

PPGD UNIRIO



## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito  
da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

### *Public Policy Law*

Journal of the Graduate Program in Law  
of the Federal University of the State of Rio de Janeiro

VOLUME 3 N° 1  
JANEIRO – JUNHO 2021  
JANUARY – JUNE 2021

ISSN: 2675-1143

**EXPEDIENTE - Revista Direito das Políticas Públicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro**

Vol. 3, n. 1, jan./jul. 2021. ISSN 2675-1143

Reitor

Prof. Dr. Ricardo Silva Cardoso

Vice-Reitor

Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato

Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação

Profa. Dra. Evelyn Goyannes Dill Orrico

Diretora da Biblioteca Central

Márcia Valéria da Silva de Brito Costa

Biblioteca Setorial do CCJP

Filomena Angelina Rocha de Melo

Lidia Oliveira de Seixas

Renata da Silva Falcão de Oliveira

Thalita Oliveira da Silva Gama

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Coordenação do Curso de Mestrado em Direito

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Editores

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ben Boer, Universidade Wuhan, China; Universidade de Sydney, Austrália

Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil

Prof. Dr. David Cassuto, Universidade Pace, Estados Unidos da América do Norte

Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira, Universidade Federal do Paraná, Brasil

Profa. Dra. Griselda Capaldo, Universidade de Buenos Aires, Argentina

Prof. Dr. Julien Théron, Universidade Toulouse Capitole, França

Profa. Dra. Marie-Hélène Monserie-Bon, Universidade Paris II, França

Prof. Dr. Santiago Ripol Carulla, Universidade Pompeu Fabra, Espanha

Prof. Dr. Saulo Pinto Coelho, Universidade Federal de Goiás, Brasil

Prof. Dr. Talden Farias, Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Prof. Dr. Tiago Duarte, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Comissão Editorial

Prof. Dr. André Coelho

Profª. Dra. Claudia Gurgel

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. José Gabriel Assis de Almeida

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Profª. Dra. Patrícia Serra Vieira

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Profª. Dra. Rosalina Corrêa de Araújo

Comissão Assistente Editorial

Ms. Eliane Vieira Lacerda Almeida

Ms. Juliana Mattos dos Santos Joaquim

Ms. Milton Leonardo Jardim de Souza

Ms. Thuany de Moura C. Vargas Lopes

Mestradas e Mestrandos

Ana Beatriz Costa Neves

Ariane Albuquerque de Lima Oliveira

Beatriz de Bragança

Fabiana Rodrigues Paulo Netto

Luana Cristina da Silva Dantas

Marta Catarina Clem

Matheus Goulart

Vanessa Therezinha Sousa de Almeida

Vivian Tavares Fontenele

Capa - Thuany de Moura C. Vargas Lopes Imagem – Canva.com

Revista Direito das Políticas Públicas [recurso eletrônico] /

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO.

Vol. 3, n. 1 (2021) - Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

Acesso em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/rdpp/index>

Semestral

ISSN: 2675-1143

1. Ciências Jurídicas - Periódicos. I. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

CDD: 340

Bibliotecária: Thalita Gama – CRB 7/6618 - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP/

UNIRIO, Rua Voluntários da Pátria, nº 107, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 22.270-000.

## SUMÁRIO – SUMMARY

### **EDITORIAL** \_\_\_\_\_ 6

### **O DIREITO AO ESQUECIMENTO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: TENSÕES ENTRE O DIREITO À INTIMIDADE E PRIVACIDADE E O DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO** \_\_\_\_\_ 9

*THE RIGHT TO BE FORGOTTEN IN THE INFORMATION SOCIETY: TENSIONS BETWEEN THE RIGHT TO INTIMACY AND PRIVACY AND THE RIGHT TO FREEDOM OF EXPRESSION* \_\_\_\_\_ 9

Aline Monteiro Garcia  
Priscilla de Oliveira Paula

### **IGUALDADE RACIAL - CAMINHOS A SEREM CAMINHADOS** \_\_\_\_\_ 24

*RACIAL EQUALITY - PATHS TO BE WALKED* \_\_\_\_\_ 24

Sérgio Luís Tavares

### **EFETIVIDADE DOS DIREITOS DOS IDOSOS NO BRASIL: A PROTEÇÃO AO IDOSO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988** \_\_\_\_\_ 60

*EFFECTIVENESS OF THE RIGHTS OF THE ELDERLY IN BRASIL: THE PROTECTION OF THE ELDERLY AFTER THE CONSTITUTION OF 1988* \_\_\_\_\_ 60

Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann  
Sérgio Assunção Rodrigues Junior  
Catia Martins Gonçalves

### **OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E AS VIOLAÇÕES EM TEMPOS DE PANDEMIA DO COVID-19** \_\_\_\_\_ 94

*THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS AND VIOLATIONS IN TIMES OF COVID-19 PANDEMIC* \_\_\_\_\_ 94

Loriene Assis Dourado Duarte  
Acácia Gardênia Santos Lelis  
Thiago Vieira

### **A QUESTÃO DA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS NUMA DIMENSÃO BIOÉTICA, SOB UM CENÁRIO PANDÊMICO.** \_\_\_\_\_ 110

*THE QUESTION OF DEFENSE OF FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS IN A BIOETHICAL DIMENSION, UNDER A PANDEMIC SCENARIO.* \_\_\_\_\_ 110

Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

***HOW MARKET INSTRUMENTS AND THE ECONOMY CAN CONTRIBUTE TO THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT*** \_\_\_\_\_ **130**

*COMO OS INSTRUMENTOS DE MERCADO E A ECONOMIA PODEM CONTRIBUIR PARA A PROTEÇÃO AMBIENTAL* \_\_\_\_\_ **130**

Michael Faure

***“BIOHACKING NUDGES” NO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO AO ALUNADO COM DUPLA EXCEPCIONALIDADE*** \_\_\_\_\_ **166**

*“BIOHACKING NUDGES” IN SPECIALIZED EDUCATIONAL SERVICE TO TWICE EXCEPTIONAL STUDENTS* \_\_\_\_\_ **166**

Guilherme Carneiro Leão Farias

***NOVAS MASCULINIDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR*** \_\_\_\_\_ **196**

*NEW MASCULINITIES AND PUBLIC POLICIES OF FAMILY COEXISTENCE* \_\_\_\_\_ **Erro! Indicador não definido.**

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Eliane Vieira Lacerda Almeida

***PROJETO ADOÇÃO SEGURA DA COMARCA DE MARINGÁ: O ALCANCE SOCIAL DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 16 ADOTADO PELA ONU E A EFETIVAÇÃO DOS DIRETOS DA PERSONALIDADE*** \_\_\_\_\_ **218**

*SAFE ADOPTION PROJECT FROM COUNTY OF MARINGÁ: THE SOCIAL SCOPE WIRH SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS Nº 16 ADOPTED BY THE UN AND THE EFFECTIVENESS OF PERSONAL RIGHTS* \_\_\_\_\_ **218**

Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro

Ana Maria Silva Maneta

***VIGILÂNCIA SANITÁRIA COMO PODER DE POLÍCIA: ANÁLISE DA EFETIVIDADE CONTRAPRESTACIONAL DO ESTADO*** \_\_\_\_\_ **249**

*PUBLIC SANITARY SURVEILLANCE AS POLICE POWER: ANALYSIS OF THE STATE'S CONTRAPRESTATIONAL EFFECTIVENESS* \_\_\_\_\_ **249**

Jofre Luis da Costa Oliveira

Thiago da Penha Lima

**DOSSIÊ ESPECIAL –  
PÍLULAS DE  
DIREITOS HUMANOS**

Submetido em  
20/10/2020  
Aprovado em  
02/07/2021

**EFETIVIDADE DOS DIREITOS DOS IDOSOS NO BRASIL: A PROTEÇÃO AO IDOSO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

***EFFECTIVENESS OF THE RIGHTS OF THE ELDERLY IN BRASIL: THE PROTECTION OF THE ELDERLY AFTER THE CONSTITUTION OF 1988***

Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann<sup>I</sup>

Sérgio Assunção Rodrigues Junior<sup>II</sup>

Catia Martins Gonçalves<sup>III</sup>

**RESUMO**

Considerando o rápido e crescente envelhecimento da população brasileira, bem como o fato de que o Direito da Pessoa Idosa é uma área ainda recente e pouco trabalhada no Brasil, o presente trabalho tem como problema da pesquisa: analisar a efetividade dos direitos dos idosos no Brasil, tendo como base a

**ABSTRACT**

Considering the fast and growing aging of the Brazilian population, as well as the fact that the Right of the Elderly is an area still recent and little worked in Brazil, the present work has as problem of the research: to analyze the effectiveness of the rights of the elderly in Brazil, having as base the protection to the elderly after

<sup>I</sup> Pós-Doutora em Direito, pela Universidade Estácio de Sá/RJ, Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho - UGF (2006), Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho - UGF (2002), Pós-Graduação Lato Sensu em Bioética, pela Red Bioética UNESCO (2010), Pós-Graduação Lato-Sensu em História do Direito Brasileiro, pela Universidade Estácio de Sá - UNESA (2007), Graduada em Jornalismo, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (1977) e Bacharel em Direito pela Universidade do Grande Rio (1999). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Decana Pro Tempore, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro- UniRio. Pesquisadora do GGINNS - Global Comparative Law: Governance, Innovation and Sustainability (Bioethics, Biolaw, Biotechnology) e do Grupo Direito Humanos e Transformação Social.

