

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
CENTRO DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM SUSTENTABILIDADE**

ANDERSON GONÇALVES

**ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E
SUSTENTABILIDADE: NOVOS DESAFIOS DA
PROTEÇÃO SOCIAL EM CAMPINAS (SP) PÓS 1990**

CAMPINAS
2018

ANDERSON GONÇALVES

**ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E
SUSTENTABILIDADE: NOVOS DESAFIOS DA
PROTEÇÃO SOCIAL EM CAMPINAS (SP) PÓS 1990**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a conclusão do curso de Pós-Graduação em Sustentabilidade, do Centro de Economia e Administração, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientadora: Dra. Bruna Angela Branchi

CAMPINAS
2018

Ficha catalográfica elaborada por Marluce Barbosa – CRB 8/7313
Sistemas de Bibliotecas e Informação – SBI – PUC-Campinas

t332.146.2 Gonçalves, Anderson.

G635e

Envelhecimento populacional e sustentabilidade: novos desafios da proteção social em Campinas (SP) pós 1990 / Anderson Gonçalves. – Campinas: PUC-Campinas, 2018.
116 f.

Orientadora: Bruna Angela Branchi.

Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Economia e Administração, Pós-Graduação em Sustentabilidade.

Inclui bibliografia.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Idosos - Condições sociais. 3. Política social - Campinas (SP). 4. Envelhecimento. 5. Sustentabilidade. I.Branchi, Bruna Angela. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Economia e Administração. Pós-Graduação em Sustentabilidade. III. Título.


CDU – t332.146.2

ANDERSON GONÇALVES


ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E SUSTENTABILIDADE: NOVOS DESAFIOS DA
PROTEÇÃO SOCIAL EM CAMPINAS (SP) PÓS 1990.

Este exemplar corresponde à redação
final da Dissertação de Mestrado em
Sustentabilidade da PUC-Campinas, e
aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 16 de fevereiro de 2018.



Profa. Dra. Bruna Ângela Branchi
(Orientadora- PUC-CAMPINAS)



Prof. Dr. André Pires
(PUC-CAMPINAS)



Prof. Dr. Paulo Sérgio Fracalanza
(UNICAMP)

RESUMO

GONÇALVES, Anderson. *Envelhecimento Populacional e Sustentabilidade: novos desafios para proteção social em Campinas (SP) pós 1990*. 2017. 115 p. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Sustentabilidade - PPGS, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2017.

Esta dissertação visa aplicar o conceito de sustentabilidade na análise da proteção social dirigida aos idosos no Município de Campinas. O envelhecimento da população brasileira tem influenciado diferentes estudos acerca da seguridade social e instrumentalizado argumentos pró-reforma do Estado brasileiro, em especial, a reforma no Sistema de Seguridade Social. Não obstante a relevância desse tema no âmbito nacional, o envelhecimento populacional impõe diferentes desafios para o desenvolvimento sustentável também na esfera local. Diante desta problemática, torna-se necessário resgatar o conceito de sustentabilidade dos argumentos puramente econômicos, trazendo a proteção social como direito inerente ao cidadão idoso. Para tanto, a sustentabilidade precisa ser reconhecida como um “valor” intrínseco à dimensão social, equilibrando a relação desta dimensão com as dimensões econômica e ambiental. O estudo abarca uma revisão bibliográfica acerca da sustentabilidade, partindo do desenvolvimento estritamente econômico até o desenvolvimento sustentável nas suas múltiplas dimensões. Inclui também uma análise da relação entre envelhecimento populacional e conquista de direitos sociais, comparando os dados demográficos do Brasil, do Estado de São Paulo e do Município de Campinas e descrevendo a trajetória da legislação pertinente ao idoso no Brasil. Por fim, apresenta-se uma análise dos serviços e benefícios socioassistenciais voltados à população idosa de Campinas, observando também as interações entre as legislações nacional e municipal. Através da análise qualitativa e quantitativa ficou evidente a incompatibilidade entre o critério de desenvolvimento sustentável na dimensão social e a proteção social realizada aos idosos em Campinas. A pesquisa e a análise documental foram beneficiadas pelas publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), do Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas (NEPO-UNICAMP) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A análise dos serviços e benefícios socioassistenciais se deu a partir dos relatórios de execução anual da política de assistência social em Campinas e pelos dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

PALAVRAS-CHAVE

Cidades sustentáveis. Envelhecimento populacional. Proteção social.

ABSTRACT

GONÇALVES, Anderson. Population Aging and Sustainability: new challenges for social protection in Campinas (SP) post 1990. 2017. 115 p. Dissertation (Master in Sustainability) - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Sustentabilidade - PPGS, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2017.

The aim of this dissertation is to apply the concept of sustainability in the analysis of social protection addressed to the elderly in the Municipality of Campinas. The aging of the Brazilian population is influencing different studies about social protection and providing arguments pro-reform of the Brazilian State, especially a reform in the Social Security System. It is a relevant national issue but population aging also imposes different challenges for sustainable development at the local level. To study this problem, it is necessary to rescue the concept of sustainability from the economic arguments, bringing social protection as an inherent right of the elderly citizen into the discussion. To do so, sustainability must be recognized as an intrinsic "value" to the social dimension, along with the economic and environmental dimensions. The study starts with a literature review on sustainability, from the one-dimensional view of the economic development to sustainable development in its multiple dimensions. Then, the study focuses on the relationship between population aging and conquest of rights, specifically, comparing the demographic data of Brazil, São Paulo State and the Municipality of Campinas, and describing the evolution of the legal framework aimed to the elderly in Brazil. Finally, an analysis of the social assistance services and benefits directed to the elderly population of Campinas is presented, as well as the interaction between national and local legislation. This qualitative and quantitative analysis highlights the incompatibility between the criterion of sustainable development in the social dimension and the social protection for the elderly in Campinas. The documentary research and analysis were benefited from the works published by the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), the Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), the Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas (NEPO-UNICAMP) and from the Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). The analysis of the social assistance services and benefits was possible thanks to the annual report of the social assistance department of Campinas and to the data from the Ministry of Social Development (MDS).

KEY WORDS

Sustainable cities. Population ageing. Social protection.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Esquema teórico da transição demográfica.....	53
Gráfico 2.	Comparativo entre as taxas de fecundidade por unidade federada.....	54
Gráfico 3.	Dinâmica demográfica no Estado de São Paulo (1980 - 2015).....	57
Gráfico 4.	Dinâmica demográfica em Campinas (1980 - 2015).....	57
Gráfico 5.	Taxa de Crescimento demográfico no Estado de São Paulo e no Município de Campinas (1981 - 2016).....	57
Gráfico 6.	Pirâmide etária da população no Brasil em 2000 e 2010.....	59
Gráfico 7.	Pirâmide etária da população em Campinas em 2000 e 2010.....	60
Gráfico 8.	Projeções para a pirâmide etária da população no Brasil em 2020 e 2030.	61
Gráfico 9.	Projeções para a pirâmide etária da população em Campinas em 2020 e 2030.....	61
Gráfico 10.	Pirâmide etária da população no Estado de São Paulo em 2000 e 2010.....	62
Gráfico 11.	Projeções para a pirâmide etária do Estado de São Paulo em 2020 e 2030.....	62
Gráfico 12.	Composição etária e Razão de dependência da população de Campinas entre 1980 e 2050.....	64
Gráfico 13.	Gasto com os serviços da assistência social, por fontes de cofinanciamento, executado pelo Município de Campinas entre 2005 e 2016.....	71
Gráfico 14.	Distribuição das pessoas idosas acolhidas na rede pública, número e percentual, de acordo com as motivações da institucionalização, Campinas, 2011.....	89
Gráfico 15.	Percentual dos idosos institucionalizados, por tempo de permanência no serviço, Campinas, 2011.....	90
Gráfico 16.	Participantes das atividades do PAIF por faixa etária, Campinas, 2011.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Proporção de pessoas vivendo em áreas urbanas entre 1950 e 2000.....	29
Tabela 2.	Projeção comparativa da esperança de vida no Brasil entre 2000 e 2060.....	56
Tabela 3.	Distribuição etária da população brasileira em percentual do total (2000/2010).....	59
Tabela 4.	Distribuição etária da população campineira em percentual do total (2000/2010).....	60
Tabela 5.	Projeções para a distribuição etária da população brasileira em percentual do total (2020/2030).....	61
Tabela 6.	Projeções para a distribuição etária da população campineira em percentual do total (2020/2030).....	61
Tabela 7.	Distribuição etária da população no Estado de São Paulo em percentual do total (2000/2010).....	62
Tabela 8.	Projeção para a Distribuição etária da população no Estado de São Paulo em percentual do total (2020/2030).....	62
Tabela 9.	BPC-LOAS em Campinas: benefícios emitidos e valores nos meses de dezembro entre os anos 2003 e 2015.....	81
Tabela 10.	Projeção Populacional de Campinas e estimativa de idosos vivendo com até 1/4 de Salário Mínimo.....	82
Tabela 11.	Atendimentos mensais ao idoso por tipo de serviço oferecido, Campinas, período entre 2001-2015.....	86
Tabela 12.	Média de atendimentos mensais no PAEFI, em Campinas, nos anos 2011, 2014 e 2015.....	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Cidades Sustentáveis - Consolidação das ações propostas - Agenda 21 Brasileira - Resultado da Consulta Nacional.....	34
Quadro 2.	Síntese da trajetória da política pública nacional dirigida ao idoso.....	47
Quadro 3.	Serviços Assistenciais Nacionalmente Tipificados e Relacionados aos Idosos e suas famílias.....	84
Quadro 4.	Metodologia de atendimento e resultados esperados do Centro de Referência do Idoso – CRI, Campinas.....	93
Quadro 5.	Atendimentos aos idosos realizados pela assistência social no mês de outubro de 2017, Campinas.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

ABVDs = Atividades Básicas de Vida Diária
AG21 = Agenda 21
AIVDs = Atividades Instrumentais de Vida Diária
ANG = Associação Nacional de Gerontologia
ANVISA = Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BPC = Benefício de Prestação Continuada
CNAS = Conselho Nacional de Assistência Social
COBAP = Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
CPDS = Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional
CRAS = Centro de Referência de Assistência Social
CREAS = Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRI = Centro de Referência do Idoso
EA = Educação Ambiental
FMDCA = Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FMPIC = Fundo Municipal da Pessoa Idosa de Campinas
IBGE = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILPI = Instituição de Longa Permanência para Idosos
INPS = Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA = Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS = Lei Orgânica da Assistência Social
MDS = Ministério do Desenvolvimento Social
MMA = Ministério do Meio Ambiente
MPAS = Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS = Ministério da Previdência Social
MS = Ministério da Saúde
NEPO = Núcleo de Estudos de População
NOB-SUAS = Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OCDE = Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OG = Organização Governamental
OGU = Orçamento Geral da União
OMS = Organização Mundial da Saúde
ONG = Organização Não Governamental
ONU = Organização das Nações Unidas
ONU-HABITAT = Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

PAIF = Programa de Atendimento Integral à Família
PBF = Programa Bolsa Família
PEC = Proposta de Emenda à Constituição
PETI = Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PEVI = Programa de Enfrentamento à Violência contra o Idoso
PMI = Política Municipal do Idoso
PNAS = Política Nacional de Assistência Social
PNI = Política Nacional do Idoso
PUC = Pontifícia Universidade Católica
RD = Razão de Dependência
RMC = Região Metropolitana de Campinas
RMV = Renda Mensal Vitalícia
SCFV = Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SDH-PR = Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEADE = Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SESC = Serviço Social do Comércio
SESF = Serviço Especializado de Proteção à Família
SIGM = Sistema Integrado de Governança Municipal
SMCAIS = Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social
SP = Estado de São Paulo
SUAS = Sistema Único de Assistência Social
WCED = *World Commission on Environment and Development*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. O CAMINHO PARA A SUSTENTABILIDADE NA ESFERA LOCAL	9
1.1. Do Desenvolvimento Econômico à Sustentabilidade	11
1.2. Cidades Sustentáveis no Brasil: a sustentabilidade na agenda local	27
2. A PROBLEMÁTICA ENTRE POLÍTICA PÚBLICA E DINÂMICA DEMOGRÁFICA NA PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE	40
2.1. A Dinâmica Social e as mudanças na Política Pública para População Idosa	41
2.2. Dinâmica Demográfica no Brasil e em Campinas (SP): dados empíricos e projeções para o cenário demográfico	52
3. A PROTEÇÃO SOCIAL DIRIGIDA AOS IDOSOS EM CAMPINAS	69
3.1. A legislação referente aos idosos em Campinas	72
3.2. Os benefícios socioassistenciais e os idosos em Campinas	78
3.3. Os serviços socioassistenciais e os idosos em Campinas	83
3.3.1. O Serviço de Proteção Integral à Família	94
3.3.2. O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos	97
3.3.3. Análise comparativa dos atendimentos nos serviços socioassistenciais	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS	108

INTRODUÇÃO

A palavra sustentabilidade tem diferentes significados e níveis de aplicação, podendo ser utilizada como noção, conceito, objetivo ou um valor. A noção de sustentabilidade deriva dos conflitos identificados na relação entre o crescimento econômico e a preservação ambiental. Deste conflito entre a dimensão econômica e a dimensão ambiental surgiu a necessidade de mudar o entendimento sobre o conceito de desenvolvimento.

O desenvolvimento com vistas ao equilíbrio entre economia e meio ambiente natural também combinou a dimensão social e seu aspecto intergeracional para, só então, tornar-se desenvolvimento sustentável. Com isso, o desenvolvimento no período presente não poderia comprometer a capacidade de desenvolvimento das futuras gerações (WCED, 1987).

Essa preocupação com as futuras gerações devolve uma nova questão para a busca pela sustentabilidade ainda no período presente: como estão distribuídas as oportunidades de desenvolvimento na sociedade? Para responder esse questionamento é necessário compreender a sustentabilidade também como um valor, pois sua dimensão social ultrapassa os limites quantitativos de análise sobre economia e meio ambiente natural e manifesta a urgência em prover o mínimo de proteção social para a dignidade humana.

Diante disso, compreende-se que o conceito de sustentabilidade provém da busca por uma nova perspectiva para o desenvolvimento (NASCIMENTO, 2012). E quando esse conceito é utilizado como forma de melhorar a qualidade de vida dos povos, por exemplo, para a igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais, tem-se a sustentabilidade como um valor intrínseco à dimensão social (SACHS, 2009; VEIGA, 2014).

A mudança no conhecimento teórico da noção de sustentabilidade ocorreu em meio aos conflitos e acordos firmados nas assembleias da Organização das Nações Unidas (ONU). Desse modo, a discussão sobre sustentabilidade foi incorporada na definição e redefinição da agenda global de desenvolvimento sustentável. Esta agenda em permanente construção materializa-se em documentos de relevância histórica, aprovados durante a realização de diferentes conferências da ONU.

Essa discussão global também mostra a importância dos desafios locais, isto é, para a necessidade de sustentabilidade nas cidades. Com isso, o crescimento populacional nos grandes centros urbanos foi visto como a primeira causa de

insustentabilidade local. No último quarto do Século XX, os desequilíbrios entre infraestrutura urbana e crescimento demográfico sinalizavam para o agravamento da crise nas grandes cidades, em especial, aquelas localizadas nos países do chamado Terceiro Mundo (ONU, 1976). Nesse cenário político de apreensão internacional, diante do aumento populacional e a conseqüente pressão sobre os recursos naturais, a discussão sobre sustentabilidade apresentava exigências para as esferas de governo nacional e local.

No Brasil, o ritmo de crescimento demográfico mudou rapidamente: a urbanização acelerada foi sucedida por reduções acentuadas nas taxas de fecundidade e aumento da expectativa de vida. As famílias se reorganizaram e passaram a constituir-se de poucos membros, reduzindo o número de filhos e aumentando a participação relativa de adultos e idosos na sua composição (CAMARANO, 2004; BORGES; CAMPOS, 2015; SIMOES, 2016).

A mudança nos níveis demográficos, em especial, o crescimento populacional, deixou de ser o ponto central da discussão sobre sustentabilidade nas cidades (WCED, 1987; MMA, 2004a). Por outro lado, os padrões demográficos passam a influenciar novas discussões sobre o caminho para cidades sustentáveis. Em outras palavras, a relação entre sustentabilidade e população nas cidades não é mais uma questão puramente quantitativa, pois o ritmo acelerado de crescimento populacional foi somado à celeridade no processo de envelhecimento e, assim, coexistindo questões quantitativas e qualitativas para a formulação de políticas sociais.

Considerando essas mudanças no perfil etário da população, a discussão brasileira acerca da sustentabilidade propõe novos desafios às diferentes esferas de governo. Demanda-se uma nova agenda de desenvolvimento sustentável, isto porque o aumento do número relativo de idosos na sociedade determina a demanda por novas políticas públicas e provoca dúvidas quanto à preservação da oferta das políticas sociais vigentes. A questão é saber de que forma o desenvolvimento sustentável pode ser compatibilizado com o processo de envelhecimento demográfico e qual o papel das políticas públicas diante destas transformações.

No âmbito nacional, a projeção de aumento da proporção de idosos na população tem fundamentado discussões acerca da sustentabilidade do Sistema de Seguridade Social. Os argumentos econômicos ocupam o centro da discussão e fornecem os elementos quantitativos necessários para justificar a reforma no

Sistema de Previdência Social. O aumento da expectativa de vida e a tendência de redução da população potencialmente ativa constituem a estrutura argumentativa em favor da ampliação do tempo de contribuição dos trabalhadores à Previdência Social.

Não obstante à relevância da questão previdenciária no Brasil, por se tratar de uma das maiores despesas do Estado, a questão da sustentabilidade precisa considerar também aquelas mutações na demanda por serviços públicos que surgirão em decorrência do envelhecimento da população, bem como o potencial do Estado em construir uma nova agenda de desenvolvimento do sistema socioeconômico urbano (CAMARANO, 2004).

Desde a elaboração da Agenda 21 (AG21) brasileira, a transição demográfica representa um fator de importância para a definição da agenda de desenvolvimento sustentável para as cidades. As projeções demográficas ocasionam discussões acerca do crescimento na demanda por serviços públicos e privados dirigidos à população idosa, bem como da possibilidade de conflito intergeracional para acesso a estes recursos (MMA, 2004a).

O aumento na expectativa de vida dos idosos e o aumento relativo de sua participação na sociedade provocam também a diversificação das características do idoso na cidade, ou seja, os idosos compõem um grupo etário cada vez mais heterogêneo. Então, a demanda por produtos e serviços voltados aos idosos tanto cresce como se diversifica. Com isso, à luz do desenvolvimento sustentável, o Estado brasileiro poderá reorientar políticas públicas voltadas à proliferação do “novo idoso”, mais ativo e integrado à sociedade (CAMARANO, 2004).

Além disso, a sustentabilidade na dimensão social deve contribuir para a preservação da proteção social voltada aos idosos em situação de vulnerabilidade. As demandas por serviços e benefícios socioassistenciais devem ser analisadas à luz da sustentabilidade reconhecida como um valor, isto é, garantindo a oferta de mínimos sociais necessários à vida digna. É sobre estas demandas por proteção social aos idosos que se insere a discussão proposta nesta dissertação.

Esta dissertação apresenta um estudo de caso (GERHARDT; SILVEIRA, 2009) dos fenômenos demográficos e analisa sua relação com a execução da proteção social aos idosos em Campinas (SP). O estudo abarca dados qualitativos e quantitativos acerca da população, da legislação pertinente ao idoso e da proteção social oferecida no âmbito da política de assistência social.

O estudo buscou aplicar o conceito de sustentabilidade na análise da proteção social dirigida aos idosos no Município de Campinas¹. Para tanto, sua elaboração foi orientada pelas seguintes questões: Em que medida a sustentabilidade pode contribuir na discussão sobre o envelhecimento populacional e a proteção social no âmbito municipal? A proteção social voltada aos idosos em Campinas é compatível com os valores da sustentabilidade na sua dimensão social?

Este trabalho pode ser justificado por meio de três aspectos mais relevantes: pela necessidade de discussão das políticas locais diante do processo de envelhecimento; pelo reconhecimento das condições de desigualdade social em Campinas e da consequente demanda por proteção social; pela necessidade de sustentabilidade como um valor que ultrapassa a questão entre equilíbrio fiscal do Estado e envelhecimento populacional.

Segundo dados da Fundação SEADE (2017a), o Município de Campinas tem o maior número absoluto de idosos dentre os municípios do interior do Estado de São Paulo. Em 2015, eram aproximadamente 160 mil idosos em Campinas, representando 14,1% da população total. Estima-se que a população total deve aumentar 5,8% entre 2015 e 2050, passando de 1.134.546 habitantes para 1.200.940, respectivamente. Nesse mesmo período, as projeções de envelhecimento demográfico estimam um crescimento de 142,6% da população com 60 anos ou mais em Campinas. Isso significa que a população idosa será de 388.105 em 2050, mais do que o dobro do mesmo recorte etário em 2015 (SEADE, 2017b).

O trabalho de atualização do atlas “Campinas Metropolitana: diversidades socioespaciais”, elaborado pelo Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas, confirma a tendência de generalização no processo de

¹ Com uma população estimada em mais de 1,1 milhão de habitantes (IBGE, 2016), o Município de Campinas é sede de sua região metropolitana, isto é, da Região Metropolitana de Campinas (RMC). Além de ser um centro populacional importante no cenário nacional, Campinas integra-se ao grupo de cidades reconhecidas como Capitais Regionais, isto devido à infraestrutura de serviços avançados disponíveis em seu território. "(...) A propósito, Campinas (SP) lidera o grupamento com 8,4% das unidades de empresas de serviços avançados (4.365 endereços) (...)" (IBGE, 2007, p. 110).

Os equipamentos de infraestrutura que sustentam a rede de serviços em Campinas estão classificados em diferentes segmentos, sendo que os principais são: os institutos de pesquisa e os centros de inovação tecnológica; as instituições de ensino superior; os serviços de saúde; os diferentes modais de transporte, rodoviário e aéreo, inclusive com conectividade internacional; os serviços de hotelaria, comércio, logística, finanças; e os centros para realização de eventos (CAMPINAS, 2010).

envelhecimento da população em Campinas. Esta generalização do envelhecimento populacional é decorrente da queda na taxa de fecundidade em todas as regiões do município, inclusive nas áreas periféricas e com maior vulnerabilidade socioeconômica. Assim, diferente da distribuição etária observada até 2010, o aumento do número de idosos deixará de ser uma característica restrita às áreas centrais (e mais ricas) do Município de Campinas (CUNHA; FALCÃO, 2017).

Essa transformação no padrão populacional apresenta novas questões para a formulação de políticas públicas de competência municipal, seja para a promoção da qualidade de vida da população idosa futura, seja para qualificar o atendimento da população que já está idosa. Nesse sentido, a rede de serviços públicos voltada aos idosos pode ser planejada para acompanhar as mudanças populacionais com sustentabilidade.

A relevância desta temática local está em consonância com o desenvolvimento sustentável. Portanto, esta dissertação busca contribuir para a compreensão da sustentabilidade como um valor da agenda de desenvolvimento sustentável na sua dimensão social, haja vista a tendência de utilização estrita da palavra sustentabilidade como sinônimo de equilíbrio fiscal. Ressalta-se aqui a sustentabilidade como um valor para promoção da dignidade humana, sobretudo por meio de políticas para proteção social da população com vulnerabilidade.

Como comentado antes, as mudanças na composição da população e a política pública para proteção social se constituem como objetos de análise deste texto, mas é a partir da sustentabilidade que se pretende observar a relação dinâmica entre o envelhecimento populacional e a execução da política de assistência social, em particular, na oferta de benefícios e serviços socioassistenciais voltados aos idosos em Campinas. Por esse motivo a dissertação foi dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo apresenta uma revisão bibliográfica acerca da origem e a aplicação dos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável no âmbito local. Esse capítulo foi subdividido em duas seções: uma para discorrer sobre a mudança no conceito de desenvolvimento, desde sua origem fundamentalmente econômica até o surgimento do desenvolvimento sustentável; e outra para discutir a abordagem do conceito de cidades sustentáveis no Brasil e a relevância das decisões na esfera local para a sustentabilidade global. Isso porque a execução de políticas públicas de âmbito municipal pode refletir uma agenda de

desenvolvimento sustentável com vistas ao cumprimento dos objetivos e preservação de valores inerentes à sustentabilidade global.

Após discorrer a respeito das principais correntes teóricas que buscaram explicar o conceito de sustentabilidade, optou-se por empregar as definições consagradas pela AG21 brasileira: a sustentabilidade ampliada e progressiva; bem como os critérios de sustentabilidade parcial descritos por Sachs (2009); e a sustentabilidade como um valor segundo Veiga (2014), neste caso, o “valor” sustentabilidade para o desenvolvimento municipal na sua dimensão social. Isso porque o fenômeno de envelhecimento da população ocorre concomitante às condições de desigualdade e vulnerabilidade socioeconômica de parte dos idosos em Campinas.

Na segunda seção do primeiro capítulo, em virtude da amplitude da problemática sobre cidades sustentáveis, foi explorada a aplicação do conceito de cidades sustentáveis a partir da análise de documentos de organizações oficiais, por exemplo, a AG21 brasileira, permitindo observar a base teórica acumulada e as formas de aplicação do conceito na formulação de políticas públicas de âmbito local.

Por meio de pesquisa documental, o segundo capítulo é centrado nas duas dimensões para a análise da problemática proposta nesta dissertação: a dimensão demográfica e a dimensão das políticas públicas aos idosos. Essas duas dimensões são dinâmicas e possuem uma relação entre si. Para tanto, o capítulo também foi subdividido em duas seções. A primeira seção discorre sobre as políticas públicas dirigidas aos idosos no Brasil, analisando a trajetória da legislação, as conquistas de direitos constitucionalmente estabelecidos e as ameaças ao Sistema de Seguridade Social. Implicitamente, descreveu-se a interrelação entre as esferas de governo nacional e local, observando o nível de interdependência entre as competências de Estado para a proteção social.

Na segunda seção encontram-se os dados demográficos do Brasil, do Estado de São Paulo e do Município de Campinas. Fez-se uma análise comparativa entre as diferentes esferas para verificar se o envelhecimento populacional é comum a todas e quais as eventuais diferenças na dinâmica demográfica da população de Campinas. Para tanto, utilizou-se de levantamento e sistematização de dados secundários, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e pelo Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas (NEPO-UNICAMP).

No terceiro capítulo, o estudo ficou restrito aos dados empíricos referentes ao Município de Campinas, em específico, à oferta de serviços e benefícios da assistência social para os idosos. Por meio de pesquisa documental, analisou-se a trajetória da legislação municipal desde 1990 e a oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais desde 2001. Com o objetivo de verificar a existência de sustentabilidade progressiva nas previsões legais e na oferta da proteção social, considerou-se a dinâmica demográfica e suas respectivas implicações na demanda por estes serviços.

O terceiro capítulo foi dividido em três seções. A primeira analisa a legislação pertinente ao idoso no âmbito de Campinas e na respectiva competência deste município na execução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para tanto, utilizou-se de pesquisa documental para apreciação da Lei Orgânica do Município de Campinas promulgada em 1990, da Política Municipal do Idoso editada em 2001 e da legislação nacional pertinente ao SUAS, em específico, na definição de competências dos municípios para a proteção social.

A segunda e a terceira seção discorrem a respeito dos benefícios e serviços socioassistenciais, respectivamente. Na segunda seção são apresentadas as seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e suas respectivas relações com os tipos de proteção social. Sucessivamente, analisa-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), considerando sua relação com a segurança de sobrevivência; relacionando a série histórica do número de beneficiários e a população idosa total; e estimando o crescimento da demanda pelo benefício durante o processo de envelhecimento populacional, haja vista a condição de desigualdade socioeconômica observável entre a população idosa.

Na terceira seção são apresentados os serviços previstos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais que possuem relação direta com o idoso. Além disso, são descritos os serviços e programas executados em Campinas que precedem a tipificação nacional, isto é, aqueles serviços e programas municipais voltados aos idosos e realizados antes de novembro de 2009.

Além da descrição qualitativa do tipo de proteção, do nível de complexidade e dos objetivos de cada serviço, foi feita uma análise quantitativa do número de atendimentos mensais. Para os serviços da proteção social básica, a análise quantitativa comparou o número médio de idosos atendidos ao mês com a demanda prioritária, isto é, o número de idosos com o BPC. Buscou-se verificar o percentual

do público idoso prioritário que estava sendo atendido nos serviços socioassistenciais da proteção social básica, a diversificação na oferta destes serviços e a variação no número de idosos atendidos mensalmente.

Os serviços da proteção social especial foram analisados nos dois níveis de complexidade, média e alta. Mas, a falta de dados sobre a demanda por estes serviços, a descontinuidade de programas municipais específicos para idosos e a omissão de dados relativos ao atendimento dos idosos nos relatórios de execução da política de assistência social em Campinas impossibilitaram uma análise quantitativa satisfatória.

Além da análise qualitativa com as principais características de cada programa, serviço e benefício, faz-se uma estimativa de crescimento da demanda por proteção social voltada aos idosos, demonstrando a necessidade de maiores investimentos nos serviços socioassistenciais e conflito intergeracional por recursos públicos voltados a proteção social.

1. O CAMINHO PARA A SUSTENTABILIDADE NA ESFERA LOCAL

A origem do termo sustentabilidade está apoiada no significado de outro conceito, o desenvolvimento sustentável. Trata-se de qualificar e perseguir teórica e praticamente a harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos (SACHS, 2009; NASCIMENTO, 2012).

A discussão desse tema surgiu a partir da investigação sobre os desequilíbrios na relação entre a humanidade e o meio ambiente natural. Isso porque o sistema socioeconômico é um recorte da observação humana e possui uma relação de dependência com os ecossistemas. Diante da problemática entre ecossistema natural e sistema socioeconômico, a condição limitada do ecossistema natural conflita com a perspectiva de crescimento econômico ilimitado (DALY, 2004).

Desse modo, entende-se que o sistema socioeconômico precisa ser desenvolvido para equilibrar sua relação com os ecossistemas naturais, superando o paradigma de crescimento ilimitado no uso de recursos naturais. Isso significa que a busca por sustentabilidade nos ecossistemas naturais impõe transformações no sistema dependente, o socioeconômico. Somente com alterações sociais e econômicas alcançar-se-á a sustentabilidade. Diante dessas afirmações, surgem as seguintes questões: como é constituído o sistema socioeconômico? E, como torná-lo sustentável em suas múltiplas dimensões?

O sistema socioeconômico é um conjunto organizado de relações sociais e produtivas necessárias à vida humana de determinada localidade. Na perspectiva da sustentabilidade, o sistema é melhor compreendido dividindo-se em dimensões, quais sejam, cultural, econômica, política (nacional e internacional), social e territorial. Isso porque se considera a relevância na heterogeneidade dos povos (SACHS, 2009; MMA, 2004b).

O reconhecimento dos efeitos predatórios da ação humana sobre os recursos naturais ensejou a busca por novas formas de desenvolvimento. A trajetória da humanidade rumo ao desenvolvimento sustentável apresentou-se como um processo complexo, tal como as múltiplas relações sociais humanas e sua dependência para com o meio ambiente (SACHS, 2009).

O agrupamento das relações sociais, com seus respectivos efeitos no meio ambiente, permitiu a identificação de diferentes dimensões da sustentabilidade, facilitando a compreensão sobre problemas presentes em um sistema

interdependente, constituído pelas seguintes dimensões: econômica, social, ambiental, ecológica, territorial, política, cultural. Essa observação abrangente, que permite identificar a possibilidade de desenvolvimento sustentável em diversas dimensões da vida, é chamada sustentabilidade ampliada (MMA, 2004b).

Na impossibilidade de mudança simultânea e generalizada das relações sociais, surgiram propostas de sustentabilidade parcial, ou seja, divisão de objetivos conforme cada dimensão da sustentabilidade. A busca desses objetivos depende do avanço gradual nas rodadas de negociação política. Durante a formulação da Agenda 21 brasileira, esse processo de discussão para definição de agendas do desenvolvimento sustentável recebeu a denominação de sustentabilidade progressiva (MMA, 2004b).

A divisão dimensional do sistema socioeconômico contribui na identificação de diferentes objetivos no caminho para o desenvolvimento sustentável. Na prática, cada dimensão expressa um conjunto de objetivos que cumprem com a sustentabilidade parcial do sistema (SACHS, 2009). Por tal motivo, o sistema socioeconômico possui relações de interdependência entre as suas dimensões, as quais também precisam de mudanças para a sustentabilidade deste sistema (ONU, 2015a).

A sustentabilidade não se restringe ao ponto de equilíbrio na relação entre o sistema socioeconômico e os ecossistemas naturais. Em outras palavras, a sustentabilidade somente pode ser alcançada se forem desenvolvidas as relações internas do sistema socioeconômico. Essas relações devem se desenvolver no sentido de assegurar a qualidade de vida dos povos por meio de algumas condições, isto é, a justiça na distribuição de renda, a igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais, o respeito à tradição cultural regional, a segurança alimentar, a liberdade religiosa e política, a coesão social, o desenvolvimento econômico, etc (SACHS, 2009; ONU, 2015a).

Isso pressupõe uma definição razoável daquilo que se chama de desenvolvimento econômico, equidade social e preservação do meio ambiente. A sustentabilidade, portanto, considera não apenas as restrições quantitativas na relação entre os ecossistemas naturais e sistema socioeconômico, mas também a necessidade de transformações qualitativas na organização deste último sistema.

A necessidade de desenvolver sustentavelmente as relações do sistema socioeconômico exige um melhor reconhecimento da dinâmica desse sistema e de

suas respectivas mutações, bem como das ferramentas de política pública que serão implementadas para equilibrar e desenvolver o sistema ao longo do tempo. Isso porque as relações sociais estão em constante movimento, acompanhando as múltiplas transformações na estrutura do sistema socioeconômico. A alteração nos padrões tecnológicos disponíveis e os novos arranjos familiares são exemplos de mudança na estrutura do sistema socioeconômico (CAMARANO, 2004).

