

O IDOSO E O MERCADO DE TRABALHO

Jorge Felix¹

1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional e a crise financeira mundial deflagrada em 2007 colocaram mais uma vez a questão previdenciária no centro do debate econômico. Os sistemas de previdência foram imediatamente culpabilizados pelo *deficit* público, sobretudo nos países europeus.² No entanto, cinco anos depois, começou a ganhar força entre alguns governos da União Europeia (UE) uma nova interpretação que vê uma oportunidade no fato de vivermos em um mundo habitado por um maior número de idosos. Essa visão de forma alguma anula interpretação meramente fiscalista, ainda hegemônica. Ela representa, porém, uma inversão completa da forma como os economistas até hoje encaram o desafio inédito de oferecer soluções para a sustentabilidade das sociedades envelhecidas.

Ao avaliarmos o mercado de trabalho para as pessoas com mais de 60 anos no Brasil, à luz da Lei nº 8.842/1994 ou da Política Nacional do Idoso (PNI), é indispensável mencionar essa mudança de paradigma mundial, porque, afinal, antes de qualquer regulamentação, a oferta de emprego depende de políticas macroeconômicas. Em outras palavras, depende da economia em que o trabalhador está ou não inserido. É preciso, portanto, conhecer a percepção da sociedade sobre o processo do envelhecimento populacional sob o ponto de vista econômico. Trata-se de um fenômeno *apenas* a demandar respostas assistencialistas das políticas públicas ou ele deve ser *também* uma possibilidade de gerar riqueza para todo o conjunto da sociedade. O trabalhador idoso estará sempre à mercê desta escolha.

O marco dessa nova visão sobre o envelhecimento populacional é o relatório de Bernard, Hallal e Nicolaï (2013). O documento, elaborado pelo governo francês, posiciona a transição demográfica como alavanca para a retomada do

1. Pesquisador do grupo Políticas para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, da Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); professor de jornalismo econômico na PUC-SP; e professor de economia na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

2. Esping-Andersen e Palier (2008) exploram o tema e denunciam que, na sociedade pós-industrial, as políticas sociais passaram a ser consideradas um custo, e não mais um meio de sustentar a economia.

crescimento econômico da França depois da chamada Grande Recessão.³ Elaborado em conjunto pelo Ministério da Pessoa Idosa e da Autonomia e pelo Ministério de Redirecionamento Produtivo,⁴ o relatório expõe ações já em andamento e mais seis propostas no âmbito da política industrial, da infraestrutura, das finanças, da tecnologia da informação, da construção civil, da teleassistência e do turismo, para construir o filão do que passou a ser denominado economia da longevidade (*silver economy*).⁵ Além dessa montagem de uma política articulada com quase todos os ministérios, a iniciativa envolve grandes empresas francesas de vários setores, devido à ampliação das possibilidades de exportação de bens e serviços. Isto é, o envelhecimento populacional, segundo os economistas franceses autores do documento, abre oportunidades positivas para a balança comercial.

Desta forma, o mercado de trabalho para o idoso insere-se em uma grande articulação em marcha na economia global, principalmente na Europa, sob esta nova perspectiva da questão do envelhecimento populacional. É esta a aposta da França para deixar de ser um dos países da UE com menor empregabilidade de trabalhadores acima de 55 anos⁶ – posição que é resultado das metamorfoses ocorridas no mundo do trabalho desde a década de 1970 e que suscita reação por parte da sociedade, sob pena de o envelhecimento populacional agravar a desigualdade social no país. É também a partir desta configuração que este capítulo pretende analisar a inserção do idoso brasileiro no mercado de trabalho e a capacidade institucional da PNI nesta empreitada social nos últimos vinte anos e no futuro, isto é, a sua possibilidade de fomentar e oferecer respostas a esse desafio socioeconômico.

A próxima seção apresenta uma síntese das diretrizes propostas pelo documento francês, a título de comparação do tema em outros países e de distinção do caso brasileiro quanto ao mercado de trabalho para o idoso. A terceira seção detalha a situação do trabalhador idoso brasileiro nas duas décadas de vigência da PNI. A quarta mostra as tendências de uma sociedade envelhecida em meio às metamorfoses do mercado de trabalho e ao risco de “fragilização da segunda metade da carreira” (Guillemard, 2010, p. 62), verificada nos países europeus. Na quinta e sexta seções, abordam-se a participação da mulher no mercado de trabalho e a necessidade de adoção de programas de preparação para a aposentadoria, respectivamente. Em seguida, analisa-se especificamente o art. 10, inciso IV, da PNI, que dispõe sobre

3. Grande Recessão foi como o período posterior à crise financeira de 2008 foi denominado. O nome é uma alusão à Grande Depressão, período decorrente à crise mundial de 1929.

4. A redação do relatório, com mais de cem páginas, ficou a cargo de três economistas e técnicos do Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective, equivalente, no Brasil, à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). No original, os ministérios são: Ministère du Redressement Productif e Ministère Délégué auprès de la Ministre des Affaires Sociales et de la Santé Chargé des Personnes Âgées et de l'Autonomie.

5. De acordo com o relatório citado, a França adotou a nomenclatura em inglês já usual em outros países que desenvolvem a mesma estratégia. Em português, Felix (2009) adota, desde 2007, o termo economia da longevidade.

6. A taxa de atividade da população acima de 55 anos declinou em muitos países ricos desde 1960. Ver Guillemard (2010).

o tema trabalho. O intuito é avaliar suas chances de eficácia no futuro. Por fim, são feitas recomendações à guisa de considerações finais.

2 NOVA VISÃO ECONÔMICA SOBRE O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: O CASO FRANCÊS

O envelhecimento populacional é apontado por inúmeros economistas como pano de fundo da crise financeira de 2007-2008. De acordo com algumas análises, a hipertrofia do mercado de crédito que suscitou a modalidade das hipotecas *subprime*⁷ tem origem na necessidade atuarial dos fundos de pensão (entre outros investidores institucionais), ou seja, na poupança com vistas à aposentadoria. Esse é o capital financeiro que circula livremente pelo mundo em busca de rentabilidade 24 horas/24 horas no ambiente desregulamentado. Outros autores defendem que a crise se deu, sobretudo, por uma impossibilidade de os países europeus honrarem seus sistemas de previdência social oriundos dos tempos gloriosos do Estado de Bem-Estar Social, no pós-Segunda Guerra Mundial. Independentemente da análise, tão logo a crise foi deflagrada, o envelhecimento populacional entrou em pauta, quase sempre como o “problema”, o causador de *deficit* ou a famosa “bomba-relógio”.

Alguns governos empreenderam reformas nos sistemas de previdência, inclusive na França, sob a borduna da *política de austeridade fiscal* das instituições financeiras plurilaterais ou multilaterais. Cinco anos mais tarde, embora o discurso do equilíbrio fiscal ainda seja predominante no *mainstream* da economia, a política de austeridade é questionada por diversos setores e governos, por resultar em menor crescimento do produto e postergar a retomada em condições sólidas e promissoras. Este é o resumo cabível no escopo deste capítulo. O que interessa aqui é registrar que, neste contexto, economistas de diversas escolas e governos – europeus, asiáticos e até mesmo dos Estados Unidos – iniciam uma revisão da interpretação do fenômeno do envelhecimento populacional em relação à economia. O caso francês é exemplar nessa reviravolta, embora esteja longe de ser o único.