<sup>II</sup> Professor da Pós-Graduação em Direito Público da UNESA, Mestrando em Ciência Jurídica Forense pela UPT, Pós Graduado em Direito Público pela UNESA, Pós Graduado em Direito Civil e Processual Civil pela UNESA, Pós Graduado em Direito Desportivo pela UCAM e Pós Graduado em Ciência Jurídica Forense pela Universidade Portucalense, Pesquisador GPDHTS/UNIRIO

<sup>III</sup> Graduada em: Engenharia de Produção pela UERJ; Oficial de Náutica pela Marinha do Brasil. Graduanda em: Direito pela Mackenzie Rio; Administração Pública pela UFF. Especialista em: Gestão de Projetos pela Uni Dom Bosco; Análise Financeira pela Universidade Gama Filho; Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Católica de Petrópolis; Docência do Ensino Superior pela Universidade Cândido Mendes; Direito Administrativo pelo Instituto Elpídio Donizetti; Pós-Graduada em: Direito Constitucional pela Faculdade Legalle; Direito Público pela Faculdade Legalle, participo do Grupo de Pesquisa: Direitos Humanos e Transformação Social - Grupo de Estudos e Debates (DHTS-GED) da UNIRIO e do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Direito e Diversidades: Gênero, Etnia, Raça, Religião e Etnomúsica (NEPEDDE) da Mackenzie-Rio.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

proteção ao idoso pós-Constituição Federal de 1988, regulamentada infra constitucionalmente pelas Leis da Política Nacional do Idoso – PNI (Lei 8.482/94) e o Estatuto do Idoso (Lei 10.471/03). Analisou-se a evolução da tutela ao idoso nos principais códigos do ordenamento brasileiro, com fins de pensar possíveis soluções que dependeriam do preenchimento de lacunas no ordenamento vigente. Utilizando o método indutivo, trata-se de uma pesquisa bibliográfica de documentos científicos, além da análise da legislação e estatística de dados das tabelas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Após a pesquisa, constatou-se que o Brasil possui uma vasta gama normativa, a qual visa à proteção do idoso, entretanto, o maior desafio hoje é a efetividade desses direitos pelo poder público e pela sociedade em geral.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Idoso. Vulnerável. Efetividade de Direitos. Política Nacional do Idoso. Estatuto do Idoso.

the Federal Constitution of 1988, regulated infra constitutionally by the Laws of the National Policy of the Elderly - PNI (Law 8.482/94) and the Statute of the Elderly (Law 10.471/03). We analyzed the evolution of the guardianship of the elderly in the main codes of the Brazilian order, with the purpose of thinking possible solutions that would depend on the filling of gaps in the current order. Using the inductive method, it is a bibliographic research of scientific documents, in addition to the analysis of legislation and data statistics from the tables of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). After the research, it was found that Brazil has a wide range of regulations, which aims to protect the elderly, however, the biggest challenge today is the effectiveness of these rights by the public power and society in general.

### **KEYWORDS**

Elderly. Vulnerable. Effective Rights. National Policy for the Elderly. Statute of the Elderly.

## **1 INTRODUÇÃO**

Em 2018, o Brasil atingiu mais de 28 milhões de pessoas idosas, o que representava 13% da população. E esse percentual tende a dobrar nas próximas décadas, segundo a projeção divulgada pelo IBGE. Esse avanço no número da população idosa está conectado com o crescimento das classes sociais urbanas e exige novas respostas do Estado e da sociedade (PERRISÉ; MARLI, 2019).

Como será aprofundado a seguir, o grupo etário dos idosos tem importância diferenciada em relação ao que tinha décadas atrás, pelo seu aumento quantitativo, maior expectativa de vida da população e crescimento percentual desse grupo etário em relação ao todo populacional.

Pelo método indutivo, o presente artigo tem o objetivo de analisar a positivação de direitos de garantia do grupo etário de idosos, pela pesquisa de análise da legislação pátria e sua evolução no tempo, bem como a efetividade dos direitos dos idosos, pela pesquisa de análise estatística de dados das tabelas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros. A pesquisa inclui a análise bibliográfica de documentos científicos.

Inicialmente estuda-se o conceito de quem é considerado idoso no Brasil. Na sequência, verifica-se quais os direitos garantidos no ordenamento brasileiro. Posteriormente, se examina se há, de fato, a efetividade destes direitos.

## **2 A EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA**

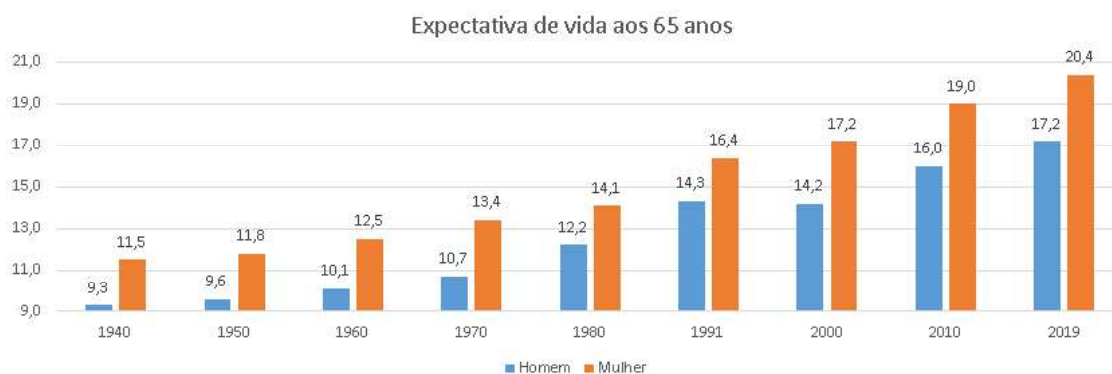
A crescente melhoria na qualidade de vida do homem e a rápida evolução tecnológica, permitiram uma expansão na expectativa de vida da população, de forma antes impensável. Segundo dados da Tábua de Mortalidade, divulgada pelo IBGE (2020), o brasileiro nascido no ano de 1940 tinha uma expectativa de viver até os 45,5 anos. Enquanto o brasileiro nascido em 2019 tinha uma expectativa de viver até os 76,6 anos. Ainda segundo a Tábua do IBGE, em 1940 o brasileiro que chegasse aos seus 65 anos de idade tinha uma expectativa de viver mais 9,3 anos no caso dos homens e mais 11,5 anos no caso das mulheres. Já no ano de 2019 o brasileiro que chegasse aos seus 65 anos de



## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

idade tinha uma expectativa de viver mais 17,2 anos no caso dos homens e mais 20,4 anos no caso das mulheres.



Fonte: adaptado IBGE – Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2019 (2020)

Esses dados revelam que, entre os anos de 1940 e 2019, ocorreu um aumento de 31,1 anos na expectativa de vida do brasileiro. Considerando-se o início da fase adulta aos 24 anos<sup>1</sup>, também é possível constatar que o brasileiro nascido em 2019, em média, viverá 52,6 anos na fase adulta, contra os 21,5 anos da média vivida pelo brasileiro nascido em 1940. Esses números demonstram que a fase adulta do brasileiro, agora, dura 245% do tempo que durava para aquele brasileiro nascido em 1940. Conforme Peres (2007), para autores como Pierre Fadeuilhe, essa nova fase é chamada de *quarta idade*.

Somado a esse aumento da longevidade do brasileiro, temos uma redução contínua da taxa de natalidade no país. Unindo as informações da projeção da população do Brasil do IBGE (2013), com as da ferramenta de projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação do IBGE (2018), a taxa bruta de natalidade – o número de nascidos a cada mil habitantes – foi de 20,86 no ano de 2000, caiu para 15,08 em 2010 e 14,20 em 2019. A projeção do IBGE é de que essa taxa continuará a cair, chegando em 9,29 no ano de 2060.

<sup>1</sup> O Ministério da Saúde segue a definição da Organização Mundial da Saúde (OMS), que classifica como adolescência o período dos 10 aos 19 anos de idade e como juventude a fase dos 15 aos 24 anos (BRASIL, 2018).

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

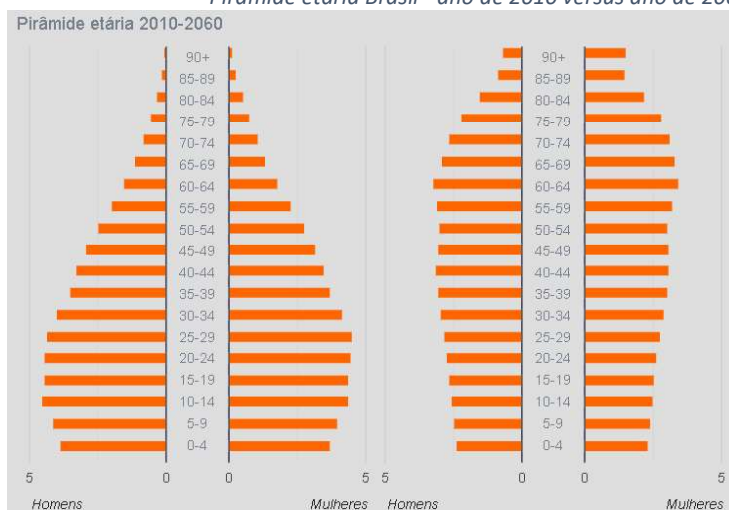
REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO



Fonte: adaptado IBGE – projeção da população do Brasil (2013), ferramenta de projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação (2018)

Com essa mudança contínua, o formato do gráfico da pirâmide populacional do Brasil se afasta, cada vez mais, da forma triangular, estendendo-se para as faixas etárias das idades mais elevadas e encurtando a base que corresponde as faixas etárias dos mais jovens. Haverá a mudança de uma pirâmide triangular para uma na forma semelhante à de um sarcófago. Segundo Braga (2011), o envelhecimento populacional no Brasil ocorre de forma acelerada, mas trata-se de um fenômeno mundial. Ainda segundo essa autora, no Brasil, além do envelhecimento da população, há uma elevação da proporção da população “mais idosa” (os acima de 80 anos), portanto, a própria população idosa do Brasil envelheceu.

Pirâmide etária Brasil - ano de 2010 versus ano de 2060



Fonte: adaptado IBGE – Ferramenta de projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação (2018)

Segundo Peres (2007), o envelhecimento da população é um fenômeno contemporâneo que atinge diversos países, trazendo sérias repercussões econômicas, culturais, éticas, sociais e legais. Junto com o aumento do número de idosos, ocorreu um

aumento da longevidade humana, que chega a alcançar a faixa etária próxima aos 100 anos de idade, cerca de 30 anos a mais do que alcançava no século passado.

### **3 A VULNERABILIDADE DO IDOSO E A NECESSIDADE DE PROTEGÊ-LO**

Conforme artigo 1º do Estatuto, idoso é qualquer pessoa com idade a partir de 60 anos (BRASIL, 2003). Com o advento da Lei 13.466/17, estendeu-se esse conceito pela criação da figura do super idoso<sup>2</sup>, que é aquele indivíduo com mais de 80 anos de idade.

Segundo Ramos (2020, p.251), a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, feita no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>3</sup>, define envelhecimento como um processo progressivo biológico, físico e psicossocial que altera as funções ao longo da vida trazendo consequências permanentes para o indivíduo.

Por isso, há a necessidade de o Estado promover um envelhecimento saudável para este indivíduo, oferecendo-lhe oportunidade de bem estar físico, mental e social, como também assegurar-lhe a proteção devida, com vistas a ampliar sua expectativa de vida saudável e permitindo que este idoso possa continuar fazendo parte e contribuindo com a sociedade.