Desse modo, a discussão sobre cidades sustentáveis surge como outro componente da agenda de desenvolvimento sustentável. Assim como no plano macro, as cidades abrigam relações complexas e interdependentes, ou seja, o desenvolvimento rumo a cidades sustentáveis também é constituído de diferentes dimensões.

A correta utilização do conceito sustentabilidade depende de uma análise sobre sua origem. Compreendendo que a perspectiva da sustentabilidade decorre da busca por uma agenda de desenvolvimento sustentável, este capítulo está norteado pelas seguintes questões: como se deu a transição entre o desenvolvimento orientado pela produção de riquezas materiais e o desenvolvimento sustentável? Em que medida a sustentabilidade se relaciona com as ações e políticas públicas de âmbito local? Como a sustentabilidade pode contribuir na definição de uma agenda pública local voltada ao desenvolvimento na dimensão social?

1.1. Do Desenvolvimento Econômico à Sustentabilidade

Mais do que a simples sobrevivência, a humanidade busca progredir a partir do desenvolvimento. O desenvolvimento não remonta o passado, portanto, exige a projeção de possibilidades sobre as ações humanas no futuro. Contudo, conhecer a evolução histórica sobre o conceito de desenvolvimento pode ajudar na busca por aquilo que hoje se chama de desenvolvimento sustentável (NASCIMENTO, 2012).

A problemática conceitual reside na definição daquilo que provisoriamente compreendemos como desenvolvimento. Isso porque ao longo da história as teorias sobre o desenvolvimento constituíram os seguintes paradigmas: I) é possível dividir o desenvolvimento em diferentes dimensões e a dimensão econômica é determinante para as demais; II) o desenvolvimento econômico nos moldes industriais faz parte de um processo natural e linear da evolução social e pode ser generalizado no planeta; III) o crescimento econômico e a contínua prosperidade

material são compatíveis com o desenvolvimento, mesmo que sem a definição de limites na escala de uso dos recursos naturais (ABRAMOVAY, 2012; SACHS, 2009; DALY, 2004; MELLO, 1998; MILL, 1996).

Diante desta problemática conceitual, a sequência desta seção remonta uma evolução histórica do conceito de desenvolvimento, buscando respostas as seguintes questões: como surge o destaque para o desenvolvimento econômico como forma de progresso e quais as limitações desta perspectiva? Como se deu a transição de desenvolvimento econômico para o desenvolvimento sustentável? Qual o significado do conceito de desenvolvimento sustentável?

De modo geral, a palavra desenvolvimento está relacionada com a capacidade de mudança decorrente de determinadas ações antrópicas. Trata-se da busca sistemática e ininterrupta de apresentar justificativa às ações humanas que, para cada período histórico, representam uma determinada ampliação da qualidade e quantidade de vida na terra (JUSTINO, 2010).

O ser humano tem a capacidade de mudar racionalmente sua relação com o meio ambiente e demais seres vivos. A mudança de comportamento humano transforma hábitos sociais, gerando impactos agregados em diversos ecossistemas. Essa capacidade de mudança vai além das relações concretas, pois essas são precedidas de uma mudança de pensamento. O pensamento racional influencia a alteração de comportamentos concretos, que modificam os ecossistemas, que apresenta uma nova realidade ao ser humano, que amplia sua consciência e, novamente, altera parte de seus comportamentos, reiniciando todo o processo (LEITE; SIMON, 2010).

A alteração de práticas humanas decorrente da ampliação de consciência gera melhoria na qualidade de vida. Com efeito, o conceito de desenvolvimento reflete este dinâmico processo de ampliação de consciência, seguido de mudança nas ações humanas, que geram maior qualidade e quantidade de vida da espécie. A ação humana e a mudança dela decorrente são precedidas por inúmeras condicionantes, ou seja, não existe linearidade no processo de desenvolvimento, trata-se de um processo complexo, influenciado por um conjunto de variáveis que promovem a descontinuidade nas relações preexistentes (PEREIRA, 1985).

Na medida em que se ampliou a consciência humana sobre a complexidade sistêmica da vida no planeta, surgiu a compreensão do conceito de desenvolvimento, o qual tem sofrido constantes alterações de significado e

amplitude de aplicação. Em uma linearidade histórica, verifica-se que as transformações políticas e econômicas formaram os primeiros pilares para a compreensão e, posteriormente, da busca por desenvolvimento (MILL, 1996).

As revoluções burguesas criaram o cenário favorável para o surgimento de uma nova forma de organização produtiva. A mudança nas relações entre Estado e sociedade foram para além da questão política, pois a força propulsora da mudança tinha origem na busca por novas relações econômicas. Verifica-se que o período classificado como idade moderna (1453 - 1789) abriu espaço para o surgimento de uma forma acelerada de desenvolvimento. Até mesmo o pessimismo malthusiano decorre da relevância desse período na história da humanidade.

(...) a Revolução Francesa, que, como um cometa resplandecente, parece destinado a infundir nova vida e vigor ou a arrasar e destruir os tímidos habitantes da terra -, tudo isso concorreu para converter muitos homens talentosos à ideia de que nós estamos chegando a uma grande época, com as mais importantes mudanças que, em certa medida, seriam decisivas para a sorte futura da humanidade (MALTHUS, 1996, p. 243).

A revolução industrial — que compreende o final da idade moderna e início da contemporaneidade — trouxe consigo a possibilidade de solução do histórico problema de escassez. Afinal, elevou os níveis de produtividade por unidade de trabalho, ou seja, tornou-se possível o aumento da produção com o mesmo número de trabalho despendido. Esta capacidade de ampliar a produção através da técnica apresentou-se como a origem da riqueza das nações e daquilo que posteriormente seria reconhecido como desenvolvimento econômico (FURTADO, 1996).

A sociedade industrial passou então a usufruir de uma massiva abundância material. A partir desta nova forma de organização produtiva, a amplitude do suprimento das necessidades humanas consolidou a industrialização como forma de desenvolvimento. A busca por melhoria na qualidade e quantidade de vida ficou condicionada ao desenvolvimento puramente econômico. Quanto mais indústria, mais produto, emprego e renda, logo, maiores possibilidades de consumo, o qual deveria suprir as necessidades humanas, ampliando a qualidade de vida dessa sociedade (FURTADO, 1996).

Esse processo de desenvolvimento não foi geograficamente generalizado, mas induziu a perspectiva de sua evolução e generalização. Na primeira metade do Século XIX, quando ainda se discutia em termos da economia política, Mill (1996) discorreu sobre aquilo que chamou de influência do progresso da sociedade sobre a

produção e distribuição. De acordo com esse autor, há uma mudança sobre a produção e distribuição que decorre do progresso social. Destaca ainda o papel do avanço científico e o aumento contínuo da segurança da pessoa e da propriedade. Assim, reforça a perspectiva evolucionista linear e natural daquilo que chamava de progresso, como se houvesse um movimento progressista do centro do desenvolvimento para a margem, em uma espécie de contaminação progressiva.

Nos países que lideram o mundo, e em todos os outros, à medida em que entram no raio de influência deles, existe no mínimo um movimento progressivo que continua com pouca interrupção, de um ano para o outro, de uma geração para a outra; um progresso de riqueza, um avanço naquilo que se denomina prosperidade material (MILL, 1996, p. 276).

A prosperidade material mencionada por Mill (1996) é o resultado do desenvolvimento econômico, o qual foi precedido por determinadas condições socialmente estabelecidas. Mas sendo a economia apenas uma fração das relações sociais necessárias à existência humana, o progresso observado por esse autor reforça a discriminação e observação isolada destes fenômenos estudados pela economia. Trata-se, nessa perspectiva, da redução do campo de análise, pois, o conceito de desenvolvimento econômico observa apenas um conjunto de relações sociais, as econômicas.

Portanto, tratar do desenvolvimento econômico é observar apenas um conjunto de mudanças nas relações sociais, as relações sociais de produção. Esse conjunto de relações de caráter econômico está associado às demais relações sociais e naturais, tais como a política, a religião e o meio ambiente. Desse modo, Schumpeter (1982, p.44) afirma que analisar o desenvolvimento econômico é tratar de mudanças muito específicas, presentes em um universo muito mais amplo e complexo.

O desenvolvimento econômico até agora é simplesmente o objetivo da história econômica, que por sua vez é meramente uma parte da história universal, só separada do resto para fins de explicação.

Assim, a análise sobre o desenvolvimento econômico foi viabilizada pela possibilidade de isolar as variáveis que interessam à lógica de funcionamento da produção e consumo. A forma como a sociedade reconhece as relações econômicas existentes é de suma importância para a posterior definição do que se entende por desenvolvimento econômico.

Para Schumpeter (1982), que tomou como ponto de partida a economia representada pelo fluxo circular, o desenvolvimento econômico é um fenômeno capaz de alterar o processo produtivo de modo descontínuo. Esse fenômeno deve estar relacionado com a produção de forma endógena, ou seja, deve ser um fato espontâneo da produção, e não ser decorrente de “(...) dados não-sociais (condições naturais) ou não-econômicos (aqui se incluem os efeitos da guerra, as mudanças na política comercial, social ou econômica), ou no gosto dos consumidores (...)” (Schumpeter, 1982, p. 46).

Nesse sentido, o desenvolvimento econômico não poderia ser confundido com alterações sociais ou naturais. A economia está permanentemente se adaptando às condições sociais e naturais disponíveis, mas essa adaptação não é objeto de estudo quando estamos nos referindo ao desenvolvimento econômico apresentado por Schumpeter (1982, p.47), conforme segue:

O desenvolvimento, no sentido em que o tomamos, é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente. Nossa teoria do desenvolvimento não é nada mais do que um modo de tratar esse fenômeno e os processos a ele inerentes.

Considerando que o esforço de Schumpeter (1982) serviu para estruturar a defesa do papel da inovação para com o desenvolvimento econômico, torna-se compreensível que esse autor tenha restringido sua atenção aos dados endógenos da produção, desconsiderando a possibilidade de o desenvolvimento econômico ocorrer através de mecanismos externos ao interesse dos produtores. Contudo, a espontaneidade no processo de inovação do setor produtivo e o posterior desenvolvimento econômico não se mostraram como uma realidade presente em todas as economias. Ao contrário, os dados não-econômicos, principalmente as políticas industriais dos estados nacionais, tiveram relevante papel na criação de condições para a promoção do desenvolvimento econômico (FURTADO, 1996).

Esta perspectiva evolucionista de avanço contínuo de uma determinada sociedade, o qual permite criar condições políticas e econômicas para o desenvolvimento endógeno das relações sociais de produção, não revela a real desigualdade imposta pela lógica do sistema capitalista. A isolada compreensão do processo de desenvolvimento econômico pode induzir ao erro, pois faz crer que,

caso criadas determinadas condicionantes, o processo de desenvolvimento econômico torna-se natural.

Assim, quando o desenvolvimento econômico é observado a partir de sua evolução histórica, pode conduzir à falsa ideia de linearidade das relações sociais. Em outras palavras, a perspectiva histórica pode fundamentar a identificação de um modelo de desenvolvimento teórico que, observado e comprovado por meio de dados empíricos em determinada economia, se apresentaria como possibilidade de desenvolvimento para qualquer outra, desde que criadas as condicionalidades historicamente registradas. Além disso, existe uma tendência de maior difusão dos fatos históricos — e dos seus respectivos modelos — a partir das experiências de sucesso. Com isso, se faz necessária a desvinculação do desenvolvimento econômico como resultado histórico linear e natural, bem como a rejeição de modelos previamente estabelecidos (MELLO, 1998).

A espera pela espontaneidade do processo de inovação e o possível salto de desenvolvimento econômico não se mostraram viáveis em uma economia globalmente concorrencial. Desse modo, o papel condutor das políticas de Estado foi fundamental para o surgimento de algum nível de desenvolvimento. Isso não descarta a relevância da inovação no processo de desenvolvimento econômico, mas exige a inclusão de variáveis que estavam excluídas no modelo de economia representado pelo fluxo circular. Na visão de Mello (1998), torna-se prudente considerar as condições de desigualdade entre as nações, que impunham barreiras para o surgimento do desenvolvimento econômico de forma espontânea. Essas diferenças podem ser divididas entre econômicas, políticas e tecnológicas.

A compreensão de que o desenvolvimento econômico de determinados países enfrenta barreiras decorrentes de fatos históricos, bem como o reconhecimento da não espontaneidade no processo de transformação produtiva, influenciou a tomada de decisão política em prol do desenvolvimento. Trata-se da atuação direta do Estado na economia, tomando a industrialização como objetivo da política econômica (DRAIBE, 1985).

Diante do interesse dos países subdesenvolvidos em induzir o desenvolvimento econômico por meio do estímulo à industrialização, bem como o reconhecimento mundial sobre os impactos ambientais decorrentes da expansão da indústria, surgiu a preocupação com os limites do planeta frente ao crescimento econômico. Em 1972, o grupo intitulado Clube de Roma publicou o estudo *The*

Limits to Growth. A preocupação com a utilização de recursos naturais e a crescente geração de poluição foram apresentados como fatos limitantes ao desenvolvimento industrial generalizado (FURTADO, 1996; OLIVEIRA, 2012).

Segundo Furtado (1996), que analisou a evolução do capitalismo industrial nas economias desenvolvidas e a forma de inclusão das economias periféricas neste sistema, o desenvolvimento como objetivo das economias subdesenvolvidas é um mito, pois a generalização do consumo nos moldes de economias como a dos Estados Unidos não seria possível a todos, haja vista a limitação de recursos não renováveis e a concentração de renda inerente ao sistema capitalista. Portanto, a limitação para o desenvolvimento dos países pobres não estaria apenas na capacidade de prover os recursos naturais, mas pela própria lógica excludente do sistema capitalista.

Assim surge o reconhecimento de novas barreiras ao desenvolvimento, pois além das desigualdades no processo de industrialização e distribuição da riqueza gerada, a excessiva extração de recursos naturais compromete a capacidade de recomposição da natureza, indispensável para a sobrevivência da espécie. Com isso, novos limites e ameaças à vida foram apresentados para a humanidade. Exigiu-se a revisão do conceito de desenvolvimento, pois os desafios apresentados impuseram mudança no receituário de desenvolvimento guiado apenas pela visão econômica. Foi necessário rever o conceito de desenvolvimento para permitir, por exemplo, a incorporação de dimensões sociais e ambientais como estava ao desenvolvimento puramente econômico.

O desenvolvimento econômico sem observação das variáveis ambientais viabilizou-se temporariamente pela exclusão social, ou seja, foi possível expandir progressivamente o consumo de uma minoria da sociedade por meio da industrialização. Porém, a generalização da economia de necessidades ilimitadas de consumo não se viabiliza em um planeta com capacidade limitada de recursos naturais (ABRAMOVAY, 2012; DALY, 2004).

A mudança na compreensão do conceito de desenvolvimento teve início durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, na cidade de Estocolmo. Houve divergência entre os países sobre a pauta pré-definida. Países desenvolvidos queriam manter a discussão sobre os limites de agressão ao meio ambiente, mas os países pobres entenderam que isso limitaria suas possibilidades crescimento econômico e comprometeria o potencial

desenvolvimento. Esta contraposição dos países pobres partia da ideia de que era preciso superar o subdesenvolvimento para posteriormente discutir a redução de danos ao meio ambiente (SACHS, 2009).

Para Sachs (2009), a Conferência de Estocolmo inseriu a dimensão do meio ambiente na agenda internacional. Mais do que isso, a pauta discutida em 1972 influenciou o pensamento sobre o desenvolvimento ao confrontar o crescimento econômico ilimitado e a capacidade do meio ambiente natural. Nesse sentido, a discussão apresentou desafios que exigiam mudança na forma com que o pensamento científico estava estruturado. A capacidade do homem em dominar a natureza e o progresso técnico como virtude foram colocados em questionamento.

Este embate entre desenvolvimento econômico e meio ambiente influenciou a criação, em 1983, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (*World Commission on Environment and Development - WCED*). Sob a coordenação da primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, a Comissão formulou o relatório “Nosso Futuro Comum”, o qual apresentou um novo conceito sobre desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável. Esse novo conceito foi definido como sendo o “(...) desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (WCED, 1987, p. 16).

A preocupação com a capacidade das gerações futuras em suprir suas próprias necessidades tem relação direta com o esgotamento dos recursos no meio ambiente natural. No entanto, durante essas discussões ambientais de médio e longo prazo, verificou-se que nem mesmo a geração presente mantinha a capacidade de suprir suas próprias necessidades, haja vista a característica de desigualdade distributiva do sistema econômico. Desse modo, surge outro desafio para o conceito de desenvolvimento sustentável, o compromisso da assistência social por meio da ação direta do Estado.

Com o Relatório Brundtland, publicado em 1987, e os resultados obtidos com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, o conceito de desenvolvimento sustentável foi consolidado em âmbito internacional. Além da preocupação com as futuras gerações, a noção sobre desenvolvimento sustentável ampliou o campo de observação sobre os condicionantes para o desenvolvimento. Isso porque o conceito de desenvolvimento sustentável foi estruturado sobre três

pilares: o social, o econômico e o ambiental. Assim, este novo conceito de desenvolvimento apresentou a complexidade existente na interdependência entre o crescimento econômico, a inclusão social e a proteção ambiental (TONI; MELLO, 2013).

Quando assumida a responsabilidade humana para com a efetiva proteção do meio ambiente natural e a inclusão social, surge uma nova questão: o crescimento econômico é compatível com o desenvolvimento sustentável? Não há consenso entre os economistas para a fundamentação de uma única resposta, pois existem ao menos três diferentes perspectivas a esse respeito. Uma delas diz que sim, pois através do crescimento econômico novas tecnologias poderão superar a escassez de recursos naturais. Uma outra aponta para um crescimento que tenha por objetivo a erradicação da pobreza. E a terceira sinaliza para a limitação de recursos e a incompatibilidade entre crescimento e desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2012).

Na primeira corrente teórica estão aqueles que acreditam no crescimento econômico como fator necessário para aliviar a pobreza, bem como na evolução técnica e na busca pela eficiência material e energética dos processos produtivos como resposta à crise ambiental.

Nessa perspectiva, as principais mudanças devem ocorrer em decorrência de avanços tecnológicos, os quais surgem através de investimentos, que crescem na medida em que a escassez de recursos naturais pressiona os custos de produção. Os limites ambientais impactam diretamente o preço dos recursos e criam a necessidade de investimento em novas tecnologias, harmonizando a relação entre crescimento econômico e meio ambiente natural. Conserva-se a crença na mudança dos padrões de consumo e investimento diante de sinalizações de preço. Contudo, não se aceita mudança na racionalidade econômica vigente. Por meio da tecnologia, os limites ambientais estão, portanto, compatíveis com a racionalidade econômica de crescimento ilimitado. Trata-se do crescimento verde, aquele que busca aumentar o produto gerado e, através de mecanismos de mercado, aumentar a eficiência material e energética (ABRAMOVAY, 2012).

Segundo Abramovay (2012) existe um mito por detrás do crescimento verde. O mito de que a expansão generalizada pode permanecer como objetivo econômico. É contra essa ideia que surge o clamor por uma nova economia, estruturada em uma nova racionalidade humana. Essa nova racionalidade apela para a mudança de cultura dos agentes econômicos, pois o desenvolvimento dar-se-ia através da

descontinuidade dos valores herdados de sociedades de superconsumo. Há, portanto, a necessidade de se levar o planeta em consideração para adotar uma postura ética e praticar um padrão de consumo justo e sustentável. Essa visão crítica exige uma mudança de comportamento humano para além das respostas ao preço, portanto, rompe com a solução de mercado e aproxima-se das outras duas correntes teóricas.

Na segunda corrente, o crescimento pode conviver com o desenvolvimento, desde que seja um crescimento que tenha o objetivo de tornar a economia mais equânime e manter a proteção ambiental. De acordo com Sachs (2009), o crescimento econômico desordenado gerou impactos sociais e ecológicos incompatíveis com os valores do desenvolvimento sustentável. Também o crescimento ambientalmente sustentável pode não refletir o desenvolvimento por conviver com a exclusão social e ampliar a concentração de renda e consumo. Assim, somente abandonando o crescimento e assumindo o desenvolvimento como objetivo das ações humanas é possível equilibrar os impactos e atender aos três pilares do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável é o conceito que incorporou valores que transcendem o crescimento econômico, mas não deixa de ser compatível com esse, pois desde a Conferência de Estocolmo,

a rejeição à opção do *crescimento zero* foi ditada por óbvias razões sociais. Dadas as disparidades de receitas entre as nações e no interior delas, a suspensão do crescimento estava fora de questão, pois isso deterioraria ainda mais a já inaceitável situação da maioria pobre. Uma distribuição diferente de propriedade e renda era certamente necessária. Esta era uma tarefa politicamente difícil, mesmo em condições de crescimento relativamente rápido, e provavelmente impossível em sua ausência (SACHS, 2009, p. 52)

Sachs (2009) explica que o conceito de desenvolvimento sustentável é compatível com o crescimento econômico, desde que em favor das populações locais e estabelecido para um aproveitamento racional e estratégico da natureza. O crescimento deixa de ser a variável determinante e torna-se mais um componente do desenvolvimento sustentável. Esta perspectiva conciliadora leva em consideração a dificuldade política em reconhecer os limites dos ecossistemas.

A terceira corrente teórica está no extremo oposto ao da primeira, porque na visão de Daly (2004) o termo desenvolvimento sustentável só faz sentido para a ciência econômica se for compreendido como desenvolvimento sem crescimento da base material. O desenvolvimento estaria restrito à melhoria em termos qualitativos e

o crescimento da base econômica física manter-se-ia nulo. Este estado estacionário da base econômica física é dado pela limitação dos ecossistemas em se regenerarem e assimilarem o processamento de matéria-energia.

A melhoria em termos qualitativos estaria refletida nas transformações culturais que uma economia em desenvolvimento é capaz de realizar, tais como o aperfeiçoamento em conhecimento, a eficiência técnica e a sabedoria. Se garantidas essas transformações como forma de desenvolvimento, " (...) a economia de crescimento nulo não é estática – ela está sendo continuamente mantida e renovada como um subsistema de estado estacionário do meio ambiente" (DALY, 2004, p.200).

Abramovay (2012), Daly (2004) e Sachs (2009) concordam com a dificuldade política em reconhecer os limites dos ecossistemas e implementar ações para o desenvolvimento sustentável. Contudo, Daly (2004) é contundente ao reforçar seus argumentos sobre a necessidade de imposição de limites para o crescimento através da definição de uma escala ótima agregada para uso dos ecossistemas em favor da economia. Diante desta ênfase para reconhecimento dos limites, bem como para argumentar contra o termo crescimento sustentável, Daly (2004, p.198) define o desenvolvimento sustentável da seguinte forma:

Desenvolvimento sustentável é uma adaptação cultural feita pela sociedade quando ela se torna consciente da necessidade emergente do crescimento nulo. Até mesmo "crescimento verde" não é sustentável. Há um limite para a população de árvores que a terra pode suportar, assim como há um limite para as populações humanas e de automóveis. Ao nos iludir na crença de que o crescimento é ainda possível e desejável se apenas o rotularmos "sustentável" ou o colorirmos de "verde" apenas retardaremos a transição inevitável e a tornaremos mais dolorosa.

Diante da argumentação sobre crescimento nulo, remonta-se preocupação com a pobreza. De fato, se todos os países fossem ricos a solução para o desenvolvimento sustentável em economias de crescimento zero estaria mais próxima de se conceber. Todavia, a busca constante por crescimento econômico não tem se apresentado como efetiva solução da pobreza, mas sim como sistemática econômica de concentração e centralização (DALY, 2004).

Assumindo-se que o crescimento econômico seja sinônimo de ampliação de riqueza material e que, portanto, a justificativa para o crescimento econômico é a necessidade de superação da pobreza, teremos em aberto as seguintes perguntas: qual o crescimento econômico necessário para aliviar a pobreza no mundo? Qual a

capacidade de regeneração dos ecossistemas diante deste crescimento predefinido? A taxa de crescimento demográfico e uma definição substancial sobre pobreza são variáveis fundamentais para responder essas questões. Entretanto, considerando a capacidade de regeneração dos recursos renováveis, o ritmo de exploração dos recursos não renováveis e o padrão de consumo dos países desenvolvidos, pode-se afirmar que não é possível reproduzir em escala global as condições de vida dos países desenvolvidos (ABRAMOVAY, 2012; DALY, 2004; FURTADO, 1996).

Daly (2004, p. 199), em seus argumentos sobre limites para o crescimento e a relação disso com a pobreza, afirma que o "(...) desenvolvimento sustentável deve ser desenvolvimento sem crescimento – mas com o controle da população e a redistribuição da riqueza – se é para ser um ataque sério à pobreza”.

Com exceção da primeira corrente teórica, a qual sugere otimismo sobre a capacidade tecnológica, as demais apresentam uma séria preocupação com a capacidade política em aceitar as mudanças necessárias ao desenvolvimento sustentável. Com efeito, as transformações necessárias devem acontecer em tempo relativamente curto, haja vista o acelerado potencial destrutivo de um desenvolvimento pautado pelo consumo que transpassa as reais necessidades humanas (ABRAMOVAY, 2012).

Ao reconhecer a importância da política e da mudança cultural para a promoção do desenvolvimento sustentável, Daly (2004) está em consonância com o significado da sustentabilidade descrita por Sachs (2009). O desenvolvimento sustentável incorpora outras dimensões para alcançar a noção de sustentabilidade. Assim, o termo sustentabilidade surge como desdobramento do conceito de desenvolvimento sustentável, ampliando o campo de análise sobre as relações de interdependência nas dimensões afetas à ação humana, especialmente as dimensões social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional.

Segundo Veiga (2014) a sustentabilidade é um valor que emergiu na década de 1980 como contraponto à profecia apocalíptica disseminada por alguns ambientalistas. A sustentabilidade contraria tal profecia, na medida em que admite a possibilidade de conservação e recuperação dos sistemas vitais para o meio ambiente e para a evolução da espécie humana e progresso social.

A consagração da retórica sobre o desenvolvimento sustentável, que deu origem ao valor “sustentabilidade”, exprime uma profunda confiança de que, sim, será possível chegar à governança do sistema Terra, mesmo que ainda seja muito difícil se ter clareza sobre quais serão os caminhos (VEIGA, 2014, p.17).

A sustentabilidade como valor objetivo, que demanda a descoberta de novos caminhos para se alcançar sua prática, não supera a necessidade de desenvolvimento sustentável, o qual está próximo das ações práticas observadas em diferentes dimensões. Em outras palavras, a sustentabilidade pode ser vista como valor único, mas o pragmatismo necessário à prática sustentável está na observação e ação em cada uma de suas dimensões. A sustentabilidade oferece um horizonte de compreensão sistêmica e complexa do planeta, que permite organizar o desenvolvimento de forma sustentável, considerando a interdependência entre as distintas dimensões citadas (VEIGA, 2014; SACHS, 2009).

A noção de sustentabilidade amplia o campo de análise, mas não supera as discussões sobre o desenvolvimento sustentável e suas dimensões. A polissemia existente nos termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável alimentou uma multiplicidade de discursos que, segundo Nascimento e Costa (2010), ora se opõem e noutra se complementam. Lima (2003) alerta para o risco de apropriação indevida do termo sustentabilidade, com a escolha de significados que melhor expressem os interesses particulares de determinado grupo.

No significado fidedigno do termo sustentabilidade foi constituída uma divisão entre aquilo que alguns economistas passaram a discriminar como sustentabilidade fraca ou sustentabilidade forte. Esta sofisticada discussão retoma a necessidade de transformações sociais para além da economia verde, pois a contribuição dos mecanismos de mercado não seria suficiente para uma sustentabilidade forte.

A sustentabilidade fraca é aquela restrita ao aumento da eficiência material. Sua base teórica é a neoclássica e o principal conceito utilizado é o da substituíbilidade entre fatores de produção. A sustentabilidade fraca depende do capital global disponível, o qual é constituído de capital natural (soma de recursos naturais renováveis e não renováveis) e o capital criado pelo homem (tecnológico, intelectual, etc.), sendo possível a substituição entre os capitais através da tecnologia. No limite, admite-se a plena substituição entre capital industrial e natureza. Essa sustentabilidade é compatível com o crescimento econômico, mas

depende da precificação do capital natural e da liberdade para o mercado regular as relações de troca (MUELLER, 2005).

A sustentabilidade forte parte da ideia de que existe uma relação de dependência entre dois sistemas, o socioeconômico e o ecológico (ecossistemas). O sistema socioeconômico é tido como uma variável dependente do ecossistema, pois sem esse último o primeiro não existe. Os ecossistemas assumem o papel de variável independente. Nessa relação, a variável dependente, isto é, o sistema socioeconômico, só pode ter desenvolvimento na medida em que leva em consideração os limites apresentados pela variável independente. Se os ecossistemas formam uma variável finita, a variável dependente não pode crescer de forma ilimitada (LIMA, 2006).

Ao aceitar as premissas da sustentabilidade forte como verdadeiras, somos condicionados a promover mudanças no sistema socioeconômico. Isso significa a implantação de procedimentos reguladores dessa relação, que permitam equilibrar o consumo e a produção de resíduos de acordo com a capacidade dos ecossistemas. Tais mudanças devem ocorrer tanto em nível local quanto global, pois "(...) essa condição indica a existência não apenas de uma forma de sustentabilidade, mas de uma diversidade delas" (LIMA, 2006, p.5).

A diversidade de formas da sustentabilidade não retira seu valor conceitual, apenas permite a compreensão das práticas sustentáveis em distintas dimensões. Não se trata da capacidade humana em fragmentar os problemas buscando compreendê-los de modo parcial (DESCARTES, 1996). Ao contrário, trata-se de uma observação holística das especificidades constantes em um problema sistêmico e complexo (LEFF, 2009).

Sachs (2009) reafirma as três dimensões do desenvolvimento sustentável, o qual tenta harmonizar os objetivos sociais, econômicos e ambientais. Entretanto, esse autor recomenda a busca pela sustentabilidade através da utilização de oito critérios distintos de sustentabilidade parcial, quais sejam sociais, culturais, ecológicos, ambiental, territorial, econômico, política nacional, política internacional. Em síntese, com base em Sachs (2009), trata-se do que segue:

O critério para sustentabilidade social persegue a equidade social através de distribuição de renda, igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais; e possibilidades de trabalho para uma vida digna (SACHS, 2009). Esse critério é norteador para construção da resposta aos questionamentos desta dissertação, ou

seja, a proteção social voltada aos idosos deve ser analisada sob a perspectiva da dignidade humana.

A sustentabilidade cultural preza pelo respeito à tradição local, permitindo inovações de interesse nacional de modo integrado e endógeno; abertura para o mundo sem a perda de identidade regional ou local. Esse critério busca enfrentar a tendência de homogeneização cultural em um mundo globalizado (SACHS, 2009).

A sustentabilidade ecológica defende a preservação da natureza em detrimento da produção e do consumo ilimitados. A sociedade deve, portanto, equilibrar o uso dos recursos renováveis e limitar o uso dos não renováveis. Trata-se do controle da exploração do homem sobre a natureza (SACHS, 2009).

A sustentabilidade ambiental estabelece como critério o respeito e recuperação da capacidade dos ecossistemas naturais em assimilar os efeitos da ação humana. Isso significa a redução da emissão de poluentes e implantação de tecnologias que possam recuperar os espaços afetados pela ação humana (SACHS, 2009).

O critério territorial reflete a preocupação com as cidades. Esse busca a sustentabilidade através do investimento público balanceado entre urbano e rural, bem como da superação das desigualdades inter-regionais; a criação de estratégias para melhorar o ambiente urbano e para o desenvolvimento ambiental nas áreas ecologicamente frágeis. Trata-se da busca pelo equilíbrio das variáveis que permitirão o surgimento de cidades sustentáveis (SACHS, 2009).

No critério econômico, a sustentabilidade é perseguida através do desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; com atenção a oferta de alimentos e capacidade de investimento para inovação. Além disso, a inserção na economia internacional deve ocorrer de forma soberana (SACHS, 2009).

Os critérios para a dimensão política foram divididos em dois blocos, tamanha a complexidade de implementação de ações sustentáveis através das diferentes esferas de poder. Para a sustentabilidade na política nacional buscar-se a coesão social através de um regime democrático que assegure os direitos humanos. O Estado deve desenvolver sua capacidade de implementar projetos de interesse nacional. Na política internacional, a sustentabilidade encontra desafios na mesma proporção dos problemas mundiais, quais sejam as guerras, a falta de cooperação, a desigualdade econômica, o poder do mercado financeiro em detrimento dos

estados nacionais, ausência de um controle mundial sobre os recursos naturais e proteção da diversidade biológica (SACHS, 2009).

Nesse sentido, o papel dos organismos multilaterais é fundamental para uma coesão internacional em prol da sustentabilidade. Sachs (2009) destaca o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) para a condução das tratativas entre os países, tanto para a garantia da paz quanto para a cooperação internacional. Um sistema efetivo de cooperação poderia garantir mais igualdade tecnológica e distributiva do sistema global.

O conhecimento sobre os grandes desafios para a sustentabilidade global pode induzir ao entendimento de que somente as macrodecisões tem as condições de promover mudanças significativas no sistema socioeconômico. De fato, as decisões dos Estados nacionais e das grandes empresas são fundamentais para que haja sustentabilidade. Contudo, os oito critérios de sustentabilidade parcial revelam a importância nas decisões locais para a busca por um desenvolvimento sustentável.

