

Anais do 13º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública  
Programa de Mestrado Profissional em Economia  
16 de novembro de 2023

GT – 2: Análise de Políticas Públicas e a Agenda de Reformas

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PREVIDÊNCIA SOCIAL: OS DESAFIOS DO  
ENVELHECIMENTO POPULACIONAL NO BRASIL APÓS 20 ANOS DO  
ESTATUTO DA PESSOA IDOSA**

**Cleiton das Chagas Fernandes**, Mestrando em Administração Pública pelo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Assessor Especial de Tomada de Contas - ATCE/SEEC/GDF.

**Cláudia da Silva**, Mestranda em Administração Pública pelo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Auditora de Controle Interno na Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal.

**César Augusto Costa Gonçalves**, Mestrando em Administração Pública pelo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Contador na Secretaria da Fazenda do Distrito Federal.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS E PREVIDÊNCIA SOCIAL: OS DESAFIOS DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL NO BRASIL APÓS 20 ANOS DO ESTATUTO DA PESSOA IDOSA**

## **PUBLIC POLICIES AND SOCIAL SECURITY: THE CHALLENGES OF POPULATION AGING IN BRAZIL 20 YEARS AFTER THE STATUTE OF THE ELDERLY**

**RESUMO:** O objetivo do presente estudo é analisar as políticas públicas governamentais voltadas para o atendimento das pessoas idosas, com destaque para a questão previdenciária. A legislação base referente a essa parcela da população é abrangente e, neste ano, completa 20 anos de vigência – a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. O atendimento à população, por meio de políticas governamentais enfrenta grandes desafios devido ao crescimento acelerado desse grupo populacional. Atualmente, a população idosa corresponde a 14,7% da população brasileira, totalizando 31,23 milhões de pessoas com 60 anos ou mais, com aumento de 39,8% na última década. Diante desse cenário, o Governo e outras instituições enfrentam desafios de grande magnitude para implementar novas ações, atualizar políticas públicas e fazer os ajustes sociais, de mercado e econômicos necessários para receber essa população em constante crescimento.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, estatuto, pessoa idosa, previdência social.

**ABSTRACT:** The aim of the present study is to analyze government public policies aimed at serving the elderly population, with a focus on the social security issue. The legislation related to this segment of the population is comprehensive and this year marks its 20th anniversary – Law nº 10,741, of October 1, 2003. The provision of public policies to serve the elderly population faces significant challenges due to the accelerated growth of this population group. Currently, the elderly population represents 14.7% of the Brazilian population, totaling 31.23 million people aged 60 years or older, with an increase of 39.8% in the last decade. Given this scenario, the government and other institutions face significant challenges to implement new actions, update current public policies, and make necessary social, market, and economic adjustments to receive this constantly growing population.

**Keywords:** Public policies, statute, elderly, social security.

### **1. INTRODUÇÃO**

Prefacialmente, sublinha-se que o envelhecimento é uma condição inerente à existência humana, por conseguinte, o envelhecimento populacional é uma tendência global que tem atraído a atenção de economistas, principalmente, pelo impacto no sistema previdenciário e na economia como um todo. O incremento da participação dos indivíduos idosos no universo populacional, em decorrência da demanda por serviços de saúde, assistência social e previdência, pode acarretar um desequilíbrio fiscal e impactar negativamente a economia do país. Além disso, pode influenciar a dinâmica do mercado de trabalho, com possíveis mudanças na oferta de mão de obra e na produtividade.

Sob essa perspectiva, diante desse estágio temporal, se acumulam desafios que alcançam toda a sociedade e, por certo, requerem do Estado ações efetivas, a fim de proporcionar ao cidadão, com idade igual ou superior a sessenta anos, um processo de envelhecimento ativo, participativo e saudável.

Sob a perspectiva legislativa, destaca-se que, o cidadão idoso no Brasil encontra-se bem assistido, respaldado por um aparato normativo que serve como esteio para a implementação e o

desenvolvimento de ações/políticas públicas, voltadas ao seu amparo e assistência. A Constituição Federal de 1988 - CRFB/1988 trata com deferência o cidadão sênior, estabelecendo em seu artigo inaugural os princípios fundamentais da República Federativa, albergando a cidadania e a dignidade da pessoa humana, garantindo assim seus direitos e proteção social. Na mesma esteira, o art. 3º, inciso IV, da Carta Republicana impõe de maneira mais específica que, como princípio fundamental da República, deve ser observada uma convivência harmônica, sem a presença de preconceitos ou **discriminação de qualquer natureza, incluindo a etária**, origem, raça, sexo ou qualquer outra forma discriminatória. (*grifo nosso*)

Sob a perspectiva econômica, a Carta Magna demonstrou especial atenção com a pessoa idosa, considerada economicamente vulnerável. Evidencia-se o art. 153, § 2º, inciso I, o qual estabelece a isenção de imposto sobre as rendas auferidas pelo cidadão idoso. Outrossim, prevê dispositivos constitucionais sobre aposentadoria diferenciada para homens e mulheres, seguro social, prestação de assistência social à velhice, sendo estes benefícios estabelecidos em artigo próprio da CRFB/1988, *in verbis*:

Art. 203. **A assistência social será prestada a quem dela necessitar**, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

V - a garantia de um **salário-mínimo de benefício** mensal à pessoa portadora de deficiência e **ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família**, conforme dispuser a lei. (*grifo nosso*).