O relatório *La Silver Économie, une opportunité de croissance pour la France* expôs pela primeira vez, de forma oficial, como mencionado anteriormente, uma ampliação do entendimento da dinâmica demográfica – muito além do desafio dos sistemas de previdência social. A sociedade deve se adaptar à nova configuração populacional, e não o contrário, sendo o envelhecimento populacional definido como um “formidável progresso” (Bernard, Hallal e Nicolai, 2013, p. 3). O foco

7. As chamadas hipotecas *subprime* foram o estopim da crise financeira de 2007/2008, iniciada nos Estados Unidos. Elas dizem respeito às hipotecas imobiliárias (*mortgage*) oferecidas pelos bancos a clientes a juros abaixo do nível praticado pelo mercado (*prime rate*) sem, no entanto, exigir garantias em caso de inadimplência. Embora configurando-se como um crédito de alto risco, os recursos a receber eram contabilizados nos balanços dos bancos. A muitos clientes a *subprime* era concedida durante o financiamento da casa própria, que já era oferecido a juros baixos e com uma parcela de entrada também muito baixa em relação ao valor total do crédito.

do governo francês é aproveitar o crescimento do mercado interno de consumo de bens e serviços destinados aos idosos, cuja previsão de crescimento é de 150% até 2050, para estimular a indústria e a balança comercial. Este estímulo será feito a partir de incentivo fiscal à exportação de produtos de alto valor agregado, principalmente no setor de teleassistência. Portanto, para o plano ser bem-sucedido, a inserção do trabalhador de 50 a 64 anos no mercado é condição *sine qua non*. Desde 1999, a UE estabeleceu esta como uma questão prioritária em sua agenda. A diferença de agora é que a elevação da empregabilidade dos *seniors*⁸ passa a ser vista não como uma ação em nome do bem-estar e do conceito de envelhecimento ativo, mas como estratégia indispensável para o desenvolvimento econômico (Guillemard, 2010, p. 39).

A primeira recomendação do relatório propõe a atuação do Estado no plano industrial, uma vez que a valorização de novas tecnologias para auxiliar os cuidados dos idosos mais velhos e mais dependentes constitui uma oportunidade e se insinua como uma alavanca para a exportação de produtos das áreas de robótica, informática, dispositivos de medicina à distância etc. O Estado deve coordenar sem mobilizar recursos diretos, criando ferramentas de comunicação (portais, campanhas publicitárias), integração (*bus*) e regulamentação (por meio de selos de reconhecimento conferido por órgão público específico, como “amigo do idoso” ou “atende às necessidades da pessoa idosa”). Deve atuar, enfim, criando uma infraestrutura para estimular a inovação de bens e serviços em torno do *care*.⁹ Esta infraestrutura tem como núcleo o setor de teleassistência (robótica), aproveitando-se da padronização das plataformas digitais e visando à interação propiciada pela “internet das coisas”; isto é, o governo deve trabalhar para unir a necessidade de cuidados desta população mais envelhecida com a política industrial. Este avanço no auxílio da tecnologia para as famílias objetiva apoiar a mulher, uma vez que esta assume majoritariamente o papel de cuidadora dos idosos da família, mas também é chefe de domicílio, e seu trabalho contribui com parte do orçamento familiar. O desenvolvimento deste tipo de tecnologia tem impacto direto na empregabilidade dela e na sua manutenção no mercado de trabalho.

A segunda recomendação consiste na importância de o Estado atuar como regulador do setor mais promissor da economia da longevidade, a teleassistência, criando inclusive uma agência reguladora específica, pois o setor público aparece como o grande cliente destas empresas, enquanto a presença já verificada de gigantes

8. Para o sociólogo francês Vincent Caradec, o termo terceira idade, cunhado na década de 1970 pelos franceses para designar a velhice vivida após a aposentadoria, perde força para *senior*, conceito criado pelo *marketing* para se referir às pessoas com mais de 50 anos com poder de consumo e interesse em usufruir do que produziram ao longo da vida.

9. A literatura gerontológica usa a palavra *care* de forma mais ampla que a sua tradução “cuidado” e nem sempre como sinônimo de “cuidado de longa duração”. Felix (2014) explica o que seria a “economia do *care*” para a literatura.

da informática ou da tecnologia no segmento pode oferecer riscos de formação de cartéis e monopólios.

Quanto à poupança e à ampliação do poder de compra dos idosos, muitas questões são específicas para a França, porém, uma delas talvez seja uma alternativa para outros países. No caso do Brasil, poderia ser uma opção a modalidades de empréstimos, como o crédito consignado, por exemplo. Bernard, Hallal e Nicolai (2013) propõem uma substituição da hipoteca tradicional pela venda parcial do imóvel de pessoas com mais de 65 anos a um agente financeiro. Este agente dividiria a propriedade do imóvel até a morte do dono original. Os herdeiros, após a morte do proprietário, teriam a prioridade de recompra da parte vendida em vida. O objetivo da proposta é ampliar o poder de compra dos idosos, oferecendo-lhes liquidez sem criar endividamento. Esse item foi apresentado diante da situação de poupança do consumidor idoso francês, que tem patrimônio (70% da população idosa é proprietária de imóvel), mas não tem renda suficiente para aumentar seu consumo. A ampliação da liquidez do idoso constituiria uma espécie de seguro à tendência de este aceitar trabalho precário em situações de endividamento ou à sua necessidade de complemento de renda, como será visto adiante.

A quarta proposição do relatório defende a criação de produtos financeiros adaptados às necessidades e às perspectivas de provisão de poupança desse segmento da população. Os economistas citam pesquisas sobre a dificuldade de os indivíduos anteciparem os riscos de perda de autonomia, devido ao envelhecimento mais saudável que vivemos. Essa “miopia dos agentes” conduz, segundo os autores, a um subdimensionamento de poupança e seguros. Diante disso, o Estado deve promover campanhas para ampliar a consciência sobre o risco na velhice. Estas campanhas devem ser direcionadas às famílias e aos adultos ainda jovens, numa mobilização para sensibilizar as pessoas da necessidade de planejamento para uma vida mais longa. Um esforço que deve incluir empresas privadas, por meio de eventos, publicidade e plataformas digitais e presenciais de compartilhamento de informações, iniciativas estas que já estão em processo de implantação na França.

A quinta sugestão é fazer um fundo setorial para financiar a indústria de produtos destinados à população idosa, pensado menos como capital de risco e mais como política industrial.

Por último, os autores recomendam estimular o desenvolvimento de residências inteligentes, equipadas com dispositivos digitais inovadores.

É nesse conjunto de ações e, principalmente, sob esse novo paradigma que a França enfrenta o desafio de inclusão do trabalhador maduro no mercado de trabalho. Até então as ações eram direcionadas, desde os anos 1970, para a aposentadoria precoce, uma forma de impedir o desemprego dos mais jovens; depois, os esforços se direcionaram para a postergação da aposentadoria, de modo

a aliviar os sistemas de previdência. Desde 1988, o país criou a aposentadoria progressiva, depois ampliada em 2010. Em 2009, reconheceu em lei o acúmulo de aposentadoria e o novo emprego, estabelecendo teto salarial (inclusive no setor público) e porcentagens para nova contribuição previdenciária.

No entanto, paralelo à montagem do filão da economia da longevidade, cristaliza-se o diagnóstico de que tão grave quanto a aposentadoria precoce é o desemprego a partir dos 50 anos. Além de interromper a contribuição previdenciária, dificultando que estas pessoas satisfaçam os critérios de elegibilidade para a aposentadoria, ele expulsa compulsoriamente o trabalhador do mercado e reduz a renda da crescente população idosa, ameaçando, assim, o mercado consumidor e o desenvolvimento econômico no século XXI. Em outras palavras, a discussão sobre o prolongamento da fase laboral deixa de ser feita apenas na esfera fiscal e admite a existência de causas estruturais na economia, no sistema educacional, na gestão empresarial ou na regulamentação estatal. Dentro da filosofia da economia da longevidade, portanto, o relatório reconhece que os incentivos à aposentadoria mais tardia não acompanham “mecanicamente” a melhoria da empregabilidade dos mais velhos. Há uma dissonância cognitiva no discurso, segundo os autores.