---

<sup>2</sup> O termo SuperAgers foi usado pelo Dr. Marek-Marsel Mesulam, Diretor do Centro de Neurologia Cognitiva e Alzheimer da Escola de Medicina Feinberg da Universidade Northwestern, em Chicago nos Estados Unidos. Em seus estudos, SuperAgers se referia aquelas pessoas acima dos 80 anos com excepcional memória e outras habilidades cognitivas.

No Brasil o termo super idosos é usado no mesmo sentido, como nos estudos do projeto de pesquisa: Estudo Pietà da UFMG (CAMPOS, 2019), como também é usado em sentido mais genérico para se referir à população acima dos 80 anos, como é empregado nas pesquisas sobre o COVID-19 no Centro de Pesquisas do Genoma Humano e Células-Tronco da USP (RÉ, 2020) e nos estudos sobre trauma do Serviço de Emergência da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de SP (PARREIRA, 2013).

Braga (2011) adota os termos: população idosa (aquela entre 60 e 80 anos) e mais idosa (os acima de 80 anos), para diferenciar os dois grupos etários.

Silva (2012), sem distinção, adota o termo idoso, pelo entendimento que se deve definir esse grupo segundo vários critérios e não, exclusivamente, pelo fator etário, como a realidade sociojurídica distingue as pessoas de sessenta anos ou mais.

<sup>3</sup> Tendo em vista a sua relevância, a aprovação do texto da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, concluída no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), celebrada em Washington, em 15 de junho de 2015, tramita na Câmara dos Deputados por meio de Projeto de Decreto Legislativo (PDC 863/2017), contando com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, para que seja levado à votação com fins de ser incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 2018).

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Consoante estudos de Barbosa et al (2019, p.355), o envelhecimento, embora não seja um processo patológico, implica aumento do risco para o desenvolvimento de problemas na saúde física e/ou mental. Fatores, como a deterioração da saúde, diminuição dos sentidos, redução do processo cognitivo, declínio psicológico, episódios recorrentes de quedas e fragilidade, demonstram a vulnerabilidade da pessoa idosa.

Em 2008, durante a Cúpula Judicial Ibero-americana<sup>4</sup>, realizada em Brasília, foi criada a declaração das "100 regras de Brasília" de garantia efetiva aos direitos humanos, principalmente pela facilitação do acesso à justiça voltado às pessoas em situação de maior vulnerabilidade, a pessoas em situação de risco, segundo critérios de idade, incapacidade, procedência indígena, gênero.

As 100 regras, que detém caráter de *soft law*, em seu capítulo 1, seção 2<sup>a</sup>, item 2, trata o envelhecimento como causa de vulnerabilidade e fornece instrumentos para que tais indivíduos exercitem seus direitos perante o sistema de justiça (FORUM JUSTIÇA, 2011).

A vulnerabilidade do idoso é um dos motivos pelos quais há artigos no corpo da Constituição específicos para garantir a proteção desse grupo etário. E no âmbito infraconstitucional, temos a Política Nacional do Idoso – PNI e o Estatuto do Idoso, normativas federais, que visam proporcionar dignidade e proteção ao grupo.

Para Lenza (2020, p. 704), os grupos sociais vulneráveis são aqueles que merecem proteção especial do Estado, tais como a criança e adolescente, o idoso, a pessoa com deficiência, a mulher vítima de violência doméstica, o consumidor, assim, a vulnerabilidade não se resumiria apenas ao aspecto financeiro. São grupos sociais que a própria Constituição segmentou em necessitados e socialmente vulneráveis.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar o Resp. 1.264.116 em 2011, com Relatoria do Ministro Herman Benjamin, definiu hiper vulneráveis como:

os hiper vulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade

---

<sup>4</sup> A Cúpula Judicial Ibero-Americana, cuja Secretaria Permanente está sediada em Madri, na Espanha, tem como principal objetivo adotar projetos e ações em parceria, com a finalidade de promover o fortalecimento das instituições judiciárias e, por extensão, da democracia na Comunidade Ibero-Americana de Nações. A organização congrega em seu seio presidentes de cortes supremas, tribunais superiores e de conselhos da magistratura ou órgãos equivalentes de 23 países (STJ, p.internet).

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, ‘necessitem’ da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado [...]. (REsp 1.264.116, 2.<sup>a</sup> T., STJ, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 18.10.2011, DJE de 13.04.2012, fls. 7 do acórdão).

O Ministro Herman Benjamin classificou o idoso como um grupo hiper vulnerável, porém, como citado anteriormente, o Estatuto do Idoso, assegura direitos a todos os maiores de 60 anos. E, somente em 2017, quando da inclusão do parágrafo 2º do artigo 3º, é que o Estatuto passou a dispor de uma graduação de vulnerabilidade, distinguindo a figura do vulnerável (60 a 79 anos) e do hiper vulnerável (maior que 80 anos).

Ao citar Matheus Papaléo Neto, o autor Silva (2012, p.29) destaca a seguinte dificuldade encontrada ao lidar com o idoso, que por sua natureza biológica, pela via do envelhecimento acometido por doenças que tragam alterações funcionais (senilidade) é levado a um estado estado de incapacidade para a vida ativa, enquanto que, pela via do envelhecimento natural (senescência), frequentemente, mas não necessariamente, de forma progressiva, poderá chegar a este mesmo estado de incapacidade:

Entende-se por senescência ou senectude as alterações orgânicas, morfológicas e funcionais, que ocorrem em consequência do processo de envelhecimento e por senilidade as modificações determinadas pelas afecções que frequentemente comprometem os indivíduos idosos. A diferenciação entre essas duas condições é por vezes extremamente difícil, existindo situações nas quais há grande dificuldade em definir uma determinada alteração como manifestação de senescência ou de senilidade (PAPALÉO NETO Apud. SILVA, 2012, p.29).

O processo de envelhecimento tão amplo pelo qual passamos altera a vida dos indivíduos, a estrutura familiar e a da própria sociedade, modificando a demanda por políticas públicas e a pressão pela distribuição de recursos na sociedade (BRAGA, 2011). A reflexão deve ser: como o sistema jurídico tem sido impactado por essas mutações e, principalmente, se ele respondeu de modo positivo ou negativo a essa reconfiguração mundial no que diz respeito ao idoso (SILVA, 2012).

Braga (2011) defende que não há que se falar em resgate da cidadania do idoso, pois não se pode recuperar o que nunca existiu! Trata-se de garantirmos a construção da cidadania do idoso. Já Silva (2012) defende que distinguir o idoso dos demais idosos implica compreender o ser humano em determinada fase da sua existência, aceitando essa

realidade como merecedora de uma proteção jurídica adequada. E Peres (2007) destaca que a longevidade faz emergir o problema da falibilidade dos sistemas de tutela e proteção social vigentes, mesmo nas nações desenvolvidas.

Essa nova configuração populacional do Brasil exige políticas econômicas e sociais adaptadas à nova realidade, ou seja, fortalecendo a reinserção e manutenção do idoso no mercado de trabalho, a redução do analfabetismo e aumento do tempo de escolaridade da população adulta, a educação continuada e constante requalificação profissional, além da melhoria da saúde do idoso. Especial cuidado há que se ter com as diferenças biológicas do idoso, protegendo àquele que se tornar incapaz, em contraposição, garantindo aos demais a sua autonomia de escolhas e decisões, para que possa manter a sua vivência na sua moradia tradicional, com a liberdade de que ele mesmo faça a gestão dos seus recursos financeiros.

#### **4 DA DIGNIDADE DO IDOSO**

Conforme Sarlet (2011, p. 24), “a dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais”, ou seja, é algo que pertence a cada indivíduo, é indisponível e impõe ao Estado que respeite toda pessoa humana, ao mesmo tempo traça diretrizes de ações para este Estado que permitam a preservação, desenvolvimento e pleno exercício da dignidade.

Para Barroso (2014, p.14) a dignidade humana pressupõe que cada ser humano é único e possui um valor intrínseco. A dignidade da pessoa humana passou a fazer parte do discurso jurídico, porque foi incluída em diferentes tratados, documentos internacionais e Constituições, além de reaproximar o direito da moral e da filosofia política, minimizando o positivismo anterior a Segunda Guerra Mundial.

Sarmento (2016, p. 27) entende que a dignidade humana “consiste no reconhecimento de que o ser humano ocupa uma posição superior e privilegiada entre todos os seres que habitam o nosso mundo”. Uma das razões para essa superioridade seria a dotação da razão, a existência e possibilidade do livre arbítrio e, em termos religiosos, que o homem foi criado à imagem de Deus. Para esse autor, a dignidade envolve a ideia de que todas as pessoas, pelo fato de serem humanas, possuem a dignidade intrínseca e devem ser tratadas com respeito e consideração.

Vários doutrinadores entendem que o princípio da dignidade da pessoa humana é absoluto, sendo os demais princípios constitucionais corolário deste. Desta forma, considerando certas fases da vida humana, há um conjunto de pessoas que podem ser consideradas vulneráveis por encontrar-se em situação física ou psíquica diferenciada, de forma que ela mereça tratamento especial, como é o caso da criança e do adolescente, bem como do idoso, é a chamada condição de vulnerabilidade (RAMOS, 2020, p. 567).

Silva (2012) destaca que a configuração de senilidade é expressiva no grupo dos idosos, levando a maioria das pessoas a confundir as mutações naturais, próprias da senescência, com as anormais ou patológicas, típicas da senilidade. É cediço que a sociedade vê, em regra geral, a velhice como associada à demência. Cria-se o mito de que ser idoso é ser incapaz.

Segundo Braga (2011), como ocorre em outros países, no Brasil os idosos têm grande dificuldade para exercer a sua cidadania, sendo comum a expropriação de autonomia na velhice. Esse exercício da cidadania do idoso depende da criação de condições favoráveis à manutenção de seu poder de decisão, escolha e deliberação. É comum, sob o pretexto de cuidar do bem-estar do seu idoso, de protegê-lo e de poupá-lo, a família alijá-lo das decisões e tirar a sua liberdade de escolha, chegando a decidir o que o idoso deve comer, vestir e como ele deve gastar o seu dinheiro. Assim, a família assume a administração dos bens do idoso e desfaz a sua casa, fazendo o idoso tornar-se um dependente, sem autonomia e que não controla nem mesmo suas próprias finanças.

Ramidoff e Ramidoff (2018) destacam que a pessoa idosa é desrespeitada de diversas maneiras em sua convivencialidade familiar e social como na falta de acessibilidades (arquitetônica, urbanística, digital, cultural, etc), no uso indevido das vagas prioritárias que lhe são destinadas, pelo abandono familiar (afetivo e hospitalar), com a discriminação no mercado de trabalho, com a apropriação patrimonial indevida, com agressões físicas e psicológicas (morais), tratamento cruel e degradante, outras formas de ameaças e violência.

