

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME

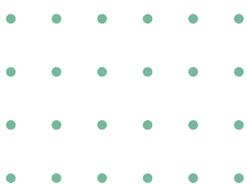


Dezembro 2023

Nota Informativa nº 5/2023

Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família

 Envelhecimento e o direito ao cuidado



Envelhecimento e o direito ao cuidado



1. Introdução

Em 1º de outubro se comemora o Dia Internacional da Pessoa Idosa. Instituído pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1990 e adotado pelo Brasil em 2006, por meio da Lei nº 11.433¹, a data tem o propósito de sensibilizar a sociedade para os desafios e impactos do envelhecimento da população.

A população idosa é definida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como o grupo etário de 65 anos ou mais nos países desenvolvidos e 60 anos ou mais nos países em desenvolvimento. No caso do Brasil, o Estatuto da Pessoa Idosa² – legislação instituída com o objetivo de regular os direitos assegurados a esse grupo populacional – define como população idosa as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Em 2023, o Estatuto completou 20 anos de existência, momento de celebração das conquistas dele advindas, mas também de análise e avaliação dos limites e desafios à sua concretização.

¹ Lei nº 11.433, de 28 de dezembro de 2006; Dispõe sobre o Dia Nacional do Idoso. “Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111433.htm”.

² Lei nº. 10.741, de 1º de outubro de 2003 (alterada pela Lei nº 14.423, de 2022). “Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.741.htm”.

O Censo Demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, evidencia o acelerado processo de envelhecimento populacional em curso no Brasil, indicando que aproximadamente 32 milhões de pessoas (15,8% de uma população total de 203 milhões) são idosas. Dez anos antes, segundo o Censo de 2010 havia 20 milhões de pessoas idosas, o que correspondia a 11% da população brasileira³.

O processo individual de envelhecimento, contudo, é heterogêneo, sendo fortemente influenciado por variáveis como nível de renda, sexo, raça/cor, etnia, território, entre outros. É importante também destacar que a população idosa é formada por uma variedade etária bastante expressiva, que compreende desde pessoas com 60 anos até aquelas com 100 anos ou mais. Diante dessa diversidade, para estudos acadêmicos e para efeitos de políticas públicas, o grupo costuma ser dividido em dois subgrupos: os “idosos novos” (entre 60 e 79 anos) e os “muito idosos” (80 anos ou mais). É exatamente este último subgrupo é o que proporcionalmente mais cresce.

Neste cenário, um desafio adicional se coloca em relação à velhice avançada⁴, já que este é o grupo que se encontra diante da maior exposição a doenças e agravos crônicos, o que pode acarretar sequelas limitantes do desempenho funcional, gerando, conseqüentemente, situações de dependência e demandas por mais cuidado. O Estatuto da Pessoa Idosa, nesse sentido, garante prioridade especial às pessoas com mais de 80 anos de idade, para que suas necessidades sejam atendidas preferencialmente em relação às demais.

3 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Características da População e dos Domicílios, censo Demográfico, 2010. “Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=resultados>”.

4 ALVES, Vicente Paulo et al. Longevidade: como vivem os idosos acima dos 80 anos. 1. ed. São Paulo: Portal do Envelhecimento Comunicação, 2020.

Dentre essas necessidades está o acesso aos cuidados, entendido como um direito de todas as pessoas. Todas as pessoas demandam cuidado ao longo de suas vidas, ainda que, em alguns momentos e em algumas condições, essas demandas se tornem mais urgentes e intensas, como é o caso dos processos de envelhecimento, em que as necessidades de cuidados aumentam progressivamente devido à crescente necessidade de apoios para a realização das atividades básicas e instrumentais da vida diária.

Levando em consideração a ampla faixa etária que compõe o grupo das pessoas idosas, a necessidade de cuidados pode perdurar por um número considerável de anos para um número grande – e crescente – dessas pessoas. Por isso, é importante destacar o tema dos cuidados de longa duração. Segundo a OMS, trata-se de atividades realizadas para que as pessoas que tenham perda de funcionalidade permanente, ou corram risco de perdê-la, possam manter um nível de capacidade funcional, mantendo e assegurando-lhes seus direitos básicos, liberdades fundamentais e dignidade humana⁵.

Entretanto, existe atualmente um descompasso entre a demanda e a oferta de cuidados para a população idosa, que tenderá a crescer fortemente caso não sejam adotadas as medidas necessárias para garantir adequadamente a provisão de cuidados. Segundo a Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS o número de pessoas idosas com necessidade de cuidados prolongados triplicará⁶ nas Américas nas próximas três décadas, passando dos 8 milhões atuais para 27 a 30 milhões até 2050. Essa ampliação de demanda não encontra respaldo na oferta, uma vez que a provi-

5 Organização Mundial de Saúde – OMS. Resumo. Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde. 2015. Disponível em: <https://sbgg.org.br/wp-content/uploads/2015/10/OMS-ENVELHECIMENTO-2015-port.pdf>.

6 Ibidem.

são de cuidados para essa população está a cargo majoritariamente das famílias, e em particular das mulheres.

Com efeito, a enorme carga de trabalho não remunerado que implica o conjunto de atividades cotidianas de gestão, sustentação e reprodução da vida e do bem-estar das pessoas, como a preparação de alimentos, a manutenção da limpeza, a organização dos domicílios e o apoio às mais diversas atividades do cotidiano a pessoas com diversos graus de autonomia ou dependência, tem sido historicamente realizada pelas mulheres no interior de seus próprios domicílios. Nesse sentido, é necessário enfatizar que o cuidado, além de ser uma necessidade e um direito de todas as pessoas, é também um *trabalho* que ocupa, diariamente, muitas horas de milhões de mulheres no Brasil.

Esta forma de organização social dos cuidados, portanto, sobrecarrega extremamente as mulheres, em especial as negras, as mais pobres e com menores rendimentos, as que vivem nas zonas rurais e nas periferias urbanas, consumindo parte importante do seu tempo, e impondo fortes barreiras ao exercício de seus direitos em outros âmbitos de suas vidas, como a conclusão das suas trajetórias educacionais e de formação profissional e a sua inserção no mercado de trabalho e na vida pública em igualdade de condições com os homens. Comprometem-se, assim, suas possibilidades de geração de renda e a sua autonomia econômica, o que contribui para a reprodução da pobreza e da desigualdade.

