

## MARCOS HISTÓRICOS E DISPOSITIVOS LEGAIS PARA A INCLUSÃO DAS PESSOAS IDOSAS EM UMA SOCIEDADE EM TRANSFORMAÇÃO

### Historical Frameworks and Legal Devices for the Inclusion of Elderly People in a Society in Transformation

Janaína Silva de Souza<sup>1</sup>

Ruth Maria Mariani Braz<sup>2</sup>

**Resumo:** Apresentamos um levantamento dos marcos históricos e legais acerca do envelhecimento populacional a fim de analisarmos como estão sendo garantidos os direitos da pessoa idosa na sociedade brasileira. Utilizamos como critério metodológico a pesquisa documental em sites oficiais de instituições internacionais (Organização das Nações Unidas e Organização Pan-americana de Saúde) e nacionais (Presidência da República do Brasil, Senado Federal, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência e Assistência Social e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), bem como a análise de dados oriundos de bases científicas. A pesquisa nas bases científicas foi realizada por meio de *strings* de busca utilizando as palavras: políticas públicas, saúde, educação e cidadania com os operadores *and* e *or*. Com os resultados, constatamos que, apesar de nossa sociedade dispor de significativa instrumentalização legal, com base em tratados internacionais, em prol dos direitos das pessoas idosas, faz-se, no entanto, necessária mais participação e controle social para que as conquistas legais sejam efetivadas, visto que as políticas públicas existentes para garantir o cumprimento dos direitos já conquistados mostraram-se ainda insuficientes.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Efetivação de direitos. Envelhecer. Inclusão. Meta pesquisa.

**Abstract:** We present a survey of the historical and legal milestones regarding population aging to analyze how the rights of the elderly are being guaranteed in Brazilian society. We used documental research as a methodological criterion on official websites of international institutions: United Nations, Pan-American Health Organization and national: Presidency of the Republic of Brazil, Federal Senate, Ministry of Health, Ministry of Social Security and Assistance, Brazilian Institute of Geography and Statistics, as well as the analysis of data from scientific bases. Research in scientific bases was conducted through search strings using the words: public policies, health, education, citizenship, and and and or operators. With the results, we found that although our society has significant legal instrumentalization in favor of the rights of the elderly, it is, however, necessary more participation and social control so that the legal conquests are carried out, since the existing public policies to guarantee the fulfillment of the rights already conquered proved to be still insufficient.

**Keywords:** Public policies. Enforcement of rights. Age. Inclusion. Meta search

---

<sup>1</sup>Mestre em diversidade e Inclusão pela Universidade Federal Fluminense. <https://orcid.org/0000-0002-9797-8405>; <http://lattes.cnpq.br/6502645896155851>, Email: [janainass@id.uff.br](mailto:janainass@id.uff.br).

<sup>2</sup>Pós-doutora em Tecnologia, Ciências e Inclusão pela Universidade Federal Fluminense. <https://orcid.org/0000-0003-2224-9643>; <http://lattes.cnpq.br/8386383577325343>. Email: [ruthmariani@yahoo.com.br](mailto:ruthmariani@yahoo.com.br)



## 1 Introdução

Em 15 de novembro de 2022, o planeta atingiu a marca de 8 bilhões de pessoas, das quais 10% estão com 65 anos de idade ou mais. Após apresentar esses dados, a Organização das Nações Unidas (ONU) estimou, ainda, que esse percentual chegará a 16% em 2050. Seguindo essa previsão, o órgão ressalta que, para o mencionado ano de 2050, há a expectativa de que o número de pessoas com 65 anos ou mais seja mais que o dobro do número de crianças com idade inferior a 5 anos (ONU, 2022). Esses cálculos apontam para uma significativa mudança da pirâmide etária mundial, que por muito tempo teve sua base formada principalmente pela população jovem e adulta, confirmando que o fenômeno do envelhecimento populacional é um fato (UNFPA, 2012).

O crescimento da população idosa traz modificações importantes na estrutura econômica e social das nações. A ONU reconhece que o envelhecimento da população impactará não somente os sistemas de saúde, como também os demais setores e serviços da sociedade, como mercado de trabalho, sistema educacional, habitacional, setores de bens e serviços, de assistência e proteção, entre outros (OPAS, 2020).

A ótica capitalista e neoliberal, com o objetivo de aumentar o lucro, tem como proposta a redução dos direitos e dos benefícios sociais (FALEIROS, 2016, p. 540). Dessa forma, a população idosa, por ter sido um grupo minoritário na pirâmide etária social e considerada, pelo sistema capitalista, como uma parcela populacional improdutiva, foi, por muito tempo, silenciada e negligenciada nos processos de inclusão social. Contudo, a mudança de cenário demográfico global trazida pelo aumento da expectativa de vida da população em todo o mundo vem alarmando as grandes agências e mercados financeiros internacionais, que já denominam o fenômeno como a crise do envelhecimento (BANCO MUNDIAL, 1994). Esses órgãos, juntamente com os governos de diversos países, vêm se debruçando em estratégias para incorporar o evento ao campo do desenvolvimento econômico a fim de mitigar as consequências indesejadas da inversão na pirâmide etária à economia. Além disso, a partir de meados do século XX, com o fortalecimento dos movimentos de luta por diversidade e inclusão social, a população idosa passou a ter seus direitos reivindicados. Dessa forma, em virtude de todo esse cenário, essa parcela populacional passou a ganhar atenção nas agendas políticas e econômicas de organizações e órgãos governamentais e não governamentais tanto na esfera internacional, quanto nacional.

Em âmbito mundial, a necessidade de um olhar atencioso especificamente às pessoas idosas foi sinalizada em 1978, durante a 33ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nessa ocasião, a Resolução 33/52, de dezembro de 1978, fez o registro da convocação para a 1ª Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento (ONU, 1978). A partir de então, a pauta vem sendo debatida em assembleias, conferências, fóruns, entre outros movimentos organizados por instâncias governamentais e pela sociedade civil dando origem à criação de dispositivos legais e políticas públicas voltadas exclusivamente a atender essa parcela da população.

