

Envelhecimento, direitos sociais e a busca pelo cidadão produtivo

Ageing, social rights and the quest for the productive citizen

Daniel GROISMAN¹

Resumo: No contexto de celebração dos 10 anos do Estatuto do Idoso, buscamos refletir sobre o processo de reconhecimento da velhice enquanto detentora de direitos de cidadania, localizando desafios e contradições para a plena efetivação da sua proteção social. A partir de um trabalho de revisão teórica e análise de fontes documentais, traçamos um breve histórico do processo de construção das políticas de seguridade social para a velhice no Brasil, no contexto de surgimento do Estado de Bem Estar Social moderno. Em seguida, abordamos a crescente internacionalização da gestão do envelhecimento, através de uma revisão da agenda dos organismos internacionais, sendo um dos exemplos a Política do Envelhecimento Ativo, adotada pela ONU no início do século XXI e a qual possui notável influência no Brasil. Concluimos nosso texto apontando desafios para o pleno reconhecimento da cidadania da pessoa idosa, no cenário contemporâneo de globalização da economia, retraimento de direitos e crise das políticas de bem estar social.

Palavras-chave: Envelhecimento. Cidadania. Políticas Sociais.

Abstract: In the context of the 10th anniversary of the Brazilian Statute of the Elderly, we seek to reflect on the process of recognition of the elderly as holders of citizenship rights, identifying the contradictions and challenges to fully actualising their social protection. Based on a theoretical review and primary source analysis, we draw a brief historical outline of the process of building social security policies for the elderly in Brazil, in the context of the emergence of the modern Welfare State. Following that, we address the growing internationalisation of old age management by reviewing the agenda of international bodies, using examples such as the Active Ageing Policy adopted by the UN in the beginning of the 21st century, of considerable influence in Brazil. We conclude by pointing out the challenges to the full recognition of the citizenship of elderly people in the contemporary scenario of globalisation of the economy, withdrawal of rights and crisis of social welfare policies.

Keywords: Ageing. Citizenship. Social Policy.

Submetido em: 25/02/2014. Revisado em 02/06/2014. Aceito em: 07/06/2014.

¹ Professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV-Fiocruz). Mestre em Saúde Coletiva (IMS-UERJ) e Doutorando em Serviço Social (ESS-UFRJ). Email: <dgroisman@fiocruz.br>.

Introdução

Neste artigo buscamos trazer reflexões sobre o processo de reconhecimento social da velhice enquanto detentora de direitos de cidadania. Tomando como ponto de partida a celebração de 10 anos de existência do Estatuto do Idoso, em 2013, buscamos identificar avanços e contradições para a plena efetivação da legislação voltada para a proteção e promoção dos direitos da pessoa idosa. Nossa análise é empreendida a partir de dois recortes temporais: num primeiro momento, traçamos um breve histórico do desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social moderno, com ênfase na construção da proteção social para a velhice, ao longo do século XX. Em seguida, analisamos os discursos e políticas surgidos para a gestão do envelhecimento no contexto da globalização da economia e crise das políticas de bem estar, já na passagem do século XX para o XXI e refletimos sobre os impactos das novas visões sobre o envelhecimento na redefinição das responsabilidades e direitos da pessoa idosa.

No Brasil, os direitos da pessoa idosa estão frequentemente associados ao Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), uma legislação que completou uma década de existência em 2013. Promulgado após longo trâmite, o Estatuto foi fruto de mobilizações de diferentes grupos da sociedade e simboliza o reconhecimento, no campo dos direitos sociais, da cidadania da pessoa idosa no contexto da sociedade brasileira. Os dez anos de existência do estatuto foram celebrados através de publicações, debates e solenidades em que se tentou, a partir de

diferentes abordagens, discutir os avanços, impasses e desafios ao processo de implantação e efetivação dos direitos previstos na legislação. Segundo Camarano (2013), embora as obrigações e direitos estabelecidos pelo estatuto tenham representado um importante avanço “[...] no sentido de políticas sociais de inclusão dos idosos, não foram estabelecidas prioridades para a sua implementação nem fontes para o seu financiamento” (CAMARANO, 2013, p.7). Para Paz e Goldman (2006), um dos motivos que deflagrou a elaboração do Estatuto foi a constatação, no final da década de 1990, de que uma legislação anterior, a Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994), não havia sido efetivamente implantada. Em texto que historicizam o processo legislativo que levou à promulgação do Estatuto, esses autores apontam alguns dos desafios que este teria que enfrentar desde a sua origem, sobretudo pelo fato de ser uma legislação que “[...] favoreceria um grupo social em detrimento de outros” (PAZ; GOLDMAN, 2006, p. 1407). Outro ponto vislumbrado por esses autores são os embates e conflitos que seriam necessários para a efetivação da lei, em função dos impactos econômicos que os direitos por ela garantidos poderiam trazer para os setores público e privado.

O reconhecimento dos direitos do idoso possui uma longa história no país e, segundo Faleiros (2007), foi no processo de transição democrática que a Constituição Brasileira de 1988 trouxe a perspectiva de um novo pacto societário, ao prever condições especiais de proteção para grupos

sociais mais vulnerabilizados como as crianças e os idosos. Esse autor destaca a transição de um sistema de proteção social que condicionava o acesso à seguridade à inserção do trabalhador no sistema produtivo, para um sistema de proteção social de caráter mais universalizado e baseado em direitos. Ainda segundo esse autor, desde a década de 1930 as constituintes nacionais trataram das questões relacionadas à velhice no âmbito dos capítulos que versavam sobre o direito trabalhista, aposentadorias e, posteriormente, na organização da previdência social. Entretanto, seria somente a partir da legislação que se seguiu à constituição de 1988 que o Brasil estaria passando por uma “transição jurídica” para o reconhecimento, no contexto democrático, “[...] dos direitos da pessoa idosa” (FALEIROS, 2007, p.58).