Esse impasse pode ser entendido por duas ordens de posicionamento: um macro, que depende das articulações internacionais provenientes dos acordos gerados nas intensas rodadas de negociações dos grandes encontros; e outro micro, que dependente das nossas ações individuais e cotidianas. Para ilustrar essa afirmativa, utilizamos o jargão bastante difundido: agir local, pensar global (JUSTINO, 2010, p.22).

A compreensão das possibilidades locais de influenciar no desenvolvimento sustentável aproxima os indivíduos de suas responsabilidades. Contudo, o agir local não se restringe à decisão individual, pois requer um reconhecimento dos problemas socioeconômicos e ecossistêmicos locais, quer por sua vez precisam de solução cooperada (JUSTINO, 2010).

Portanto, as decisões individuais serão tão importantes quanto maior for a sinergia entre a comunidade local. As estruturas institucionais de uma cidade podem contribuir na busca pela coesão social. É neste sentido que surge a necessidade de um pacto local, com informações e objetivos claros a todos. Os movimentos sociais, as empresas e o governo local têm papel decisivo na apresentação de programas e projetos que persigam uma cidade sustentável, distribuindo responsabilidades e divulgando os benefícios às gerações presente e futura (MMA, 2003).

1.2. Cidades Sustentáveis no Brasil: a sustentabilidade na agenda local

A noção de cidade sustentável decorre da busca por desenvolvimento sustentável em esfera local. As tentativas de definir o termo cidade sustentável são problematizadas pela polissemia existente na discussão sobre sustentabilidade, bem como pelas relações desse termo com a múltipla dinâmica urbana, que integra desafios de distintas categorias.

A urbanização acelerada e o surgimento de grandes metrópoles desafiam a definição de um limite geográfico para ações e programas sustentáveis, haja vista o aumento da interdependência nas relações entre as cidades. Essa delimitação geográfica, todavia, contribui, em parte, no reconhecimento de problemas e soluções para o desenvolvimento sustentável local ou regional.

Dado a amplitude da problemática, foi explorada a compreensão do conceito de cidades sustentáveis a partir da análise de documentos de organizações oficiais, permitindo observar a base teórica acumulada e as formas de aplicação do conceito na formulação de políticas públicas.

A primeira manifestação global sobre os problemas enfrentados pelas cidades surgiu em janeiro de 1975, por meio da criação da Fundação do Habitat e Assentamentos Humanos das Nações Unidas. Esta estrutura institucional estava subordinada ao Programa Ambiental da Organização das Nações Unidas e tinha o objetivo de fornecer suporte técnico e financeiro aos programas nacionais relacionados com assentamentos humanos (ONU-HABITAT, 2017).

O desafio da urbanização ensejou a realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, também conhecida como Habitat I. O evento ocorreu em 1976, em Vancouver, Canadá. Assim surgiram as primeiras estratégias internacionais para enfrentar os problemas do crescimento urbano, esse conjunto de estratégias constituiu o Plano de Ação Vancouver (ONU, 1976).

Conquanto o Plano de Vancouver não tenha utilizado os termos desenvolvimento sustentável ou cidade sustentável, a forma de tratar dos problemas atinentes ao crescimento demográfico e a urbanização acelerada já continham valores compatíveis com a sustentabilidade. Isso porque o documento foi estruturado a partir de uma visão holística dos problemas locais e buscava o desenvolvimento harmonioso dos assentamentos humanos, propondo ações governamentais que melhorassem a qualidade de vida por meio da redução das desigualdades locais, regionais e, também, entre as áreas rurais e urbanas.

As recomendações do Plano Vancouver (1976) foram estruturadas considerando as relações entre distribuição da população, meio ambiente, atividades econômicas e nível de desenvolvimento. Portanto, foi oferecido um conjunto de políticas nacionais e locais para melhoria dos assentamentos humanos, ampliando a análise sobre a dinâmica demográfica e as infraestruturas urbana e rural disponíveis.

Não obstante, foi no Relatório Brundtland, publicado em 1987, que se inseriu o crescimento das cidades como um desafio para a agenda de desenvolvimento sustentável em escala global. Ao ser abordado como tema de um capítulo, o desafio urbano ganhou relevância na agenda de desenvolvimento sustentável mundial. No documento, essa problemática foi dividida nos seguintes itens: I) o crescimento das cidades; II) o desafio urbano nos países em desenvolvimento; e III) cooperação internacional.

Na formulação do relatório, a WCED priorizou a análise sobre o cenário de descontrole na urbanização das cidades localizadas nos países em desenvolvimento, na época chamados de países do Terceiro Mundo. A explosão demográfica nos grandes centros urbanos constituía a causa de insustentabilidade nas grandes cidades desses países.

Entre 1950 e 1980, cidades latino-americanas e asiáticas, como Cidade do México, Manila, São Paulo, Bogotá, Manágua Seul, Bagdá, Dhaka, Amã, Bombaim, Jacarta, triplicaram ou quadruplicaram suas populações. Na África Subsaariana, algumas cidades aumentaram em mais de sete vezes o tamanho das populações, nesse período de 30 anos (WCED, 1987).

Além disso, foi registrada a preocupação em relação entre os espaços urbano e rural, haja vista que o crescimento do primeiro amplia sua dependência em relação ao segundo, gerando pressão sobre recursos naturais do espaço rural. Nessa perspectiva, o crescimento demográfico nos espaços urbanos expande as áreas de exploração rural e gera incentivo ao uso de tecnologias agrícolas potencialmente nocivas ao meio ambiente natural. No limite, os espaços rurais também são urbanizados, pois passam a demandar novas formas de infraestrutura e uso de materiais para aumento da produtividade.

Embora o crescimento das cidades seja um fenômeno global, o ritmo de urbanização dos países em desenvolvimento alertava para os problemas decorrentes da insuficiência de infraestrutura. A busca por melhores condições de vida estimulou, em um breve espaço de tempo, o êxodo rural e a concentração de

peças nas grandes cidades, ocasionando diversos problemas urbanos. Assim, o Relatório Brundtland alertou para a crise nas cidades do Terceiro Mundo, sinalizando que

(...) poucos governos de cidades do mundo em desenvolvimento têm o poder, recursos e pessoal treinado para fornecer às suas populações em rápido crescimento as terras, serviços e instalações necessários para uma vida humana adequada: água limpa, saneamento, escolas e transporte. O resultado é proliferação de assentamentos ilegais com instalações primitivas, aumento da superlotação e doenças desenfreadas associadas a um ambiente insalubre (...) (WCED, 1987, p.199) (Tradução nossa).

O Relatório Brundtland apresentou dados demográficos agregados em escala mundial, mas também distinguiu as taxas de urbanização entre países industrializados e países em desenvolvimento. Na série histórica entre os anos de 1950 e 1985, a proporção mundial de pessoas vivendo em áreas urbanas aumentou de 29,2% para 41%, ao mesmo tempo, a população mundial cresceu de 734,2 milhões para 1,982 bilhões de pessoas. Nesse período, a população dos países menos desenvolvidos, que representava 39% da população mundial em 1950, saltou para 57,7% em 1985. Contudo, enquanto nos países desenvolvidos o nível de urbanização era de 71,5% em 1985, nos países em desenvolvimento, apenas 31,2% das pessoas estavam vivendo em espaços urbanos (WCED, 1987).

Esses dados populacionais demonstravam que o crescimento demográfico nos países em desenvolvimento ocasionaria uma crise urbana, na medida em que parte significativa dessas populações estava migrando para as grandes cidades e não encontrando a oferta de infraestrutura e de serviços urbanos.

Nos dados agregados, o nível de urbanização dos países em desenvolvimento passou de 17%, em 1950, para 31,2% em 1985, mas a América Latina diferencia-se das demais regiões em desenvolvimento, pois partiu de níveis mais elevados de urbanização e manteve taxas elevadas entre 1950 e 1985, passando de 41% para 69% o nível de urbanização nesta região (WCED, 1987).

Tabela 1: Proporção de pessoas vivendo em áreas urbanas entre 1950 e 2000

	1950	1985	2000
Total Mundial	29,2	41	46,6
Regiões mais desenvolvidas	53,8	71,5	74,4
Regiões menos desenvolvidas	17	31,2	39,3
América Latina	41	69	76,8
Brasil	36,16	71,59*	81,2

* média entre os censos demográficos de 1980 e 1991.

Fontes: WCED, 1987; e IBGE, 2017. Adaptação própria.

A Tabela 1 mostra a proporção de pessoas vivendo em áreas urbanas de diferentes delimitações geográficas. Com exceção dos dados relativos ao Brasil, a coluna do ano 2000 apresenta as estimativas demográficas do Relatório Brundtland (1987). As demais colunas apresentam dados registrados nos respectivos períodos.

Os dados atinentes ao Brasil mostram que, quando comparado com os dados agregados da América Latina em 1950, o país partiu de um nível de urbanização relativamente baixo, mas atingiu, em curto espaço de tempo, níveis de urbanização equivalentes aos dos países de regiões mais desenvolvidas.

Como forma de enfrentar a crise urbana nos países em desenvolvimento, a WCED (1987) sugeriu algumas diretrizes para formulação de políticas nacionais que poderiam equilibrar a oferta de infraestrutura urbana de forma integrada com os governos locais. Além da necessidade de coesão entre as políticas nacionais e locais, o Relatório ressalta o papel da cooperação internacional, seja pela necessidade de ampliar a participação dos países no comércio internacional, seja pela possibilidade de os países em desenvolvimento compartilharem experiências de sucesso no enfrentamento da crise urbana.

A publicação do Relatório Brundtland criou o cenário e dispôs o conteúdo para a realização de uma nova conferência da Organização das Nações Unidas. A Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento aconteceu na Cidade do Rio de Janeiro, em 1992, ficando popularmente conhecida como Eco-92, ou Rio-92.

Um dos documentos apresentados na Rio-92, como resultado de tal Conferência, foi a Agenda 21 (AG21), a qual consolidou a parceria entre 179 nações. Trata-se de um conjunto de compromissos para o desenvolvimento sustentável durante o Século XXI. A proposta dessa nova agenda mundial tem suas raízes no Relatório Brundtland e significa um avanço na busca por um novo modelo de desenvolvimento, pois contém características de uma agenda de transição, a transição para o desenvolvimento sustentável.

A AG21 ganhou relevância por tratar de temas específicos de modo pragmático, estabelecendo cenários e diretrizes para a execução de projetos e ações sustentáveis. Essa característica tornou o documento extenso e segmentado em 40 capítulos. Contudo, por se tratar de uma agenda de transição para um novo modelo de desenvolvimento, o documento possui uma estrutura aberta, ou seja, a AG21 possui diretrizes sustentáveis estabelecidas de modo a captar particularidades nacionais.

As áreas de programas que constituem a Agenda 21 são descritas em termos de bases para a ação, objetivos, atividades e meios de implementação. A Agenda 21 é um programa dinâmico. Ela será levada a cabo pelos diversos atores segundo as diferentes situações, capacidades e prioridades dos países e regiões e com plena observância de todos os princípios contidos na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Com o correr do tempo e a alteração de necessidades e circunstâncias, é possível que a Agenda 21 venha a evoluir. Esse processo assinala o início de uma nova associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável (ONU-CNUMAD, 1992, p.1).

Em sua estrutura, a AG21 apresenta atividades que devem ser empreendidas para a solução de problemas nacionais, regionais ou locais. Cada programa proposto apresenta meios de implementação das ações, estimativa de custo e possibilidades de financiamento. A execução dessas ações, todavia, fica condicionada à elaboração de planos nacionais, regionais e locais. Desse modo, a AG21 global serve como instrumento para elaboração de planos mais específicos, que integram diferentes esferas de governo, promovendo coesão no planejamento e execução de políticas públicas.

A noção de cidade sustentável perpassa vários capítulos da AG21 global, pois todas as temáticas apresentadas carecem da integração de políticas públicas nacionais, locais e regionais. Contudo, o Capítulo 7 desse documento, que trata da promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, aborda com maior especificidade os desafios para as cidades, em especial, os desafios decorrentes da dinâmica demográfica e urbanização nos países em desenvolvimento.

As diretrizes na AG21 para promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos revelam que a busca por cidades sustentáveis é um substrato de discussões em diferentes fóruns internacionais, como, por exemplo, os Programas Cidades Sustentáveis da ONU-HABITAT e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Além disso, em seus capítulos 27 e 28, o documento alerta para a relevância da participação das organizações não-governamentais e dos governos locais na definição de políticas para o desenvolvimento sustentável.

Como desdobramento da AG21 global e inclusão de temáticas específicas, o Brasil criou sua Agenda 21 nacional. A estrutura institucional para definição desse documento nacional surgiu em 1997, por meio de decreto presidencial, que criou a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da AG21 Nacional (CPDS) e estabeleceu as seguintes competências:

- I - propor à Presidência da República estratégias, instrumentos e recomendações voltadas para o desenvolvimento sustentável do País;
 - II - elaborar e submeter à aprovação da Presidência da República a Agenda 21 Brasileira;
 - III - coordenar e acompanhar a implementação da Agenda 21 Brasileira.
- (BRASIL, 1997)

A atividade inicial da CPDS foi estabelecer a metodologia de elaboração da AG21 brasileira. Foram definidos seis temas para estruturar as discussões em torno da Agenda, dentre estes estava aquele das cidades sustentáveis.

O processo de formulação da AG21 brasileira seguiu ritos de ampla mobilização e participação social em suas etapas. Durante seis anos foram realizados eventos e mobilizadas pessoas em 26 Estados. O resultado surgiu em julho de 2002, dez anos após a Conferência do Rio a versão final da Agenda 21 brasileira foi divulgada na forma dos seguintes documentos: Agenda 21 brasileira - Resultado da Consulta Nacional; e Agenda 21 brasileira - Ações Prioritárias (MMA, 2012).

No caderno Resultado da Consulta Nacional, que trata da consolidação das discussões realizadas no país durante a elaboração da Agenda, a discussão sobre cidades sustentáveis incorporou os principais objetivos da AG21 global e das deliberações contidas na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, a Conferência Habitat II, realizada em 1996 (MMA, 2004a).

Esse caderno foi dividido em duas partes. A primeira parte apresenta a noção de cidades sustentáveis; as premissas e os objetivos para uma agenda de desenvolvimento sustentável nas cidades; as características da rede urbana no Brasil e os seus respectivos desafios. Trata-se do confronto entre o horizonte de sustentabilidade desejada e os níveis e condições de desenvolvimento nas cidades brasileiras. Dessa problemática resultam as estratégias para a agenda de transição para cidades sustentáveis, gerando a segunda parte do Resultado da Consulta Nacional.

A associação entre as questões sociais e ambientais formam a primeira premissa na problemática do desenvolvimento sustentável urbano. Assim as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da cidade deveriam ser articuladas com as estratégias nacionais e considerar as peculiaridades locais na definição de sua agenda. A chamada *Agenda Marrom* reúne o conjunto de programas e ações para melhoria na qualidade sanitário-ambiental das cidades, em

especial, em seus espaços urbanos, e deve ser vinculada aos marcos do desenvolvimento sustentável.

Na definição de uma agenda local defendeu-se o incentivo às inovações, mas, sobretudo, recomendou-se valorizar as práticas sustentáveis já existentes em cada cidade. Desse modo, o planejamento público poderia encontrar maior apoio na aprovação e menor resistência para sua implantação, incorporando o reconhecimento dos valores da sustentabilidade em ações concretas já realizadas.

Além disso, o planejamento, a implantação e o resultado da agenda local dependiam de uma reorganização nos sistemas de gestão. A gestão local deveria ser integrada e participativa: integrada entre os setores da administração local (integração horizontal) e também entre as divisões de outras esferas de governo (integração transversal); e participativa no sentido de estimular a responsabilidade socioambiental na população e melhorar os instrumentos de controle social.

Outra premissa da agenda de transição para cidades sustentáveis era o aprimoramento dos instrumentos de gestão ambiental. Para isso, os instrumentos de punição deveriam ser substituídos, sempre que possível, por instrumentos de incentivo à preservação do meio ambiente. Os incentivos de natureza econômica eram preferíveis, porque têm maior capacidade de assimilação dos agentes. Assim, defendeu-se a inclusão dos custos sociais e ambientais na contabilidade e orçamento de novos e projetos urbanos.

Ainda segundo as premissas contidas no Resultado da Consulta Nacional, o agravamento dos problemas urbanos no Brasil era ocasionado pelos seguintes fatores:

(...) (a) pelo seu crescimento desordenado e por vezes fisicamente concentrado; (b) pela ausência ou carências do planejamento; (c) pela demanda não atendida por recursos e serviços de toda ordem; (d) pela obsolescência da estrutura física existente; (e) pelos padrões ainda atrasados de sua gestão; e (f) pelas agressões ao ambiente urbano. (...). (MMA, 2004a, p. 95)

Além da carência no planejamento, o processo histórico de urbanização brasileira foi influenciado por políticas macroeconômicas que intensificaram a heterogeneidade econômica e social no desenvolvimento regional. A configuração urbana assimétrica é, em grande medida, resultado de ciclos de investimentos públicos nas regiões e cidades de maior dinamismo. Com efeito, as pequenas

idades acumularam saldos migratórios negativos e o crescimento demográfico das metrópoles ampliou os problemas urbanos.

Desse modo, o êxito na transição para cidades sustentáveis dependeria da reconfiguração nas políticas públicas em esfera nacional, a qual precisa estabelecer planos nacionais para problemas urbanos, quais sejam o acesso à terra e habitação digna; ao saneamento ambiental; ao emprego e transporte.

As questões urbanas também desafiam a gestão local, tanto pela extensão dos problemas, quanto pelo dinamismo imposto no processo de globalização. Os novos arranjos produtivos e a necessidade de atrair investimentos privados devem ser equacionados pela regulação pública, sob pena de as cidades agravarem seus problemas ambientais e sociais em favor de objetivos puramente econômicos.

Diante dessas premissas, a segunda parte da AG21 brasileira - Resultado da Consulta Nacional apresenta quatro grupos de ações estratégicas, conforme mostra o Quadro 1. Observa-se que as ações sugeridas para a estratégia de instrumentos econômicos aparecem em menor número do que as sugestões para as estratégias de uso e ocupação do solo, desenvolvimento institucional e produção e consumo. Isso reforça os argumentos sobre o poder de ação local em algumas dimensões, mas também mostra a dependência econômica das cidades com relação às políticas macroeconômicas, que relativizam os instrumentos econômicos locais em razão das condições estabelecidas pelas políticas econômicas no âmbito nacional.

Quadro 1: Cidades Sustentáveis - Consolidação das ações propostas - Agenda 21 Brasileira - Resultado da Consulta Nacional

Estratégia	Objetivo	Número de ações sugeridas
1 - Uso e ocupação do solo	Regular o uso e a ocupação do solo urbano e o ordenamento do território, contribuindo com a melhoria das condições de vida da população, com a promoção da equidade, eficiência e qualidade do patrimônio cultural e natural.	23
2 - Desenvolvimento institucional	Promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental e assegurando a efetiva participação da sociedade.	17
3 - Produção e consumo	Promover mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis.	19
4 - Instrumentos econômicos	Desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana.	7

Fonte: AG21 brasileira - Resultado da Consulta Nacional, (2004a). Elaboração própria.

No outro caderno da AG21 brasileira, Ações Prioritárias, resgata-se a importância da ampla participação da sociedade na discussão e elaboração das ações que compõem esta agenda nacional. A consulta e participação da sociedade concederam legitimidade nas propostas apresentadas. Todavia, os conflitos de interesses e a tensão política, observados durante as discussões, também foram assumidos como desafio para a implementação dessas ações (MMA, 2004b).

A definição de ações prioritárias e a transparência nas negociações entre diferentes grupos contribuem na efetividade da AG21 brasileira. Pois, na medida em que se avança na resolução de conflitos de interesses, as políticas de desenvolvimento sustentável vão se tornando paulatinamente exequíveis. Por esse entendimento, sobre os desafios políticos para execução das ações, o princípio da sustentabilidade progressiva passou a fazer parte da AG21 brasileira. Esse princípio é importante para reconhecer o desenvolvimento sustentável como processo que se realiza em etapas de discussão e conquistas políticas.

Além da progressividade na implantação das ações, a AG21 brasileira também consagrou o princípio da sustentabilidade ampliada. Trata-se de incorporar os valores da sustentabilidade nas múltiplas dimensões da vida (social, ambiental, territorial, econômica, cultural, etc.) para facilitar a identificação de problemas e soluções, bem como para o estabelecimento das rodadas de negociação, como sugere a sustentabilidade progressiva.

Ainda antes de apresentar as ações prioritárias, a AG21 brasileira descreve aspectos estruturais dos cenários nacional e internacional, revelando os desafios e as potencialidades de ação para o desenvolvimento sustentável no Brasil.

No cenário internacional, são listados os desafios decorrentes do processo de globalização. Isso porque a desregulamentação financeira e comercial reduz o nível de soberania e capacidade de ação dos Estados, dando maior poder para as relações controladas pelo mercado mundial. Além disso, as novas tecnologias de informação têm potencial para homogeneizar padrões de consumo, gerando impacto direto na preservação de culturas e costumes locais (MMA, 2004b).

Na esfera nacional, a reforma do Estado, iniciada na década de 1990, aparece como elemento estrutural no equilíbrio de indicadores macroeconômicos. Os processos de privatizações, concessões e desregulamentação permitiram melhores condições de integração com o mercado mundial. Isso gerou maior oportunidade de

expansão do comércio e do acesso a crédito, permitindo a manutenção do crescimento econômico.

Conquanto o crescimento econômico seja um pilar fundamental para o desenvolvimento sustentável preconizado na AG21 brasileira, a aplicação do conceito de sustentabilidade ampliada exige definição do papel do Estado em múltiplas políticas públicas. Desse modo, as reformas do Estado brasileiro deveriam lidar com a dicotomia entre redução da intervenção do Estado na economia e aumento da capacidade de financiamento de múltiplas políticas públicas.

Esse debate, sobre o "tamanho" ideal que o Estado deve possuir perante o sistema socioeconômico, está sempre em pauta na agenda pública. Os ciclos históricos de relativização das responsabilidades do Estado no bojo da sociedade constituem uma discussão que transcende os objetivos desse estudo, mas é importante salientar que o processo de envelhecimento populacional também gera tensão entre a proteção social de responsabilidade do Estado brasileiro e custos para a oferta de políticas públicas, em especial, sobre o financiamento do Sistema de Seguridade Social.

Voltando ao cenário nacional descrito na AG21 brasileira, destacaram-se os desafios e oportunidades decorrentes das mudanças demográficas observadas no país. As taxas de crescimento populacional sofreram significativas quedas e sinalizavam para novos desafios na dimensão socioeconômica. Esse cenário, comparado com as descrições populacionais do Relatório Brundtland, apresentava significativas mudanças na abordagem entre sustentabilidade nas cidades e demografia.

A mudança da estrutura etária nacional ganhou ritmo acelerado com a queda generalizada da fecundidade. Com a redução do número de crianças no total da população, as projeções de médio prazo sinalizavam para maior potencial produtivo do país, bem como para a oportunidade de gerar poupança e redirecionar investimentos, gerando a infraestrutura necessária às populações idosas projetadas para o longo prazo (CAMARANO, 2004).

Após discorrer sobre os cenários internacional e nacional, apresentou-se a plataforma das ações prioritárias. São 21 objetivos, cada um com seu conjunto de ações e recomendações. Além disso, os objetivos estão organizados sob diferentes temáticas, quais sejam, a economia da poupança na sociedade do conhecimento; inclusão social para uma sociedade solidária; estratégia para a sustentabilidade

urbana e rural; recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas; e governança e éticas para a promoção da sustentabilidade.

Diante do exposto, embora todas as temáticas apresentadas pela AG21 brasileira - Ações Prioritárias possuam alguma relação com o conceito de cidades sustentáveis, a temática sobre sustentabilidade urbana e rural possui plena conexão com o termo e permite melhor delimitação dos problemas e soluções locais tratados no documento.

A temática da sustentabilidade urbana e rural integra, na AG21 brasileira, os seguintes objetivos: I) gestão do espaço urbano e autoridade metropolitana; II) desenvolvimento sustentável do Brasil rural; III) promoção da agricultura sustentável; IV) promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável; V) implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável. Os cinco objetivos agrupam, ao todo, 55 ações e recomendações.

Essa amplitude de propostas é coerente com a complexidade dos cenários descritos pelo plano. Contudo, as diferenças na condição de cada cidade atestam o desafio para promoção do desenvolvimento sustentável em escala nacional. Desse modo, a AG21 brasileira contribuiu de duas formas. Primeiro, porque resgatou a importância do planejamento como instrumento de desenvolvimento local. Em segundo, porque instrumentalizou, por meio do seu próprio escopo, a forma de elaboração de uma agenda pública em regime democrático.

A Agenda 21 Brasileira, desde a sua concepção, foi interpretada como ponto de partida de grandes transformações, a partir das aspirações coletivas e das escolhas de expressivos segmentos de vanguarda de nossa sociedade (MMA, 2004b, p.125)

Ainda que a AG21 brasileira seja um documento reconhecido como ponto de partida para muitas ações em esfera local, somente sua continuidade e capacidade de execução podem revelar a eficácia das ações no caminho para cidades sustentáveis.

Nessa esteira, a continuidade da agenda para cidades sustentáveis pôde ser observada na Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002, bem como na Declaração Final da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20) em 2012, que reafirmaram os compromissos da AG21 global e da Agenda Habitat da ONU.

O desafio da ONU-HABITAT integra-se aos 17 objetivos da ONU para o desenvolvimento sustentável no mundo. É o objetivo 11, que estabelece metas para

tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis até o ano 2030. Além da universalização do acesso à habitação segura e infraestrutura de serviços urbanos, as metas inserem temáticas relacionadas com a ocupação dos espaços públicos para convívio da população. Questões como a segurança, a inclusão e a acessibilidade, também são valores defendidos para o desenvolvimento das cidades, em especial, para pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência (ONU-HABITAT, 2017; ONU, 2015a).

Esses valores ampliam o panorama do desenvolvimento para cidades sustentáveis, pois tornam a definição de políticas sociais um processo mais complexo e segmentado. O desenvolvimento urbano com acessibilidade, inclusão e segurança de pessoas em situação de vulnerabilidade impacta diretamente a gestão pública local, pois a definição de prioridades de investimento passa a dividir-se entre os diferentes extratos da população. Ademais, as racionalidades observadas nas forças de mercado não costumam equacionar produtividade e justiça social.

Portanto, segundo os documentos oficiais até aqui analisados, o caminho para cidades sustentáveis deve prezar pelo crescimento econômico e preservação ambiental, concomitantes ao desenvolvimento de uma sociedade acessível, inclusiva e segura para todos. A dimensão social na cidade não se resume aos implicativos da pobreza, pois a heterogeneidade das populações de grandes cidades apresenta conflitos que estão para além da desigualdade econômica.

O dinamismo urbano e a capacidade de conexão da cidade com o mundo trazem a discussão da sustentabilidade para o nível de planejamento local. A capacidade de geração de riqueza e tecnologia permitem a busca por soluções inovadoras para o desenvolvimento sustentável na cidade. Com efeito, as relações urbanas também provocam diferentes resultados nos níveis e padrões demográficos, gerando novos desafios para sustentabilidade do sistema socioeconômico local.

O Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), publicado em 1987, e a Agenda 21 brasileira de 2002 discutem a sustentabilidade nas cidades observando ao menos dois objetos, isto é, a população e as políticas para o desenvolvimento sustentável. A diferença está naquilo que cada relatório elegera como problemática demográfica: no primeiro se discutia sobre a incompatibilidade do crescimento populacional e a sustentabilidade dada a infraestrutura das grandes cidades; no

segundo, com a significativa diminuição do crescimento demográfico, a questão da sustentabilidade se voltou à questão do envelhecimento populacional acelerado e concomitante a desigualdade socioeconômica.

Antes de compreender esses desafios revelados pela transição demográfica no Brasil, precisam ser analisadas as condições da estrutura de atenção aos idosos neste país. A dificuldade nessa investigação é reconhecer um cenário dinâmico, que combina transformações sociais e seus respectivos efeitos na formulação de políticas públicas.

Desse modo, no próximo capítulo será discutida a trajetória da política pública para os idosos no Brasil como resultado de transformações socioeconômicas experimentadas em diferentes momentos históricos. Esse cenário dinâmico será relacionado com os imperativos demográficos, isto é, das mudanças nos níveis e padrões populacionais que exigem novas políticas públicas para cidades sustentáveis, como é o caso do Município de Campinas.

Deste primeiro capítulo, conclui-se que a sustentabilidade está presente em diversas dimensões da vida; que a dimensão social apresenta critérios importantes para o reconhecimento da sustentabilidade como um valor; que todas as esferas de governo têm responsabilidade para com a agenda de desenvolvimento sustentável; que uma cidade sustentável depende, segundo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, da sua capacidade de promover a inclusão, a segurança e a resiliência (ONU, 2015a).

2. A PROBLEMÁTICA ENTRE POLÍTICA PÚBLICA E DINÂMICA DEMOGRÁFICA NA PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE

Como visto no capítulo anterior, o conceito de cidades sustentáveis pode ser compreendido como a busca por equilíbrio nas relações existentes entre o sistema socioeconômico local e seu o meio ambiente. O sistema socioeconômico local possui muitos elementos, dos quais se destacam dois como indispensáveis à sua concepção e funcionamento: a população e o Estado. Este capítulo é uma reflexão sobre a relação entre esses elementos, fundamentada em dados empíricos sobre a dinâmica de diferentes recortes populacionais e também nas respostas do Estado brasileiro por meio da formulação de políticas públicas.

A relação entre as transformações populacionais e a execução de políticas públicas condiciona novas formas de funcionamento do sistema socioeconômico, gerando novos arranjos populacionais e novas exigências ao Estado. Este processo contínuo de mutação nos elementos pode ser compreendido observando-se a relação entre demografia e política pública.

No Brasil, a Constituição da República prevê a responsabilidade do Estado em respeito aos direitos fundamentais, inclusive no tocante aos direitos sociais. Assim, a criação do Sistema de Seguridade Social na Constituição de 1988 constituiu a principal forma de atuação do Estado para o atendimento da população na proteção social. O Sistema de Seguridade Social é constituído de três políticas de Estado, quais sejam, a Assistência Social, a Saúde e a Previdência Social. Essas três políticas sofrem constantes aprimoramentos e, portanto, modificam o funcionamento do Sistema de Seguridade Social (BRASIL, 1988).

A criação do Sistema de Seguridade Social no Brasil possui uma relação direta com a oferta de políticas públicas para a proteção social dos idosos, pois a universalidade do direito de acesso aos serviços da saúde e da assistência social garante o atendimento aos idosos sem qualquer contrapartida; não obstante, o regime de previdência social garante renda aos aposentados, grupo constituído majoritariamente de pessoas idosas.

Conquanto o Sistema de Seguridade Social seja importante para a proteção social voltada aos idosos no Brasil, a legislação pertinente às políticas para este segmento populacional tem ultrapassado a perspectiva da seguridade social e apresentado a exigência de novos serviços públicos para novos idosos,

acompanhando a tendência de protagonismo e participação social deste público (CAMARANO, 2004).

Este capítulo está dividido em duas partes. Na primeira encontra-se uma síntese da trajetória da política pública voltada à população idosa no Brasil e os desdobramentos desta política no âmbito municipal, buscando responder a seguinte questão: em que medida a interdependência entre as esferas de governo interfere na análise sobre a sustentabilidade em âmbito local?

A segunda parte apresenta uma análise comparativa entre as mudanças populacionais experimentadas no Brasil, no Estado de São Paulo e no Município de Campinas desde 1980, bem como as projeções demográficas apresentadas pelo IBGE e pela Fundação SEADE para estas distintas esferas de governo. Buscou-se verificar se a dinâmica populacional em Campinas segue as tendências do Brasil e do Estado de São Paulo.

Essas informações da dinâmica demográfica local configuram o cenário populacional para análise quantitativa das demandas por serviços voltados aos idosos em Campinas. A tendência de envelhecimento da população brasileira, por sua vez, oportuniza mudanças na condução de políticas nacionais. Disso surge a principal questão deste capítulo: é possível analisar a proteção social em Campinas sob a luz da sustentabilidade sem considerar as medidas adotadas pela esfera nacional de governo?

2.1. A Dinâmica Social e as mudanças na Política Pública para População Idosa

O idoso brasileiro é legalmente definido como a pessoa com idade igual ou superior a 60 anos (BRASIL, 2003a). Embora a heterogeneidade desse grupo populacional possibilite críticas acerca dessa metodologia de classificação, pois indivíduos com idades iguais têm, em muitos casos, diferentes potenciais físicos, mentais e econômicos, a definição da pessoa idosa por faixa etária é importante, pois serve como parâmetro objetivo para formulação de políticas públicas, bem como para garantia de direitos específicos desta parcela da população (CAMARANO, 2004).

O envelhecimento como fenômeno biológico e a constituição de um sistema de garantia de direitos sociais por parte do Estado são alguns dos elementos para análise da política pública dirigida aos idosos. Contudo, não se deve confundir o envelhecimento biológico, que é um processo individual, com o processo de

envelhecimento demográfico, pois este último é um fenômeno social que decorre do envelhecimento de uma parcela significativa da população de uma determinada região, provocando crescimento da demanda por políticas públicas.

Segundo a classificação da ONU, no ano 2000, o Brasil era o 95º país com população mais envelhecida, com uma proporção de 7.7% de idosos na população total deste país. Em 2015, o Brasil passou a ocupar a 79ª posição no *ranking* mundial, estimando-se que 11.7% da população era pessoa idosa. As projeções sinalizam que o Brasil deverá ocupar a posição 80ª em 2030 e 65ª em 2050, quando atingirá, respectivamente, 18,8% e 29,3% de idosos na composição populacional (ONU, 2015b).