As mulheres (e as famílias), contudo, estão cada vez menos disponíveis para exercerem o trabalho de cuidados não remunerado no espaço doméstico. A organização social dos cuidados no Brasil é, portanto, não apenas injusta e desigual, mas é também crescentemente insustentável, tanto devido a razões éticas e sociais,

quanto socioeconômicas e demográficas, incluindo mudanças nas estruturas familiares e na participação das mulheres na força de trabalho⁷.

Diante deste cenário, é necessário avançar em um processo de transformação da atual organização social dos cuidados no Brasil, com o objetivo de aliviar a carga de trabalho de cuidados que pesa sobre as famílias e, no seu interior, sobre as mulheres, promovendo a corresponsabilização pela reprodução e manutenção da vida. Isso significa desenvolver e fortalecer políticas públicas pautadas pela integralidade de ações e pela ideia de que garantir o direito ao cuidado para todas as pessoas que dele necessitem e garantir qualidade de vida e promover a autonomia das pessoas idosas é responsabilidade compartilhada entre o Estado, as famílias, as comunidades, o mercado e as empresas.

Esta Nota Informativa, lançada em alusão ao Dia Internacional da Pessoa Idosa e ao 20º aniversário do Estatuto da Pessoa Idosa, pretende destacar alguns desafios e possibilidades para o aprimoramento e desenvolvimento de políticas públicas que possam compartilhar e apoiar as famílias na provisão de cuidados durante o processo de envelhecimento, que são e continuarão sendo demandados por grande parcela das pessoas acima de 60 anos, cada vez com mais intensidade.

7 Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS. "Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/1-10-2019-numero-pessoas-idosas-com-necessidade-cuidados-prolongados-triplicara-ate-2050>".

2. O envelhecimento populacional brasileiro

Ao tratar de cuidados e sua relação com as pessoas idosas, é importante resgatar algumas características do processo de envelhecimento pelo qual o Brasil está passando, como parte de uma tendência mundial. Marcam esse processo, por um lado, a redução da taxa de fecundidade – que atingiu o valor de 1,76 no ano de 2021⁸ – e, por outro, o aumento da expectativa de vida, resultado do desenvolvimento tecnológico, de um maior acesso à alimentação equilibrada e à saúde em comparação com décadas passadas, assim como de outros avanços que permitiram melhorias das condições de vida da população, apesar das profundas desigualdades que persistem em relação a esses indicadores na sociedade brasileira. Entre 2010⁹ e 2021¹⁰, a expectativa de vida ao nascer no Brasil passou de 73,4 para 77 anos e a expectativa de vida aos 60 anos de 21,1 para 23 anos.

O envelhecimento populacional brasileiro é considerado bastante acelerado se comparado a países europeus que levaram muito mais tempo para alcançar o patamar de “país envelhecido”¹¹. A França e a Suécia, por exemplo, demoraram respectivamente 115 e 85 anos para chegarem a este ponto. Em contraste, no Brasil – as-

8 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Panorama População. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.

9 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2011 Breve análise da mortalidade no período 2000-2011. Rio de Janeiro 2012. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2011/notastecnicas.pdf.

10 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Tábuas Completas de Mortalidade, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9126-tabus-completas-de-mortalidade.html>.

11 A OMS define que o país é envelhecido quando alcança percentual de 14% da população idosa (65 anos e mais).

sim como em muitos outros países latino-americanos - esse processo se desenrola de maneira muito mais rápida, prevendo-se que o país atingirá esse estágio em pouco mais de duas décadas¹².

Segundo os dados da PNAD Contínua do IBGE a parcela de pessoas com 60 anos ou mais de idade aumentou de 11,3% para 15,1% da população em 10 anos (entre 2012 e 2022)¹³. Considerando os dois grandes grupos dentro da categoria “pessoas idosas”, é possível notar que os “idosos mais jovens” (entre 60-79 anos) formam a maioria da categoria, correspondendo em 2022 a 13% da população brasileira, sendo a maior parte concentrada entre aqueles com idade entre 60 e 64 anos. Já o grupo das pessoas de 80 anos ou mais de idade respondia por 2,2% da população brasileira no mesmo ano.

Por sua vez, os dados do Censo de 2022 divulgados pelo IBGE em outubro de 2023 confirmam o acelerado processo de envelhecimento da população e de feminização desse envelhecimento, assim como as desigualdades territoriais que o caracterizam. Os dados do Censo indicam que 15,8% da população que vive no Brasil tem 60 anos ou mais, o que, em números absolutos, representa mais de 32,1 milhões de pessoas.

O *índice de envelhecimento* da população¹⁴, que mede a razão entre população idosa e a população mais jovem (de até 14 anos), aumentou de 44,8 no ano 2010 para 80 em 2022. Isso significa que, no início desse período, havia aproximadamente 44 pessoas de 60

12 Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia- SBGG. OMS divulga metas para 2019; desafios impactam a vida de idosos, 2019. Disponível em: <https://sbgg.org.br/oms-divulga-metas-para-2019-desafios-impactam-a-vida-de-idosos/>.

