POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO - RETROSPECTIVA HISTÓRICA

*Nara da Costa Rodrigues**

1 Introdução

A implantação no Brasil de uma política nacional para as pessoas idosas, é recente, pois data de 1994. O que houve antes, em termos de proteção a esse segmento populacional, consta em alguns artigos do Código Civil (1916), do Código Penal (1940), do Código Eleitoral (1965) e de inúmeros decretos, leis, portarias, que demandaria muito espaço para citá-los.

No ano passado a Câmara dos Deputados de Brasília lançou uma publicação intitulada **Idosos - Legislação**, onde são encontrados todos esses documentos.

Entretanto, devo salientar dois que merecem destaque: a Lei nº 6179 de 1974, que cria a Renda Mensal Vitalícia, através do então Instituto Nacional de Previdência Social - INPS e o segundo documento, de extrema importância, é a Constituição Federal, promulgada em 1988, que contempla as pessoas idosas em seus artigos 14, 40, 201, 203, 229 e 230.

Para sistematizar melhor essa retrospectiva histórica, é necessário fazer um resgate do que aconteceu a partir da década de 70, quando até então todo o trabalho realizado com idosos no Brasil era de cunho caritativo, desenvolvido especialmente por ordens religiosas ou entidades leigas filantrópicas.

Foi no início de 70 que começou a surgir um número significativo de idosos em nossa sociedade, preocupando alguns técnicos da área governamental e do setor privado, o que provocou o despertar dessas pessoas para a questão social do idoso.

A seguir apresentaremos o que surgiu em nível governamental e o que surgiu em nível privado.

* Mestre em Gerontologia Social pela Universidad de Barcelona, Presidente da Associação Nacional de Gerontologia.

2 Programas, Projetos, Atividades, Eventos, Serviços, em nível Governamental

Na década de 70, precisamente no ano de 1976, por inspiração e coordenação do gerontólogo Marcelo Antonio Salgado e com o apoio do então Ministro da Previdência e Assistência Social, Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva, realizaram-se três seminários Regionais, em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza e um Nacional, em Brasília, “. . . buscando um diagnóstico para a questão da velhice em nosso país e apresentar as linhas básicas de uma política de assistência e promoção social do idoso.”

Desses Seminários resultou um acervo de informações sobre a situação do idoso na sociedade brasileira, o qual analisado e organizado pela então Secretaria de Assistência Social, do Ministério, deu origem a um documento, extremamente importante, intitulado: Políticas para a 3ª Idade - Diretrizes Básicas.

Assim o ano de 1976 foi o “. . . marco de uma nova era nas atenções públicas com relação à velhice.” Já no ano anterior, havia surgido o primeiro Programa, em nível nacional, por iniciativa do então INPS. Foi o chamado PAI - Programa de Assistência ao Idoso e que consistia na organização e implementação de grupos de convivência para idosos previdenciários, nos Postos de atendimento desse Instituto.

Esses grupos de convivência continuaram se desenvolvendo, durante dois anos, por todo o Brasil, dentro dessas unidades do INPS.

Com a reforma da Previdência, em 1977, criando-se o SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, o Programa passou para a Fundação Legião Brasileira de Assistência que se tornou responsável pelo atendimento ao idoso em todo o território nacional. Sua atuação era em dois níveis:

a) direto: que se realizava nas suas próprias instalações e com seu pessoal técnico. Naquele ano contava com cerca de 2.000 unidades em todo o Brasil. Eram centros sociais, postos de distribuição de material, alimentos, etc., e os núcleos de voluntariado.

O atendimento às pessoas idosas era feito de duas maneiras:

- de forma individual - concessão de prótese, órtese, documentos, ranchos, etc;

- de forma grupal, nos grupos de convivência (nucleação e manutenção dos grupos);

b) indireto: a LBA - Legião Brasileira de Assistência - realizava convênios com asilos, pagando um per capita x, por um certo número de vagas para idosos, que ela, através de seus técnicos selecionava e os encaminhava aos asilos conveniados, que eram supervisionados por Assistentes Sociais da LBA.

