

## DIRETRIZES INTERNACIONAIS E POLITICAS PARA OS IDOSOS NO BRASIL: a ideologia do envelhecimento ativo

**Ferlice Dantas e Silva**

Secretaria de Trabalho e Bem Estar Social do Estado de Roraima (SETRABES)

**Ana Lúcia de Souza**

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

**DIRETRIZES INTERNACIONAIS E POLITICAS PARA OS IDOSOS NO BRASIL:** a ideologia do envelhecimento ativo  
**Resumo:** Este artigo traz reflexões sobre o envelhecimento populacional, fenômeno crescente em todo o mundo, particularmente nos países em desenvolvimento. Destaca, entre os fatores responsáveis, o declínio das taxas de fecundidade e de mortalidade. Essa constatação faz com que o tema seja objeto de crescente preocupação das sociedades capitalistas, levando organismos internacionais (Banco Mundial, ONU, OMS) a discutir os impactos desse fenômeno nas economias nacionais. No centro do debate estão a Previdência Social e os sistemas de saúde, impactados pelo aumento da demanda. Entre as diretrizes sugeridas, a elaboração de políticas públicas que incentivem modelos de desenvolvimento com participação ativa dos idosos, num discurso que defende a revalorização do idoso através do estímulo à participação ativa na sociedade, incita à produtividade e responsabiliza os idosos por sua situação, transformando-os em saudáveis e produtivos. É um discurso que homogeneiza o grupo, desconsiderando sua heterogeneidade, sem avaliar as condições em que viveram. Este artigo busca compreender o impacto dessas diretrizes na legislação e na formatação das políticas públicas para os idosos no Brasil.

**Palavras-chave:** Política Nacional do Idoso, políticas públicas, envelhecimento ativo, neoliberalismo.

**INTERNATIONAL POLICIES AND GUIDELINES FOR THE ELDERLY IN BRAZIL:** the ideology of active ageing  
**Abstract:** Population aging is a growing phenomenon around the world, particularly in developing countries. Among the responsible factors for this phenomenon one can emphasize the decline in fertility and mortality rates. Considering this finding, the aging population has become the subject of a growing concern in capitalist societies, leading international organizations (World Bank, UN, WHO) to discuss the impacts of this phenomenon in national economies. In the center of the debate are the Social Security and Health systems, impacted by an increased demand. Among the suggested guidelines are the formulation of public policies that encourage models of development based upon an active participation of the elderly, what would be in accordance with the speech that defends the revalorization of the elderly by encouraging their active participation in society, also encouraging the productivity and the responsibility of the elderly for their situation, turning them into healthy and productive citizens. It is a discourse that homogenizes the group, ignoring their differences, without assessing the conditions under which they have lived. This article seeks to understand the impact of these guidelines on the legislation and on the formulation of public policies for the elderly in Brazil.

**Keywords:** Brazilian National Politics for Elderly, public policies, active aging, neoliberalism

Recebido em 30.09.2009. Aprovado em 27.10.2009.

## 1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional é um fenômeno que está acontecendo em todo o mundo: já consolidado nos países desenvolvidos, apresenta-se de forma crescente nos países do chamado 'terceiro mundo'.

Os fatores responsáveis pelo aumento da população estão sendo amplamente discutidos e podemos destacar o declínio das taxas de fecundidade, bem como das taxas de mortalidade, influenciando de forma direta esses resultados. Após muitas décadas combatendo a mortalidade infantil e procurando alternativas para o controle da fecundidade, esses países, agora, preparam-se para enfrentar a questão do envelhecimento populacional. Esse fenômeno tem atraído a atenção do mundo por sua relevância e tem sido chamado por muitos estudiosos de 'revolução demográfica'.

A constatação do envelhecimento populacional fez com que os organismos internacionais, como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização Mundial da Saúde (OMS) buscassem compreender os impactos que esse fenômeno poderia acarretar para os países, principalmente naqueles onde se considera que o fenômeno esteja mais acelerado, como é o caso dos países em desenvolvimento. No centro do debate estão a questão da Previdência Social e dos sistemas de saúde, impactados diretamente pelo aumento da demanda. Diante disso, esses organismos discutem propostas para que os Estados Nacionais sintam o mínimo possível esses impactos e sugerem a adoção de medidas de prevenção.

Nessa perspectiva, as orientações desses organismos são dirigidas à busca de modelos de desenvolvimento nos quais os idosos possam ser parte ativa e contribuam para este, a fim de compensar as despesas que o Estado dispensará a esse grupo populacional.

No Brasil essas recomendações são amplamente adotadas e difundidas. Estão explícitas na legislação que regulamenta os direitos dos idosos e a formatação das políticas públicas para tal grupo, tanto que se incentiva desde a capacitação profissional com destaque para o aprendizado e o aprimoramento das novas tecnologias, como o esforço público ou privado para a admissão ou permanência por mais tempo do idoso no mercado de trabalho (Estatuto do idoso, Lei n. 10741).

Balizada pelos eventos internacionais, a Constituição Federal de 1988 previu a criação de uma lei específica que viesse legislar em favor dos idosos, sendo aprovada em 1994 a Política Nacional do Idoso (PNI), instituída pela Lei n. 8.842/94, e regulamentada em 1996, quando se tornou um marco jurídico importante para as ações voltadas a esse segmento populacional, ampliando seus direitos que até então eram concedidos de forma

restrita. A PNI traça as diretrizes essenciais para a elaboração das diretrizes que fomentam a legislação e as políticas públicas para os idosos no país.