13 Elaboração própria com base nos microdados das PNADS Contínuas de 2012 e 2022.

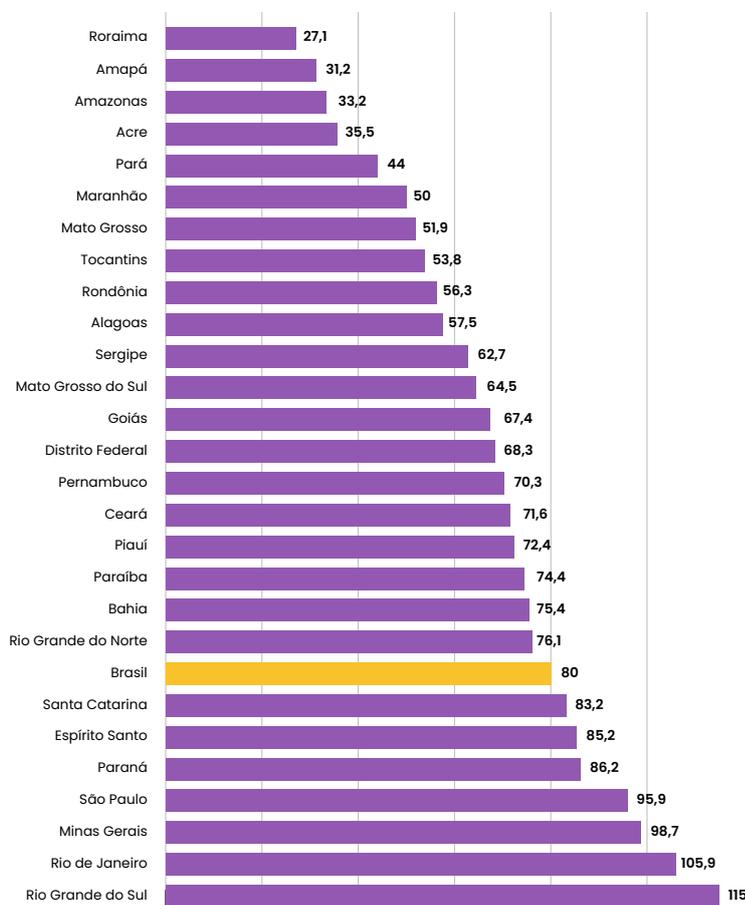
14 O índice de envelhecimento da população se refere ao número de pessoas idosas em relação ao total de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102038.pdf>.

anos e mais para cada 100 crianças e adolescentes de 0 a 14 anos e que, uma década depois esse número era igual a 80, ou seja, havia quase dobrado.

É importante assinalar, no entanto, que existe uma grande diversidade regional em relação a esse indicador: enquanto na região Norte o índice de envelhecimento é de 41,4, nas regiões Sul e Sudeste é de respectivamente 95,4 e 98,0, o que significa que o total de pessoas idosas nessas duas regiões mais envelhecidas do país é praticamente o mesmo que o de crianças de 0 a 14 anos. Em termos das Unidades da Federação também se evidencia uma grande heterogeneidade, registrando-se o menor índice de envelhecimento em Roraima (27,1) e o maior no Rio Grande do Sul (115) (Gráfico 1)¹⁵.

15 <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102038.pdf>.

Gráfico 1: índice de envelhecimento da população por Unidades da Federação – Brasil, 2022



Nota: O índice de envelhecimento da população se refere ao número de pessoas idosas (60 anos ou mais) em relação ao total de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos. Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010/2022. Elaboração própria, MDS, 2023.

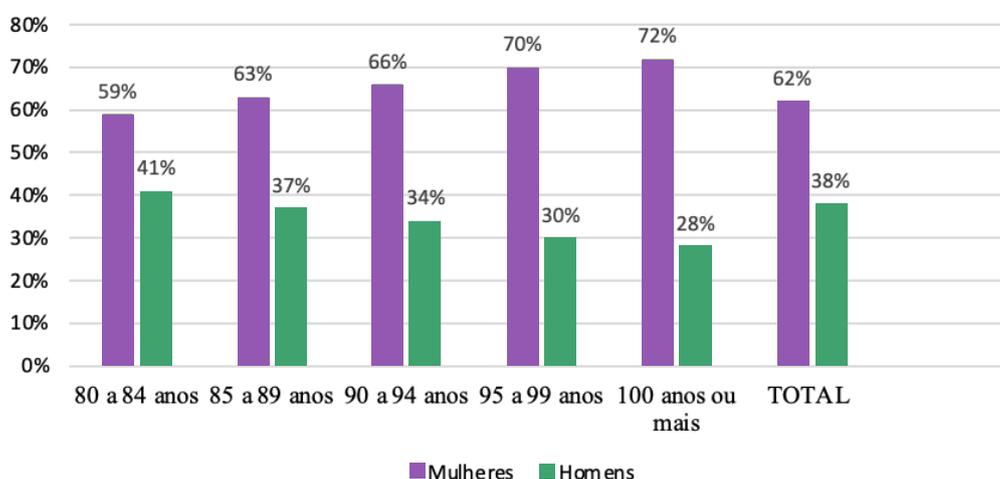
A heterogeneidade regional que marca o processo de envelhecimento da população também se expressa na porcentagem de pessoas idosas sobre o total da população. Considerando as cinco Grandes Regiões que conformam o país, observa-se que enquanto na região Norte 10,4% do total da população tem 60 anos ou mais de idade, essa porcentagem é de 13,2% na região Centro-Oeste, 14,5% na região Nordeste, e 17,6% nas regiões Sul e Sudeste, de acordo com os dados do Censo de 2022¹⁶.

16 <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102038.pdf>.

A feminização do envelhecimento, por sua vez, se expressa em diversos indicadores. As mulheres formam a maioria da população idosa e as estimativas apontam que elas vivem, em média, de cinco a sete anos a mais que os homens¹⁷. No total das pessoas de 60 anos ou mais, 56% são mulheres (17,8 milhões) e 44% são homens (14,2 milhões), segundo os dados do Censo de 2022.

A predominância feminina entre as pessoas idosas fica mais evidenciada quando se considera o subgrupo de pessoas com 80 anos ou mais (que corresponde a mais de 4,5 milhões de pessoas e a 2,3% do total das pessoas idosas), onde 62% são mulheres e 38% são homens. O percentual de mulheres cresce conforme aumenta a idade, alcançando 72% no grupo de pessoas com cem anos ou mais que totalizam quase 38 mil pessoas (Gráfico 2).

Gráfico 2: Distribuição da população de de 80 anos ou mais por sexo, segundo grupos etários. Brasil, 2022



Fonte: IBGE, Censo 2022. População por idade e sexo. Elaboração própria, MDS, 2023.