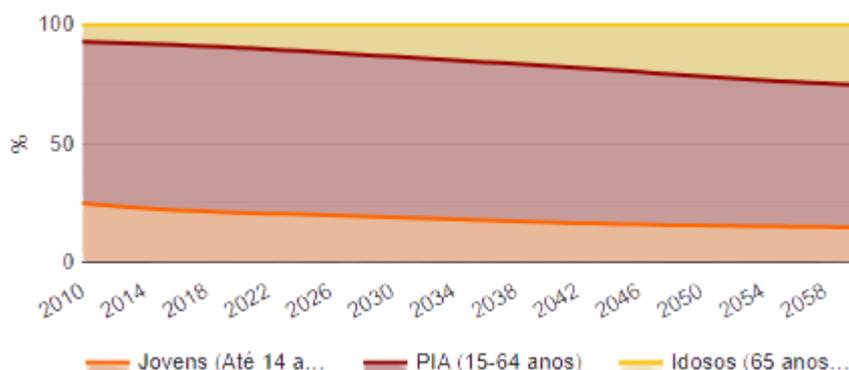
Avanços nos cuidados com a saúde são apontados pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um dos principais fatores para justificar a queda nas taxas de mortalidade infantil, o aumento da expectativa de vida e, por conseguinte, o envelhecimento da população mundial (ONU, 2022). No Brasil, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) corroboram as informações da ONU, ratificando o fenômeno do envelhecimento populacional no país. Segundo o IBGE, as taxas de mortalidade que, em 1950, eram de 135,0 óbitos a cada mil crianças nascidas com vida, em 2013 passaram para 15,0 a cada mil nascimentos. A queda da taxa de mortalidade aumentou a esperança de vida ao nascer para ambos os sexos e, nessa esteira, a expectativa de vida da população brasileira, que em 1950 era de menos de 50 anos,



passou para 74,8 anos (IBGE, 2023). O perfil demográfico brasileiro já se aproxima do perfil dos países europeus (FALEIRO, 2016, p. 537).

O Ministério Público Federal (MPF) atualizou esses números e informou que, de acordo com o IBGE (2023), no ano de 2018, a expectativa de vida média da população brasileira passou para 76,2 anos. O órgão destacou, ainda, que em 2019 o Brasil apresentava mais de 28 milhões de pessoas nessa faixa etária, correspondendo a 13% da população (IBGE, 2023). Esse cenário comprova as previsões acerca do aumento da população idosa, conforme também ilustra a Figura 1.

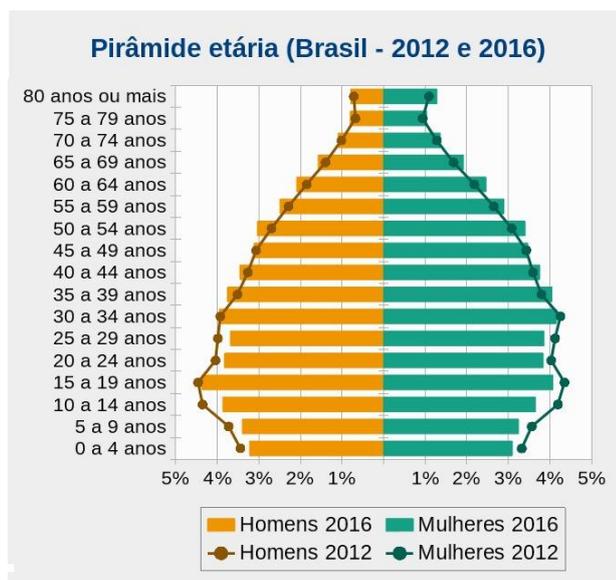
Figura 1 - Projeções e estimativas da população do Brasil por grupos etários



Fonte: IBGE (2023)

A Figura 1 demonstra o aumento gradativo da população acima dos 65 anos, sobretudo a partir da segunda década do século XXI. Essa percepção fica ainda mais evidente se observamos a projeção da pirâmide etária desenvolvida pelo IBGE e apresentada neste estudo em três recortes temporais, por meio das Figuras 2, 3 e 4 mencionadas a seguir.

Figura 2 - Pirâmide etária Brasil em 2010

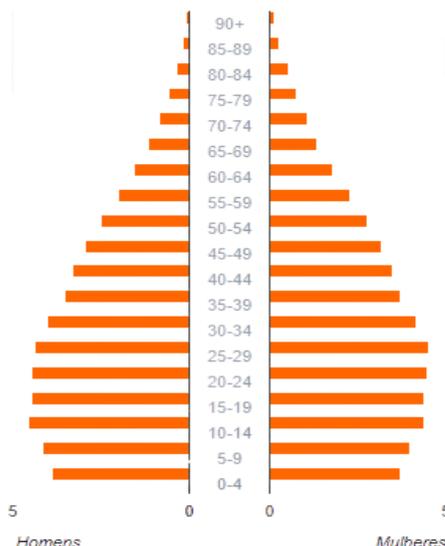


Fonte: IBGE (2023)



Observando a Figura 2, notamos que a maior parte da população se concentra na faixa etária entre 10 e 29 anos, sendo a faixa entre 10 e 14 anos a que apresenta maior número de indivíduos entre os homens e a faixa de 25 a 29 anos apresenta a maior quantidade populacional entre as mulheres. De acordo com a pirâmide, o quantitativo populacional vai diminuindo gradativamente a partir dos 35 anos. O cenário representado pela Figura 2, no entanto, começa a apresentar uma significativa alteração a partir da segunda década dos anos 2000, conforme aponta a Figura 3.

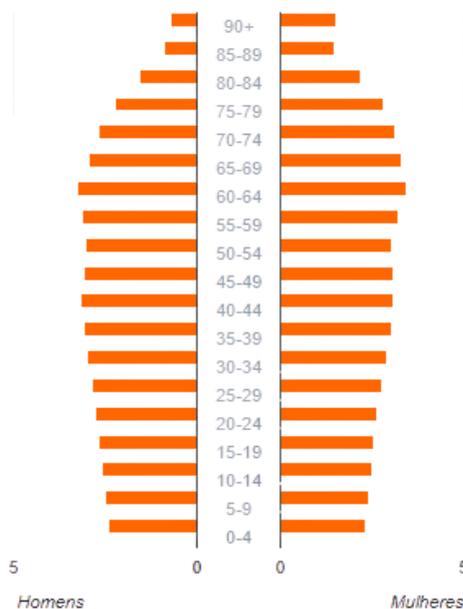
Figura 3 - Pirâmide etária Brasil em 2023



Fonte: IBGE (2023)

A Figura 3 ilustra uma perceptível mudança de configuração na pirâmide etária, apontando uma maior concentração populacional na faixa etária entre 25 e 44 anos. Contudo, ainda há uma decrescente nas faixas etárias a partir de 45 anos. Esse cenário mudará, no entanto, a partir do ano de 2060, conforme demonstra a projeção da Figura 4.