Diante desses números, a observação do envelhecimento como um fenômeno social torna-se fundamental para a formulação de políticas públicas. Enquanto o envelhecimento biológico é o foco para as políticas de saúde e previdência social, o envelhecimento como fenômeno social permite a discussão sobre garantia de direitos e, conseqüentemente, a ampliação da gama de políticas públicas ofertadas para os idosos. O envelhecimento demográfico exige a transformação em parte das políticas públicas, como, por exemplo, na habitação, na educação, no transporte, no lazer e na moradia, pois os idosos são reconhecidos como cidadãos de direito e demandam uma postura mais integral por parte do Estado (BRASIL, 1994).

O envelhecimento demográfico não é um fenômeno novo no mundo, mas o cenário de envelhecimento da população no Brasil se distingue das experiências internacionais por duas particularidades. A primeira é a velocidade acelerada com que tem se realizado a transição demográfica. A segunda é o baixo nível de desenvolvimento econômico e social do país quando comparado com outros países (CAMARANO, 2004).

Em muitos países em desenvolvimento, o envelhecimento da população está ocorrendo muito mais rapidamente do que nos países que se desenvolveram anteriormente. Por exemplo, a França levou 115 anos, a Suécia 85, a Austrália 73, os Estados Unidos 69 e Reino Unido e Espanha 45 anos cada para a proporção da população com 60 anos ou mais aumentar de 7 para 14 por cento (KINSELLA E GIST, 1995 apud ONU, 2015b, p.30, tradução nossa).

(...) Em contraste, levou a China apenas 34 anos e a Tailândia apenas 23 anos para experimentar a mesma mudança na participação de pessoas idosas. As projeções indicam que, para o Brasil, levará apenas 25 anos para que a porcentagem de pessoas idosas aumente de 7 para 14 por cento e a mesma mudança na proporção de 60 anos ou mais levará apenas 22 anos na Colômbia (ONU, 2015b, p.30, tradução nossa).

Isso significa que as mutações no sistema socioeconômico brasileiro estão sendo experimentadas em um espaço de tempo relativamente curto, e que, portanto, exigem respostas rápidas na formulação de políticas públicas em prol do desenvolvimento sustentável.

Na busca pelo bem comum, a política pública reflete a capacidade do Estado para resolver os problemas de determinada sociedade. Em resposta à dinâmica social, a política pública pode ser compreendida como um processo cíclico de tomada de decisões. Segundo Souza (2006, p. 29), "(...) o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção das opções, implementação e avaliação". A definição de uma agenda pública ocorre, em geral, em um ambiente de permanente conflito político. A definição de prioridades sofre influência de interesses econômicos guiados pela lógica de racionalização dos gastos públicos, por outro lado a mobilização social pode contrabalancear tais prioridades, visando a proteção social e potencializando a inclusão dos grupos com menor poder econômico e protagonismo político.

(...) É na correlação das forças sociais que a política social se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício da dominação política (SPOSATI, 1998, p 33).

(...) As políticas sociais são também um espaço de lutas cujos resultados variam em função das diferentes conjunturas históricas. Ou seja, existem momentos de potencialização de conflitos, onde a fragmentação de lutas se aglutina em torno de oposições e adquire caráter coletivo. Por decorrência deste movimento, as políticas sociais particularizam-se em diferentes momentos históricos conforme o grau de prevalência dos interesses da forma de trabalho e suas posições (SPOSATI, 1998, p. 71).

Portanto, os estágios para a construção de uma agenda pública prioritária são influenciados diretamente pelas pressões e disputas de diferentes grupos populacionais e suas respectivas demandas. Assim, as políticas públicas voltadas aos idosos estão em permanente reformulação para atender as demandas desta população que é cada vez maior e mais heterogênea. Esse ciclo que envolve discussão, disputa e conquista política de direitos está em consonância com a ideia de sustentabilidade progressiva, descrita na AG21 brasileira.

A política pública direcionada à população idosa no Brasil desenvolveu-se ao longo das últimas cinco décadas, em especial entre os anos de 1974 e 2003. Na década de 1970 existiram ações e programas de proteção ao idoso, mas não foi constituída uma política nacional.

A primeira iniciativa do governo federal na prestação de assistência ao idoso ocorreu em 1974² e consistiu em ações preventivas realizadas em centros sociais do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e da sociedade civil, bem como de internação custodial dos aposentados e pensionistas do INPS a partir de 60 anos. A admissão em instituições era feita considerando o desgaste físico e mental dos idosos, a insuficiência de recursos próprios e familiares e a inexistência de família ou abandono por ela (CAMARANO, 2004, p. 264).

Também em 1974, o Governo Federal lançou os benefícios não contributivos (cobertura especial dos acidentes do trabalho ao trabalhador rural³ e renda mensal vitalícia - RMV⁴) que incluíam idosos como beneficiários. As características dessas ações e programas revelavam a visão do Estado sobre a população idosa daquele período histórico. O idoso era compreendido como um segmento vulnerável e dependente do restante da sociedade. As discussões e conquistas obtidas desde a década de 1970 foram fundamentais para as garantias obtidas na década de 1980 (CAMARANO, 2004).

O final da década de 70, além de manifestar a agudização da crise econômica e o desenvolvimento de “propostas sociais” do governo buscando conformar um discurso distributivista é também o momento no qual a questão social é reposta a partir de nova posição da força de trabalho.

Reaparecem no cenário político forças sociais que recuperam o espaço vedado a partir de 64 e se expressam através dos movimentos sociais urbanos e rurais, do sindicalismo operário aliado aos intelectuais, profissionais e uma parcela da Igreja que se posiciona a favor dos oprimidos (SPOSATI, 1998, p. 21).

Esta etapa transitória para a ascensão de direitos sociais suscitou debates acerca das responsabilidades do Estado brasileiro e da necessidade de ruptura do modelo assistencial que fora historicamente estruturado. Para superar a perspectiva assistencial, a oferta de políticas sociais deveria perder o caráter emergencial (SPOSATI, 1998).

É preciso tornar claro que não se está tomando a emergência como a análise da capacidade governamental em responder com prontidão e rapidez a ação. O caráter de emergência é aqui conotado como respostas estatais eventuais e fragmentadas. Com isto, as políticas sociais brasileiras terminam sendo mais um conjunto de programas, cuja unidade se faz a reboque dos casuísmos de que surgiram (SPOSATI, 1998, p. 23).

(...)

O mecanismo assistencial permite ainda um corte emergencial nas políticas sociais. Como formas duradouras possibilitam consagrar direitos, como respostas emergenciais podem fragmentar a demanda em graus de

² Através da Portaria 82, de 4 de julho de 1974, do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) (CAMARANO, 2004, p. 264).

³ Através da Lei nº 6.195, de 19 de dezembro de 1974 (MPS, 2016)

⁴ Através da Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974 (MPS, 2016).

urgência para atendimento, instalando clientela elegíveis (SPOSATI, 1998, p. 31).

Em meio aos conflitos para a conquista de direitos sociais, a proteção aos idosos se consolidou na Constituição de 1988. Na perspectiva da proteção e promoção social do idoso, cabe aqui ressaltar a importância do Sistema de Seguridade Social do Brasil, o qual foi constitucionalmente estabelecido e é composto pelas políticas de Saúde, de Assistência Social e de Previdência. A universalização de direitos no Sistema de Seguridade Social introduziu novos desafios para a oferta de políticas públicas, inclusive aquelas voltadas ao segmento idoso (BRASIL, 1988).

No âmbito da assistência social que fora definida na Constituição de 1988, esta se caracteriza por sua natureza não contributiva, ou seja, os benefícios e serviços oferecidos são universalizados para atendimento da população, mesmo à sua parcela sem capacidade de contribuição e, em especial, àquelas com características de vulnerabilidade socioeconômica ou risco social (MDS, 2005b).

Os avanços na política de proteção social que se materializaram na Constituição de 1988 também ampliaram a atenção à população idosa, pois reforçaram o papel da seguridade social na definição das políticas públicas. Mais do que isso, em seu artigo 194, a Carta Magna amplia a cobertura dos serviços públicos na medida em que universaliza o atendimento, bem como equaliza a garantia de direitos entre a população rural e urbana, que passaram a obter uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços relativos à seguridade social (BRASIL, 1988). A partir de 1989, houve reconfiguração da agenda pública voltada aos idosos, pluralizando o debate em torno de políticas setoriais de estímulo ao protagonismo social desta parcela da população. Isso se concretizou na criação da Política Nacional do Idoso (PNI) em 1994 e no Estatuto do Idoso em 2003.

A PNI modificou a referência da ação política brasileira sobre os idosos, pois ultrapassou a perspectiva da seguridade social e pluralizou a discussão acerca das demandas por serviços públicos nas mais diversas áreas (BRASIL, 1994). Isso estimulou a articulação e integração de 12 ministérios do Governo Federal, pois a normativa apresentou ações governamentais nas áreas de promoção e assistência social, de saúde, educação, trabalho e previdência social, habitação e urbanismo, justiça, cultura, esporte e lazer. Além disso, fomentava a descentralização e

articulação da política pública com conselhos de direito e organizações da sociedade civil (CAMARANO, 2004).

Aprovado em 2003, o Estatuto do Idoso representa a consolidação das leis relativas ao direito desta parcela da população brasileira. Sua aprovação representa uma conquista que transpassa a garantia de direitos fundamentais e o gozo de prioridade, pois também apresenta dispositivos relacionados à operacionalização das políticas públicas. O documento está organizado em sete títulos, incluindo direitos fundamentais, medidas de proteção, política de atendimento ao idoso, acesso à justiça e os crimes contra o idoso (BRASIL, 2003a).

A legislação brasileira, em especial, o Estatuto do Idoso, consolidou o direito ao envelhecimento digno e protegido. “(...) Esses direitos estão se corporificando numa rede de proteção que envolve vários órgãos públicos e que está em processo de construção pela formulação, ainda incipiente, da Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa” (FALEIROS, 2007, p. 58).

Com base na literatura especializada sobre seguridade social, foi possível sintetizar a evolução da política pública dirigida ao idoso no Brasil, conforme exposto no Quadro 2. A trajetória na organização da sociedade civil e na legislação nacional foi organizada em três períodos. Até 1973, quando existia a prestação de serviços assistenciais por parte de entidades não governamentais e a criação de estruturas previdenciárias para alguns seguimentos específicos. Nesse período, se existiu uma agenda pública para a população idosa, esta não teve o caráter universal.

A partir de 1974, foram criados importantes instrumentos governamentais de proteção, mas estavam restritos aos benefícios assistenciais e aposentadoria. Era o início das articulações sociais em prol de uma agenda para o segmento idoso. Essas articulações foram importantes para a definição da agenda de proteção social que se edificou na Constituição de 1988, universalizando direitos e garantindo atendimento assistencial às pessoas com deficiência e idosos.

Os direitos definidos constitucionalmente foram determinantes para a mudança na condução das políticas sociais dirigidas aos idosos. A partir de 1989, a agenda de políticas públicas de atenção aos idosos transpôs a dimensão da proteção social e passou a considerar o desenvolvimento potencial do sujeito idoso, estimulando assim o protagonismo social e participação da população idosa por meio de novas políticas e novas infraestruturas.

Quadro 2: Síntese da trajetória da política pública nacional dirigida ao idoso

Período	Características da política pública	Características dos serviços disponíveis e dos avanços na legislação	Exemplos e fundamentação legal
até 1973	Sem agenda pública para a população idosa e início de mobilização social institucionalizada (entidades não governamentais).	Serviços assistenciais prestados por entidades não governamentais; criação de organizações da sociedade civil; e aposentadoria para alguns segmentos.	Fundação da Casa da Misericórdia de Santos em 1543; Decreto N° 9.912-A, de 26/03/1888; Decreto-Lei N° 4.682, de 24/01/1923 (Lei Eloy Chaves); Decreto-Lei N° 196, de 22/01/1938; Criação da União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil em 1960; Criação da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia em 1961; Trabalho de assistência social ao idoso desenvolvido pelo Serviço Social do Comércio (SESC) em 1963.
1974 - 1988	Definição e implantação de uma agenda de proteção econômica e assistencial por parte do Estado, universalizando direitos; Fortalecimento da mobilização social institucionalizada (entidades não governamentais).	Implantação de ações preventivas por parte do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e da sociedade civil, bem como de internação custodial dos aposentados e pensionistas do INPS a partir de 60 anos de idade; Consolidação dos programas de aposentadoria e benefícios assistenciais.	Portaria Ministério da Previdência e Assistência Social N° 82, de 4 de julho; Lei N° 6.179, de 1/12/1974; Lei n° 6.226, de 14/07/1975; Lei n° 6.260, de 06/09/1975; Criação da Associação Cearense Pró-idosos em 1977; Criação da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (Cobap) em 1984; Criação da Associação Nacional de Gerontologia (ANG) em 1985; Promulgação da Constituição Federal (em especial artigos 7º; 194; e 230).
a partir de 1989	Definição de uma agenda intersetorial de proteção e estímulo ao protagonismo social da população idosa; Garantia de prioridade na execução das políticas públicas.	Definição da Política Nacional do Idoso de forma integrada e criação dos conselhos de direito; Aprimoramento na legislação de proteção e garantia de direitos aos idosos por meio do Estatuto do Idoso; Perspectiva de desenvolvimento dos serviços prestados aos idosos e estímulo ao protagonismo social.	Lei n° 8.842, de 01/01/1994; Lei n° 10.741, de 01/10/2003; Lei Orgânica da Assistência Social (n° 8.742/1993) e sua atualização por meio da Lei n° 12.435, de 6 de julho de 2011; Decreto n° 6.214, de 26 de setembro de 2007; Decreto de 10/01/2006 (Convoca a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa); Decreto de 05/03/2008 (Convoca a II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa); Decreto de 01/06/2011 (Convoca a III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa).

Fonte: CAMARANO, 2004; Ministério da Previdência Social, 2016; e Secretaria Especial de Direitos Humanos - Ministério da Justiça, 2016. Elaboração própria.

No tocante à execução das políticas dirigidas aos idosos, a oferta de serviços e benefícios está dividida nas três esferas de governo. Para alguns programas e

serviços, exige-se a integração entre as três esferas, tanto na execução administrativa como para o financiamento compartilhado de programas, projetos e serviços. Isso impossibilita que a análise das políticas para os idosos seja limitada apenas ao âmbito municipal ou regional, pois as mudanças nas esferas federal e estadual também exercem impactos sobre a rede de serviços e benefícios disponíveis nos municípios.

Em termos de execução do Orçamento Geral da União (OGU), os principais programas oferecidos pelo Governo Federal estão no âmbito do Sistema de Seguridade Social, ou seja, no financiamento das políticas do Sistema Único de Saúde, do Sistema Único de Assistência Social e da Previdência Social.

O Governo Federal por meio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR) também é responsável pela coordenação da Política Nacional do Idoso (PNI), buscando integrar os diversos ministérios envolvidos para a operacionalização da PNI (MÜLLER, 2014).

Além das três políticas que compõem o Sistema de Seguridade Social e da coordenação do PNI por parte da SDH-PR, o Governo Federal executa projetos e serviços dirigidos aos idosos a partir dos seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério dos Transportes; Ministério das Cidades; Ministério da Educação; Ministério do Esporte; Ministério da Cultura; Ministério do Turismo; Ministério da Justiça; Ministério das Comunicações; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Trabalho e Emprego, e também da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (MÜLLER, 2014).

No âmbito da Assistência Social, a formulação de políticas contempla a população idosa por meio da rede de serviços assistenciais e da disposição do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A rede de serviços assistenciais tem se desenvolvido em termos de legislação e de instrumentalização dos equipamentos constitutivos desta política pública, em especial, na expansão dos serviços oferecidos no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (MDS, 2005b).

O Governo Federal cofinancia 7.407 unidades de CRAS distribuídas em 5.422 municípios (MÜLLER, 2014). Esses equipamentos são responsáveis pela execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e também pelo

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) que visam a proteção familiar integral e a convivência comunitária, respectivamente (MDS, 2014).

Atualmente, 5.038 municípios recebem cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. O serviço tem 11 situações que estabelecem o público prioritário, como por exemplo, situação de isolamento e situação com vivência de violência e negligência. De acordo com os dados do Sistema de Informação do SCFV – SISC, são atendidos no serviço 251.359 pessoas idosas, representando 16,52% de todo o público atendido. Em relação à porcentagem do público prioritário, a pessoa idosa representa 14,22%, totalizando 117.779 pessoas idosas atendidas (MÜLLER, 2014, p. 39).

No tocante aos serviços especializados oferecidos pelos CREAS, estes visam atender os casos relativos à proteção social de média complexidade, isto é, nos casos onde os direitos já foram violados, incluindo pessoas idosas vítimas de violência e suas famílias. A violência observada não está restrita aos parâmetros da violência física, mas também dos atos de negligência, maus tratos, abandono, violência psicológica, financeira e sexual. O Governo Federal cofinancia 2.311 CREAS distribuídos no Brasil (MÜLLER, 2014).

Essa rede assistencial foi legalmente definida por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado com a edição da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Trata-se da integração da Política de Assistência Social em âmbito nacional. O SUAS estabeleceu uma organização descentralizada das políticas de assistência social, ou seja, definiu competências para as três esferas de governo, com regras para os serviços e também para os repasses de recursos federais aos demais entes da federação (BRASIL, 2011).

O principal benefício socioassistencial oferecido pelo Governo Federal é o BPC, o qual é dirigido ao idoso a partir dos 65 anos ou à pessoa com deficiência, desde que estes atendam aos critérios de condição socioeconômica estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (nº 8.742/1993) e regulamentados no Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. O valor do benefício é igual ao salário mínimo.

(...) Os beneficiários de BPC chegaram a 1,8 milhão (pessoa idosa) em dezembro de 2013.

Em dois a cada três municípios, a renda transferida pela Previdência Social a seus beneficiários é maior que o repasse do Fundo de Participação dos Municípios, ou seja, 64% dos municípios dependem da renda dos aposentados e pensionistas idosos (MÜLLER, 2014, p.44).

Assim, pela via da política de assistência social, o Governo Federal oferece condições de subsistência econômica aos idosos com vulnerabilidade

socioeconômica e, por meio do sistema de Previdência Social, garante o pagamento de benefícios e aposentadorias. Com efeito, os valores gastos com o financiamento do Sistema de Seguridade Social asseguram, além dos serviços da saúde, as bases econômicas da população idosa, permitindo, no mínimo, condições de subsistência desta parcela da população.

A execução de políticas públicas para garantia de direitos da população idosa ganhou expressão desde a Constituição de 1988. Todavia, os novos cenários demográficos e as projeções que sinalizam para um rápido envelhecimento populacional colocam em discussão a capacidade de financiamento de tais políticas. Essa discussão não é nova no Brasil, mas tem ganhado progressiva atenção na medida em que avança o processo de envelhecimento.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as projeções demográficas e o equilíbrio fiscal do Estado brasileiro justificam a aprovação de reformas no Sistema de Seguridade Social. O aumento relativo do número de idosos no total da população e a busca por reduzir despesas públicas ensejaram diversas mudanças no regime de seguridade social, principalmente no sistema de previdência.

A confirmação desses argumentos está nas justificativas para a aprovação das Emendas Constitucionais nº20/1998 e nº41/2003, sendo estas aprovadas durante os Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente (BRASIL, 1998; BRASIL, 2003b). A aprovação da Lei nº 13.183/2015, durante o Governo Dilma, também significou a redução de despesas previdenciárias por parte do Governo Federal (BRASIL, 2015).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, que tramita no Congresso, também reforça esses argumentos, pois sinaliza o interesse do Governo Temer na ampliação do tempo de contribuição dos trabalhadores para o sistema previdenciário, definição de idade mínima para aposentadoria e aumento da idade mínima para concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Se aprovadas, essas mudanças na Constituição Federal poderão apresentar significativas transformações na composição da rede de proteção e promoção social, reduzindo os benefícios dirigidos à pessoa idosa (BATICH et al., 2017).

As melhorias nos instrumentos de atuação dos municípios, inclusive as parcerias com entidades assistenciais, permitiram a diversificação e ampliação dos serviços dirigidos à pessoa idosa. Os idosos passaram a contar com serviços de

proteção em diferentes níveis. Para além das instituições de longa permanência, os serviços de cuidados domiciliares e centros de convivência viabilizaram a permanência ou inclusão de idosos no ambiente familiar e no contexto social.

Todavia, em 2016, diante da Emenda Constitucional nº 95 de 2016 que limita os gastos públicos na esfera nacional (incluindo o repasse para o cofinanciamento do SUAS aos municípios) e da proposta de reforma do Sistema de Seguridade Social (PEC 287/2016), os avanços para o aprimoramento da rede de serviços assistenciais nos municípios podem sofrer os impactos da redução de cobertura dos benefícios ora existentes, bem como dos repasses do Governo Federal.

Diante do exposto, pode-se deduzir que os efeitos da transição demográfica nos municípios serão mais complexos e podem sofrer agravos decorrentes do ajuste fiscal realizado pelo Governo Federal. Com a redução de cobertura dos benefícios nacionais, a limitação orçamentária durante 20 anos e o aumento do contingente de idosos vivendo na cidade, a rede assistencial municipal demandará mais eficiência na oferta dos serviços.

A agenda municipal de desenvolvimento sustentável na sua dimensão social precisa considerar os desdobramentos da política nacional e as mudanças demográficas locais, buscando conciliar a capacidade de oferta dos serviços socioassistenciais de competência municipal e a demanda por proteção social decorrente do envelhecimento populacional.

Portanto, as mudanças nos níveis e padrões demográficos constituem outras implicações na proteção social e seus respectivos desafios para o desenvolvimento sustentável nos municípios. Conquanto o crescimento populacional exija mais serviços e infraestrutura, mudanças na composição da população exigem diferentes serviços e novas estruturas.

Nesse sentido, compreender e projetar as mudanças demográficas nas cidades constitui mais um imperativo para formular políticas públicas de desenvolvimento sustentável. Os diferentes grupos populacionais e suas respectivas relações na cidade são cada vez mais dinâmicos e, portanto, incompatíveis com definições estáticas de organização do sistema socioeconômico local.

2.2. Dinâmica Demográfica no Brasil e em Campinas (SP): dados empíricos e projeções para o cenário demográfico

Na dimensão socioeconômica, a busca por desenvolvimento sustentável pode ser compreendida como função das transformações qualitativas e quantitativas da população. Desse modo, torna-se fundamental a utilização da demografia como instrumento para identificação dos fenômenos que caracterizam determinada população.

A fecundidade, a mortalidade e a migração são variáveis necessárias para uma análise da dinâmica demográfica. A combinação dessas variáveis determina o tamanho da população. Além do tamanho em termos absolutos, a distribuição geográfica e a composição etária, dentre outras características populacionais, podem subsidiar a análise sobre a dinâmica e a projeção demográfica.

Os grupos populacionais também são analisados por meio de séries históricas, segmentados por sexo, idade, etnia, etc. Além disso, podem ser estudados em termos relativos ao total da população. Um exemplo disso é a diminuição relativa no número de crianças e o aumento da participação dos idosos na população brasileira.

Esta seção apresenta uma análise sobre a dinâmica demográfica do Município de Campinas, buscando delinear as características populacionais desta cidade. Para tanto, foi realizada uma análise comparativa com os dados demográficos do Brasil e do Estado de São Paulo. Essa comparação serviu também para identificar o estágio da transição demográfica em Campinas, demonstrando que esta cidade possui uma dinâmica demográfica relativamente avançada, ou seja, um envelhecimento populacional mais acelerado do que o registrado nas outras esferas.

No Brasil, a perspectiva demográfica aponta para ampliação da proporção de idosos na população total, ou seja, existe a tendência de aumento na participação relativa das pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Essa tendência é resultante de variações nos níveis de fecundidade e mortalidade, que passaram de um período com altas taxas para outro com baixas taxas. Trata-se de fenômeno chamado de transição demográfica ou transição vital. Para a análise da dinâmica populacional, o processo de transição demográfica é mais bem compreendido quando dividido em etapas (BORGES; CAMPOS; SILVA, 2015).

O Gráfico 1 ilustra o modelo teórico da transição demográfica ao longo do tempo (BORGES; CAMPOS; SILVA, 2015). O comportamento das variáveis

demográficas que afetam o nível populacional foi dividido em quatro fases. Na primeira fase, as taxas⁵ de natalidade e de mortalidade são elevadas, portanto, o crescimento da população é baixo. A segunda fase é marcada por uma significativa queda na taxa de mortalidade, por isso ocorre aceleração do crescimento. Na terceira fase, a desaceleração demográfica é decorrente da queda na taxa de natalidade. Por fim, o modelo teórico apresenta a quarta fase, caracterizada por baixas taxas de natalidade e mortalidade, na qual se apresenta estabilidade do nível populacional atingido.

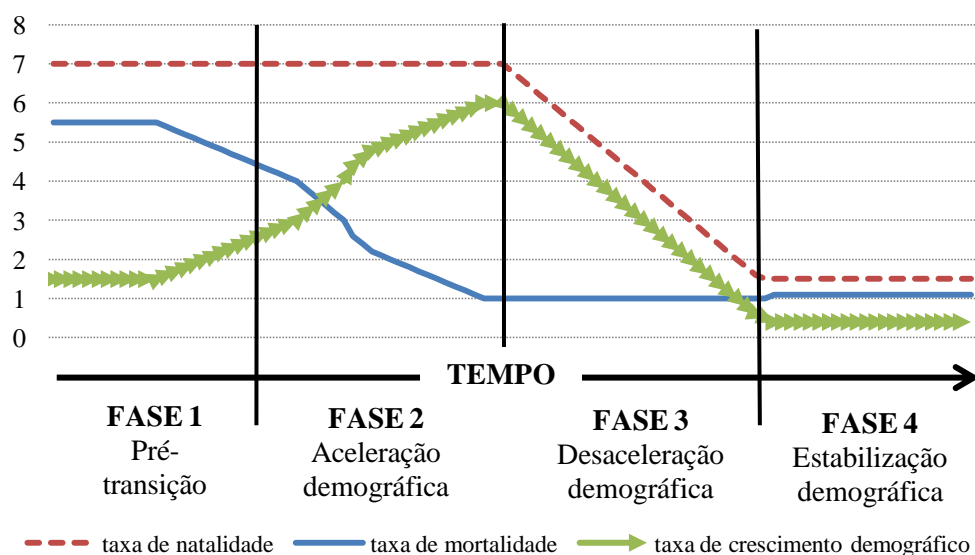


Gráfico 1: Esquema teórico da transição demográfica

Fonte: BORGES; CAMPOS; SILVA, 2015, p. 139. Adaptação própria.

A queda da taxa de natalidade reflete a mudança no nível de fecundidade⁶. Essa mudança no nível de fecundidade é intitulada como transição da fecundidade e está relacionada com múltiplas alterações sociais, como, por exemplo, aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, mudanças culturais e religiosas na compreensão sobre métodos contraceptivos e a racionalidade econômica influenciando no planejamento das famílias, isto é, menos filhos e reorganização dos arranjos familiares (BORGES; CAMPOS, 2015).

No Brasil, a transição da fecundidade é o motivo mais significativo para identificar a etapa e o ritmo em que está ocorrendo a transição demográfica. Em um

⁵ A taxa de natalidade corresponde ao número de pessoas que nascem por 1000 habitantes no ano; A taxa de mortalidade corresponde ao número de pessoas que morrem por 1000 habitantes no ano; A diferença entre as taxas de natalidade e mortalidade é a taxa de crescimento (IBGE, 2015).

⁶ A taxa de fecundidade é definida como o número médio de filhos por mulher ao longo do seu período reprodutivo estimado. Isso possibilita verificar a mudança de nível da fecundidade total da população (IBGE, 2015).

curto espaço de tempo, a fecundidade caiu de níveis elevados para relativamente baixos. Além da persistente queda, a transição da fecundidade vem acompanhada de outro fenômeno, o aumento da idade média em que as mulheres têm filhos (BORGES; CAMPOS, 2015).

O Gráfico 2 permite comparar as taxas de fecundidade total de diferentes recortes geográficos, ou seja, a média de filhos nascido vivos, observado todo o período reprodutivo de uma mulher de determinada localidade (SIMÕES, 2016). A série histórica das taxas de fecundidade no Brasil, no Estado de São Paulo e no Município de Campinas entre 1980 e 2014 indicam a tendência de redução generalizada na fecundidade e convergência para uma taxa inferior a 2 filhos por mulher.

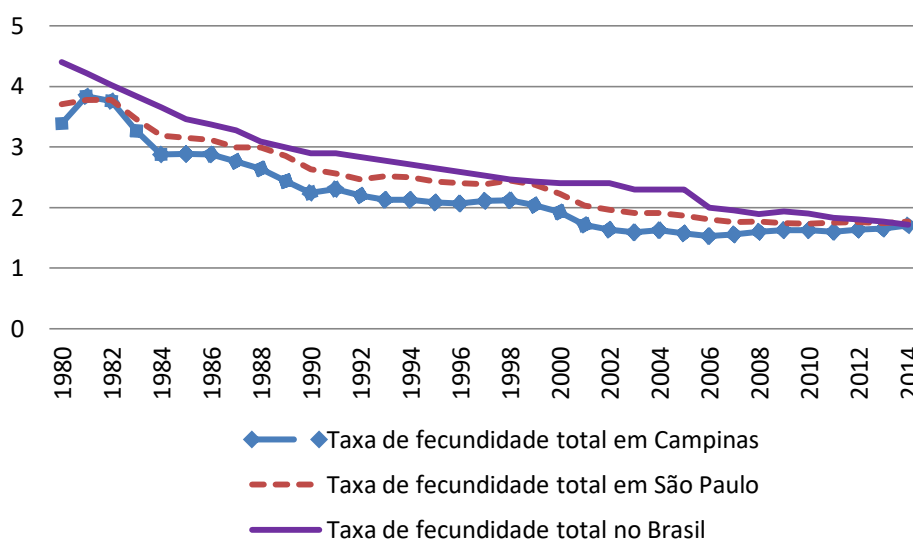


Gráfico 2: Comparativo entre as taxas de fecundidade por unidade federada

Fonte: IBGE, 2015; SEADE, 2017a. Elaboração Própria.

Em 2000, a taxa de fecundidade total no Brasil era de 2,39 filhos por mulher. Mas todas as regiões do país reduziram aceleradamente essa taxa, em especial, as regiões onde esta era mais elevada, Norte e Nordeste. Isso levou a taxa para 1,95 filhos por mulher em 2008 e manteve o ritmo de queda até 2010, atingindo patamares que, casos mantidos, comprometerão a recomposição demográfica no Brasil no longo prazo. As projeções para 2030 apontam para uma convergência das regiões brasileira em um patamar próximo à taxa de 1,5 filhos por mulher (BORGES; CAMPOS, 2015).

Ainda no Gráfico 2, os dados referentes ao Estado de São Paulo e ao Município de Campinas mostram que a taxa de fecundidade destas localidades

também experimentou mudanças em um curto espaço de tempo. Com taxas ligeiramente inferiores às do Estado, Campinas teve redução na taxa de fecundidade até 2006, quando iniciou uma leve recuperação, convergindo para a média estadual em 2014. Nos anos 2000, Campinas já apresentava uma taxa de fecundidade de 1,92 filhos por mulher, sinalizando a possibilidade de decrescimento da população. A queda se manteve até o ano de 2006, quando atingiu 1,52 filhos por mulher (nível projetado para o Brasil em 2030), depois disso, apresentou tendência ascendente e atingiu 1,77 filhos por mulher em 2014 (BORGES; CAMPOS, 2015; SEADE, 2017a).

A tendência de redução no número de crianças é um fenômeno presente em todas as regiões do Município de Campinas. Isso sugere que o envelhecimento populacional, antes peculiar à região central, deve expandir-se em todo o território do município, ou seja, o percentual de idosos também deve aumentar nas áreas periféricas.

Acompanhando a tendência nacional de queda progressiva da fecundidade, é clara a diminuição da participação do segmento de 0 a 5 anos em toda a região metropolitana (que passou de cerca de 10% para 7,7% da população da RMC, entre 2000 e 2010), inclusive nas áreas periféricas (sobretudo na região sudoeste de Campinas, Hortolândia e Sumaré). Nestas áreas, em 2000, havia a maior concentração de crianças, ao contrário do observado nas áreas centrais, principalmente no município-sede, Campinas (CUNHA, FALCÃO, 2017, P.22)

A segunda causa da transição demográfica no Brasil está relacionada com a queda da mortalidade em idades avançadas, ou seja, com o aumento da expectativa de vida dos idosos brasileiros. Essa mudança, que teve início na metade do século XX, não se manifestou de modo uniforme entre as unidades da Federação, mas, de modo geral, foi o resultado dos avanços na medicina e da constante melhoria na qualidade de vida da população brasileira (ALBUQUERQUE; SILVA, 2015).

Dois são os aspectos importantes sobre a evolução das taxas de mortalidade. O primeiro é o nível de mortalidade, que mede a intensidade geral da mortalidade. No segundo aspecto são identificados os padrões de mortalidade, ou seja, analisa-se a incidência de morte em diferentes grupos populacionais, classificados, por exemplo, por gênero e idade. Essa classificação qualitativa de grupos em uma determinada população facilita a identificação de diferentes demandas sociais e econômicas, sejam elas relacionadas às políticas públicas ou ao setor privado.

A Tabela 2 mostra essas diferenças no padrão de mortalidade da população brasileira. Os dados estão divididos em duas partes e apresentam a expectativa de

vida de homens e mulheres, bem como dos idosos e recém-nascidos. A primeira parte da tabela explicita a expectativa de vida em anos e a segunda apresenta o crescimento acumulado de cada extrato da população, tomando o ano 2000 como base para o cálculo do crescimento acumulado.