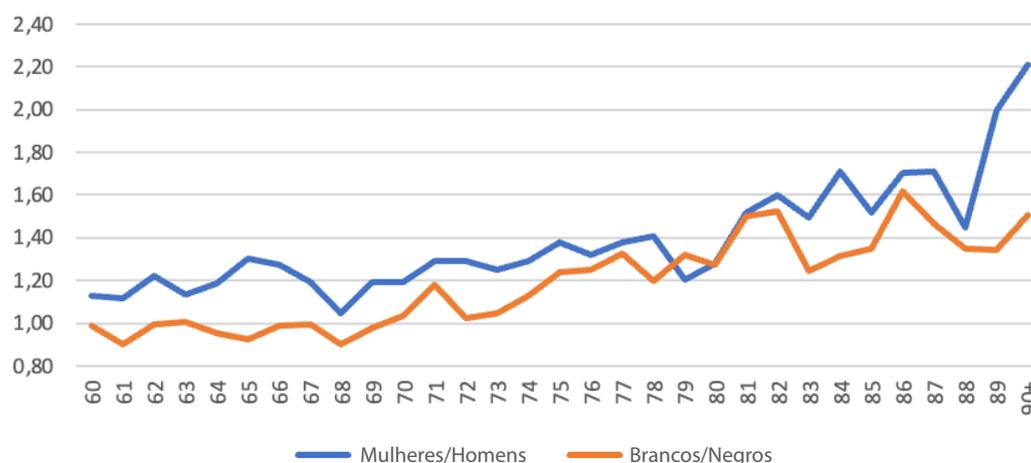
¹⁷ Em 2010, a expectativa de vida geral era de 73,8 anos; para os homens era de 70,2 e para as mulheres era de 77,6. Já em 2020, a expectativa de vida geral aumentou para 76,7 anos, sendo 73,3 para homens e 80,3 para as mulheres. IBGE, SIDRA, 2023. Projeção da População. Ano de edição da projeção: 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7362#resultado>.

O mesmo processo pode ser visto também a partir da perspectiva racial: o envelhecimento não apenas é feminino, mas ele é tipicamente branco. A presença de mulheres e de pessoas brancas é proporcionalmente maior nas faixas etárias mais elevadas em comparação aos homens e às pessoas negras, respectivamente.

A feminização e o embranquecimento do envelhecimento se tornam mais evidentes ao examinar o Gráfico 3, que apresenta as razões de sexo e raça nas diferentes idades. Quando analisamos a população de 60 anos de idade, a razão de sexo demonstra que a proporção de mulheres em relação aos homens é de 113 para 100 (ou seja, indica que para cada 100 homens idosos existem no Brasil 113 mulheres idosas), enquanto a razão de raça indica uma situação de igualdade entre brancos e negros nessa idade¹⁸. No entanto, ao considerar pessoas com 90 anos ou mais, esse desequilíbrio se acentua significativamente. Nessa faixa etária, a razão de sexo mostra que a proporção de mulheres em relação aos homens é de 221 para 100 (ou seja, para cada 100 homens de 90 anos ou mais existem 221 mulheres na mesma faixa etária), e a razão de raça indica que a proporção de pessoas brancas em relação às negras é de 151 para 100 (ou seja, para cada 100 pessoas negras de 90 anos ou mais existem 151 pessoas brancas).

18 Foram utilizados dados da Pnad contínua, uma vez que até a publicação desta nota os dados do Censo Demográfico de idade por raça/cor ainda não haviam sido disponibilizados.

Gráfico 3: Razão de sexo e de raça, por idades. Brasil, 2022



Fonte: Microdados Pnad contínua. Elaboração própria, MDS, 2023.

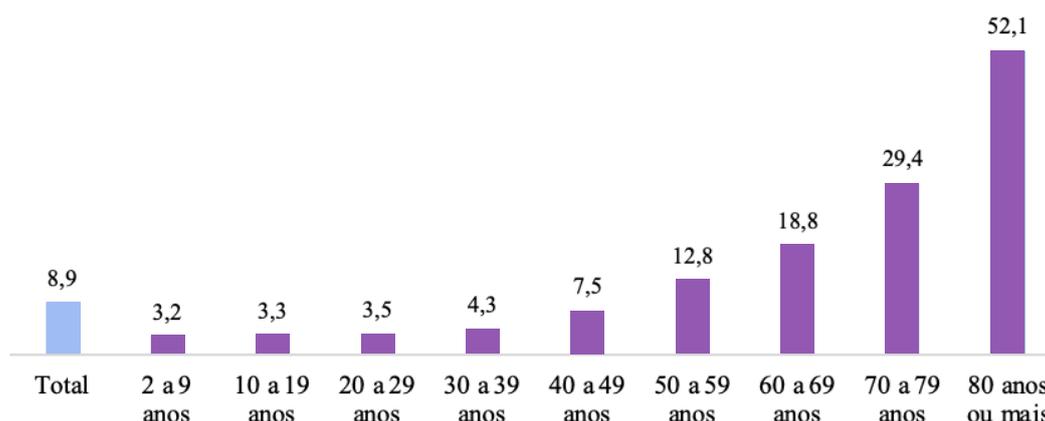
Nota: A razão de sexo refere-se à divisão entre o número de mulheres e homens em cada idade. A razão de raça refere-se à divisão entre o número de brancos e negros em cada idade.

3. Pessoas Idosas enquanto demandantes de cuidado

O cuidado é um direito e uma necessidade inerente à vida humana. Todas as pessoas, ao longo do seu ciclo de vida, necessitam de cuidados, sendo este, portanto, um bem público essencial para o funcionamento da sociedade, das famílias, das empresas e das economias. Pessoas idosas que enfrentam doenças crônicas ou outras condições que restringem sua capacidade funcional e limitam sua capacidade para realização de atividades cotidianas da vida representam um dos grupos que exigem maior atenção em termos da provisão de cuidados. Importa registrar que grande parte deste grupo convive com comorbidades ou deficiências, o que, diante das barreiras existentes na sociedade, restringem a participação social e produzem desigualdades.

Há, conforme já registrado em diferentes estudos e pesquisas demográficas e sociais, uma relação que se estabelece entre o aumento dos níveis de incapacidade e o avançar da idade, principalmente após os 80 anos. O gráfico 4 traz alguns resultados recentes de pesquisa específica sobre deficiência, conduzida pelo IBGE no âmbito da Pnad Contínua, que permite perceber que há um crescimento continuado das taxas de incidência de deficiência nos diferentes grupos etários. Se entre crianças de até 10 anos, apenas 3% tinham algum tipo de deficiência, esse valor cresce progressivamente até alcançar mais da metade da população da faixa etária de 80 anos ou mais. Estes dados indicam, por um lado, que há de fato um aumento da demanda de cuidado com a idade, relacionado à necessidade de apoio para as atividades da vida diária e, por outro, que este movimento será potencializado com o processo de envelhecimento populacional e a quantidade crescente de pessoas que atingirá ao longo dos anos as faixas etárias em que aumenta a prevalência de deficiências.