## **5 DA POSITIVAÇÃO DA PROTEÇÃO AO IDOSO NO DIREITO BRASILEIRO**

Segundo Braga (2011), o envelhecimento populacional é uma realidade que exige que se mude a forma como as instituições públicas e privadas enxergam os idosos. Nesse cenário, empregado como técnica social específica, o direito pode motivar esta ou aquela conduta recíproca entre os homens, podendo o direito surgir como resposta a uma necessidade apresentada pelo idoso, mas também ser um mecanismo eficiente de adequação da sociedade, conduzindo-a a reconhecer o idoso como membro socialmente ativo e capaz, autêntico sujeito de direitos.

O comportamento social é norteado pelo conjunto de princípios a que chamamos de ética social. Quando o idoso se encontra excluído socialmente ou se os seus direitos não estão sendo respeitados, a sociedade está norteada por princípios equivocados. E quando o idoso está socialmente excluído, as leis que a sociedade faz promulgar e cumprir acabam por não refletirem as necessidades do idoso, não representando os seus interesses (BRAGA, 2011).

Silva (2012) nos chama a reflexão: o Direito ainda se presta como legitimado à pacificação de conflitos? Ou como fazer para que a aplicação do direito seja conforme prescreve a Constituição?

Ramidoff e Ramidoff (2018) nos lembram que pelo advento da CRFB/88 surgiu o Direito da Pessoa Idosa. Ao regulamentar os arts. 229 e 230 da CRFB/88, o Estatuto estabeleceu os deveres de amparo (proteção integral) das pessoas idosas, seus direitos individuais, de cunho fundamental, assegurando, assim, a participação comunitária do idoso, mediante a adoção de políticas de atendimento e através de medidas de prevenção e de proteção a toda sorte de ameaças e de violência.

### **5.1 NO PLANO CONSTITUCIONAL**

Em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, para salvaguardar o dever do Estado e da sociedade de reduzirem a miséria e a desigualdade, é necessário que os direitos sociais estejam garantidos na Constituição, evitando que mudanças partidário-ideológicas de governo afastem o gozo efetivo dos direitos fundamentais (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.63).



Na Constituição Política do Império do Brasil de 1824 inexistia tutelas específicas para grupos etários, o que se manteve nas Constituições brasileiras de 1891, 1934 e 1937. Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 surgem algumas proteções para o grupo etário dos menores de idade, com a vedação do trabalho aos menores de 14 anos e do trabalho noturno ou em indústrias insalubres aos menores de 18 anos (artigo 157, IX).

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 foram mantidas as proteções trabalhistas aos menores de idade, basicamente, com as mesmas vedações da Constituição anterior (artigo 158, X). Apenas, alterou-se a vedação do trabalho aos menores, que passou dos 14 para os 12 anos, assim, reduzindo o alcance dessa tutela.

Até a Carta Magna de 1988, inexistia qualquer tutela para grupos etários, que não as proteções trabalhistas ao menor. Decorreram 42 anos e três Constituições da positividade das tutelas de proteção ao menor, até vermos as tutelas para o idoso serem positivadas, pela primeira vez, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, onde é possível identificar políticas e princípios de proteção a esse grupo etário (BRASIL, 1988).

A Carta Magna de 1988, que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, trouxe muitos avanços para as diversas classes de vulneráveis (GONÇALVES, 2019).

Conforme Gonçalves (2019), ainda que de forma genérica, o artigo 1º, incisos I e II da CRFB/88, que tratam respectivamente da cidadania e dignidade da pessoa humana, refletem princípios que devem ser dirigidos, também, aos idosos. Cidadania no sentido de conferir ao idoso o direito de interagir com a sociedade, compreendendo a sua realidade e podendo atuar sobre ela; dignidade no sentido de proporcionar o gozo e respeito de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.

Tamanha a importância dada pela CRFB/88 ao cidadão, com especial proteção a determinados grupos etários, que ela trouxe um capítulo específico para esses grupos: “Capítulo VII - Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso”. Contudo, reservou à tutela do idoso, tão somente, dois artigos do capítulo (BRASIL, 1988).

O artigo 229 da CFRB/88 impõe o dever recíproco de assistência dos pais quanto aos filhos menores e destes com seus pais na velhice. Adicionalmente o artigo 230 da CFRB/88 impõe a família, a sociedade e ao Estado o dever de proteção ao idoso (BRASIL, 1988).

Há de se ressaltar que a CFRB/88 desonera o maior de 70 anos da obrigatoriedade de votar, conforme o artigo 14, § 1º, inciso II, alínea “b” e confere a gratuidade nos transportes coletivos aos maiores de 65 anos, conforme artigo 230, § 2º (BRASIL, 1988).

Com a CRFB/1988 surge a Assistência Social, como institucionalidade de proteção ao idoso, destacando-se como importante gerador de melhoria das condições de vida desse grupo etário. Pela CRFB/1988, a Assistência Social pautou-se pelo paradigma da cidadania ampliada, focada nas famílias e pessoas social e economicamente vulneráveis, particularmente, crianças, idosos, portadores de deficiência. A Assistência Social passou a funcionar como política concretizadora de direitos sociais básicos desses grupos de vulneráveis (PEREIRA-PEREIRA, 2002).

Assim, a CRFB/1988 garantiu especial proteção da Assistência Social ao cidadão na velhice, conforme artigo 203, inciso I. Além de, mesmo para aquele idoso que não contribuiu para a Previdência Social, mas que comprove não possuir meios de subsistência própria, garante um benefício mensal de um salário mínimo, conforme inciso V do mesmo dispositivo (BRASIL, 1988).

## **5.2 NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL**

Com a elevação da Assistência Social à condição de política pública, por determinação da CRFB/1988, junto com a Previdência Social e a Saúde, formando o tripé da Seguridade Social (artigo 194, Caput CFRB/88), em 1993, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742/1993).

A LOAS, no inciso I do artigo 2, determina que a Assistência Social tem, entre os seus objetivos, a proteção à velhice. E no inciso V do mesmo artigo, em alinhamento com o artigo 203, V da CFRB/88, a LOAS normatiza a garantia do benefício de um salário mínimo ao idoso que não possa prover a própria manutenção ou tê-la provida pela família (BRASIL, 1993).

Inicialmente, o benefício mensal da LOAS era garantido aos maiores de 70 anos, que preenchessem os requisitos de hipossuficiência (artigo 20, caput). Em 1994 a idade foi reduzida para 60 anos (Decreto 1.330/1994); em 1995 foi aumentada para 70 anos (Decreto 1.744/1995); em 2007 foi reduzida para 65 anos (Decreto 6.214/2007), o que ainda permanece vigente (BRASIL, 2007).

Lei 8.080/1990, que dispõe da promoção, proteção e recuperação da saúde, além da organização e funcionamento do Sistema Único de Saúde – SUS, não traz qualquer tratamento diferenciado para atendimento ou melhoria da qualidade da saúde dos idosos (BRASIL, 1990).

A Lei 10.216/2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e sobre o modelo assistencial em saúde mental, em seu artigo 1, veda a discriminação das pessoas acometidas por transtorno mental em razão, dentre outros fatores, da sua idade (BRASIL, 2001).

Somente em 2003, com o advento do Estatuto do Idoso, que dispõe de um capítulo específico para a tutela do direito do idoso à saúde (Título II, Capítulo IV), é que foi positivada a garantia de atenção às doenças que afetam preferencialmente os idosos (artigo 15) (BRASIL, 2003).

### **5.3 LEIS ESPECÍFICAS PARA OS IDOSOS**

O Estado se preocupou em criar a Consolidação das Leis de Assistência e Proteção a Menores em 1927 (Decreto 17.943-A/1927); criou o Instituto Sete de Setembro em 1932 (Decreto 21.518/1932) e o reestruturou com mais atribuições em 1939 (Decreto-Lei 1.797/1939); criou o Serviço de Assistência a Menores em 1941 (Decreto-Lei 3.799/1941); criou a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor em 1964 (Lei 4.513/1964); cuidou da Legitimidade Adotiva em 1965 (Lei 4.655/1965); normatizou as Medidas Socio Educativas Aplicáveis ao Menor Infrator em 1967 (Lei 5.258/1967); criou o Código dos Menores de 1979 (Lei 6.697/1979); criou o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (Lei 8.069/1990). E se esqueceu do idoso!

A Lei 8.842/94 criou a Política Nacional do Idoso – PNI, que busca, entre outros direitos, garantir a autonomia, a integração e a efetiva participação do idoso na sociedade, conferindo-lhe cidadania. Contudo, esta lei não se mostrou suficiente para combater a discriminação, o preconceito e outras condutas criminosas em face do idoso, além de não tipificar o crime de abandono do idoso por seus parentes (GONÇALVES, 2019).

## **DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Conforme Gonçalves (2019), diante desse vácuo legislativo e com o crescente envelhecimento da população brasileira, em 2003 foi sancionado o Estatuto do Idoso, com relevante caráter protetivo dos direitos fundamentais do idoso.

O artigo 3º do Estatuto impõe, textualmente, que a efetividade dos direitos do idoso são de responsabilidade da: “família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público”, estando alinhado com o que já se encontrava no artigo 3, I da PNI, que pouco diferia do texto encontrado no artigo 230 da CFRB/88 (BRASIL, 1988).

O artigo 8º do Estatuto traz o envelhecimento como um direito personalíssimo e garante a sua proteção como um direito social. Em seu título IV, o Estatuto implementa um rol de crimes em espécie, além dos já previstos em outros diplomas legais, assim ampliando a tutela penal ao idoso (BRASIL, 2003).

No título IV do Estatuto, o legislador tratou das políticas de atendimento ao idoso, com articulação de entidades governamentais e não governamentais, no âmbito dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), no Capítulo I, dispondo das linhas de ações dessa política de atendimento. Neste capítulo, confirma-se a necessidade de obediência às normas emanadas do órgão competente da PNI pelas entidades de atendimento aos idosos (GONÇALVES, 2019).

O Estatuto estabeleceu um conjunto de direitos fundamentais, garantias e efetividade desses direitos, onde podem ser destacados: o atendimento preferencial em órgãos que prestem serviços à comunidade; garantia de acesso à assistência social e à saúde; estímulo às empresas privadas de contratação de idoso; transporte coletivo gratuito para os maiores de 65 anos de idade; prioridade na tramitação dos processos judiciais e administrativos; vedação à discriminação ao idoso de planos de saúde pela cobrança de valores mais elevados em razão da idade; atendimento preferencial no Sistema Único de Saúde (SUS); disposição legislativa obrigatória de toda pessoa comunicar às autoridades competentes qualquer violação que o idoso vier a sofrer; prioridade nos programas habitacionais, reservando-lhes 3% das unidades (BRASIL, 2003).