À luz desse preceito, a Família, a Sociedade e o Estado foram equiparados em suas obrigações para com as pessoas idosas, abarcando no Capítulo VII - Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e **do Idoso**, o art. 230, da Constituição, conforme a seguinte alusão:

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

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados **preferencialmente em seus lares**. (*grifo nosso*)

No contexto normativo infraconstitucional, destacam-se a Lei Federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, a qual trata da Política Nacional do Idoso e a Lei Federal nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, a qual institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza a dedução do Imposto de Renda devido por pessoas físicas e jurídicas, em relação às doações efetivadas aos Fundos Municipais, Estaduais, Distrital e Nacional do Idoso; objetivando fortalecer as políticas públicas voltadas para a promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa, garantindo-lhes dignidade, bem-estar e qualidade de vida.

Como se observa, o Estado tem amplo alicerce - legal e obrigacional, para implementar políticas públicas para proteger e manter a dignidade das pessoas idosas, o que inclui ações que impactam as normas econômicas, orçamentárias e de planejamento governamental.

Com efeito, dentre diversos dispositivos legais, o Estatuto da Pessoa Idosa, Lei Federal nº 10.741 de 1º de outubro de 2003, no ano em que completa vinte anos de vigência, merece destaque, uma vez que, trata-se de regramento central e que estabelece taxativamente, *in verbis*:

**Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. (grifo nosso)**

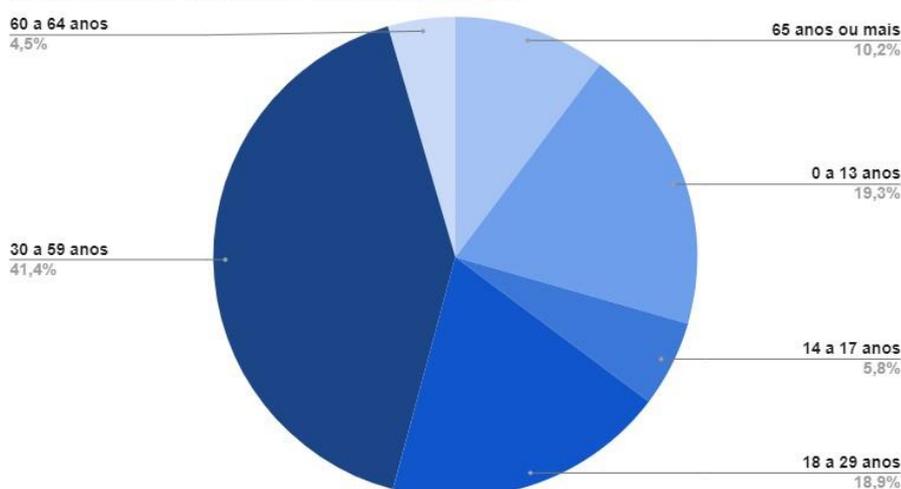
[...]

**Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis. (grifo nosso)**

Nessa abordagem interpretativa, considerando as obrigações legais já mencionadas, torna-se relevante demonstrar a expressividade numérica, no tocante a população idosa de nosso País. Atualmente, segundo observado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, pessoas com 60 anos ou mais, perfazem uma população de 14,7%, o que representa 31,23 milhões de cidadãos, comparado a população brasileira – 207,7 milhões de habitantes. Os dados apresentados constam da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua - Pnad Contínua<sup>1</sup>.

### Gráfico 1–Demonstrativo etário da população brasileira

Distribuição da população brasileira, em 2021



Fonte: Instituto de Longevidade.

Em uma conjuntura como essa, o crescimento exponencial da população idosa chama a atenção e deve ser considerado para efeito de Planejamento Governamental. A esse respeito, de acordo com (SANCHES 2004), “conjunto de ações integradas, situadas no tempo e no espaço, de caráter pragmático (devem ser objetivas, realistas e factíveis), orientadas para a ampliação do nível de conhecimento sobre a realidade presente, para soluções de problemas”. Em consonância, o art. 174, da CRFB/1988, anota que “como agente normativo e regulador da atividade econômica,

<sup>1</sup> Artigo publicado pela Agência Brasil. Disponível em: <<https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2022-07/contingente-de-idosos-residentes-no-brasil-aumenta-398>>. Acesso em: 9 de abr. 2023.