O aspecto qualitativo passa a ganhar importância na busca de soluções. Bernard, Hallal e Nicolăi (2013) citam pesquisa da Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (Anact), que define três perfis de trabalhadores idosos, a saber: *i*) o frágil é aquele que exerce uma atividade laboriosa, em sua maioria nas indústrias, e demanda uma política de aposentadoria progressiva; *ii*) o desatualizado é ocupado sobretudo no setor de serviços, tem experiência, mas suas competências são fragilizadas pelo avanço tecnológico, por isso requer mais educação continuada; e *iii*) o *expert* é especialista em seu campo de trabalho, manuseia com habilidade as ferramentas de alta tecnologia e demanda incentivos para transmissão de competência e financiamento para empreender.¹⁰

De acordo com o perfil do trabalhador, recomenda o relatório, pode-se estabelecer o “fenômeno da antisseleção”, privilegiando, em termos de legislação trabalhista ou previdenciária, os segmentos mais desfavorecidos, com mais necessidade de complementação de renda, mais justificativas para disporem de diferenciações de elegibilidade para a aposentadoria ou para a manutenção no mercado de trabalho, até com isenção de recolhimento previdenciário. Sempre com a perspectiva de manter o poder de compra do segmento idoso de forma a garantir a pujança de um mercado consumidor interno, os economistas defendem uma legislação para valorizar a mão de obra *senior*.

10. Embora reconheça que a maioria das empresas mais inovadoras seja de jovens empreendedores, o relatório destaca que, na França, 13% delas são uma iniciativa de empresários com mais de 50 anos. Outro ponto é que muitos empreendedores jovens dispõem de “investidores anjos”, boa parte, idosos, da família ou não, que decidem aplicar sua poupança em ideias promissoras.

3 A SITUAÇÃO DO TRABALHADOR IDOSO SOB A LEI Nº 8.842/1994

O Estado brasileiro, desde 1990, direciona sua legislação de previdência social para impor ou estimular a postergação da idade de aposentadoria, sobretudo dos trabalhadores do regime geral, isto é, da iniciativa privada, regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Esta empreitada deu-se principalmente por meio de duas reformas da Previdência Social: uma em 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando foi criado o fator previdenciário; e outra em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que tratou da reforma da aposentadoria no setor público, embora várias leis tenham sido promulgadas com alterações relevantes no sistema de repartição.¹¹ É importante destacar que estas modificações foram orientadas exclusivamente por uma visão fiscalista de perseguir o equilíbrio das contas públicas. Um equilíbrio que está ameaçado pela necessidade de alteração no padrão das transferências de recursos, imposta pela conjunção demográfica.

Em nenhum momento, durante os debates legislativos, levou-se em conta a questão da empregabilidade do trabalhador acima dos 60 anos, ou melhor, dos 50 anos. Assumiu-se que o crescimento econômico, por si só, ofereceria empregabilidade e que a elegibilidade para a aposentadoria do idoso do futuro estaria garantida. Tampouco o Estado brasileiro preocupou-se em envolver as empresas privadas neste esforço fiscalista, com medidas de incentivo à manutenção do emprego dos mais velhos, requalificação ou programas de preparação para a aposentadoria mais tardia. Estes pontos serão mais bem explorados adiante.

Assim, repetindo o erro apontado na literatura internacional, já mencionado, o resultado desta atuação do Estado no campo da previdência foi uma dissonância cognitiva entre o seu discurso oficial sobre a postergação da aposentadoria e a realidade do mercado de trabalho, principalmente, para os trabalhadores menos qualificados, embora os mais qualificados também não estivessem imunes.

As estatísticas mostram que, desde a década de 1990, apesar do acelerado ritmo de envelhecimento populacional, tem-se observado queda na participação proporcional de idosos no mercado de trabalho, apesar de o crescimento da população idosa economicamente ativa estar num ritmo acima do da população economicamente ativa (PEA) como um todo. De 1992 a 2002, a PEA cresceu 24,1%, e de 2002 a 2012, 14,1%. A PEA idosa aumentou 23,2% no primeiro período, e no segundo, 32,8%, sempre de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Este ritmo de crescimento é explicado pelo envelhecimento da população e por sua permanência no mercado de trabalho mesmo depois da aposentadoria. Estas porcentagens, no entanto, são inferiores às do crescimento total da população idosa, de 40,6% e 51,8%, para os mesmos

11. Para detalhes de todas as mudanças, ver Marques e Ferreira (2010, capítulo 10).

períodos. Isto significou um declínio de 12% na taxa de atividade de idosos, de ambos os sexos, nas duas décadas.

A despeito de o aumento da formalização do mercado de trabalho¹² nesse período ser apontado como um dos fatores para essa retração, como destacam Santos e Barbosa (2014), pois a cobertura previdenciária¹³ e o reajuste real do salário mínimo (a partir de 2003) possibilitaram a inatividade, ou seja, garantiram a aposentadoria como um *direito*, é preciso investigar o papel do próprio mercado de trabalho na desistência da vida laboral. Resta saber também se a PNI, nestes vinte anos, foi capaz de provocar algum efeito positivo para a satisfação e a segurança do trabalhador idoso.

São duas as condições principais do idoso no mercado de trabalho: *i*) aposentado ainda em atividade; e *ii*) trabalhador por conta própria (autônomo ou para o próprio consumo, aposentado ou não). No primeiro caso, as reformas previdenciárias foram incapazes de alcançar seus objetivos e postergar a idade média de aposentadoria. O trabalhador do setor privado aceitou pagar o pedágio do fator previdenciário, ou seja, a redução de sua renda em decorrência de uma aposentadoria considerada “precoce” pela legislação. Apesar do esforço estatal para postergar a aposentadoria, sob pena de um suposto colapso nas contas da previdência, Camarano, Fernandes e Kanso (2012) constatam que a idade de aposentadoria no Brasil ficou constante entre 1992 e 2010, exceto pelo aumento da idade de quem se aposenta por tempo de contribuição onde incide o fator previdenciário. Isto significa dizer que o impacto das reformas foi mais intenso sobre o trabalhador do setor privado, no qual os homens se aposentam, em média, três anos mais tarde que a idade mínima exigida, e as mulheres, quatro.¹⁴ Em 2013, a idade média de aposentadoria do brasileiro era de 54 anos.¹⁵ Essa situação atua como causa e consequência da decisão de se aposentar ainda em condições aptas para o trabalho. O custo de oportunidade tem peso relevante, uma vez que a aposentadoria formal não significa saída efetiva do mercado.

12. O grau de informalidade passou de 55,1% em 2001 para 45,4% em 2011, uma redução de quase 10 pontos percentuais (p.p.) na década. O grau de informalidade é definido pela soma dos trabalhadores por conta própria e sem carteira de trabalho assinada dividida pela soma dos trabalhadores por conta própria, sem ou com carteira assinada, estatutários e militares. Ver Ipea (2012).

13. Nas duas décadas anteriores, de 1970 a 1990, o Brasil ampliou sua rede de seguridade social. Em 1970, 17,2% dos homens idosos não tinham nenhum rendimento previdenciário, mas em 1997 esta porcentagem era de apenas 3,8% (Camarano, 2001).

14. Do ponto de vista fiscal, o resultado foi significativo, mesmo aquém da expectativa dos legisladores. Quando o critério é meramente fiscal, poucos meses de postergação da aposentadoria já provocam efeito contábil, como mostram estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ver Esping-Andersen (2009, p. 157).

15. Número do Ministério da Previdência Social, mencionado pelo secretário executivo Carlos Gabas em palestra no III Encontro Ibero-Americano sobre Direitos Humanos das Pessoas Idosas na região, em 1ª de outubro de 2013, em Brasília. Para mais detalhes, ver página do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130710-081201-638.pdf>.

