticados pelos demais países na União Europeia. De acordo com Rosa (2013), os custos com as medidas de proteção social em Portugal se encontram estimados em torno de 27% do PIB, contra 29,4% praticados em média na União Europeia, por habitante. Ainda com base nesse autor, a recessão econômica que tem sido agravada pela política de austeridade põe em causa a sustentabilidade financeira do Estado português e de suas funções sociais, principalmente no tocante à manutenção do sistema de segurança social.

4. Envelhecimento e questões de gênero e raça

No Brasil, país de dimensões continentais e atravessado por profundas desigualdades sociais, registram-se diferentes e heterogêneas formas de envelhecer. Estão presentes nesse processo os aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos enquanto determinantes do acesso a bens e serviços sociais disponibilizados, revelando uma situação de exclusão de grande parte da população idosa dos bens essenciais à existência humana. A correção dessas defasagens de natureza social implica o reposicionamento dos idosos no seu lugar social no tempo presente, buscando superar preconceitos, estigmas e questionar os padrões utilitários da sociedade capitalista, que ressalta a inutilidade da pessoa idosa diante de uma sociedade fundamentada na produtividade material. O enfrentamento desse paradigma utilitário supõe o reposicionamento da agenda pública, considerando uma nova lógica regida pela equidade e justiça social, fundamentada em critérios éticos que reafirmem a prevalência do ser humano no processo de desenvolvimento.

Nessa direção é fundamental a compreensão da velhice enquanto uma construção social e histórica revestida do caráter da heterogeneidade. Nesse sentido, sobressai o entendimento de que envelhecemos de diferentes maneiras e em diferentes condições. Considerando os critérios de gênero, raça

e etnia, verificaremos que a velhice é uma experiência que se processa de forma diferente para homens e mulheres, para brancos, negros e indígenas, tanto nos aspectos sociais, econômicos, quanto nas condições de vida. Esses critérios são determinantes inclusive do lugar que os idosos e as idosas ocupam na vida social na relação direta com sua origem étnico-racial e sua condição de gênero (Berzins, 2003).

A satisfação das necessidades individuais dos homens e mulheres idosas representa um dos grandes desafios da agenda pública, pois supõe considerar as especificidades de cada gênero. Nessa direção, com a conquista da longevidade, sobressai em todo o mundo o processo de feminização do envelhecimento, uma vez que as mulheres constituem a maioria da população idosa em todas as regiões do mundo.

As condições estruturais e econômicas são responsáveis pelas desigualdades entre os sexos, implicando situações que alteram inclusive as condições de renda, saúde e a própria dinâmica familiar e impactando as demandas por políticas públicas e prestação de serviços de proteção social (Berzins, 2003, p. 28). De acordo com a autora, viver mais não tem sido necessariamente sinônimo de viver melhor. As mulheres, apesar de mais longevas, acumulam desvantagens (violências, discriminações, salários inferiores aos dos homens e dupla jornada de trabalho, além da solidão). Tomando por base as reflexões de Veras (2003, p. 8),

As desigualdades sociais não podem ser atribuídas meramente ao sexo, mas também à classe social e à raça. As pessoas pertencentes às classes sociais menos aquinhoadas e a certos grupos étnicos e raciais, tanto mulheres quanto homens, são mais suscetíveis de vivenciar o desemprego, subemprego, emprego instável de baixos salários, do que as brancas de classes mais abastadas. Em suma, a classe social e a raça são estratificadores primários da vida das pessoas, tanto quanto o sexo.