Tabela 2: Projeção comparativa da esperança de vida no Brasil entre 2000 e 2060

ANO	ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER			ESPERANÇA DE VIDA AOS 60 ANOS		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
2000	69,83	66,01	73,92	19,16	17,39	20,85
2010	73,86	70,21	77,60	21,24	19,40	22,88
2020	76,74	73,26	80,25	22,78	20,80	24,53
2030	78,64	75,28	82,00	23,84	21,28	25,69
2040	79,88	76,62	83,17	24,51	22,38	26,45
2050	80,69	77,48	83,93	24,92	22,75	26,92
2060	81,20	78,03	84,42	25,17	23,00	27,20
CRESCIMENTO % ACUMULADO - BASE 2000						
2010	5,77	6,37	4,98	10,86	11,56	9,74
2020	9,90	10,99	8,56	18,89	19,61	17,65
2030	12,62	14,04	10,93	24,43	22,37	23,21
2040	14,40	16,07	12,51	27,92	28,69	26,86
2050	15,56	17,38	13,54	30,06	30,82	29,11
2060	16,28	18,22	14,20	31,37	32,26	30,46

Fonte: IBGE, 2013. Adaptação própria.

De acordo com esses dados, a esperança de vida aos 60 anos crescerá praticamente o dobro da esperança de vida ao nascer. Considerando ambos os sexos, a esperança de vida ao nascer, entre os anos 2000 e 2060 terá um crescimento de 16,3% e, para o mesmo período, a esperança de vida aos 60 anos deve ampliar em 31,4%. Este resultado é imputável à queda da taxa de mortalidade em idades avançadas, que aumenta a expectativa de vida da população idosa. O aumento absoluto do número de idosos na sociedade, combinado com a transição da fecundidade, aumenta a proporção de idosos na população brasileira.

Embora existam registros que comprovam a queda da mortalidade em idades avançadas também no Município de Campinas, os dados disponíveis são de fonte distinta aos dados nacionais e as comparações são difíceis, posto que as séries históricas nacionais tratam da expectativa de vida e as séries do município tratam das taxas de mortalidade em diferentes grupos populacionais.

Comparando a dinâmica demográfica no Estado de São Paulo e no Município de Campinas fica evidente a baixa taxa de mortalidade geral. Os gráficos 3 e 4 mostram a similaridade da dinâmica demográfica nas esferas estadual e municipal

entre 1980 e 2015. Além da estabilidade observada nas taxas de mortalidade, a redução acentuada nas taxas de natalidade reduz o crescimento vegetativo da população.

Com efeito, os gráficos 3 e 4 sugerem que o Estado de São Paulo e o Município de Campinas estão próximos ao fim da terceira fase da transição demográfica, conforme ilustrado no modelo teórico do Gráfico 1.

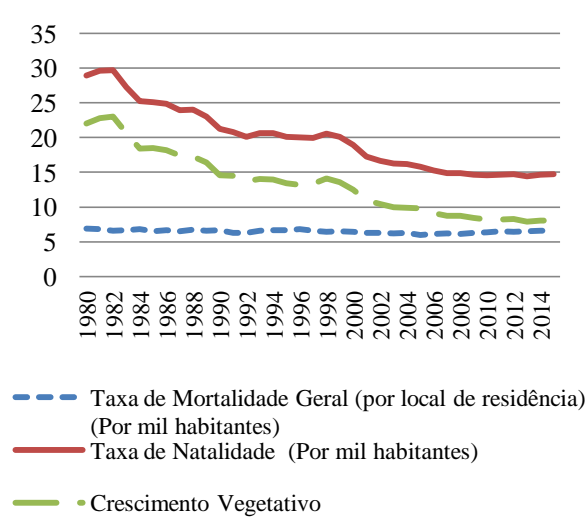


Gráfico 3: Dinâmica demográfica no Estado de São Paulo (1980 - 2015)
Fonte: SEADE, 2017a. Elaboração própria.

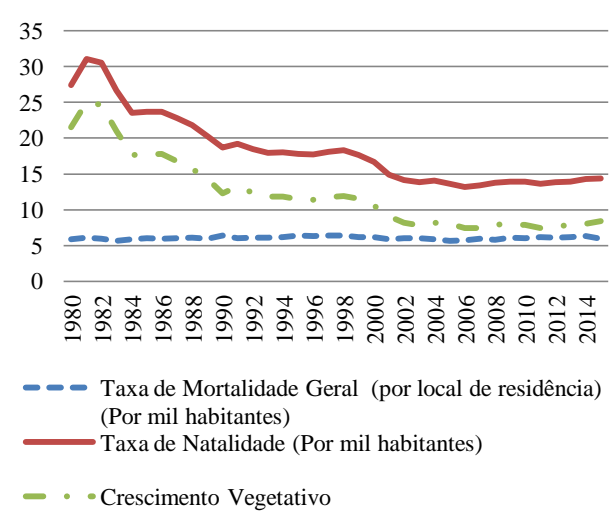


Gráfico 4: Dinâmica demográfica em Campinas (1980 - 2015)
Fonte: SEADE, 2017a. Elaboração própria.

O Gráfico 5 sintetiza a queda nas taxas de crescimento demográfico, de mais de 2% em 1980 para 0,7% em 2016 no Estado de São Paulo e no Município de Campinas.

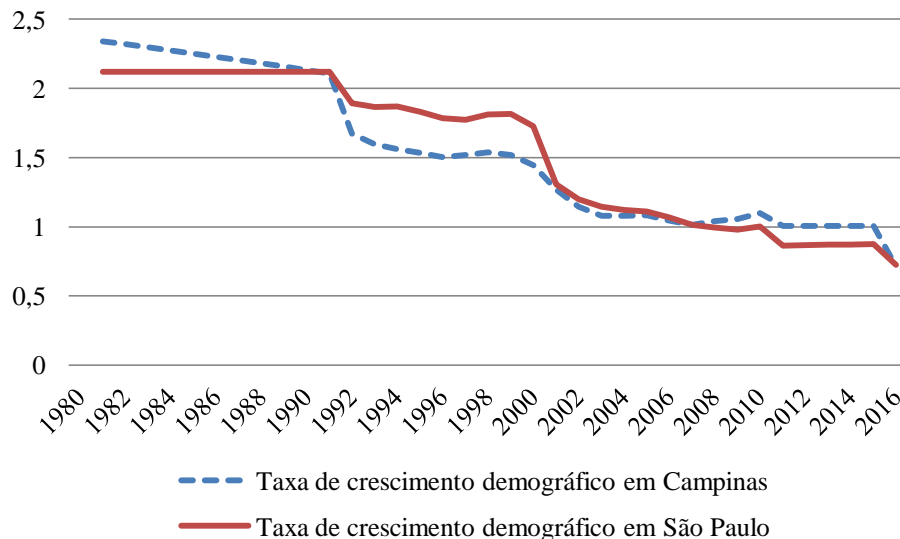


Gráfico 5: Taxa de Crescimento demográfico no Estado de São Paulo e no Município de Campinas (1981 - 2016)
Fonte: SEADE, 2017a. Elaboração própria.

Embora exista a possibilidade de fenômenos migratórios nas duas esferas, essas ocorrências têm sido pouco significativas na determinação do nível populacional observado pós 1990. Em Campinas, a taxa de crescimento populacional nos anos 70 e 80 eram elevadas pela migração interestadual.

O crescimento populacional verificado nas décadas de 60 e 70 na Região de Governo de Campinas deveu-se fundamentalmente ao componente migratório. Através da evolução da população pode-se examinar a importância da migração na dinâmica populacional dos municípios.

(...) Para o período 1970/80, o crescimento absoluto total da população quase que triplica em relação à década anterior (636.739 pessoas). Este crescimento deveu-se, mais uma vez, à participação do componente migratório, que representou 67,71% do crescimento absoluto da população (BEARNINGER; MAIA, 1992, p. 14).

Campinas, em meados dos anos 70, reforçava seu parque industrial atraindo também esse contingente populacional. Os dados do Censo Demográfico de 1980 indicam que a migração interestadual era originária, principalmente, do Paraná, seguido de Minas Gerais e dos Estados do Nordeste. De acordo com o Cartório Eleitoral do Município, a maioria das transferências de títulos, nos anos 80, vieram do Estado do Paraná e Interior de São Paulo (BEARNINGER; MAIA, 1992, p. 45).

O baixo crescimento populacional pós 1990, bem como a sua tendência de estabilidade em níveis próximos a zero, muda o enfoque da problemática demográfica na dimensão estadual e municipal. Problemática que deixa de ser quantitativa e torna-se qualitativa, isto é, passamos a observar a composição da população em seus diversos extratos sociais. Classificações por idade, gênero, etnia, entre outras discriminações possíveis, podem contribuir na identificação de diferentes demandas sociais.

Discutir os padrões demográficos por meio de pirâmides etárias permite observar a participação percentual de diferentes faixas de idade em relação à população total. Além disso, a pirâmide etária pode ser usada numa comparação de acordo com o sexo, isto é, a série de dados da população masculina ocupa um dos lados da pirâmide e a feminina ocupa o lado oposto. Os gráficos de pirâmide etária sintetizam mudanças nas taxas de fecundidade e mortalidade de determinada população, comparando a evolução em diferentes períodos.

A transição demográfica também é ilustrada pela mudança na configuração da pirâmide etária. Em um período de altas taxas de fecundidade e de mortalidade nas idades avançadas, a base da pirâmide é mais representativa, pois a participação de crianças é maior do que as demais faixas de idade. Quando ocorre a redução nas taxas de fecundidade, a configuração da pirâmide sofre mudanças, ou seja, a base

da pirâmide começa a reduzir-se em relação à sua estrutura superior. A transição se completa quando a base da pirâmide se inverte, demonstrando que a participação relativa dos adultos e, principalmente, os idosos é maior do que a participação relativa de crianças e jovens.

As pirâmides etárias usadas nesta seção ilustram esse movimento no Brasil e em Campinas. Além de resumir as mudanças na distribuição da população em cada faixa etária, esses gráficos permitem uma comparação entre os padrões populacionais no Brasil e no Município de Campinas em períodos diferentes. Observa-se que a transição da estrutura etária brasileira está defasada em comparação com o Município de Campinas.

Conforme visto nas séries históricas usadas no Gráfico 2, as taxas de fecundidade em Campinas permaneceram em níveis menores do que as taxas nacionais. Com o apoio das pirâmides etárias pode-se comparar esses dois recortes populacionais. Para tanto, configurou-se um painel com duas pirâmides etárias (Gráficos 6 e 7) e suas respectivas tabelas de referência (Tabelas 3 e 4).

O Gráfico 6 apresenta a pirâmide demográfica brasileira calculada a partir dos últimos dois censos produzidos pelo IBGE (2000 e 2010); o Gráfico 7 retrata a pirâmide demográfica de Campinas no mesmo período, 2000 e 2010. A Tabela 5 e a Tabela 6 formam a base quantitativa para os Gráficos 8 e 9, respectivamente.

Tabela 3: Distribuição etária da população brasileira em percentual do total (2000/2010)

	Homens		Mulheres	
	2000	2010	2000	2010
0-14	30,77	26,34	29,32	24,76
15-29	28,65	27,30	27,76	26,20
30-44	21,13	22,18	21,20	22,03
45-59	12,05	15,23	12,71	15,92
60-74	5,71	6,84	6,63	7,98
75 ou +	1,69	2,10	2,38	3,10

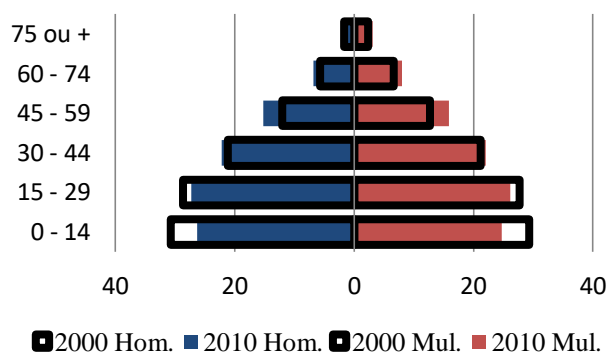


Gráfico 6: Pirâmide etária da população no Brasil em 2000 e 2010

Fonte: IBGE – Censos 2000/2010. Elaboração própria.

O lado esquerdo do gráfico traz informações para os homens, em azul para o ano de 2010 e com a borda preta para o ano de 2000. O lado direito sintetiza a composição etária das mulheres em 2010, segmento em cor vermelha, e em 2000, segmento com borda preta.

Tanto no Brasil como em Campinas, entre 2000 e 2010, observou-se a redução na base da pirâmide etária, ou seja, houve uma significativa redução no número de crianças com idade entre 0 e 14 anos. Em apenas uma década, o percentual de crianças no total da população reduziu, aproximadamente, 10 pontos, passando de 60% para 50%, no caso do Brasil; e de 48% para 38,6%, no caso de Campinas. Portanto, na década estudada, diminuiu a população com a faixa etária mais baixa, até 14 anos, tanto para os homens quanto para as mulheres. Situação oposta é registrada para o grupo com idade entre 45 e 59, que aumentou na década para ambos os sexos.

A configuração do Gráfico 7 em relação ao Gráfico 6 sinaliza para uma diferença na composição populacional de Campinas em relação à população brasileira, sugerindo que o processo de transição demográfica em Campinas ocorre com certa antecipação aos dados nacionais. Isso porque, para o mesmo período de análise, a base da pirâmide no Gráfico 7 é sempre inferior à base da pirâmide no Gráfico 6.

Tabela 4: Distribuição etária da população campineira em percentual do total (2000/2010)

	Homens		Mulheres	
	2000	2010	2000	2010
0-14	24,99	20,35	23,05	18,28
15-29	28,59	27,02	27,33	25,36
30-44	23,71	24,21	24,05	23,95
45-59	14,31	17,52	14,94	18,63
60-74	6,62	8,31	7,81	9,65
75 ou +	1,79	2,59	2,83	4,13

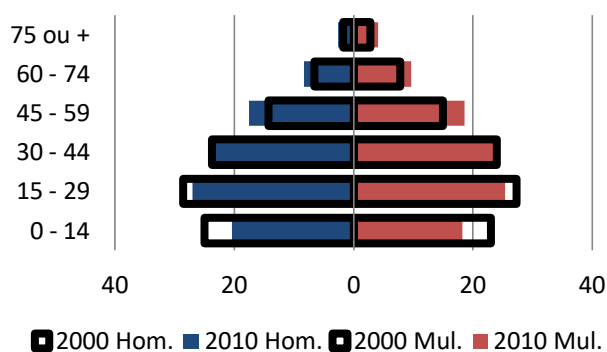


Gráfico 7: Pirâmide etária da população em Campinas em 2000 e 2010

Fonte: SEADE, 2017a. Elaboração Própria.

Neste caso específico, as consequências do envelhecimento da população são experimentadas primeiramente na esfera municipal, dado que o Município de Campinas tem apresentado taxas de fecundidade inferiores em relação às taxas de fecundidade em âmbito nacional.

O Gráfico 8 e a correspondente tabela 5 foram obtidos a partir de projeções realizadas pelo IBGE e apresenta a pirâmide demográfica brasileira para os anos de 2020 e 2030. Nessas projeções, a redução da base da pirâmide avança para a faixa

entre 30 e 44 anos. Essa faixa terá a maior representação relativa, mas cairá de 47% em 2020 para 45% do total em 2030.

Todas as faixas acima de 45 anos apresentarão crescimento como percentual do total da população. O crescimento mais significativo tende a ser no número de idosos com idade entre 60 e 74 anos, que passarão de 20,5%, em 2020, para 26,4%, em 2030. A participação de idosos com idade entre 75 e 89 anos aumentará de 6,4% para 9,7% e os idosos com idade acima de 90 anos passarão de 0,7% para 1,1% do total da população. Isso significará um contingente superior a 23 milhões brasileiros idosos em 2030.

Tabela 5: Projeções para a distribuição etária da população brasileira em percentual do total (2020/2030)

	Homens		Mulheres	
	2020	2030	2020	2030
0-14	21,67	18,32	20,14	16,89
15-29	24,61	21,76	23,33	20,34
30-44	23,89	22,90	23,44	22,15
45-59	17,40	20,12	17,93	20,33
60-74	9,57	12,47	10,92	13,91
75 ou +	2,86	4,43	4,24	6,37

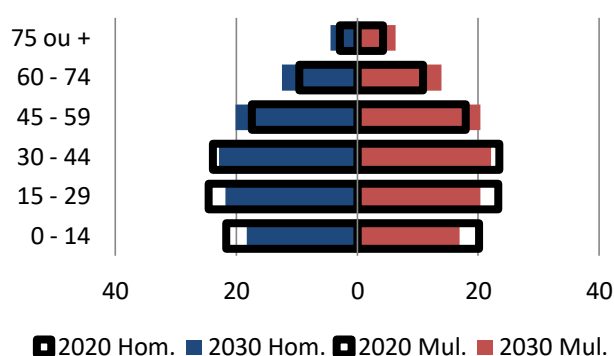


Gráfico 8: Projeções para a pirâmide etária da população no Brasil em 2020 e 2030
Fonte: IBGE, 2013. Elaboração própria.

Tabela 6: Projeções para a distribuição etária da população campineira em percentual do total (2020/2030)

	Homens		Mulheres	
	2020	2030	2020	2030
0-14	18,48	17,02	17,71	16,26
15-29	22,11	19,92	21,59	19,25
30-44	26,22	24,99	27,25	25,04
45-59	18,80	22,86	21,09	24,80
60-74	11,28	14,49	14,37	18,21
75 ou +	3,11	4,81	5,23	8,02

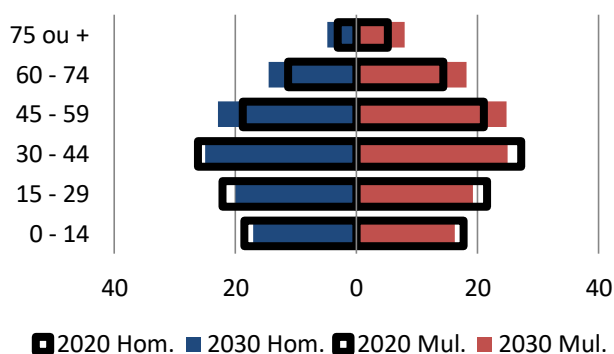


Gráfico 9: Projeções para a pirâmide etária da população em Campinas em 2020 e 2030
Fonte: projeções SEADE, 2017a. Elaboração Própria.

O Gráfico 9 exibe as projeções da Fundação SEADE para a composição etária da população em Campinas em 2020 e 2030. Na comparação com as projeções nacionais (Gráfico 8), verifica-se, novamente, a antecipação da transição demográfica no Município, seja pela queda acentuada na participação das crianças, ou no aumento da participação da população em idades avançadas.

A comparação entre as pirâmides etárias do Brasil e de Campinas confirma um estágio mais avançado na transição demográfica no âmbito municipal. Contudo, essa defasagem entre o âmbito municipal e o âmbito nacional pode ser relativizada por meio da análise sobre uma população intermediária, isto é, a observação das pirâmides etárias do Estado de São Paulo.

Os gráficos 10 e 11 ilustram as pirâmides etárias do Estado de São Paulo de 2000 até 2030. Para tanto, foram selecionados quatro recortes temporais, apresentando a distribuição etária nos seguintes anos: 2000; 2010; 2020; e 2030. Além da análise sobre o padrão demográfico no Estado de São Paulo, os gráficos permitem a comparação com o Município de Campinas, pois estão no mesmo formato e temporalidade dos gráficos etários anteriormente discutidos.

Tabela 7: Distribuição etária da população no Estado de São Paulo em percentual do total (2000/2010)

	Homens		Mulheres	
	2000	2010	2000	2010
0 - 14	27,25	22,44	25,40	20,55
15 - 29	28,46	26,82	27,63	25,24
30 - 44	22,79	23,58	23,09	23,54
45 - 59	13,48	16,88	14,01	17,88
60 - 74	6,31	7,85	7,34	9,09
75 ou +	1,71	2,42	2,52	3,69

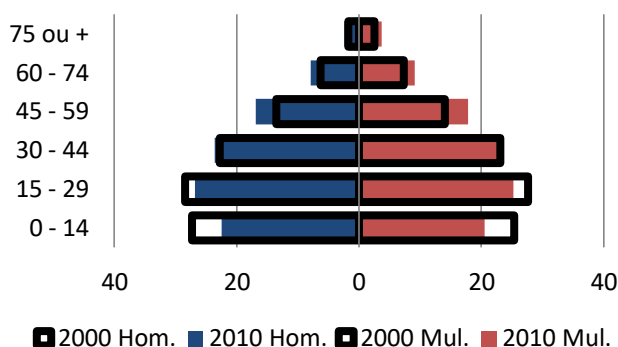


Gráfico 10: Pirâmide etária da população no Estado de São Paulo em 2000 e 2010
Fonte: SEADE, 2017a. Elaboração Própria.

Tabela 8: Projeção para a Distribuição etária da população no Estado de São Paulo em percentual do total (2020/2030)

	Homens		Mulheres	
	2020	2030	2020	2030
0 - 14	19,80	17,90	17,98	16,25
15 - 29	23,24	19,88	21,32	17,97
30 - 44	24,82	23,66	24,27	22,29
45 - 59	18,57	20,85	19,48	21,46
60 - 74	10,72	13,42	12,57	15,61
75 ou +	2,85	4,23	4,38	6,42

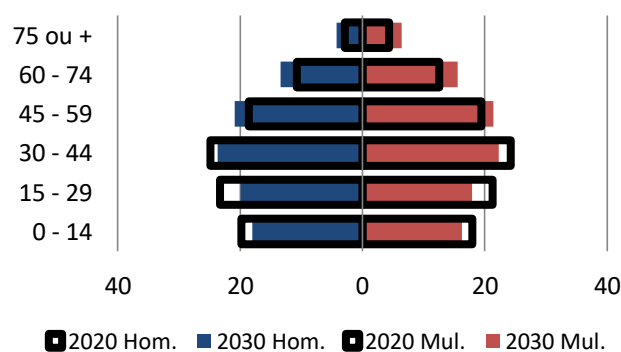


Gráfico 11: Projeções para a pirâmide etária do Estado de São Paulo em 2020 e 2030
Fonte: projeções SEADE, 2017a. Elaboração Própria.

A Tabela 7 mostra que, durante todo o período analisado, houve queda na participação das populações com idade entre 0 e 29 anos e aumento das demais

faixas de idade. A projeção populacional sinaliza, conforme dados da Tabela 8, o avanço da transição demográfica em 2020 e 2030, haja vista que haverá redução na participação das faixas de idade entre 0 e 44 anos. A redução mais significativa ocorreu na faixa entre 0 e 14 anos, onde a participação do sexo masculino caiu de 27,2% em 2000 para 22,4% em 2010, com tendência para atingir 17,9% em 2030; e a participação do sexo feminino caiu de 25,4% em 2000 para 20,5 em 2010, projetando atingir 16,2% em 2030.

Na comparação das pirâmides etárias do Estado de São Paulo (Gráficos 10 e 11) e do Município de Campinas (Gráficos 7 e 9), nota-se que os dados municipais estão ligeiramente mais avançados em termos de transição da demográfica. Contudo, esta diferença é menor do que a defasagem observada na comparação com os dados nacionais. Em outras palavras, o aumento no número relativo de idosos é mais acentuado em Campinas do que no Estado de São Paulo e no Brasil, mas a diferença maior encontra-se quando se comparam os dados do Município de Campinas com aqueles do Brasil.

Porém, enquanto que os dados relativos à participação da população idosa e da população adulta são muito próximos nos recortes municipal e estadual, há diferença quando se comparam os grupos etários iniciais, crianças e jovens. Esses dois grupos populacionais, que formam a base da pirâmide, influenciam a dinâmica da distribuição etária, pois as crianças de hoje determinam a dimensão dos jovens no período futuro, assim como os jovens no presente determinarão a participação dos adultos no futuro.

Na faixa de idade entre 0 e 14 a participação relativa é sempre menor no Município de Campinas do que no Estado de São Paulo. Em 2000, por exemplo, a proporção de indivíduos na faixa de idade entre 0 e 14 anos era de 24,9% para o sexo masculino e 23,5% para o sexo feminino em Campinas. No âmbito estadual, para o mesmo período, a participação dessa faixa de idade era de 27,5% para o sexo masculino e 25,4% para o sexo feminino. Essa diferença de 2 pontos percentuais, que aparece na faixa de idade entre 0 e 14 anos, corrobora com os dados sobre fecundidade mostrados no Gráfico 2.

A discriminação dos grupos populacionais por faixa de idade também é utilizada para medir a dependência intergeracional, neste caso, representada pela razão de dependência, que é o peso da população em idade ativa (15 a 64 anos) sobre a população em idade inativa (0 a 14 anos e 65 anos ou mais). “Esse

indicador reflete o peso ou a carga econômica do grupo de crianças e de idosos sobre o segmento populacional exercendo alguma atividade produtiva” (SIMÕES, 2016, p. 96).

A tendência comum aos diferentes recortes geográficos é de crescimento do número de idosos e adultos e redução do número de crianças. Esse processo ocasiona diferentes composições da população total. Em um primeiro momento, reduz-se o número de crianças e aumenta a participação relativa da população potencialmente ativa, isto é, o elevado número de adultos reduz a razão de dependência. Na fase seguinte, o número relativo de adultos começa a diminuir em razão do envelhecimento, provocando aumento na razão de dependência.

O Gráfico 12 apresenta a composição etária e a razão de dependência da população de Campinas entre os anos de 1980 e 2015. Na série histórica apresentada, a razão de dependência da população campineira diminuiu de 56% em 1980 para 52% em 1990. A redução da razão de dependência se tornou mais acelerada entre 1990 e 2010, quando atinge 38%. A previsão é que ocorra uma inversão de tendência devido ao aumento da população com idade superior aos 64 anos e redução no número de adultos.

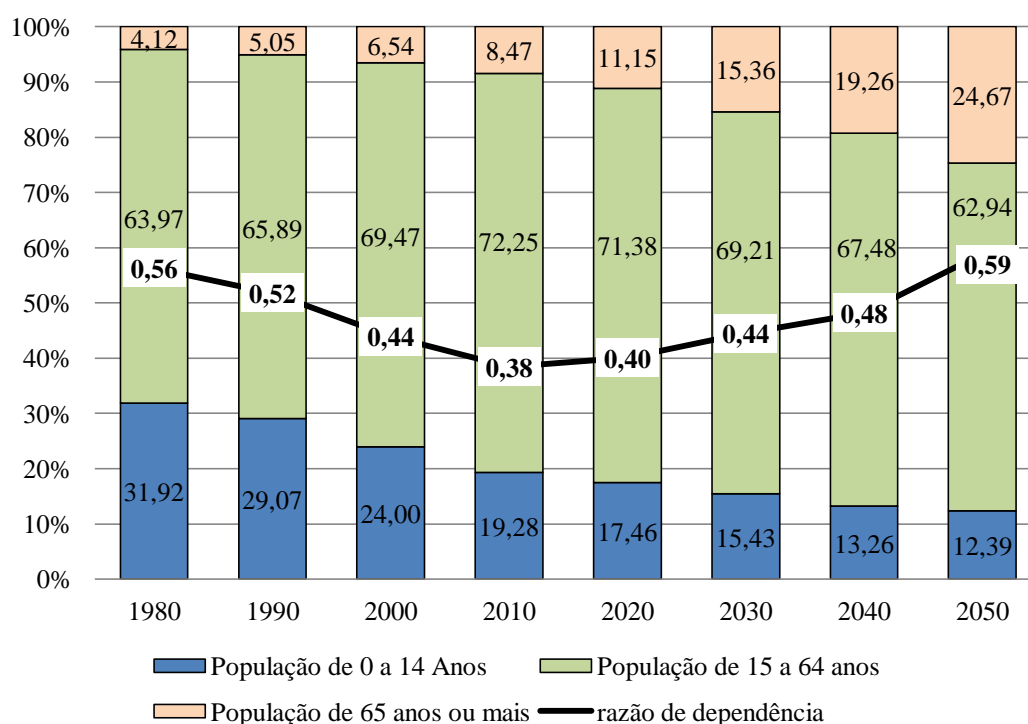


Gráfico 12: Composição etária e Razão de dependência da população de Campinas entre 1980 e 2050

Fonte: SEADE, 2017; SEADE, 2017b. Elaboração própria.

Em 2050, quando a população com idade entre 15 e 64 anos totalizar 756 mil indivíduos (ou 63% do total), a população idosa com 65 anos ou mais será de 296 mil (ou 25% do total). Somada a população até 14 anos e a acima de 64 anos, têm-se o total de 445 mil (ou 37% do total da população). Essas estimativas acerca da população campineira indicam a tendência de crescimento na razão de dependência durante a primeira metade do Século XXI.

Esses dados populacionais também revelam o período de bônus demográfico, pois a razão de dependência atingiu o seu menor nível em 2010, mas este padrão etário tende a uma mudança acelerada, dado as baixas taxas de fecundidade e mortalidade. Esse momento é favorável à execução de uma agenda pública de desenvolvimento social, considerando que as políticas municipais serão decisivas para o envelhecimento populacional refletir uma conquista social ao invés de um problema.

Outra informação importante para a orientação acerca das políticas públicas em Campinas é a generalização do processo de envelhecimento, pois este esteve mais concentrado na região central, mas está expandindo-se às regiões periféricas, onde a desigualdade socioeconômica poderá ser atenuada ou coexistirá junto a uma população mais envelhecida.

Os dados desagregados por setores censitários confirmam a tendência de redução da razão de dependência (RD) no período 2000-2010, ao mesmo tempo em que reforçam a ideia de maior concentração da população mais jovem nas periferias. Chama atenção o centro de Campinas, onde setores se mostram com valores altíssimos do indicador em função da alta concentração de idosos; no entanto, isso não significa necessariamente que seja um problema para a área que, como será mostrado, concentra maior parte da população de alta renda (CUNHA; FALCÃO, 2017, p. 27).

(...) O forte envelhecimento das áreas centrais dos municípios se contrasta com o que se observa nas suas áreas mais periféricas, onde o peso da participação das crianças é ainda relevante. Mesmo assim, a comparação dos dois mapas reforça a constatação de que o envelhecimento demográfico tem ocorrido em todos os municípios, inclusive em suas periferias (CUNHA; FALCÃO, 2017, p. 25).

Esse cenário demográfico apresenta novos desafios para a política pública local, a qual também poderá sofrer as consequências de eventuais mudanças no âmbito nacional. Isso porque a relação entre política pública e transição demográfica abre a possibilidade de mudanças no sistema de garantia de direitos e proteção da pessoa idosa, sobretudo pelas reformas no Sistema de Seguridade Social.

O aumento da razão de dependência (concomitante ao baixo nível de fecundidade) e a inversão da pirâmide etária são duas formas de analisar o mesmo

fenômeno, o envelhecimento populacional. Essa mudança no padrão etário campineiro também está ocorrendo nacionalmente, provocando dúvida sobre a sustentabilidade do Sistema de Seguridade Social, principalmente na dimensão econômica, isto é, na capacidade de financiamento das políticas que compõem este sistema nacional de proteção social.

Com isso, a análise da agenda de políticas nas áreas de saúde, previdência e assistência social torna-se imprescindível para as diferentes esferas de governo, dado que a execução de grande parte destas políticas ocorre de forma descentralizada.

Como visto, os dados demográficos sugerem que Campinas está iniciando a quarta fase da transição demográfica, ou seja, o município está atingindo a estabilidade nas taxas de fecundidade abaixo de 2 filhos por mulher (SEADE, 2017a). Isso tem provocado o aumento da participação dos idosos na composição da população. Esse envelhecimento demográfico aumenta a heterogeneidade entre a população maior de 60 anos, promovendo não apenas o crescimento, mas também a diversificação da demanda por serviços voltados aos idosos (CAMARANO, 2004).

Enquanto a esfera federal despende a atenção sobre o equilíbrio fiscal e eventuais mudanças no Sistema de Seguridade Social, o município deverá atentar-se ao atendimento direto de uma população idosa heterogênea. Em outras palavras, a proteção social no município precisa ser garantida por meio de serviços socioassistenciais que atendam as múltiplas especificidades da população com 60 anos ou mais.

Nesse sentido, embora exista interdependência para a execução das políticas públicas voltadas aos idosos, a sustentabilidade na rede local de serviços públicos depende também das ações da governança municipal. Isso porque esses serviços locais serão mais ou menos solicitados pelos idosos, dependendo das políticas públicas executadas no período de bônus demográfico. Esse período é favorável à revisão da agenda de desenvolvimento, proteção e promoção social na cidade para, com isso, adequar serviços e infraestruturas públicas, estimulando o protagonismo, autonomia e convivência dos idosos.

A revisão da agenda de desenvolvimento, visando aproveitar o bônus demográfico, deve atingir a todas as faixas de idade, pois a expectativa de generalização do envelhecimento sugere maior atenção — no período presente —

ao potencial de uma sociedade composta majoritariamente por jovens e adultos. Dependendo do desenvolvimento efetivo dos jovens e adultos no período presente, a demanda de proteção social dirigida aos idosos pode sofrer significativas transformações, reduzindo-se ou ampliando-se. Portanto, o momento demográfico do período presente é oportuno para o planejamento de políticas intergeracionais e no conjunto de serviços específicos à pessoa idosa.

Dentre os múltiplos serviços demandados pela população idosa, alguns ocupam espaço prioritário na agenda pública existente no Brasil. Desde antes da Constituição de 1988, os serviços de saúde e os serviços de assistência social já constituíam caráter especial na atenção aos idosos. Enquanto o envelhecimento, como fenômeno biológico, foi favorecido pelos avanços da medicina, o envelhecimento populacional, como fenômeno social, demandará avanços nas políticas de assistência social (CAMARANO, 2004).

Deste capítulo, conclui-se que além da interdependência entre as esferas de governo para atender as demandas da população idosa, a população idosa está aumentando em todo Brasil, inclusive em Campinas. Essa mudança na estrutura etária terá diferentes implicações na demanda por políticas públicas, a solução de caráter fiscal encontrada pela esfera nacional de governo poderá criar novos desafios de âmbito municipal para a adequação entre demanda e oferta de serviços socioassistenciais aos idosos.

Dadas as projeções para o cenário futuro e o potencial populacional no cenário presente, a formulação de políticas públicas hoje deve aproveitar o bônus demográfico para o desenvolvimento das capacidades humanas em todas as idades, planejando uma estrutura socioeconômica com capacidade de integração intergeracional. Segundo Camarano (2004, p. 288), "(...) as políticas para a população idosa devem promover a solidariedade entre gerações. Isso significa equilibrar as prioridades das necessidades dos idosos com a de outros grupos populacionais". São as ações no momento presente que definirão o perfil da população idosa no futuro e as políticas públicas têm potencial de influência neste processo.

O próximo capítulo trará uma análise sobre a execução da política de assistência social voltada aos idosos no Município de Campinas, buscando sintetizar os dados empíricos relativos a esta política desde 1990 e a reflexão sobre a

sustentabilidade na rede de serviços socioassistenciais para atendimento da população idosa.

3. A PROTEÇÃO SOCIAL DIRIGIDA AOS IDOSOS EM CAMPINAS

A política de assistência social é parte do conjunto de políticas setoriais de responsabilidade do Estado e tem a pretensão de combater as desigualdades e as violações de direitos sociais, provendo os mínimos sociais necessários para indivíduos e famílias e contribuindo com a inclusão social de grupos específicos (MDS, 2005b). Analisar a política de assistência social é um desafio de grandeza proporcional aos objetivos perseguidos na execução desta política pública.

Além das ambições qualitativas que justificam o reconhecimento da política de assistência social como um dever do Estado, a relevância dos estudos sobre esta política pública também é reiterada por dados quantitativos, como, por exemplo, o número de famílias e usuários da rede socioassistencial e o montante de recursos públicos aplicados na oferta de benefícios e serviços socioassistenciais.

Em junho de 2017, o Município de Campinas possuía 77,8 mil famílias inscritas no Cadastro Único do governo federal, destas, 63.135 estavam vivendo com renda per capita até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (MDS, 2017a). O Cadastro Único é o banco de dados do governo federal sobre os beneficiários de programas socioassistenciais, ou seja, pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social (SMCAIS, 2016a).

A rede de serviços socioassistenciais alocada no Município de Campinas é constituída de organizações governamentais (OGs) e não governamentais (ONGs) que desenvolvem atendimento direto aos indivíduos e famílias. Os serviços socioassistenciais atendem diferentes extratos populacionais, considerando o perfil e as demandas específicas dos usuários, bem como a norma de tipificação nacional de serviços socioassistenciais (MDS, 2014). Em 2015, no total de serviços socioassistenciais, foi registrado o atendimento médio mensal de 22.722 indivíduos e famílias, distribuídos em 33 unidades públicas e 136 unidades executoras de ONGs (SMCAIS, 2016b; SMCAIS, 2015b).

No que se refere ao gasto público, no exercício do orçamento municipal do ano 2016, foi autorizado o dispêndio de R\$ 177,9 milhões com a política de assistência social, isto correspondeu a 3,52% do orçamento total do Município de Campinas. Na época, a secretaria municipal responsável pela execução da política de assistência social também abarcava as políticas de cidadania, inclusão social e segurança alimentar. Ao todo, do orçamento da Secretaria Municipal de Cidadania,

Assistência e Inclusão Social (SMCAIS), em 2016, foram executados mais de R\$ 180 milhões, sendo que a assistência social foi responsável por 98,8% deste total (SMCAIS, 2017a).

A execução do orçamento da SMCAIS é parte do gasto público com a assistência social em Campinas, isto porque alguns benefícios socioassistenciais das esferas federal e estadual são entregues diretamente aos beneficiários, ou seja, são gastos dos governos estadual e federal que não passam pelo orçamento do município. É o caso, por exemplo, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família que, incluídos no orçamento do governo federal, transferiram para beneficiários residentes em Campinas, no ano 2015, mais de R\$ 130, 2 milhões e R\$ 47,9 milhões, respectivamente (MDS, 2017a).

A delimitação da esfera de governo competente, do grupo populacional atendido e dos serviços e benefícios oferecidos permite o reconhecimento das singularidades do território atingido pela política de assistência social. Apesar disso, a sistemática de execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) reforça a solidariedade dos entes federados no financiamento e administração dos programas, projetos, serviços e benefícios (MDS, 2005b).

A responsabilidade solidária dos governos para com a política de assistência social distribui competência para as três esferas e gera interdependência na execução da proteção social. Como visto no capítulo anterior, a interdependência presente na relação entre diferentes esferas de governo relativiza o poder de ação da política pública municipal. No caso do cofinanciamento de serviços socioassistenciais, por exemplo, o Gráfico 13 mostra a série histórica do orçamento autorizado para a SMCAIS, distinguindo os percentuais de cada esfera de governo na aplicação ou repasse de recursos socioassistenciais entre os anos 2005 e 2016.

Destaca-se a maior participação de recursos municipais no financiamento dos serviços socioassistenciais, posto que, no período analisado, o Município de Campinas financiou uma média de 77,5% dos serviços socioassistenciais em seu território. A participação percentual média do Governo Federal ficou em 11,5% e do Estado de São Paulo foi de 1,7%. Os recursos provenientes de fundos próprios/específicos⁷ somaram a média de 9,3% no financiamento de serviços municipais.

⁷ Os Fundos Próprios/Específicos são a soma do Fundo Municipal de Direitos da Criança e Adolescente – FMDCA com o Fundo Municipal da Pessoa Idosa de Campinas – FMPIC.

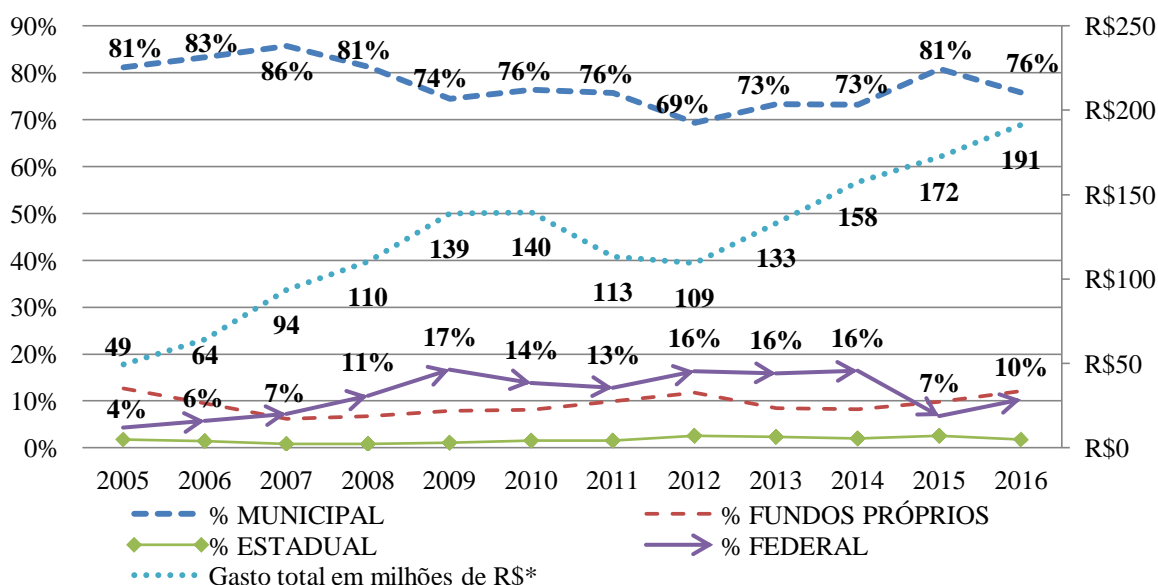


Gráfico 13: Gasto com os serviços da assistência social, por fontes de cofinanciamento, executado pelo Município de Campinas entre 2005 e 2016.

* preços constantes calculados com base no IPCA acumulado em 12 meses (a preços de 2016).

Fonte: SMCAIS, 2017a. Elaboração própria.

As séries históricas apresentadas no Gráfico 13 mostram uma relativa estabilidade na participação do Estado de São Paulo para o financiamento dos serviços socioassistenciais oferecidos em Campinas. Então, as variações nos recursos próprios do Município de Campinas são inversamente proporcionais aos repasses do governo federal. Isso sugere que, nos anos de restrição de gastos federais para o cofinanciamento de serviços, mais recursos municipais são demandados para compensar a manutenção da rede. Diante dessa relação entre cofinanciamento federal e municipal, as propostas do Governo Federal elencadas no capítulo anterior sugerem futuros desafios para as finanças municipais, caso as propostas de emenda constitucional sejam aprovadas.

Em preços constantes, o gasto total efetivo da SMCAIS manteve-se em crescimento entre 2005 e 2010, passando de R\$ 49 milhões para R\$ 140 milhões, respectivamente. Em 2011 houve redução do gasto para R\$ 113 milhões, mas foi em 2012 que se registrou o maior declínio do orçamento executado pela SMCAIS, retornando ao patamar de gastos anteriores a 2008. A partir de 2013, observa-se a retomada da tendência de crescimento nos valores aplicados na política de assistência social de competência municipal.

Diante dessa complexidade sistêmica – que reúne diferentes esferas de governo e suas respectivas competências na condução de benefícios e serviços

socioassistenciais –, antes de analisar a proteção social em Campinas à luz da sustentabilidade e com atenção especial ao envelhecimento populacional, faz-se necessário uma introdução acerca da constituição da política de assistência social. Além disso, outro importante elemento introdutório é a concepção geral do idoso no âmbito de Campinas, isto é, o reconhecimento do idoso como cidadão de direito e parte relevante na constituição da cidade como território de convívio.

Portanto, a análise da proteção social aos idosos no Município de Campinas contempla dois aspectos introdutórios: o percurso legislativo e a execução efetiva desta política. O percurso legislativo compreende o conjunto das legislações que disciplinam a temática da assistência social e sua respectiva interação com a população idosa. A análise não se restringe aos instrumentos legais de competência municipal, isto porque a política de assistência social de Campinas atende ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um sistema nacional que define e organiza os fundamentos para a execução da política de assistência social, estabelecendo competências para os três níveis de governo (MDS, 2005a; BRASIL, 2011). Portanto, a análise do percurso legislativo tem por objetivo responder a seguinte questão: a proteção social descrita no SUAS na legislação municipal relativa ao idoso em Campinas é compatível com o critério de sustentabilidade parcial na dimensão social?

A execução efetiva da proteção social reflete-se nos dados dos relatórios de execução anual da política de assistência social de Campinas, observando a execução de programas, serviços e benefícios assistenciais dirigidos à população idosa. Nesse sentido, a análise busca especificar os benefícios e serviços disponíveis aos idosos em Campinas, classificando-os pela capacidade de promover parcial ou integralmente a proteção, a autonomia, a dignidade e o protagonismo social. Essa análise busca verificar se a execução dos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais garantem ou tendem a garantir a proteção social voltada aos idosos, dado o crescimento desta parcela da população.

3.1. A legislação referente aos idosos em Campinas

A Lei Orgânica de Campinas foi promulgada em 30 de março de 1990, neste documento, o Município de Campinas evidencia sua atenção especial aos idosos. Como forma de garantia de direitos, a pessoa idosa é destacada na assistência

especial de saúde, na gratuidade do transporte coletivo e na acessibilidade aos logradouros e edifícios de uso público (CAMPINAS, 1990).

Ainda sobre a lei maior no âmbito municipal, o Art. 257 estabelece quatro princípios para a atenção especial ao idoso, cabendo ao Município a busca de:

I - proporcionar, na Rede Municipal de Ensino, informações e enfoques esclarecedores sobre o envelhecimento e a velhice, estimulando uma postura de consideração das crianças ante as pessoas idosas, com reflexos sobre as atitudes em seu próprio lar e a formação dos futuros cidadãos ante este público;

II - estruturar os serviços municipais de saúde, de forma a atender pessoas idosas em aspectos preventivos, o mais próximo de suas residências estimulando sua mobilidade e presença para atendimento e ou encaminhamentos necessários;

III - criar classes especiais para alfabetização de pessoas idosas, proporcionando-se em horário e locais adequados, novas aprendizagens e práticas válidas para a vida cotidiana, reforçando sua auto-estima e preservando-lhes a autonomia e a dignidade;

IV - promover atividades que estimulem o desenvolvimento cultural das pessoas idosas, através de presença em espetáculos culturais, participação em cursos, palestras e conferências sobre tema de seu interesse e atualização, exposição de artes que animem sua criatividade e valorizem socialmente e preservem aspectos eventuais de sua cultura regional (CAMPINAS, 1990).

Verifica-se que esse conjunto de princípios busca a diversificação da oferta de políticas à população idosa. Mais do que princípios, os dispositivos do Art. 257, da forma como se apresentam, definem ações e seus respectivos resultados esperados, como, por exemplo, no inciso I: proporcionar o enfoque sobre o envelhecimento como temática da política educacional, almejando, como resultado, estimular a empatia intergeracional e uma nova postura cidadã frente aos idosos.

Essa leitura dos princípios, como um conjunto de ações e suas respectivas expectativas de resultados, sugere que, na criação da Lei Orgânica de Campinas, buscou-se delinear um ideal de sociedade em relação aos idosos, seguindo princípios que permitam o pleno desenvolvimento das capacidades da pessoa idosa. Isso se verifica nos objetivos de estimular a mobilidade, reforçar a autoestima, preservar a autonomia e a dignidade, animar a criatividade e valorizar culturalmente os idosos (CAMPINAS, 1990).

A Política Municipal do Idoso (PMI) foi estabelecida em Campinas por meio da Lei nº 10.920, de 24 de agosto de 2001, tendo como referência a Política Nacional do Idoso, editada em 1994. A PMI, em seu Art. 4º, organiza as áreas de atuação para garantia dos direitos sociais da população idosa. Os direitos sociais são divididos nas seguintes áreas: assistência social; saúde; educação; trabalho e

previdência; urbanismo e transportes; justiça, segurança e cidadania; e cultura, esporte e lazer (CAMPINAS, 2001).

Os dispositivos da PMI não ultrapassaram a dimensão legislativa, isto é, as previsões desta Lei não foram incorporadas no planejamento público de forma sistemática. Portanto, essa norma pode ser compreendida como um amplo conjunto de sugestões para a formulação de ações setoriais, mas não foi executada de forma intersetorial, isto é, não houve integralidade na oferta das políticas municipais voltadas aos os idosos. Diante da execução de ações e políticas setoriais, a análise acerca da sustentabilidade viabiliza-se pela observação em apenas uma parte das políticas públicas, isto é, torna-se impossível uma análise do conjunto das políticas que representariam a sustentabilidade ampliada na atenção aos idosos.

A falta de integração na execução da PMI indica a fragmentação na oferta das políticas dirigidas aos idosos. Os entraves para superar a setorialidade alertam para a necessidade de uma visão holística sobre a cidade e a população idosa, tal como na perspectiva proposta pela sustentabilidade, em especial na sustentabilidade ampliada.

Essa ausência de integralidade na oferta de políticas públicas para segmentos específicos da população não é uma realidade exclusiva do conjunto de políticas municipais, tão pouco do segmento idoso (ROCHA NETO; BORGES, 2016; INÁCIO; REZENDE, 2015).

Isso implica considerar o papel dos arranjos institucionais em sua relação com o *modus operandi* das políticas públicas. No caso brasileiro, na República Federativa cujo presidencialismo é marcado pelo multipartidarismo e, conseqüentemente, pela coalizão de partidos, a lógica dos conflitos adquire contornos partidários, regionais e setoriais (FONSECA, 2016, p. 408).

Portanto, os desafios para ação integral do Estado têm múltiplas explicações, seja do ponto de vista político, administrativo ou financeiro. Ainda antes da execução das políticas públicas, a previsão constitucional e legal dos direitos sociais e das respectivas políticas setoriais como, por exemplo, no caso do Sistema Único de Saúde ou do Sistema Único de Assistência Social, representa uma etapa de conquista em termos de organização técnica do Estado de Direito (BOBBIO, 1992 apud LOPES, 2011).

Conquanto existam limitações operacionais à integralidade na execução de políticas públicas, a PMI sugere a existência de ações conjuntas nas áreas de assistência social, saúde, educação, justiça, segurança pública e cidadania. No caso

da área de assistência social, além de ser a primeira política mencionada no documento, essa forma de articulação intersetorial aparece como primeiro elemento da lista de ações específicas.

(...) Art. 4º (...)

§ 1º Na área de Assistência Social:

- I) Participar em conjunto com as demais Secretarias no intuito de estimular a criação de formas alternativas de atendimento ao idoso;
- II) Identificação de processos alternativos de atenção ao idoso desabrigado e sem vínculo familiar para proporcionar atendimento às suas necessidades básicas;
- III) Estimulo a abertura e funcionamento de centros de convivência social, centros de cuidados diurnos casa lares, oficinas abrigadas de trabalho e atendimento domiciliar;
- IV) Promover a capacitação de recursos humanos para o atendimento ao idoso na sua área de competência;
- V) Estimulo a preparação de cuidadores de idosos, para atender particularmente em domicílios, onde familiares não estejam aptos ou tenham de se ausentar por motivos de trabalho;
- VI) Coordenar, apoiar e publicar estudos e levantamentos sobre a situação social do idoso no município;
- VII) Fiscalizar e fomentar junto as ONGs e OGs a prestação de assistência social aos idosos em suas diversas modalidades (CAMPINAS, 2001).

Nesse conjunto de ações da área de assistência social, observa-se a relevância desta política para coadunar as demais Secretarias, as organizações não governamentais (ONGs) e as governamentais (OGs) na execução da assistência social e também no estímulo às novas formas de atendimento ao idoso (CAMPINAS, 2001). Isso sugere a necessidade de interlocução da área de assistência junto às demais políticas públicas, buscando uma integralidade na execução das ações da PMI.

Mas, além de não estabelecer mecanismos de gestão, a PMI não foi regulamentada. Desse modo, a ausência de uma coordenação específica e de critérios de aplicação reforça a dificuldade em executar e acompanhar de modo sistemático uma política intersetorial de atenção aos idosos.

Além da PMI, outro importante marco normativo é a adesão do Município de Campinas à legislação nacional relativa ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que disciplinou as competências da política de assistência social dos municípios, dando primazia ao atendimento das famílias em detrimento de ações fragmentadas dirigidas aos segmentos sociais com diferença de idade, sexo, etnia, etc. (MDS, 2005b).

As ações que compõem a política de assistência social em Campinas passaram a ser precipuamente organizadas conforme a política nacional, ou seja, o planejamento e a operacionalização da política municipal de assistência social

incorporaram as previsões nacionais decorrentes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que foi atualizada por meio da Lei nº 12.435/2011, estabelecendo o SUAS, que já estava em implantação administrativa desde 2004 (MDS, 2005a; BRASIL, 1993; Brasil, 2011).

No que se refere ao exercício da gestão pública da política de assistência social no território nacional, este é disciplinado pela Norma Operacional Básica (NOB). Sua primeira versão surgiu em 1997, foi revisada em 1998 e sofreu outras alterações em 2005, tornando-se o principal instrumento de regulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O texto da NOB vigente foi aprovado em 2012 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 33/2012 (MDS, 2005a; MDS, 2012).

O SUAS organiza o funcionamento da política de seguridade social não contributiva, estabelecendo os mínimos sociais para populações em condição de vulnerabilidade ou risco social, bem como para as pessoas em situação de ameaça ou violação de direitos. São três os objetivos da Política de Assistência Social: a proteção social; a vigilância socioassistencial; e a defesa de direitos (BRASIL, 1993).

A proteção social é assegurada por meio do conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social dirigido às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal. A vigilância socioassistencial é um instrumento para a execução estratégica da proteção social, pois esta oferece as informações sobre situações de risco e vulnerabilidade social nos territórios. A defesa de direitos é o conjunto de ações articuladas para a efetivação dos direitos socioassistenciais, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais ou, ainda, para a construção de novos direitos (BRASIL, 1993).

A defesa de direitos e a vigilância socioassistencial são elementos fundamentais para a integralidade da política de assistência social, mas é na execução da proteção social que se efetivam as garantias de direitos socioassistenciais, por meio de serviços e benefícios as famílias e indivíduos são atendidos em suas necessidades. A complexidade dessas necessidades recebe atenção diferenciada em dois tipos de atendimento: a proteção social básica e a proteção social especial (MDS, 2005b).

A **proteção social básica** contempla as situações de risco ou vulnerabilidade social e tem caráter preventivo, atuando para o desenvolvimento de potencialidades

e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Mas, no caso de ocorrência de violação de direitos, são os serviços da **proteção social especial** que contribuem para a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários, bem como a defesa dos direitos violados (BRASIL, 1993).

A proteção social, como se apresenta na LOAS, diferencia a população idosa apenas nos dispositivos que reproduzem direitos constitucionais. O caráter especial da proteção à velhice e a garantia de um salário-mínimo mensal na forma de benefício assistencial à pessoa idosa sem capacidade de subsistência eram direitos previstos desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1993). O SUAS, portanto, além do caráter operacional administrativo, define que

(...) a assistência social dá primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridade àqueles com registros de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimizações entre seus membros.

A primazia da atenção às famílias tem por perspectiva fazer avançar o caráter preventivo de proteção social de modo a fortalecer laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros e indivíduos, para que suas capacidades e qualidade de vida atentem para a concretização de direitos humanos e sociais (MDS, 2005a, p. 16).

No percurso legislativo da assistência social evitou-se a concepção de ações fragmentadas, focalizadas e segmentadas. A busca por ações centradas na família e no contexto territorial visa estabelecer os objetivos de uma política de Estado e não de governo, rompendo com a histórica confusão ao identificar a assistência social com clientelismo, assistencialismo ou caridade (MDS, 2005a).

As singularidades da população idosa, todavia, se tornam evidentes quando se transita da legislação para o planejamento e execução da proteção social. O instrumento balizador é o texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que teve sua primeira versão em 1998 e vigora com a versão de 2004, proposta pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da Resolução nº 145/2004 (MDS, 2005b).

Ao planejar as ações efetivas da política de assistência social, são consideradas as particularidades dos territórios e usuários, revelando as distintas demandas de segmentos sociais.

(...) Por sua vez, ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com

a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (MDS, 2005b, p.16).

O texto da PNAS apresenta os centros de convivência para idosos como um dos serviços da proteção social básica. No caso da proteção social especial, a diferenciação aparece diante das particularidades e riscos quando da violação de direitos de crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, situação esta que demanda intervenção do Estado por meio da institucionalização temporária da pessoa cujos direitos foram violados. Os serviços da proteção social especial estão divididos em dois níveis, de média complexidade e de alta complexidade (MDS, 2005b).

A rede socioassistencial de Campinas é composta por serviços nos dois tipos de proteção social, a básica e a especial. Além disso, no caso da proteção social especial, os idosos são atendidos nos dois níveis de complexidade, na média e na alta.

Antes de analisar os serviços socioassistenciais dirigidos aos idosos, mister é a descrição quantitativa do público idoso prioritário, os idosos com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em uma perspectiva histórica, os cadastros dos usuários e as concessões do benefício determinam o contingente total de beneficiários e indicam a dimensão quantitativa do público prioritário no atendimento dos serviços ofertados no município. Isso significa que, para poder analisar quantitativa e qualitativamente os serviços socioassistenciais, é necessário conhecer quantitativamente o público idoso prioritário para estes serviços.

3.2. Os benefícios socioassistenciais e os idosos em Campinas

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) estabelece a proteção social básica como o conjunto de ações, serviços e benefícios que alicerçam três tipos de segurança: a segurança de sobrevivência, a segurança de convívio familiar e a segurança de acolhida (MDS, 2005b). Dessa forma, os benefícios e serviços socioassistenciais se complementam para oferecer uma proteção social integral ao sujeito idoso e sua família. Trata-se de utilizar de forma combinada os distintos instrumentos de política pública, visando diferentes níveis de segurança ao cidadão em condição de vulnerabilidade.

A **segurança de sobrevivência** é também conhecida como segurança de rendimento e de autonomia, dando primazia ao atendimento dos grupos sociais

excluídos do sistema econômico de mercado, isto é, idosos, pessoas com deficiência, crianças, etc.. Essa segurança afiançada pela proteção básica é materializada na oferta de benefícios socioassistenciais, ou seja, na concessão de valores monetários entregues diretamente ao indivíduo ou família, de forma contínua ou eventual (MDS, 2005b).

A **segurança de convívio familiar** e a **segurança de acolhida** têm sua materialidade na execução de ações e serviços socioassistenciais. O convívio e a vivência familiar devem ser assegurados através de serviços que promovam o fortalecimento ou resgate de vínculos entre indivíduos, família e comunidade (MDS, 2005b).

A segurança de acolhida depende das condições objetivas de atendimento na rede socioassistencial. Essa segurança busca proteger indivíduos e famílias em situação de abandono e isolamento, recuperando a autonomia e a capacidade de convívio (MDS, 2005b).

A integralidade na proteção social depende, portanto, de garantir ações públicas para compor as três seguranças idealizadas pela PNAS. Tal integralidade viabiliza-se pela oferta qualificada de benefícios e serviços socioassistenciais, disponíveis em quantidade e diversidade compatíveis ao perfil heterogêneo da população idosa.

Desse modo, a segurança de sobrevivência isoladamente ou o acolhimento integral oferecido pelo Estado são insuficientes para garantir dignidade e cidadania e, conseqüentemente, não satisfazem o critério da sustentabilidade na sua dimensão social (SACHS, 2009). O acesso aos espaços e serviços que preconizam a convivência entre indivíduos, família e comunidade é elementar para superar situações de isolamento e, de forma progressiva, atingir a sustentabilidade ampliada no âmbito da proteção social.

É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio (MDS, 2005b, p. 32).

Embora a PNAS não explicita qualquer tipo de priorização entre as seguranças afiançadas, isto é, na transferência de recursos monetários via

benefícios socioassistenciais ou na oferta de serviços socioassistenciais, sua execução sugere uma progressão na garantia das três seguranças de proteção social. Primeiro se garante a sobrevivência por meio da transferência de recursos monetários. Em ato contínuo, ocorre a expansão na oferta de serviços para fortalecimento ou resgate de vínculos familiares e comunitários, bem como para o acolhimento integral financiado pelo Estado.

Efetivar a proteção social por meio da integralidade nas três seguranças é um desafio que ultrapassa a questão de superação da pobreza, pois define a assistência social como política pública provedora de coesão social, desencadeando relações multidimensionais entre diferentes populações e suas singularidades. Com efeito, dada a complexidade da problemática e do potencial de ação, os serviços socioassistenciais devem, progressivamente, ganhar destaque em relação aos programas de transferência direta de renda (MDS, 2012).

O crescimento da cobertura dos benefícios socioassistenciais na modalidade de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (PBF e BPC), suscitou novas demandas para o trabalho com famílias, vinculando a presença dos serviços de assistência social como completude necessária ao benefício (MDS, 2012, p.14).

Não obstante os esforços para ampliar a gama de serviços oferecidos, a maior ação socioassistencial para os idosos no Município de Campinas visa a segurança de sobrevivência. Trata-se do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que atende o maior número de idosos. Isso reforça os argumentos sobre a prioridade dada à segurança de sobrevivência em relação às outras, e alerta para a necessidade de superação da situação de pobreza que também atinge a população idosa.

No Censo Demográfico de 2000 o percentual de moradores com 60 anos ou mais com renda per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo era de 5,0%, percentual esse que permaneceu em 5,0% no Censo de 2010 (MDS, 2013, p.4).

Possuir renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo é o critério para concessão do BPC aos idosos com 65 anos ou mais.

A tabela 9 sintetiza a evolução dos beneficiários do BPC em Campinas entre 2003 e 2015. A média do percentual de idosos com o BPC no período entre 2010 e 2015 foi 4,8%, mas desde 2011 este percentual apresenta tendência de redução.

Tabela 9: BPC-LOAS em Campinas: benefícios emitidos e valores nos meses de dezembro entre os anos 2003 e 2015

	Pessoas c/ deficiência		Pessoas idosas		População idosa total		Proporção de idosos c/ BPC (%)
	Número de benefícios	Variação anual (%)	Número de benefícios	Variação anual (%)	Pessoas com 60 anos ou +	Variação anual (%)	
2003	3.293		2.521		103.776		2,43
2004	3.943	19,74	3.529	39,98	107.711	3,79	3,28
2005	4.476	13,52	3.892	10,29	111.765	3,76	3,48
2006	4.882	9,07	4.461	14,62	115.898	3,70	3,85
2007	5.006	2,54	4.761	6,72	120.112	3,64	3,96
2008	5.206	4,00	5.536	16,28	124.479	3,64	4,45
2009	5.505	5,74	6.019	8,72	128.988	3,62	4,67
2010	5.861	6,47	6.504	8,06	133.678	3,64	4,87
2011	6.032	2,92	6.772	4,12	138.666	3,73	4,88
2012	6.072	0,66	6.881	1,61	143.799	3,70	4,79
2013	6.286	3,52	7.116	3,42	149.077	3,67	4,77
2014	6.495	3,32	7.285	2,37	154.500	3,64	4,72
2015	6.496	0,02	7.316	0,43	160.072	3,61	4,57
Média 2010/ 2015	2,82		3,33		3,66		4,77

Fonte: Adaptado dos dados da Fundação SEADE, 2017a e do MDS, 2017b.

De acordo com os censos de 2000 e 2010, aproximadamente 5% dos idosos em Campinas tinha renda per capita até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Em 2015, os idosos beneficiários do BPC representavam 4,6% da população idosa total, estimada em 160.072 idosos. Se for aplicado aquele percentual de 5% em 2015, tem-se uma estimativa de 8.004 idosos que deveriam receber o BPC, número muito próximo ao efetivamente entregue aos idosos naquele ano. Isso significa que, no período analisado, houve a oferta do BPC em montante equivalente ao público idoso em condições de recebê-lo, garantindo assim a segurança de sobrevivência.

Entre 2010 e 2015, o número de idosos em Campinas cresceu em média 3,7% ao ano, enquanto que número de idosos que recebiam o BPC cresceu em média 3,3% ao ano. Essa diferença pode ter duas possíveis explicações. Uma delas é a melhoria das condições de renda de uma parcela crescente da população idosa que, ao receber rendimento per capita superior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, não pode receber o BPC. A outra possível causa é a incapacidade do município em cadastrar todos os idosos em condições de receber o benefício, deixando uma parcela sem a devida cobertura assistencial.

A Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS atribui aos municípios “a gestão local do BPC, garantindo aos seus beneficiários e famílias o acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial” (MDS, 2012, p.24). No âmbito da

vigilância socioassistencial, a NOB-SUAS destaca responsabilidades específicas dos municípios e do Distrito Federal, dentre elas,

(...) fornecer sistematicamente aos Centros de Referência e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CRAS e CREAS) listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e dos benefícios eventuais e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades para inserção nos respectivos serviços (MDS, 2012, p. 43).

Embora a proporção de idosos com BPC sobre o total da população idosa apresente tendência de redução, conforme a Tabela 9, o crescimento no número absoluto de beneficiários representa um desafio em termos de ampliação da oferta de serviços socioassistenciais. Entre 2010 e 2015, o número de idosos com BPC subiu de 6.504 para 7.316 aumentando a demanda por serviços socioassistenciais. Portanto, se a rede de serviços socioassistenciais fosse compatível com o número de beneficiários, a oferta destes serviços deveria aumentar em pelo menos 3,3% ao ano, sob pena de não garantir a segurança de convívio e a segurança de acolhida a todos os idosos beneficiários, ou seja, do contingente de idosos com caráter prioritário nestes serviços.

A Tabela 10 apresenta a estimativa de demanda por serviços socioassistenciais de caráter prioritário, segundo a taxa média de crescimento no número de idosos com BPC entre 2010 e 2015 e as projeções populacionais da Fundação SEADE para os anos entre 2020 e 2050. Também foi incluído o valor percentual de idosos com rendimento até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, de acordo com os valores dos censos de 2000 e 2010, ou seja, 5% do número total de idosos.

Tabela 10: Projeção Populacional de Campinas e estimativa de idosos vivendo com até 1/4 de Salário Mínimo

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
População total	1.175.501	1.206.092	1.223.394	1.231.744	1.230.235	1.219.163	1.200.940
População idosa	192.796	226.157	258.265	288.027	322.482	359.900	388.105
Proporção de idosos	16,40	18,75	21,11	23,38	26,21	29,52	32,32
4,77% dos idosos	9.196	10.788	12.319	13.739	15.382	17.167	18.513
5% dos idosos	9.640	11.308	12.913	14.401	16.124	17.995	19.405

Fonte: Fundação SEADE, 2017b. Elaboração própria.

O crescimento do percentual de idosos sobre a população total indica a duplicação na participação relativa de idosos até 2050, representando 32,32% da população total deste ano, significando – em termos absolutos – um contingente de

388.105 idosos. Segundo os dados da Tabela 10, estima-se que, mantidas as condições de distribuição de renda entre a população idosa, o número de idosos dependentes do BPC e, portanto, prioritários no acesso aos serviços socioassistenciais, deve variar entre 18.513 (ou 4,77%) e 19.405 (ou 5%). Assim, estima-se que a demanda por serviços socioassistenciais de caráter prioritário saia do patamar de 9.000 idosos, em 2020, para chegar a 19 mil idosos em 2050.

Isso significa a necessidade de ampliar a cobertura de serviços em uma média de aproximadamente 318 atendimentos por ano. Esse crescimento absoluto médio seria para garantir a manutenção do nível de cobertura praticada em 2015.

3.3. Os serviços socioassistenciais e os idosos em Campinas

Como visto nas seções anteriores, a estratégia de consolidação do SUAS como política pública de Estado depende da universalidade no atendimento, ou seja, a perspectiva legal buscou dissociar a política de assistência social dos segmentos populacionais classificados por idade, sexo, etnia, etc. Contudo, a especificidade do público alvo na oferta de serviços socioassistenciais fica mais evidente conforme a legislação se aproxima da operacionalidade dos serviços, inclusive naqueles dirigidos aos idosos. Um exemplo disso é a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, que define a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, reforçando os argumentos de diferenciação de segmentos de usuários conforme a oferta de serviços (MDS, 2014).

No Quadro 3 são sintetizados os serviços assistenciais tipificados nacionalmente, dirigidos aos idosos nas duas formas de proteção, básica e especial, e nos dois níveis de complexidade da proteção especial. Alguns dos serviços são próprios do público idoso e outros atendem ao idoso de forma não exclusiva. É o caso do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) que têm a família como objeto de proteção, mas consideram as individualidades intrínsecas da composição familiar, isto é, famílias com crianças, adolescentes, jovens e idosos inseridos em serviços ou beneficiários de programas assistenciais.

Alguns dos serviços tipificados nacionalmente e dirigidos ao público idoso são também direcionados à pessoa com deficiência. No total, são cinco serviços próprios do público idoso ou com deficiência. Na proteção social básica: o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço no Domicílio para Pessoas

com Deficiência e Idosas. Na proteção social especial de média complexidade: o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e Idosos (as) e suas Famílias. E na proteção social especial de alta complexidade: o Serviço de Acolhimento Institucional e o Serviço de Acolhimento em Repúblicas.

Quadro 3: Serviços Assistenciais Nacionalmente Tipificados e Relacionados aos Idosos e suas famílias

Nome do Serviço	Condições/Usuários
Proteção Social Básica	
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF	Famílias territorialmente referenciadas aos CRAS, em especial: famílias em processo de reconstrução de autonomia; famílias em processo de reconstrução de vínculos; famílias com crianças, adolescentes, jovens e idosos inseridos em serviços socioassistenciais, territorialmente referenciadas ao CRAS; famílias com beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; famílias inseridas em programas de transferência de renda.
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Idosos(as) com idade igual ou superior a 60 anos, em situação de vulnerabilidade social, em especial: I - Idosos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; II - Idosos de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; III - Idosos com vivências de isolamento por ausência de acesso a serviços e oportunidades de convívio familiar e comunitário e cujas necessidades, interesses e disponibilidade indiquem a inclusão no serviço.
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situação de vulnerabilidade social pela fragilização de vínculos familiares e sociais e/ou pela ausência de acesso a possibilidades de inserção, habilitação social e comunitária, em especial: I - Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; II - Membros de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda.
Proteção Social Especial de Média Complexidade	
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI	Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de: I - Violência física, psicológica e negligência; II - Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; III - Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; VI - Tráfico de pessoas; V - Situação de rua e mendicância; VI - Abandono; VII - Vivência de trabalho infantil; VIII - Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; IX - Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; X - Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.
Serviço Especializado em Abordagem social	Crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos(as) e famílias que utilizam espaços públicos como forma de moradia e/ou sobrevivência.
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e Idosos (as) e suas Famílias	Pessoas com deficiência e idosos (as) com dependência, seus cuidadores e familiares com vivência de violação de direitos que comprometam sua autonomia.
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Jovens, adultos, idosos(as) e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.

Proteção Social Especial de Alta Complexidade	
Serviço de Acolhimento Institucional	Acolhimento para idosos(as) 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 auto-sustento e convívio com os familiares. É previsto para idosos(as) que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos.
Serviço de Acolhimento em Repúblicas	Destinada a idosos que tenham capacidade de gestão coletiva da moradia e condições de desenvolver, de forma independente, as atividades da vida diária, mesmo que requeiram o uso de equipamentos de auto-ajuda.

Fonte: Adaptado da Resolução nº109/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (MDS, 2014).

Em Campinas, a oferta de benefícios e serviços assistenciais específicos para idosos precede a tipificação nacional e a criação do SUAS. As terminologias utilizadas pela política municipal e a rigorosidade no modelo de gestão sofreram alterações após o surgimento do sistema nacional, mas algumas peculiaridades dos serviços e o perfil dos usuários se mantiveram, como, por exemplo, a oferta e demanda por acolhimento institucional e as atividades de convivência para idosos. Desse modo, a nomenclatura aplicada nesta análise atende ao estabelecido pela tipificação nacional de serviços socioassistenciais.

Os relatórios que tratam da execução anual da política de assistência social em Campinas apresentam a implantação e manutenção de benefícios e serviços assistenciais entre 2001 e 2015⁸ e constituem a base de dados empíricos analisados nesta seção. Nesses relatórios, as ações relativas ao público idoso são apresentadas descrevendo, além dos serviços e do acesso aos benefícios assistenciais, a gestão intra e intersetorial dos equipamentos, o controle social e os desafios para os anos subsequentes (SMCAIS, 2017b).

Ao todo, no período de 15 anos, foram identificados cinco diferentes serviços socioassistenciais específicos para idosos em Campinas. Três deles são previstos na tipificação nacional e permanecem vigentes, são eles: 1) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); 2) Serviço de atendimento domiciliar a idosos

⁸ A disposição dos dados utilizados não estava padronizada nos relatórios oficiais, por isso algumas adaptações foram feitas e serão descritas conforme a exposição das informações nesta dissertação. Além disso, a secretaria municipal responsável pela execução da política de assistência social não publicou os relatórios de execução anual nos anos de 2012 e 2013.

com grau de dependência II e vítima de violência; e 3) Serviço de acolhimento institucional.

Os outros dois serviços foram implantados e interrompidos entre 2005 e 2010, são eles: 1) Centro de Referência do Idoso (CRI); e 2) Programa de Enfrentamento à Violência contra o Idoso (PEVI).

A respeito desses serviços socioassistenciais, a Tabela 11 apresenta uma série histórica com o número de atendimentos médios mensais entre os anos 2001 e 2015. A série histórica está incompleta por falta de informação regular nos relatórios anuais de execução da política municipal de assistência social.

Tabela 11: Atendimentos mensais ao idoso por tipo de serviço oferecido, Campinas, período entre 2001-2015

Ano	Proteção Social Básica	Proteção Social Especial de Média Complexidade			Proteção Social Especial de Alta Complexidade
	Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos	Programa de enfrentamento à violência contra o idoso	Centro de Referência do Idoso (CRI)	Programa de atendimento domiciliar a idosos	Serviço de acolhimento institucional
2001	NCR	0	0	0	NCR
2002	166	0	0	0	195
2003	119	0	0	0	223
2004	497	0	0	0	215
2005	NCR	0	0	0	252
2006	672	0	53	0	227
2007	554	0	84	0	210
2008	238 ²	0	129	0	162
2009	230 ²	57	107	18	149
2010	NCR	165	82	23 ³	148 ¹
2011	306*	NCR	NCR	26 ³	149 ¹
2014	NCR	NCR	NCR	NCR	112
2015	NCR	NCR	NCR	31 ²	112

Notas: NCR = Não Consta no Relatório

¹ Consta no relatório a disponibilidade total de 175 atendimentos em 2010 e 170 atendimentos em 2011.

² Incluindo também pessoas com deficiência.

³ Consta no relatório de 2010 a disponibilidade total de 30 atendimentos cofinanciados.

* Incluindo também pessoas acima de 56 anos de idade.

Fonte: Campinas (SP) – adaptado conforme relatórios de execução anual da política de assistência social.

Antes do estabelecimento do SUAS e da tipificação nacional de serviços socioassistenciais, a política de assistência social de Campinas já oferecia as atividades de convivência e os abrigos para idosos. A adesão de Campinas ao SUAS modificou as terminologias e a forma de execução da política municipal que antes era aplicada em dois tipos de trabalho com idosos.

Trabalho com idoso em meio aberto: são atividades desenvolvidas junto à comunidade estimulando a convivência social e elevando o seu nível de qualidade de vida numa perspectiva de prevenir seu isolamento.

Abrigos de idosos: são Programas/Serviços destinados a idosos, sem vínculos familiares, ou sem condições de permanecer junto a sua família, visando o acolhimento em regime residencial com prestação de serviços 24 horas, suprimindo suas necessidades básicas (SMCAIS, 2003, p.26).

Com a implantação de critérios nacionais para a constituição da rede de serviços assistenciais, as atividades de convivência e os abrigos para idosos ganharam novas configurações, atingindo a categoria de serviços socioassistenciais. Desde então, Campinas mantém o funcionamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) com cunho intergeracional, promovendo atividades diversificadas e permanentes, propiciando o convívio intergeracional e atenuando as vulnerabilidades decorrentes do isolamento. Esse serviço é realizado em grupos heterogêneos e tem papel complementar no trabalho social junto às famílias, buscando prevenir as situações de risco social por meio do estímulo e orientação dos “(...) usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território” (MDS, 2014, p. 16).

Conforme os dados apresentados na Tabela 11, entre 2001 e 2015, a média de atendimentos aos idosos, nos centros de convivência intergeracional, atingiu o maior público em 2006, totalizando 672 atendimentos ao mês. O ano com menor número de atendimentos foi 2003, com a média mensal de 119 idosos atendidos em atividades de convivência (SMCAIS, 2006; SMCAIS, 2004).

O SCFV está previsto na tipificação nacional dos serviços socioassistenciais como uma intervenção da proteção social básica, ou seja, tem caráter preventivo, deve estar referenciado ao CRAS e manter a articulação com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

A articulação dos serviços socioassistenciais do território com o PAIF garante o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, permitindo identificar suas necessidades e potencialidades dentro da perspectiva familiar, rompendo com o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas (MDS, 2014, p.12).

Enquanto o SCFV oferece atividades na proteção social básica, beneficiando idosos com capacidades funcionais preservadas e vínculos familiares capazes de serem fortalecidos; o acolhimento institucional atua no outro extremo, na proteção social especial de alta complexidade, atendendo permanentemente os idosos com

vínculos familiares rompidos e, muitas vezes, com o comprometimento de suas capacidades funcionais (MDS, 2014).

Segundo a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, o serviço de acolhimento institucional é oferecido em diferentes tipos de equipamento, para famílias ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados. O acolhimento institucional, portanto, visa garantir a proteção integral dos indivíduos institucionalizados (MDS, 2014). Em relação aos demais serviços socioassistenciais, essa proteção integral sugere maior dispêndio de recursos para a oferta do serviço de acolhimento institucional.

Ainda sobre a tipificação nacional, os equipamentos para a oferta de acolhimento institucional estão descritos conforme a característica dos usuários, quais sejam, crianças e adolescentes, adultos e famílias, mulheres em situação de violência, jovens e adultos com deficiência e idosos (MDS, 2014). O acolhimento para idosos está dividido em duas modalidades de atendimento, o atendimento residencial para grupos de até 10 idosos (Casa-Lar) e o atendimento institucional para idosos com diferentes necessidades e graus de dependência (Instituição de Longa Permanência para Idosos – ILPI).

A natureza do acolhimento deverá ser provisória e, excepcionalmente, de longa permanência quando esgotadas todas as possibilidades de autossustento e convívio com os familiares. É previsto para idosos que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos (MDS, 2014, p.45-46).

Observa-se com isso que, dentre os serviços socioassistenciais disponíveis aos idosos, o acolhimento institucional de longa permanência é o último recurso utilizado, uma vez que todas as possibilidades de intervenção pública para a conservação do convívio familiar devem ter sido esgotadas.

Entre 2001 e 2015, o serviço de acolhimento institucional para idosos foi oferecido regularmente pelo Município de Campinas, atendendo uma média mensal de 193 idosos durante o período. O maior número de atendimentos foi no ano de 2005, quando o a média de acolhimentos institucionais custeados pelo Município foi de 252 idosos. Desde então, há uma redução na média mensal de idosos institucionalizados com financiamento público, conforme mostra a Tabela 11.

A redução nos acolhimentos institucionais reflete o esforço municipal em esgotar as potencialidades da família e da comunidade na atenção ao idoso,

mantendo-o em sua própria residência e facilitando a integração deste à família e à comunidade. A institucionalização é evitada por diversas razões, algumas em atendimento aos princípios constitucionais⁹ de responsabilidade solidária entre a família e outras relacionadas aos gastos do Estado com a manutenção deste tipo de serviço (CAMARANO, 2010).

Porém são justamente as condições de convivência familiar que mais motivam as institucionalizações das pessoas idosas. Como ilustrado no Gráfico 14, a dificuldade das famílias na prestação de cuidados aos idosos foi o principal motivo para a institucionalização (70 idosos ou 54% do total) em 2011, seguido pela ruptura de vínculos familiares (29 idosos ou 22% do total). Em síntese, a relação familiar motivou diretamente 76% das institucionalizações em 2011. Além disso, a média trimestral de institucionalização por motivo de abandono, negligência, situação de rua e violência atingiu o total de 31 idosos, representando os 24% restantes do total de institucionalizações.

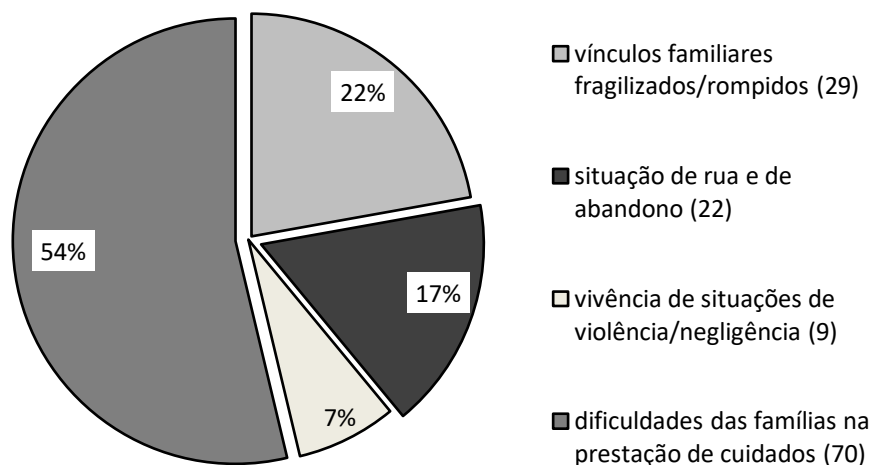


Gráfico 14: Distribuição das pessoas idosas acolhidas na rede pública, número e percentual, de acordo com as motivações da institucionalização, Campinas, 2011

Fonte: SMCAIS, 2012, p.186. Adaptação própria.

⁹ Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares (BRASIL, 1988).

Ademais, as institucionalizações de idosos caracterizam-se por processos de irreversibilidade na condição social e nas capacidades funcionais deste público¹⁰. De acordo com o relatório de execução da política de assistência social em 2011, apenas 3 idosos retornaram para moradia com a família naquele ano.

A interação entre os serviços socioassistenciais e os serviços de saúde torna-se mais frequente com o avanço do processo de envelhecimento, gerando a necessidade de cuidados para as atividades básicas de vida diária (ABVDs). “(...) Em geral, cuidados de longa duração são parte dos sistemas de saúde ou dos de assistência social dos países. Os limites entre os serviços ofertados pelos dois sistemas não são muito claros” (CAMARANO, 2010, p. 16).

Além disso, uma característica importante dos idosos nas instituições da rede pública de serviços socioassistenciais é o tempo de permanência. Isso porque a demanda por serviços de acolhimento na rede pública é predominantemente motivada por vulnerabilidade social. Por outro lado, na rede privada, a demanda por institucionalização é motivada principalmente por questões de saúde (CAMARANO, 2010).

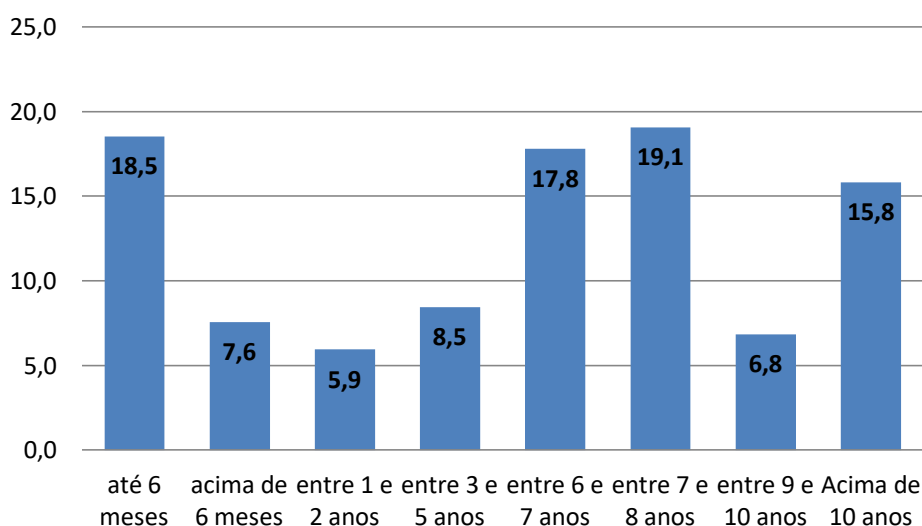


Gráfico 15: Percentual dos idosos institucionalizados, por tempo de permanência no serviço, Campinas, 2011

Fonte: SMCAIS, 2012, p.189. Adaptação própria.

¹⁰ Do ponto de vista clínico, a medida da capacidade funcional é dada pela quantidade de ajuda instrumental de que o idoso necessita para realizar atividades de vida diária hierarquizadas em três níveis — básicas, instrumentais e avançadas —, conhecidas respectivamente pelas siglas ABVDs, AIVDs e AAVDs. (...) As atividades básicas de vida diária (ABVDs) são associadas à sobrevivência (NERI, 2010, p. 33).

O Gráfico 15 exibe a distribuição percentual dos idosos institucionalizados em Campinas, por tempo de permanência no serviço de acolhimento. Observa-se que 52% desses idosos estão em condição de acolhimento num período entre 3 e 10 anos e 15,8% estão a mais de 10 anos nesta condição.

Segundo Jacobzone (1999 apud CAMARANO 2010, p. 39), “com base nos dados disponíveis para os países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os indivíduos vivem em média entre dois e quatro anos dependentes de cuidados mais intensivos no fim de suas vidas”. Comparando esse tempo médio de vida em condição de dependência para as ABVDs, estimado pela OCDE, e o tempo médio de institucionalização de idosos com vulnerabilidade socioeconômica em Campinas, sugere-se que há possibilidade de redução do tempo médio do acolhimento institucional por parte da assistência social, desde que se ampliem as ações preventivas, ou seja, aumentando a cobertura de atendimento nos serviços de proteção social básica.

Portanto, o acolhimento institucional motivado por questões socioeconômicas apresenta, ao logo do tempo, uma tendência de aumento dos custos pelo agravamento das condições de saúde dos idosos institucionalizados por um longo período. O serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, por sua vez, está no outro extremo, pois sua oferta requer o menor dispêndio de recursos. Esses serviços representam os dois extremos da oferta de serviços socioassistenciais específicos à população idosa, de um lado a prevenção e do outro a mitigação dos efeitos decorrentes das condições de violência e isolamento.

Entre estes dois extremos, proteção social básica e proteção social especial de alta complexidade, encontram-se os serviços socioassistenciais da proteção social de média complexidade. Esse nível intermediário reúne três tipos de serviços que foram oferecidos em Campinas entre 2006 e 2010: o Programa de Enfrentamento à Violência contra o Idoso (PEVI); o Centro de Referência do Idoso (CRI); e o Programa de Atendimento Domiciliar a Idosos.

O Programa de Atendimento Domiciliar a Idosos é o único programa que se manteve vigente após 2010 (SMCAIS, 2012). Entre 2009 e 2011, esse serviço era restrito aos idosos com maior vulnerabilidade social e com dependência Grau II¹¹,

¹¹ Grau de Dependência II – idosos com dependência em até três atividades de autocuidado para a vida diária tais como: alimentação, mobilidade, higiene; sem comprometimento cognitivo ou com alteração cognitiva controlada (MS, 2005, p.2).

conforme normativa da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Após 2011, o programa de atendimento domiciliar foi estendido às pessoas com deficiência e passou de 30 para 40 usuários ao mês (CAMPINAS, 2015a). Já em 2014, foi mudada a nomenclatura utilizada, passando a chamar-se Serviço Domiciliar. No relatório de execução da política de assistência social em 2015, afirmou-se que

O Serviço de Atendimento Especializado a Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias – no Domicílio do Usuário realiza acompanhamento e prestação de cuidados no domicílio às pessoas idosas e às pessoas com deficiência com potencialidade de autonomia e independência, em situação de maior vulnerabilidade social, prioritariamente vítimas de violência doméstica, buscando a inclusão/reintegração social destes e a melhoria da qualidade de vida (SMCAIS, 2016a, p.102).

Assim, diferente do previsto na tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, esse serviço em Campinas não foi executado no âmbito da proteção social básica, mas sim da proteção social especial de média complexidade. Em outras palavras, o serviço domiciliar foi oferecido aos idosos em situação de violência doméstica e com potencialidade de autonomia e independência, coincidindo assim com o público alvo dos serviços de atendimento especial de média complexidade.

No âmbito da proteção social especial de média complexidade, entre 2006 e 2010, outros dois serviços socioassistenciais eram voltados especificamente aos idosos. O CRI e o PEVI eram serviços não previstos na tipificação nacional e foram descontinuados com o objetivo de incorporar suas atividades como competências dos CRAS e CREAS distribuídos no território do Município de Campinas e responsáveis pela execução do PAIF e PAEF, respectivamente.

Essa mudança decorre da rigorosidade em que se normatizaram as ações e equipamentos da assistência social em âmbito nacional. Isso porque o cofinanciamento de serviços socioassistenciais executados no município depende, dentre outras condições, do cumprimento de modelos previstos nacionalmente, seja para o tipo de serviço ou equipamento responsável pela execução da política pública. Dessa forma, qualquer iniciativa municipal que vise a criação de um serviço não previsto na política nacional demandará recursos exclusivamente municipais, comprometendo parte do orçamento próprio municipal sem uma contrapartida das demais esferas de governo. A NOB-SUAS prevê que o cofinanciamento na gestão compartilhada tem alguns pressupostos, dentre estes, “o financiamento contínuo de

benefícios e de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente” (MDS, 2012, p.32-33).

Os serviços realizados pelo CRI foram inaugurados em 2006 e tinham por objetivo a defesa de direitos por meio da orientação ao público idoso e o encaminhamento nos casos de violência denunciados neste serviço. Nesse sentido, sustenta-se que esse serviço atuava tanto na proteção social básica, prevenindo situações de violência e violação de direitos por meio de orientações e indicação de fluxo, quanto na proteção social especial de média complexidade, agindo nas situações onde os direitos já haviam sido violados (SMCAIS, 2006). Conforme disposto na Tabela 11, o CRI realizou o maior número de atendimentos em 2008, quando atingiu a média mensal de 129 atendimentos.

No relatório de execução da política de assistência social em Campinas, os atendimentos realizados pelo CRI em 2008 foram divididos conforme os resultados esperados e diferentes estratégias metodológicas de atuação. O Quadro 4 sintetiza as informações sobre esses objetivos e ações do CRI. Destaca-se nesse equipamento público a amplitude de atuação para atenção ao segmento idoso, pois os objetivos e ações descritos fazem conexão com diversas políticas sociais e organizações governamentais (OG) e não governamentais (ONG).

Quadro 4: Metodologia de atendimento e resultados esperados do Centro de Referência do Idoso – CRI, Campinas

Resultados esperados para os usuários
a) garantia de acesso à espaço para acolhimento: escuta, apoio e orientação garantindo o sigilo da intervenção;
b) acesso das vítimas de violação à orientação geral sobre direitos humanos, informando sobre as garantias legais; e
c) encaminhando para os serviços especializados de atendimento a cada caso específico.
Estratégias metodológicas realizadas
a) orientações referentes à violência e maus tratos contra a Pessoa Idosa;
b) orientações e referenciamento sóciojurídico (abrigo, orientação jurídica, legislação, BPC, Benefícios);
c) orientações e referenciamento quanto à violência de direitos;
d) serviço de mediação de conflitos;
e) recebimento do Disque-Denúncia e dos órgãos públicos, denúncias sobre qualquer forma de discriminação, desrespeito e maus-tratos praticados contra a pessoa idosa; e
f) encaminhamento das denúncias à ONG parceira do projeto cuja equipe técnica contratada com recursos deste financiamento, realiza o estudo do caso.

Fonte: Adaptado do relatório de execução da política de assistência social em Campinas (SMCAIS, 2008, p. 32).

Essa forma de atendimento das questões afetas ao idoso visava atender aos princípios da proteção integral, ou seja, o atendimento no CRI tinha a pretensão de propiciar ao idoso o acesso aos seus respectivos direitos por meio das diversas

políticas públicas (SMCAIS, 2008). Isso favoreceu a identificação qualitativa e quantitativa das situações de violação de direitos mais recorrentes no município. Contudo, mais importante do que a identificação do problema, tornou-se oportuna e necessária a implantação de um novo serviço para responder às situações de violência contra a pessoa idosa.

Assim, o conhecimento acerca das situações de violência no município e a oportunidade de um convênio com o governo federal possibilitou a implantação do Programa de Enfrentamento à Violência contra o Idoso (PEVI), que foi mantido durante os anos de 2009 e 2010. Embora não previsto na tipificação nacional de serviços socioassistenciais, esse Programa funcionava no âmbito da proteção social especial de média complexidade, isto é, era um programa voltado ao atendimento dos casos onde já havia ocorrido a violação de direitos, mas onde ainda era possível a intervenção técnica para a superação da situação de violência.

Os dados da Tabela 11 sugerem que a implantação do PEVI fez com que as atividades do CRI fossem menos demandadas. Pois houve uma progressiva redução no número de atendimentos mensais realizados pelo CRI entre 2009 e 2010, passando da média de 107 para 82 atendimentos, respectivamente. Ao mesmo tempo, o número médio de atendimentos mensais do PEVI aumentou de 57 para 165.

Dada a interrupção desses dois serviços, surgem as seguintes questões: I) os CRAS e CREAS absorveram as atividades anteriormente realizadas pelo CRI e pelo PEVI? II) de que forma se deu a eventual absorção destas competências?

Com a extinção do CRI e do PEVI, as demandas por estes serviços entraram no âmbito do atendimento do PAIF e PAEFI, respectivamente oferecidos pelos CRAS e CREAS. Isso significou o fim dos atendimentos específicos para as demandas da população idosa, pois estas foram incorporadas na procura total de atendimentos voltados à família, diferenciando os serviços apenas pelo nível de proteção social e não mais pela faixa etária.

3.3.1. O Serviço de Proteção Integral à Família

O PAIF é um serviço da proteção social básica oferecido no território de abrangência do CRAS e visa fortalecer a função protetiva da família, prevenindo a ruptura de vínculos e situações de violação de direitos. Todos os serviços da

proteção social básica devem estar articulados com o PAIF, pois é este que organiza o referenciamento na rede socioassistencial (MDS, 2014).

Além desse serviço socioassistencial preventivo, a tipificação nacional prevê outro nível de atenção às famílias, trata-se do PAEFI, oferecido no âmbito do CREAS. Esse é um serviço voltado a famílias com pelo menos um indivíduo em situação de ameaça ou violação de direitos (MDS, 2014).

Em Campinas, o PAIF surgiu por meio de recursos financeiros da União que foram transferidos ao Fundo Municipal de Assistência Social em 2004. Naquele ano foram programados e executados 300 atendimentos mensais (SMCAIS, 2004). Em 2005, esse serviço foi ampliado, realizando 991 atendimentos mensais (SMCAIS, 2005).

Os relatórios de execução da política de assistência social nos anos 2008, 2009, 2010 e 2011 não fazem distinção entre atendimentos nos CRAS e no serviço PAIF, impossibilitando a sistematização de dados para constituir uma série histórica. Neste período de 4 anos, os atendimentos às famílias foram classificados na sigla conjunta CRAS/PAIF. Além disso, os atendimentos foram divididos em duas espécies, quais sejam: os atendimentos em CRAS/PAIF e os atendimentos do PAIF realizados por ONGs.

Em 2008, foram 17.826 famílias atendidas no âmbito do CRAS/PAIF; e as ONGs realizaram aproximadamente 9.933 atendimentos individuais (SMCAIS, 2008). Em 2009 e 2010, os atendimentos referentes ao CRAS/PAIF atingiram 42.217 famílias ao ano, sendo que em 2009 o número de atendimentos em ONGs totalizou outras 6.976 famílias (SMCAIS, 2010; SMCAIS, 2011). O número de famílias acompanhadas pelos CRAS e ONGs no PAIF totalizou 40.642 no ano 2011 (SMCAIS, 2012).

O relatório do ano 2011 traz informações detalhadas sobre o atendimento realizado no âmbito do PAIF. Algumas dessas informações caracterizam a população atendida no serviço, seja por sexo, idade ou tipo de benefício socioassistencial que recebe. Por exemplo, na distinção dos participantes de atividades por sexo, tem-se que eram 85% do sexo feminino e 15% do sexo masculino (SMCAIS, 2012).

O Gráfico 16 mostra a divisão dos participantes das atividades no PAIF por faixa etária, relativizando estes dados com o percentual populacional de Campinas segundo dados da Fundação SEADE (2017a). Esses dados apresentam uma

comparação entre a participação percentual de cada faixa etária, tanto no total da população de Campinas, como no uso do PAIF em 2011. As faixas de idade entre 16 e 45 anos concentram a 73% dos usuários do PAIF, enquanto que os habitantes de Campinas com idade entre 15 e 44 anos representavam 50% da população total.

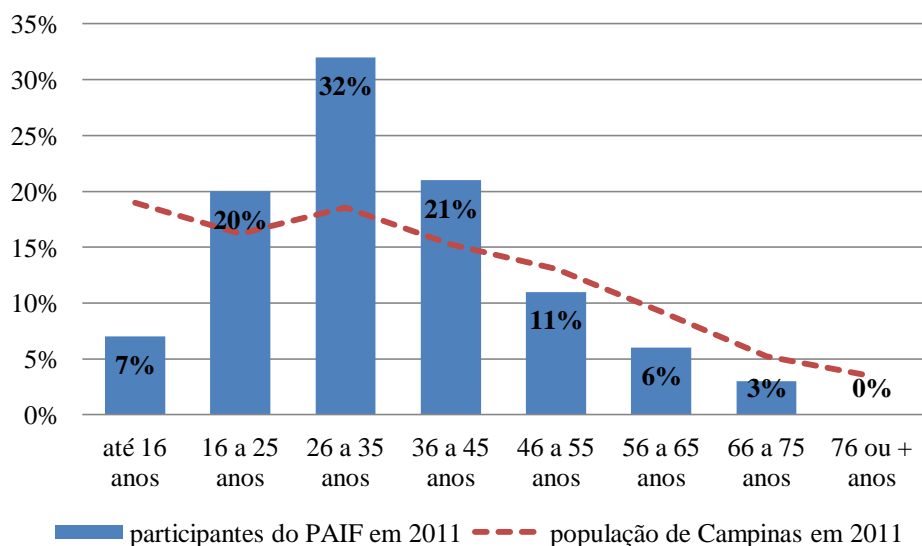


Gráfico 16: Participantes das atividades do PAIF por faixa etária, Campinas, 2011
Fonte: SMCAIS, 2012; SEADE, 2017a. Elaboração própria.

A faixa de idade entre 26 e 35 anos utilizou 32% dos atendimentos do PAIF em 2011, enquanto que a faixa com idade até 16 anos utilizou apenas 7% do total de atendimentos neste período. Essa utilização do PAIF constituída majoritariamente de jovens pode estar relacionada à ausência de outros serviços específicos para estas faixas de idade¹², haja vista a existência de outros serviços socioassistenciais voltados exclusivamente à criança e adolescente. Um exemplo disso é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 14 anos e 11 meses atendeu a maior meta da rede executora – 7.470 crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e 11 meses e 5.677 famílias em dezembro 2011 – e também apresenta o maior número de unidades executoras – 7 unidades da rede governamental e 59 da rede privada do SUAS –, totalizando 66 unidades (SMCAIS, 2012, p. 35).

Com efeito, o dado mais relevante para o presente estudo é que a rede socioassistencial voltada ao atendimento de crianças e adolescentes possui maior diversificação da gama de serviços, bem como o maior número de vagas disponíveis

¹² A dificuldade dos jovens em acessar o mercado de trabalho também é um fator que pode justificar a maior participação destas faixas de idade no PAIF. A análise sobre esse fator escapa aos objetivos delimitados nesta dissertação.

a este grupo etário. Essa característica de atendimento à criança e adolescente difere qualitativa e quantitativamente do atendimento oferecido à população idosa.

Os dados do Gráfico 16 mostram que as faixas de idade mais avançadas, incluindo idosos, estão sub-representados no grupo dos usuários do PAIF. As pessoas com idade entre 56 e 65, representavam apenas 6% dos usuários do serviço em 2011, enquanto que os idosos com idade entre 66 e 75 anos eram 3% dos usuários.

A menor utilização do PAIF pelas faixas de idade mais avançadas não pode ser justificada apenas pela menor demanda por parte dos idosos. Aplicando-se os percentuais de utilização da faixa entre 66 a 75 anos (3%) sobre o total de atendimentos do PAIF em 2011 (40.642), pode ser estimado um total de 1.219 idosos atendidos no serviço. Nesse mesmo ano, o número de idosos que receberam o BPC em Campinas totalizou 6.772 beneficiários, conforme disposto na Tabela 9. Isso significa que o PAIF em 2011 atendeu apenas 18% do público idoso prioritário nos serviços socioassistenciais.