Gráfico 4: Proporção de pessoas de 2 anos ou mais de idade com deficiência, segundo grupos de idade. Brasil, 2022



Fonte: IBGE, PNAD Contínua 2022¹⁹.

19 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, PNAD Contínua, Pessoas com Deficiência 2022. DPE/Grupo de trabalho de Deficiência. Divulgação - 07/07/23. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/0a9afaed-04d79830f73a16136dba23b9.pdf

O Estudo Longitudinal da Saúde dos Idosos Brasileiros (ELSI-Brasil) reforça esse entendimento, tendo mostrado que, entre 2015 e 2016, sete em cada dez brasileiros tinham ao menos uma doença crônica. Nessa direção, a literatura²⁰ aponta prevalência de pessoas idosas com idade igual ou superior a 70 anos como as principais vítimas de acidente vascular cerebral (AVC), por exemplo, com predominância desse acometimento entre as pessoas do sexo feminino, potenciais demandantes de cuidados no âmbito de suas famílias e fora delas.

Uma das formas de estimar a demanda por cuidado das pessoas idosas refere-se à identificação de suas limitações para realização de atividades da vida diária (AVD), que incluem comer sozinho/a com um prato colocado à sua frente, tomar banho sozinho/a, ir ao banheiro sozinho/a, vestir-se sozinho/a, andar em casa sozinho/a de um cômodo a outro em um mesmo andar, deitar-se ou levantar-se da cama sozinho/a e sentar-se ou levantar-se da cadeira sozinho/a. A Pesquisa Nacional de Saúde²¹ nos permite distinguir entre duas situações distintas em relação à capacidade das pessoas idosas em realizarem as AVD. São elas: **a)** pessoas idosas com **limitação funcional** para realizar Atividades de Vida Diária (AVD), compreendido como o percentual de indivíduos de 60 anos ou mais de idade que **não conseguem ou têm grande dificuldade** para realizar as AVD; **b)** pessoas idosas que **precisavam de ajuda** para realizar AVD, que se refere ao percentual de indivíduos de 60 anos ou mais de idade com **alguma dificuldade** para realizar AVD e que precisavam da ajuda de outras pessoas.

20 Assistência domiciliar e cuidados a pacientes idosos no Brasil após acidente vascular cerebral: uma revisão integrativa. Research, Society and Development, v. 11, n. 14, e368111436463, 2022 (CC BY 4.0) | ISSN 2525-3409 | DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v11i14.36463>

21 Pesquisa Nacional de Saúde - Painel de Indicadores de Saúde - (<https://www.pns.ict.fiocruz.br/painel-de-indicadores-mobile-desktop/>) Método de cálculo: Número de indivíduos de 60 anos ou mais que recebiam ajuda para realizar AVD x 100 / Total de indivíduos de 60 anos ou mais com alguma dificuldade para realizar AVD.

Como se observa no Gráfico 5, o percentual de pessoas idosas com limitação funcional para realizar atividades da vida diária cresce em razão do aumento da idade (é de 5,3% entre as pessoas de 60 a 64 anos e chega a 18,5% entre as que tem 75 anos ou mais); além disso, é maior entre as mulheres em comparação com os homens, ligeiramente mais elevada entre a população preta em comparação com a branca e parda, e inversamente proporcional ao nível de instrução: a porcentagem de pessoas idosas nessa situação sem instrução (16%) é 2,6 vezes superior aquelas que têm ensino fundamental completo ou mais.

Gráfico: 5 – Proporção de pessoas idosas com limitação funcional para realizar Atividades de Vida Diária (AVD), segundo características selecionadas. Brasil – 2019



Fonte: Pesquisa Nacional de Saúde, 2019. Elaboração Própria MDS, 2023.

Importante ainda destacar que muitas pessoas idosas residem sozinhas, o que pode constituir um risco maior de demanda de cuidados não atendida. Ao observar o padrão etário das pessoas em arranjos unipessoais, os dados da Pnad Contínua/IBGE apontaram que, em 2022, 41,8% dos domicílios unipessoais eram de pessoas de 60 anos ou mais de idade. Desse total de domicílios, as mulheres

respondiam por 44,6% e os homens por 55,4%, ou seja, as mulheres estavam sub-representadas entre as que moravam sozinhas, o oposto acontecia com os homens. Por outro lado, olhando-se para o conjunto de homens e mulheres que moravam sozinhos, salta aos olhos o peso diferente dos domicílios unipessoais de pessoas idosas para cada um desses grupos: enquanto 30% dos homens em arranjos unipessoais tinham 60 anos ou mais de idade, essa porcentagem era quase o dobro (57%) entre as mulheres que moravam sozinhas²².

Como já mencionado no início desta Nota, a maior parte dos cuidados ofertados para as pessoas idosas é feita pelas mulheres no interior de suas famílias, sem remuneração. Apenas um pequeno percentual dos cuidados direcionados às pessoas idosas dependentes de apoios para as AVD são prestados no âmbito das instituições, como hospitais ou moradias coletivas (as Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPI), ou outros equipamentos/ programas/serviços no âmbito das políticas públicas de saúde e/ ou de assistência social. Não existem levantamentos recentes e de âmbito nacional sobre a institucionalização de pessoas idosas. Os últimos dados indicavam que, em 2010, aproximadamente 1% das pessoas idosas viviam em ILPIs, no Brasil²³. Entre esses, as mulheres eram a maioria, e estavam ali, em boa medida, porque requeriam cuidados que não podiam receber de suas famílias. As dificuldades para a realização das atividades da vida diária que requerem o cuidado e apoio têm sido marcantes entre mulheres idosas.

22 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Informativo IBGE 2022 – Características gerais dos moradores – PNAD Contínua – 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102004_informativo.pdf.