A esse respeito, a III Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe, realizada em 2012, ressalta as obrigações dos Estados com relação ao envelhecimento com dignidade e

direitos, sobretudo na obrigação de procurar erradicar as múltiplas formas de discriminação baseada no recorte de gênero. Nesse sentido, recomenda:

A — prevenir, sancionar e erradicar todas as formas de violência contra as mulheres idosas, incluindo a violência sexual;

B — promover o reconhecimento do papel que os idosos desempenham no desenvolvimento político, social, econômico e cultural de suas comunidades, destacando as mulheres idosas;

C — assegurar a incorporação e a participação equitativa de mulheres e homens idosos no desenho e na aplicação das políticas, dos programas e planos que lhes dizem respeito;

D — garantir o acesso equitativo de mulheres e homens idosos na Previdência Social e em outras medidas de proteção social, principalmente quando eles não gozem dos benefícios da aposentadoria;

E — proteger os direitos sucessórios de mulheres viúvas e idosas, em especial os direitos de propriedade e de posse. (Brasil, 2013b, p. 516-517)

São essas recomendações que servem de base para o redimensionamento da agenda pública estatal no continente, de forma a superar estigmas e preconceitos com vistas à adoção de políticas e programas sob os critérios de equidade e justiça, assegurando os direitos a todos sem qualquer distinção.

Em Portugal, as produções teóricas e os documentos oficiais analisados acerca de como se processam as medidas de segurança social denotam uma preocupação também com o recorte de gênero, na medida em que as reformas produzidas na lei de segurança social a partir de 1993 trouxeram, entre as novidades, a igualdade de tratamento entre homens e mulheres no tocante à idade-limite de reforma única estabelecida em 65 anos (Ferraz e Vieira, 2001).

5. Envelhecimento como eixo de preocupação da agenda pública estatal

A conformação de uma agenda pública estatal que absorva as questões que cercam o processo de envelhecimento em todo o mundo supõe antes de

tudo o reconhecimento a todos os cidadãos do direito à vida, à dignidade e à longevidade enquanto direitos de cidadania e dever do Estado. Nessa perspectiva, é preciso considerar o desenho e as especificidades dos sistemas de proteção e segurança social construídos em cada realidade e o nível de cobertura às necessidades apresentadas pela população idosa.

No Brasil, o sistema de proteção social destinado ao segmento social idoso se encontra estruturado em termos de mecanismos legais que visam garantir proteção social básica e especial, através de políticas de seguridade social, além de outras medidas no campo de outras políticas setoriais que visam assegurar bem-estar aos cidadãos e cidadãs que atingem a velhice.

Destacam-se como instrumentos legais, tendo como fundamento a Constituição vigente aprovada em 1988: a Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990), a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993); a Política Nacional do Idoso (Lei n. 8.842, de 4 de janeiro de 1994), a Política Nacional da Saúde da Pessoa Idosa (Portaria n. 1.395/GM, de 10 de dezembro de 1999), a criação do Conselho Nacional do Idoso (Decreto n. 4.227, de 13 de maio de 2002), a Lei de Prioridade de Atendimento às Pessoas com Deficiência, aos Idosos, Gestantes e Lactantes (Lei n. 10.048, de 8 de novembro de 2000), o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003), a Política Nacional da Assistência Social (Resolução do CNAS n. 78, de 22 de junho de 2004), o Benefício de Prestação Continuada (Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007); a instituição do Fundo Nacional do Idoso (Lei n. 12.213, de 20 de janeiro de 2010). São legislações que no plano social agregam diretrizes que orientam a formulação e a implementação de políticas públicas, programas e serviços destinados ao atendimento das necessidades da população idosa no país.

Nos demais países da América Latina sobressai o desenho de um sistema de proteção social que se destina a lutar contra a desigualdade na região de diversas formas, com o objetivo de

reducir considerablemente o eliminar la probabilidad de no poder hacer frente a un riesgo contingente; imitar la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad al evitar que las familias hipotequen a futuros activos

claves para el desarrollo humano, como la salud y la educación, y facilitar la implementación de estrategias dirigidas a empoderar aquellos grupos más vulnerables frente a riesgos, particularmente a los niños, los ancianos y las mujeres. (Cecchin e Martinez, 2011, p. 11)

Em Portugal, a proteção social constitui um direito de todos os cidadãos consagrados no artigo 63 da Constituição da República Portuguesa, efetivado pelo sistema de segurança social, aprovado pela Lei n. 4/2007, de 16 de janeiro, que define suas bases gerais, princípios, objetivos e estrutura. Sobressai, entre os objetivos, assegurar, por um lado, a proteção dos trabalhadores e de suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego involuntário e de morte, garantindo a compensação de encargos familiares, e, por outro, garantir proteção das pessoas que se encontram em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência.