O fato é que o trabalhador maduro (acima de 55 anos) ou o idoso aposentado é devolvido ao mercado em situação trabalhista precária. Tonelli e Aranha (2013, p. 3) observam que os profissionais mais velhos estão dispostos a atuar em “diversas condições de trabalho”. A insinuação confirma a vantagem da contratação do trabalhador idoso para as empresas, conforme aponta Camarano (2001), pois, se aposentado, a tendência é o trabalhador aceitar uma vaga “com baixas garantias trabalhistas”. Ou seja, além de o mercado demandar por mão de obra mais velha e em quantidade abaixo da oferta suscitada pelo envelhecimento populacional, quando ele a absorve, a tendência é fazê-lo em condições de precariedade. Tonelli e Aranha (2013) observam ainda a negação das empresas em manter os trabalhadores maduros em seus quadros, sob a justificativa de redução de produtividade ou de corte de custos de produção, pela demissão dos empregados com salários mais altos.¹⁶

Essa exclusão explica, em parte, o fato de o trabalhador por conta própria aparecer como segunda condição mais verificada de inserção do idoso no mercado de trabalho. Assim como o aposentado ainda em atividade, esta segunda condição também apresenta desvantagem para o trabalhador em termos de legislação trabalhista e renda. Ela cristaliza-se simultânea com as altas taxas de desemprego entre os indivíduos com renda mais elevada entre 1992 e 2002 (Pochmann, 2006). Estes trabalhadores foram empurrados para a *pejotização*,¹⁷ a informalidade ou outras formas de precariedade convencionalmente chamadas na literatura de “por conta própria”. Na prática, “por conta própria” é por conta própria mesmo – sem garantias de proteção do Estado. Esta condição introduz uma relação inusitada do trabalhador com o Estado, pois este passa a recolher, entre outros impostos, dependendo da natureza de atividade da empresa, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Ou seja, o salário é taxado como lucro porque é maquiado por uma relação empresa-empresa. O agravante, do ponto de vista da economia da longevidade, é que este lucro inexistente tem pouca chance de ser retornado em forma de serviços quando o trabalhador atingir 60, 70 ou 80 anos. Isto significa, na prática, a quebra total de um pacto intergeracional.

Na década de 2002 a 2012, observa-se, porém, que essa condição cada vez mais se instala antes dos 60 anos, implicando a perda de benefícios trabalhistas, a despeito de o trabalhador, em muitos casos, manter a mesma prestação de serviço por meio de um vínculo empregatício precário com o antigo empregador formal. Santos e Barbosa (2014) constatam, com base na Pnad, que após os 54 anos, há

16. A pesquisa de Tonelli e Aranha (2013) foi feita entre novembro de 2012 e janeiro de 2013 com o apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), do Serviço Social da Indústria (Sesi), da Câmara Americana de Comércio de Belo Horizonte (Amcham-BH) e da PricewaterhouseCoopers (PwC). Ela comprova afirmações de Standing, quando este atesta que o mercado tende a considerar cinco custos para a empregabilidade do idoso ou do trabalhador maduro: custos gerais, menor produtividade, proteção social, menor adaptabilidade e menor motivação, sem levar em conta experiência, qualidade e qualificação (Standing, 1986 *apud* Guillemard, 2010, p. 92).

17. Empregados transformados em pessoa jurídica (PJ).

uma queda abrupta da curva de empregados regidos pela CLT e uma ascensão dos trabalhadores por conta própria.

Quando na informalidade, os trabalhadores maduros ou idosos constituem capital variável de alta rentabilidade para as empresas, pois estas estão isentas de todas as obrigações trabalhistas. Na situação de *pejotização* também, embora o trabalhador possa recolher a previdência social e dispor de outros benefícios em sua própria “empresa”. Entretanto, seu recolhimento pelos trabalhadores *pejotizados* é reduzido na maioria das vezes, comprometendo assim sua renda futura, caso ele atinja os critérios para a aposentadoria. É impossível afirmar, como ocorre em uma ampla e repetitiva literatura, que esta condição seja mais “atrativa” ou que ela se coloque como “opção” para o trabalhador maduro ou idoso (sobretudo o não aposentado). Trata-se do resultado de transformações ocorridas no capitalismo contemporâneo que tiveram impacto no mercado de trabalho (Standing, 2011; Castel, 2012). Essa realidade tem apresentado desafio à formalização do mercado de trabalho, apesar da evolução dos últimos anos no Brasil, seja pelo aumento da contratação pela CLT, seja pela adesão ao sistema de microempreendedor individual (MEI).

É preciso alertar que a suposta autonomia conferida ao trabalhador por conta própria – sempre apontada como uma vantagem ou uma alternativa depois dos 60 anos – é totalmente ilusória. No capitalismo contemporâneo, as grandes empresas se organizam em rede, de forma a dispor e a se apropriarem da produção das médias e das pequenas empresas (autônomas, artesanais, MEIs ou que dispõem, muitas vezes, de mão de obra gratuita de familiares). Nenhuma empresa “autônoma” garante sua sobrevivência sem vínculo com uma grande organização. Logo, o tempo do trabalho é determinado pela necessidade dos clientes, em geral, as grandes empresas.¹⁸

Essas duas condições permitem constatar uma *inserção marginal* do idoso no mercado de trabalho. Seja formalmente, aceitando salário mais baixo para complemento de renda na aposentadoria (numa distorção completa do sentido e do significado de aposentadoria); seja informalmente, nas várias manifestações da informalidade, sobretudo a que é decorrente da fragilização da segunda metade da vida laboral do trabalhador. A situação vulnerável se agrava, muitas vezes, quando esta fragilização ocorre em idade próxima à da aposentadoria. Em resumo: uma análise da situação do trabalhador idoso no mercado de trabalho e uma legislação que se pretenda promissora para integrá-lo jamais podem ser satisfatórias sem levar em conta a economia em sua complexidade e, em particular, o ciclo de vida laboral do indivíduo em um mundo do trabalho que no século XXI está em plena mutação.

18. Para uma análise em detalhes, ver Alves e Tavares (2006).

4 A FRAGILIZAÇÃO DA SEGUNDA METADE DA CARREIRA

Os dados apresentados na seção anterior corroboram a tese de que, a partir dos anos 1980, a trajetória do trabalhador maduro (com mais de 55 anos) e/ou idoso (com mais de 60 anos) no Brasil segue a tendência mundial. As metamorfoses do mercado de trabalho verificadas desde as últimas duas décadas do século XX por ampla literatura¹⁹ provocaram o aumento da vulnerabilidade do trabalhador em idade cada vez menor, já a partir dos 45 anos,²⁰ tendo grande impacto na fase pós-laboral de sua vida, tanto em sua situação de renda como nas suas atividades após os 60 anos. Embora o trabalhador idoso seja também beneficiado pela queda significativa do desemprego entre 2003 e 2013 no Brasil, quando a taxa de desocupação caiu de 12,4% para 5,4% (IBGE, 2013), este quadro de forma alguma o protege dos efeitos da dinâmica do capitalismo contemporâneo.

Essas transformações no mundo do trabalho são desdobramentos de três fatores: *i*) da chamada reestruturação do capital, ocorrida a partir dos anos 1970 (após o choque do petróleo); *ii*) da inédita concorrência global da mão de obra, ocasionada pela entrada da China na economia de mercado, em 2001;²¹ e *iii*) da redução de custos de transporte e comunicação, devido ao avanço tecnológico que possibilitou a mobilidade dos fatores de produção, característica principal da mundialização.²² Esse fenômeno do capitalismo contemporâneo coincide com o estágio de envelhecimento da população mundial e a hipertrofia de uma lógica capitalista cada vez mais financeira e patrimonialista, em detrimento da produção. Como diz Esping-Andersen (2009), a “lógica do industrialismo” costumava ser um conceito sintético forte, que estimulava: *i*) a existência dos indivíduos como *trabalhadores*; *ii*) o lugar que cada um teria na hierarquia social; e *iii*) o tipo de vida que se poderia esperar até o fim da capacidade laboral. Entretanto, este universo da produção desaparece no século XXI, juntamente com o *emprego suficiente e de qualidade*.²³ Atualmente, dois terços da atividade econômica, lembra o autor, estão centrados no setor de serviços.