*o Estado exercerá, na forma da Lei, as funções de [...] planejamento, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”*. (BRASIL 1988).

Pesquisas como essa, egressa do IBGE, caracterizadas no contexto de aumento da população sênior, destaca que na última década, esta categoria – pessoas com 60 anos ou mais - <sup>2</sup> cresceu de 22,34 milhões (11,3%) para 31,23 milhões (14,7%), uma elevação de 39% do contingente.

Repisando os impressionantes números que versam sobre a pauta, verifica-se que, esse grupo etário *“tem se tornado cada vez mais representativo no Brasil. As mulheres são maioria expressiva [...], com 16,9 milhões (56% dos idosos)”*<sup>3</sup>. Não restam dúvidas que o Brasil será um País de maioria idosa, *incontinenti*, nas próximas décadas. Estudos como esses, projetam que grupo de pessoas com 60 ou mais irá superar o número de crianças/adolescentes com até 14 anos de idade no breve ano de 2030. Ao se considerar a projeção demográfica para o ano de 2050, evidencia-se que a população idosa será numericamente predominante em relação aos grupos etários de crianças e jovens com até 29 anos, perfazendo cerca de 60 milhões de indivíduos, correspondentes a 29% da população.

Diante dessas perspectivas, surgem inúmeras interpelações a serem analisadas. Estaria a sociedade preparada para recepcionar e atender as necessidades desse contingente populacional crescente? O Estado brasileiro possui políticas públicas suficientes e adequadas para garantir um envelhecimento saudável, ativo e com qualidade de vida para a população idosa? O planejamento orçamentário, a previdência social e outros fatores que impactam na economia do país dispõem de mecanismos modernos e capazes de atender a essa demanda em ascensão? É inegável que tais questionamentos devem ser contemplados nas agendas políticas dos governos atuais e futuros, em virtude do risco iminente de um colapso social, notadamente no âmbito da previdência.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS - IMPACTOS NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Na sociedade contemporânea, os avanços na ciência, a digitalização global e alterações nos hábitos sociais, dentre outras questões, criaram condições que potencializaram os efeitos da transição demográfica. A longevidade, a melhoria na qualidade de vida, o amplo acesso à informação e fatores econômicos foram determinantes para que as famílias brasileiras optassem por uma composição mais enxuta. A baixa taxa de natalidade no Brasil tem impactado na elevação da idade média da população, com evidentes reflexos nas políticas públicas. O comportamento dessa variável pode ser ilustrado graficamente, por meio dos dados da taxa de fecundidade entre os anos de 1960 e 2020. Observa-se uma queda vertiginosa na curva dessa taxa, passando de 6 fecundações

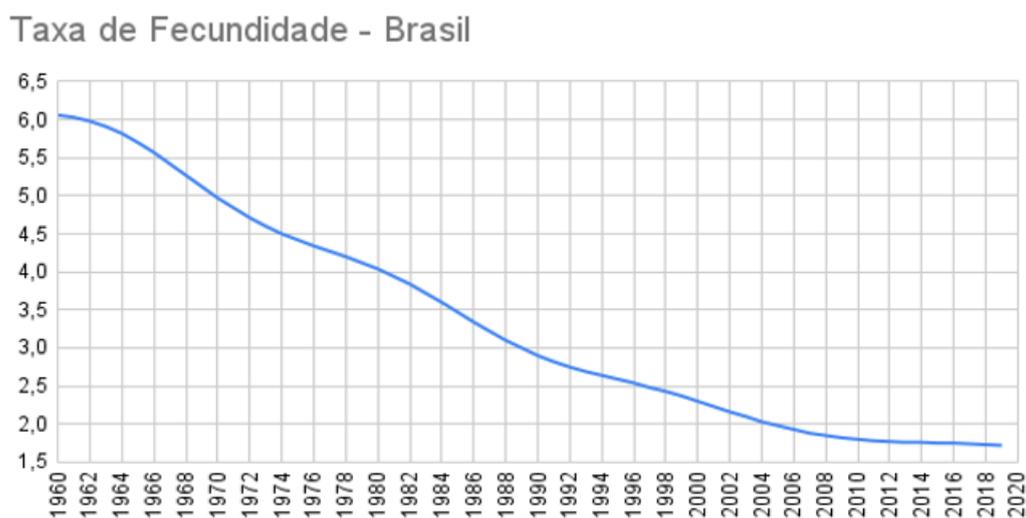
---

<sup>2</sup> Art. 1º É instituído o Estatuto da Pessoa Idosa destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com **idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos**. Lei Federal 10.741/2003.