23 Características das instituições de longa permanência para idosos – região Sudeste/ coordenação geral Ana Amélia Camarano – Brasília: IPEA; Presidência da República, 2010. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_caractdasinstituicoesregiao1.pdf.

Ainda há carência de dados no Brasil sobre os desejos das pessoas idosas quanto ao cuidado que gostariam de receber. Mas há conhecimento sobre a vontade que possuem de serem cuidadas em suas casas, envelhecendo nos seus territórios, nos seus entornos, preservando tradições e costumes, bem como os laços de vizinhança. E, nesse sentido, observa-se uma tendência de defesa de um modelo que busca maximizar a permanência da pessoa idosa em seu lar, quando desejado.

No entanto, como já ressaltado, o cuidado no espaço dos domicílios, em um cenário de carência de políticas públicas, sobrecarrega as famílias e, em seu interior, as mulheres. Isso significa que, para que se possa garantir o acesso ao cuidado que respeite a autonomia das pessoas idosas, assim como a das mulheres cuidadoras, é fundamental uma política integral de cuidados que ofereça serviços, programas e benefícios para quem é cuidado e para quem cuida.

Entre as ofertas públicas de cuidado dirigidas às pessoas idosas existentes no país, cabe destacar, em especial, as políticas de saúde efetivadas por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), e as da Assistência Social materializadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)²⁴. Os serviços atualmente existentes no SUAS dirigidos às pessoas idosas têm foco no fortalecimento dos vínculos familiares e na permanência da pessoa idosa nas suas comunidades de referências e residências, com apoios para as atividades da vida diária no próprio domicílio. Existem também ações especializadas ofertadas em centros que funcionam durante o dia (os “centros-dia”), assim como serviços de acolhimento que oferecem proteção integral, como é o caso dos abrigos institucionais e as residências coletivas (ILPIs). No campo da saúde as ações se con-

24 Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf .

centram no objetivo de recuperar, manter e promover a autonomia e a independência das pessoas idosas, com destaque para as iniciativas de identificação de suas necessidades de saúde, por meio da avaliação multidimensional e do seu acompanhamento longitudinal na Atenção Primária de Saúde; alguns recursos utilizados com esse objetivo são a caderneta de saúde da pessoa idosa, ou outros instrumentos de avaliação multidimensional ou ainda, no caso da atenção especializada, a internação domiciliar²⁵.

Algumas experiências internacionais apontam alternativas de serviços que ainda não existem no Brasil, existem com pouca escala ou não são tipificados como serviços dos sistemas anteriormente mencionados. Estes serviços são ofertados tanto para as pessoas idosas que demandam cuidado (teleassistência, equipamentos/centros noturnos, prestação de auxílio por assistente pessoal, acompanhamento/apoio domiciliar ou cuidadores profissionais), como para as cuidadoras (casa dos cuidadores, por exemplo, cujo objetivo é promover tempos livres para a/o cuidadora/o para que esta/este possa se ocupar de assuntos do seu interesse ou necessidade, seja na área de saúde, lazer, autocuidado, etc.).

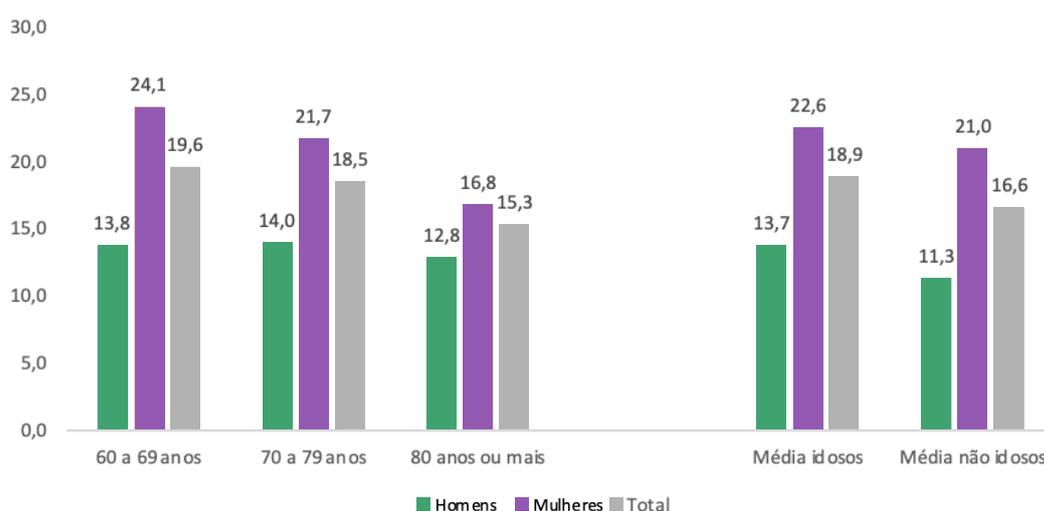
4. Os desafios para as pessoas idosas enquanto provedoras de cuidado

Sob o ponto de vista do cuidado, é importante ter em mente que as pessoas idosas são não apenas demandantes, mas também provedoras de cuidado no âmbito de suas famílias e comunidades.

²⁵ Brasil. Ministério da Saúde. <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-pessoa-idosa/acoes>

Em 2022, as pessoas idosas no Brasil dedicavam cerca de 19 horas por semana em trabalhos domésticos e de cuidados não remunerados, valor superior àquele empregado pelas pessoas não idosas (16,6 horas semanais), como se pode ver no Gráfico 6. Apenas as pessoas idosas de 80 anos ou mais realizam, na média, jornadas inferiores aos dos não idosos. Evidentemente há uma desigualdade de gênero muito relevante neste sentido. As mulheres idosas realizam mais trabalho doméstico e de cuidados que os homens da mesma faixa etária, sendo essa desigualdade mais expressiva na faixa dos idosos mais novos, de 60 a 69 anos. Vale destacar que as mulheres de 60 a 69 anos dedicam a esse tipo de trabalho uma jornada média de 24 horas semanais, superior à média nacional do país, mas mesmo as mulheres de 80 anos ou mais ainda alocam 17 horas semanais no trabalho doméstico e de cuidados não remunerados, o que corresponde a 1,2 meses a cada ano.