Pretende-se, nesse artigo, compreender a influência e o impacto das diretrizes internacionais na legislação e na formatação das políticas públicas para os idosos no Brasil. Para tanto, consideramos importante compreender o processo de envelhecimento demográfico no país, bem como a trajetória da legislação social, para compreender a inserção da questão dos idosos nas políticas públicas do país.

## 2 ENVELHECIMENTO DEMOGRÁFICO

A esperança de vida no mundo aumentou de 46 anos em 1950 para 66 anos em 2002; estima-se que em 2050 a população idosa atinja os 2 bilhões de pessoas. Organização das Nações Unidas, 2003.

O envelhecimento demográfico é um fenômeno social que exige atenção especial. Esse processo tem se acentuado nos países em desenvolvimento, embora, proporcionalmente, o contingente populacional idoso seja ainda menor do que nos países desenvolvidos.

Para compreender o envelhecimento demográfico e suas consequências, optou-se por trazer para o debate a discussão das novas concepções que estão sendo formuladas acerca do envelhecimento, para então chegar ao entendimento do processo do envelhecimento populacional.

As condições econômicas, as diferenças culturais e regionais, o acesso à rede de serviços básicos como: saúde, educação, saneamento básico, lazer, entre outros, são fatores que podem contribuir para uma boa qualidade de vida e influenciar no processo individual do envelhecimento. Portanto, de forma alguma os idosos formam um grupo homogêneo, com necessidades iguais ou semelhantes, como a exemplo de outros segmentos sociais; existem as especificações que o caracterizam, exigindo assim atenção ao se pensar as políticas para tal grupo.

As novas concepções acerca da velhice deixam para trás um discurso que permeou a compreensão sobre a velhice durante muito tempo; um discurso que a apresentava como sinônimo de improdutividade e decadência. Atribuindo a segregação dos idosos como causa natural, como se eles não pudessem participar das atividades de uma sociedade, por não terem utilidade econômica nas sociedades que participam da expansão do capitalismo internacional (FONTE, 2000).

Por outro lado, as novas discussões defendem a revalorização da pessoa idosa através do estímulo à sua participação ativa na sociedade. O discurso atual incita à produtividade e responsabiliza os idosos por sua situação, transformando-os ao mesmo tempo em saudáveis e produtivos, capazes de contribuir, e muito, para essa sociedade. É um discurso que

homogeneiza o grupo idoso desconsiderando a heterogeneidade do grupo e sem avaliar os impactos das condições em que viveu essa pessoa ao longo da vida.

Esse discurso está presente nas políticas públicas para os idosos no Brasil. Os projetos e programas desenvolvidos incentivam a convivência comunitária, a exaltação do lazer, a participação ativa na sociedade do país, sem, entretanto, considerar os aspectos biológicos e a heterogeneidade do grupo e os aspectos sociais que permeiam a questão do envelhecimento. Acreditam como solução para a questão a inserção do idoso na vida econômica do país, argumento explicitado na legislação nacional e internacional, que coloca o trabalho como a melhor terapia para o envelhecimento. Além do que a política social vem também responsabilizar a sociedade por essa questão.

É a partir do aumento percentual de idosos, entretanto, que estes passam a ser objeto de crescente preocupação das sociedades capitalistas, pois sempre existiram pessoas idosas em todos os lugares e épocas históricas, mas, agora, numericamente eles representam uma ameaça para a economia mundial na sua forma atual e, em torno disso, expandem-se as propostas para que os mesmos sejam tutelados. Surgem novos profissionais e ramos do saber em torno da questão, ávidos pela fatia desse bolo que se chama envelhecimento populacional.

Pode-se dizer que os idosos (ou a velhice) estão sendo reinventados nesse contexto político e econômico das sociedades capitalistas, tornando-se objeto de saber, mas não na sua concretude, apenas de forma fragmentada, dependendo da elaboração teórica dos que detêm o saber sobre eles.

### 3 A TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O que hoje se conhece como legislação social no Brasil nasceu com o caráter contributivo, ou seja, o acesso à proteção social somente existia para os trabalhadores formais; inicialmente, os servidores públicos. Conforme os trabalhadores iam se organizando e fazendo reivindicações, muito lentamente alguns direitos foram sendo incorporados à legislação.

A partir da primeira década do século XX já se percebe a necessidade de enfrentamento da questão social no país por parte dos organismos oficiais, tendo em vista a intensa mobilização operária que levou às greves gerais de 1917 e 1919. Desse processo foram criadas algumas leis que vieram beneficiar a classe trabalhadora.

De acordo com Teixeira (2003), somente a partir das primeiras mobilizações é que se começa a conceber, no país, a questão social como responsabilidade do poder público e que este deve

oferecer pelo menos um patamar mínimo de bem-estar aos cidadãos. A questão, porém, é posta estritamente ligada ao mundo do trabalho.

Cidadãos, portanto distinguem-se dos pobres. A questão social dos trabalhadores, ou das classes assalariadas urbanas passa a se constituir, a partir de 1930, como uma questão de cidadania: são cidadãos aqueles que estão cobertos por um sistema de proteção social ao qual têm direitos porque contribuem para eles; são pobres aqueles que, por não estarem inseridos no mercado de trabalho, continuam sendo uma questão de responsabilidade privada, de filantropia, ou assistência social pública (TEIXEIRA, 2003, p.118).

Assim, a política social na época continuava norteada pelo princípio da contribuição e aqueles que não estavam inseridos no mercado de trabalho estavam relegados à proteção social filantrópica.