A Lei 8.842/94, que criou a PNI, criou também o Conselho Nacional do Idoso, contudo, todo o capítulo que tratava do Conselho (Capítulo V) foi vetado, esvaziando a sua implementação (BRASIL, 1994).

Somente em 1996, por meio do Decreto 1.948/1996, houve a reformulação da PNI, tornando a coordenação das ações da PNI de responsabilidade do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Por meio do Decreto 4.227/2002, criou-se o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, dentro da estrutura básica do Ministério da Justiça, o qual competia a supervisão e avaliação, o aperfeiçoamento legislativo da PNI, acompanhando a implementação da PNI nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com o Decreto 5.109/2004 o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso passou para a estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e teve suas atribuições reformuladas.

A Lei 12.213/2010 criou o Fundo Nacional do Idoso, prevendo a dedução do Imposto de Renda Pessoa Física e Pessoa Jurídica das doações feitas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso.

O FNI visa financiar os programas e as ações relativas ao idoso, para assegurar os seus direitos sociais e promover a sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade (artigo 1).

Inicialmente, a gestão do FNI ficou a cargo do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, a quem incumbia fixar os critérios para a sua utilização (artigo 4).

O Decreto 9.893/2019 criou o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, responsável pela supervisão, acompanhamento, fiscalização e avaliação da PNI; por zelar pelo cumprimento dos direitos do idoso definidos pelo Estatuto do Idoso; por gerir o Fundo Nacional do Idoso, fixando os critérios da sua utilização.

#### **5.4 NO ÂMBITO CÍVEL**

A Consolidação das Leis Civis de 1858 (Decreto 2318/1858), de autoria de Teixeira de Freitas, continha positivada uma única proteção para o idoso, que era a possibilidade de o maior de 70 anos escusar-se da obrigação de ser tutor de um incapaz (artigo 263, § 6º). Nas notas de remissão, o autor informa que essa escusa de tutela foi incorporada do Livro 4º, Título 104, § 3º da Ordenações Filipinas (BRASIL, 1858).

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

O primeiro Código Civil Brasileiro – CC (Lei 3.071/1916), também conhecido como Código Beviláqua, manteve a escusa da obrigação de tutela do incapaz, com modificação na idade, que passou de 70 para 60 anos (artigo 414, II), assim, estendendo essa proteção a um maior número de idosos (BRASIL, 1916).

Além disso, o CC/1916 implementou uma nova tutela do idoso, pelo regime obrigatório de separação de bens no casamento do homem maior de 60 anos e da mulher maior de 50 anos (artigo 258, II), tutela que visa proteger o idoso do casamento por interesse patrimonial (BRASIL, 1916).

Também no CC/1916 se reformou o dever de prestação de alimentos, definindo a obrigação recíproca entre pais e filhos, subsidiária a todos os ascendentes (artigo 397), na falta desses, ficando obrigados os irmãos (artigo 398). Nesse primeiro momento, a obrigação de alimentos sendo intransmissível aos herdeiros (artigo 402) (BRASIL, 1916).

O Código Civil de 2002 (Lei 10.406/2002) quase não inovou na questão da proteção do idoso. Manteve a permissão de escusa da obrigação de tutela (artigo 1.736, II), contudo, retornando a permissão ao maior de 70 anos, como inicialmente previsto nas Ordenações Filipinas, assim, reduzindo essa proteção para um menor número de idosos (BRASIL, 2002).

O CC/2002 também manteve o regime obrigatório de separação de bens, contudo igualando a proteção dos homens e mulheres, com a obrigação sendo aplicada ao maior de 60 anos, independente do sexo (artigo 1.641, II) (BRASIL, 2002).

Também foi mantido no CC/2002 o dever de prestar alimentos trazido no CC/1916, que permaneceu recíproco entre pais e filhos, sendo subsidiário aos ascendentes (artigo 1.696), na falta deles atingindo aos irmãos (artigo 1.697). Contudo, a obrigação foi aprimorada, passando a ser solidária na proporção dos recursos dos obrigados (artigo 1.698) e transmissível aos herdeiros do obrigado (artigo 1.700), assim, buscando a sua maior efetividade (BRASIL, 2002).

Com advento da Lei 12.344/2010, que tratou somente deste assunto, alterou-se a idade de 60 para 70 anos na compulsoriedade do regime de casamento, modificando o artigo 1.641, II do CC/2002 (BRASIL, 2010).

### **5.5 NO ÂMBITO CRIMINAL**

No Código Criminal Imperial de 1830 (Lei de 16 de dezembro de 1830) e no Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890 (Decreto 847/1890), a única proteção a grupos etários era em relação aos menores de idade, que gozavam de uma condenação diferenciada dos demais cidadãos, aplicada ao menor que cometesse crime considerado grave e fosse considerado perigoso, sendo maior de 14 anos e menor de 17 anos, receberia uma condenação calculada por meio da pena de cumplicidade. Inexistia qualquer proteção a outros grupos etários nesses dois códigos (BRASIL, 1890).

O grupo etário dos menores mereceu uma tutela específica do Estado, a ponto de se criar a Consolidação das Leis de Assistência e Proteção a Menores de 1927 (Decreto 17.943-A/1927), código que implementou tipos penais em defesa do menor, além de manter a condenação diferenciada para o menor, por meio da pena de cumplicidade, que passou a ser aplicada ao maior de 16 anos e menor de 18 anos (artigo 71). Naquele momento, o grupo etário dos idosos permaneceu sem atenção da legislação criminal (BRASIL, 1927).

A Consolidação das Leis Penais de 1932 (Decreto 22.213/1932), de autoria de Vicente Piragibe, manteve a proteção aos menores, inexistindo, ainda, qualquer proteção ao idoso (BRASIL, 1932).

A tutela para os idosos foi positivada no Código Penal Brasileiro – CP (Decreto Lei 2.848/1940), onde é possível identificar, originalmente, uma tutela penal do idoso tímida, a qual dispunha de uma exceção à regra de vedação de suspensão condicional para a pena de reclusão, admitindo-a aos agentes maiores de 70 anos (antigo artigo 30, § 3º), além disso, para esses agentes, a idade era uma causa atenuante (antigo artigo 48, I); também lhes sendo concedida a redução do prazo prescricional pela metade (artigo 115 caput) (BRASIL, 1940).

Com o advento da Lei 7.209/1984, alterou-se no CP a causa atenuante e a redução do prazo prescricional, que passaram a considerar a idade do agente na data da sentença e não mais na data do fato, assim, estendendo essas duas tutelas a um maior número de agentes (respectivamente, atuais artigos 65, I e 115 caput) (BRASIL, 1984).

Também na Lei 7.209/1984, alterou-se no CP a suspensão condicional para a pena de reclusão, que no caso dos agentes maiores de 70 anos, passou a admitir a sua adoção

para as penas até quatro anos e não somente para as penas até dois anos, estendendo essa tutela a um maior número de agentes (atual artigo 77, § 2º) (BRASIL, 1984).

Essas três tutelas iniciais visam proteger o bem da vida entendido como a integridade física e psíquica do idoso, implementando formas de mitigar o encarceramento da população de idade mais avançada.

Com o Estatuto em 2003, que, em seu artigo 4, trouxe a vedação à negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão do idoso, reforçando que será punido qualquer atentado aos direitos do idoso, seja por ação ou omissão, gerou-se a necessidade de criar novos tipos penais, os quais foram positivados no próprio Estatuto, que conta com um título específico para a tutela penal desse grupo etário (Título VI - Dos Crimes) (BRASIL, 2003).

Com o Estatuto, a proteção ao idoso foi elevada à categoria de bem jurídico a ser tutelado, assim, ocorreu a maior positivação de tutelas penais em favor do idoso do Código Penal Brasileiro. Foram dez artigos do CP impactados pelo Estatuto (BRASIL, 2003). Em busca de aumento da proteção ao idoso, ocorreu a inclusão de uma circunstância agravante no CP, para quando o ofendido for maior de 60 anos (artigo 61, II, "h"), além de tornar-se causa de aumento de pena nos crimes de abandono de incapaz na forma do artigo 133, § 3º, III; do homicídio doloso na forma do artigo 121, § 4; da calúnia e difamação na forma do artigo 141, IV (BRASIL, 2003).

Com o mesmo objetivo de conferir pena mais gravosa no crime contra o idoso, ocorreu a inclusão do ofendido maior de 60 anos nos crimes qualificados da injúria racial na forma do artigo 140, § 3 e da extorsão mediante sequestro, conforme a Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/1990), na forma do artigo 159, § 1 do CP (BRASIL, 2003).

Também pelo Estatuto, se implementou a excludente do artigo 183, III, para que nos crimes contra o patrimônio (Título II do CP), não se apliquem as regras gerais de isenção de pena quando o agente for cônjuge ou ascendente / descendente do ofendido (artigo 181) e nem de condicionamento a representação do ofendido (artigo 182) (BRASIL, 2003). Por fim, o fato do ofendido ser maior de 60 anos foi incluído como um dos requisitos da incidência do tipo penal do abandono material do artigo 244, não sendo mais necessário que o ascendente esteja na condição de inválido para a sua incidência (BRASIL, 2003).



## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

O grupo etário do idoso, por tantos anos esquecido no direito penal, ao tornar-se possuidor de direitos especiais positivados no Estatuto, com o avançar do tempo, continuou sendo objeto de tutelas específicas no CP.

Posteriormente, o CP sofreu alterações por leis esparsas no tempo:

- A) Com a Lei 11.106/2005, houve a inclusão do ofendido maior de 60 anos como um dos requisitos de incidência do tipo penal de sequestro e cárcere privado, na forma qualificada do artigo 148, § 1, I (BRASIL, 2005);
- B) Com a Lei 13.228/2015, houve a inclusão de uma nova causa de aumento de pena no crime de estelionato, para quando este é praticado contra pessoa idosa (artigo 171, § 4) (BRASIL, 2015);
- C) Com a Lei 13.771/2018, houve a inclusão do ofendido maior de 60 anos como um dos requisitos de incidência da causa de aumento de pena no crime de feminicídio, na forma do artigo 121, § 7, II (BRASIL, 2018);
- D) Com a Lei 13.964/2019, houve a inclusão do ofendido maior de 70 anos como um dos requisitos de incidência da não aplicação da regra geral de condicionante a representação do ofendido no crime de estelionato (artigo 171, § 5, IV) (BRASIL, 2019).