19. Ver Castel (2012) e Antunes (2009).

20. Ver Guillemard (2010, p. 88).

21. Ver Chesnais (2005). Standing (2011, p. 28) destaca que não só devemos levar em conta a ampliação da oferta de trabalho, pela entrada da China no processo de globalização, mas também a de outros países com mão de obra barata, como Índia, o ex-bloco soviético, Vietnã, Indonésia, Camboja e Tailândia. Este contingente de novos trabalhadores, segundo ele, chega a 1,5 bilhão. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a taxa de remuneração horária variou cerca de US\$ 35 na Dinamarca, pouco mais de US\$ 23 nos Estados Unidos, cerca de US\$ 13 na Grécia, entre US\$ 5 e US\$ 6 no Brasil, e menos de US\$ 1,5 nas Filipinas. Utilizando uma metodologia diferente e não comparável, os custos totais de remuneração horária na indústria transformadora foram estimados em US\$ 1,36 na China para 2008 e em US\$ 1,17 na Índia para 2007 (Gabinete de Estatística do Trabalho dos Estados Unidos, 2011 *apud* OIT, 2013).

22. Os termos globalização e mundialização são, muitas vezes, usados como equivalentes, porém são falsos sinônimos. O primeiro tem origem nas escolas de administração de empresas norte-americana e o segundo é de formulação de economistas franceses (*mondialisation*). Os que cunharam o primeiro concebem o mundo contemporâneo como um globo plano e assumem que todos os agentes econômicos dispõem de iguais oportunidades de competição; os que usam o segundo entendem que o mundo é um espaço hierarquizado, cujas regras são as que mais convêm às potências capitalistas centrais. Ver Chesnais (1996, p. 24).

23. Emprego suficiente e de qualidade é uma expressão usual em economia do trabalho. Significa criar empregos na esfera formal, de acordo com as leis trabalhistas, garantindo-se proteção social e em quantidade, para atender ao aumento da oferta de trabalho, derivado da dinâmica demográfica.

Nessa múltipla dinâmica do mundo do trabalho, na passagem do século XX para o XXI, verificou-se uma heterogeneização do mercado, com três características marcantes. A primeira compreende a automação, especialmente nos países de capitalismo avançado, e a *desproletarização*, isto é, a redução dos postos de trabalho no setor industrial e a ampliação no setor de serviços. A segunda característica é consequência da primeira e aparece sob a forma de uma *subproletarização*, ou seja, o processo de informalidade, mencionado nas seções anteriores, acompanhado de um desemprego estrutural (Antunes, 2011). Como dito, o Brasil, na última década, mitigou os efeitos desta tendência. Mas assume-se que esta seja uma situação conjuntural e frágil, porque pendular ao ritmo de crescimento econômico.²⁴ A terceira característica é a incorporação do trabalho feminino, tratada na seção seguinte, concomitante à exclusão de jovens e idosos do mercado de trabalho. Esse desligamento involuntário ocorre

quando, no contexto da busca da “flexibilidade interna”, a empresa entende adaptar as qualificações dos trabalhadores às transformações tecnológicas. A formação permanente pode funcionar como uma seleção permanente. O resultado é a invalidação dos “trabalhadores que estão envelhecendo”, demasiado idosos ou não suficientemente formados para serem reciclados, mas jovens demais para se beneficiarem da aposentadoria (Castel, 2012, p. 513).

Esse limbo onde se instalam os trabalhadores maduros, o qual é suscitado pelas transformações do mundo do trabalho, é definido por Guillemard (2010) como “fragilização da segunda metade da carreira”. Em pesquisa comparativa sobre a situação dos trabalhadores de França, Japão, Suécia e Reino Unido, a autora constata que este fenômeno do capitalismo contemporâneo está se tornando tão perverso quanto o desemprego estrutural, sendo-lhe inclusive quantitativamente maior. Guillemard sinaliza a incapacidade de as reformas previdenciárias protelarem a idade de aposentadoria e adverte para a armadilha esquizofrênica em que estas políticas mundo afora estão caindo, incapazes de atingirem os almejados objetivos fiscais. As políticas de trabalho e de emprego, segundo Guillemard (2010), parecem indispensáveis para manter trabalhadores com mais de 55 anos em atividade, assim como para favorecer o emprego dos jovens.

Uma legislação compromissada em aproveitar as oportunidades de uma sociedade envelhecida deve ter seus canhões assestados para o estímulo à empregabilidade dos trabalhadores com mais de 55 anos, e não para a aposentadoria em determinada idade – inclusive porque a capacidade laboral está atualmente descolada das etapas cronológicas.²⁵ A legislação dos países analisados por Guillemard (2010) fez apenas ampliar a tensão no mercado de trabalho, acentuando a tendência

24. De 1970 a 2003, o mundo passou por 124 crises financeiras na contagem do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Stiglitz, 2010, p. 13).

25. Ver Camarano, Fernandes e Kanso (2012).

preconizada por determinados autores há mais de vinte anos, que falavam na transformação dos trabalhadores idosos no *exército de reserva marxista*, mobilizado de acordo com a necessidade do mercado e à mercê do ritmo econômico. Do ponto de vista do indivíduo, essa “seleção permanente” de mão de obra alimenta um sentido de autoexclusão manifestado em frases como: “eu já passei da idade” ou “não é vaga para a minha idade”.

A fragilização da segunda metade da carreira, portanto, fortalece a vulnerabilidade da pessoa idosa que quer ou precisa manter-se no mercado de trabalho, seja por razões de renda, seja para atingir os critérios para a aposentadoria. A partir de 1990, verifica-se que o crescimento do trabalhador por conta própria é menos um espírito de empreendedorismo nacional que a única alternativa para muitos trabalhadores maduros. Deste complexo quadro de mutações na estrutura de classes, mas também nas relações sociais, políticas, ideológicas, valorativas etc., nasce um grupo variado de trabalhadores: os trabalhadores por tempo parcial; trabalhadores temporários; trabalhadores casuais ou esporádicos; trabalhadores por conta própria, entre outros. Configura-se com isso o que Beynon, sugestivamente, caracterizou como trabalhadores hifenizados (*hyphenated workers*), categoria já bastante popular na literatura internacional de sociologia do trabalho e que atinge, sobretudo, os idosos.²⁶

Esta realidade reduz sobremaneira as possibilidades reais tão propagadas pela mídia quando esta aborda o envelhecimento ou a longevidade, e a construção de uma nova carreira depois dos 60 anos. Esta suposta reinvenção, acessível a todos, independentemente de nível educacional, renda e toda a trajetória laboral, torna-se um mito, pelo menos do ponto de vista da geração de renda, uma vez que a inserção no mercado de trabalho no fim da vida ativa sofre os efeitos das mutações do capitalismo do século XXI. Acrescenta-se que estes efeitos têm sido maiores para as mulheres, como verificaremos a seguir.

5 A PARTICIPAÇÃO FEMININA

O processo de inserção da mulher no mercado de trabalho, como define Esping-Andersen (2009, p. 11), é uma “revolução incompleta”. Legislações mundo afora ainda são insuficientes para garantir a igualdade de oportunidades e condições entre gêneros. Esta diferença de tratamento, afirma o autor, citando vários estudos, é considerada a maior hipótese da causa do envelhecimento populacional do planeta, pois é apontada como protagonista na queda da taxa de fecundidade. O que interessa aqui é constatar, junto com ampla literatura, que a regulamentação trabalhista

26. Ao discutir os efeitos da vigência do neoliberalismo na população trabalhadora britânica, o autor afirma: “eles são os trabalhadores hifenizados em uma economia hifenizada. A velha economia industrial da Grã-Bretanha era altamente regulada; ela empregava grande número de trabalhadores altamente sindicalizados, empregados em contrato de tempo integral” (Beynon, 1995, p. 12).

brasileira e as leis de proteção à pessoa idosa também foram incapazes de garantir à mão de obra feminina com mais de 60 anos um nível de participação igualitária nas organizações empresariais. Esta assimetria, como observa Hirata (2002), aparece não apenas no cotidiano e nas regras do trabalho em si, mas também no *continuum*, caracterizando um ciclo laboral totalmente díspar entre a mulher e o homem. A situação de crise e desemprego, portanto, prejudica mais a mão de obra feminina, por esta ser mais vulnerável à descontinuidade.