As pessoas idosas somente entram para o debate acerca dos seus direitos no início da década de 1970, a partir da constatação do aumento da população idosa no Brasil, através de uma pesquisa realizada pelo Ministério da Previdência Social, quando se passa a compreender que a questão requeria medidas de políticas sociais. A principal medida adotada foi o Decreto n. 72771 de 6 de Setembro de 1973, que definia as condições para o usufruto da pensão por velhice: ter completado 65 para os homens ou 60 para as mulheres e se desligar de qualquer atividade remunerada. O cálculo da aposentadoria por velhice era proporcional ao tempo de contribuição. Com isso, muitas vezes o valor do benefício era irrisório, obrigando o idoso a buscar outra renda para garantir sua sobrevivência.

No final da década de 1970, as ações da sociedade civil relacionadas aos idosos foram intensificadas, se destacando como o maior expoente a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG), que organizava eventos por todo o país (TEIXEIRA, 2003). Essa foi uma década de muita mobilização e discussão em torno da questão, mas muitas ações tornaram-se apenas cartas de intenção, haja vista não saírem do papel, pela falta de recursos e de vontade política.

Há de se destacar, de acordo com Goldman (2006), que nesse período (final da década de 1970), a questão do idoso começa a ser debatida internacionalmente, tornando-se pauta de discussão da Assembléia Geral da ONU. Observa-se que as ações internas não são isoladas, mas seguem uma programação ou um calendário internacional de discussão, pois ao mesmo tempo em que o segmento idoso estava em evidência aqui no Brasil, em âmbito internacional a questão também era priorizada.

Exemplo disso foi a convocação da Assembléia Geral da ONU para que se realizasse um Assembléia Mundial sobre o envelhecimento.

Essa Assembléia ocorreu em 1982 em Viena, na qual foi elaborado o Plano de Ação Mundial sobre o Envelhecimento,<sup>1</sup> constante de 66 recomendações sobre diversos temas como: saúde, educação, previdência, entre outros. É importante destacar que essas questões eram sempre tratadas em foros de natureza econômica pela ONU. Esse evento sinalizou um avanço em relação aos direitos dos idosos no Brasil, pois essas recomendações foram sendo incorporadas ao discurso local por meio da SBGG e por outros atores que atuavam em defesa da causa, e foram os preceitos desta que prevaleceram até ocorrer a II Assembléia, em 2002.

A II Assembléia Internacional sobre o Envelhecimento foi realizada num contexto propício para esse debate, tendo em vista um ciclo de conferências, realizadas pela ONU ao longo da década de 1990, envolvendo temas sociais como a 'Cúpula Mundial sobre a Criança' (Nova York, 1990), a 'Conferência sobre o Meio Ambiente', a Eco 92, como ficou conhecida, (Rio de Janeiro, 1992), a 'Conferência sobre Direitos Humanos' (Viena, 1993). Dessa maneira, a Conferência tornou-se um referencial para o debate das políticas públicas por trazer à tona a importância dessas questões e por ressaltar a parceria entre os Estados e a sociedade civil na consideração dos temas sociais.

Assim, nesse contexto de debates envolvendo os temas sociais é que foi realizada a II Assembleia e elaborado o Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento (PAIE) pelos representantes dos países-membros, contendo diretrizes para a elaboração e estabelecimento de políticas específicas, voltadas para o idoso. O PAIE consta de uma Declaração Política que contém 19 artigos que expressam respostas aos desafios oferecidos pelo envelhecimento da população.

No PAIE, aponta-se que, além da Europa e da América do Norte que há várias décadas já lidavam com a questão do envelhecimento, é nos países em desenvolvimento que o aumento da população idosa será mais notável. Prevê-se que na Ásia e América Latina, o grupo idoso tenha um crescimento de 8% para 15% entre 1998 e 2025. E até 2050, esse percentual poderá chegar a 19%. E o número de crianças cairá de 33% para 22%. Acredita-se que nesse ritmo não demorará muito para que a população mundial correspondente a velhos e jovens se iguale.

Com estas informações, busca-se centrar todos os esforços nos países em desenvolvimento, pois se prevê que nesses países as pessoas envelhecerão rapidamente na primeira metade do século XXI, questão a ser enfrentada simultaneamente com o problema do desenvolvimento. O documento deixa claro a preocupação de que o envelhecimento populacional venha a atrapalhar o desenvolvimento dos países.

Nesse sentido, as primeiras recomendações do PAIE para a adoção de medidas em relação à questão estão contidas no item cujo título é 'Pessoas idosas e o desenvolvimento'. Esse é o ponto central e prioritário do Plano: permitir aos idosos contribuírem plenamente para o desenvolvimento e se beneficiar dele em condições de igualdade; para isso é necessário promover a capacitação dos idosos para que participem plena e eficazmente na vida econômica, política e social de suas sociedades, inclusive com trabalho remunerado ou voluntário. O artigo 7º da Declaração Política do PAIE é enfático:

Ao mesmo tempo, os países em desenvolvimento, particularmente os menos adiantados, assim como alguns países em economias em transição, precisam ainda vencer numerosos obstáculos para se integrarem mais e participar plenamente na economia mundial. A menos que as vantagens de desenvolvimento social e econômico cheguem a todos os países, um número cada vez maior de pessoas, sobretudo idosos de todos os países e mesmo de regiões inteiras ficarão à margem da economia mundial. Por esse motivo, reconhecemos a importância de incluir o tema do envelhecimento nos programas de desenvolvimento, assim como nas estratégias de erradicação da pobreza e de cuidar que todos os países consigam participar plenamente no desenvolvimento da economia mundial. (BRASIL, 2003b).

E continua no artigo 12:

As expectativas dos idosos e as necessidades econômicas da sociedade exigem que possam participar na vida econômica, política, social e cultural de suas sociedades. Os idosos devem ter a oportunidade de trabalhar até quando queiram e de ser capazes de assim o fazer, no desempenho de trabalhos satisfatórios e produtivos e de continuar a ter acesso à educação e aos programas de capacitação. A habilitação de idosos e a promoção de sua educação são elementos imprescindíveis para um envelhecimento ativo. É preciso oferecer sistemas adequados e sustentáveis de apoio social a pessoas idosas. (BRASIL, 2003b).

Não podemos deixar de reconhecer a importância de se colocar na agenda de debates as políticas para as pessoas idosas. Busca-se, entretanto, compreender os verdadeiros objetivos traçados por trás dessas políticas. Questiona-se se a real preocupação é com o bem-estar e em que condições as pessoas chegarão à velhice; se terão condições ou oportunidades de enfrentar uma velhice saudável, ou se, na realidade, a preocupação

é com os entraves que o envelhecimento pode trazer para a economia mundial, tendo em vista que o objetivo principal é promover ações para que os países vençam os obstáculos que os impedem de participar ativamente na economia mundial, sendo que consideram o envelhecimento populacional como um grande entrave.

O envelhecimento tem sido considerado um obstáculo para os países em desenvolvimento devido ao aumento do número de aposentadorias e pensões e, em consequência disso, a redução da população ativa. Outra preocupação também é com a assistência médica: prevê-se que os sistemas de saúde não consigam atender à demanda, pois supõem que é nessa fase da vida que as pessoas estão mais debilitadas e exigem mais cuidados médicos.

Efetivamente, embora seja significativo o número daqueles que envelhecem com uma boa qualidade de vida, portanto têm grandes chances de ter uma velhice saudável, é notório o fato de que a grande maioria não chega à velhice em boas condições de saúde, constituindo grande demanda para o sistema de saúde. Porém, essas pessoas não podem ser culpabilizadas pelas dificuldades que os países enfrentam para engendrar o seu desenvolvimento. São inúteis, também, políticas pensadas para remediar a questão, considerando apenas esta fase da vida, uma vez que ter uma velhice saudável é um processo que deve começar desde cedo e ao longo de toda vida.

O que se observa, entretanto, é que há uma homogeneização das ações, haja vista o que está por trás das recomendações dos organismos internacionais que pautam a formulação dessas políticas. Como o objetivo central é fomentar o desenvolvimento dos países, tirando qualquer obstáculo que possa interferir nesse sentido, coloca-se o idoso aposentado para tomar parte nesse desenvolvimento, elaborando-se políticas de propagação de uma velhice saudável e estimulando o idoso aposentado a retornar ao mercado de trabalho.

Observa-se como a ONU e OMS traçam bem os pilares das políticas para o envelhecimento, pois se utilizam da mesma linguagem para elaborar a legislação acerca das pessoas idosas, apontando os mesmos interesses: evitar despesas para os sistemas de saúde e eliminar qualquer entrave para o desenvolvimento dos países. Em consequência disso, são elaboradas políticas generalizadas que não condizem com a realidade, apenas aprofundam mais as desigualdades da nossa sociedade, porque nesse contexto, o Estado se exime do papel de provedor do bem-estar social dos seus cidadãos, responsabilizando primeiro a própria sociedade pelo seu bem-estar.

#### 4 DIREITOS DOS IDOSOS NO BRASIL: da Constituição Federal ao Estatuto do Idoso

A partir da segunda metade da década de 1980 se iniciou o processo de redemocratização do país, após longo período sob a ditadura militar, o que colocou na agenda política o debate sobre a questão das desigualdades sociais e da pobreza. A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um marco para as políticas sociais brasileira, pois introduziu um conceito de proteção social mais abrangente. Até então, a proteção social era baseada em princípios estritamente social-trabalhistas.

Nesse período, a questão do envelhecimento já estava sendo bastante discutida, sendo reconhecida como questão social e política relevante, exigindo respostas para esse segmento. E nesse contexto, os idosos encontram espaço adequado para suas reivindicações, fortalecendo o movimento dos aposentados e pensionistas, sendo este o movimento mais expressivo já realizado pelas pessoas idosas no país:

Os idosos de todas as partes do Brasil demonstraram sua força política nas galerias do Congresso, na Praça dos Três Poderes, nas inúmeras passeatas de aposentados e pensionistas, dentre outras manifestações públicas. Parece-nos impossível traçar um quadro completo das lutas populares no processo constituinte sem ressaltar a mobilização e a organização dos movimentos sociais constituídos por aposentados e pensionistas urbanos e rurais (GOLDMAN, 2006, p. 167).

Esse amplo movimento citado por Goldman (2006) contou não só com a participação dos idosos, mas também de professores universitários, associações e alguns parlamentares engajados nas lutas sociais. Essa era uma velha luta em busca das correções das profundas defasagens nos proventos dos aposentados e pensionistas. Desde a década de 1960, que a União dos Aposentados e Pensionistas lutava pela equalização dos direitos previdenciários assegurados pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

Os artigos 203, 229 e 230 da Constituição Federal explicitam o caráter de proteção social universal, quando não há exigências contributivas no acesso aos benefícios e são estendidas a todos aqueles que necessitam. Entretanto, surge um paradoxo na legislação, pois nesta está definido o papel das instâncias envolvidas: família, sociedade e Estado, ficando a família em primeiro lugar no grau de responsabilização. Segundo Goldman (2006), ao elaborar as políticas para os idosos seguindo essas diretrizes, uma questão fica evidente: o Estado se posiciona sob a lógica neoliberal e foge à responsabilidade frente à questão, sempre se

colocando em último plano e dando maior relevância e responsabilidade à participação da família e da sociedade civil.