As dificuldades enfrentadas para a efetivação do Estatuto do Idoso, no entanto, não têm sido poucas. Um exemplo dos conflitos e impasses que circundam a consolidação dessa legislação são os questionamentos acerca do próprio conceito de pessoa idosa, como por exemplo defende Camarano (2013), ao sugerir que a definição legal de idoso, a idade cronológica de 60 anos, necessitaria de ser repensada, já que as condições de saúde e renda da população idosa teriam melhorado. Para essa autora, o conceito de “idoso” não se refere apenas a um conjunto de pessoas com uma determinada idade, mas também a pessoas com determinadas características sociais e biológicas: “[...] o limite etário seria o momento a partir do qual os indivíduos poderiam ser considerados “velhos”, isto é, começariam a apresentar sinais de incapacidade física, cognitiva ou

mental”, estando esse estágio da vida também relacionado a mudanças nos âmbito do trabalho, da família e da sociabilidade de modo geral (CAMARANO, 2013, p. 10). Para Camarano, os direitos previstos na legislação e referentes à pessoa idosa estariam baseados em pressupostos de fragilidade física e econômica da velhice e, dessa forma, deveriam ser repensados.

Ao longo do desenvolvimento deste artigo, buscaremos situar o surgimento de visões instituídas e eventualmente antagônicas sobre os direitos da pessoa idosa: de um lado, uma abordagem mais tradicional ao problema do envelhecimento e que valoriza os mecanismos de solidariedade social como instrumento para a garantia do bem estar da população; de outro, as visões mais associadas às ideologias liberais e neoliberais, e que tendem a priorizar a responsabilidade dos próprios indivíduos para garantir a sua própria providência. Os resultados aqui expostos são fruto de pesquisa de doutorado, a qual, a partir de uma abordagem qualitativa e com foco na análise de políticas, buscou empreender uma discussão sobre a construção de políticas para o cuidado da população no Brasil. Para a construção desse artigo, nossa metodologia envolveu revisão bibliográfica e análise de fontes documentais, tais como legislações, relatórios e documentos. Parte da bibliografia que empregamos foi de autores estrangeiros, já que algumas das políticas incluídas na nossa análise são de ordem internacional, como por exemplo a Política do Envelhecimento Ativo, adotada pela Organização das Nações Unidas no início do século XXI e que vem sendo bastante disseminada no país.

A criação da proteção social à velhice

“Há neste momento, por todo o mundo civilizado, a nobilíssima preocupação de saber como a coletividade deve intervir para pôr a velhice e a invalidez ao abrigo da miséria humana” (PAIVA, 1922, p.16). Assim começava o capítulo sobre a “Assistência à velhice”, organizada por Ataulpho de Paiva (1922), emérito jurista brasileiro, com o propósito de descrever a maneira como estava organizada a assistência na cidade do Rio de Janeiro, então capital do país. Paiva era um notório defensor da importância da assistência social no país e participou de dois congressos internacionais sobre a temática, em Paris (1903) e Milão (1906). Segundo Viscardi (2011), entre o final do século XIX e as primeiras décadas do XX, destacaram-se na sociedade civil brasileira inúmeras personalidades que, “[...] preocupadas com a situação de uma crescente multidão de desvalidos, mobilizavam seus recursos [...] para amparar as vítimas do pauperismo” (VISCARDI, 2011, p.188). O livro de Paiva (1922), que descreve e analisa o funcionamento das instituições dedicadas à assistência aos pobres na capital federal é, para essa autora, uma fonte histórica de referência para o entendimento do pensamento social brasileiro a respeito da pobreza no período, uma época de questionamentos e mobilizações para uma “reforma” do modelo de assistência até então praticado. O capítulo dedicado, especificamente, à “Assistência à Velhice” ocupava um espaço diminuto na publicação, mas continha interessantes formulações sobre a questão. Em seu arrazoado, Paiva (1922) defendia a criação de “[...] um novo e precioso regime

de assistência social [...] para que os velhos” tivessem, no “[...] crepúsculo da [sua] existência [...]”, um destino melhor do que a “[...] confortante, mas triste vida [...]” que lhes estaria reservada nas instituições asilares ou hospitalares, as quais eram dedicadas a acolher os velhos pobres e/ou sem família naquele período (PAIVA, 1922, p.16). A proposta defendida por Paiva (1922) representava inequivocamente uma ruptura com o padrão de organização da assistência social até então vigente e que se desenvolvera principalmente por meio da caridade religiosa, ao longo do século XIX, sendo o símbolo desse tipo de organização a instituição asilar. Paiva (1922), entretanto, pondera que o abrigo nos asilos era um recurso valioso para os velhos e enfermos desprovidos de família, mas que deveria ser criado outro tipo de socorro que evitasse o “*desumano*” afastamento do horizonte familiar daqueles “[...] que amam, sofrem e vivem ao lado dos filhos, da mulher e dos parentes” (PAIVA, 1922, p.16). Para Paiva, a sociedade deveria ter a obrigação de assistir e amparar no próprio domicílio todos aqueles que, pelo inevitável “declínio humano” trazido pelo envelhecimento não pudessem mais prover o próprio sustento através do seu trabalho: “[...] todo velho tem direito a uma pensão, ao atingir determinada idade [...]”, defende esse autor, referindo-se à legislação francesa. Tal princípio repousaria sobre o pressuposto de que a “[...] assistência aos velhos, aos enfermos e aos incuráveis [...]” constituiria não uma benesse, mas sim uma “*obrigação social*”, sendo, portanto uma questão de justiça e não de caridade, defende esse autor (PAIVA, 1922, p.16).