Figura 4 - Pirâmide etária Brasil em 2060



Fonte: IBGE (2023)

A Figura 4 explicita a mudança significativa na pirâmide etária brasileira, que passa a apresentar uma distribuição populacional mais uniforme entre as faixas de 0 a 54 anos e o aumento da concentração na faixa de 60 a 64 para homens e mulheres também é revelada na Figura 4. De acordo com as projeções do citado instituto, em 2050 a população idosa no Brasil deve se configurar em torno de 66.5 milhões (IBGE, 2023).

Vale destacar que, de acordo com a definição da Organização Mundial da Saúde (OMS), é considerada população idosa aquela formada por indivíduos a partir dos 60 anos de idade em países em desenvolvimento e a partir de 65 anos em países desenvolvidos (SIMÕES, 2016).

Se, por um lado, a mudança na pirâmide etária representa um dado positivo, visto que o aumento da expectativa de vida está relacionado, de certa forma, às melhorias nos aspectos de saúde e qualidade de vida, por outro lado temos como desafio compreender os processos e as necessidades trazidas pelo ato de envelhecer e seus impactos sociais e econômicos e avaliarmos o cumprimento dos dispositivos legais já existentes, bem como a criação de políticas públicas que ainda se fazem necessárias para garantir os direitos, os cuidados e a inclusão social dessa população. Nessa seara, ressaltamos, ainda, a importância da participação dos idosos na formulação e execução dessas políticas.

A respeito do conceito de inclusão, alicerçamo-nos em Ainscow e Booth (2011), quando destacam que, apesar de o termo não poder ser definido em uma única frase, ele deve ser encarado não somente como a redução de toda e qualquer forma de discriminação e exclusão, mas também como um processo contínuo, que pressupõe a interação e o envolvimento dos diferentes atores sociais em ambientações e sistemas participativos. Os autores ressaltam, ainda, que a inclusão pressupõe a prática de valores sociais. Caso não haja a vinculação a valores inclusivos, como igualdade, direitos, participação, comunidade, sustentabilidade, respeito à diversidade, não-violência, confiança, compaixão, honestidade, coragem, alegria, amor, otimismo e beleza, não passará de uma simples adesão a instruções. Nesse sentido, vale destacar que, em 2019, uma proposta da Organização Mundial da Saúde (OMS) para incorporar a velhice na nova Classificação Internacional de Doenças e Problemas relacionados à Saúde (CID) fomentou discussões sobre o etarismo, preconceito em relação às pessoas idosas. A proposta apresentou-se como contraditória, sobretudo, por ter sido apresentada pela OMS, órgão que vinha promovendo a inclusão por meio de campanhas contra a discriminação por idade (ENSP, 2022).

Dessa forma, tendo em vista o envelhecimento populacional, a proximidade do marco de vinte anos do Estatuto do Idoso no Brasil e estando em plena vigência da Década do Envelhecimento Saudável estabelecida pela ONU, realizamos um levantamento dos marcos históricos e legais voltados aos direitos e à inclusão da pessoa idosa a fim de verificarmos como o Brasil, em seu processo de envelhecimento, vem se preparando para garantir os direitos dessa população, bem como para promover a inclusão e combater o preconceito.

## 2 Percursos metodológicos

Visando obter dados acerca do envelhecimento populacional, a inserção da temática nas agendas políticas e econômicas mundiais e nacional, bem como as implicações para sociedade brasileira, utilizamos como critérios metodológicos a pesquisa documental dos marcos históricos e legais sobre o envelhecimento e direitos do idoso disponíveis em sites oficiais de instituições internacionais (Organização das Nações Unidas e Organização Pan-americana de Saúde) e nacionais (Presidência da República do Brasil, Senado Federal, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência e Assistência social e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

As buscas nesses websites foram delimitadas pelos descritores: tratados, conferências, legislações, políticas públicas, portarias, conselhos, normas, resoluções, tanto em âmbito internacional quanto nacional, e ocorreram entre janeiro e março de 2023. Além disso, realizamos buscas em bases de dados científicas a fim de verificarmos a relevância da temática nas discussões científicas e acadêmicas. O levantamento foi realizado nas plataformas: Periódicos CAPES, SciELO e Google Acadêmico. Nessas bases de dados, a pesquisa foi realizada por meio de *strings* de busca com as palavras: políticas públicas, idoso, saúde, educação, cidadania e os operadores booleanos *and* e *or*, delimitadas ao território brasileiro. A primeira busca foi realizada sem índice; a segunda, com índice relacionado à existência das palavras no resumo, no assunto e no título. Como recorte temporal, estipulamos o período entre 2002 e 2022. A coleta dos dados foi realizada no período de janeiro de 2023.

### 3 Resultados e discussão

Como resultado das buscas por marcos históricos, dispositivos legais e instituições voltadas aos direitos das pessoas idosas em âmbito internacional, obtivemos o seguinte relatório:

Em 1948, foi proclamada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Decretada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2 de maio de 1948, durante a IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá (OEA, 1948). O documento foi uma resposta às atrocidades cometidas durante as ditaduras na América Latina e teve como objetivo estabelecer os princípios e valores fundamentais que regem as sociedades democráticas nas Américas. Apesar de mencionar a palavra *velhice* apenas em seu artigo 16, ao tratar especificamente do direito à previdência social, enfatiza a necessidade da igualdade de direitos para todas as pessoas, independentemente de sua idade, raça, gênero ou condição social. Ressalta que todos os seres humanos têm direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal, bem como à proteção contra a tortura e outros tratamentos cruéis. Destaca, ainda, que todas as pessoas têm direito à liberdade de expressão, de pensamento, de consciência e de religião. A Organização dos Estados Americanos (OEA) é composta por todos os países da América. Atualmente, possui 35 países-membros e todos são signatários da Declaração.

Ainda no ano de 1948, tivemos a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) (ONU, 1948), é considerada um marco na história dos direitos humanos e é amplamente reconhecida como a primeira declaração internacional a estabelecer os direitos e liberdades fundamentais de todos os seres humanos, independentemente de sua raça, gênero, nacionalidade, religião ou qualquer outra condição. É composta por 30 artigos que definem os direitos e liberdades básicos de todas as pessoas, incluindo o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal, o direito à liberdade de expressão, de pensamento, de consciência e de religião, o direito à igualdade perante a lei, entre outros. Embora tenha abordado os direitos integralmente e a palavra *velhice* apareça expressamente mencionada apenas no artigo 25 da Declaração, todo o documento preconiza que os direitos mencionados devem prevalecer sobre todos os seres humanos.

Em 1966, foi feito um Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) por meio da Resolução 2.200-A. O documento foi adotado na XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966. Apesar do pacto não fazer menção específica ao direito das pessoas idosas, todo o documento defende a igualdade dos direitos de todas as pessoas. Além disso, o artigo 9 do documento remete à essa parcela da população ao preconizar que todas as pessoas têm direito à Previdência Social (ONU, 1966).

No ano seguinte, em 1967, tivemos a Convenção nº 128 e a Recomendação nº 131 da OIT, aprovadas na 51ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho realizada em 7 de julho de 1967, em Genebra. Os documentos versam sobre prestações por invalidez, velhice e sobrevivência (OIT, 2019).

Em 1978, foi assinada a Resolução 33/52 no mês de dezembro por ocasião da 33ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Esse documento registra a convocação para a 1ª Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento (ONU, 1978), que aconteceu no ano de 1982, em Viena. Após esse evento, foram adotados dois documentos sobre o envelhecimento: o Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento e a Declaração de Viena sobre o Envelhecimento (ONU, 1982). A declaração é um documento político. Ela estabeleceu um marco internacional sobre questões acerca do envelhecer, reconhecendo o envelhecimento da população mundial como um fenômeno global com implicações econômicas, sociais e culturais. O Plano de Ação Internacional é um documento que traçou diretrizes para ações relacionadas ao envelhecer. Contém 62 recomendações para seus países membros. Conforme a ONU, as recomendações englobam pesquisa, coleta e análise de dados, treinamento e educação nas seguintes áreas setoriais: saúde e nutrição, proteção ao consumidor idoso, moradia e meio ambiente, família, bem-estar social, segurança e renda, emprego e educação (NACIONES UNIDAS, 1982). É um importante dispositivo para orientar a implementação de políticas públicas e programas internacionais e nacionais relativos aos direitos das pessoas idosas. Foi endossado pela resolução 37/51, de 3 de dezembro de 1982 da ONU. Nesse mesmo ano, o Papa João Paulo II deixou uma mensagem à Assembleia Mundial de Viena em julho de 1982. Na carta, o pontífice ratifica o apoio à iniciativa de convocação da assembleia e expressa o interesse do Vaticano em participar das discussões sobre o envelhecimento (PAULO II, 1982).

Em 17 de novembro de 1988, foi concluído o Protocolo de San Salvador (OEA, 1988), que constitui um tratado internacional que tem como base a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O Artigo 17 do documento é destinado aos direitos e garantias das pessoas idosas (OEA, 1988).

Dois anos depois, em 1990, ocorreu a Proclamação do Dia Internacional do Idoso por meio da Resolução 45/106 da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 14 de dezembro de 1990 (ONU, 1990).

Em 1991, a partir da Resolução 46/91 da Assembleia Geral das Nações Unidas, ocorrida em 16 de dezembro de 1991, foram determinados os Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas. O documento foi composto por dezoito princípios em favor da população idosa (ONU, 1991).

No ano de 1992, tivemos a Proclamação sobre o envelhecimento, aprovada na Assembleia Geral da ONU, em 16 de outubro de 1992, reconhecendo o envelhecimento populacional como um desafio sem precedentes. Em virtude dos dez anos do Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento, nessa proclamação ficou estabelecido o ano de 1999 como o Ano Internacional dos Idosos. A proclamação apresentou, também, a necessidade de estratégias práticas sobre a questão do envelhecimento (ONU, 1992). Em 1999, foi celebrado o Ano Internacional dos Idosos com a proposta de selar o compromisso com o amadurecimento de atitudes para causas sociais, econômicas e culturais voltadas à população idosa (ONU, 1999).

O ano de 2002 foi marcado pela 2ª Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, realizada em abril de 2002, em Madri. Nessa assembleia foram apresentados dois significativos documentos: a Declaração Política e o Plano de Ação Internacional de Madri sobre o Envelhecimento, os quais foram aprovados pela Resolução 57/167, de 18 de dezembro de 2002 (ONU, 2002). No ano seguinte aconteceu a 1ª Conferência Regional Intergovernamental sobre

o Envelhecimento na América Latina e Caribe. O evento foi patrocinado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe e ocorreu em novembro de 2003, em Santiago, Chile (CEPAL, 2003).

Em 2007, tivemos a 2ª Conferência Regional Intergovernamental sobre o Envelhecimento na América Latina e Caribe, em Brasília, em dezembro de 2007. Na ocasião, foi adotada a Declaração de Brasília, cujo artigo 26 propõe a elaboração de uma convenção sobre os direitos humanos das pessoas idosas no âmbito das Nações Unidas (Cepal, 2011).

No ano de 2012, foi realizada a 3ª Conferência Regional Intergovernamental sobre o Envelhecimento na América Latina e Caribe, em Costa Rica, em maio de 2012 (Cepal, 2012).

A Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos aconteceu em 2015 e constitui um tratado internacional aprovado pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, realizada entre os dias 15 e 16 de junho de 2015 (OEA, 2015). Contudo, o instrumento passou a vigorar internacionalmente no dia 13 de dezembro de 2016. O Brasil participou, mas não ratificou. Em 2022, o Ministério Público Federal solicitou que a Câmara dos Deputados fizesse uma nova apreciação do documento para ratificação, com a alegação de que, apesar de já termos a Lei nº 10.741/2003 - Estatuto do Idoso, a aprovação da convenção pode contribuir para a implementação de políticas públicas voltadas a essa camada populacional (BRASIL, 2022).

A 4ª Conferência Regional Intergovernamental sobre o Envelhecimento na América Latina e Caribe aconteceu em junho de 2017, no Paraguai (Cepal, 2017). Em 2020, a Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Genebra, no dia 14 de dezembro, declarou o período de 2021 a 2030 como a Década do Envelhecimento Saudável. E, em dezembro de 2022, no Chile, ocorreu a 5ª Conferência Regional Intergovernamental sobre o envelhecimento na América Latina e Caribe (Cepal, 2022).

O significativo número de eventos internacionais voltados ao debate do envelhecimento mundial indica a preocupação das nações com as implicações do fenômeno. Merece destaque, sobretudo, os eventos organizados por entidades econômico-financeiras.

No contexto nacional, obtivemos também um retorno significativo de medidas relativas à agenda do envelhecimento. O primeiro marco relacionado à pauta ocorreu no ano de 1923, quando foi promulgada a Lei Elói Chaves. Considerada como a origem da Previdência, a lei garantia aos ferroviários, do setor privado, o direito a um pagamento mensal durante a velhice, criando as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) (BRASIL/ AGÊNCIA DO SENADO, 2019). Dez anos depois, em 1933, tivemos a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), que beneficiaram as diferentes categorias de profissionais, não apenas profissionais de determinadas empresas. Em 1966, houve a unificação dos CAP e IAP e a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) (BRASIL/ AGÊNCIA DO SENADO, 2019).

Em 1965, o Código Eleitoral incluiu as pessoas idosas na relação de preferência na ordem de votação, conforme texto do Art. 143, § 2º. (BRASIL, 2022). No ano de 1974, foi promulgada a Lei nº 6.179, que instituiu o amparo da previdência para cidadãos maiores de setenta anos e para pessoas inválidas (conforme redação da Lei) por meio do então INPS (BRASIL, 1974). Em 1977, foi promulgada a Lei nº 6.439, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) para unificar toda a assistência previdenciária no Brasil. A lei previa a integração do INPS, do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), da Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA, da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), do Instituto de Administração Financeira da



Previdência e Assistência Social (IAPAS) e da Central de Medicamentos (CEME) (BRASIL, 1977).

Em 1986, aconteceu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, quando foi apresentada a elaboração do Sistema Único de Saúde (SUS) com a proposta de democratizar o acesso à saúde a toda a população (BRASIL, 1987). A preocupação com idoso entra na Constituição Federal Brasileira de 1988, a Constituição Cidadã, que postula cuidados com essa população nos Artigos 229 e 230 (BRASIL, 2016).

Em 1990, tivemos a substituição do INPS pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (BRASIL/AGÊNCIA SENADO, 2019). Nesse mesmo ano, foi assinada a Lei nº 8.080 de 1990, Lei Orgânica da Saúde, que institui a saúde como um direito fundamental de todo ser humano e cria o SUS (BRASIL, 1990). No ano seguinte, foi promulgada a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que trata da Previdência Social (BRASIL, 1991). No ano de 1992, foi promulgado o Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992, que continha o Pacto de Direitos Econômicos, Culturais e Sociais (BRASIL, 1992).

A Lei nº 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), foi promulgada em 07 de dezembro de 1993. O dispositivo regulamentou o capítulo que trata da Seguridade Social da Constituição Federal e garantiu à Assistência Social o status de política pública de seguridade social como um direito do cidadão e um dever do Estado (BRASIL, 1993).

Em 1994, por meio da Lei n.º 8.842, de 4 de janeiro de 1994, intitulada Política Nacional do Idoso (PNI), tivemos um importante marco legislativo voltado aos direitos das pessoas idosas. O dispositivo passou a considerar como idoso todo cidadão com mais de 60 anos e visou promover autonomia, integração e participação efetiva dessa parcela populacional na sociedade. Propôs ainda a criação do Conselho Nacional do Idoso, que foi vetado à época (BRASIL, 1994).

No ano de 1999, o Ministério da Saúde publicou a Portaria nº 1.395/GM, que trata da Política Nacional de Saúde do Idoso (BRASIL, 1999), posteriormente revogada pela portaria nº 2.528 de 19 de outubro de 2006, quando foi aprovada a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, que assumiu o compromisso com o envelhecimento ativo proposto pela OMS (BRASIL, 2006). O direito à prioridade de atendimento às pessoas idosas foi assegurado no ano de 2000, por meio da Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000).

Pela Portaria nº 702/GM, de 12 de abril de 2002, foram criados os instrumentos para a organizar e implantar as Redes Estaduais de Assistência à Saúde do Idoso (BRASIL, 2002). Ainda nesse ano, tivemos a Portaria nº 249/ SAS, de 16 de abril de 2002, que regulamentou as normas para cadastramentos dos Centros de Referência em Atenção à Saúde do Idoso nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios (BRASIL, 2002 b). No mesmo ano de 2002, por meio do Decreto n.º 4.227 de 2002, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos (CNDI) (BRASIL, 2002 c). No ano seguinte, em 2003, homologou-se a Lei n.º 10.741/2003, conhecida como Estatuto do Idoso, esse dispositivo legal é considerado um marco em prol da proteção integral dos direitos da pessoa idosa, considerando como direitos personalíssimos e, sobretudo, por criminalizar determinadas condutas que atentem contra a vida e a integridade do idoso, ampliando a proteção ao cidadão em situação de vulnerabilidade em virtude da idade. A lei é composta por 118 artigos (BRASIL, 2013).

Em 2010, por meio da Lei n.º 12.213, de 20 de janeiro de 2010, foi instituído o Fundo Nacional do Idoso, o qual preconiza a dedução no imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas que façam doações para os fundos municipais, estaduais ou nacional da pessoa idosa (BRASIL, 2010). No ano de 2011, a Lei 12.461 teve como proposta reformular a Lei



10.741/2003. A partir dessa reformulação, o artigo n.º 19 do Estatuto do Idoso passou a estabelecer a notificação compulsória por parte dos serviços de saúde acerca de atos de violência praticados contra idosos (BRASIL, 2011).

O Decreto n.º 8.114, de 30 de setembro de 2013, discorreu sobre o compromisso nacional para o envelhecimento ativo (BRASIL, 2013 b). Esse instrumento legal foi posteriormente revogado pelo decreto n.º 9.921, de 18 de julho de 2019 (BRASIL, 2019).

Em 2019 o Governo Federal promulgou o Decreto n.º 9893, de 27 de junho de 2019, que dispôs sobre novas orientações para organização do Conselho Nacional de Direitos da Pessoa idosa (Brasil 2019 b). No mesmo ano, o Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Idosa manifestou-se por meio de uma Nota Pública repudiando o Decreto 9.893/2019 (CNDI, 2019).

Ainda em âmbito nacional, a partir do ano de 2006, foram também realizadas algumas Conferências acerca do envelhecimento populacional, apontando relevância das discussões da temática junto aos atores sociais envolvidos, conforme demonstra o Quadro 1.

Quadro 1: Conferências Nacionais dos Direitos das Pessoas Idosas

Ano	Conferências
2006	1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, realizada em Brasília, maio de 2006: “Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa”. Objetivo: ampliar os direitos do idoso e construir a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa (RENADI).
2009	2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, março de 2009: “Avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa: Avanços e Desafios”.
2011	3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, novembro de 2011: “O compromisso de todos por um envelhecimento digno no Brasil”.
2016	4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, realizada em Brasília, em abril de 2016: “Protagonismo e Empoderamento da Pessoa Idosa: por um Brasil de todas as idades”
2021	5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, realizada por videoconferência em dezembro de 2021: “Os desafios de envelhecer no século XXI e o papel das políticas públicas”.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023).

Em relação às buscas por produções acadêmico-científicas voltadas aos direitos das pessoas idosas e à temática do envelhecimento nas bases de dados SciELO, Periódicos Capes e Google Acadêmico, os primeiros resultados, que tiveram como critério a utilização dos últimos anos 20 como relevantes para a pesquisa e utilizaram *strings* de busca com duas palavras-chave nas bases de dados, totalizaram um número de 74119 artigos. O elevado número de achados nos revela o interesse da sociedade acadêmico-científica acerca da pauta do envelhecimento, conforme apresentado no Tabela 1.



Tabela 1 - Resultado da busca por palavras-chave sem índice

Período: 2002 a 2022 - Sem índice de busca					
Base de dados	Políticas públicas + idosos + educação	Políticas públicas + idosos + saúde	Políticas públicas + idosos + cidadania	Lei federal + idoso	Total
SciELO	13	130	0	1	144
Periódicos Capes	247	1305	47	76	1675
Google Acadêmico	17200	20200	17600	17300	72300
Total:	17460	21635	17647	17377	74119

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023).

Em virtude do elevado número de achados na primeira procura e com a finalidade de delimitar mais os resultados, foi realizada nova pesquisa utilizando como índice o aparecimento das palavras-chave no resumo (SciELO), no assunto (Periódico Capes) ou no título (Google Acadêmico), conforme demonstra o Tabela 2.

Tabela 2 - Resultado da busca por palavras-chave com índice

Período: 2002 a 2022 - Índice: no resumo/ assunto (SciELO/ Periódico Capes) título (Google Acadêmico)					
Base de dados	Políticas públicas + idosos + educação	Políticas públicas + idosos + saúde	Políticas públicas + idosos + cidadania	Lei federal + idoso	Total
SciELO	13	98	0	3	114
Periódicos Capes	11	44	1	0	56
Google Acadêmico	0	4	2	5	11
Total:	24	146	3	8	181

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023).

A quantidade de achados reduziu significativamente, passando a totalizar 181, conforme demonstra o quadro 3. Contudo, esse novo levantamento ainda apresentou um resultado elevado, sobretudo em virtude dos achados gerados pela base de dados SciELO. Prosseguimos com a leitura dos títulos e dos resumos e selecionamos, preliminarmente, um número final de 17 artigos que melhor atendiam aos objetivos do estudo em tela em relação às reflexões sobre legislações e políticas públicas voltadas aos direitos das pessoas idosas. Dessa forma, tendo em vista o objetivo mencionado, procedemos às análises, destacando o que os autores concluíram com os resultados de seus estudos, com as *strings* de busca: Políticas públicas “and” Idoso “or” Pessoas Idosas, são eles:

Fernandes e Soares (2012) discorreram sobre “O desenvolvimento de Políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil”. Essa obra tinha como objetivo geral discutir os aspectos legais do desenvolvimento de políticas de atenção ao idoso no Brasil no contexto sociopolítico e

histórico, com vistas aos aspectos que delineiam o bem-estar para as pessoas idosas. Observou-se insuficiência de políticas públicas para garantia dos direitos dos idosos. Concluímos que o autor descreveu que os serviços elencados na base legal brasileira estudada reportam ao ideal, mas há insipiência de redes e a não-oferta de alguns serviços de cuidados. O Estado se apresenta como parceiro pontual e atribui à família a responsabilidade maior dos cuidados.

Souza e Machado (2018) analisaram o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) a partir da descrição institucional e caracterização da sua atuação na proposição de estratégias de implementação e acompanhamento das principais políticas para os idosos. Concluíram que o CNDI é uma estrutura inovadora de governança para articulação entre órgãos públicos e sociedade civil para efetivação de políticas para os idosos. Mas há limitações e dificuldades para deliberação de propostas devido à escassez e à dispersão de recursos; entaves na relação entre sociedade civil e governo; e envolvimento insuficiente de órgãos governamentais na proposição das ações.

Minayo *et al.* (2021) escreveram sobre as “Políticas de apoio aos idosos em situação de dependência Europa e Brasil”, analisando o conteúdo e as estratégias usadas na formulação das “políticas de dependência” em alguns estados europeus para formulação de ações no caso brasileiro. Concluíram que a política de bem-estar social da Europa vem garantindo direitos à população idosa por meio de parceria entre a saúde e a assistência social. Já o Brasil destaca-se pela quantidade de leis, porém pela ausência de medidas efetivas para cumpri-las.

Com as *strings* de busca “políticas públicas ‘and’ idoso ‘and’ saúde”, encontramos os seguintes autores:

Camacho e Coelho (2010), com o título “Políticas públicas para a saúde do idoso: revisão sistemática”, analisaram o desenvolvimento dos programas de saúde do idoso alicerçados nas referências contidas nas principais bases de dados. Em suas conclusões, ressaltaram que as políticas públicas de saúde apontam as famílias como a primeira fonte de suporte, contudo não é dado a elas o preparo para exercerem tal função. Além disso, destacaram que população idosa é heterogênea, havendo necessidade de planejamento de políticas públicas direcionadas às especificidades dessa população.

Romero *et al.* (2017) discutiram sobre a “Metodologia integrada de acompanhamento de políticas públicas e situação de saúde: o SISAP”. Nesse artigo, os autores descreveram como construíram o Sistema de Indicadores de Saúde e acompanhamento de Políticas do Idoso (SISAP) a fim de suprir a necessidade de informações para o planejamento e o controle de políticas e programas de gestores municipais do Sistema Único de Saúde. Concluíram que há falta de informações para o acompanhamento das políticas existentes. O SISAP-Idoso, além de poder ser utilizado por gestores de saúde e por acadêmicos, se mostra como uma poderosa ferramenta de controle social e empoderamento da população ao permitir o conhecimento da situação da saúde e a identificação e a inclusão de assuntos na agenda de prioridade.

Bodnar *et al.* (2017) escreveram um artigo cujo título é “A justicialidade das políticas públicas de saúde do idoso”. Os autores examinaram o posicionamento dos Tribunais Superiores quanto ao reconhecimento da sua legitimidade para atuar nas políticas públicas de saúde, especialmente às voltadas ao direito à saúde do idoso. Concluíram que tem cabido ao judiciário, por intermédio de suas decisões e na qualidade de guardião dos direitos e garantias fundamentais, resguardar o direito à saúde do idoso para que tal direito não se torne “letra morta na lei”. Almeja-se que o Poder Judiciário detenha uma atuação cada vez mais sensível e fraterna para com as demandas voltadas às políticas públicas de saúde, especialmente as pertinentes à saúde do idoso.



Borba *et al.* (2019) discorreram sobre a "Política Nacional da saúde do idoso em perspectiva". Os autores compreenderam o processo de implementação da Política Nacional do Idoso a partir de estudos publicados entre 2013 e 2017 e constataram a necessidade de verificação da nova realidade demográfica brasileira, alinhada ao conceito de envelhecimento ativo e seus indicadores, para melhor adequação das políticas à realidade da população.

Torres *et al.* (2020) apresentaram "A evolução das políticas públicas para a saúde do idoso no contexto do sistema único de saúde", uma reflexão sobre a trajetória do desenvolvimento desta política, desde a implantação do SUS até os dias atuais. Concluíram que a política de atenção ao idoso ao longo do seu processo de implantação vem proporcionando maior aporte de direitos a essa população. Contudo, sua implementação é lenta e faltam indicadores para garantir os cuidados específicos aos beneficiários. Há, também, a necessidade de compartilhamento de responsabilidades com outros setores para que a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa seja realmente cumprida.

Com a *string* de busca "Políticas públicas 'and' Idoso 'or' Pessoas idosas 'and' educação" encontramos, então, os seguintes autores com os respectivos artigos:

Alves e Vianna (2010) relataram as "Políticas públicas para a educação da gerontologia na perspectiva da inserção social do idoso: desafios e possibilidades". Os autores sugeriram a elaboração de políticas públicas a partir de uma pesquisa realizada com jovens e idosos do Distrito Federal sobre intergeracionalidade. Constataram por meio de dados empíricos que, nas sociedades ocidentais, atitudes em relação à velhice são predominantemente negativas. A criação de atividades voltadas à mudança de comportamentos preconceituosos contra os idosos devem ser planejadas e contínuas. Destacaram, ainda, que o tema não faz parte de propostas pedagógicas. Não há projeto voltado aos idosos e/ou a aproximação desses com outras gerações. Há apenas ações isoladas por iniciativa de professores. A educação da gerontologia deve fazer parte das políticas públicas a serem implementadas a partir dos currículos escolares.

Oliveira et al (2015) descreveram "As universidades abertas à terceira idade: delineando um novo espaço educacional para o idoso" e apresentaram uma revisão histórica sobre o surgimento das atividades educacionais voltadas para este público na sociedade brasileira. O estudo salientou a importância de instituições de ensino oferecerem projetos/cursos para esta faixa etária cujo foco deve ser promover participação, autonomia e integração do idoso para uma melhor qualidade de vida. O surgimento das Universidades Abertas à terceira idade como contribuição para o resgate da cidadania do idoso na sociedade Brasileira foi outro ponto de destaque da pesquisa.

Telles Júnior *et al* (2017) analisou e descreveu as "Políticas públicas de direito à educação para os idosos em internação", aplicáveis à educação deles quando internados em hospitais ou em instituições com base no modelo de análise de políticas públicas expresso por Di Giovanni (2014). Apontaram a necessidade de se repensar os programas educacionais para os idosos, bem como reforçaram a importância de os movimentos sociais de defesa do direito à educação serem propostos por todos os atores envolvidos da sociedade civil e dos órgãos governamentais. Constataram, ainda, a viabilidade de formulação de uma política pública voltada à educação do idoso em internação como forma de reinclusão social e melhoria da qualidade de vida.

Barros *et al.* (2021) abordaram o tema "A educação no entardecer da vida", o acesso da população idosa à educação formal no Brasil. Em suas conclusões, destacaram que iniciativas que priorizam a educação são oportunidades para que o idoso continue seu percurso de desenvolvimento por meio do acesso ao conhecimento, à formação e à cultura.

Com a *string* de busca “Políticas públicas ‘and’ idoso ‘and’ cidadania”, encontramos os seguintes artigos:

Silva (2008) escreveu sobre o “Conhecimento Cidadania e Direito do Idoso: relatos pós-Lei nº 10.741/2003”. No artigo, o autor estudou como os idosos percebem sua cidadania, como a praticam e a vivenciam, sobretudo após a Lei nº 10.741/2003. Constatou que assegurar cidadania não equivale a declarar direitos, mas a encorajar o exercício dos direitos. A distância entre o direito que se diz ter e o direito (ou a falta dele) que se vive gera insegurança e desconfiança que reverberam nos discursos dos idosos.

Castro e Toledo Neto (2019) escreveram sobre as “Políticas públicas como forma de tutela dos direitos personalíssimos do idoso: uma breve análise da existência do direito penal do idoso”. Apresentaram o envelhecimento como direito personalíssimo e adentraram o estudo das disposições legais norteadoras das políticas públicas voltadas ao idoso. Concluíram, na base constitucional, a solidariedade social existente entre família, sociedade e Estado, principais atores no amparo ao idoso. Além disso, perceberam que, na implementação de políticas como a PNI e o Estatuto do Idoso, encontram-se as previsões constitucionais e infraconstitucionais de atendimento aos direitos dos idosos e, na análise do direito penal como medida *última ratio* na proteção dos idosos, nota-se a constituição de mecanismos de proteção ao envelhecimento, fazendo surgir um Direito Penal do Idoso.

Com a *string* de busca “Lei Federal ‘and’ Idoso” encontramos os seguintes artigos:

Rozendo e Justo (2012) discorreu sobre o “Fundo Nacional do Idoso e as Políticas de Gestão do Envelhecimento da População Brasileira”. O estudo examinou a criação do Fundo Nacional do Idoso na gestão do envelhecimento, levando em consideração o contexto no qual a lei vem sendo implementada. Os autores destacaram que a injeção de recursos trará melhorias aos serviços aos idosos, mas também atrai interesses de envolvidos na gestão dos valores. Ressaltaram a importância de transformar a gestão do Fundo em um instrumento de promoção do protagonismo dos idosos, de fortalecimento da sua imagem como sujeito, de reconhecimento da velhice como categoria social.

Alcântara e Giacomim (2013) no seu artigo “Fundo Nacional do Idoso: Um instrumento de fortalecimento dos Conselhos e de garantia de direitos da pessoa idosa” registraram e divulgaram como se dá a gestão desse fomento que é um potencial instrumento de fortalecimento dos Conselhos e garantia dos direitos dos idosos brasileiros (CNDI). A gestão da PNI/1994 não se mostra condizente com as demandas e direitos da população brasileira idosa em envelhecer. Notou-se falta de autonomia administrativo-financeira do CNDI e falta de transparência aos gestores do fundo sobre o valor dos montantes repassados. Além disso, percebeu-se que a cada ano os aportes têm sido menores.

Baruffi e Silva (2015) discorreram sobre “A dignidade humana e a proteção à pessoa do idoso: práticas sociais”. Os autores situaram o idoso no âmbito da perspectiva dos Direitos Humanos e identificaram as práticas sociais que não apenas anunciaram, mas garantiram dignidade ao idoso. Concluíram que, apesar de o Brasil estar buscando atender ao princípio universal da dignidade humana, promulgando leis em defesa dos Direitos Humanos, os direitos da pessoa idosa encontram óbices para sua garantia, tanto pela inoperância do Estado, quanto pela indiferença do cidadão com o idoso. A negligência com o idoso é a forma de violência mais praticada.

Todas as nossas buscas mostraram que as políticas existem, mas precisam ser implementadas. Percebemos, sobretudo, que é preciso exigir das nossas autoridades

governantes a execução dessas políticas em todo o território nacional. Muitos de nós seremos idosos e precisamos aprender a ter uma vida com qualidade em qualquer idade.

#### 4 Considerações Finais

Alicerçadas nos princípios da inclusão e em conformidade com Artigo 8º do Estatuto do Idoso, nossa pesquisa baseou-se no pressuposto de que “o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social” (BRASIL, 2013). Com esses preceitos, nos propusemos a fazer um levantamento da atual situação das pessoas idosas em nossa sociedade, tendo em vista os marcos históricos e legislativos voltados ao direito dessa população.

Após a análise documental, verificamos que, se por um lado temos trilhado um caminho considerável em relação à construção de significativos debates sobre o envelhecimento populacional, proporcionando a criação de um robusto arcabouço legal em defesa dos direitos da pessoa idosa, por outro, foi possível observar que, apesar de todos os avanços legais, as pessoas idosas ainda enfrentam inúmeros obstáculos para sua (re) inclusão e participação igualitária na sociedade. A população idosa continua tendo seus direitos e garantias violadas das mais diferentes formas.

Nessa perspectiva, constatamos que há ainda carência de políticas públicas para que os aparatos legais sejam, de fato, implementados e cumpridos e as pessoas idosas sejam amparadas em seus direitos e necessidades e (re) incluídas como membros da sociedade. Dentre os principais desafios, percebemos ainda a falta de informação e do protagonismo das pessoas idosas nos movimentos de controle social para reivindicação de direitos, a escassez e a falta de transparência em relação aos recursos destinados às políticas públicas voltadas aos direitos dos idosos, a inexistência de propostas educacionais intergeracionais que visem romper com os estigmas e preconceitos a respeito do idoso, ressignificando o processo de envelhecer.

#### Referências

AINSCOW, Mel; BOOTH Tony. **Índex para a inclusão:** desenvolvendo a aprendizagem e a participação nas escolas. 3. ed. Centre for Studies on Inclusive Education (CSIE): Bristol, 2011. Disponível em: <https://shre.ink/kdtj>. Acesso em 16/3/2023.

ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; GIACOMIN, Karla Cristina. Fundo Nacional do Idoso: Um instrumento de fortalecimento dos Conselhos e de garantia de direitos da pessoa idosa. **Revista Kairós Gerontologia**, 16 (1), pp. 143-166. São Paulo, FACHS/ NEPE/ PEPGG/ PUC-SP, 2013. Disponível em: <https://shre.ink/kQzO>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ALVES, Vicente Paulo; VIANNA, Lucy Gomes. Políticas públicas para a educação gerontológica na perspectiva da inserção social do idoso: desafios e possibilidades. **Ensaio: avaliação políticas públicas e educação**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 68, p. 489-510, set. 2010. Disponível em: <https://shre.ink/kQ0Y>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ANDRADE, Luana Machado; Sena, Edite Lago da Silva; Pinheiro, Gleide Magali Lemos, MEIRA, Edmeia Campos; Lira, Laís Santana Santos Pereira. Políticas Públicas para Pessoas Idosas no Brasil: uma revisão integrativa. **Ciência Saúde Coletiva**. Mar. 2012. Disponível em: <https://shre.ink/kQhp>. Acesso em: 27 mar. 2023.











UNFPA. **Envelhecimento no Século XXI: Celebração e Desafio.** Fundo de População das Nações Unidas, Nova York e HelpAge International, Londres, 2012. Disponível em: <https://shre.ink/kqL2>. Acesso em 03 mar. 2023.

ZOMER, Luisa Bunn; SANTOS, Aline Regina; COSTA, Kelly Cristina de Oliveira. O perfil de aluno do curso de administração: um estudo com base nas gerações X, Y E Z. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v. 11, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3193/319356242010/html/>. Acesso em: 03/3/2023

Recebido em março de 2023.

Aprovado em junho de 2023.