Gráfico 6: Número médio de horas semanais alocadas em afazeres domésticos e trabalho de cuidados não remunerados, por faixa etária. Brasil, 2022



Fonte: IBGE, 2021. Elaboração Própria MDS, 2023.

Isso significa que, mesmo em um momento da vida em que já cuidaram de seus filhos e já iniciaram um processo de ampliação de suas próprias demandas de cuidados, as pessoas idosas seguem acumulando tarefas de cuidar de si e dos outros, sendo importantes responsáveis pelos cuidados de seus familiares e de suas comunidades. Esta provisão pode ser voltada para pessoas da mesma geração (companheiros/as, irmãos/ãs), para pessoas mais velhas (mães/pais/sogros/sogra) ou mais novas (filhos/as, netos/as, etc.). A esposa idosa é, com frequência, a cuidadora principal do cônjuge idoso, seguida da filha que, muitas vezes, possui também idade avançada. É também comum que avós idosas cuidem de seus netos para que suas filhas possam estudar e/ou entrar e permanecer no mercado de trabalho. Assim, se, por um lado, é comum a situação de pessoas idosas cuidando de outras pessoas idosas, por outro lado, o cuidado intergeracional é também uma realidade para essas pessoas, especialmente quando se considera um contexto de insuficiente oferta pública de serviços de cuidados. Desta forma, pessoas que vivenciam o envelhecimento, ou que já se encontram em plena velhice, continuam responsáveis pelo trabalho de cuidado, ainda que apresentem alguma alteração de saúde ou de capacidade funcional.

Dois pontos são importantes para a compreensão desse contexto. O primeiro deles refere-se à relevância dos rendimentos das pessoas idosas na provisão do grupo familiar. Existem hoje no Brasil duas importantes políticas de proteção social (o Benefício de Prestação Continuada - BPC e o Programa Bolsa Família - PBF) que, juntamente com a Previdência Rural e a Previdência Social, têm um efeito importante em termos de redução da pobreza e da desigualdade de renda. Segundo o Ipea, em 2018, em 61% dos domicílios com pessoas idosas ou em 21% do total dos domicílios brasileiros, a renda destas era responsável por mais de 50% da renda

domiciliar, o que demonstra uma alta dependência das famílias em relação à renda das pessoas idosas²⁶.

Os dados do Cadastro Único para Programas do Governo Federal – CadÚnico²⁷ podem confirmar estes dados. Trata-se de uma ferramenta que permite saber quem são e como vivem as famílias em vulnerabilidade social no Brasil e abrange dados de 97,1 milhões de pessoas, em sua maioria mulheres. Atualmente possui registro de quase 12 milhões²⁸ de pessoas com mais de 60 anos de idade, o que representa 37% de todo o grupo de pessoas idosas do Brasil e 12% de todo o público cadastrado²⁹, o que tem relação com o fato de que todos os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC devem ser inscritos no CadÚnico³⁰. O BPC beneficia aproximadamente 5,6 milhões de pessoas e, deste total, 2,6 milhões são pessoas idosas (45% do total dos beneficiados), com predominância de mulheres (60%). Outras 1,5 milhão de pessoas com 60 anos ou mais inscritas no CadÚnico são beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo que 78% estão concentradas na faixa etária de 60 a 64 anos de idade e os 22% restantes possuem 65 anos ou mais. Quanto à faixa de renda

26 CAMARANO, A. A. Os dependentes da renda dos idosos e o Coronavírus: órfãos ou novos pobres? IPEA, 2020. “Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200724_nt_disoc_n_81_web.pdf.”

27 <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>

28 Fonte: Tabulador do Cadastro Único - https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php e Observatório do Cadastro Único v1.0.1 <https://paineis.cidadania.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html>

29 Apenas para referência, o total da população idosa é de 32.113.490 pessoas (censo IBGE 2022).

30 Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016 estabelece que “são requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do Benefício de Prestação Continuada – BPC, as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico”. A Portaria MDS nº 2.651, de 18 de dezembro de 2018, estabelece procedimentos e prazos relativos à regularização da situação. Para saber mais sobre o BPC: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>

familiar, observa-se que 55% dos cadastramentos estão identificados na faixa de renda³¹ de até um salário-mínimo mensal e 29% na faixa entre um e dois salários mínimos. Juntas, as duas faixas concentram 84% das famílias com pessoas idosas cadastradas.

O segundo ponto – que, em boa medida, decorre do primeiro – é a composição intergeracional dos domicílios brasileiros. Frente ao envelhecimento populacional e à maior dependência econômica das famílias, os arranjos em que idosos e idosas convivem com gerações de filhas/os e netas/os são uma realidade comum na busca de atender às necessidades dos membros e assegurar renda. Em 2018, mais de um terço dos domicílios brasileiros contavam com pessoas idosas em sua composição. Desses, mais de 12 milhões de domicílios (18%) contavam apenas com a renda das pessoas idosas³². Os arranjos domiciliares intergeracionais são também, portanto, estratégias de sobrevivência.

5. Principais desafios para a Política Nacional de Cuidados

Segundo as projeções da Divisão de População da Organização das Nações Unidas – ONU (2019)³³, no ano de 2050, a população mundial contará com um contingente de 20% de pessoas acima de 60 anos. Esses dados indicam um futuro grisalho. Mas é necessário

31 Quanto às faixas de renda, 16% das famílias com pessoas idosas estão acima de dois salários mínimos. Fonte: Tabulador do Cadastro Único - https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php.

32 CAMARANO, A. A. Os dependentes da renda dos idosos e o Coronavírus: órfãos ou novos pobres? IPEA, 2020. “Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200724_nt_disoc_n_81_web.pdf.”

33 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019: Highlights (ST/ESA/SER.A/423). Disponível em: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf

considerar que o processo de envelhecimento da população é resultado de um significativo aumento na expectativa de vida média das pessoas, e, portanto, expressa uma importante conquista da humanidade, ainda que envolto em preocupações relacionadas ao impacto da ampliação da demanda de cuidados, cuja provisão adequada exigirá a interlocução de diversas áreas das políticas públicas, em especial de políticas sociais como saúde, assistência social, previdência social, trabalho, habitação e transporte.