O sistema de segurança social português se assenta nos princípios de universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação, princípios inerentes à própria concepção do Estado-providência e das políticas que o caracterizam. Assim compete ao Estado a garantia da administração do sistema constituído pelos regimes geral e não contributivo e pela ação social. Trata-se de um entendimento alargado da segurança social, que alia medidas que visam a ação social (proteção dos que se encontram em situação de carência) àquelas que promovem a proteção social. (Rodrigues et al., 1999, p. 44)

Considerando a contribuição dos autores que tematizam sobre o sistema de segurança social português, encontramos reflexões que nomeiam o sistema de segurança social filiado a um formato de Estado-providência classificado como tardio e incipiente quanto à extensão e profundidade de cobertura de riscos sociais, frente a crises demográficas e do emprego presentes na sociedade portuguesa, resultando em uma forte tensão entre prementes necessidades sociais insatisfeitas e os fatores típicos de ruptura do

Estado-providência, não obstante a incidência de sua realização em Portugal (Mendes, 1995, p. 405).

6. Os idosos enquanto sujeitos políticos de direitos

Um aspecto importante a ser considerado na trajetória de construção da cidadania da pessoa idosa se refere à sua participação política nos espaços democráticos de controle social das ações do Estado. No Brasil, a participação dos idosos nos conselhos de direitos e de políticas públicas, nas conferências e fóruns, enquanto espaços democráticos de participação da sociedade, contribui para fortalecer a sua consciência crítica e o seu protagonismo social enquanto sujeito político de direitos. Nesses espaços de participação põe-se a perspectiva da emancipação da pessoa idosa como sujeito político com capacidade de interferir nas decisões que lhes dizem respeito, contribuindo para fortalecer a sua participação cidadã.

A qualificação da participação social dos idosos requer o reconhecimento do seu lugar social no tempo presente. Trata-se de buscar redirecionar a agenda pública de forma acolher a participação dos cidadãos idosos no processo de formação, bem como procurar estruturá-la obedecendo a uma nova lógica regida pela equidade e pela justiça social, fundamentada em princípios éticos que ressaltem a prevalência do ser humano, independente da sua faixa etária e condição social.

A busca pelas condições para poder concretizar o paradigma do envelhecimento ativo e saudável tem repercutido tanto nos países da União Europeia, da qual Portugal é Estado-membro, quanto nos países da América Latina, no sentido de reforçar a condição de protagonista das pessoas idosas nas decisões relacionadas a seus interesses. Significa, nos termos dos compromissos assumidos pelos Estados latino-americanos na III Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento, desenvolver políticas públicas e programas que contribuam para aumentar a consciência sobre os direitos dos idosos, promovendo um tratamento digno e respeitoso,

bem como desenhando uma imagem positiva e realista acerca do envelhecimento.

A referida conferência explicita, entre os compromissos assumidos, “a necessidade de garantir o direito à participação dos idosos nas organizações da sociedade civil e nos conselhos, assim como na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas que lhes dizem respeito” (Brasil, 2013b, p. 511).

Isso tem também significado nos países europeus, e em Portugal em particular, certo retardamento no processo de aposentadoria ou pensões de reforma, além do incentivo à permanência dos idosos no mercado de trabalho. O fato de mais pessoas viverem mais tempo é, em si, muito positivo, mas coloca desafios significativos aos sistemas de segurança social em toda a Europa em termos de sustentabilidade financeira, embora essa questão não represente consenso entre os estudiosos. No entanto, o incentivo à permanência dos idosos como população economicamente ativa traz repercussões econômicas e também no plano subjetivo, no tocante ao desenvolvimento de potencialidades e repasse de conhecimentos e experiências acumuladas ao longo da vida, o que contribui, de certa forma, para a concretização da perspectiva do envelhecimento ativo e saudável eleito como paradigma pela Organização Mundial da Saúde e referendado pela ONU por meio da Conferência Mundial sobre Envelhecimento.

7. Considerações finais

O panorama geral sobre o processo de envelhecimento e sobre as medidas de proteção social destinadas atender às necessidades da população que envelhece foi constituído a partir do diálogo com as realidades brasileira, latino-americana e portuguesa, tomando por base a análise de produções bibliográficas sobre essa temática e a consulta à agenda pública estatal. Buscou-se compreender o processo de estruturação e reestruturação dos

sistemas de proteção social nessas realidades, identificando os mecanismos formais legais que estabelecem em cada cenário a garantia de direitos à pessoa idosa, implicando um desenho institucional que engloba políticas, programas e serviços, tendo em vista a concretização do envelhecimento enquanto direito de cidadania.

O direito a envelhecer com dignidade e com qualidade de vida figura como premissa nas diretrizes que dão sustentação aos sistemas de proteção e de segurança social nas realidades pesquisadas. No entanto, se por um lado essa premissa tem significado a adoção de medidas concretas assentadas em instrumentos legais, por outro é cercada por desafios relacionados com as condições de sustentabilidade desses sistemas. Fica a expectativa do cumprimento de compromissos firmados tendo em vista a concretização do ideário historicamente almejado da possibilidade da construção de uma sociedade mais justa, fraterna e solidária, em que todos possam ter os seus direitos e lugares assegurados independente da faixa etária. Reafirma-se, nessa perspectiva, o caráter intergeracional da sociedade contemporânea como elemento fundante da agenda pública estatal na concretização de um sistema de proteção e segurança social com garantias igualitárias para todas as gerações.

Recebido em: 11/2/2016 ■ Aprovado em: 2/3/2016

Referências bibliográficas

BERZINS, M. A. V. da S. Envelhecimento populacional: uma conquista para ser celebrada. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 75, p. 19-35, 2003.

BRASIL. Plano Mais Brasil. PPA 2012-2015: Agendas transversais — monitoramento participativo. Pessoa idosa, ano base 2012. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/SPI. Brasília, 2013a.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da presidência da República. Carta de São José sobre os direitos dos idosos da América Latina e Caribe. Brasília, 2013b. p. 507-519.

_____. Lei n. 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, 2010.

BRUNO, M. R. P. Cidadania não tem idade. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 75, p. 83, 2003.

CAPUCHA, Luís. Envelhecimento e políticas sociais: novos desafios aos sistemas de proteção. Proteção contra o risco de velhice: que risco. *Cies/Iscte*, Lisboa, 2013.

CARVALHO, A. M. A. de. *Sistemas de poupança complementar para a reforma em Portugal*. Fundação para a Ciência e Tecnologia — FCT. Évora: Universidade de Évora, 2010.

CECHIN, S.; MARTINEZ, R. *Protección social inclusiva em América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Cepal/GTZ, 2011.

CEPAL. Declaração de Brasília sobre Envelhecimento. Brasília: Cepal, dez. 2007.

FERRAZ, A. M. da S.; VIEIRA, M. *Reforma do Sistema de Segurança Social em Portugal: um contributo crítico*. Braga: Nipe/WP14, 2001.

FRANCO, R.; PARDO, M. S. (Coords.). *Institucionalidad Social en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, mar. 2010.

HUENCHUAN, S. *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal, abr. 2009.

MENDES, F. R. Por onde vai a segurança social portuguesa. *Análise Social*, Lisboa, v. XXX, 1995, p. 405-409.

RODRIGUES, E. V. Políticas sociais e exclusão em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 31, p. 34-67, 1999.

ROSA, Eugênio. *A proteção social em Portugal e na UE e como garantir a sustentabilidade dos Sistemas de Segurança Social: medidas, contributos e reflexões*. Palestra proferida no Instituto de Investigação Jurídica da Universidade Lusófona do Porto. Porto, fev. 2013.

SILVA, M. do R. de F. e. Políticas públicas na área do envelhecimento: possibilidades e limites da atuação do Serviço Social. *Revistas de Políticas Públicas*, São Luís, volume especial, p. 205-210, out. 2012.

VERAS, R. P. A longevidade da população: desafios e conquistas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 75, p. 5-18, 2003.