<sup>3</sup> Pacto Nacional de Implementação dos Direitos da Pessoa Idosa – PNDPI. Disponível em: <Pacto Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (PNDPI) — Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (www.gov.br) >. Acesso em: 14 de mar. 2023.

por mulher, em 1960, para menos de 2, no ano de 2000, impactando significativamente a estrutura etária da população, conforme projeção a seguir:

**Gráfico 2—Taxa de fecundidade brasileira**



Fonte: Banco Mundial – elaboração: statsbr.com

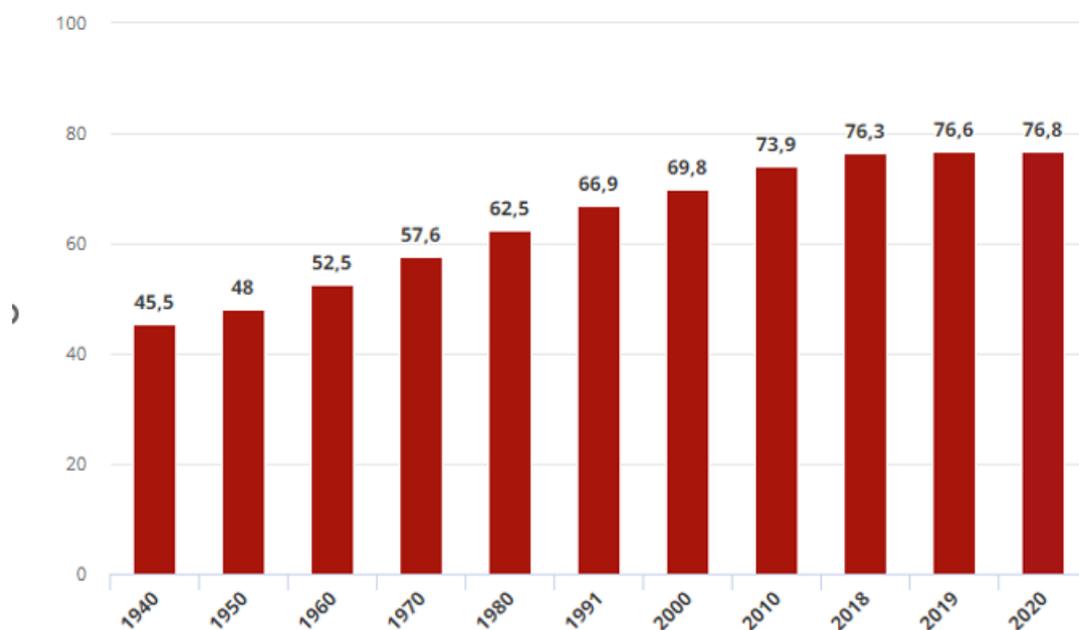
Na perspectiva econômica, argumenta-se que o Estado se vê diante da necessidade de readequar suas metodologias de planejamento e avançar em novas políticas públicas para atender ao novo modelo de sociedade emergente. Tais mudanças implicam a revisão do sistema previdenciário, a ampliação dos serviços de saúde, melhorias na mobilidade urbana e incentivos fiscais, dentre outras variáveis, para albergar as necessidades da população idosa. Nessa configuração, torna-se imprescindível que os gestores públicos adotem medidas que contemplem as mudanças demográficas em suas estratégias de planejamento, sobretudo na elaboração dos planos plurianuais de governo.

### **2.1. Envelhecimento da População, Reflexos no Sistema Previdenciário.**

O processo acelerado de envelhecimento populacional e o conseqüente aumento da proporção de idosos na sociedade são questões congruentes e interdependentes que demandam medidas imediatas do poder estatal. Dentre os fatores determinantes e relevantes para obtenção de resultados satisfatórios por parte dos governos, destacam-se o aumento da expectativa de vida, os avanços nos cuidados com a saúde e outros aspectos relacionados. Na contemporaneidade, a disponibilidade de tecnologias avançadas, progressos na medicina e, em especial, o largo acesso às informações, têm levado a população, dentro de suas capacidades, a dar maior ênfase às questões relacionadas aos cuidados pessoais e à qualidade de vida, resultando em um aumento da expectativa de vida e na elevação da curva etária. A seguir, correlacionam-se os dados publicados pelo IBGE, representados graficamente.

### Gráfico 3–Demonstrativo da expectativa de vida do brasileiro

#### Expectativa de vida do brasileiro ao nascer (1940 - 2020)



Fonte: IBGE.

Destarte, não demanda esforços significativos constatar que o sistema previdenciário do país, já está em déficit, caminha em velocidade acelerada em direção ao colapso total. O envelhecimento da sociedade exerce grande impacto no sistema previdenciário. Em uma análise de contexto, depreende-se que o sistema previdenciário adotado pelo Brasil é baseado na repartição simples, no qual trabalhadores ativos contribuem diretamente para financiar a massa de trabalhadores na condição de aposentados, pensionistas e inativos.

Em face deste panorama, em que a proporção de trabalhadores ativos decresce enquanto a de inativos aumenta, o sistema previdenciário se desequilibra, tornando a tarefa do Estado para solucionar este problema cada vez mais complexa, para os exercícios futuros. Com o fito de equacionar tais dificuldades, o Governo tem discutido programas e projetos de reforma do sistema previdenciário, debatido amplamente na agenda econômica. Como exemplo recente, em 2019, após intenso debate no Parlamento, o Poder Executivo implementou a chamada “Reforma da Previdência”.

No contexto da reforma previdenciária, foram inseridas modificações na idade mínima para aposentadoria, elevando o limite para 65 anos - homens e 62 anos - mulheres. De igual modo, a reforma estabeleceu que o tempo mínimo de contribuição seria 20 anos para homens e 15 anos para mulheres. Somando-se a estes pontos, constaram as obrigações do segurado de continuar contribuindo com a previdência, mesmo após a sua aposentadoria, podendo variar entre 7,5% e 22% dos benefícios recebidos.

Incorporando-se às demais alterações promovidas no texto, a intenção declarada pelo legislador foi a de reduzir o déficit da previdência, visando assegurar a sustentabilidade do sistema em horizontes de médio e longo prazo.

Não obstante, verifica-se que o legislador responsável pela citada reforma da previdência, não observou adequadamente a ferramenta de análise de impacto da norma, resultando em conflito com a legislação base que regula as questões etárias no país, conforme dispõe a Lei n.º 10.741, de 2003.

Em previsão ao artigo 1º, do Estatuto da Pessoa Idosa, ao completar 60 anos, o cidadão adquire a condição de idoso, com isso, de forma legítima, passa a ter acesso a um conjunto de benefícios e direitos. Contudo, infere-se que o legislador responsável pela reforma previdenciária, possivelmente, priorizou o sistema previdenciário em detrimento do estabelecimento legal descrito, impondo às pessoas idosas obrigações semelhantes às que eram exigidas antes da idade limite, penalizando os contribuintes mais longevos do modelo previdenciário.

No ano de 2023, o Brasil celebra o centenário da criação do sistema previdenciário, o qual tem passado por diversas reformas e ajustes ao longo do século. Atualmente, esse órgão governamental alcança números expressivos: “é responsável pelo pagamento de 22,4 milhões de aposentadorias apenas no Regime Geral (que inclui trabalhadores da iniciativa privada e servidores não filiados a regimes próprios), com um desembolso anual superior a R\$ 478,7 bilhões”<sup>4</sup>.

O aumento do quantitativo de aposentados têm repercutido em elevados números junto ao orçamento da União. Conforme se pode extrair do Projeto de Orçamentária para 2023 – PLN 32/2022, o Regime Geral da Previdência restou deficitário em R\$ 267,2 bilhões de reais. Quando levado em consideração os regimes próprios dos servidores públicos o total deficitário ainda deve ser elevado em mais R\$ 95 bilhões, perfazendo então R\$ 362 bilhões negativos. Cabe relevar que contribuem para essa cifra o chamado déficit de segurados, números próximos a R\$ 48,7 bilhões. Dessa forma, pode-se concluir que a proposta orçamentária do Governo para o exercício vigente, foi encaminhada ao Congresso Nacional com um déficit relativo ao custeio das aposentadorias/previdência no valor de R\$ 314,1 bilhões.

Os déficits orçamentários supracitados são corroborados pelo contingente de pessoas aposentadas - maioria entre os beneficiários - somados aos demais casos albergados pela previdência. Versa no Boletim Estatístico da Previdência Social que o número de benefícios pagos pelo sistema no último bimestre de 2022, restou orçado em R\$ 37,5 milhões<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Dados extraídos do Portal do Senado Federal. Matéria: 100 anos, Previdência enfrenta reformas, déficit e envelhecimento da população. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/01/25/apos-100-anos-previdencia-enfrenta-reformas-deficit-e-envelhecimento-da-populacao>>. Acesso em: 18 de abr. 2023.

<sup>5</sup> Dados extraídos do Boletim Estatístico da Previdência Social, novembro de 2022. Volume 27, número 11. Disponível em: < [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps112022\\_final.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps112022_final.pdf)>. Acesso em: 18 de abr. 2023.

A relação entre o envelhecimento populacional e o sistema previdenciário/aposentadorias, como mencionado anteriormente, impactam fortemente nas despesas do Estado. Diante de um factual desequilíbrio, o sistema de previdenciário, certamente terá que passar por reformas adicionais. Com receita insuficiente, cabe ao Governo fazer o transbordo de recursos egressos de outras fontes para suplementar as lacunas. Assim, com uma equação assimétrica de gastos superiores à arrecadação, não é necessário se ser especialista para compreender ou prever o futuro negativo do modelo atual adotado no país.

### **3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**

O envelhecimento populacional não é exclusividade de alguns países, trata-se de desafio global, romper barreiras continentais, requer ações tanto individuais quanto coletivas, são variáveis que ensejam empenho de todas as nações. A Organização Mundial de Saúde - OMS tem promovido estudos, pesquisas e outras atividades para mapear o número de idosos nos países associados, bem como identificar o perfil dessa população. Com base nesses levantamentos, a OMS elabora publicações e sugere soluções aos Governos, apresentando a estes o potencial de experiências bem-sucedidas dentre as Unidades associadas, ao tempo em que, relata outras experiências malsucedidas que devem ser evitadas.

As mudanças demográficas afetam diretamente a forma de planejar dos Estados em nível mundial. A exemplo do Brasil, em diversos outros países, a assimetria entre o número de beneficiários do sistema de aposentadoria e a quantidade de pessoas em atividade é bastante latente. Estas variáveis da equação caminham em sentido contrário comprometendo a sustentabilidade dos modelos.

No continente Europeu, alguns países têm se deparado com desafios significativos em relação ao seu sistema previdenciário. Em virtude de indicadores deficitários, diversas iniciativas têm sido propostas, tais como: estímulo à aposentadoria tardia, reforma dos regimes previdenciários, fomento à fundos de pensão e aposentadorias privadas, bem como alterações nas legislações com vistas a prolongar a permanência dos trabalhadores em atividade.

Nos últimos tempos, a mídia internacional tem divulgado a grande crise social e política que a França atravessa devido à proposta de reforma do sistema previdenciário encaminhada pelo Presidente Emmanuel Macron. As regras propostas incluem o aumento da idade média para aposentadoria de 62 para 64 anos, a partir de 2030, bem como a antecipação das exigências temporais de contribuições, com um mínimo de tempo para 43 anos até 2027. A grande mobilização nas ruas e as repercussões sociais levaram Macron a implementar o novo modelo via Decreto, uma vez que não teve apoio do Parlamento.

Na América do Sul, em especial no Chile, adota-se um modelo menos controverso, mas que também é alvo de críticas. Nele, o cidadão é obrigado a depositar, compulsoriamente, parte de seus

rendimentos em uma poupança específica, administrada pela iniciativa privada, sob a supervisão estatal. Caso o cidadão não aufera renda suficiente para poupar, o Governo intervém com recursos para garantir patamares mínimos para a aposentadoria. Cabe às empresas administradoras dos fundos/poupanças a tarefa de investir os recursos depositados, a fim de aumentar o valor dos ativos, repercutindo na renda/rateio dos participantes

Com base em análises comparativas com outros países sul-americanos, observa-se que, embora os déficits no modelo chileno não sejam preocupação devido à longevidade da reforma previdenciária do país - 1981, críticas persistem em relação às altas taxas cobradas pelas empresas administradoras, bem como divergências em relação aos valores das aposentadorias em relação aos lucros dessas empresas. Essa insatisfação com o sistema previdenciário tem motivado a necessidade de ajustes, o que levou o governo chileno a propor uma minirreforma em 2018. Entretanto, as diretrizes básicas do modelo adotado em 1981 permanecem em vigor<sup>6</sup>.

Existem inúmeros modelos previdenciários que podem ser comparados ao Brasil, sem embargo, a grande maioria converge na dinâmica e nos saldos deficitários similares. A longevidade da população continua sendo um fator predominante para o iminente colapso desses sistemas. Importa destacar que, outros quesitos como contribuições compulsórias, benefícios proporcionais, limites e parâmetros etários para concessão dos direitos, também são comuns entre países que enfrentam problemas em seus modelos previdenciários.

Em outro giro, observa-se na literatura sobre previdência, nações com modelos previdenciários mais bem sucedidos adotam uma abordagem híbrida, combinando fontes de financiamento tanto governamentais quanto privadas, bem como uma contribuição direta dos beneficiários. Nesses modelos, os indivíduos fazem depósitos em poupanças ou contas similares durante sua vida produtiva, visando uma garantia de qualidade de vida na aposentadoria, ou seja, no período de inatividade remunerada. Essa abordagem colaborativa visa mitigar os desafios enfrentados pelos sistemas previdenciários, tais como o envelhecimento da população e o aumento das despesas com aposentadorias.

Por tais razões, releva destacar que, tanto em sistemas previdenciários deficitários quanto em sistemas com resultados considerados melhores, há semelhanças entre eles. Cada país adota seu modelo de acordo com as características próprias, adaptando-se às necessidades, condições e especificidades sociais.

#### **4 TRADE-OFF NA POLÍTICA PÚBLICA – PREVIDÊNCIA SOCIAL**

---

<sup>6</sup> SCHAWARTZMAN, Simon; VALDÉS-PRIETO, Salvador. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. Cadernos de Saúde Pública. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/csp/a/pGbHkQMTbxwKQFXwdMSqyLQ/?lang=pt>>. Acesso em: 20 de abr. 2023.

Na economia pública e previdenciária, o conceito de trade-off é utilizado como uma ferramenta valiosa para o desenvolvimento de políticas relacionadas à previdência social, incluindo às voltadas para o Estatuto da Pessoa Idosa. Esse processo pode ser particularmente complexo, vez que as escolhas feitas pelos governantes podem ter impactos significativos em diversos setores que tangenciam a sociedade.

À vista disso, torna-se imprescindível análises de trade-offs para a formulação de políticas públicas eficazes que possam acomodar as preferências dos agentes envolvidos e, simultaneamente, considerar os impactos financeiros, sociais e econômicos que cada opção disponível possa produzir. Tal abordagem possibilita que tomadas de decisões informadas e lastreadas em evidências empíricas, de modo a garantir que as políticas públicas implementadas alcancem seus objetos. Exemplifica-se, a seguir, trade-offs nessas áreas:

- i. Idade mínima para aposentadoria: a escolha da idade adequada envolve um trade-off entre custos e benefícios para o sistema previdenciário e para os trabalhadores. Uma idade mais baixa aumenta os custos da previdência social, mas permite que os trabalhadores se aposentem mais cedo. Em contraponto, uma idade mais alta reduz os custos da previdência social, mas pode exigir que as pessoas trabalhem mais anos antes de se aposentar.
- ii. Benefícios e contribuições previdenciárias: outro trade-off relevante em políticas públicas de previdência social é a ponderação entre os benefícios previdenciários e as contribuições previdenciárias. A elevação dos benefícios previdenciários pode aumentar a proteção financeira dos aposentados, todavia, também pode acarretar o aumento dos custos do sistema previdenciário.
- iii. Investimentos em saúde e bem-estar: o Estatuto da Pessoa Idosa tem como meta proporcionar o bem-estar dos idosos, mas é necessário equilibrar essa política com outros programas e serviços públicos. Apesar disso, há um trade-off entre destinar recursos para essa política e investir em outros programas e serviços públicos. Investir mais em saúde pode reduzir os custos de cuidados de longo prazo para os idosos, mas deve ser balanceado com a alocação de recursos para outras políticas públicas.

Acrescentando a essa discussão, para apresentar dados estatísticos sobre variáveis de trade-off na política pública envolvendo o Estatuto do Idoso é preciso considerar diferentes áreas de atuação, como saúde, assistência social, transporte, habitação, dentre outras.

Um exemplo de trade-off no cenário da saúde pública é o acesso e o aumento dos custos do sistema de saúde. Segundo o IBGE, em 2021, cerca de 13% da população possui 60 anos ou mais. Isso significa que há uma demanda crescente por serviços de saúde voltados para a população idosa, o que pode gerar um aumento nos custos do sistema saúde. Por outro lado, limitar o acesso à saúde pode impactar negativamente sua qualidade de vida e gerar custos indiretos, como a perda de produtividade e a sobrecarga de cuidadores.

No segmento de assistência social, um trade-off importante é o atendimento às demandas específicas dos idosos e a alocação de recursos para outros grupos vulneráveis. De acordo com dados do Ministério da Cidadania, em 2019, cerca de 45% dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC eram idosos. O BPC é um benefício assistencial destinado a pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade. No entanto, há outros grupos sociais que também requisitam políticas públicas de assistência social, como crianças e

adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Assim, precisa-se equilibrar o atendimento às demandas específicas dos idosos e a alocação de recursos para outros grupos vulneráveis.

Na área de transporte, um trade-off relevante é a melhoria da acessibilidade para idosos e pessoas com deficiência e o aumento dos custos de transporte público. Segundo o IBGE, em 2019, cerca de 35% das pessoas com 60 anos ou mais relataram ter algum tipo de dificuldade de locomoção. A melhoria da acessibilidade para essa população pode gerar um aumento nos custos do transporte público, mas também pode contribuir para a redução de acidentes e a melhoria da qualidade de vida dos idosos.

Em suma, as políticas públicas relacionadas ao Estatuto do Idoso envolvem trade-offs complexos que exigem a conciliação de diferentes variáveis, como custos, demandas específicas da população idosa e alocação de recursos para outros grupos vulneráveis. Para embasar decisões eficazes é imprescindível a utilização de dados estatísticos confiáveis e análises criteriosas das dimensões envolvidas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Além de estatísticas, de meros desafios e para além de meras obrigações, o envelhecimento exponencial da população é uma realidade que demanda atenção e ações coordenadas. É necessário o desenvolvimento e ampliação de políticas públicas, de forma participativa, efetiva e com responsabilidade dos diferentes atores - sociedade, iniciativa privada e governos.

Como evidencia-se neste trabalho, a agenda do envelhecimento foi amplamente incorporada às normas legais. Um portfólio de leis promulgadas, estabelecendo obrigações e direitos - portarias, decretos, leis, artigos constitucionais e, principalmente, a norma base - Estatuto da Pessoa Idosa que completará 20 anos de vigência neste exercício. De todo modo, além das previsões legais, deve-se buscar efetividade de ações, realinhar e trabalhar de forma sincronizada e com maior previsibilidade, por entidades públicas e privadas, já que são notórias as falhas no modelo atual.

É primordial que os planos plurianuais e leis orçamentárias prevejam tais gastos, considerando que os impactos diretos na receita e na despesa afetam a economia como um todo. Garantir a disponibilidade de recursos e oferecer assistência adequada aos idosos deve ser incorporado às normas de planejamento estatal e monitorado por órgãos de controle.

Em breve, a redução do número de pessoas em atividade em relação aos inativos trará reflexos evidentes na economia do país, tais como a redução da oferta de mão-de-obra, o aumento dos custos dos serviços e planos de saúde e a desestabilização total da previdência, o que deve ser considerado.

Ademais, é necessário implementar novas estratégias como a revisão do modelo público de previdência, o estímulo ao sistema de contribuição privada com incentivos tributários, a adoção de metodologias acadêmicas que abordem o envelhecimento ativo e saudável, a oferta de condições

dignas e uma melhor qualidade de vida à população em todas as etapas da vida e a promoção de uma política de respeito à velhice, com inclusão ativa dessa população no modelo econômico. Embora já estejamos atrasados na busca por soluções, essas opções podem ser efetivas.

Há quase 20 anos, a Lei nº 10.741, de 2003, afirmou que é dever do Estado e da sociedade promover e garantir a dignidade dessa população. Com o contingente atual de 14,7% da população acima de 60 anos e previsão de aumento em 100% desses percentuais nos próximos 30 anos, a falta de soluções pode levar o país a enfrentar uma crise social sem precedentes em sua história.

## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 53ª. Ed. Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 de abr. 2023

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8842.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm)>. Acesso em: 17 de abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)>. Acesso em: 16 de abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.213, de 20 janeiro de 2010. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei no 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12213.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12213.htm). Acessado em 17/04/2023.

\_\_\_\_\_. Pacto Nacional de Implementação dos Direitos da Pessoa Idosa – PNDPI. Disponível em: <CARTILHA\_PACTO\_ENVELHECIMENTO\_.pdf (www.gov.br) >. Acesso em: 14 de mar. 2023.

Agência Brasil. Contingente de idosos residentes no Brasil aumenta 39,8%. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-07/contingente-de-idosos-residentes-no-brasil-aumenta-398>>. Acesso em: 9 de abr. 2023.

BOLAVIP. Expectativa de vida dos brasileiros sobe para 76,8 anos. Disponível em: <<https://br.bolavip.com/cotidiano/Expectativa-de-vida-dos-brasileiros-sobe-para-768-anos-20211125-0033.html>>. Acesso em: 18 de abr, 2023.

Congresso Nacional. Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32, de 2022. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/154644>>. Acesso em: 18 de abr. 2023.

Instituto de Longevidade Mongeral Aegon. População idosa representa mais de 10% dos brasileiros, de acordo com o IBGE. Direitos e Cidadania – 27 de julho de 2022. Disponível em: <<https://institutodelongevidade.org/longevidade-e-cidades/direitos-e-cidadania/populacao-idosa-ibge>>. Acesso em: 13 de abr. 2023.

Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Boletim Estatístico da Previdência Social. Novembro 2022, volume 27, número 11. Disponível em: <bepls1120 População idosa já é mais de 10% dos brasileiros (institutodelongevidade.org)22\_final.pdf (www.gov.br) >. Acesso em: 18 de abr. 2023.

Portal do Senado Federal. Matéria: 100 anos, Previdência enfrenta reformas, déficit e envelhecimento da população. 25 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/01/25/apos-100-anos-previdencia-enfrenta-reformas-deficit-e-envelhecimento-da-populacao>>. Acesso em: 18 de abr. 2023.

SANCHES – Osvaldo Maldonado. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins. Brasília: OMS, 2004.

SCHAWARTZMAN, Simon; VALDÉS-PRÍETO, Salvador. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v.20, n.3, p.740-746,2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/pGbHkQMTbxwKQFXwdMSqyLQ/?lang=pt>>. Acesso em: 18 de abr. 2023.

StatsBR. Taxa de fecundidade no Brasil nas últimas 6 décadas. 29 de junho de 2021. Disponível em: <Taxa de fecundidade no Brasil nas últimas 6 décadas - StatsBr>. Acesso em: 18 de abr. 2023.