Ao mesmo tempo, o Relatório sobre Envelhecimento e Saúde da OMS “realça que o envelhecimento saudável é mais que apenas a ausência de doença”, reforçando a necessidade de manutenção da funcionalidade das pessoas idosas (OMS, 2015). O relatório recomenda abordar o envelhecimento da população e construir um mundo favorável para as pessoas idosas por meio da “transformação dos sistemas de saúde que substitua os modelos curativos baseados na doença pela prestação de atenção integrada e centrada nas necessidades das pessoas idosas” (OMS, 2015). É neste marco que, em 2020, a Assembleia Geral das Nações Unidas instituiu o período de 2020 a 2030 como a Década do Envelhecimento Saudável nas Américas, em consonância com a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável³⁴, uma iniciativa global que reúne os esforços dos governos, da sociedade civil, das agências internacionais, das equipes profissionais, da academia, dos meios de comunicação social e do setor privado para melhorar a vida das pessoas idosas, suas famílias e suas comunidades³⁵.

34 Segundo as Nações Unidas, a Agenda 2030 e seus ODSs são “um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade”. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>”.

35 A Década do Envelhecimento Saudável nas Américas tem o objetivo de promover políticas e ações alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Disponível em <https://www.paho.org/pt/decada-do-envelhecimento-saudavel-nas-americas-2021-2030>”.

Em matéria normativa, indiscutivelmente o Brasil tem construído avanços importantes na garantia dos direitos das pessoas idosas. Desde a Constituição Federal de 1988 foram criados instrumentos como a Política Nacional do Idoso (Lei nº. 8.842/1994), o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003) e a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa em 2006. Somam-se a esses normativos nacionais a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos³⁶, de 2015 que, contudo, ainda não foi ratificada pelo Brasil³⁷. Recentemente, autoridades de desenvolvimento social dos países membros do MERCOSUL reconheceram a necessidade de promover o direito ao cuidado e acordaram promover uma agenda de políticas e programas para a garantia e proteção dos direitos humanos das pessoas idosas, entendidas como sujeitos plenos e ativos de seus direitos, de acordo com as diretrizes da Convenção em questão.

No campo da oferta de serviços e políticas, contudo, especialmente pensados a partir da perspectiva do acesso ao cuidado, os dados aqui apresentados evidenciam a necessidade de enfrentar os desafios decorrentes da injusta, desigual e insustentável organização social dos cuidados que, por um lado, impõe uma sobrecarga de trabalho de cuidados às mulheres - inclusive às mulheres idosas - no âmbito das famílias e, por outro, não garante adequadamente o acesso das pessoas idosas ao cuidado necessário. Nesse sentido, torna-se inadiável o investimento não apenas na ampliação da cobertura e no aperfeiçoamento dos serviços já existen-

36 A Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos é um tratado internacional assinado em 15 de junho de 2015, na cidade de Washington, pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Tem como objetivo proteger os direitos humanos das pessoas idosas, garantindo-lhes igualdade de oportunidades, liberdade, autonomia, independência, participação, dignidade, integridade e segurança. Disponível em: <https://www.ampid.org.br/v1/wp-content/uploads/2014/08/conven%C3%A7%C3%A3o-interamericana-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-humanos-dos-idosos-OEA.pdf>

37 Ainda que tenha sido encaminhada via mensagem presidencial para o Congresso Nacional em 2017.

tes, mas também na identificação das necessidades das pessoas idosas que permita a definição de novas estratégias, políticas e programas que: i) garantam acesso ao cuidado para quem precisa; ii) garantam redução da sobrecarga desse trabalho sobre as mulheres no interior das famílias, iii) garantam trabalho decente a todas/os as/os profissionais remuneradas/os do cuidado; e iv) que contribuam para um envelhecimento saudável e para a permanência da população idosa por mais tempo em suas casas e territórios, evitando a institucionalização precoce ou desnecessária.

É com esse objetivo que, em 2023, foi instituída a Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família (SNCF), no âmbito do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), à qual compete “propor e adotar estratégias inter-setoriais e de pactuação federativa para a instituição da Política e do Plano Nacional de Cuidados, com atenção às desigualdades de gênero, de raça, de etnia, territoriais, de ciclo de vida e às pessoas com deficiência”. Para tal, a SNCF coordena, em parceria com o Ministério das Mulheres, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído pelo Decreto nº 11.460/2023, cujo objetivo é, entre outros: a) elaborar a proposta da Política Nacional de Cuidados, com a indicação de seus princípios, suas orientações e seus objetivos; e b) elaborar a proposta do Plano Nacional de Cuidados, que contemple os programas e as ações de cada um dos órgãos e das entidades participantes, com a indicação dos prazos e dos recursos para implementação das medidas propostas, assim como as prioridades e as estratégias de gestão, monitoramento e avaliação dos programas e das ações do Plano.

As pessoas idosas que necessitam de apoio para realizar as atividades da vida diária são um dos públicos prioritários da Política Nacional de Cuidados, ao lado de outros grupos que demandam

maiores cuidados, como as crianças e adolescentes (em especial na primeira infância) e as pessoas com deficiência que necessitam de apoio para realizar as atividades da vida diária, assim como das pessoas que cuidam – de forma remunerada ou não. Tendo em vista que as necessidades de cuidado e a interdependência são parte constitutiva da condição humana, é preciso considerar a centralidade do cuidado para a sustentabilidade e a reprodução da vida humana, bem como para o funcionamento da sociedade e da economia. Assim, a garantia do cuidado para as pessoas idosas precisa ser compreendida a partir da perspectiva dos direitos humanos e do direito de envelhecer com autonomia e dignidade. Um conceito importante que se soma a essa perspectiva é o direito de envelhecer no território, ou seja, que consiste em proporcionar condições para que as pessoas idosas continuem vivendo em seus lares e territórios de referência. Para tanto, é necessária a presença e atuação do Estado através de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos das pessoas idosas, que incluem serviços, benefícios, regulações e tempos associados aos cuidados, além da promoção de uma transformação social pautada na divisão e corresponsabilização do trabalho de cuidados de forma mais justa entre homens e mulheres no interior das famílias, e entre as famílias, as comunidades, o Estado, o mercado e as empresas.

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO