

Direitos da pessoa idosa: desafios à sua efetivação na sociedade brasileira

Elderly rights: challenges to their effectiveness in Brazilian society

Ana Paula FERREIRA¹
Solange Maria TEIXEIRA²

Resumo: Pode-se dizer que, do ponto de vista normativo, os direitos da pessoa idosa no mundo e, especificamente, no Brasil, avançaram bastante. Entretanto, o maior desafio hoje é a garantia desses direitos pelo poder público e pela sociedade em geral. O objetivo do presente artigo é discutir o processo de conquista de direitos e os obstáculos postos na sua efetivação, considerando o contexto contemporâneo adverso, que põe em risco o desmonte dos direitos já conquistados, tendo em vista a nova fase capitalista e a busca de super-lucros mediante a reestruturação produtiva e a globalização, passando por cima de conquistas sociais históricas.

Palavras-chave: Direitos. Envelhecimento. Políticas Sociais.

Abstract: It can be said that, from a normative point of view, the rights of the elderly in the world and specifically in Brazil, well advanced. However, the biggest challenge today is the guarantee of those rights by the government and society in general. The purpose of this article is to discuss the process of gaining rights and the obstacles put in its implementation, considering the adverse contemporary context, which endangers the dismantling of rights already won, in view of the new capitalist stage and the pursuit of super-profits through productive restructuring and globalization, passing over historic social achievements.

Keywords: Rights. Aging; Social Policies.

Submetido em: 30/4/2014. Aceito em: 19/7/2014.

¹ Graduanda em Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI, Brasil). Bolsista do Programa de Iniciação Científica. E-mail: <paulinhaferreira17@hotmail.com>.

² Assistente Social. Pós-doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, Brasil). Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA, Brasil). Professora do curso de Serviço Social e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI, Brasil). Coordenadora da pesquisa “Direitos da Pessoa Idosa” financiada pelo CNPq (Edital Ciências Humanas, 2013). E-mail: <solangemteixeira@hotmail.com>.

Introdução

Ao longo dos anos, em consequência de mudanças ocorridas (e ocorrentes) na estrutura etária da sociedade, as pirâmides etárias em todo o mundo vêm se modificando e retratando um crescimento em seu topo, o que simboliza uma visível transição demográfica. Significa dizer que houve um aumento significativo do número de pessoas idosas, evidenciando que o envelhecimento populacional é um fenômeno verificado mundialmente e reconhecido também na realidade brasileira. Essa transição demográfica com aumento da população de idosos tornou-se possível por diversos fatores, entre eles o avanço da medicina, que resultou no aumento da expectativa de vida.

Embora observado como uma realidade – e não apenas como uma possibilidade – palpável em muitos países, o processo de envelhecimento necessita de maior atenção do poder público para que a velhice possa ser vivenciada de forma digna, saudável e com pleno gozo de direitos e garantias civis, políticas e sociais. É fato que os idosos encontram-se positivados em legislações as mais diversas, entretanto, enfrentam dificuldades em sua efetivação. Nesse sentido, faz-se mister o entendimento do idoso como sujeito de direitos que necessita de atenção especial, tendo em vista que pertence a uma parcela crescente da população. Contudo, esse contingente populacional não deve ser homogeneizado, pois a faixa etária que compõe os chamados idosos, no Brasil, considerados a partir de 60 (sessenta) anos de idade, é heterogênea e plural, en-

globando desde os que ainda convivem em seu núcleo familiar e/ou dispõem de alguma renda, até os que permanecem em situação asilar e/ou não têm mais condições (sejam elas físicas, psicológicas, financeiras) de garantir o seu sustento e cuidado, e os que se encontram, de alguma forma, desassistidos pelo Estado. Mais que isso, deve-se avaliar esta pluralidade também entre os “idosos dos idosos”, ou seja, a faixa etária com idade mais avançada dentro do segmento da terceira idade, que diz respeito à “população idosa que está envelhecendo”, como aponta Camaraño (apud BRASIL, 2006).

O envelhecimento populacional vem impondo grandes desafios às políticas públicas de um modo geral ao tempo em que ganha visibilidade e penetração na agenda pública não só devido às discussões sobre o processo de envelhecer como também pela importante participação dos movimentos sociais que lutaram, e ainda lutam, pelos direitos da população idosa, pela universalização e efetivação de direitos humanos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, à igualdade e à dignidade, que devem estar assegurados em todas as fases da vida do indivíduo, sobretudo na velhice. O objetivo deste artigo é discutir os direitos da pessoa idosa e problematizar sua capacidade de efetivação em contexto de crise fiscal do Estado e precarização das políticas sociais.

1 Especificação dos direitos: em cena os direitos da pessoa idosa

Não há como tratar do tema dos direitos da pessoa idosa sem fazer referência aos direitos do homem, de um modo geral,

até se chegar à especificidade dos direitos, incluindo-se aí a maneira como tais direitos foram conquistados, as lutas travadas em prol deles, e a verificação se, de fato, estão sendo garantidos democraticamente. Como acertadamente assevera Bobbio (2004, p. 21), há uma relação intrínseca entre os direitos do homem e a democracia, tendo em vista que “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia [...], e democracia é sociedade dos cidadãos [que só se reconhecem enquanto tal] quando lhes são ofertados alguns direitos fundamentais”.

Em uma época onde são prezados valores como o individualismo, o imediatismo e, sobretudo, a exploração máxima da capacidade funcional do corpo humano, é preciso que a problemática do envelhecimento esteja cada vez mais presente nas discussões acerca dos direitos do homem e do cidadão. Da mesma forma, também é importante a efetivação dos direitos da população idosa para além do normativo, pois somente a garantia escrita desses direitos nos instrumentos legais através da Constituição Federal, da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso não assegura, de imediato, uma velhice vinculada à melhoria das condições de vida.

Assim como o tema envelhecimento não é homogêneo entre as leis e os autores, o dos direitos humanos também não o é, trazendo consigo alguns paradigmas e divergências quanto ao seu surgimento. Por um lado, os direitos aparecem como surgidos e conquistados historicamente, emergindo “gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emanci-

pação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem [...] [sendo assim], são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e ampliação” (BOBBIO, 2004, p. 51-52).

Em contraposição a essa ideia, tem-se, por outro lado, o paradigma jusnaturalista, o qual defende a ideia de que os direitos são inerentes ao homem, à condição humana, e é essa condição que justifica e explica a garantia desses direitos. Há ainda algumas outras contradições quando os direitos se apresentam como concessões do Estado, surgidos naturalmente ou até mesmo derivados da força divina.

Os direitos humanos, vistos sob a ótica que privilegia o seu desenvolvimento histórico, em detrimento do fundamento jusnaturalista, têm, como um de seus representantes, Bobbio (2004), que argumenta sobre o tema dos direitos apontando-os como uma construção humana histórica, que ocorreu de maneiras e em épocas diferentes em vários países e sociedades, ou seja,

[...] por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p. 25).

Visualizar os direitos a partir da sua construção sócio-histórica implica dizer que eles surgem, desenvolvem-se, ampliam-se e transformam-se em diferentes períodos históricos de acordo com as configurações e os anseios de cada época, em que velhos direitos vão desaparecendo e sendo subs-

tituídos por novos direitos, quando uns são encarados como mais importantes do que outros, passando a ser classificados e divididos em gerações. Embora essa classificação por gerações não seja aceita de maneira unânime pelos autores, pois alguns consideram mais pertinente a expressão dimensão, é bastante recorrente.

Couto (2006) afirma que uma das maneiras de se compreender mais claramente o campo dos direitos é organizá-lo a partir das suas três gerações. Na primeira geração, inserem-se os direitos que só podem ser exercidos individualmente – civis e políticos – e são de liberdade negativa, ou seja, opõem-se à presença do Estado para serem exercidos livremente.

Os direitos de segunda geração – os direitos sociais – evidenciados no século XX, embora se constituindo desde o final do século XIX, ao contrário dos primeiros, necessitam da intermediação do Estado para provê-los e, mesmo que exercidos de forma individual, é no âmbito do Estado que os homens buscam o seu cumprimento. Os direitos sociais visam construir uma sociedade mais igualitária e minimizar as desigualdades existentes na sociedade, sendo que o Estado é o principal agente promotor e garantidor desses direitos.

Nesse sentido, Couto (2006) faz referência aos chamados direitos de terceira geração, dos quais são exemplo os vinculados ao meio ambiente e à natureza, à paz, à autodeterminação dos povos, ou seja, direitos de interesses difusos e heterogêneos. Tais direitos originam-se pela preocupação com a boa convivência entre po-

vos e nações, a fim de se preservar o mundo e a humanidade.

Ainda que essas três gerações supracitadas sejam encontradas com maior frequência na literatura referente aos direitos, alguns autores já trazem os chamados direitos de quarta geração, os quais se referem “aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo” (BOBBIO, 2004, p. 25).

Assim sendo, essas duas últimas gerações de direitos constituem uma categoria nova, onde se situam e se constroem os chamados “novos direitos”, que só são possibilitados pela evolução histórica da sociedade, que vai trazendo à tona a necessidade e a exigência de novas garantias. Nessa perspectiva, pode-se dizer que esses “novos direitos” instituídos no século XX, e também no XXI, são desafiadores porque

[...] não dizem respeito a grandes interesses agregados e homogêneos, mas a diversificados interesses difusos, multidimensionais, referidos a questões que são vitais para todos os habitantes da Terra. Incluem-se aí tanto os direitos vinculados ao gênero, às várias fases da vida (crianças, terceira idade), aos estados excepcionais da existência, ao meio ambiente e à natureza, quanto os direitos associados à integridade genética das pessoas, por exemplo (NOGUEIRA, 2005, p. 8).

A diversificação e multiplicação dos direitos, todo esse processo, como argumenta Nogueira (2005, p. 8), “[...] expandiu e recriou a cidadania, associando a ela novos temas e novas dimensões”.

O desenvolvimento da cidadania, nas palavras de Marshall (1967), está atrelado ao dos direitos civis, políticos e sociais e identificado com a igualdade humana básica, sendo que a adesão e o usufruto desses direitos podem conferir (ou não) um *status* de cidadão aos indivíduos. Alguns autores fazem referência à estratificação da cidadania na sociedade: para uns, ela é universal e desfrutada com o acesso e o gozo pleno de direitos; para outros indivíduos, diga-se de passagem, os mais pobres, ela é parcial, fragmentada, onde o acesso aos direitos é bastante restrito. Nessa direção, pode-se afirmar que somente ter um *status* de cidadão, em tese, não basta; é preciso que sejam feitos esforços, principalmente por parte do Estado, no sentido de promover a efetivação plena dos direitos para todos os cidadãos de uma nação. Dessa forma, o reconhecimento do idoso enquanto cidadão, entendido como portador de direito, representa um avanço, no entanto, é necessário que haja, além do reconhecimento, a efetivação desses direitos.

Os direitos humanos têm como documentos importantes, embora não únicos, quando do seu processo de elaboração, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Tais documentos possuem grande relevância na tentativa de universalização dos direitos, entretanto, conquistá-los representa um processo. Significa dizer, passar por etapas de maior ou menor avanço, conforme a conjuntura e estrutura de cada momento histórico, a realidade de cada nação. E, paulatinamente, o *status* de cidadão foi configurando os indivíduos como porta-

dores de direitos e não apenas de deveres.

A propósito, Bobbio (2004), na obra *A era dos direitos*, explica claramente essas etapas, na qual a primeira é a fase da positividade, quando se firmam e se reconhecem os direitos, ou seja, quando eles ganham legitimidade. A segunda etapa, relacionada à primeira, é a generalização; nela ocorre a difusão dos direitos de forma geral para todos os homens, tornando-se o princípio da igualdade basilar para esta etapa. A internacionalização (ou universalização) diz respeito ao reconhecimento (e ao apoio) dos direitos por parte da comunidade internacional. A última etapa, a da especificação, passa a considerar o homem não mais genericamente, mas, sim, como um sujeito singular e concreto. Esta fase “[...] ocorreu com relação seja ao gênero, seja às várias fases da vida” dos indivíduos, como a velhice, “[...] seja à diferença entre estado normal e estados excepcionais na existência humana” (BOBBIO, 2004, p. 79). Dessa forma, abrange os direitos da pessoa idosa que, assim como os direitos do homem de um modo geral, traz, salienta Bobbio (2004), como grande desafio atualmente a dificuldade não tanto de fundamentá-los ou justificá-los, mas, sim, de protegê-los.

A emergência da necessidade de proteção dos direitos, para a sua efetivação, atinge todo o rol de direitos fundamentais aos indivíduos, mas, principalmente, os direitos sociais, que necessitam de um aparato estatal que os regule, controle e proteja. Tal tarefa é bastante complexa e torna-se um pouco mais difícil nos dias atuais, num mundo marcado pela globalização e

administrado, em grande parte, pelo neoliberalismo, presente em praticamente todos os setores, ao pregar uma política de minimização do Estado como promotor da sociedade civil, e sua maximização para a fluência do capital.

Essa questão se reflete diretamente nas políticas sociais, que tendem a ser menos universalizantes e mais seletivizadas, sendo que elas são instrumentos importantíssimos para a efetivação dos direitos das mais diversas parcelas da população, entre elas a pessoa idosa. À luz dos estudos de Beauvoir (1990) e Zimerman (2000), essa população, inserida numa faixa etária de maior fragilização, necessita de cuidados e atenção diferenciada, tendo em vista que o envelhecimento acarreta alterações físicas, psicológicas, sociais, fisiológicas e existenciais, e podem ser observadas, em maior ou menor grau, variando entre os indivíduos de acordo com as suas condições de vida e contexto social e conforme as características genéticas de cada um.

Dada a dificuldade de proteção dos direitos, faz-se cada vez mais urgente a participação do Estado nessa tarefa para garantir o pleno exercício da cidadania aos indivíduos de modo geral, percebidos enquanto cidadãos portadores de uma gama de direitos. Assegurados num sistema de garantias, tais direitos são ofertados pelo Estado Democrático de Direito, que exerce um papel importante, sobretudo para os direitos sociais, que necessitam de uma intervenção positiva do Estado, para que possam ser efetivamente usufruídos, e dependem diretamente da vontade política para serem promovidos.

Embora ainda existam dificuldades em relação à efetivação dos direitos da pessoa idosa, sua legitimidade, assegurada pela positivação em legislações, como a Política Nacional do Idoso, o Estatuto do Idoso e a Política Nacional de Saúde do Idoso, representa um grande avanço no sentido do seu reconhecimento, contudo, é necessário concretizá-la. Mas, em um contexto da máxima “menos Estado e mais mercado”, proposta pelos conservadores e apresentada como uma grande inovação frente à crise do Estado, os desafios tornam-se imensos. O envelhecimento da população, em nível nacional e internacional, traz novas configurações na maneira como a pessoa idosa passa a ser encarada pela sociedade, imprimindo à velhice (entendida em seus aspectos multidimensionais e heterogêneos) a dimensão de expressão da questão social que necessita de atenção e que precisa continuar inserida nas discussões e na agenda das políticas públicas das nações.

2 Envelhecimento na agenda pública e as políticas sociais para a pessoa idosa

A abordagem acerca do envelhecimento populacional na agenda pública internacional foi fomentada por grandes debates. A partir da década de 1970, como assinalam Camaraño e Pasinato (2004), os programas sociais voltados para o envelhecimento começam a tomar expressão nos países desenvolvidos. Neles, “o envelhecimento populacional ocorreu em um cenário socioeconômico favorável, o que permitiu a expansão dos sistemas de proteção social”, que tinham como objetivo “a manutenção do papel social dos idosos e/ou a sua reinserção, bem como a pre-

venção da perda de sua autonomia". Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, o envelhecimento "[...] está ocorrendo em meio a uma conjuntura recessiva e uma crise fiscal que dificultam a expansão do sistema de proteção social para todos os grupos etários e soma-se a uma ampla lista de questões sociais não-resolvidas" (CAMARAÑO; PASINATO, 2004, p. 253-254).

Dois marcos importantes para a inserção do envelhecimento no Estado Democrático de Direito e na agenda pública internacional, que trouxeram reflexos para o cenário nacional, foram: primeiro, a Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, na cidade de Viena, em 1982, segundo, a Assembleia Mundial, ocorrida em Madri, no ano de 2002, ambas promovidas pela ONU. Camaraño e Pasinato (2004) asseveram que a Assembleia de Viena resultou num plano de ação global e representou um avanço, colocando a questão do envelhecimento como foco de atenção, pois, até então, as questões sociais, como o envelhecimento, não recebiam as mesmas regalias que os assuntos econômicos e políticos.

As referidas autoras pontuam, ainda, as importantes implicações da Assembleia de Madri, que também resultaram num Plano de Ação; desta vez, o foco era desenvolver uma política internacional para o envelhecimento para o século XXI. Na ocasião, a Assembleia adotou uma *Declaração Política* e um *Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento de Madrid*. O Plano de Ação pedia mudanças de atitudes, políticas e práticas, em todos os níveis, para satisfazer as enormes potencia-

lidades do envelhecimento no século XXI. Suas recomendações específicas para ação davam prioridade às pessoas mais velhas e sua relação com o desenvolvimento, propondo melhorias na saúde e no bem-estar na velhice, assegurando habitação e ambientes de apoio. Convém ressaltar o domínio das ideias neoliberais, nessa Assembleia, ao exercer significativa influência no gerenciamento das ações voltadas para o envelhecimento; mencione-se também a forte presença de organizações não governamentais e a colaboração estabelecida entre o Estado e a sociedade civil para garantir a proteção social.

Essas assembleias, juntamente com outros movimentos e transformações ocorridos posteriormente acerca da problemática do envelhecimento, principalmente na década de 1990 – quando a questão do envelhecimento adquire maior representatividade e entra de forma mais expressiva nos países em desenvolvimento, como o Brasil – representam uma preocupação crescente das nações com o envelhecimento da sua população, tendo em vista o alargamento do topo das suas pirâmides etárias, ou seja, o aumento do número de idosos.

Em nível nacional, a entrada do envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas brasileiras foi gradativa e contou com vários sujeitos, tais como: Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG), Associação Nacional de Gerontologia (ANG), ações da sociedade civil organizada, como o SESC e seus programas pioneiros para a terceira idade, dentre outros que mobilizaram os idosos e a sociedade e foram os difusores

das recomendações internacionais das assembleias mundiais. Mas foi com a universalização da Seguridade Social, na Constituição de 1988, que a atenção à população idosa representou um grande avanço, porque, de acordo com Camaraño e Pasinato (2004), vinculou a rede de proteção social ao direito de cidadania, e não somente ao contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista. Outro fator de extrema relevância, que assinala a sensibilidade do governo brasileiro no sentido de positivar e efetivar direitos à população idosa e também constata o êxito dos movimentos e organizações nacionais em prol dos idosos, foi a aprovação da Política Nacional do Idoso (PNI), em 4 de janeiro de 1994 (Lei nº 8.842), que assegura direitos sociais à pessoa idosa.

A PNI, no entanto, embora seja um importante instrumento legal que amplia a proteção social para a população idosa, também acaba sendo mais uma política social afetada pelas reformas neoliberais baseadas, por exemplo, no princípio da setorialização das políticas sociais e na privatização da execução das ações. O Estado passa, dessa forma, a não ser prioritário como garantidor de direitos, repassando, em parte, sua responsabilidade para a sociedade civil, “[...] através de ações desenvolvidas por organizações não governamentais (ONGs), comunidade, família ou entes municipais” (TEIXEIRA, 2008, p. 266).

Alguns anos após a aprovação da Política Nacional do Idoso, mais especificamente nove anos, houve a aprovação de uma legislação relativa à atenção destinada às

pessoas idosas, que reforça as diretrizes contidas na PNI e unifica leis e políticas que até então permaneciam fragmentadas e setorializadas: o Estatuto do Idoso. Aprovado em 1º de outubro de 2003 (Lei nº 10.741) e elaborado com a contribuição de entidades de defesa dos direitos dos idosos, o Estatuto do Idoso é um importante instrumento de garantia de direitos alcançados por eles. “Trata-se de um mecanismo formal, legal, que visa garantir direitos elementares da existência, da integridade da vida e do corpo, e da dignidade” da pessoa idosa (TEIXEIRA, 2008, p. 288-289), considerada legalmente, para efeitos jurídicos, a partir dos 60 (sessenta) anos de idade.

Outro documento que confirma a riqueza e o avanço da legislação brasileira na defesa dos direitos da pessoa idosa, pelo menos em tese, tendo em vista que, na prática, a efetivação ainda é insatisfatória, é a Portaria nº 2.528, que trata da Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, aprovada em 19 de outubro de 2006.

3 A formulação das políticas de proteção social à pessoa idosa: avanços e problemas no seu desenho

A aprovação de leis, como a PNI, o Estatuto do Idoso e a Política Nacional da Saúde da Pessoa Idosa, que garantem os direitos para a população idosa, é, sem dúvida, um grande avanço para a sociedade, e não apenas para a população idosa, considerando-se que, na medida em que aumentamos a nossa expectativa de vida, tendemos a vivenciar por mais tempo um período relativamente longo da existência: a velhice. Cabe ressaltar que o

processo de envelhecimento deve ser vivenciado em condições dignas de vida, de saúde e de sobrevivência, que podem ser viabilizadas em grande parte quando os direitos são garantidos de fato, e não apenas escritos.

A supracitada legislação assinala, indubitavelmente, uma progressiva sensibilização dos governos, de modo a garantir os direitos da pessoa idosa, mas também e, além disso, é resultado das lutas dos movimentos e organizações da sociedade pela defesa dos direitos dos idosos, que passam a ser percebidos como cidadãos inseridos no Estado Democrático de Direito, desfrutando dos direitos humanos fundamentais e também dos direitos civis, políticos e sociais garantidos legalmente.

A Política Nacional do Idoso avança na efetivação dos direitos desse segmento, pois, além de regulamentá-los, também cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências, com a finalidade de, conforme o artigo 1º, criar condições para a promoção da “sua autonomia, integração e participação efetiva dos idosos na sociedade” (BRASIL, 2010a). No entanto, e apesar de atestar direitos formalmente, essas garantias não se expressam por completo em ações efetivas, pois limitam a sua realização no momento em que os princípios e diretrizes da PNI dividem responsabilidades, na garantia dos direitos, pautando-se na descentralização da execução e implementação das políticas ao direcioná-las para a sociedade civil (organizações não governamentais, família e mercado). Entretanto, é incontestável que cabe ao Poder Público, prioritaria-

mente, este dever, por gerir fundos públicos e ter funções sociais e políticas na reprodução social dos seus cidadãos.

Nesse sentido, destaca-se o primeiro princípio que orienta a PNI: em seu Artigo 3º, afirma 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” (BRASIL, 2010a, p. 6). Nesse sentido, a PNI reafirma direitos garantidos constitucionalmente, mas aponta “a participação da sociedade civil como espaço de efetivação de serviços e proteção social ao idoso, em especial, a modalidade não mercantil, como a família” (TEIXEIRA, 2008, p. 279).

Evidenciar a família como espaço prioritário no cuidado com o idoso, por um lado, avança na perspectiva de acionar a institucionalização (o abrigamento e asilamento) do indivíduo apenas como última opção, o que pode trazer, em muitos casos, efeitos positivos, tendo em vista que o idoso estaria em convívio com os seus familiares, evitando assim o isolamento, que poderia levar a graves consequências, como depressão, por exemplo. Por outro lado, pode implicar a responsabilização das famílias que, por vezes, já se encontram fragilizadas, sem condições de cuidar dele. Essa perspectiva reforça, mais uma vez, a redução do Estado, que dirige suas ações apenas para casos de extrema pobreza.

Nessa direção, a Política Nacional do Idoso traz em seu Artigo 4º, que trata das diretrizes, a “[...] priorização do atendi-

mento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência” (BRASIL, 2010a, p. 7). Ademais, desconsidera as vicissitudes da convivência familiar, as contradições, as violações que podem promover e exclui a opção individual das pessoas idosas.

Resguardadas suas ambiguidades, a PNI é um valioso instrumento para a efetivação dos direitos dos idosos, embora essa efetivação se dê de forma lenta e gradual. Nesse diapasão, a luta dessas pessoas e das organizações tem de ser contínua, no afã de zelar por seus direitos. Além disso, faz-se mister um processo educativo, mobilizado por esses sujeitos e promovido pelo poder público, de esclarecimento à população, não só em relação à pessoa idosa, mas sobre os direitos dos cidadãos.

A PNI também traz, em seu capítulo IV, importantes disposições que especificam as ações governamentais. No Artigo 10, aponta as competências dos órgãos e entidades públicos em diversas áreas, como a da assistência social, que reforça uma das tendências das políticas sociais no atual contexto de parcerias público-privadas, ao enfatizar que, na área da promoção e assistência social, cabe “[...] prestar e desenvolver ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas do idoso, mediante a participação das famílias, da sociedade e de entidades governamentais e não governamentais” (BRASIL, 2010a, p. 9).

Dentre suas disposições, a PNI traz, ainda, ações governamentais nas áreas da saúde, educação, trabalho e previdência

social, habitação e urbanismo, da justiça e ainda nas áreas de cultura, esporte e lazer. Contudo, em algumas das ações governamentais mencionadas no Artigo 10, ao poder público cabe o dever de “estimular a criação”, “apoiar a criação”, “incentivar” e não de criar mecanismos que garantam a efetividade dos direitos (BRASIL, 2010a). Assume o poder público, assim, um papel secundário (quando deveria ser primário) e, por vezes, vago, o que caracteriza a execução dessa política tão importante inserida no contexto atual do neoliberalismo, que secundariza o papel do Estado e divide responsabilidades sociais, legitimando ações de outras instâncias, que não a pública, no trato das questões sociais.

Também tem participação imprescindível na positivação dos direitos dos idosos a Lei nº 10.741, que reforça as diretrizes da PNI e dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. O Estatuto, assim como a PNI, também garante, nos termos da lei, direitos humanos fundamentais que devem ser estendidos aos idosos, versando, em seu Artigo 8º, o direito personalíssimo do envelhecimento e a sua proteção, que é um direito social assegurado nessa lei. Também assinala, logo em seu Artigo 2º, que

[...] o idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (BRASIL, 2010b, p. 5).

O Estatuto garante, ainda, direitos civis, políticos e sociais. Entre os direitos civis, assegura o direito à liberdade, que abranje a faculdade de ir e vir, a liberdade de opinião e expressão, de crença e culto religioso. Destaca-se ainda o Capítulo X do referido Estatuto que, ao tratar dos transportes, inova ao ampliar o direito de ir e vir do idoso, nos Artigos 39, 41 e 42,

Aos maiores de 65 anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos (Art. 39). É assegurada a reserva, para os idosos, nos termos da lei local, de 5% das vagas nos estacionamento públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso (Art. 41). É assegurada a prioridade do idoso no embarque no sistema de transporte coletivo (Art. 42) (BRASIL, 2010b, p. 19-20).

O Estatuto desburocratiza a obtenção da gratuidade nos transportes a que se refere, tendo em vista que basta ao idoso apresentar qualquer documento pessoal que comprove a sua idade. No entanto, para que a efetivação desse direito ocorresse de forma mais presente na realidade dos idosos, deveria haver uma maior fiscalização do poder público nas empresas de transporte, tendo em vista que, muitas vezes, este direito é desrespeitado, ficando a critério dos empresários ofertá-lo ou não. Cumpre ressaltar que aliado à fiscalização, também é preciso apresentar programas de esclarecimento à população, principalmente ao público-alvo, a pessoa idosa, no sentido de continuar buscando junto ao poder público a efetivação dos seus direitos normatizados e a sua integração como sujeitos de direitos.

Na garantia de direitos sociais, o Estatuto inclui o direito à saúde, já incluso no direito à vida e destacado com mais atenção entre os Artigos 15 e 19, o qual versa sobre uma série de obrigações das instituições públicas de saúde, garantindo aos idosos atenção integral à saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Como todos os direitos sociais, o direito à saúde é obrigação do Estado, que deve desenvolver ações que caminhem para a universalização. Além disso, nesse capítulo da saúde, a lei traz disposições sobre as instâncias que os profissionais da área, e toda a população, podem e devem denunciar em caso de suspeita de maus-tratos contra os idosos. São elas: a autoridade policial, o Ministério Público e os Conselhos Municipal, Estadual e Nacional do Idoso. O direito à saúde é bastante violado tendo em vista que, para que possa ser viabilizado, é necessário que as instituições de saúde estabeleçam critérios mínimos de atendimento, não só para a população idosa, mas para toda a sociedade. No entanto, o que se percebe, na realidade diária dessas instituições, é um sucateamento da saúde e um descaso tanto com os profissionais que nela atuam, quanto com a população.

O Estatuto do Idoso, por ser uma legislação bastante ampla, também trata de outros direitos dos idosos, como o direito à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à alimentação, à profissionalização e ao trabalho, à assistência social e à previdência social, colocando o modo como estes direitos devem ser assegurados para a população idosa.

Sob vários aspectos, o Estatuto do Idoso avança sobre a PNI, mas, por outro lado, assim como a PNI, embora busque firmar as responsabilidades do Estado quanto às ações voltadas para a pessoa idosa, não deixa de dividi-las com as ONGs e o Terceiro Setor, que passam a ser corresponsáveis, cogestores pela execução da política. Sobre isso, consta, no Artigo 46: “A política de atendimento ao idoso far-se-á por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2010b, p. 22). Esse compartilhamento de responsabilidades, inserindo a sociedade civil, as ONGs e o Terceiro Setor como executores de políticas sociais, impõe limites na implementação das políticas. As parcerias público-privadas, adaptadas aos princípios neoliberais, de acordo com o mencionado por Teixeira (2008), trazem ambiguidades, configurando um novo modo de administrar a proteção social que deve ser promovida pelo Estado:

[...] de um lado, a lei define como competência dessas organizações a participação ativa e crítica na formulação da política [...], de outro, legitima a divisão de responsabilidades nas ações de proteção social, com a participação destas na execução das políticas, assumindo funções do Estado na proteção social (TEIXEIRA, 2008, p. 293).

Conquanto seja necessário uma democratização em relação à participação da sociedade, imprimindo suas necessidades e levando as suas demandas para o poder público, abrindo, assim, canais de participação pelo viés do controle social, é intrincado passar para esta sociedade a responsabilidade de viabilizar para si direi-

tos, sobretudo direitos sociais, que dependem sobremaneira do Estado para serem efetivados, não podendo ser viabilizados numa perspectiva universalizante em instâncias outras, como o mercado e as organizações não governamentais. Estes, embora por vezes acabem protagonizando ações que refletem positivamente na garantia dos direitos e na melhoria de vida dos indivíduos, inclusive dos idosos, não são capazes de absorver a demanda da população, a qual só pode ser amplamente atendida pelo poder público, que tem de fato capacidades financeiras e estruturais de provê-la, ofertando-lhe a devida proteção social. Isso representa um desafio para a efetivação dos direitos no contexto atual, impregnado pelos ditames do neoliberalismo, que prega a redução dos gastos sociais.

4 Desafios na garantia dos direitos da pessoa idosa

Todas essas ações, iniciativas e políticas direcionadas à população idosa, resguardadas as suas limitações, são imperativas para esse setor da população. No entanto, cabe fazer referência aos desafios de se concretizar direitos e de consolidar, no contexto atual, de políticas sociais sob os moldes neoliberais. Põe-se, então, como um dos principais desafios, o de se universalizar e democratizar direitos que passam a ser administrados, cada vez com mais frequência, na esfera privada – nas instituições da sociedade civil organizada, como as ONGs e o Terceiro Setor – e ainda a instância do mercado onde só quem acessa os direitos é quem pode pagar por eles.

Todavia, a esfera privada só pode atender limitadamente e de modo restrito os interesses da coletividade, tendo em vista que não consegue abranger as demandas sociais, inclusive a dos idosos, que são muito complexas e necessitam cada vez mais da participação do Estado como instância primeira (e por excelência) de garantia e efetivação de direitos sociais à população. É fato que “não existe direito sem sua realização e sem suas mediações e a política social é sem dúvida mediação fundamental”, sendo que, sob a perspectiva neoliberal, passa a operar “de forma descontínua, incompleta, seletiva” (YAZBEK, 2009, p. 64) e ainda de modo desintegrado, dificultando ainda mais a universalização dos direitos sociais, que são os que mais padecem com esse reordenamento das políticas sociais. Verifica-se, então, uma contradição imposta pelo neoliberalismo: por um lado, intensifica os problemas sociais, tendo em vista que desregulamenta e dificulta o usufruto dos direitos (sociais) da população e exime o Estado de sua responsabilidade; por outro, a intensificação desses problemas faz com que a população careça de uma participação mais efetiva do Estado na garantia de tais direitos. Além disso, como salienta Soares (apud COUTO, 2006, p. 70), “os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe” nesse contexto de ajuste neoliberal. Outro aspecto mencionado por Couto, quanto aos direitos sociais no neoliberalismo, é que,

[...] retoma a lógica do mercado e da filantropia para o atendimento das demandas [...]. Se o indivíduo tem dinheiro, deverá comprá-los no mercado, transitando, assim, da ótica do direito para a mercadoria. Se

não possui condições de comprá-los, deverá acessá-los através da benevolência da sociedade, que retoma o papel de responsável por atender às demandas sociais (COUTO, 2006, p. 72).

Assim, as políticas sociais brasileiras, num contexto neoliberal que reorganiza as funções do aparelho estatal de modo a diminuir sua responsabilização com o atendimento das refrações da questão social, apresentam aspectos negativos, imensos obstáculos a sua efetivação, reportando-os como obrigação da sociedade civil de respeitá-los, garanti-los e promovê-los.

Conclusão

Diante do exposto, pode-se asseverar que, perante o aumento da população idosa, envelhecer é um processo atual e cada vez mais palpável na realidade brasileira. Com efeito, nos últimos anos, a sociedade alcançou importantes vitórias quanto aos direitos da pessoa idosa, tanto em nível internacional quanto no Brasil, com a aprovação de legislações que aderiram a ações postas nas discussões mundiais, que caminham no sentido de voltar os olhos do poder público, e também da sociedade, para as demandas de um segmento da população que está em processo de crescimento: a pessoa idosa. Todavia, ainda são observadas deficiências e entraves quanto à efetivação de tais direitos, que ainda não conseguiram refletir por completo uma melhoria nas condições de vida dos idosos, evidenciando, como salientam Camaraño e Pasinato (2004, p. 282), que a “[...] legislação é bastante rica e avançada, no entanto a prática é pouco satisfatória”.

Sendo assim e tendo em vista que a população idosa constitui um segmento da população bastante diversificado e heterogêneo, é imperativo que existam políticas sociais que atendam as suas necessidades e promovam sua inclusão na sociedade. Mas não basta apenas desenvolver políticas para a terceira idade; considerando-se que o envelhecimento é um processo desenvolvido ao longo da vida e a atenção e os cuidados devem ser estendidos para os mais jovens, eles podem significar qualidade de vida e acesso a melhores condições para se envelhecer com dignidade e cidadania.

Nesse sentido, as políticas sociais, quando são de fato implantadas, incluindo-se as destinadas para os idosos, representam importantes instrumentos para que as pessoas possam ter assegurados e ainda efetivados seus direitos. No entanto, “[...] para que as políticas voltadas para o envelhecimento populacional possam ser efetivas, é necessário que apresentem uma abordagem integrada em seus diversos setores específicos: saúde, economia, mercado de trabalho, seguridade social e educação” (CAMARAÑO; PASINATO, 2004, p. 289).

Referências

- BEAUVOIR, S. de. **A velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. **Política Nacional do Idoso**. Brasília. Reimpresso em maio, 2010a.
- BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Estatuto do Idoso**. 4. ed. Brasília. Reimpressão em maio, 2010b.
- BRASIL. Portaria nº 2.258, de 19 de outubro de 2006. **Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa**.
- CAMARAÑO, A. A.; PASINATO, M. T. **Os novos idosos brasileiros: muito além dos sessenta?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004.
- COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- NOGUEIRA, M. A. O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 82, 2005.
- TEIXEIRA, S. M. **Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.
- YAZBEK, M. C. Mudanças atuais no capitalismo e perspectivas para as políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, n. especial, 2009.
- ZIMERMAN, G. I. **Velhice: aspectos biopsicossociais**. Porto Alegre: Artmed, 2000.