Em 1994 foi aprovada a Política Nacional do Idoso. Mas o que veio realmente legislar em favor desse grupo foi o Estatuto do Idoso sancionado em 1º de outubro de 2003.

O Estatuto do Idoso, criado pela Lei n. 10.741 de 1º de outubro de 2003, em matéria de legislação também é pródigo em conceder direitos e proteção social às pessoas idosas. Ele estabelece prioridade absoluta às demandas dos idosos como as normas protetivas, inserindo novos direitos e os mecanismos para essa proteção e fiscalização. Ou seja, o Estatuto vem normatizar os princípios preceituados pela Política Nacional do Idoso: destaca desde a precedência no atendimento na rede de serviços ao aprimoramento de suas condições de vida; ressalta a inviolabilidade física, psíquica e moral (Estatuto do Idoso cap. II, § 2º) como prioridade para a preservação da dignidade do idoso (BRASIL, 2003a).

Apesar dessa prodigalidade, são poucas as ações postas em prática e efetivamente em vigor, de caráter universal. Dentre estas destacamos: a política de vacinação contra a gripe, aplicada anualmente e que tem contribuído muito para a saúde das pessoas idosas, a carteira do idoso, a precedência no atendimento nos serviços públicos e privados, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos, entre outros.

A gratuidade no transporte coletivo (cap. X, art. 39) é uma ação importante, contudo, destaca-se uma incongruência: a gratuidade é ofertada apenas aos maiores de 65 anos enquanto o próprio Estatuto no art. 1º diz que *“É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade (BRASIL, 2003a). igual ou superior a 60 anos de idade”*. Portanto, a própria lei é conflituosa. Também na própria Constituição são consideradas idosas as pessoas de 60 anos ou mais.

Esse fato demonstra como a própria legislação cria dificuldades na concessão dos direitos e na aplicabilidade das leis. Sabe-se que no Brasil, proteção social nunca foi de real interesse do poder público. A ação dita social só é praticada quando há interesse político, ou como resultado de pressão feita por grupos de interesses e não baseada no bem-estar dos que dela necessitam. Como mostra a nossa história, a política social sempre foi alinhavada por interesses dos grupos dominantes para se manterem no poder.

Quanto ao Estado, este constitui para os estudiosos do assunto um marco legal para a consciência idosa do país; pois, a partir dele, os idosos poderão exigir a proteção e cumprimento dos seus direitos, e os demais membros da sociedade ao conhecerem mais sobre o envelhecimento, tornar-se-ão mais sensibilizados no amparo dessas pessoas (UVO; ZANATTA, 2005).

Não se pode, entretanto, pensar que todos os problemas relativos aos idosos estarão resolvidos com a aprovação do Estatuto:

Por isso, não adianta pensar-se que a proteção aos idosos através de uma lei especial irá resolver os problemas desse segmento populacional. As carências e os sofrimentos dos idosos não começam na velhice. O velho sofrido e aviltado em sua dignidade é, na maioria das vezes resultado de uma infância abandonada, de uma adolescência desprezada, de uma vida adulta marcada pelo desemprego (RAMOS, 2004, p. 136).

Na realidade, todo esse aparato jurídico político, não tem sido suficiente para garantir aos idosos a efetivação de seus direitos. Ao contrário, o que se vê e se entende como prioridade nessas políticas são expressões neoliberais que efetivamente excluem o Estado de sua primordial participação no cumprimento dessas políticas, dando ênfase a ações individualistas dos idosos, os quais devem promover as transformações na sua realidade, ao mesmo tempo em que coloca a família e a sociedade como promotoras das ações que beneficiarão aos idosos.

#### **5 A CENTRALIDADE DA POLÍTICA: o idoso ou o mercado?**

O outro viés percebido no âmbito das políticas para os idosos é orientado em função do envelhecimento ativo e sua inclusão na vida socioeconômica de sua comunidade. Isso aparece como algo positivo, em si, mas esconde a real preocupação dos legisladores, isto é, uma preocupação de cunho mercadológico que é o estímulo ao retorno ao mercado de trabalho após a aposentadoria.

Esse viés está bem de acordo com as políticas neoliberais, predominantes no mundo nos últimos 30 anos. Fica evidente a preocupação com os impactos que o crescimento dessa população traz para a economia e o sistema de lucros. Assim, surgiram como ‘naturais’ as propostas de inserção dos idosos aposentados no mercado de trabalho, desconhecendo na maioria das vezes, a realidade de inserção precoce que essas pessoas tiveram no mundo do trabalho, além de toda uma vida de exploração e expropriação dos seus direitos.

O incentivo à reinserção ao mercado de trabalho é amplamente discutido e recomendado no PAIE e, portanto, adotado pelos países-membros da ONU. No caso do Brasil essa recomendação está no Estatuto do Idoso no artigo 28, inc. I e II, os quais dizem que o poder público agirá no sentido de estimular ações públicas e privadas que visem contribuir para a efetivação dessas políticas de incentivo ao retorno ao mercado de trabalho.

Essas normas defendidas pelos organismos internacionais e adotadas pela legislação nacional

são exemplos de políticas neoliberais que colocam a defesa do capital sempre em primeiro plano em detrimento dos indivíduos. Por isso, acredita-se que o incentivo do retorno do idoso aposentado ao mercado de trabalho ou a permanência deste por mais tempo, nada mais é do que a dupla exploração do trabalhador pelo capital. É a forma encontrada de expropriar o trabalhador num processo onde já se foi expropriado uma vez. Pois mesmo que o idoso volte ao mercado de trabalho pelo prazer de trabalhar, ele não deixa de estar sendo explorado.

Ao analisar o PAIE, este nos mostra que essa política não está adequada à realidade nacional. É uma preocupação dos países desenvolvidos que há décadas lutam contra a queda das taxas de fecundidade nos seus países e a redução da população ativa. Ou seja, ao mesmo tempo em que esses países alcançaram o tão desejado desenvolvimento econômico, passaram também a conviver com as drásticas quedas da fecundidade e, conseqüentemente, com o envelhecimento populacional (envelhecimento demográfico).

Enquanto no Brasil ainda se luta para diminuir as taxas de mortalidade infantil e de fecundidade, os países desenvolvidos procuram se adequar à realidade de uma população envelhecida, de modo que as políticas discutidas no âmbito da ONU revelam a preocupação que esses países têm e as dificuldades enfrentadas por eles agora: a diminuição da população ativa, o aumento do número de aposentadorias e pensões e uma pressão no sistema de saúde pelo aumento do número de atendimentos. Segundo os organismos internacionais (ONU, OMS e BANCO MUNDIAL), esses três fatores podem acarretar sérios problemas para a economia interna e também para a economia mundial. Por isso, a inquietação desses órgãos em resolver a situação dos países desenvolvidos e prevenir que ela não se acentue nos países em desenvolvimento.

Existem alguns pontos que precisam ser observados para se compreender o envelhecimento populacional no Brasil e a aplicabilidade dessas políticas: primeiramente, os países desenvolvidos tiveram um envelhecimento populacional gradativo ao longo de décadas. Já os países em desenvolvimento experimentam um envelhecimento acelerado e sem atingir o desenvolvimento econômico almejado. As duas coisas estão caminhando juntas, e de certa forma uma traz implicações à outra, e vice-versa.

O segundo ponto é que se o processo de envelhecimento não se dá de forma igual em todos os países, as políticas não podem ser homogêneas. Principalmente esse preceito econômico de incentivo de retorno ao mercado de trabalho, em um país onde se vive o grave problema do desemprego para grande parcela da população economicamente ativa.

O terceiro ponto trata das aposentadorias e pensões destinadas aos aposentados e pensionistas

de um salário mínimo, que são, aliás, a grande maioria. Esse valor, em geral, não supre suas necessidades básicas e não se constituem como o único problema para a Previdência social, ao contrário do que ocorre com as grandes pensões de políticos, militares, altos funcionários do governo e da magistratura e seus familiares. Essas, sim, somam valores exorbitantes, destinadas a uma pequena parcela da população, mas causam forte impacto nas contas públicas.

Destaca-se, também, a situação da grande maioria da população brasileira que não ingressa ao mercado de trabalho em idade adulta, após a conclusão dos estudos (como acontece nos países ricos). Ao contrário, começam a trabalhar em muitos casos, desde a infância e a adolescência em trabalhos penosos, insalubres e degradantes. Sem amparo legal, excluídos do sistema trabalhista, às vezes permanecem nessa situação durante toda a vida, atuando na informalidade.

E, para encontrar uma solução para essa situação cometem os mesmos erros já cometidos com outros grupos sociais: o de homogeneizar as respostas para a questão do envelhecimento na formatação das políticas públicas:

[...] essas novas diretrizes necessitam ser observadas criticamente como forma de não seguir a tendência de homogeneizar as pessoas idosas. Evitar, portanto, o deslocamento de concepção sobre velhice baseada no estereótipo de improdutividade ou doença, para outra imagem, que igualmente homogeneiza no outro extremo, como sinônimo de vitalidade e saúde. (FONTE, 2002, p. 06).

Essas ideias são reforçadas pelas diretrizes da ONU e OMS sob a bandeira do 'envelhecimento ativo', visando a inserção total do idoso na vida social e econômica do país. Essas diretrizes acabam reforçando a ideia de criação de vagas e oportunidades de empregos para os idosos e se sabe que não se pode restringir a formatação de políticas públicas somente a esse aspecto, mas considerar as dificuldades e especificidades do grupo. Propor a igualdade entre as diversas gerações como proposto pelo PAIE, sem reconhecer e respeitar as diferenças entre elas é no mínimo insistir no erro de se elaborar políticas ineficientes que não resolvem os problemas do grupo e só aprofundam mais as desigualdades sociais.

Podemos dizer que no Brasil temos uma realidade em que os idosos já participam de forma significativa para a economia, uma vez que 65,3% dos idosos aposentados são as pessoas de referência da família, ou seja, são os responsáveis pelo sustento desta. (PNAD-2007). Essa situação é provocada por vários fatores, entre eles o fato de a aposentadoria ser, muitas vezes, a principal, senão a única fonte de renda do domicílio. Essa situação está relacionada

com as novas configurações que a família brasileira vem apresentando em decorrência do desemprego dos filhos ou outros parentes, o retorno dos filhos à casa dos pais e a transferência da responsabilidade de cuidar dos netos, que muitos filhos têm imputado a seus pais, fato este que também tem levado muitos idosos a procurarem outras fontes de renda para complementar a aposentadoria, que não é suficiente para o sustento de toda a família.

Tal que as aposentadorias no país, na grande maioria são de apenas um salário mínimo e este é pautado na cesta básica, portanto, demonstra total insuficiência em atender todas as necessidades da família, pois não se pode reduzir as necessidades humanas à alimentação, deixando as outras necessidades descobertas. Essa situação força o idoso a buscar um complemento na renda para supri-las, e vai buscá-lo na informalidade.

Parece incongruente criticar essa política de retorno ao mercado de trabalho e ao mesmo tempo constatar que essa situação já existe, mas é justamente pela sua existência que se deve combatê-la. Porque não são os ricos, ou as elites dominantes que ocupam as melhores vagas no mercado com as maiores rendas que estão nessa situação, mas, sim os idosos da classe trabalhadora lutando pela sua sobrevivência e daqueles que estão sob sua responsabilidade. É a reprodução de um sistema excludente que afeta todas as etapas da vida, atingindo também as pessoas idosas, que trabalham desde muito cedo e que nunca conseguiram ter suas necessidades atendidas com o resultado desse trabalho.

Essas pessoas dificilmente voltam para o mercado para atuar num bom posto de trabalho; a grande maioria atua no mercado informal, com baixos salários e sem garantias trabalhistas. Mas o poder público apoia essa situação, pois nos dados do IBGE é apontado o retorno ou a permanência do idoso no mercado de trabalho como um fator que ajuda a minimizar a discriminação e a marginalização a que os idosos são, muitas vezes, submetidos. Entendem que a manutenção das atividades laborativas é uma forma de integração. Isso poderia ser verdadeiro se os idosos estivessem ocupando bons cargos, com todas as garantias trabalhistas, e não relegados à informalidade, a trabalhos insalubres e degradantes.

Essa realidade pode ser verificada nos dados demográficos que apontam que 30,9% dos idosos estão exercendo alguma atividade laborativa, e, entre estes, o segmento de 70 anos ou mais apresenta um percentual significativo de idosos ocupados no mercado de trabalho (18,4%). Nas regiões sul e nordeste esse percentual é ainda maior: 25,1% e 21,9%, respectivamente.

E, entre os idosos aposentados, 19,2% do total encontravam-se em plena atividade. E mais

uma vez as regiões sul e nordeste superaram a média nacional. Essa situação pode ser explicada por fatores culturais, pela pobreza e pelos novos arranjos familiares estabelecidos nos lares brasileiros, principalmente na região nordeste, onde a pobreza influencia diretamente nesses arranjos. Essa questão se refere ao retorno ou à permanência dos filhos nas casas dos pais após o casamento, por não terem condições de se manter, pelo desemprego ou pela insuficiência de suas rendas. Também existe a situação daqueles que vão buscar novas oportunidades de trabalho em outros estados e delegam aos avós a responsabilidade de cuidar dos netos. Ao não conseguirem manter a família com suas aposentadorias e pensões, os idosos vão buscar no mercado o complemento para isso.

Ao conceder o benefício da aposentadoria ou pensão para aqueles que não puderam contribuir, pela lógica neoliberal, o poder público se vê desobrigado de prover recursos para o atendimento das necessidades das pessoas, que devem provê-las no mercado (GRANEMANN, 2006). Mas isso não é possível, pois o benefício não é suficiente, fazendo com que o idoso se veja forçado a buscar outras fontes de renda.

De certa forma, esse preceito recomendado pelos organismos internacionais, aqui no Brasil tem sido uma forma de institucionalizar uma exploração vivida pelas pessoas idosas no dia a dia. A grande maioria atua na informalidade e em atividades muitas vezes penosas para uma pessoa idosa. Ou, se atua no mercado formal, o faz quase sempre com prejuízos em relação a salários e outras garantias trabalhistas.

É importante ressaltar a situação dos trabalhadores rurais, que têm o direito à aposentadoria aos 55 anos de idade para a mulher e 60 anos para o homem, mas continuam trabalhando até quando não podem mais. Portanto, esse termo aposentadoria para os trabalhadores rurais deveria ser revisto, sendo mais adequado chamá-lo de auxílio, complemento de renda ou incentivo, porque essas pessoas ao se aposentarem continuam com suas atividades normalmente. Para eles, aposentadoria não é um momento de inatividade, ou cessão de atividade com uma renda garantida, é apenas uma renda fixa que terão para complementar o pouco que ganham na lavoura.

O Estatuto do idoso é um documento legítimo nos moldes internacionais de concessão de direitos inalienáveis e universais que, se colocado em prática, com certeza tornará a vida das pessoas idosas bem melhor. Mas não é essa a realidade. Ainda há muito a trilhar para se chegar próximo ao ideal. As ações precisam se adequar às diferenças regionais desse país continental e corrigir as desigualdades sociais ocorridas nesse importante grupo.



## 6 CONCLUSÃO

Para se compreender as políticas públicas para os idosos no Brasil, a partir de quando foi pensada de forma sistemática, toma-se como marco a Constituição Federal de 1988, que traz os preceitos fundamentais que irão balizar a elaboração da política pública para o setor no período posterior. Tais preceitos, assim como as políticas em vigor, são resultantes da mobilização da década anterior e da pressão internacional. Como fora visto anteriormente, o tema já estava na agenda de debate da ONU em foro privilegiado a partir de 1978. Portanto, não se podia mais virar as costas para o assunto.

Após a promulgação da Constituição, as políticas passaram por um longo processo de elaboração: exigia-se uma legislação que atendesse as necessidades dos idosos e regulamentasse os seus direitos expressos na lei maior. Essas intenções foram estabelecidas na Política Nacional do Idoso (lei n. 8.842/94) e, por último, em 2003, foi aprovado o Estatuto do Idoso que legisla em favor destes. Todas essas ações foram resultados da mobilização de vários atores envolvidos nesse processo, desde a discussão do tema e sua divulgação expressa no discurso da geriatria e gerontologia no final da década de 1970, como também a importante participação dos idosos e seus representantes no processo constituinte de 1988.

Percebemos, entretanto, que tais políticas não têm tido resultados práticos, uma vez que grande parte dos programas existentes constituem ações isoladas e incipientes, projetos mal elaborados que não condizem com a realidade dos idosos. Muitas vezes são projetos resultantes da pressão feita pelos grupos de interesses e colocados em prática sem os recursos necessários: não passam de cartas de intenção sem resultados efetivos.

Também é preciso enfatizar que, apesar dos avanços da legislação e das políticas em alguns aspectos, é prioritário analisar criticamente alguns pontos do Estatuto, particularmente aqueles que expressam de forma clara as diretrizes internacionais, que incentivam o envelhecimento ativo ressaltando a produtividade. As normas estabelecidas são decididas e impostas sem a preocupação de se entender o que o próprio idoso pensa sobre o assunto, ou, o que é pior, sem o devido conhecimento da realidade em questão.

As diretrizes que incentivam o retorno do idoso ao mercado de trabalho no Brasil, ou a permanência por mais tempo, já é uma realidade há muito tempo num país marcado pelas desigualdades sociais e econômicas.

Ao longo da história os investimentos em políticas sociais, no Brasil, têm sido de extrema precariedade; o poder público sempre agiu em defesa dos interesses das elites dominantes do

país, relegando a população a um serviço escasso e de baixa qualidade. As políticas desenhadas aos moldes neoliberais não se apresentam capazes de combater as desigualdades e melhorar a vida das pessoas, pelo contrário, só aprofundam a enorme diferença que existe entre a minoria rica e a maioria pobre.

Essas normas defendidas pelos organismos internacionais e adotadas pela legislação nacional são exemplos de políticas neoliberais que colocam a defesa do capital sempre em primeiro plano em detrimento dos indivíduos. Por isso, acredita-se que o incentivo do retorno do idoso aposentado ao mercado de trabalho ou a permanência deste por mais tempo, nada mais é do que a dupla exploração do trabalhador pelo capital, ou melhor, uma forma encontrada de continuidade da exploração à qual o trabalhador já esteve submetido ao longo de sua vida.

Pelas questões aqui apontadas e discutidas, podemos dizer que, se é verdade que tivemos avanços com relação à introdução da questão do envelhecimento populacional e do atendimento ao idoso na agenda de debates do país, resultando na formulação de políticas diretas, também é verdadeiro afirmar que as políticas sociais não atendem a grande maioria da população idosa, e os que são atendidos não podem contar com um serviço satisfatório. O serviço básico de atendimento público ainda carrega práticas clientelísticas que excluem os que dele realmente necessitam, pois muitas vezes, os recursos são desviados para investimentos em áreas onde a população não será beneficiada.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDREWS, G. A. Los desafios del proceso de envejecimiento em las sociedades de hoy e del futuro. In: ENCUESTRO LATINO AMERICANO Y CARIBEÑO SOBRE LAS PERSONAS DE EDAD, 1999, **Anais**. Santiago: CELADE, 2000. p. 247-256 (Seminários e Conferências-CEPAL, n. 2).

BRAGA, P. M. V. **Relatório nacional sobre o envelhecimento da população brasileira**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://direitoidoso.com.br>>. Acesso em: 9 jun. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei n. 10741, de 1º de outubro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 192, 3 out. 2003a.

BRASIL. Lei n. 8842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. **Lex: Estatuto do Idoso e normas correlatas**. Brasília, DF: Senado Federal, 2003b. (Legislação Federal e Marginália).

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social e Serviço Social: fundamentos e história**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DIAS JÚNIOR, C. S.; COSTA, C. S.; LACERDA, M. A. O envelhecimento da população brasileira: uma análise de conteúdo das páginas da REBEP. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2006.

FERNANDES, M. G. M.; SANTOS, S. R. Políticas públicas e direitos dos idosos: desafios da agenda no Brasil contemporâneo. **Achegas. Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, n. 34, mar./abr. 2006.

FONTE, I. B. **Diretrizes internacionais para o envelhecimento e suas conseqüências no conceito de velhice**. Belo Horizonte: FJN, 2002.

GOLDMAN, S. N. Terceira idade e serviço social. In: CAVALCANTI, L. F.; REZENDE, I. (Org.). **Serviço social e políticas sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

GRANEMANN, S. Políticas sociais e serviço social. In: CAVALCANTI, L. F.; REZENDE, I. (Org.). **Serviço social e políticas sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

HADDAD, E. **A ideologia da velhice**. São Paulo: Cortez, 1986.

IBGE. **Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. (Estudos e pesquisas – Informação demográfica e socioeconômica, n. 9).

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. (Estudos e pesquisas – Informação demográfica e socioeconômica).

\_\_\_\_\_. **Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. (Estudos e pesquisas – Informação demográfica e socioeconômica, n. 21).

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

NETTO, J. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Plano de ação internacional sobre o envelhecimento, 2002. Tradução de Arlene Santos. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

RAMOS, P. R. B. O estatuto do idoso: primeiras notas para um debate. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 8, n. 2, p. 135-140, 2004.

TEIXEIRA, S. M. Envelhecimento na agenda pública brasileira. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 7, n. 1, p.113-136, jan./jun. 2003.

#### NOTA

1 As informações a respeito desse plano foram encontradas em trabalhos como o de Teixeira (2003); Fonte (2002) e Fernandes e Santos (2006).

#### Ferlice Dantas e Silva

Cientista Social. Servidora pública estadual.  
E-mail: ferlicedantas@yahoo.com.br

#### Secretaria de Trabalho e Bem Estar Social do Estado de Roraima (SETRABES)

Av. Mário Homem de Melo, s/n, Bairro Mecejana.  
CEP. 69.300-000 - Boa Vista – RR

#### Ana Lúcia de Sousa

Professora adjunto da UFRR, Doutora em Educação.  
E-mail: ana@cch.ufrf.

#### Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Campus Paricarana Av. Cap. Ene Garcez, n. 2413.  
Bairro Aeroporto.  
CEP: 69304-000 - Boa Vista - RR