

GARANTIA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA: conquistas constitucionais para efetivação de cidadania.

Jones Nogueira Barros¹

Elayne Romário²

Resumo

O Brasil vivencia, nos últimos anos, a chamada Revolução da Longevidade. O crescente envelhecimento da população demanda e impõe desafios ao Estado Brasileiro para que sejam atendidas as demandas sociais nas diferentes áreas, como: previdência, saúde, assistência social, segurança pública, habitação, trabalho, educação, lazer e mobilidade. O país, enquanto signatário de diretrizes internacionais, dispõe de instrumentos normativos que ampliaram os direitos de pessoas idosas em termos legais e políticos, no entanto, a efetivação de políticas públicas requer a participação ativa do controle social. É nesse cenário que o papel dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa ganha destaque, contribuindo para a formulação, fiscalização e controle da política pública. Partindo disso, o objetivo desta pesquisa é revisitar os processos nos quais se constituíram esses preceitos legais, investigar como foram instituídos os dispositivos constitucionais voltados para a pessoa idosa no Brasil e apontar os principais desafios para que esses direitos sejam efetivados. Para tanto, faz-se necessário examinar documentos de domínio público e de demais fontes de informação, visando identificar e analisar os principais desafios enfrentados nessa área. Esta análise se configura como etapa preliminar que visa subsidiar a implementação de estratégias voltadas para os espaços de ação pública de garantia dos direitos da pessoa idosa no Estado do Pará.

Palavras-chaves: Políticas públicas. Longevidade. Direitos do Idoso.

Abstract

Brazil has experienced, in recent years, the so-called Longevity Revolution. The aging of the population imposes challenges to the Brazilian State, the one responsible for attending the social demands in different areas, such as: social security, health, social assistance, public security, housing, work, education, leisure and mobility. The country, as a signatory of international guidelines, has normative instruments that have already expanded the rights of the elderly in legal and political terms, however, the implementation of public policies requires the active participation of social control. It is in this scenario that the role of the Elderly Rights Councils gains prominence, contributing to the formulation, supervision and control of public policy. Based on this, the goal of this research is to revisit the processes in which these legal precepts were constituted, to investigate how the constitutional provisions aimed at the elderly in Brazil were instituted, while also pointing out the main challenges for these rights to be effective. Therefore, it is necessary to examine documents in the public domain and other sources of information, in order to identify and analyze the main challenges faced in this area. This analysis is a preliminary step to support the implementation of strategies focused on spaces where public action needs to guarantee the rights of the elderly in the State of Pará.

Keywords: Public policies. Longevity. Rights of the Elderly.

¹ Doutor em Administração pela Universidade da Amazônia; Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté; Graduado em Ciências Sociais pela Universidade da Amazônia; Docente do Programa de Pós-graduação em Administração - PPAD/UNAMA.

² Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará. Especialista em Gestão Pública com Ênfase em Governança pela EGPA/PA. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia PPAD/UNAMA.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno mundial do envelhecimento populacional apesar de recente tem demonstrado, especialmente no Brasil, o crescimento da população idosa na chamada revolução da Longevidade. Dados preliminares no último censo demográfico divulgados pelo IBGE apontam que a proporção de pessoas com 60 anos ou mais aumentou de 11,3% para 14,7% entre 2012 e 2021. O total de pessoas idosas saltou de 22,3 milhões para 31,2 milhões, o que significa alta de 39,8% na última década. O crescente envelhecimento da população impõe demandas sociais em áreas como previdência, saúde, assistência social, segurança pública, habitação, trabalho, educação, lazer e mobilidade, o que requer do Estado brasileiro o delineamento de ações públicas que efetivem os direitos sociais dessa parcela da população, que primem pela autonomia da pessoa idosa.

A efetivação de direitos de pessoas idosas se constitui desafio, na sua maioria ainda inalcançáveis, apesar de todas as conquistas na ampliação de direitos em termos legais e políticos. Dispositivos como a Política Nacional do Idoso e o Estatuto da Pessoa Idosa são exemplos de instrumentos legais e políticos que carecem de efetivação de suas prerrogativas, pois a realidade vivenciada por essa parcela da população aponta um descompasso entre o que está instituído e o que está concretizado no direito a envelhecer com dignidade no cotidiano de idosos brasileiros.

O Brasil enquanto signatário de acordos internacionais teceu seu ordenamento legal a partir dos avanços nos debates internacionais sobre o envelhecimento e a partir da intensa participação social de movimentos sociais. Nesse contexto, a efetivação de políticas públicas requer a participação ativa do controle social, e neste cenário assume destaque importante o papel dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa na formulação, fiscalização e controle da política pública.

Para este artigo buscou-se por meio da pesquisa documental revisitar os processos em que se constituíram esses preceitos legais e como se instituíram os dispositivos constitucionais voltados para a pessoa idosa no Brasil. Para tanto, se fez necessário um exame em documentos de domínio público, constituição federal, leis, decretos, publicações, e de demais fontes de informação que tratam do tema. Além de artigos científicos que pudessem dar suporte nessas análises.

Dentre essas fontes, o último diagnóstico nacional sobre os conselhos da pessoa Idosa apontou a existência no Pará de 40 conselhos municipais. Tal informação enseja de aprofundamento desse levantamento nos 144 municípios paraenses, para compreender se tais conselhos, enquanto espaços de ação pública, tem incidido na agenda pública local

para a provisão das políticas públicas. Dar voz aos atores sociais a fim de identificar seus principais desafios e compreender como as agendas públicas têm sido pautadas nos cenários políticos locais. O diagnóstico realizado pela FCC – Frente Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa forneceu indicativos importantes que merecerem atenção e aprofundamento.

Entendida como parte da primeira etapa de uma pesquisa que premente ser mais ampla, este artigo abordará sobre os principais ordenamentos legais dos direitos da pessoa idosa no Brasil apresentando-os a partir da sua construção histórica para na sequência apresentar o que possivelmente se constitui nos principais desafios na efetivação de direitos da pessoa idosa no Brasil, em especial na Amazônia paraense.

2 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DE PESSOAS IDOSAS.

Os direitos de pessoas idosas foram marcados por diferentes trajetórias de construção, conquistas e reafirmação. O que se tem registro é que inicialmente estavam vinculadas a buscar atender as necessidades de pequenas parcelas da população idosa (Chiarelli e Batistoni, 2022).

Segundo Camarano (2016), desde o período imperial já se tinham iniciativas para a proteção social da população idosa e como exemplo cita os montepios civil e militares. Os montepios significavam monte santo, que traduziria que aquela poupança era sagrada e seria destinada exclusivamente ao pagamento de pensões. Tinham por objetivo garantir algum tipo de segurança aos trabalhadores livres em caso de mortes ou acidentes, em um período em que ainda não havia no país legislações trabalhistas, por ser o Brasil uma sociedade escravagista.

Já as primeiras políticas previdenciárias de iniciativa estatal para trabalhadores do setor privado são as leis de criação do seguro de acidentes do trabalho em 1919 e a primeira caixa de aposentadorias e pensões em 1923, a chamada Lei Eloy Chaves, que possibilitou aos ferroviários do setor privado o direito a um pagamento mensal na velhice e estabeleceu que as companhias ferroviárias criassem caixa de aposentadorias e pensões (CAP), que encarregada de recolher contribuições do patrão e dos funcionários, contribuições essas que financiariam o pagamento de benefícios aos chamados aposentados e pensionistas. Em 1923, no ano de sua promulgação foram criadas 27 CAPs por empresas brasileiras (Agência Senado, 2019).

Para alguns autores a Lei Eloy Chaves teria se constituído no embrião do sistema previdenciário, no entanto para outros autores ela limitou-se a atender demandas clientelista de seus formuladores. Segura (2017) analisando a excepcionalidade da Lei Eloy Chaves

defendeu que por apresentar algumas características marcantes não poderia ser considerada como precursora do sistema previdenciário.

Dentre essas características destacou ter sido apresentada por um congressista que tinha forte ligação com os ferroviários, devido ter sua base eleitoral no Vale do Paraíba, reconhecido pólo de produção cafeeira, que dependia para sua escoação da produção das ferrovias. Ademais a proposta de lei foi encaminhada ao congressista pelos próprios empregadores, o que foi algo atípico à época. Destaca-se ainda que sua tramitação e aprovação ocorreu em tempo recorde, cerca de um ano, o que também não era comum naquele período, no caso de ordenamentos sociais.

Mais relevante ainda por não se tratar de uma lei universal, e não conferia aos ferroviários – destinatários da lei – direito subjetivo público. Segura (2017) ressalta que as CAPs tinham personalidade jurídica de natureza privada, que exigia dos seus membros o cumprimento de regras, que em caso de descumprimento não garantiam aos ferroviários a possibilidade de contraprestação do Estado, que era tão somente responsável por fiscalizá-las.

Posteriormente, já na década de 1960, o cenário na agenda de políticas públicas passa a incluir debates sobre o envelhecimento populacional. Camarano (2016) destaca que essas mudanças se deram em função de influências e pressões da sociedade civil, associações e grupos políticos, por exemplo. Nesse contexto destacaram-se dois importantes marcos, que influenciariam nas políticas públicas para a população idosa brasileira.

O primeiro foi a fundação da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia – SBGG em 1961, entidade de caráter civil e sem fins lucrativos, que possibilitou uma visão antecipada sobre o processo de envelhecimento populacional mundial, e a iniciativa do Serviço Social do Comércio – SESC na cidade de São Paulo em 1963, que atendia um pequeno grupo de comerciários e revolucionaria o trabalho de assistência social ao idoso e seria decisiva para impulsionar políticas públicas para essa população.

Na década de 1970 destacou-se a criação da Renda Mensal Vitalícia, por meio do Instituto Nacional de Previdência social – INPS, atual INSS. A lei nº 6.179/1974 era um benefício não contributivo prestado a pessoas maiores de 70 (setenta) anos de idade e portadores de deficiência com comprovada incapacidade para o trabalho, cuja renda não ultrapassasse 60% do valor do salário mínimo e que não poderiam “ser mantidos pela família e não tinham outro meio de se sustentar” (Ministério da Cidadania, 2020). Com a Constituição Federal de 1988 a Renda Mensal Vitalícia foi substituída pelo Benefício de

Prestação Continuada – BPC, com alterações na sua concessão, que veremos mais adiante.

Como é possível de se constatar as políticas acima descritas apresentavam recortes claramente determinados e se limitavam basicamente a prover renda para a população idosa. A partir da década de 1980 vivenciou-se um período de crescente debate científico sobre o envelhecimento populacional, o que influenciou decisivamente na configuração das políticas públicas brasileiras direcionadas a pessoa idosa. A seguir destacaremos os acontecimentos que mais marcaram essas mudanças e a participação do Brasil nessa construção.

2.1 O debate internacional sobre envelhecimento populacional.

O primeiro fórum mundial para tratar de temas relativos à população idosa aconteceu em Viena no ano de 1982. A I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento promovida pela Organização das Nações Unidas – ONU, representou a base das políticas públicas do segmento em nível internacional e apresentou as diretrizes e os princípios gerais que se tornaram referência para a criação de leis e políticas em diversos países, evidenciando o envelhecimento populacional como tema dominante no século XXI (Veras e Oliveira, 2018).

Veras e Oliveira (2018) destacam que como resultado da I Assembleia de 1982 foram elaboradas as diretrizes do I Plano de Ação Mundial sobre Envelhecimento publicada no ano seguinte. O Plano apresentou recomendações referentes a sete áreas: saúde e nutrição; proteção ao consumidor idoso; moradia e meio ambiente; bem-estar social; previdência social; trabalho e educação e família.

A década de 1980 foi marcada também pelo período de redemocratização do país que aliada a realização de estudos e produções científicas sobre o tema, assim como, o amplo debate em torno do processo constituinte possibilitou um grande avanço em políticas de proteção social aos idosos brasileiros, que culminou com que a Constituição Federal de 1988 fosse considerada marco para regulamentação de políticas públicas voltadas para essa parcela da população.

Ao introduzir o conceito de seguridade social, a CF/1988 possibilitou que a “rede de proteção social deixasse de estar vinculada apenas ao contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista e passasse a adquirir uma conotação de direito de cidadania” (Caramano, 2016). A seguir passaremos a analisar os avanços em matéria de direitos da pessoa idosa contidos na Constituição Federal de 1988.

2.2 A Constituição cidadã e os direitos da pessoa idosa.

O conceito de seguridade social introduzido na CF/1988 garantiu proteção, desvinculada de contribuição à seguridade social, por meio da assistência social garantindo acesso a quem dela necessitar. O art. 203, inciso I estabeleceu “proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” e em seu inciso V “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988). O Benefício de Prestação Continuada substituiu a Renda Mensal Vitalícia mencionada anteriormente.

O capítulo que trata da Ordem Social especificamente das questões da família, da criança, do adolescente e do idoso estabelece nos art. 229 e 230 que os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade. Assim como, que deve ser responsabilidade da família, da sociedade e do Estado amparar as pessoas idosas e assegurar sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

O art. 230 estabelece ainda que os programas de cuidados de idosos deverão ser realizados preferencialmente em seus lares, evitando assim a institucionalização de pessoas idosas em espaços asilares e de longa permanência, assim como, ampliou para todo o território nacional a gratuidade nos transportes coletivos urbanos de pessoas com 65 anos de idade ou mais, iniciativa esta que já vinha sendo experimentada em alguns municípios ao longo da década de 1980.

Destaca-se ainda à proibição de diferenças de salário, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil estabelecida no art. 7º no capítulo relacionado ao Direitos Sociais. Contudo, Camarano (2016) chama atenção ao fato de a aposentadoria compulsória continuar presente nos regimes de previdência tanto dos servidores públicos quanto dos privados, “caracterizando uma discriminação em relação à população com idade mais avançada”.

No decorrer da década de 1990 aconteceram as regulamentações das políticas setoriais de proteção a pessoa idosa. Merecem destaque os Planos de Custeio e de Benefícios da Previdência Social em 1991, que dentre outras questões definiu um salário mínimo como piso para os benefícios da seguridade social.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993, que regulamentou a concessão do Benefício de Prestação Continuada - BPC devido às pessoas, inicialmente com idade igual ou superior a 70 anos e atualmente às pessoas com 65 anos ou mais pertencentes, com renda familiar mensal cuja per capita seja inferior a um quarto do

salário mínimo. A LOAS possibilitou a estruturação da política de assistência social a partir de sua descentralização e da participação social e estabeleceu programas e projetos de atenção ao idoso alinhando corresponsabilidades nas três esferas de governo.

Outro destaque durante a década de 1990 foram as iniciativas adotadas pela ONU, que em 1991 durante Assembleia Geral instituiu os Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas, ocasião em que foram detalhados 18 direitos visando encorajar governos a adotarem tais princípios em seus programas nacionais. Em 1999 com o objetivo de dar maior visibilidade à temática do envelhecimento a ONU declarou o Ano Internacional das Pessoas Idosas.

Chiarelli e Batistoni (2022) destacaram que a década de 1990 também foi marcada pelos primeiros estudos populacionais brasileiros sobre envelhecimento, dentre esses o Projeto Epidoso (1991), Projeto Bambuí (1997) e Estudo SABE (1999), enquanto pesquisas pioneiras no país que ainda são frequentemente utilizadas como base no desenvolvimento da agenda científica brasileira.

Como se depreende todo esse cenário nacional e internacional em torno da temática do envelhecimento ofereceu condições sociais e políticas para a aprovação da lei que estabeleceu a Política Nacional do Idoso – PNI. A Lei nº 8.842 publicada em 1994 e regulamentada pelo Decreto nº 1.948 em 1996. Passaremos a seguir a destacar os aspectos que inscrevem a PNI como um marco legal visando assegurar direitos da pessoa idosa, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade como expresso em seu artigo 1º.

2.3 A PNI e o Estatuto da Pessoa Idosa na contribuição para afirmação de direitos.

A PNI foi o primeiro instrumento legal no Brasil, que definiu a idade a partir de 60 anos como critério cronológico para uma pessoa ser considerada idosa, que em 2002 seria recomendado pela Organização Mundial da Saúde - OMS para países em desenvolvimento.

Ressalta-se que em 2002 o lançamento do documento *“Active ageing: a policy framework”* pela Unidade de Envelhecimento e Curso de Vida da OMS contribuiu para a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento em Madrid. Como resultado da Assembleia foi lançado o II

Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento, que pontuou a necessidade de mudanças em termo de atitudes, políticas e práticas para conseguir responder à longevidade do século XXI (Chiarelli e Batistoni, 2022).

O Plano apresentou em seus dezenove artigos recomendações políticas e sociais para que os governos nacionais promovessem a participação ativa de pessoas idosas na

sociedade, bem como, estimulassem a saúde e o bem-estar para todas as idades por meio de ações de promoção, prevenção, atenção, acessibilidade e cuidado.

Dentre as garantias previstas nas políticas setoriais destacaremos as do âmbito da política de assistência social, que foi regulamentada por ordenamentos específicos. A Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, a Política Nacional e o Sistema Único de Assistência Social em 2004 e 2005, respectivamente, que estabeleceu um pacto federativo para sua operacionalização.

A política de assistência social buscou superar o paradigma clientelista e assistencialista que marcou sua construção para afirmar-se como direito a todo cidadão sem qualquer caráter contributivo, com o objetivo de mitigar vulnerabilidades sociais, aqui incluídas as fragilidades de pessoas idosas.

“Em síntese, a política de assistência social é uma proteção social devida pelo Estado a quem dela precisar, independentemente da idade. Ela propõe ultrapassar o nível de responsabilidade individual, familiar e comunitária, além de promover provisões materiais, incentivo a autonomia, inserção social e estímulo à participação. Resta verificar como se dá a sua materialização junto à parcela idosa” (Berzins, Giacomini, Camarano, 2016).

A proteção social prevista no SUAS contou ao longo dos anos com expressiva ampliação de ações e recursos, assim como, com a estruturação de sua rede, com destaque para o Programa de Transferência de Renda Bolsa Familiar e a concessão do Benefício de Prestação Continuada – BPC.

No âmbito do SUAS a partir da aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em 2009, referenciou o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) a ser efetivado nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, que foi anteriormente havia sido um projeto piloto chamado Núcleo de Apoio à Família, cuja experiência avaliada como positiva subsidiou a elaboração do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família.

É no PAIF que as estratégias de acompanhamento de famílias com idosos beneficiários do BPC devem ser efetivadas, com especial atenção aquelas famílias que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social. Por meio do PAIF deve ser garantido o apoio à família no acesso aos serviços socioassistenciais e de saúde, cultura e lazer e educação. Para garantir seus direitos, o PAIF deve promover o desenvolvimento das capacidades das famílias, bem como contribuir para a prevenção de violências e outras formas de violação de direitos.

Dentre os objetivos do serviço está assegurar espaço de encontro para os idosos e encontros intergeracionais de modo a promover a sua convivência familiar e comunitária. Como foco especial nos idosos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; de

famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e com vivências de isolamento social por ausência de acesso a serviços e oportunidades de convívio familiar e comunitário e cujas necessidades, interesses e disponibilidade indiquem a inclusão no serviço.

Outro serviço ofertado pelos CRAS prevista na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, complementar ao PAIF, é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, cujas atividades realizadas por grupos de convivência visam a socialização dos idosos por meio de oficinas de inclusão digital e diversas atividades culturais e de lazer.

Em situações de violações de direitos as famílias serão acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, que é um serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. O PAEFI direciona atenções e orientações para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

Na Proteção Social Especial de Alta Complexidade existe o Serviço de Acolhimento Institucional, pela Tipificação Nacional podem ser Casa-Lar e Abrigo, as chamadas Instituições de Longa Permanência para Idosos - ILPIS, que são definidas para o acolhimento de pessoas idosas com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, independentes e/ou com diversos graus de dependência. A natureza do acolhimento deverá ser provisória e, excepcionalmente, de longa permanência, quando esgotadas todas as possibilidades de autossustento e convívio com os familiares.

As autoras Camarano e Barbosa (2016) defendem que embora as instituições de longa permanência sejam uma das mais antigas modalidades de cuidado do idoso, de caráter não familiar, são ainda comumente associadas a imagens negativas e preconceito. E destacam que essa concepção ocasiona na baixa oferta de instituições de residência para idosos e o pequeno número de idosos que nelas vivem. Apesar da PNI preconizar a priorização do cuidado familiar em detrimento do asilar, aspecto também reforçado pelo Estatuto da Pessoa Idosa, estabelece modalidades de cuidados não familiares, cuja implementação é reduzida e insuficiente para a população idosa brasileira.

A PNI menciona respeito aos direitos da pessoa idosa, mas Camarano (2016) analisa que a lei não estabeleceu a quem caberia a responsabilidade para os promover e defender. Como também não deixou claras as competências no âmbito do sistema de

justiça brasileira em relação às normas a serem aplicadas sobre os direitos da pessoa idosa, normas essas que deveriam ser aplicadas para evitar abusos aos seus direitos, diferentes autores, dentre eles Camarano, ponderam que essas fragilidades na lei motivaram a criação de um sistema jurídico de garantias, com o Estatuto do Idoso em 2003. Ou seja, o Estatuto foi uma resposta à falta de efetividade e não realização de inúmeras medidas de proteção e ações previstas na PNI.

O Estatuto foi resultado de intensa mobilização social. Alcântara (2016) relembra que em 2001 a Câmara dos Deputados constituiu uma comissão especial para tratar do projeto e o movimento social do idoso, com representantes dos cinco fóruns regionais da política nacional do idoso e de outras várias organizações não governamentais (ONGs), que atendem aos idosos em todos os estados brasileiros, participou ativamente dos debates. Em 2003 Campanha da Fraternidade de 2003, realizada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB teve como lema o idoso, ampliando ainda mais os debates em torno do tema da pessoa idosa. Essa mobilização resultou em rica contribuição ao projeto do senador Paulo Paim e após dois anos de tramitação o projeto foi aprovado em outubro de 2003. O Estatuto passou a vigorar a partir de 1o de janeiro de 2004.

Como avanço o Estatuto da Pessoa Idosa estabeleceu o sistema de garantias de direitos formado pelos Conselhos do Idoso; Sistema Único de Saúde (SUS); Sistema Único de Assistência Social (Suas); Vigilância em Saúde; Poder Judiciário; Defensoria Pública; Ministério Público; e Polícia Civil. Autores como Alcântara (2016) defendem que eficiência desse sistema de garantias configuram como uma das possibilidades concretas para a efetividade dos direitos da pessoa idosa.

Embora não seja inovador em vários de seus dispositivos, o Estatuto do Idoso inaugura indubitavelmente uma nova era no reconhecimento dos direitos dos idosos e firmou, de uma vez por todas, o direito à velhice como uma questão social relevante, principalmente no que tange à apropriação pelos idosos do seu reconhecimento como sujeito de direitos (Ribeiro, 2016).

Ribeiro destaca (2016) que o Estatuto do Idoso, enquanto Lei Federal no 10.741/2003 foi criada com o objetivo de regular os direitos das pessoas idosas e a preservação dos direitos fundamentais inerentes a essas pessoas. Estabeleceu esses direitos especificando aqueles já consagrados pela Constituição Federal e pela PNI, tais como: direito à vida, à saúde, à liberdade, à alimentação, à educação, à cidadania, ao transporte, ao trabalho e à habitação. Previu ainda a criação de varas especializadas e exclusivas para o idoso. Em 2006 a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa deliberou sobre a criação de todo um sistema judicial de proteção ao idoso, composto por

varas/juizados, promotorias de Justiça, defensorias públicas e delegacias especializadas na defesa da pessoa idosa.

Podemos ainda salientar que o Estatuto inovou em outros aspectos, como por exemplo, em relação ao transporte ao estabelecer direitos à quota de vagas em estacionamentos públicos e privados (art. 41); assentos reservados nos transportes coletivos urbanos (art. 40); desconto de 50% na aquisição de ingressos para eventos artísticos, culturais e esportivos (art. 23); bem como ao aplicar penalidades para os crimes cometidos especificamente contra a pessoa idosa (Título IV, Dos Crimes, art. 93 a art. 108). Ribeiro (2016) destaca que o Estatuto também inovou no tocante à prioridade de atendimento à saúde junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população (art. 3º, § 1º, VIII), e nos processos judiciais e administrativos (art. 71).

Do ponto de vista jurídico, Camarano (2016) ressalta o Estatuto como marco legal de referência para as normas de proteção ao idoso contra a violência, à medida que prevê normas de natureza civil, criminal e administrativa com o objetivo de prevenir e reprimir a violência perpetrada contra o idoso, bem como, considera como características de uma situação de risco a ação ou omissão da sociedade ou do Estado; falta, omissão ou abuso da família, do curador ou de entidade de atendimento; e condições pessoais.

De uma maneira geral, em todas as situações de violência, o estatuto possibilita a aplicação de medidas de proteção, que são aplicadas pelo juiz ou representante do Ministério Público e visam proteger, amparar e retirar da situação de risco as pessoas idosas (Camarano, 2016).

A autora destaca ainda que o Estatuto da Pessoa Idosa estabelece que o objetivo da lei é regular direitos assegurados, promovendo a ruptura com os paradigmas filantrópicos e securitários, adotando a combinação do paradigma da seguridade com o do envelhecimento ativo (Camarano, 2016). Dessa maneira possibilitou entendimento sobre a descentralização das políticas para o envelhecimento, em que a municipalização da política exerce protagonismo, as chamadas por Faleiros (2016) de municipalidades, e que destaca ainda as conferências nacionais como uma das formas importantes de protagonismo e participação.

Nesse contexto temos destaque para o controle social da política por meio da criação dos conselhos de direitos da pessoa idosa. O Estatuto do Idoso dá nova redação ao art. 7º da PNI ao estabelecer que “Compete aos Conselhos de que trata o art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional da pessoa idosa, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas.” (BRASIL, 1994).

Faleiros (2016) aponta a importância da atuação dos conselhos para intervir nas decisões do Estado e fazer garantir o direito de torná-lo efetivamente coisa pública. No entanto chama atenção para necessidade de intensificar esforços para que essa

participação seja mais expressiva e efetiva, com vistas a ampliar e convergir esforços que envolvam conselhos de outras políticas públicas setoriais.

Na prática, a participação popular ainda é muito tímida. Os idosos de hoje ainda trazem a marca do silêncio imposto pela ditadura, são relativamente pouco contestadores e reivindicativos em seus direitos. Da mesma maneira, os conselhos de idosos são frágeis: estão operacional e paradoxalmente vinculados aos gestores da política pública, a quem deveriam fiscalizar, e agem de modo desarticulado, interna e externamente. Mesmo quando o assunto é de seu total interesse, como as instituições de longa permanência (ILPIS), não interagem com outros conselhos gestores (habitação, assistência social, saúde, direitos das pessoas com deficiências etc.) para incluir este tema e o envelhecimento populacional nas pautas e nas agendas políticas dos gestores. (Faleiros, 2016).

Ao analisar a participação dos conselhos na construção de políticas públicas, Souza (2018) enfatiza que no caso do Brasil, tanto no momento da formulação como no da implementação, a participação da sociedade é requerida. Situa os conselhos enquanto espaços criados para fiscalizar a implementação da política na esfera local, criados com o objetivo de consolidar a jovem democracia brasileira, através do empoderamento (empowerment) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. No entanto, destaca que as avaliações apontam que a existência de conselhos é insuficiente para garantir que os conselheiros exerçam as funções a eles delegadas.

Nessa perspectiva identifica-se a iniciativa a Frente Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa – FFC, que foi criada com o objetivo de fortalecer os Conselhos de Direitos das Pessoas Idosas, promovendo um espaço de formação, de informação e de capacitação. A FFC em 2020 realizou dois diagnósticos nacionais dos conselhos de direitos da pessoa idosa, a partir da necessidade de conhecer a realidade dos Conselhos e aprofundar questões referentes às semelhanças e singularidades de cada região do país, evidenciando desafios e possibilidades de fortalecimento dos Conselhos.

Os diagnósticos além de apontarem um panorama geral da existência e atuação de conselhos nas regiões brasileiras destacaram por meio da escuta dialógica com conselheiros de todo o país aspectos relevantes para o aprimoramento da atuação desses espaços. Identificou-se a necessidade de adequação de alguns conselhos para atender ao princípio da paridade e da publicização de ações, maiores investimentos em capacitações para os conselheiros, dificuldades em instituir Fundos Municipais e captar recursos para potencializar as suas ações, desafios relacionados ao desconhecimento dos conselhos sobre suas funções e sobre o papel do Conselho de Direitos da Pessoa Idosa, além da falta de infraestrutura e recursos necessários para seu pleno funcionamento, e, ainda, dificuldades em articulação entre a sociedade civil organizada e o governo.

Em se tratando da política de saúde as mudanças no perfil demográfico da população exigiram uma reavaliação das ações visando atender as especificidades da velhice. Em 2006 foi instituída a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa – PNSPI por meio da Portaria nº 2.528 de 19/10/2006, que tem por objetivo implantar medidas individuais e coletivas para recuperar, manter e promover a autonomia e a independência da pessoa idosa de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS.

Em 2010 foi instituído o Fundo Nacional do Idoso através da Lei nº 12.213/10 como objetivo de financiar programas e ações para a pessoa idosa, a fim de assegurar direitos sociais e dar condições de promover a autonomia e efetiva participação social dessa parcela da população.

Em 2015 foi aprovada a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos da Pessoa Idosa pelo Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos – OEA com o objetivo de promover, proteger e assegurar em condições de igualdade os direitos humanos e liberdades fundamentais da pessoa idosa para a sua plena inclusão, integração e participação na sociedade (OEA, 2015).

Em 2019 visando desenvolver ações intersetoriais na busca de soluções para a longevidade, duas propostas o Governo Federal apresentou a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (Decreto n.º 9.921, de 18/07/2019) e o Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável (Decreto n.º 10.133, 26/11/2019).

A Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa – EBAPI objetiva estimular as cidades e comunidades a promoverem ações direcionadas ao envelhecimento ativo, saudável, sustentável e cidadão da população, principalmente dos mais vulneráveis, para melhorar as condições de vida da população idosa. Ao total, cinco selos são concedidos progressivamente aos municípios: Adesão; Plano; Bronze; Prata; Ouro.

O Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável tem por objetivo contribuir com a promoção do direito ao envelhecimento ativo e saudável, considerando as especificidades dos entes federativos contemplados, bem como a heterogeneidade presente na velhice. Para tanto, o Programa estimula atividades com a pessoa idosa em quatro campos de ação, a saber: Tecnologia, Educação, Saúde e Mobilidade Física. Essas estratégias se desenvolvem na perspectiva sobre o bom envelhecer, a partir dos conceitos de envelhecimento ativo, saudável, sustentável e cidadão.

Em 2020 a OMS retomou a discussão sobre envelhecimento saudável com o lançamento da Década do Envelhecimento Saudável (2021- 2030), declarada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que convocou a OMS para liderar a implementação durante o período de 2021 a 2030 (Nações Unidas Brasil, 2020), no mesmo período em que

foi decretada pela OMS a pandemia ocasionada pelo Coronavírus Covid-19. A população idosa foi um dos grupos mais impactados pela pandemia, que por diferentes aspectos tornaram essa população extremamente vulnerável aos agravos resultantes da pandemia.

No contexto da pandemia, ou mesmo fora dela, os idosos são um dos grupos mais vulneráveis ao problema em função de um conjunto de motivos, dentre os quais destaca-se a habitual discriminação social ao envelhecimento e a insuficiência de políticas públicas de garantia de seus direitos ou em função da perda de poder aquisitivo das famílias no contexto de crise econômica desencadeada pela pandemia. A maior dependência de terceiros para a realização de suas atividades instrumentais e/ou básicas de vida diária, suas fragilidades com relação à saúde e bem-estar e o reduzido apoio social formal e informal consequentes ao isolamento social também tornam este grupo alvo preferencial das diferentes formas de violência neste momento. (Moraes, 2020).

Em 20121 o Pacto Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa - PNDPI objetiva estabelecer um compromisso formal entre os governos federal, estadual e municipal para implementar as principais políticas públicas direcionadas à promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa. O PNDPI considera, como diretrizes legais para sua implementação, a Política Nacional do Idoso, o Estatuto do Idoso e a Década do Envelhecimento Saudável. Enquanto estratégias prioritárias para o ano de 2021 estão a criação de Conselhos e Fundos da Pessoa Idosa naqueles municípios que ainda não os possuem (MMFDH, 2021c; MMFDH, s/db).

3 Considerações que não encerram o debate.

Obviamente que esse breve ensaio na incursão sobre a construção e reafirmação de direitos da pessoa idosa não esgotará os aspectos inerentes a essa temática. Como pôde-se constatar ao longo da história brasileira muitos foram os avanços em ordenamentos jurídicos e políticos voltados para a cidadania de pessoas idosas.

Contudo, vemos que inúmeros são os desafios que ainda se impõem para que garantias fundamentais sejam plenamente efetivadas. O Brasil que envelhece ainda não reuniu condições de promover o envelhecimento saudável e inclusivo de sua população.

Os recortes aqui destacados apontam direções para pesquisas que possam aprofundar as análises acerca da temática e apontar direções a serem seguidas para o alcance de direitos sociais dessa população. Em especial na Amazônia Paraense que em

suas especificidades regionais tem agravados e potencializados desafios e fragilidades, que obstaculizam a ação pública dos conselhos municipais de direitos da pessoa idosa.

Nessa perspectiva iniciativas como a do Observatório Paraense de Longevidade da Universidade da Amazônia podem incentivar a atuação de pesquisadores, visando a produção científica sob o prisma nas nossas características regionais. O exercício da cidadania acontece no cotidiano e racionalizá-lo poderá apontar caminhos para sua efetivação contribuindo para o fortalecimento de ações públicas na defesa e construção de direitos humanos da população idosa paraense.

REFERÊNCIAS

2º Diagnóstico nacional dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa [recurso eletrônico] / Coordenação: Luciana Amorim de Santana Mota ... [et al.]. – Belo Horizonte: FFC, 2020.

Agência Senado. (2019). Primeira lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos. Edição 57.

Alcântara, A. O. Da política nacional do idoso ao estatuto do idoso: a difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa. In: Alcântara, A. O., Camarano, A. A., & Giacomini, K. C. Política nacional do idoso: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

Brasil. (1923). Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 24 jan.

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.

BRASIL. (1993). Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 8 dez. 1998.

Brasil. (1994). Lei n.º 8.842, de 04 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 jan.

Brasil. (2003). Lei 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out.

Brasil. (2006). Portaria MS n.º 2.528, de 19 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 out.

Brasil. (2010). Lei n.º 12.213 de 20 de janeiro de 2010. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei n.º 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jan.

BRASIL. Orientações Técnicas sobre o PAIF - O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2012. v. 1.

Camarano, A. A. Introdução. In: Alcântara, A. O., Camarano, A. A., & Giacomini, K. C. Política nacional do idoso: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

Chiarelli, T. M. & Batistoni, S. S. T. Trajetória das Políticas Brasileiras para pessoas idosas frente a Década do Envelhecimento Saudável (2021-2030). Revista Kairós-Gerontologia, São Paulo: FACHS/NEPE/PUC-SP, 2022.

Faleiros, Vicente de P. A Política Nacional do Idoso em Questão: passos e impasses na efetivação da cidadania. In: Alcântara, A. O., Camarano, A. A., & Giacomini, K. C. Política nacional do idoso: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

Gonçalves, Rafaela. IBGE: com 14,7% de idosos, população brasileira está mais velha. 22/07/2022. Recuperado em: < [IBGE: com 14,7% de idosos, população brasileira está mais velha - Nacional - Estado de Minas](#)>.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (2021c). Pacto Nacional. Recuperado de: DOI: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa/idosa/pacto-nacional>.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (s/da). Programa Viver: Envelhecimento Ativo e Saudável. Brasília, DF.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (s/db). Pacto Nacional de Implementação dos Direitos da Pessoa Idosa- PNDPI - Compromisso da Década do Envelhecimento 2020 - 2030. Brasília, DF.

Moraes, C. L., Marques, E. S., Ribeiro, A. P., & Souza, E. R. (2020). Violência contra idosos durante a pandemia de Covid-19 no Brasil: contribuições para seu enfrentamento. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(2), 4177-4184. Recuperado de: DOI: 10.1590/1413-812320202510.2.27662020.

Nações Unidas Brasil. (2020). Assembleia Geral da ONU declara 2021-2030 como Década do Envelhecimento Saudável. Recuperado de: DOI: <https://brasil.un.org/pt/br/105264-assembleia-geral-da-onu-declara-2021-2030-como-decada-do-envelhecimento-saudavel>.

Organização dos Estados Americanos. (2015). Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos. Assembleia Geral – Quadragésimo Quinto Período Ordinário de Sessões, Washington, D.C.

Organização Pan-Americana da Saúde. (s/d). Década do Envelhecimento Saudável 2020-2030. Recuperado de: DOI: <https://www.paho.org/pt/decada-do-envelhecimento-saudavel-2020-2030>.

Ribeiro, Paula R. O. A judicialização das políticas públicas: a experiência da central judicial do idoso. In: Alcântara, A. O., Camarano, A. A., & Giacomini, K. C. Política nacional do idoso: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

SOUZA, Celina Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.