Em pesquisa comparativa com países desenvolvidos, Hirata mostra ainda que, no capitalismo contemporâneo, os efeitos combinados da divisão social, sexual e internacional do trabalho colocam a trabalhadora brasileira em desvantagem na concorrência global de mão de obra. Numa mesma fábrica com unidades de produção na França e no Brasil, enquanto as trabalhadoras europeias tinham *direito* à requalificação, as brasileiras permaneciam sem treinamento. A despeito de a autora alertar para a tendência mundial de todas perderem este direito (mais uma vez por força da propulsão asiática nas mutações trabalhistas), o fato é que só o Estado pode atuar para garanti-lo, uma vez que acompanhar o avanço tecnológico é impositivo para a permanência no mercado regido pela sociedade do conhecimento.

A questão de gênero deságua de maneira inquestionável na fragilização da segunda metade da carreira e na saída precoce da vida ativa. A divisão sexual do trabalho debilita as chances de a trabalhadora com mais de 60 anos estender sua vida laboral. A despeito de as mulheres serem beneficiadas pelo acúmulo de pensão e aposentadoria – o que poderia explicar a sua menor participação no mercado de trabalho na fase idosa –, as características de todo o seu ciclo laboral interferem em sua decisão de aposentadoria ou inatividade (mesmo depois de aposentada). Em outras palavras, embora muitas pesquisas destaquem somente o fato de a renda da mulher idosa ser mais alta que a dos homens, todo o percurso laboral e a discriminação no mercado também desempenham papel na decisão de sair do mercado de trabalho. Em 1992, 70% dos homens idosos exerciam atividade profissional; em 2002 e 2012, estas porcentagens caíram para 66% e 62%, respectivamente. Para as mulheres, a proporção, nestes mesmos anos, era de 25%, 32% e 25%, respectivamente.²⁷

O emprego formal para as mulheres cai já a partir dos 25 anos. Depois dos 55 anos, esta taxa estaciona em menos de 20% das trabalhadoras; de 45 a 49 anos, somente 28% delas trabalham; e depois dos 60 anos, menos de 10% empregam-se em regime de CLT. Outro dado importante na trajetória da mão de obra feminina é que, a partir dos 70 anos, o “trabalho para consumo próprio” atinge 45% do seu total. Mais grave ainda: entre as mulheres, esse tipo de trabalho, que implica uma situação de exclusão das empresas e de outros tipos de empregos formais, é

27. Pnad *apud* Santos e Barbosa (2014). Para diferenças de renda entre homens e mulheres, ver IBGE (2014).

ascendente desde os 15 anos. Em outras palavras, em toda a vida laboral, esta é a única ocupação sempre ascendente no universo feminino. Soma-se a este quadro, a importância do trabalho por conta própria, que alcança 20% das mulheres com mais de 50 anos, e 30% com mais de 60 anos.

Esping-Andersen (2009) alerta para as consequências dessa desigualdade de gênero na sociedade em envelhecimento, em que o Estado impõe limitações às pensões em nome do equilíbrio fiscal, e as mulheres vivem mais tempo. De acordo com o autor, esta assimetria agrava o “equilíbrio instável” da economia contemporânea e empurra as taxas de fecundidade para patamares ainda mais baixos, acentuando o processo de envelhecimento populacional. É preciso, portanto, que o Estado normatize o fim do modelo do homem provedor (*male breadwinner*)²⁸ por meio de um novo equilíbrio de igualdade de gênero (*gender-equality equilibrium*). O autor sustenta ainda que este equilíbrio, assim como a ampliação das oportunidades e das políticas para a manutenção da mulher no mercado de trabalho, tem-se constituído como importante medida para reduzir a pressão sobre os sistemas de previdência em países europeus.

6 A PREPARAÇÃO PARA A APOSENTADORIA

A aposentadoria planejada é um dos elementos mais importantes na construção da economia da longevidade (*silver economy*), sobretudo nos países europeus, nos Estados Unidos e no Japão. A literatura atesta que política pública, legislação e iniciativa privada combinadas podem mitigar a fragilização da segunda metade da carreira e, conseqüentemente, ampliar a vida laboral, isto é, protelar a idade de aposentadoria, com impacto positivo sobre os sistemas de previdência social. No Brasil, porém, embora a PNI tenha tramitado no Congresso Nacional até poucos meses antes de os parlamentares iniciarem a discussão da reforma da Previdência, em 1995, as duas leis foram votadas sem que houvesse qualquer diálogo entre elas, muito menos com a CLT. Desta forma, nenhum destes marcos legais determina uma ação efetiva e sistemática de Estado para promover programas de planejamento da aposentadoria.

Desde a década de 1980, a França, por exemplo, adota dispositivos públicos com o objetivo de reverter a tendência de desemprego ou subemprego a partir dos 55 anos. O país estabelece vias alternativas, em termos tributários, salariais e de benefícios sociais, para o contrato de trabalho. A manutenção parcial do emprego para os trabalhadores maduros, a carga horária flexível e o trabalho remoto são formas de atenuar a transição para a inatividade ou de postergá-la. A legislação

28. Standing (2011, p. 62), ao analisar a nova classe do “precariado”, sustenta que a mão de obra feminina é prejudicada nos nossos dias por uma tripla carga: o cuidado das crianças, o sustento do lar e os cuidados dos idosos da família, o que faz com que a mulher assuma, assim, o papel de *breadwinner*.

permite, inclusive, que o trabalhador em tempo parcial ou em situação de pré-aposentadoria progressiva faça jus a um seguro-desemprego parcial por um período. Em contrapartida, as empresas têm flexibilidade na legislação trabalhista para contratar jovens com menos de 26 anos.

Esses dispositivos são, em geral, usados pelas empresas que decidem reduzir seus quadros ou que têm uma capacidade limitada de empregabilidade. Embora as metamorfoses no mundo do trabalho, a degradação do emprego e a política de austeridade fiscal tenham atropelado a legislação de estímulo à aposentadoria progressiva – sempre com a justificativa de que esta traria mais custos –, seus resultados na prática foram verificados em meados dos anos 1990, com o aumento das adesões, o maior planejamento e a permanência de trabalhadores maduros no mercado, como constata Guillemard (2010, p. 137).

No Brasil, as legislações, como dito, atuaram de forma independente umas das outras, e as empresas passam, até hoje, distantes dessa empreitada. Programas de preparação para a aposentadoria são detectados de forma isolada, sem nenhuma regulamentação, logo, sem obrigações. A adoção de planos de planejamento de aposentadoria se relaciona mais com a intenção de a empresa “se livrar de um funcionário” que protela o seu desligamento, por idade ou tempo de contribuição, que para lhe proporcionar uma transição sem trauma, precavida ou com novas possibilidades. Em raros casos, esses programas são adotados levando-se em consideração as diferentes habilidades dos trabalhadores, as quais no relatório francês da economia da longevidade estão agrupadas em três tipos: *frágil, desatualizado e expert* (Bernard, Hallal e Nicolai, 2013). Quando existe esta divisão, há clara vantagem para o último tipo, em geral, o executivo.