Destaca-se na tutela do idoso insculpida no CP que:

- A) as normas que visam o desencarceramento da população idosa são aplicadas aos maiores de 70 anos (artigos 65, I; 77, § 2º; 115, Caput);
- B) as tutelas que buscam a proteção do idoso, seja pelo agravamento da pena do agente, seja pela exceção de regras de condicionamento de representação do ofendido, são aplicadas aos casos em que o ofendido é maior de 60 anos (artigos 61, II, "h"; 121, § 4; 121, § 7, II; 133, § 3, III; 140, § 3; 141, IV; 148, § 1o, I; 159, § 1; 171, § 4; 181, Caput; 182, Caput; 183, III; 244), exceto no caso de não condicionante da representação do ofendido para a ação do crime de estelionato, que se aplica ao ofendido maior de 70 anos (artigo 171, § 5, IV).

### **5.6 NO ÂMBITO PROCESSUAL**

No âmbito do processo civil, a Consolidação das Leis do Processo Civil de 1876, de autoria de Conselheiro Antônio Joaquim Ribas, não trazia uma tutela diferenciada para nenhum grupo etário. O Código de Processo Civil – CPC de 1939 (Decreto-Lei 1.608/1939) e o de 1973 (Lei 5.869/1973), mantiveram a Lei processual sem qualquer tratamento diferenciado aos grupos etários (BRASIL, 1973).

Com o advento da Lei 10.173/2001, houve a modificação do CPC/1973, para implementar a prioridade de tramitação processual nas causas em que a parte ou interveniente seja maior de 65 anos (artigo 1.211-A), benefício que ficava mantido em caso de sucessão processual por: “cônjuge supérstite, companheiro ou companheira, com união estável” maior de 65 anos (artigo 1.211-C) (BRASIL, 2001).

O CPC/2015 (Lei 13.105/2015) manteve a prioridade de tramitação processual para o idoso, alterando o benefício para contemplar as causas: “em que figure como parte ou interessado” maior de 60 anos (artigo 1.048, I), assim, estendendo o alcance da tutela a mais cidadãos idosos (BRASIL, 2015).

No âmbito do processo penal, a Consolidação do Processo Criminal do Império do Brasil de 1832, de autoria de Tristão de Alencar Araripe, trazia uma tutela diferenciada para grupos etários em dois casos, ambos para proteção dos menores. Independente da parte interpor apelação, era dever do juiz apelar (apelação necessária), quando da condenação de menor de 14 anos (artigo 627, § 1º, 1º), além disso, havia a determinação de que, durante o procedimento de qualificação do réu, se este fosse menor de 21 anos, o juiz lhe designaria um curador para a sua defesa (Livro: Formulário, Capítulo III - Modelo dos Atos da Formação da Culpa, Artigo 5 - Inquirição de Testemunhas, § 12º) (BRASIL, 1832).

O Código de Processo Penal – CPP (Decreto-Lei 3.689/1941) descontinuou as tutelas de proteção ao menor existentes, tendo em vista as mudanças introduzidas no ordenamento pela Consolidação das Leis de Assistência e Proteção a Menores de 1927, assim, a Lei processual penal ficou sem qualquer tratamento diferenciado para os grupos etários (BRASIL, 1941).

Com o advento da Lei 11.689/2008, o CPP foi alterado para excluir os cidadãos maiores de 70 anos do serviço do júri (artigo 437, IX) (BRASIL, 2008).

Com o advento da Lei 12.403/2011 o CPP sofreu nova alteração, dessa vez, para implementar o direito de o agente maior de 80 anos ter a prisão preventiva substituída pela prisão domiciliar (artigo 318, I) (BRASIL, 2011).

### **5.7 NO ÂMBITO TRIBUTÁRIO**

A Lei 7.713/1988, em seu artigo 6º, XV, trouxe o benefício de isenção de parcela dos rendimentos recebidos pelo maior de 65 anos, quando o rendimento for proveniente de aposentadoria, pensão, passagem para a reserva ou reforma (BRASIL, 1988).

### **5.8 NO ÂMBITO TRABALHISTA**

Na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto Lei 5.452/1943) o menor recebeu um extenso capítulo para a tutelar a sua proteção (Capítulo IV - Da Proteção do Trabalho do Menor), já o idoso não foi contemplado com qualquer garantia, nem mesmo a vedação ao trabalho insalubre ou perigoso (BRASIL, 1943).

Com o advento do Decreto-Lei 9.797/1946, que dispõe sobre a Justiça do Trabalho, determinou-se o limite de 45 anos para o ingresso no cargo de juiz do trabalho substituto, criando-se verdadeira norma discriminatória. E o Decreto-Lei 229/1967 manteve a limitação de 45 anos para ingresso no cargo de juiz do trabalho substituto (BRASIL, 1967).

Tal discriminação foi considerada não recepcionada pela CRFB/1988, inclusive, sendo criada a Súmula 683 STF que determina que, para fins de inscrição em concurso público, só é legítimo a limitação de idade, quando esta se justificar pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido (BRASIL, 2003).

Com o advento da Lei 9.029/1995, em sintonia com a vedação de discriminação do artigo 7, XXX da CFRB/1988, houve a vedação da discriminação para efeitos de admissão ou de permanência da relação de trabalho, por conta da idade, entre outros fatores (artigo 1) (BRASIL, 1995).

Pela Lei 9.029/1995, em caso de dispensa discriminatória por idade, o empregado fará jus à reparação pelo dano moral (artigo 4, Caput), ainda, podendo optar por ter a reintegração do trabalho mais o pagamento integral do período de afastamento, corrigidas

monetariamente e com juros (artigo 4, I) ou por não ser reintegrado ao trabalho, em compensação, recebendo o valor em dobro (artigo 4, II) (BRASIL, 1995).

Em relação as Normas Regulamentadoras (NR's) que preveem um conjunto de requisitos e procedimentos relativos à segurança e medicina do trabalho, com o advento da Norma Regulamentadora 15 em 06/07/1978, criou-se a proteção para o menor de 18 anos, sendo vedado o seu trabalho em local com exposição à poeira de asbesto (anexo N° 11, 2), proteção que até hoje não se estendeu ao idoso (BRASIL, 1978).

Por meio da Portaria 05/1983 do Secretário de Segurança e Medicina do Trabalho – SSMT, regulamentou-se o trabalho sob pressões hiperbáricas, este sendo vedado aos menores de 18 anos e aos maiores de 45 anos (Anexo VI, 1.3.6, "a"), sendo essa a primeira tutela de proteção por idade avançada (BRASIL, 1983).

Com o advento da Norma Regulamentadora 31 (Portaria 86/2005 do Ministério de Estado do Trabalho e Emprego - MTE), regulamentou-se o trabalho com agrotóxicos, este sendo vedado aos menores de 18 anos e aos maiores de 60 anos (Anexo I, 31.8.3) (BRASIL, 2005).

Há que se atentar que a reforma da previdência (EC 103/2019) alterou o sistema previdenciário do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS), implementando a idade mínima para aposentadoria, e aumentando o tempo mínimo de contribuição (BRASIL, 2019).

No RGPS a regra geral de aposentadoria passou a exigir a idade mínima de 62 anos para as mulheres, com 15 anos de contribuição e 65 anos para homens, com 20 anos de contribuição. Contudo, o valor do benefício previdenciário fica limitado a 60%, para aquele que atingir a idade e o tempo de contribuição mínimos para aposentadoria, sendo necessário acrescer um ano de contribuição além do mínimo, para acrescer dois pontos percentuais ao valor do benefício (BRASIL, 2019).

Na prática, para ter direito a 100% do benefício, é necessário ter a idade mínima de 62 anos com 35 anos de contribuição para as mulheres e idade mínima de 65 anos com 40 anos de contribuição para os homens. Ocorre que a EC/103 também alterou a forma de cálculo do benefício, que passa a ser a média de todas as contribuições, não mais descartando do cálculo as 20% menores contribuições (BRASIL, 2019).

Essa mudança do cálculo tende a retardar o pedido de aposentadoria pelo trabalhador, pois, em regra, as pessoas recebem menos no início da vida profissional, somente depois de alguns anos tendo sua remuneração elevada. Assim, será necessário acumular mais contribuições do final da vida laboral, para compensar aquelas do início, caso contrário, o trabalhador passa para a aposentadoria recebendo um benefício previdenciário muito inferior ao valor do rendimento recebido no período laboral.

Durante o debate sobre a aprovação do relatório da Medida Provisória do Programa Verde e Amarelo (MP 905/2019), que acabou não sendo convertida em lei, foi sugerido no Senado a extensão da nova modalidade de contratação, originalmente focada em jovens de 18 a 29 anos, para incluir nessa nova modalidade as pessoas com mais de 55 anos que estivessem sem vínculo formal de trabalho há mais de 12 meses. Com a não conversão da MP em lei, deu-se frustrada a possibilidade de implementar no ordenamento essa importante tutela ao idoso (BRASIL, 2019).

## **6 DA EFETIVIDADE DOS DIREITOS DOS IDOSOS**

Segundo entendem Ramidoff e Ramidoff (2018, p.14), as pessoas idosas não necessitam tanto da "bondade dos bons", quanto, na verdade, do profundo, sério e sincero respeito aos seus direitos individuais e às suas garantias fundamentais. E os autores complementam afirmando que, os programas estatais e sociais têm pouca adesão em função mesmo da pouca mobilização de opinião pública(da) e do senso comum (técnico) em prol da emancipação subjetiva da pessoa idosa, enquanto sujeito de Direito.

Toda essa questão de direitos relacionados aos idosos reflete diretamente em políticas sociais e torna urgente a participação do Estado na tarefa de garantir a cidadania e a dignidade para esse grupo. Embora haja dificuldades em relação à efetividade, há uma estrutura formada para essa concretização (FERREIRA; TEIXEIRA, 2014, p.165).

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa – CNDPI, é um órgão colegiado e vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos, que tem como objetivo elaborar diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional do Idoso (GOVERNO FEDERAL, 2020).

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Conforme Ramos (2020, p. 398), o CNDPI deve apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos do idoso, com a indicação das medidas a serem adotadas nas hipóteses de violação desses direitos, realizar pesquisas e estudos sobre a situação do idoso no Brasil, manifestar-se sobre as questões demandadas pelo secretário nacional nesse sentido, acompanhar e avaliar a expedição de orientações sobre a aplicação do Estatuto do Idoso e demais atos normativos relacionados aos idosos. No âmbito econômico deve também gerir o Fundo Nacional do Idoso.