Os relatórios de 2014 e 2015 diferem dos demais na forma de apresentação dos dados sobre atendimentos nos CRAS e no PAIF. Esses relatórios fazem distinção entre os dois tipos de atendimento. Em 2014, os CRAS realizaram 24.006 atendimentos particularizados e 11.224 atendimentos coletivos; nesse período e o PAIF atendeu a média de 1.509 famílias por mês (18.114 no ano) (SMCAIS, 2015a). No ano 2015, os CRAS atenderam 17.785 famílias e o PAIF atendeu a média de 1.457 famílias por mês (17.487 no ano) (SMCAIS, 2016a). Esses dois relatórios não dispõem dados com distinção dos atendimentos por faixas etárias.

3.3.2. O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

A respeito do PAEFI em Campinas, as discussões sobre sua implantação na rede municipal de assistência social surgiram em 2010. Naquele ano, o PAEFI era mencionado, no relatório de execução da política municipal de assistência social, como um desafio decorrente da publicação que disciplinava a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais (SMCAIS, 2011). Com isso, tornou-se necessário romper com a forma segmentada de oferecer atendimentos nos casos de violação de direito, isto é, transferir ao PAEFI os atendimentos antes oferecidos no âmbito dos seguintes programas: Enfrentamento à Violência Doméstica contra Criança e

Adolescentes (EVDCCA); Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCCA); Enfrentamento à Violência de Gênero e Intra Familiar; Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa (PEVI).

Com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109/2009 – MDS/CNAS) a tendência para reorganização dos Serviços seria o rompimento do atendimento às famílias por tipo de violação, ou seja, todas as violações deverão ser acompanhadas por um único Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI (SMCAIS, 2011, p. 92).

Desse modo, em 2011 se iniciou um período de transição no modelo de organização da rede socioassistencial para atendimento especializado na proteção social especial de média complexidade. Nessa transição, o PAEFI foi realizado em quatro tipos de atendimento: I - Famílias, Crianças e Adolescentes que Vivenciam Violações de Direitos; II - Mulher em Situação de Violência Doméstica de Gênero e seu respectivo Núcleo Familiar; III - Idosos e suas Famílias que Vivenciam Violações de Direitos; e IV - Crianças e Adolescentes que sofreram Violência Sexual.

Em 2014 e 2015 os atendimentos no âmbito do PAEFI foram apresentados em números totais, por região e por unidade executora, isto é, por órgão público ou ONGs. Nesses anos, não foi feita distinção dos usuários do serviço e nem pelo tipo de violência que atingia a família ou indivíduo.

Tabela 12: Média de atendimentos mensais no PAEFI, em Campinas, nos anos 2011, 2014 e 2015

	2011	2014	2015
Famílias, Crianças e Adolescentes que Vivenciam Violações de Direitos	551	*	*
Mulher em Situação de Violência Doméstica de Gênero e seu respectivo Núcleo Familiar	54	*	*
Idosos e suas Famílias que Vivenciam Violações de Direitos	130	*	*
Crianças e Adolescentes que sofreram Violência Sexual	252	*	*
Total	987	1.350	1.740

* não consta esta descrição no relatório.

Fonte: SMCAIS, 2012; 2015; 2016. Elaboração própria.

A Tabela 12 apresenta os dados disponíveis sobre atendimentos realizados no âmbito do PAEFI nos anos 2011, 2014 e 2015. Os números correspondem à média de famílias atendidas ao mês.

Entre 2011 e 2015 houve crescimento no número médio de famílias atendidas pelo PAEFI em Campinas. O fortalecimento desse serviço em termos quantitativos é

um importante indicador na análise sobre a rede de proteção social especial. Mas isso é um dado geral da política de assistência social de competência municipal, pois uma análise qualitativa sobre o PAEFI exigiria maior detalhamento dos casos atendidos e dos desdobramentos diante da execução do serviço. Essa falta de detalhamento no tipo de atendimento e nos desdobramentos resultantes do serviço é reconhecida nos relatórios de execução da política de assistência social em Campinas.

Outro desafio se coloca frente à qualidade da oferta socioassistencial. Destaca-se o imperativo de conferir unidade e qualidade aos atendimentos de indivíduos e famílias, considerando-se a heterogeneidade das entidades beneficentes de assistência social que compõem a rede socioassistencial do município, bem como reorganizar processos de trabalho que contribuam para imprimir maior celeridade entre o apontamento da demanda e inclusão no atendimento (SMCAIS, 2015a, p. 87).

Ainda sobre os dados da Tabela 12, os atendimentos do PAEFI em 2011 voltados à criança, adolescente e suas respectivas famílias representaram 81,3% total, enquanto que os atendimentos para idosos e suas famílias representaram 13,2%. Se comparada a média dos atendimentos realizados pelo PEVI em 2010 (165 atendimentos ao mês) com a média de atendimentos registrados pelo PAEFI em 2011 (130 atendimentos ao mês), tem-se uma redução de 21,2% no número de atendimentos dirigidos aos idosos e suas famílias.

3.3.3. Análise comparativa dos atendimentos nos serviços socioassistenciais

A ausência de informações sobre a demanda da população idosa e o respectivo atendimento no âmbito do PAIF e do PAEFI impossibilita a análise qualitativa e quantitativa nos anos entre 2012 e 2015. Contudo os dados apresentados no relatório de execução da política de assistência social em 2011 indicam a insuficiência na oferta de atendimento ao público idoso prioritário, isto é, aos idosos beneficiários do BPC.

De modo geral, a demanda pelos serviços oferecidos no âmbito do CRI e do PEVI parece ter sido direcionada pelos CRAS e CREAS e atendidas na execução do PAIF e PAEFI, mas a dúvida paira em relação ao atendimento em termos qualitativos, pois não há informações detalhadas sobre atendimento à população idosa após 2011. De modo geral, a ausência de dados específicos impossibilita a identificação das eventuais melhorias no atendimento aos idosos e suas famílias após o reordenamento dos serviços socioassistenciais, gerando dúvida sobre o

tratamento das singularidades inerentes aos casos de violência e violações de direito contra o idoso.

Após finalizar a análise dos serviços com base nos relatórios de execução anual da política de assistência social em Campinas, restaram as seguintes dúvidas relativas ao atendimento da população idosa entre 2010 e 2015: 1- quantos idosos ou famílias com idosos foram atendidos nos CRAS, em especial, na execução anual do PAIF? 2 - quantos idosos ou famílias com idosos foram atendidos nos CREAS, em especial, na execução anual do PAEFI? 3 – qual o custo per capita por serviço oferecido ao idoso no âmbito da assistência social? 4 - qual foi o número médio de atendimento mensal nos serviços de atendimento domiciliar e no SCFV?

A falta dessas informações nos relatórios sugere a perda de significância da atenção especializada ao idoso nos serviços socioassistenciais. Percebe-se que o tratamento dos dados relativos ao grupo populacional idoso seguia um modelo mais completo até 2011. Isso devido aos programas segmentados de enfrentamento à violência, como era o caso do PEVI. Com o reordenamento dos serviços e programas em 2011, os dados dos relatórios seguintes não dão conta de uma verificação substancial acerca da proteção social voltada aos idosos em Campinas. Então, buscou-se a disponibilidade de informações não publicadas¹³, tentando encontrar dados para completar o quadro de análise no período entre 2010 e 2015.

A resposta encontrada confirmou a indisponibilidade dos dados, posto que não foram registradas as informações acerca dos atendimentos nos diferentes serviços. Com a implantação de um sistema informatizado para o cadastro social, os serviços só passaram a registrar os detalhes sobre cada atendimento em 2016. A única parte substancial da resposta dispõe que, segundo os dados constantes no Sistema Integrado de Governança Municipal (SIGM), em outubro de 2017, foram registrados 1.798 atendimentos a idosos, distribuídos conforme o Quadro 5.

O Quadro 5 sintetiza os dados dos atendimentos aos idosos em diversos serviços socioassistenciais, inclusive referente aos serviços que não são precipuamente dirigidos aos idosos. A maior diversidade de serviços está na proteção social de média complexidade, onde o idoso também é atendido nos serviços para pessoa com deficiência, pessoa em situação de rua e proteção à

¹³ A busca se deu por meio de consulta na página da Prefeitura Municipal de Campinas, utilizando a aba intitulada Portal do Cidadão, formalizou-se por meio do “Protocolo 156 on-line” de nº 2017/4/149707, em 03/09/2017 (SMCAIS, 2017c).

família. Isso significa que a classificação etária dos atendimentos apresenta apenas uma das características do sujeito, ou seja, a pessoa idosa também pode ser pessoa com deficiência, com mobilidade reduzida ou em situação de rua.

Quadro 5 – Atendimentos aos idosos realizados pela assistência social no mês de outubro de 2017, Campinas

Tipo de proteção	Serviço socioassistencial realizado	Quantidade de idosos atendidos
Proteção Social Básica	SCFV – Centros de Convivência Inclusivos e Intergeracionais	1.247
	PAIF – Acompanhamento	209
Soma		1.456
Proteção Social Especial de Média Complexidade	PAEFI	14
	Serviço Especializado de Proteção a Família (SESF)	127
	Para Pessoas Idosas, Pessoas com Deficiência e suas Famílias	55
	Serviço de Cuidado a Pessoas com Deficiência	49
	Serviço Especializado p/ Pessoas em Situação de Rua (adulto)	14
Soma		259
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Serviço de Acolhimento Institucional – Abrigo p/ Idoso	83
Total		1.798

Fonte: Secretaria Municipal de Assistência Social e Segurança Alimentar (SMCAIS, 2017c).

A diversidade de serviços na proteção social especial de média complexidade que atendem as pessoas idosas inclusive ou exclusivamente confirma a heterogeneidade deste grupo populacional. Nesse sentido, a diversificação dos serviços socioassistenciais contribui para o atendimento qualificado das singularidades dos indivíduos e famílias, inclusive idosos. Porém, essa diversidade no atendimento socioassistencial aparece apenas na proteção social especial de média complexidade, ou seja, apenas quando já ocorreram situações de violação de direitos e violência. Os serviços da proteção social básica e da proteção social especial de alta complexidade voltados ao idoso continuaram da mesma forma, dividindo-se entre SCFV e Acolhimento Institucional.

Comparando os dados do Quadro 5 com os da Tabela 11, verifica-se o aumento nos atendimentos do SCFV e redução nos serviços de acolhimento

institucional. Em 2011, a média de atendimentos mensais no SCFV era 306 pessoas acima de 56 anos. Em outubro de 2017 foram 1.247 idosos atendidos no SCFV. O acolhimento institucional da rede pública em 2014 e 2015 foi oferecido a 112 idosos e em outubro de 2017 eram apenas 83 idosos neste serviço. Também é possível analisar o número de atendimentos no SCFV em relação ao número de idosos com BPC, ou seja, verificar o percentual do público prioritário que tem acesso ao serviço. Em 2011, o SCFV atendia aproximadamente 4,5% dos 6.772 beneficiários do BPC Idoso. Em outubro de 2017, esse serviço atendeu 16,1% dos 7.738 idosos com BPC (MDS, 2017b). Mantido esse ritmo de crescimento no percentual de atendimentos (11,6 pontos percentuais a cada 6 anos), o pleno acesso do público idoso prioritário total no SCFV ocorrerá em 2060.

Conforme dados da Tabela 11, a soma dos três serviços da proteção social especial de média complexidade em 2010 totalizava a média de 270 atendimentos mensais voltados aos idosos. Em outubro de 2017, foram 259 atendimentos para o mesmo público, conforme dispõe o Quadro 5.

Os atendimentos ao idoso no âmbito do PAIF aumentaram. Em 2011, foram atendidos aproximadamente 1.219 idosos, uma média de 101 atendimentos ao mês. Em outubro de 2017, foram 209 atendimentos no âmbito do PAIF.

Mesmo distante do número de idosos com BPC (público idoso prioritário no acesso aos serviços socioassistenciais), esse aumento nos atendimentos da proteção social básica sugere maior esforço governamental para ofertar serviços voltados à prevenção das situações de violência ou violação de direitos. Por outro lado, a redução nos atendimentos do PAEFI e dos serviços de acolhimento institucional precisa ser analisada considerando a demanda, isto é, os casos de violação de direitos ou violência que atingem os idosos e suas famílias.

Quanto aos questionamentos presentes na introdução deste capítulo, verificou-se que a proteção social prevista na legislação de Campinas e no Sistema Único de Assistência Social é compatível com a perspectiva da sustentabilidade na sua dimensão social, pois estas normas reforçam a necessidade de ações e políticas públicas para a população idosa, considerando suas diferentes condições participação social.

No âmbito da legislação municipal, a PMI ultrapassa os aspectos da proteção social, pois discorre sobre um conjunto de políticas sociais que buscam atender a todos os idosos. Contudo, a falta de regulamentação e de coordenação integrada

dificulta sua execução efetiva no âmbito da gestão local. Nesse sentido, o caminho para o desenvolvimento sustentável municipal precisa ser considerado a partir da integração de políticas setoriais, possibilitando o atendimento ampliado das demandas sociais decorrentes do envelhecimento populacional.

No caso da proteção social, a análise conclusiva depende da observação das seguranças afiançadas pela PNAS e materializadas em Campinas por meio da oferta dos benefícios e serviços socioassistenciais. Em outras palavras, a proteção social consonante com o critério de sustentabilidade social precisa garantir aos idosos a segurança de sobrevivência, de convívio e de acolhida.

O número de idosos com o BPC sugere que a segurança de sobrevivência está mais próxima de ser garantida por meio da oferta quantitativamente necessária, mas revela o tamanho do desafio para garantir as demais seguranças. Campinas possui uma diversidade de serviços socioassistenciais que corresponde aos diferentes níveis de proteção social e às seguranças de convívio e de acolhida. Mas a oferta é inexpressiva diante do público prioritário para tais serviços, isto é, idosos que recebem o BPC.

A segurança de sobrevivência depende das ações do Governo Federal, haja vista que o BPC é financiado com recursos da União e tem previsão na legislação nacional. Portanto, compete aos municípios a atenção para a segurança de convívio e de acolhida. Assim, o desafio para a gestão municipal é melhorar a qualidade dos atendimentos na rede de serviços, considerando as singularidades da pessoa idosa e a heterogeneidade desta parcela crescente da população. Além disso, ampliar a cobertura de atendimento em um contexto de conflito intergeracional por recursos públicos voltados a proteção social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração desta dissertação viabilizou a aplicação do conceito de sustentabilidade na discussão acerca do envelhecimento populacional e políticas de proteção social aos idosos. Além disso, o estudo permitiu analisar qualitativa e quantitativamente a proteção social voltada aos idosos em Campinas, considerando a interdependência entre as diferentes esferas de governo e a necessidade de atender ao critério do desenvolvimento sustentável na sua dimensão social.

Ainda no primeiro capítulo, verificou-se que o critério para o desenvolvimento sustentável na dimensão social se coaduna com a perspectiva da sustentabilidade como “valor” a ser utilizado para promover a dignidade humana. Nesse sentido, a sustentabilidade pode contribuir para a discussão e formulação de uma agenda de desenvolvimento que considere o envelhecimento populacional e suas implicações na rede local de proteção social aos idosos. Em outras palavras, a discussão entre sustentabilidade e envelhecimento da população não pode ser reduzida aos imperativos de ordem econômica.

Na problemática entre política pública e dinâmica demográfica brasileira, o desequilíbrio urbano entre crescimento populacional e infraestrutura perdeu relevância diante da redução das taxas de fecundidade e mortalidade. Em Campinas, a transição demográfica também está em curso, inclusive com taxas de fecundidade menores do que as taxas nacional e estadual. Os dados empíricos e as projeções demográficas sugerem o momento favorável para Campinas reorientar sua agenda de políticas públicas. Isso porque a população potencialmente ativa deve diminuir nos próximos anos, passando de 72,2% do total em 2010 para 62,9% em 2050.

Com isso, aumentará a participação relativa da população idosa no município e a respectiva demanda por serviços socioassistenciais. Os dados censitários de 2000 e 2010, bem como o percentual de idosos que recebem o BPC confirmam a preservação da situação de desigualdade socioeconômica entre a população idosa. Assim, a demanda por proteção social deve crescer na medida em que avança o processo de transição demográfica. Em 2050, se mantida a situação da distribuição de renda entre a população idosa em Campinas, conforme ocorrido entre os anos 2000 e 2010, o número absoluto de idosos com prioridade no acesso aos serviços

socioassistenciais duplicará, elevando a demanda por serviços socioassistenciais para um público prioritário de aproximadamente 19 mil indivíduos.

Além disso, a proteção social voltada aos idosos em Campinas também pode sofrer as consequências de eventuais mudanças na esfera nacional, haja vista que, na busca por equilíbrio fiscal, o Governo Federal tem proposto emendas constitucionais para criar restrições de acesso ao Sistema de Seguridade Social, inclusive no que se refere à proteção social materializada no Benefício de Prestação Continuada.

Na análise da trajetória da proteção social em Campinas, verificou-se que a legislação avançou mais do que a efetiva oferta de serviços. A Política Municipal do Idoso e a Lei Orgânica de Campinas são compatíveis com o critério de sustentabilidade social e com o conceito de sustentabilidade ampliada, pois evidenciam a atenção especial aos idosos para garantia de direitos previstos nas diversas políticas setoriais, buscando estimular a mobilidade, reforçar a autoestima, preservar a autonomia e a dignidade, animar a criatividade e valorizar culturalmente os idosos.

Por outro lado, quando o foco da análise transita da previsão normativa para a oferta efetiva dos serviços, a falta de coordenação integrada da Política Municipal do Idoso impede alcançar a sustentabilidade ampliada na atenção aos idosos em Campinas. Diante dessa ausência de sustentabilidade ampliada na implantação de políticas públicas setoriais, a análise da proteção social voltada aos idosos ficou restrita às competências da política de assistência social em Campinas, buscando verificar se a sua execução corresponde ao critério de sustentabilidade parcial na dimensão social.

A rede de serviços socioassistenciais em Campinas atende aos idosos nos dois tipos de proteção social, básica e especial. Com isso são garantidas as seguranças de convívio e de acolhida. Contudo, o número de idosos atendidos e a falta de informações qualificadas sobre os atendimentos realizados a este público sinalizam para a incompatibilidade entre público idoso prioritário e a proteção social efetivamente realizada pelo município.

A segurança de sobrevivência oferecida no âmbito do Benefício de Prestação Continuada está mais próxima de atingir a oferta quantitativamente necessária, mas revela o tamanho do desafio municipal para garantir as demais seguranças aos idosos por meio dos serviços socioassistenciais. Conquanto se tenha ampliado o

número de atendimentos na proteção social básica entre 2011 e 2017, o ritmo de crescimento, por exemplo, na oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, sugere que o atendimento pleno da demanda prioritária dos idosos ocorrerá só em 2060.

O critério de sustentabilidade parcial na dimensão social é equivalente às seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social. Portanto, a trajetória da proteção social voltada aos idosos em Campinas entre 2001 e 2015 não apresenta compatibilidade com os valores da sustentabilidade na sua dimensão social, haja vista a insuficiência da oferta de serviços que garantiriam as seguranças de convívio e de acolhida.

Diante da insuficiência na garantia de proteção social aos idosos em Campinas no período analisado, restou a possibilidade de identificar a sustentabilidade progressiva, ou seja, a tendência de sustentabilidade no período futuro em razão dos avanços nas ações políticas do período presente. Desse modo, para caracterizar a ocorrência de sustentabilidade progressiva, seria necessária uma progressividade na oferta dos serviços, buscando o pleno atendimento da demanda prioritária futura e a diversificação da gama de serviços socioassistenciais voltados aos idosos. Isso também não se verificou nas séries histórias analisadas, inclusive porque dois programas específicos foram descontinuados, o Centro de Referência do Idoso e o Programa de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa.

Além disso, a ausência de informações sobre os atendimentos realizados aos idosos e suas famílias reforça a percepção de que o processo de envelhecimento populacional não está sendo considerado para a definição de uma agenda local que ajuste a relação entre a população idosa e a rede de serviços socioassistenciais. Assim, a sustentabilidade progressiva também não foi detectada na proteção social aos idosos em Campinas.

Mesmo com a insuficiência de alguns dados específicos sobre os atendimentos realizados nos serviços socioassistenciais, os resultados apresentados nesta pesquisa cumpriram o objetivo de analisar a proteção social dirigida aos idosos em Campinas sob a perspectiva da sustentabilidade e considerando o processo de envelhecimento populacional. A utilização destes resultados da pesquisa pode contribuir na discussão sobre a agenda de desenvolvimento sustentável em Campinas, apontando a relevância na temática do

envelhecimento populacional para a formulação de políticas para a proteção social dirigida aos idosos.

Os resultados obtidos nesta pesquisa se beneficiaram do vasto referencial teórico que versa sobre a sustentabilidade, dos estudos demográficos publicados pelo IBGE, pela Fundação SEADE e pelo NEPO-UNICAMP, bem como dos relatórios de execução anual da política de assistência social em Campinas. Estes recursos utilizados foram fundamentais para a compreensão do conceito de sustentabilidade, para a análise da dinâmica demográfica e para a correta aplicação dos conceitos durante a análise da proteção social voltada aos idosos em Campinas.

Dada a amplitude do problema abordado nesta dissertação, novos estudos poderiam contribuir para o aprimoramento dos resultados até aqui apresentados. Nesse sentido, sugere-se a possibilidade de novas pesquisas sobre os atendimentos realizados aos idosos no âmbito do PAIF e do PAEFI em Campinas, buscando verificar as principais motivações de entrada e saída dos idosos nestes serviços.

Além disso, sugere-se que a Política Municipal do Idoso de Campinas seja regulamentada e venha ter uma coordenação específica para tornar sistemática a sua execução. Sugere-se, também, a necessidade de divulgação mais completa dos dados relativos ao atendimento dos idosos em serviços socioassistenciais, padronizando a edição das informações que compõem os relatórios de execução da política municipal de assistência social.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. *Muito Além da Economia Verde*. São Paulo: Ed. Abril, 2012.
- ALBUQUERQUE, F. R. P. de Carvalho e; SILVA, L. G. de Castro e. Tendência dos níveis e padrões de mortalidade e seus diferenciais regionais no período 2000-2030: Brasil, grandes regiões e unidades da federação. In: ERVATTI, L. Regina; BORGES, G. Mendes; JARDIM, A. de Ponte (Org.). *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. p. 49-86.
- BAENINGER, R.; MAIA, P. B. Região do Governo de Campinas. In: BAENINGER et al. *Migração em São Paulo*. Campinas, SP: UNICAMP, Núcleo de Estudos de População, 1992. p. 7-58.
- BATICH, M.; FERREIRA, C. E. C.; GUIZZARDI, O.; WALDVOGEL, B. C.; SANT'ANNA, A. Estimativas sobre aposentados em 2030 no Estado de São Paulo. *Ensaio & Conjuntura*, São Paulo: Fundação SEADE, 2017. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/06/previdencia_07julho2017.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.
- BORGES, G. M.; CAMPOS, M. B. de. Projeção de níveis e padrão de fecundidade no Brasil. In: ERVATTI, L. R.; BORGES, G. M.; JARDIM, A. de P. (Org.). *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. p. 30-41.
- BORGES, G. M.; CAMPOS, M. B. de; SILVA, L. G. de C. Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas. In: ERVATTI, L. R.; BORGES, G. M.; JARDIM, A. de P. (Org.). *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. p. 138-151.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out. 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo no art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, de dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 set. 2007.
- BRASIL. Decreto Presidencial de 26 de fevereiro de 1997. Cria a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/1997/Dnn5178.htm>. Acesso em: 20 fev. 2017.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2016.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 1998.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20,

de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez 2003b.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o estatuto do idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 out. 2003a.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre o a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015. Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural e, ainda essa última, para atualizar o rol de dependentes, estabelecer regra de não incidência do fator previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado, a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para assegurar pagamento do seguro-defeso para familiar que exerça atividade de apoio à pesca, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para estabelecer regra de inscrição no regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre o pagamento de empréstimos realizados por participantes e assistidos com entidades fechadas e abertas de previdência complementar e a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 nov 2015.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre o a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 dez. 1998.

BRASIL. Lei nº 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, 05 jan. 1994.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 05 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

CAMARANO, A. A. (Org.). *Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_cuidados.pdf>. Acesso em: 07 out. 2016.

CAMARANO, A. A. (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Arq_29_Livro_Completo.pdf>. Acesso em: 07 out. 2016.

CAMPINAS. Lei nº 10.920 de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre a Política Municipal do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*. Campinas, SP, 25 ago. 2001.

CAMPINAS. Lei Orgânica do Município de Campinas (SP). Dispõe sobre a Lei Orgânica Municipal. *Diário Oficial do Município*, Campinas, SP, 31 mar. 1990.

CAMPINAS. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Social e de Turismo. Guia de Investimentos. Publicação em 2010. Disponível em: <http://campinas.sp.gov.br/arquivos/desenvolvimento-economico/guia_invest_port.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

CUNHA, J. M. P. da; FALCÃO, Camila Areias (Orgs.). Campinas Metropolitana: diversidade socioespaciais na virada para o Século XXI. Campinas, SP: Librum Editora, 2017.

DALY, H. E. . Crescimento Sustentável? Não, obrigado. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v.7, n.2, p. 197-201, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2004000200012>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

DESCARTES, R. *Discurso sobre o método*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FALEIROS, V. de P. Cidadania e direitos da pessoa idosa. *Ser Social - UNB*, Brasília, n. 20, p. 35-61, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8353/1/ARTIGO_CidadaniaDireitosPessoaldosa.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2017.

FONSECA, Francisco. A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, Ed. Especial, Artigo 1, Jul. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395162646>>. Acesso em: 14 set. 2017.

FURTADO, C. . *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T (Org.). *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

IBGE. Censo Demográfico 2000. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/genero/9663-censo-demografico-2000.html>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

IBGE. IBGE cidades: Campinas (SP) – 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=350950&search=sao-paulo|campinas>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

IBGE. *Mudança Demográfica no Brasil no Início do Século XXI: Subsídios para as projeções da população*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=293322>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

IBGE. *Projeções da População: Brasil e Unidades da Federação*. IBGE: Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=286444>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

IBGE. Região de Influência das Cidades 2007 (Regic 2007), 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=7>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

IBGE. Séries históricas e estatísticas - taxa de urbanização brasileira. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 2, agosto, 2015.

JUSTINO, A. N. da P.. *Desenvolvimento e Sustentabilidade Ambiental*. Natal: EdUnp, 2010.

LEFF, E. . *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 7ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

LEITE, A. ; SIMON, S. . Werner Heisenberg e a Interpretação de Copenhague: a filosofia platônica e a consolidação da teoria quântica. *Scientiae Studia*, São Paulo, v.8, n.2, p. 213-241, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1678-31662010000200004>>. Acesso em: 18 jul.2016.

LIMA, G. da C. . O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v.6, n.2, p.99-119, 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2003000300007>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

LIMA, S. F. de. Introdução ao conceito de sustentabilidade aplicabilidade e limites. *Caderno da Escola de Negócios da UniBrasil*, Curitiba, v.4, n.4, p.1-14, 2006.

LOPES, Ana M. D. A era dos direitos de Bobbio. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 48 n.192 out./dez. 2011. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242925/000936205.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

MALTHUS, T. R. *Princípios de Economia Política e considerações sobre sua aplicação prática: Ensaio sobre a população*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, DF, 12 dez. 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Acesso em: 14 set. 2017.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 109 de 11 de novembro de 2009 e Resolução nº 13, de 13 de maio de 2014. Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 14 set. 2017.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social. Diagnóstico Socioterritorial: Boletim sobre o Município de Campinas (SP). Brasília, 18 de out. 2013. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social. *Norma Operacional Básica – Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS)*. Brasília, DF, jul. 2005a. Disponível em:

<<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2017.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social. *Política Nacional de Assistência Social* - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, Nov. 2005b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 14 set. 2017.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social. Relatório de Informações Sociais: Programa Bolsa Família e Cadastro Único, 2017a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=bsm_no_municipio>. Acesso em: 19/07/2017.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social. Série histórica sobre o pagamento de BPC em Campinas, 2017b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm>. Acesso em: 08 dez. 2017.

MELLO, J. M. C. de. *O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

MILL, J. S. . *Princípios de Economia Política: com algumas de suas aplicações à filosofia social*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 Brasileira: Ações Prioritárias*. 2. ed. Brasília, DF, 2004b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 Brasileira: Avaliação e Resultados*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/963/1/Agenda%2021%3A%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20resultados.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 Brasileira: Resultado da Consulta Nacional*. 2. ed. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 e a sustentabilidade das cidades*. Caderno de debate Agenda 21 de sustentabilidade. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/caderno_verde.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

MPS - Ministério da Previdência Social. Informações sobre marcos históricos. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1974-1992/>>. Acesso em: 07 out. 2016.

MS - Ministério da Saúde. Resolução de Diretoria Colegiada – RDC Nº 283, de 26 de setembro de 2005. Dispõe sobre o Regulamento Técnico que define normas de funcionamento para as Instituições de Longa Permanência para Idosos. Brasília, 2005. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2005/res0283_26_09_2005.html>. Acesso em: 01 out. 2016.

MUELLER, C. C. O Debate dos Economistas sobre a Sustentabilidade – Uma Avaliação sob a Ótica da Análise do Processo Produtivo de Georgescu-Roegen. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v.35, n.4, p.687-713, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612005000400004>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

- MÜLLER, N. P. Mapa das Políticas, Programas e Projetos do Governo Federal (2014). Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo. Brasília DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2015
- NASCIMENTO, E. P. do; COSTA, H. A. Sustainability as a new political Field. *Cahiers do IIRPC*, n. especial, p.51-8, 2010.
- NASCIMENTO, E. P. do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados*, v.26 n.74, p.51-64, São Paulo, 2012.
- NERI, A. L. Dependência e autonomia. In: NERI, A. L; GUARIENTO, M. E (Org.). *Assistência Ambulatorial ao Idoso*. Campinas, SP: Alínea, 2010.
- OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os “limites do Crescimento” 40 anos depois: Das “profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecológicamente Sustentável”. *Revista Continentes (UFRRJ)*, ano 1, n.1, 2012.
- ONU. *The Vancouver Declaration On Human Settlements*. From the report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements. Vancouver, 1976. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver>>. Acesso em: 15 de abr. 2017.
- ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: UNIC, 2015a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2017.
- ONU. *World Population Ageing*. New York: United Nations, 2015b. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2015_Report.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.
- ONU-CNUMAD. *Agenda 21*. Rio de Janeiro: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>>. Acesso em: 19 fev. 2017.
- ONU-CNUMAD. *Agenda 21*. Rio de Janeiro: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>>. Acesso em: 19 fev. 2017.
- ONU-HABITAT. *Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- PEREIRA, L. C. B.. *Desenvolvimento em Crise no Brasil 1930 - 1983*. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 2007.
- ROCHA NETO, João M. da; BORGES, Djalma Freire. Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, Edição Especial, Jul. 2016.
- SACHS, I. . *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SANTOS, B. de S. *Um discurso sobre as ciências*. 5ª ed. - São Paulo: Cortez, 2008.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEADE. *Informações dos Municípios Paulistas*. São Paulo: SEADE, 2017a. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>>. Acesso em: 20 set. 2017.

SEADE. *Sistema SEADE de Projeções Populacionais*. São Paulo: SEADE, 2017b. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. Dados sobre a participação social nos conselhos. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-do-Idoso-CNDI/conferencias/conferencias>>. Acesso em: 04 dez. 2016.

SIMÕES, C. C. S. *Relações entre as alterações históricas na dinâmica demográfica brasileira e os impactos de correntes do processo de envelhecimento da população*. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de população e indicadores sociais, 2016.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2001. Campinas, SP, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2002. Campinas, SP, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2003. Campinas, SP, jan. 2004. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2004. Campinas, SP, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2005. Campinas, SP, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2006. Campinas, SP, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2007. Campinas, SP, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2008. Campinas, SP, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2009. Campinas, SP, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2010. Campinas, SP, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2011. Campinas, SP, mar. 2012. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2014. Campinas, SP, mar. 2015a. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Diálogos entre a universidade, poder público e rede de serviços. In: I SEMINÁRIO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, Campinas, 27 nov. 2015b. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/material-seminarios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Relatório de Execução da Política de Assistência Social em 2015. Campinas, SP, jan. 2016a. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/relatorios.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. *Relação das organizações não governamentais cofinanciadas*, Campinas, SP, 2016b. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/assistencia-social-seguranca-alimentar/ongs-cofinanciadas.php>>. Acesso em: 14 set. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. Informações sobre o orçamento entre 2005 e 2017. Campinas, 2017a. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/orcamento_2015.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Assistência Social e Segurança Alimentar. Página Oficial na Rede Mundial de Computadores. Campinas: SMCAIS, 2017b. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

SMCAIS - Secretaria Municipal de Assistência Social e Segurança Alimentar. Informações sobre atendimentos realizados a pessoa idosa em outubro de 2017. Campinas: Portal do Cidadão – Atendimento 156, 2017c. Disponível em: <<https://cidao.campinas.sp.gov.br>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

SOUZA, C. . Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, 2006. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Acesso em: 19 out. 2016.

SPOSATI, A. de O. (Org.). *A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

TONI, A. ; MELLO, F. . *Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil: pós-Rio+20*. São Paulo: Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung (FES- Brasil), 2013. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10454.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

VEIGA, J. E. da . O âmago da sustentabilidade. *Estudos Avançados da USP*, São Paulo, v.28, n.82, p.7-23, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142014000300002>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

WCED - WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future*. Oslo: United Nations, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2017.