O reconhecimento de que haveria uma “obrigação” da sociedade em amparar os mais velhos faz parte do tipo de pensamento que legitimou a organização dos sistemas para a proteção social ao longo do curso de vida, processo esse que se deu principalmente na passagem do século XIX para o século XX, acompanhando a industrialização do trabalho nos estados modernos. Para Simões (2000), o advento da aposentadoria está relacionado ao reconhecimento da noção de risco social, a qual é associada a uma redefinição do significado das condições de pobreza e miséria. Segundo esse autor, a visão liberal tradicional sobre a indigência e a miséria tendia a entendê-las como infortúnios que derivavam frequentemente da imprevidência dos próprios indivíduos. Porém, com a organização do trabalho industrial, veio a percepção de que o pauperismo tenderia a se agravar pelas próprias condições da vida moderna urbana e da forma como o trabalho estava organizado, carente de garantias e segurança, podendo se tornar, inclusive, uma ameaça para o capitalismo emergente. É nesse contexto, portanto, que começam a serem instituídos os primeiros sistemas de pensões e aposentadorias, inicialmente organizados pelas próprias empresas ou categorias profissionais. Este é o caso das sociedades de socorro mútuo e das caixas de pensão e aposentadoria, estas últimas instituídas no Brasil na década de 1920, por meio da lei Eloy Chaves. Para Simões (2000), este conjunto sistemático de procedimentos pode ser tratado “como a transposição para a “questão social” da concepção liberal de justiça”, na medida em que o acesso aos recursos e serviços de proteção social era condicionado à contribuição financeira

empreendida pelos próprios trabalhadores (SIMÕES, 2000, p.32).

Segundo Simões (2000), a instituição das pensões e aposentadorias estaria fundada no princípio de que a invalidez para o trabalho seria inerente à velhice, visão que seria, inclusive, corroborada pelas teorias médicas do período, que enfatizavam o irreversível declínio físico e mental trazidos pelo processo de envelhecimento. Um exemplo dessa visão científica sobre o envelhecimento pode ser encontrado nas teses defendidas na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, no início do século XX. Segundo Oliveira (1908), a velhice seria um estágio de “*involução*” do organismo, o qual “[...] vai se infiltrando nos indivíduos, em geral depois dos 50 anos”: “a voz perde a transparência de dentes; os cabelos embranquecem; os dentes gastam-se e caem [...]; a atrofia geral invade o organismo que perde aos poucos a força” (OLIVEIRA, 1908, p.5-6). No que concerne ao trabalho na velhice, Oliveira (1908) afirma que é comum se observar, em geral a partir dos 40 anos, uma diminuição da força muscular e da elasticidade respiratória “[...] o que diminui a capacidade para o trabalho” (OLIVEIRA, 1908, p.46). Para esse autor, o “[...] ideal seria que cada velho pudesse escolher as suas ocupações”. Porém, observa Oliveira (1908), “[...] a realidade dos fatos é que [...] há muitos velhos que executam, pois, rudes trabalhos; isso constitui dura prova da desunião humana; e não pode estar de acordo com os preceitos científicos” (OLIVEIRA, 1908, p. 45).

Para Simões (2000), a aposentadoria representou um instrumento importante para a

gestão patronal da mão de obra, na medida em que permitia que os empregadores se desembaraçassem dos seus empregados mais velhos, transferindo a responsabilidade pelo seu bem estar para o Estado (SIMÕES, 2000). Dessa forma, as aposentadorias funcionavam como uma política para o controle do desemprego, facilitando a renovação da mão de obra e abrindo espaço para que os postos de trabalho pudessem ser ocupados por trabalhadores mais jovens (Simões, 2000). No Brasil, as Caixas de Pensão foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), a partir da década de 1930, os quais eram autarquias de nível nacional centralizadas no governo federal. Com o novo ordenamento jurídico, a filiação passava a se dar por categorias profissionais, o que diferia do modelo das CAPs, que se organizavam por empresas. Nas décadas que se seguiram, diversas legislações versaram sobre a matéria. Na década de 1960 foi criado um sistema nacional de aposentadorias, durante o governo militar. Na década de 1970, ainda no governo militar, houve tentativas de se garantir, através de legislações específicas, o direito de uma renda mensal vitalícia, para idosos que não recebiam aposentadoria. Posteriormente, já no cenário de democratização do país, a aposentadoria foi definida enquanto direito social, a partir da constituição de 1988, com a incorporação de benefícios não contributivos com vistas à sua universalização, o que deu origem, posteriormente, à Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993). Para Simões, uma das consequências da modernização da gestão do trabalho na sociedade industrial foi a redefinição da velhice como um período

de “inatividade remunerada” (SIMÕES, 2000, p. 40).

O advento das aposentadorias e a sua posterior universalização teve um enorme impacto para a criação de uma identidade comum ao segmento dos idosos, ao reunir, sob uma mesma regra institucional, pessoas que anteriormente compunham um segmento heterogêneo da população. É a partir da invenção da aposentadoria que os (trabalhadores) idosos passam a existir politicamente, tanto como sujeitos de direitos como grupo populacional, para os quais políticas específicas passam a ser formuladas. Quando as aposentadorias começaram a se instituir de uma forma mais abrangente, o peso numérico e econômico dos aposentados ainda era muito pequeno, já que segundo Castel (1998), não apenas o valor dos benefícios era muito baixo como a própria expectativa de vida na classe operária era também reduzida. Esse quadro, entretanto, iria se modificar ao longo das décadas seguintes, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, quando não apenas o número de aposentados começa a se tornar importante como também diversas melhorias nas condições de saúde das populações fazem com que a longevidade humana comece a se estender. Paralelamente, o acesso a métodos contraceptivos, o encarecimento do custo de vida e o ingresso da mulher no mercado de trabalho, dentre outros fatores, transformam a família e trazem impactos para o número de nascimentos, fazendo com que a proporção de idosos na sociedade comece a aumentar.

Para Stone (1984), a essência dos Estados de Bem Estar Social consistiu no estabele-

cimento de categorias e mecanismos institucionais para definir que grupos ou indivíduos são considerados aptos a receber ou requisitar o auxílio do Estado. Dessa forma, a infância, a velhice, a doença e a invalidez foram legalmente habilitadas como condições de acesso para a proteção e a assistência social. Para essa autora, as sociedades teriam dois sistemas de distribuição, um baseado no trabalho, no qual o ganho individual está relacionado à capacidade laboral e produtiva do indivíduo e um baseado nas necessidades, nos direitos e na redistribuição de renda. A coexistência desses dois sistemas, um fundado no liberalismo e no direito de propriedade e outro, relacionado aos direitos políticos e sociais sempre passou por tensionamentos, os quais tenderam a se agravar, no cenário de “crise” que os Estados de Bem Estar Social sofreram a partir dos anos 1980.

Na passagem dos anos 1960 para os anos 1970, a emergência de uma “comunidade de aposentados”, produz novos significados para a velhice. Surge a “terceira idade”, como sinônimo de uma fase da vida associada à saúde, ao consumo de bens e serviços e à auto realização pessoal (DEBERT, 2010). Rompendo com as visões tradicionais que estigmatizavam a velhice associando-a preponderantemente ao declínio físico, mental e social dos indivíduos, a terceira idade se estabelece acompanhada do florescimento de um vasto mercado de produtos, serviços, saberes e discursos voltados para os idosos. Ao mesmo tempo, a categoria dos aposentados ganha força e coesão política. Para Debert (2010), as mudanças na estrutura de emprego levaram a uma ampliação das

camadas médias assalariadas. No caso das aposentadorias, entretanto, estas passaram a englobar um contingente com menos idade da população, deixando, dessa forma, de representarem um marco inequívoco do ingresso na velhice. Para Simões (2000), o pressuposto que a velhice estaria à mercê do desamparo pela incapacitação para o trabalho foi fundamental para a legitimação do direito à aposentadoria. Entretanto, o fim do trabalho assalariado estaria desvinculando-se da última etapa da vida, já que a aposentadoria deixaria de ser “um momento de recolhimento e descanso” para se tornar uma etapa “ativa” da vida (SIMÕES, 2000, p. 47).

No Brasil, foi apenas nas duas últimas décadas do século XX que visões mais positivas sobre o envelhecimento começam a se popularizar. O termo “velho” é substituído por “idoso”, o qual é repercutido através da mídia, do discurso especializado, na linguagem publicitária e ainda, no próprio discurso governamental e legislativo, dentre outros. É nessa época que o movimento dos aposentados consegue uma histórica vitória, ao reivindicarem a recuperação de perdas trazidas pelos sucessivos planos econômicos do país e a equiparação com o reajuste que havia sido praticado para os trabalhadores assalariados. Para Paz (2006), a capacidade de mobilização dos trabalhadores aposentados, que se organizaram no que ficou conhecido como o movimento dos 147%, “foi surpreendente em tamanho e força” (PAZ, 2006, p. 202). Para esse autor, a visibilidade trazida pelo episódio contribuiu para que outros problemas dos idosos ganhassem a atenção da mídia, tais como situações de negligência, falta da acessibilidade

e desrespeitos no cotidiano urbano. Esta ‘tomada de consciência’ levou à sanção, em meados da década de 1990, de uma lei instituindo a Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994).

O processo de reconhecimento dos direitos da pessoa idosa, no Brasil, ocorre evidentemente num contexto histórico e social diverso daquele das democracias sociais do mundo desenvolvido. Um aspecto crítico para entendermos o cenário de organização da política social nacional foi o momento tardio no qual o país instituiu a sua nova constituinte, já que é a partir dos anos 1980 e 1990 que se acentua a “crise” nos regimes de bem estar social. Nesse contexto, os gastos com as políticas sociais passam a ser vistos como uma ameaça às economias fiscais e, num cenário de intensas transformações no trabalho, nos meios de produção e na economia – a chamada reestruturação produtiva – passa a ganhar força a doutrina neoliberal, caracterizada pelo enxugamento do Estado, focalização das políticas sociais e responsabilização cada vez maior dos indivíduos pelo seu próprio bem estar e previdência. Dessa forma, o estado de “bem estar social” brasileiro tem o seu desenvolvimento marcado por intensas contradições. Sua origem, no trabalhismo dos anos 1930 e 1940, remonta a uma forma de organização mais conservadora da política social, com uma cidadania segregada e forte apelo ao familismo. Com a constituinte de 1988, este assume uma concepção de reconhecimento de direitos sociais e cobertura universal, mas sua efetivação enfrenta fortes obstáculos para se por em prática, fazendo com que a política opte muitas vezes pela focalização, ao invés da universalização.

Segundo Coutinho (2005), a cidadania deve ser vista como uma conquista da classe trabalhadora já que tanto os direitos políticos como os sociais são o produto de intensa luta para a sua conquista. No Brasil, no caso dos direitos dos idosos, estes se constituíram a partir de uma agenda de lutas, ainda que de forma pouco articulada e organizada. Segundo Paz (2006), a luta dos trabalhadores aposentados, até o fim dos anos 1990, não continha defesas específicas de demandas dos idosos. O protagonismo dos movimentos mais representativos do segmento idoso só começaria a emergir, e ainda assim, muito timidamente, já no século XXI, quando começam a se instituir os conselhos de defesa dos direitos dos idosos.

A internacionalização da velhice e a gestão da ‘cidadania ativa’

O estabelecimento de uma legislação específica para a proteção dos idosos, no Brasil, está relacionado, como aponta Camarano e Pasinato (2004) a internacionalização dos direitos dos idosos, fenômeno que ganha força a partir da década de 1980, quando é realizada a I Assembléia Mundial pelo Envelhecimento, em Viena, e da qual o Brasil foi signatário. Naquela assembleia, é lançado o *Plano Internacional de Ação pelo Envelhecimento de Viena* (UNITED NATIONS, 1983)², o qual elencava, entre os seus objetivos, a necessidade de se instituir uma “[...] compreensão nacional e internacional das implicações econômicas, sociais e culturais” para o pro-

² Tradução livre feita pelo autor deste artigo. Todas as demais citações de fontes estrangeiras estão igualmente traduzidas por mim.

cesso de envelhecimento das populações, bem como a necessidade de se garantir a “[...] seguridade econômica e social [...]” dos idosos, tendo em vista ainda as necessidades específicas dessa população. O documento se refere ao contexto de transformações na “[...] ordem econômica mundial [...]” e menciona, particularmente, a necessidade de se criarem oportunidades para que os idosos “[...] possam contribuir e partilhar dos benefícios do desenvolvimento” (UNITED NATIONS, 1983, p. 6). A abordagem da carta de Viena ampara-se numa justificativa manifestamente “humanitária”, fazendo referências à proteção da dignidade e promoção da equidade, justiça social e solidariedade enquanto elementos fundamentais para o “desenvolvimento” das nações. Outro aspecto valorizado é o papel da família como unidade da sociedade e elemento de ligação entre as gerações. Ao mesmo tempo, o documento alerta que a transferência de responsabilidades da família para os setores público e privado deve aumentar, por conta do processo de envelhecimento e especialmente nos países em desenvolvimento. A preocupação com a velhice mais fragilizada e dependente de cuidados também é listada e associada à expectativa de aumento da razão de dependência³ em muitos países. Além disso, diversos tópicos abordam a problemática da aposentadoria, seja em termos da necessidade de ser oferecido um suporte para permitir que os idosos se preparem para a

saída da vida laboral, como na problematização das políticas de aposentadoria compulsória e suas relações com as ações destinadas a combater o desemprego das gerações mais jovens. No caso dos Estados que possuem sistemas baseados na solidariedade intergeracional, é destacada a preocupação com o crescente aumento do peso econômico do segmento aposentado.

A carta de Viena contém ainda uma lista com diversas recomendações que os países deveriam adotar em benefício da população que envelhece. No Brasil, se considera que o contexto internacional teve influência para a inclusão da proteção ao idoso na constituição de 1988 (CAMARANO; PASINATO, 2004). Além disso, considera-se que as ações seguintes promovidas em torno da promoção internacional dos direitos dos idosos, no caso, o lançamento dos *Princípios para a Pessoa Idosa* e da *Proclamação pelo Envelhecimento*, em 1991 e 1992, bem como a celebração do Ano Internacional do Idoso, em 1999, contribuíram para fortalecer a agenda de lutas e militâncias em prol da elaboração de uma legislação voltada para o idoso no Brasil. Cabe destacar, entretanto, que os conteúdos da legislação nacional não reproduziram, necessariamente, as diretrizes apregoadas nos documentos internacionais. A carta de princípios para a pessoa idosa da ONU, por exemplo, elencava 18 princípios, agrupados em cinco temas: independência, participação, auto realização, cuidado e dignidade (UNITED NATIONS, 1991). No Brasil, não apenas as legislações não seguiram esse tipo de separação temática, como ainda tenderam a enfatizar alguns aspectos em detrimento de outros, com particular ausência de uma

³A razão de dependência, em termos econômicos e demográficos se refere ao peso que as populações economicamente inativas representam para as gerações inseridas no mercado laboral (BRASIL, 2008).

abordagem consistente para a questão do cuidado e da dignidade, temas tradicionalmente considerados como pertencentes à esfera da família e ao âmbito do privado no Brasil (CAMARANO; PASINATO, 2004).

A influência da agenda internacional, entretanto, se tornaria mais evidente a partir da 2ª Assembléia Mundial do Envelhecimento, realizada em Madri em 2002. Os vinte anos que separaram as duas assembleias foram também um período de transformações na ordem econômica mundial, com retraimento de políticas destinadas a proporcionar o bem estar social e valorização do papel dos mercados na resolução das desigualdades entre os indivíduos e populações. A Carta de Madri distribuía as suas proposições em três eixos prioritários: idosos e desenvolvimento, saúde e bem estar e ambientes favoráveis. É, especificamente, em torno do primeiro eixo que se encontram as mudanças mais marcantes no discurso em defesa do envelhecimento, na medida em que, ao invés de reforçar a abordagem mais tradicional de proteção à velhice pela sua fragilização, o documento enfatiza a valorização da pessoa idosa enquanto ente participante da vida social, cultural e econômica dos estados. Como afirmado na primeira parte da declaração, a modernidade teria trazido oportunidades “sem precedentes” de empoderamento das pessoas que envelhecem, gozando de mais saúde e bem estar (UNITED NATIONS, 2002, p. 10). Ao mesmo tempo, continua o documento, são necessárias ações para “[...] garantir a sustentabilidade dos sistemas de proteção social”, com vistas à construção de uma “sociedade para todas

as idades”, sendo importante que sejam proporcionadas “oportunidades para que os idosos continuem contribuindo para a sociedade”, diz o texto (UNITED NATIONS, 2002, p.19). A preocupação com o peso econômico dos sistemas de seguridade erigidos ao longo do século XX ocupa, um espaço importante no texto da declaração, sendo as aposentadorias e, especificamente, o abandono prematuro da vida laboral, um problema: “[...] aos idosos deve ser permitido continuar trabalhando [...] enquanto quiserem ou enquanto forem capazes de fazê-lo de forma produtiva”, diz o texto (UNITED NATIONS, 2002, p. 23). Dessa forma, uma “nova abordagem” ao envelhecimento e ao trabalho, combatendo “preconceitos e obstáculos” que contribuiriam para excluir os idosos da vida produtiva, requereria também inovações que levassem em conta as “necessidades dos empregados e também dos empregadores”, através de “políticas e práticas” voltadas para uma “flexibilização” da aposentadoria (UNITED NATIONS, 2002, p. 23).

As transformações sobre a forma de se enxergar o envelhecimento é um tema que vem sendo debatido por autores que analisam relação entre o processo de globalização da economia e as novas configurações que a questão social vem tomando. Para Estes e Phillipson (2002), o novo contexto para o envelhecimento praticamente abandona o legado de uma era no qual uma série de reformas forjou a criação dos Estados de Bem Estar Social. Nesse novo cenário, os serviços e políticas destinados a promover a proteção e a seguridade social tendem a ser reconstruídos e ressignificados, estando a privatização e a mer-

cantilização no centro da doutrina apreendida pelos organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Como afirmam esses autores, a maior parte das nações industrializadas logrou produzir, ao longo do século passado, respostas institucionais para o processo de envelhecimento das suas populações, em geral baseadas no modelo solidário da seguridade social, também denominado de contrato intergeracional. Dessa forma, a solidariedade entre as gerações, institucionalizada nos modelos comumente utilizados para o financiamento dos sistemas de seguridade e aposentadorias, seria um componente importante para a valorização de uma moralidade no Estado de Bem Estar Social, na medida em que esta representa um modo instituído de promover a assistência e o cuidado mútuo entre os pares e as gerações. Por outro lado, Estes e Phillipson (2002) argumentam que a ideia de cidadania para o segmento idoso estaria cada vez mais eclipsada pelos novos discursos e práticas, já que, ao invés de se remeter a direitos sociais, o Estado de Bem Estar intergeracional passaria a estar associado ao risco econômico e fiscal.

No Brasil, o Estatuto do Idoso é instituído meses depois da Declaração de Madri (UNITED NATIONS, 2002). Seu texto, entretanto, remete a uma visão mais tradicional sobre o envelhecimento, enfatizando a necessidade da proteção ao idoso frente à diminuição da capacidade laboral, fragilização da saúde e isolamento social, dentre outros. Ao mesmo tempo, o Estatuto prevê uma forte participação da família

para a provisão de cuidados para os idosos, mantendo o Estado, desse modo, numa responsabilização mais focalizada nos casos e situações de maior vulnerabilidade social. Promulgado em meio ao contexto de reestruturação produtiva e recrudescimento da ideologia neoliberal, esta legislação ainda carrega, entretanto, elementos de uma visão mais idílica quanto ao papel do Estado na garantia dos direitos sociais e da cidadania. Os efeitos das marés da globalização, por outro lado, não deixariam de se fazerem sentir no país, já que as mudanças estruturais na organização do trabalho, na economia mundial e em diversos aspectos da vida social também afetaram a nossa realidade.

Para Estes e Phillipson (2002), a globalização impôs sérias restrições para o desenvolvimento das políticas sociais, esvaziando o papel do Estado em favor do mercado e valorizando a disciplina financeira e fiscal em detrimento dos direitos sociais e da cidadania. Para esses autores, o conceito de direitos sociais está fundado na noção de interdependência no curso de vida, ou seja; no reconhecimento de que é legítimo, em determinadas fases da vida, os indivíduos necessitem de algum tipo de auxílio ou de cuidados prestados pela família, pela comunidade ou pelo Estado. Em oposição a essa concepção, a ideologia neoliberal defenderia a independência dos indivíduos em relação à sociedade e ao Estado, transferindo, dessa forma, a responsabilidade pelo bem estar para o âmbito do privado e para o nível do indivíduo. No Brasil, embora o conceito de independência não estivesse explicitamente contido no Estatuto do Idoso, este começaria a figurar, cada vez com maior centralidade

nos objetivos de programas e políticas voltados especificamente para a população idosa, tais como a Política de Saúde do Idoso (BRASIL, 1999) e a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (BRASIL, 2006).

A partir das décadas de 1980 e 1990, algumas críticas à estrutura tradicional das políticas de seguridade social começam a emergir por parte de alguns autores da gerontologia. Townsend (1981) cunhou o termo “dependência estruturada” para designar as estruturas e instituições sociais que colocariam os idosos numa posição de afastamento do mundo produtivo e com menor participação social, como por exemplo, as aposentadorias compulsórias e as instituições asilares para o cuidado. Para Walker e Maltby (2012), a aposentadoria reforçava um estereótipo de inatividade para os idosos, já que estas promoviam um processo de “exclusão social e política” dos trabalhadores. Além disso, as chamadas aposentadorias precoces começaram a ser enfaticamente apontadas como problemáticas, por estarem sobrecarregando os sistemas de seguridade social dos países onde essa prática era permitida. É nesse contexto, portanto, que uma série de reformas nos sistemas de previdência começa a ser posta em prática. No Brasil, um episódio marcante é a infeliz afirmação do Presidente Fernando Henrique Cardoso de que os indivíduos que se aposentavam precocemente eram “vagabundos”. Para Guillemard (1997), a divisão do curso de vida nos seus três estágios previstos na política social tradicional (escola/ trabalho/aposentadoria) estaria desaparecendo, o que demandaria a necessidade de adaptações nos sistemas de seguridade social, que teriam que dar conta de

formas de organização da vida mais “flexíveis” (GUILLEMARD, 1997, p.442). É nesse contexto, portanto, que ganha força um novo conceito forjado para orientar as políticas para gestão do envelhecimento da população, o “envelhecimento ativo”, termo que se populariza a partir da sua adoção pela Organização Mundial de Saúde (WHO, 2002), como uma contribuição para a Assembléia de Madri, naquele mesmo ano.

Segundo Walker (2006), as origens do conceito de “envelhecimento ativo” remontam à década de 1960, quando pesquisas e trabalhos da gerontologia defendiam a importância de se manter uma vida ativa, como chave para se alcançar o envelhecimento “bem sucedido” (WALKER, 2006, p.83). Na década de 1980, gerontólogos cunham o termo “envelhecimento produtivo”, que é definido como “as atividades de um indivíduo idoso que produzem bens ou serviços (...) seja de maneira remunerada ou não” (BASS; CARO; CHEN, 1993 apud WALKER, 2006, p.84). Segundo Moulaert e Biggs (2012), uma das primeiras referências ao termo aparece em uma publicação da OCDE, no final da década de 1990, que advoga que o envelhecimento ativo seria a capacidade dos indivíduos de permanecer produtivos “na sociedade e na economia”, sendo necessárias reformas para dar liberdade para que as pessoas pudessem “escolher” como dispor do seu tempo no trabalho, lazer e cuidados ao longo da sua vida (MOULAERT; BIGGS, 2012, p. 28). Este conceito evolui para a defesa de uma política para o “envelhecimento ativo”, a partir da sua apropriação pela Organização Mundial de Saúde, que associa a “ativida-

de” à promoção da saúde física e mental, ao incremento da participação social e ao aumento da contribuição dos idosos para a sociedade: “[...] as pessoas mais velhas que se aposentam [...] podem continuar a contribuir ativamente para seus familiares, companheiros, comunidades e países” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2005, p.13). A abordagem cunhada pela OMS pressuporia uma ruptura com o pressuposto de que o envelhecimento estaria associado à “[...] aposentadoria, doença e dependência [...]”, sendo necessário, portanto a adoção de um novo “paradigma”, que “[...] perceba os idosos [...] como contribuintes ativos, e beneficiários do desenvolvimento” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2005, p.44).

Para Moulaert e Biggs (2012), a internacionalização e crescente popularização da política para o envelhecimento ativo está relacionada à centralidade que a questão econômica assumiu no cenário globalizado. A solução para a iminente crise financeira dos sistemas de seguridade social seria, portanto, fazer com que as pessoas se mantenham trabalhando mais tempo ao longo da sua vida, postergando ao máximo a aposentadoria. Segundo esses autores, o discurso contemporâneo sobre o envelhecimento estaria dominado por duas principais narrativas: uma referente à saúde e bem estar e, outra, referindo-se à produtividade. Embora estas perspectivas sejam concorrentes, estas possuem muitos pontos de aproximação, já que a temática da promoção da saúde e da manutenção da autonomia e independência é constantemente definida como fundamental para a manutenção da produtividade e diminuição dos custos com os cuidados dos ido-

sos. Dessa forma, saúde, redução de custos e aumento das contribuições dos idosos para a sociedade são dimensões que se interlaçam. Outro aspecto que esses autores abordam diz respeito à retórica pela defesa da “liberdade” de escolha dos estilos de vida, a qual tende a responsabilizar os indivíduos pela preservação da sua saúde física, financeira e manutenção da sua participação na sociedade. Para Moulaert e Biggs (2012), o discurso pelo envelhecimento ativo, adotado pelos principais organismos internacionais ao longo das últimas décadas deve ser considerado como a resposta da ideologia neoliberal para o problema do envelhecimento da força de trabalho. Nas palavras desses autores, a política do envelhecimento ativo, “[...] deve ser vista mais como a continuação dos debates sobre a produtividade da população, do que como uma preocupação específica com a contribuição social dos cidadãos idosos” (MOULAERT; BIGGS, 2012, p.31). Em 2012, a Comunidade Europeia celebra o “ano do envelhecimento ativo”. No Brasil, a retórica pelo envelhecimento ativo vem se fortalecendo nos últimos anos, com a incorporação dos seus referenciais à diversas políticas, nacionais ou regionalizadas e direcionadas para a população idosa. Não por acaso, os 10 anos do Estatuto do Idoso são comemorados, pelo Governo Federal, com o lançamento do *Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo* (BRASIL, 2013), o qual teria o objetivo de “conjugação esforços” do Estado e da sociedade civil “para valorização, promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa” (BRASIL, 2013).

Considerações finais

Refletir sobre a cidadania da pessoa idosa, no Brasil contemporâneo, representa revisar um pouco da nossa história e entender como o Estado brasileiro vem sendo construído e que sentidos e significados vem sendo atribuídos para a velhice. O reconhecimento do “cidadão idoso”, na passagem do século XX para o XXI, é o produto de uma determinada organização da política social, que valorizava a solidariedade intergeracional e reconhecia os riscos do envelhecimento na trajetória individual dos trabalhadores e população em geral. Ainda que o Estado de Bem Estar Social brasileiro nunca tenha sido efetivamente forte e apesar dos seus traços conservadores, parece-nos que ainda persiste uma ideia, não necessariamente hegemônica, de que o idoso deve gozar de determinados direitos, por uma questão de justiça social. Por outro lado, as influências da globalização e da ideologia neoliberal atravessam o envelhecimento e se fazem cada vez mais presentes na gestão pública e na sociedade de modo geral. É de se esperar que os novos idosos brasileiros, sujeitos às políticas para o envelhecimento ativo que cada vez mais ficam em voga no país, tendam a se ver cada vez mais forçados a abandonarem a posição de beneficiários de uma política social universal para, cada vez mais, terem de prover de forma privada a sua própria segurança frente aos riscos individuais inerentes ao envelhecimento. Nos 10 anos do Estatuto do Idoso, o envelhecimento da sociedade brasileira é fato, mas o futuro dos direitos sociais da pessoa idosa é, entretanto, ainda incerto.

Referências

- BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>.
- BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial**, Brasília, 4 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm>.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria 1.395/GM, de 10 de dezembro de 1999. Política de Saúde do Idoso. **Diário Oficial**, Brasília, 10 dez. 1999.
- BRASIL. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 1 out. 2003.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 2.528, de 19 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. **Diário Oficial**, Brasília, 19 out. 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.
- BRASIL. Decreto nº 8.114, de 30 de setembro de 2013. Estabelece o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo e institui Comissão Interministerial para

monitorar e avaliar ações em seu âmbito e promover a articulação de órgãos e entidades públicos envolvidos em sua implementação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 out. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8114.htm>.

CAMARANO, A. A. **Estatuto do idoso: avanços com contradições**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para discussão, n. 1840).

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. p. 253-292.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora**, n. 3, p. 1-24, 2005.

DEBERT, G. G. A dissolução da vida adulta e a juventude como valor. **Horizontes Antropológicos**, v. 16, n. 34, p. 49-70, 2010.

ESTES, C. L.; PHILLIPSON, C. The globalization of capital, the welfare state, and old age policy. **International journal of health services: planning, administration, evaluation**, v. 32, n. 2, p. 279-97, jan. 2002.

FALEIROS, V. de P. Cidadania e direitos da pessoa idosa. **Ser Social**, n. 20, p. 35-61, 2007.

GUILLEMARD, A. M. Re-writing social policy and changes within the life course organization: a european perspective. **Canadian Journal on Aging = La Revue canadienne du vieillissement**, v. 16, n. 3, p. 441-464, 29 nov. 1997.

MOULAERT, T.; BIGGS, S. International and european policy on work and retirement: reinventing critical perspectives on active ageing and mature subjectivity. **Human Relations**, v. 66, n. 1, p. 23-43, 27 jun. 2012.

OLIVEIRA, J. Considerações sobre a velhice e sua higiene. Tese (Doutorado) - Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1908.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde**. Brasília: Organização Mundial da Saúde, 2005.

PAIVA, A. N. **Assistência pública e privada no Rio de Janeiro: história e estatística**. Rio de Janeiro: Typografia do Anuário do Brasil, 1922.

PAZ, S. F. Movimentos sociais: participação dos idosos. In: PY, L. (orgs). **Tempo de envelhecer: percursos e dimensões psicossociais**. São Paulo: Ed. Setembro, 2006. p. 197-218.

PAZ, S. F.; GOLDMAN, S. N. Estatuto do idoso. In: FREITAS, Elizabete Viana de (Coaut. de). **Tratado de geriatria e gerontologia**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Guanabara Koogan, 2006. p. 1402-1410.

SIMÕES, J. A. **Entre o lobby e as ruas:** movimento de aposentados e a politização da aposentadoria. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2000.

STONE, D. **The disabled state.** Philadelphia: Temple University Press, 1984.

TOWNSEND, P. The structured dependency of the elderly: a creation of social policy in the twentieth century. **Ageing and Society**, v. 1, n. 1, p. 5–28, 1981.

UNITED NATIONS. **Vienna International Plan of Action on Aging.** New York, 1983.

UNITED NATIONS. **Implementation of the International Plan of Action on Ageing and related activities.** New York: 1991.

UNITED NATIONS. **Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing.** New York: 2002.

VISCARDI, C. M. R. Pobreza e assistência no Rio de Janeiro na Primeira República. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.18, supl.1, p.179-197, dez. 2011.

WALKER, A. Active ageing in employment: its meaning and potential. **Asia-Pacific Review**, v. 13, n. 1, p. 78–93, maio 2006.

WALKER, A.; MALTBY, T. Active ageing: a strategic policy solution to demographic ageing in the European Union. **Internation-**

Journal of Social Welfare, v. 21, p. S117–S130, 12 out. 2012.

WHO. **Active Ageing:** a policy framework. Geneva: 2002.