A quinta conferência do CNDPI, realizada em 2019, teve como tema “Os Desafios de Envelhecer no Século XXI e o Papel das Políticas Públicas” e trouxe espaços democráticos de reflexão em torno de propostas que apontam diretrizes para as várias políticas setoriais, como uma forma de demonstração da real preocupação sobre a proteção efetiva dos direitos dos idosos (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Outra importante estrutura de implementação de política social é a Secretaria Federal de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa que tem o objetivo de coordenar, propor e manter ações que aperfeiçoem a Política Nacional do Idoso, além de acompanhar as medidas para a promoção, garantia e defesa dos direitos da pessoa idosa. A Secretaria deverá, também, gerir acordos e outros instrumentos na área de promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa além de articular, com órgãos governamentais e não governamentais, as ações para a implementação da Política Nacional do Idoso (RAMOS, 2020, p. 393).

Todas as ações, iniciativas e políticas direcionadas à população idosa, resguardadas as suas limitações, são imperativas. No entanto, muitos são os desafios de se concretizar tais direitos e de consolidar políticas sociais, uma vez que o capitalismo reorganiza as funções do aparelho estatal com intenção de reduzir sua responsabilização com o atendimento das questões sociais (FERREIRA; TEIXEIRA, 2014, p.171).

Do ponto de vista normativo, os direitos da pessoa idosa no Brasil avançaram bastante, entretanto, o maior desafio hoje é a garantia desses direitos pelo poder público e pela sociedade em geral. Essas garantias não se expressam em ações efetivas, pois cabe ao Poder Público, prioritariamente gerir os fundos públicos e executar ações políticas e sociais além de fiscalizar, tendo em vista que os direitos e garantias desses idosos são desrespeitados. Em conjunto com a fiscalização, também é preciso apresentar programas

de esclarecimento à população idosa, para que continue buscando junto ao poder público a efetividade dos seus direitos normatizados e a sua integração na sociedade como sujeitos de direitos (FERREIRA; TEIXEIRA, 2014, p. 160).

O Estatuto da Pessoa Idosa foi promulgado na data de 01/10/2003, com tantos anos de vigência, validade (formal e material), e eficácia jurídica, lamentavelmente, ainda tem pouca eficácia social. E passados cerca de 30 anos do advento da CRFB/88, não só o Direito da Pessoa Idosa ainda não se constituiu como uma disciplina autônoma e curricular nos Cursos de Graduação, mas sequer é difundido através da mobilização da opinião pública(da) e do senso comum técnico (RAMIDOFF; RAMIDOFF, 2018).

Quando as ações e fiscalização do poder executivo não são suficientes, ou quando o legislativo estadual ou local viola as leis que apoiam os idosos, o judiciário é acionado. No REsp 1.543.465-RS, julgado em dezembro de 2018, o Superior Tribunal de Justiça – STJ foi chamado para decidir se a gratuidade do transporte coletivo que determina a CRFB/88 (artigo 230 § 2º) e o Estatuto do Idoso (artigo 40, I) incluem ou não a tarifa de pedágio.

Nessa oportunidade, por unanimidade, o STJ confirmou que a atenção especial dada pelo constituinte originário ao transporte dos idosos de baixa renda, tem o condão de amparar esses idosos e assegurar sua participação na comunidade conferindo-lhe dignidade, decidindo pela gratuidade da passagem combinada com a isenção da tarifa de pedágio para esses idosos (REsp 1.543.465, 1.ª T., STJ, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 13.12.2018, DJe de 04.02.2019, fl. 1 do acórdão).

### **6.1 OS IDOSOS NA EDUCAÇÃO**

Em relação a educação, o PNAD contínua de 2019 apresentou o número de quase 6 milhões de analfabetos no Brasil, no grupo etário dos idosos (60 anos ou mais), o que equivalia a uma taxa de 18,0% de analfabetismo nesse grupo etário.

Comparando-se a variação do indicador entre os anos de 2016 a 2019, a taxa de analfabetismo para o grupo etário dos idosos, apresenta queda, contudo, essa queda torna-se menos expressiva com o passar dos anos.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

*Taxa de Analfabetismo (%)*

15 anos ou mais	7,2	6,9	6,8	6,6
25 anos ou mais	8,8	8,5	8,2	7,9
40 anos ou mais	12,3	11,8	11,5	11,1
60 anos ou mais de idade	20,4	19,2	18,6	18,0
	■ 2016	■ 2017	■ 2018	■ 2019

*Fonte: IBGE – PNAD Contínua – Educação 2019 (2020)*

Ao incluir, gradualmente, os grupos etários mais novos, foi observada queda na taxa de analfabetismo, no ano de 2019: 11,1% entre as pessoas com 40 anos ou mais, 7,9% entre aquelas com 25 anos ou mais e 6,6% entre a população de 15 anos ou mais. Assim, indicando que o analfabetismo vem caindo com o passar dos anos, contudo, havendo um contingente de analfabetismo concentrado nos grupos de idade mais avançada.

### 6.2 OS IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO

O constituinte originário vedou as discriminações nas relações de trabalho, conforme artigo 7, XXX da CRFB/88. E a Lei 9.029/1995, em seu artigo 1, reforça o comando, prevendo penalidade econômica ao empregador que infringir a norma. O Estatuto do Idoso também trouxe expressa previsão contra condutas discriminatórias ao idoso nas relações de trabalho, conforme o seu artigo 27, caput (BRASIL, 2003).

Embora o ordenamento expressamente proíba tal conduta, é comum encontrar anúncios em classificados com ofertas de emprego, onde as empresas limitam a idade, ignorando às garantias constitucionais contra essa prática, e as potencialidades do idoso.

Conforme Silva (2005, p. 220), a idade é um motivo de discriminação no Brasil. As empresas costumam negar emprego às pessoas mais idosas e quando oferecem essa possibilidade costumam pagar menores salários que aos demais trabalhadores.

Pesquisa realizada pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), em parceria com a Aging Free Fair, entre fevereiro e março de 2018, com o apoio da Associação Brasileira de Recursos Humanos



(ABRH) e da Brasilprev, tendo a participação de 140 empresas, das quais: 72,14% são empresas brasileiras e 27,86% estrangeiras; 22,14% são empresas de capital aberto e 77,86% de capital fechado; 49% delas possuem receita bruta anual de até 99 milhões de reais, verificou-se:

1. As principais barreiras enxergadas para ter profissionais mais velhos compondo as equipes são: a) dificuldade em lidar com as novas tecnologias (62,14%); b) falta de flexibilidade e adaptação às mudanças ocorridas na empresa (48,57%); c) dificuldades de reconhecimento da liderança quando os mais velhos são liderados pelos mais novos (45%) (TONELLI et al., 2018).
2. Já os principais benefícios enxergados são: a) experiência profissional com relação aos conhecimentos técnicos adquiridos ao longo da carreira (70%); b) comprometimento e senso de responsabilidade demonstrados pelos profissionais mais velhos (54,29%); c) diversidade de ideias e pontos de vistas dentro das equipes, enriquecendo abordagens de trabalho ou formas de resolução de problemas (49,29%) (TONELLI et al., 2018).

Conforme ficou claro na análise da positivação de tutelas ao idoso no âmbito trabalhista, com fins de não agravar a discriminação desse grupo etário, o legislador evita criar garantias diferenciadas, custos extras ao empregador, ou barreiras do exercício do idoso em qualquer posto de trabalho, assim, buscando garantir a inclusão e a manutenção do idoso no mercado de trabalho.

Apesar do debate promovido no Senado quando da aprovação do relatório da Medida Provisória do Programa Verde e Amarelo (MP 905/2019), como citado anteriormente, esta não foi votada, portanto, não se inserindo o idoso em uma modalidade diferenciada, com fins de inclusão desse grupo no mercado de trabalho.

A inclusão e manutenção do idoso no mercado de trabalho é medida necessária, principalmente após a Emenda Constitucional 103/2019, conhecida como Reforma da Previdência, já que esta, conforme citado acima, impôs novas regras de idade mínima para aposentadoria aos segurados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), onde se encontram a maioria dos trabalhadores.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibiliza para sociedade, desde 2012, um conjunto de indicadores com periodicidade trimestral resultante da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua.

De acordo com o IBGE, a população brasileira pode ser segmentada, em relação ao mercado de trabalho, da seguinte forma:

1. pessoas abaixo da idade de trabalhar: abaixo de 14 anos; e
2. pessoas em idade de trabalho: a partir de 14 anos; que se subdivide em:
  - 2.1 pessoas fora da força de trabalho: não trabalha e não busca ocupação;
  - 2.2 pessoas dentro da força de trabalho; que se subdivide em:
    - 2.2.1 pessoas ocupadas: trabalha de maneira formal ou informal;
    - 2.2.2 pessoas desocupadas: não trabalha, mas busca ocupação; (IBGE, 2020).

Assim, a força de trabalho é definida pela soma das pessoas ocupadas mais as pessoas desocupadas, grupos que são mutuamente excludentes. É importante ressaltar que o recebimento de algum benefício de programas sociais, como por exemplo: bolsa família, benefício de prestação continuada (LOAS-BPC), seguro desemprego, etc., não tem correlação direta com a ocupação ou desocupação (IBGE, 2020).

Para análise, consideramos a taxa do grupo de idosos ocupados (60 anos ou mais, que trabalha de maneira formal ou informal), em relação ao grupo de idosos que integram a força de trabalho (60 anos ou mais, que trabalha ou que está em busca de ocupação). E, também, consideramos a taxa do grupo de NÃO idosos ocupados (entre 14 e 59 anos, que trabalha de maneira formal ou informal), em relação ao grupo de NÃO idosos que integram a força de trabalho (entre 14 e 59 anos, que trabalha ou que está em busca de ocupação).

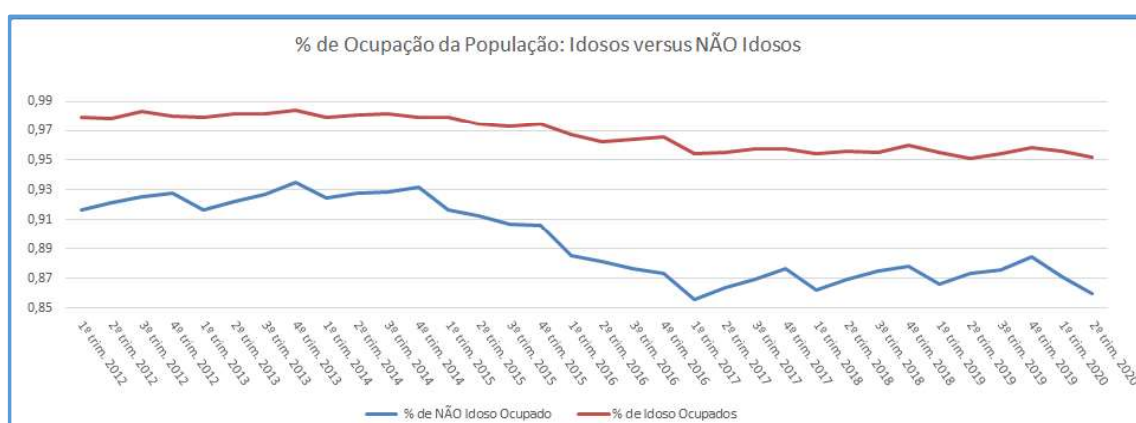
Conforme dados derivados daqueles disponibilizados nas tabelas do PNAD 2020, no primeiro trimestre de 2012 observa-se que a taxa de não idosos ocupados era de 91,69% enquanto a de idosos era de 97,95%. No segundo trimestre de 2020, já em meio a pandemia, a taxa de não idosos ocupados caiu para 85,97% enquanto a de idosos caiu para 95,23%.

Portanto, observa-se que:

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

1. a taxa de ocupação entre os idosos (acima de 60 anos), mesmo em situações adversas, como é o caso da pandemia do COVID-19, se mantém visivelmente maior do que a do grupo de não idosos (entre 14 e 59 anos);
2. conforme gráfico em linhas abaixo, a variabilidade dessa taxa de ocupação é maior no grupo de não idosos, verificando-se maior estabilidade na taxa de ocupação do grupo de idosos.



Fonte: os autores (2020)

A hipótese é que o grupo etário dos idosos, grupo onde há maior concentração de analfabetos e sobre este grupo havendo discriminação no mercado de trabalho com a oferta de postos de trabalho de menor remuneração, sofre menor variação da taxa de ocupação por ser um grupo de trabalhadores que aceita, com maior facilidade, mudanças no trabalho exercido, não faça grandes exigências com relação as condições laborais, remuneratórias ou recebimento de benefícios do empregador.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados obtidos com a pesquisa, entende-se por fundamental o reconhecimento da proteção do direito do idoso em diplomas legais, tendo em vista a maior vulnerabilidade desse grupo etário no contexto contemporâneo de mundo globalizado, com uma política de minimização do Estado.

O princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado democrático de Direito impulsiona a tutela dos direitos das minorias e dos mais

vulneráveis, uma vez que influencia e programa a normativa infraconstitucional para garantir a prioridade e proteção dos direitos fundamentais desses indivíduos.

Diante deste contexto, o idoso tornou-se sujeito de direito, com especial proteção constitucional e infraconstitucional bem como outros grupos de vulneráveis.

Com a pesquisa, evidenciou-se que embora haja diversas leis voltadas a tutela do idoso, todo esse amparo legislativo não tem sido suficiente quando esses direitos são ignorados e desrespeitados no contexto social, ou seja, quando essas leis não são postas em prática no sentido de proteger os sujeitos de direito, oferecendo-lhes garantias e efetividade de tais direitos.

Para tanto, é importante que as instituições e a sociedade estejam diariamente envolvidas com a necessidade de modificar a condição do idoso, pois apenas o diploma legal se torna uma abstração, se não for legitimado pelas práticas sociais.

Evidenciou-se que, embora haja a criação de leis voltadas ao idoso, todo o amparo legislativo não vem sendo suficiente para enfrentar o desafio do envelhecimento da sociedade brasileira, grupo etário de maior vulnerabilidade, principalmente, quando exposto ao novo contexto do mercado de trabalho, da tecnologia do cotidiano, das relações sociais e comerciais.

Segundo alguns autores visitados, o problema maior seria a falta de identificação da população não idosa com os membros idosos da sociedade, uma falta de reconhecimento de que toda a sociedade está em um processo de envelhecimento constante, portanto cuidar e proteger o idoso é trabalhar para que todos sejam cuidados e protegidos no amanhã. Lutar pelo bem-estar do idoso é lutar pelo bem-estar futuro de todos os cidadãos, uma vez que em algum momento, espera-se, todo cidadão chegará à velhice.

Se há o direito de proteção bem positivado, mas o sujeito de direito (o idoso) não tiver recursos para exigir a sua implementação pelas instituições públicas e privadas ou o cumprimento pela família e sociedade, há pouca efetividade do ordenamento jurídico. Ter representatividade social não significa ser um grupo grande, sendo perfeitamente possível ser minoria, mesmo sendo um grupo numericamente expressivo, como ocorre com outros grupos na sociedade brasileira.

O Estado Democrático de Direito que deve ser perseguido é aquele em que são bem respeitados os mandamentos do Art. 1 da CRFB/88, ou seja, aquele que tem como seus fundamentos: a soberania, mas também a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho. Mais do que isso, é o Estado que está alinhado com os objetivos fundamentais do Art. 3 da CRFB/88, com fins de concretizar uma sociedade justa e solidária, que busca erradicar a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, promovendo o bem de todos os brasileiros, sem preconceitos de idade!

## 8 REFERÊNCIAS

BARBOSA, Keylla Talitha Fernandes; OLIVEIRA, Fabiana Maria Rodrigues Lopes de; FERNANDES, Maria das Graças Melo. Vulnerabilidade da pessoa idosa: análise conceitual. *Rev. Bras. Enferm.*, Brasília, v. 72, supl. 2, p. 337-344, 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71672019000800337&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672019000800337&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 14 set. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRAGA, Pérola Melissa Vianna. Curso de direito do idoso. São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, ano LXXIII, nº 199 (p. 113 col 1 letra b). Parecer da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Brasília: Câmara dos Deputados, Diário da Câmara dos Deputados, 2018. 262 p.

BRASIL. Consolidação das Leis Penais. 1938. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/DominioPublico/72115/pdf/72115.pdf>. Acesso em: 03 out. 2020.

BRASIL. Consolidação das Leis Civis de 1858. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496206>. Acesso em: 03 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Proteger e cuidar da saúde de adolescentes na atenção básica – 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: <[http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/proteger\\_cuidar\\_adolescentes\\_atencao\\_basica\\_2ed.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/proteger_cuidar_adolescentes_atencao_basica_2ed.pdf)>. Acesso em 02 Fev. 2021. ISBN 978-85-334-2627-6.

CAMPOS, Laryssa. Boa memória e sem depressão: quem são os superidosos do Brasil? Faculdade de Medicina UFMG, Belo Horizonte, 29 out 2019. Divulgação científica. Disponível em: <<https://www.medicina.ufmg.br/boa-memoria-e-sem-sinais-de-depressao-superidosos-sao-estudados-no-brasil/>>. Acesso em: 02 fev 2021.

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

FERREIRA, Ana Paula; TEIXEIRA, Solange Maria. Direitos da pessoa idosa: desafios à sua efetivação na sociedade brasileira. *Argumentum*, Vitória (ES), v. 6, n.1, p. 160-173, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://sjcdh.rs.gov.br/upload/arquivos/201807/13161839-direitos-da-pessoa-idosa-desafios-a-sua-efetivacao-na-sociedade-brasileira.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

GONÇALVES, Raony R. F. Menezes. A proteção constitucional ao idoso e a (i)legalidade do reajuste das mensalidades dos planos de saúde por mudança de faixa etária. *Âmbito Jurídico*. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-protecao-constitucional-ao-idoso-e-a-ilegalidade-do-reajuste-das-mensalidades-dos-planos-de-saude-por-mudanca-de-faixa-etaria>. 2019. Acesso em: 14 set. 2020.

FORUM JUSTIÇA. Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. 20/10/2011. Disponível em: <https://forumjustica.vlannetwork.com/wp-content/uploads/2011/10/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 04 out. 2020.

GOVERNO FEDERAL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-pessoa-idosa-endi/conferencias-1>. Acesso em: 14 set. 2020.

IBGE. Desemprego. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 23 set. 2020.

IBGE. Projeção da População do Brasil - 2013. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-brutas-de-natalidade.html>. Acesso em: 02 Fev. 2021.

IBGE. Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 02 Fev. 2021.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PARREIRA, José Gustavo et al. Análise comparativa das características do trauma entre idosos com idade superior e inferior a 80 anos. *Rev. Col. Bras. Cir.*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 269-274. Ago. 2013. ISSN 0100-6991.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Política de assistência social: avanços e retrocessos. In: *Cadernos do CEAM* nº 11. Brasília: CEAM/UnB, 2002.

PERES, Ana Paula Ariston Barion. *Proteção aos idosos*. Curitiba: Juruá, 2007.

PERISSÉ, Camille. MARLI, Mônica. Retratos, a revista do IBGE. n.16 fev. 2019. Disponível

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

em:[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/d4581e6bc87ad8768073f974c0a1102b.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/d4581e6bc87ad8768073f974c0a1102b.pdf). Acesso em 03 ago. 2020.

RAMIDOFF, Mário Luiz; RAMIDOFF, Henrique Munhz Bürgel. Direito da pessoa idosa. Curitiba: Juruá, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 3<sup>o</sup>ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2020.

RE, Roxane. USP estuda resistência de “superidosos” à covid-19. Jornal da USP no Ar. São Paulo, 15 jul 2020. Ciência da Saúde. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/usp-estuda-resistencia-de-superidosos-a-covid-19/>. Acesso em: 02 fev 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 9. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SENADO FEDERAL. Contrato Verde e Amarelo poderá atender maiores de 55 anos desempregados. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/20/contrato-verde-e-amarelo-podera-empregar-pessoas-com-mais-de-55-anos-1>. Acesso em: 04 out. 2020.

SOUZA NETO. Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos. Direito do idoso: tutela jurídica constitucional. Curitiba: Juruá, 2012.

STJ. RECURSO ESPECIAL: **REsp 1.264.116**, 2.<sup>a</sup> T., STJ, Relator Ministro Herman Benjamin, DJE: 13.04.2012, JusBrasil. Consult. em 14/09/2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21602570/recurso-especial-resp-1264116-rs-2011-0156529-9-stj/inteiro-teor-21602571>. Acesso em: 15 set 2020.

STJ. RECURSO ESPECIAL: **REsp 1.543.465-RS**, 1.<sup>a</sup> T., STJ, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJE: 04.02.2019, JusBrasil. Consult. em 16/09/2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/672696785/recurso-especial-resp-1543465-rs-2015-0169261-6/inteiro-teor-672696802>. Acesso em 16 set. 2020.