Esses programas de preparação para a aposentadoria tampouco são usados como um meio articulado com a meta fiscal para a previdência social. Na maioria das empresas, estes são percebidos como prêmio ou salário indireto, ou como um benefício de recursos humanos que só beneficia o empregado, sem correlação com a sociedade. Estes programas não possuem qualquer entrosamento, por exemplo, com benefícios fiscais para um futuro empreendedor, com instituições públicas de educação continuada, agentes de financiamento ou ainda com o Sistema Único de Saúde (SUS), que poderia atuar com programas de prevenção ou orientação médica e psicológica.

Destaque-se que, no caso do Brasil, este é um ponto que ainda exige pesquisa empírica e discussão, para que seja encontrado o modelo adequado de previdência e legislação trabalhista. Como veremos a seguir, a preparação para a aposentadoria foi mencionada na PNI quase como uma obrigação sem remeter a qualquer lei regulamentar. Estes e outros aspectos do art. 10 da PNI demandam análise mais detalhada, feita na seção a seguir.

7 O ART. 10 DA PNI: UMA BREVE ANÁLISE ECONÔMICA

Diante do exposto nas seções anteriores, é possível fazer uma análise econômica do art. 10 da PNI, que trata do trabalho e da previdência social. É lícito supor que o legislador brasileiro desconheceu a possibilidade de ganho social que a dinâmica demográfica do início dos anos 1990 podia lhe trazer. O fato de os indivíduos terem uma vida mais longa na sociedade contemporânea foi interpretado quase exclusivamente sob o aspecto do envelhecimento humano, e não do envelhecimento populacional. A ação legislativa restringiu-se apenas à preocupação com a garantia de direitos aos idosos e abdicou de um estatuto com vistas à construção de uma nova estrutura econômica condizente com as mudanças demográficas. Longe de atribuir à legislação as transformações sociais, a questão é que o texto é omissivo diante de tamanho desafio econômico e faltoso nas respostas que o Estado deve oferecer.

Sob a perspectiva fiscal, um dos questionamentos é justamente a necessidade de protelação da aposentadoria e, portanto, a inserção do trabalhador idoso. Neste aspecto, a PNI pouco determina, salvo um fluido, “garantir mecanismos que impeçam a discriminação do idoso” no mercado de trabalho (Brasil, 1994). Quem os garante? Que “mecanismos” seriam estes? Como garanti-los economicamente? Fora a proibição da discriminação de idade em concurso público, a efetividade do item *a* da PNI é de eficácia duvidosa, como mostrou-se na literatura e nas pesquisas empíricas anteriormente citadas. Corroborando com a visão assistencialista que predominou na redação, o item *b* é quase uma hipérbole quando diz “priorizar o atendimento do idoso nos benefícios previdenciários” (Brasil, 1994). Se a previdência social atende majoritariamente os idosos, a prioridade de outros beneficiários seria uma contradição em si. A determinação deste item, ainda assim, jamais impediu o mau atendimento por parte dos órgãos públicos ao aposentado, aos pensionistas ou a outros beneficiários, idosos ou não, como pode ser facilmente comprovado pelas ações dos ministérios públicos em todo o país e pela recorrente cobertura da imprensa.

Esses dois itens seriam suficientes para defender a tese do desalinhamento do art. 10 em relação à economia da longevidade. É no item *c*, todavia, que se pode analisar as possibilidades desperdiçadas. “Criar e estimular a manutenção de programas de preparação para aposentadoria nos setores público e privado com antecedência mínima de *dois* anos antes do afastamento”, diz o texto. Como dito anteriormente, sem remeter à lei regulamentar, sem criar sanções, portanto, sem especificar como, a legislação atribui ao mercado (ou ao governo da ocasião) a criação desses programas e a quem eles devem servir ou beneficiar dentro, sobretudo, da empresa privada.

Um dado relevante para essa análise é o prazo de dois anos estabelecido na PNI.²⁹ Diante das metamorfoses do mundo do trabalho, como visto, é impossível que qualquer tipo de planejamento, “reinvenção”, reprogramação educativa, qualificação, investimento seja feito neste prazo, nas condições impostas pelo capitalismo contemporâneo. Cada vez mais, as profissões exigem uma preparação contínua durante toda a vida laboral. A concorrência internacional acirra a competitividade, determina estágios de produtividade que exigem tempo para amadurecimento. Trabalhar com uma perspectiva curta, de dois anos, é estar submetido ao tempo do capital, e não ao do trabalho. Portanto, a preparação para a vida pós-laboral, nesta fase dita pós-moderna, ocorre paralelamente à vida ativa. Como diz Esping-Andersen (2009, p. 162), “a reforma da aposentadoria deve começar com os bebês”.

Em acordo com a tendência mundial, é preciso promover alterações na legislação à luz de uma perspectiva de aproveitamento das oportunidades econômicas advindas do envelhecimento – humano e populacional. Este objetivo deve caminhar ao lado da garantia dos direitos e da proteção social, absolutamente indispensáveis em um país desigual como o Brasil. Mas o art. 10 do PNI demonstra que, até agora, nossa legislação ignora este potencial econômico, que pode oferecer soluções endógenas ao desafio demográfico. Isto só será possível se o Estado, por meio de regulamentação, atuar como o indutor, e não só como um benemérito, com obrigações compulsórias. Com o intuito de provocar essa transformação, fazem-se, na próxima seção, indicações possíveis de estudo em termos de políticas públicas na área do trabalho.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O nível de participação do idoso brasileiro no mercado de trabalho entre 1992 e 2012, como visto, é considerado alto, principalmente se comparado a outros países, sobretudo os europeus. Uma das explicações é a redução do estoque de mão de obra disponível, devido à tendência acelerada de diminuição da população em idade ativa, que terá seu ápice em 2040 (Camarano, 2014, p. 191). Outros motivos são a necessidade de complemento de renda, a aposentadoria precoce, a boa condição de saúde e a preferência pela manutenção da sociabilidade no ambiente laboral.

Assume-se, no entanto, que a elevada participação da mão de obra idosa é conjuntural e dependente quase que exclusivamente do desempenho da economia, isto é, do nível de emprego. Em nenhuma hipótese deve-se atribuir esta absorção da mão de obra idosa à PNI, pois, de 1992 a 2012, verifica-se 12% de retração

29. Ressalte-se que o art. 28 do Estatuto do Idoso, inciso II, altera esta obrigatoriedade e reduz este prazo para um ano: “II – preparação dos trabalhadores para a aposentadoria, com antecedência mínima de 1 (um) ano, por meio de estímulo a novos projetos sociais, conforme seus interesses, e de esclarecimento sobre os direitos sociais e de cidadania” (Brasil, 2003).

da participação do idoso no mercado de trabalho relativamente ao crescimento deste segmento populacional. Em outras palavras, há mais idosos no mercado de trabalho, porém, devido ao envelhecimento da população, a oferta de trabalho não absorvida pelo mercado é maior, antecipando a fase de inatividade de muitos trabalhadores. Quando absorvida, a mão de obra idosa é vulnerável e apresenta uma *inserção marginal* na atividade econômica, sob várias maneiras de informalidade.

Faz-se, assim, necessária uma revisão da PNI, para criar uma integração desta com o estatuto previdenciário e as leis trabalhistas. Como demonstrado nas seções anteriores, a PNI carece de eficácia para garantir: *i*) a empregabilidade do trabalhador maduro (a partir de 50 anos); *ii*) a “integração segura” deste segmento no mercado de trabalho; e *iii*) a não fragilização da segunda metade da carreira do trabalhador, a qual irá comprometer a sua sustentabilidade na velhice e, principalmente, os critérios de sua aposentadoria. Tampouco essa legislação pode ser apontada como responsável por estimular a protelação da aposentadoria ou a preparação para esta fase pós-laboral, uma vez que esta função é totalmente delegada ao setor privado, abstendo-se a lei de mencionar ou esclarecer como estas ações deveriam ser empreendidas. Em resumo, se tomarmos como parâmetro o que ocorre no mercado de trabalho dos países envelhecidos, a PNI está em total dissonância com a realidade econômica e demográfica do Brasil. O texto legal guarda resquícios de uma visão meramente assistencialista sobre o fenômeno do envelhecimento, estando em desacordo com o atual nível e entendimento do debate internacional, dirigido à construção da economia da longevidade. Uma legislação promissora, tal como começam a adotar os países desenvolvidos, deve pesquisar ações no âmbito da própria economia, e não somente delegar “soluções” ao plano assistencial. Esta nova postura demandaria o envolvimento dos ministérios da área econômica (Planejamento, Fazenda, e Desenvolvimento, Indústria e Comércio) com o tema do envelhecimento populacional para além da visão apenas fiscalista, algo distante ainda na realidade brasileira.³⁰

Pesquisadores nacionais e estrangeiros alertam para o risco da adoção de uma receita global e única para evitar a aposentadoria precoce e ampliar a inserção do trabalhador idoso no mercado. No entanto, a partir de experiências internacionais, o Brasil pode forjar políticas públicas adaptadas às suas necessidades específicas. É consenso entre os pesquisadores, e registrado em ampla bibliografia, que a taxa de empregabilidade dos trabalhadores maduros é fortemente correlacionada: *i*) ao

30. Os ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio não participam da Comissão Interministerial do Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo, convocada pela Presidência da República, em 1^a de outubro de 2013 (Decreto nº 8.114/2013). O fato faz crer que o poder público exclui a hipótese de que o envelhecimento populacional possa oferecer possibilidades econômicas. Na própria ata de reunião da comissão, o objetivo do grupo é discutir políticas públicas “voltadas ao *atendimento* da população idosa”, revelando-se assim a sua interpretação meramente assistencialista. A ata Memórias das Reuniões da Comissão Interministerial do Compromisso Nacional para o Envelhecimento foi fornecida pela Presidência da República a pedido do autor. As reuniões foram realizadas em Brasília, nos dias 28 de novembro de 2013, 20 de dezembro de 2013 e 21 de janeiro de 2014.

seu nível educacional (Guillemard, 2010, p. 331); e *ii*) à capacidade e à vontade política de estabelecer uma espécie de rede nacional com a iniciativa privada, de modo a fomentar ações de gestão de pessoal em consonância com o conceito de “sociedade para todas as idades”.³¹

Apresentam-se, assim, como sugestão ou recomendação para a discussão de políticas públicas com as lideranças dos movimentos sociais de trabalhadores e idosos os seguintes pontos.

- 1) Instituição de programa de fomento à educação continuada com estímulo fiscal para as empresas incentivarem o trabalhador com mais de 35 anos a aprimorar suas habilidades, técnicas ou acadêmicas. O incentivo se faria por linhas de crédito direto ao estudante.
- 2) Reforço e prioridade aos programas de alfabetização e educação de jovens e adultos (EJA), sobretudo, com foco no chamado analfabetismo funcional e no analfabetismo digital.
- 3) Adoção de cursos pelos institutos educacionais públicos e as instituições privadas sobre o envelhecimento populacional e a sua correlação com a gestão de pessoal para gerentes e diretores.³²
- 4) Alteração do texto do item c, do art. 10, inciso IV, da Lei nº 8.842/1994, de “com antecedência mínima de dois anos antes do afastamento” para “durante toda a fase laboral” (Brasil, 1994).
- 5) Investigação, com vistas à adoção de uma política industrial específica, de setores com maior capacidade de empregabilidade e demanda de competências dos trabalhadores mais velhos.
- 6) Incentivo para as empresas adotarem a jornada flexível, a pré-aposentadoria ou a aposentadoria parcial, como forma de permitir a saída cautelosa do trabalhador do mercado de trabalho – sendo as três iniciativas reconhecidas pela legislação trabalhista.
- 7) Adoção de política de saúde ocupacional que reduza o contingente alarmante de aposentadorias por invalidez (Camarano, Fernandes e Kanso, 2013).
- 8) Legislação para estimular a empregabilidade a partir dos 50 anos, com o objetivo de evitar a fragilização da segunda metade da carreira.

31. Tem-se como referência aqui os modelos de promoção da empregabilidade adotados na Suécia, nos Países Baixos e, sobretudo, na Finlândia, onde foram obtidos os melhores resultados. Ver Guillemard (2010).

32. Destaca-se que este foi um dos principais pilares do modelo finlandês (Guillemard, 2010, p. 330).

- 9) Estabelecimento de políticas de proteção da aposentadoria ou preparação para a inatividade de acordo com os tipos diferentes de trabalhador (frágil, desatualizado ou *expert*).

Reconhecer o envelhecimento como uma conquista significa criar mecanismos que ampliem a capacidade da pessoa idosa de contribuir com a sociedade e garantir a empregabilidade do trabalhador maduro (a partir de 50 anos), em condições de igualdade de oportunidades e de recursos.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. A.; TAVARES, M. A. A dupla face da informalidade do trabalho – autonomia ou precarização. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho, ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BERNARD, C.; HALLAL, S.; NICOLAÏ, J. P. **La silver économie, une opportunité de croissance pour la France**. Paris: CGSP, 2013. Disponível em: <http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-CGSP_Silver_Economie_dec2013-.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2013.

BEYNON, H. **Trabalhando para a Ford**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>.

CAMARANO, A. A. (Org.). O idoso brasileiro no mercado de trabalho. **Boletim de Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Rio de Janeiro, p. 30-36, 2001.

_____. **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 177-210.

CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D.; KANSO, S. Saída do mercado de trabalho: qual é a idade? **Boletim de Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Rio de Janeiro, v. 1, p. 19-28, 2012.

_____. Envelhecimento populacional, perda de capacidade laborativa e políticas públicas. **Boletim de Mercado de Trabalho** - conjuntura e análise, Rio de Janeiro, n. 54, p. 21-29, 2013.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social, uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 2012.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

_____. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. **The incomplete revolution, adapting to women's new roles**. Cambridge: Polity Press, 2009.

ESPING-ANDERSEN, G.; PALIER, B. **Trois leçons sur l'État-providence**. Paris: Seuil, 2008.

FELIX, J. **Economia da longevidade: o envelhecimento da população brasileira e as políticas públicas para os idosos**. 2009. Dissertação (Mestrado em economia política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br>.

_____. Economia do care e economia da longevidade: o envelhecimento populacional a partir de novos conceitos. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 6, n. 1, p. 44-63, jan./jun. 2014.

GUILLEMARD, A. M. **Les défis du vieillissement, âge, emploi, retraite, perspectives internationales**. 2. ed. Paris: Armand Colin, 2010.

HIRATA, H. **Nova divisão sexual do trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores IBGE. **Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/retrospectiva2003_2013.pdf>.

_____. **Síntese de indicadores sociais**. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Pnad 2011: primeiras análises sobre o mercado de trabalho brasileiro**. Brasília: Ipea, 11 out. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 156).

MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. **O Brasil sob a nova ordem**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Relatório global sobre os salários 2012/2013**. Genebra: OIT, 2013. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_213969.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

POCHMANN, M. Desempregados do Brasil. *In*: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

SANTOS, C. F.; BARBOSA, E. D. O idoso brasileiro no mercado de trabalho e na previdência social: uma análise de 1992 a 2012. **Boletim de Informações Fipe**, São Paulo, n. 405, p. 22-37, jun. 2014.

STANDING, G. **The precariat, the new dangerous class**. New York: Bloomsbury Academic, 2011.

STIGLITZ, J. **O mundo em queda livre: os Estados Unidos, o mercado livre e naufrágio da economia mundial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TONELLI, M. J.; ARANHA, F. **Envelhecimento da força de trabalho no Brasil, como as empresas estão preparando para conviver com equipes que, em 2040, serão compostas principalmente por profissionais com mais de 45 anos?** São Paulo: FGV/PwC, 2013.