Em 1987, houve uma reestruturação na LBA e o PAI, foi transformado em PAPI - Projeto de Apoio à Pessoa Idosa - integrado ao então programa de “ações complementares de apoio ao cidadão e à família”. O PAPI tinha suas “ações voltadas para as pessoas idosas, visando dar-lhes oportunidades de maior participação em seu meio social e, também, desenvolver a discussão ampla de sua situação como cidadãos, suas reivindicações e direitos, além de valorizar todo o potencial de vivência dentro das comunidades”.

Nessa ocasião os técnicos que trabalhavam nos grupos de convivência, considerando a grande procura dos idosos por esses grupos, sugeriram a parceria com entidades particulares que já estavam atuando com idosos ou que desejavam fazê-lo, no sentido de serem criados aí, novos grupos de convivência. Surge, assim, o Projeto CONVIVER, pelo qual a LBA, passou a pagar um per capita pelos idosos participantes desses novos grupos, que eram supervisionados pelos seus técnicos. A LBA entrava com o dinheiro e a assistência técnica. Dessa forma reduzia o atendimento direto ao idoso e ampliava o indireto. Em 1989, o PRONAV - Programa Nacional de Voluntariado da LBA se propõe, a entregar durante esse ano, 130 centros de convivência para idosos, em todo o território nacional, junto aos quais também seriam construídas creches, estimulando a convivência intergeracional. Foram construídos alguns em determinados Estados.

Em 1990, surge um novo Programa Minha Gente que consistia na construção de conjunto formado por uma creche, uma escola de 1º Grau, uma lavanderia e um lar para idosos. Cada Estado deveria receber dois conjuntos dessa natureza. Não sabemos se esse Programa chegou a ser implantado.

Até aqui, as atividades da LBA como órgão executor da Política para idosos, em nível nacional.

Mas, ainda, em nível nacional, na década de 80, surge no Ministério da Saúde, o Programa da Saúde do Idoso, que concentrava ações na área da promoção da saúde e estímulos ao auto-cuidado. Em 1987 lança um projeto educacional “Viva bem a idade que você tem”, através de um pequeno jornal, objetivando discutir com a população brasileira, os diversos aspectos do envelhecimento. Esse jornalzinho foi extremamente útil e usado como material de estudo, nos grupos de convivência em diversos Estados, durante os quase três anos de sua existência, de julho de 87 à abril de 90.

Em 1989, o Ministério da Saúde, editou As normas para Funcionamento de Instituições Geriátricas, lançadas para todo o Brasil, através da Televisão.

Também na década de 80 a Fundação Roquete Pinto lançou na TV Educativa, o Programa REALIDADE, transmitido aos sábados, às 14 horas, com assuntos referentes a aspetos jurídicos da velhice, aspectos de saúde, cultura, lazer, etc. Estes eram os 3 Programas, em nível governamental em termos nacionais e mais o dos clubes da Maior Idade, iniciativa da EMBRATUR e que são ligados aos órgãos de turismo dos Estados, com a finalidade de incentivar e promover o turismo para as pessoas a IIIª Idade. Já há Associação Estadual, congregando esses clubes e associações regionais. Ultimamente já há a Federação. Atualmente chamam-se Clubes da Melhor Idade.

Em 1990, no dia 05 de outubro, Dia Internacional do Idoso, o então Presidente Fernando Collor, lançou o Projeto VIVÊNCIA, que deveria desenvolver ações na área da saúde, educação, cultura, lazer, promoção e assistência social do idoso e preparação à aposentadoria. Para implementar esse Projeto foi publicada no dia 16 de outubro a Portaria Interministerial nº 252 dos Ministros de Ação Social, da Justiça, da Educação, do Trabalho e da Previdência Social, da Marinha, Exército e Aeronáutica e os Secretários de Governo dos Desportos e da Cultura, instituindo um grupo de trabalho com representantes desses órgãos, que no prazo de 60 dias deveriam apresentar propostas de “política e programas para a 3ª Idade”. Esse prazo foi prorrogado para fevereiro de 1991, quando a comissão apresentou o documento preliminar Política Nacional do Idoso, com o seguinte objetivo geral: “Promover a autonomia, integração e participação efetiva dos idosos na sociedade, para que sejam co-partícipes da consecução dos objetivos e princípios fundamentais da Nação”.

Previu ações referentes:

- à Formação da Opinião Pública;
- ao Trabalho e Previdência Social;
- à Educação, à Saúde, à Habitação;
- à Promoção e Assistência Social, aos Esportes e Lazer;
- à Cultura.

Ainda em outubro de 1990, o Ministério da Ação Social assinou um protocolo de intenção com a Associação Nacional de Gerontologia, para a criação do Banco de Talentos, “visando o aproveitamento de idosos voluntários e portadores dos mais variados conhecimentos, em atividades comunitárias junto a crianças, adolescentes e idosos”. Infelizmente, por questões relativas ao Poder Público isto não funcionou.

E, por último, há mobilização de Universidades Federais em todo o Brasil com os cursos para a IIIª Idade.

Em nível Estadual e Municipal também, especialmente na década de 80 intervêm sobretudo as Secretarias de Saúde e as de Promoção Social ou Bem Estar Social, ou de Trabalho e Ação Social. Há Programas de Saúde, Programas de Atendimento ao Idoso, na área social, em quase todos os Estados. Além disso, eles começaram a organizar os seus Conselhos Estaduais do Idoso, sendo o 1º, o de São Paulo, em 1984; o do Rio Grande do Sul, em 1988, o de Santa Catarina em 1990. Em seguida o do Rio de Janeiro. Hoje já existem Conselhos Estaduais de Idosos, em quase todos os Estados. Começaram, também, a se estruturar os Conselhos Municipais de Idosos e as Prefeituras desenvolvem programas municipais para idosos, com ênfase nos grupos de convivência, muitos ainda do Projeto CONIVER, pelos quais continuaram recebendo per capita, pago pelo MPAS.

3 Programas, Projetos, Atividades, Eventos, Serviços em Nível de Instituições Privadas

Em nível Federal, Estadual e Municipal, há muito o que dizer das entidades privadas. Há inúmeros Serviços, Associações de Idosos, Entidades congregando aposentados, (associações e federações), Centros de Convivência, Grupos de Convivência em paróquias de credos religiosos diferentes, em associações

comunitárias, filantrópicas, etc.

A primeira associação que surgiu foi, no Rio de Janeiro, em 1961, a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia, congregando 40 médicos, em torno do Dr. Roberto Segadas Viana. A partir de 1968, foi descentralizada sob forma de seções estaduais, hoje existentes em quase todos os Estados brasileiros. Em 1979 foi criada a Comissão Especial de Gerontologia Social, hoje, Departamento de Gerontologia Social, conforme mudanças ocorridas no Estatuto em assembléia geral realizada em 24 de julho de 1987, por ocasião da VI Jornada Brasileira de Geriatria e Gerontologia, realizada em Porto Alegre. Entre os objetivos principais da SBGG consta o de “Congregar médicos e outros profissionais de nível superior que no Brasil se interessam pela Geriatria e pela Gerontologia”.

Outra associação importante de âmbito nacional é a Associação Nacional de Gerontologia - ANG -, fundada em outubro de 1985. É uma “. . . entidade técnico-científica de utilidade social, sem fins lucrativos e sem distinção política e religiosa, com autonomia administrativa e financeira, com duração indeterminada”. Sua finalidade precípua é “. . . a melhoria das condições de vida da população idosa brasileira.” Entre os seus objetivos destacamos: desenvolver constante ação política junto a órgãos e instituições públicas e privadas, interpretando as necessidades da população idosa brasileira e reivindicando a adoção de medidas adequadas ao atendimento dos mesmos. Há também a Associação Brasileira de Alzheimer, fundada em 1991, que ajuda aos familiares dos pacientes dessa enfermidade a melhor compreendê-los e a melhor atendê-los.

Entre as entidades não estatais, envolvidas com trabalho junto a idosos, indiscutivelmente a mais destacada é o Departamento Regional do **SESC** de São Paulo,

“... precursor de todas as ações de atenção ao idoso, no país e que ao longo destes últimos anos vem prestando inegável contribuição à causa da velhice, não somente na implantação de novos modelos de atendimento à população idosa, como no aperfeiçoamento de profissionais na área da Gerontologia Social e sensibilização dos diferentes setores da Comunidade para a questão social do envelhecimento.”

O trabalho iniciado em 1963 e desenvolvido através dos centros de convivência, dos grupos de convivência, de Escolas Abertas à IIIª Idade e Programas de Preparação à Aposentadoria, espalha-se, hoje por todo o Estado de São Paulo e serviu de modelo para os demais Departamentos Regionais.

As associações de idosos desenvolveram-se em todo o Brasil, sendo a mais antiga e muito atuante a ACEPI (Associação Cearense Pró Idosos), fundada em 1977. Após, e durante a década de 80, foram surgindo outras como a ASSIPA (Associação dos Idosos do Pará) a ARPI (Associação Riograndense da Pessoa Idosa do Rio Grande do Norte), AMAI (Associação Maranhense de Idosos), Associação de Idosos de Goiás, do Rio Grande do Sul, do Distrito Federal, etc.

Os clubes de serviço, sobretudo o Rotary, com seus grupos de idosos - PROBUS - e realizando jornadas e encontros sobre a questão social do idoso.

E, finalmente, os grupos de convivência que os há por todo o Brasil, com atividades as mais variadas possíveis, sejam de ordem física, desportiva, sócio-culturais, recreativas, turísticas, de produção de algum bem a ser comercializado em função do próprio grupo, atividades filantrópicas, religiosas, etc, etc. São orientados por técnicos, ou estagiários da área social ou por voluntários.

Ainda, a partir da década de 80, surgem os Programas de Preparação à Aposentadoria, desenvolvidos especialmente nas capitais e nas grandes cidades industrializadas. São empresas públicas ou privadas, são as grandes Estatais, Para-Estatais, que constatarem o valor desses Programas, hoje existentes em todo o Brasil, variando de acordo com a estrutura da empresa, seus recursos humanos e materiais. Visam, sempre, orientar, ajudar, apoiar e esclarecer o futuro aposentado, no que diz respeito à nova vida que terá nesse tempo social novo, que é o tempo da aposentadoria esclarecendo-o sobre as mudanças que irá enfrentar de ordem econômica, familiar e psico-social.

Os eventos sobre a questão do idoso, vinham se realizando desde a década de 60 pela SBBG, mas a partir dos meados da década de 70, principalmente na década de 80., foram incontáveis os Congressos, Seminários, Jornadas, Encontros, Fóruns, Cursos rápidos em âmbito nacional, regional, estadual e municipal.

Foi um despertar, uma tomada de consciência no Brasil inteiro de Norte

a Sul, de Leste a Oeste, com centenas de profissionais e milhares de idosos, a estudarem, discutirem, refletirem as questões dos idosos brasileiros. É impossível citar tudo o que houve dessa década até nossos dias.

Em todo esse movimento há algumas instituições que chamam a atenção pelo trabalho que estão realizando em prol da melhor qualidade de vida do idoso brasileiro. Refiro-me às Universidades tanto públicas como privadas (estas em maior número) que abriram suas portas para cursos aos idosos, nas mais diversas áreas, além de atividades práticas, artísticas e culturais como teatro, canto coral, dança, fitoterapia, etc. Em 1999 havia cerca de 150 Universidades trabalhando com idosos. Em algumas Capitais, foi criado, nas Universidades, o curso, em nível de pós-graduação, de Especialização em Gerontologia Social, que tem alcançado grande repercussão.

4 Política Nacional do Idoso - Hoje

Após a realização dos Seminários Regionais, realizados em 1976, pelo MPAS e citados anteriormente, o Governo Federal não se mobilizou para a implantação do programa daí resultante e que dizia respeito às “Diretrizes básicas para a 3ª Idade”. Entretanto as entidades privadas continuaram mobilizadas e foram surgindo inúmeras associações de idosos, das quais já falamos.

Em 1989 a Associação Nacional de Gerontologia realizou três Seminários Regionais, em Goiânia (região Centro-Oeste), em São Luiz do Maranhão (Norte-Nordeste) e Florianópolis (Sul-Sudeste), atualizando informações e propostas levadas ao Seminário O Idoso na Sociedade Atual, realizado em outubro, em Brasília, onde foi elaborado o documento Políticas para a 3ª Idade, nos Anos 90, documento este entregue, em maio de 1990 a então Ministra da Ação Social, Sra. Margarida Procópio, através da Secretária da Secretaria Nacional da Promoção Social - SENPROS - Sra. Flora Liz Spolidoro.

Esse documento foi examinado por um grupo de trabalho, nomeado pelo então Presidente Collor e constituído por representantes de órgãos governamentais e não governamentais, que reunidos a partir de outubro de 1990, deveriam emitir um Parecer em 60 dias.

Esse prazo foi prorrogado, para fevereiro de 1991, quando apresentaram as conclusões do trabalho, sintetizadas no “Plano Preliminar para a Política

Nacional do Idoso”, todo ele baseado no Documento elaborado pela ANG.

Passado algum tempo a SENPROS, solicitou a então Diretora Presidente do Conselho Estadual do Idoso do Rio Grande do Sul e que era, também, a Delegada Estadual da ANG - RS para juntamente com duas funcionárias do SENPROS e dois da antiga LBA redigirem a minuta do Decreto-Lei que disporia sobre a Política Nacional do Idoso e criação do Conselho Nacional do Idoso. Ele foi a origem da Lei 8.842, promulgada a 4 de janeiro de 1994, pelo então Presidente Itamar Franco e regulamentada pelo Decreto 1948, de 3 de julho de 1996, assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Com base na Lei, foi elaborado, por um grupo misto constituído de representantes dos Ministérios e da sociedade Civil, o “Plano Integrado de ação governamental para o desenvolvimento da Política Nacional do Idoso” que prevê ações de nove Ministérios: Saúde, Educação, Previdência, Trabalho, Cultura, Planejamento, Esporte e Lazer, Justiça, Indústria, Comércio e Turismo.

Essa Política começou a ser implantada e implementada nos Estados em 1996. Um de seus instrumentos são os Fóruns Estaduais e Regionais Permanentes da Política Nacional do Idoso - P.N.I. Esses Fóruns já foram implantados em todos os Estados e em todas as regiões. Variam de periodicidade. Podem ser trimestrais ou bimestrais, dependendo das condições de recursos humanos e econômicos dos Estados e as regiões.

Em nível nacional já foram realizados três. O primeiro em Fortaleza, em março de 1997; o segundo em Porto Alegre, em outubro de 1998 e o terceiro em Olinda, Pernambuco, em agosto de 2000.

Recentemente o Ministério da Saúde instituiu um Plano Nacional da Saúde do Idoso enfatizando a vacinação contra o vírus influenza, a pneumonia e tétano, além da cirurgia de cataratas para todas as pessoas de 60 anos ou mais.

5 Conclusão

Como viu-se por esta retrospectiva de Programas, Projetos, Serviços e Ações desenvolvidos em nível governamental e não governamental, muitas coisas foram feitas a partir da década de 70 até nossos dias.

Houve êxitos e fracassos, Programas muito bons e outros medíocres,

Projetos sem execução, Estudos sem continuação, muitos esforços por parte dos técnicos envolvidos em Programas e dos próprios idosos, sem o retorno esperado, causando frustrações e decepções. A própria Lei 8.842 é fruto de todo esse esforço.

Parece-nos que o mais grave é a falta de continuidade dos Programas Governamentais. Elaboram-se Programas, Projetos que, por falta de verbas ou outros motivos não são executados com a rapidez que seria necessário. Nesse ínterim muda o Governo, seja em nível Nacional ou Estadual e esses Programas e Projetos ficam esquecidos. Às vezes, há um novo recomeço e, mais uma vez, por falta de continuidade não funciona. Ainda há um problema mais sério que ocorre, quando os Programas que estão sendo exitosos são interrompidos sem que haja algo para substituí-los. Apenas interrompe-se e os usuários e técnicos ficam se perguntando: o que virá, agora?

Estamos sempre à espera que os Ministérios atuem, o mais depressa possível. E, por que não, nós que trabalhamos no dia-a-dia com idosos? Estamos convictos que temos que ser mais enfáticos, quiçá, mais ousados e trabalharmos em Nível Municipal, nas Políticas Públicas e Privadas de Assistência e Promoção das Pessoas em Geral e, em especial, das pessoas idosas.

Referências

- 1 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Idosos: legislação*, 2ª ed., Brasília, DF: 1999, 138p.
- 2 BRASIL. Lei 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 [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 jan. 1994.
- 3 BRASIL. Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996. Regulamenta a Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras Providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 4 jul. 1996.
- 4 BRASIL. Lei 6179, de 11 de dezembro de 1974. Institui Amparo Previdenciário para Maiores de 70 anos de Idade e para Inválidos, e dá outras Providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil* de 12 dez. 1974. p. 14205, c. 3.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

1 Tipos de colaboração aceita por “Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento”

Trabalhos originais relacionados com a temática do envelhecimento que se enquadrem nas seguintes categorias:

- 1.1 Relatos de pesquisas: investigações baseadas em dados empíricos, utilizando metodologia científica.
- 1.2 Estudos teóricos: análises de construtos teóricos levando ao questionamento referenciais teóricos existentes.
- 1.3 Revisões críticas de literatura relativa a aspectos da temática do envelhecimento.
- 1.4 Entrevistas: com cientistas e profissionais da área.
- 1.5 Relato de experiências de interesse para a intervenção junto a pessoas de terceira idade.
- 1.6. Resenhas.
- 1.7. Notícias.

2 Apreciação pelo Conselho Editorial

- 2.1 Os trabalhos enviados serão apreciados pelo Conselho Editorial, que poderá fazer uso de Consultores *ad hoc*, a seu critério. Os autores serão notificados da aceitação ou recusa de seus artigos. Os originais, mesmo quando não aproveitados, não serão devolvidos.
- 2.2 A identidade dos autores e suas afiliações institucionais não serão informadas aos consultores *ad hoc*.
- 2.3 Pequenas modificações no texto poderão ser feitas pela Comissão Editorial ou pelo Conselho Editorial da Revista. Quando este julgar necessárias modificações substanciais, o autor será notificado e encarregado de fazê-las, devolvendo o trabalho reformulado no prazo máximo de um mês.
- 2.4 O autor principal de cada artigo receberá dois exemplares da revista.

3. Forma de Apresentação dos Manuscritos

- 3.1 Os manuscritos deverão ser encaminhados em três vias datilografadas em espaço duplo, com no máximo 20 laudas e em cópia disquete em Word/Windows.
- 3.2 A apresentação dos trabalhos deverá seguir as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas. Recomenda-se a consulta às normas NBR 10.520/01 - Apresentação de Citações em Documentos; NBR 6024 - Numeração Progressiva das Seções de um Documento; NBR 6023/00 - Referências; NBR 6028 - Resumos; NBR 6022 - Apresentações de Artigos em Publicações Periódicas.