UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ – UENP
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA

MARCOS ANTONIO FRABETTI

ENVELHECIDOS E ESQUECIDOS: EXCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA IDOSA E OS DIREITOS SOCIAIS

Jacarezinho-PR
2025

MARCOS ANTONIO FRABETTI

ENVELHECIDOS E ESQUECIDOS: EXCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA IDOSA E OS DIREITOS SOCIAIS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica. Área de concentração: teorias da justiça: justiça e exclusão. Linha de Pesquisa: Direitos e vulnerabilidades.

Orientador: Professor Dr. Ilton Garcia da Costa

Jacarezinho-PR

2025

Ficha catalográfica elaborada por Lidia Orlandini Feriato Andrade, CRB 9/1556, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

Frabetti, Marcos Antonio
F797e Envelhecidos e esquecidos: exclusão social da pessoa idosa e os direitos sociais / Marcos Antonio Frabetti; orientador Ilton Garcia da Costa - Jacarezinho, 2025.
116 p. :il.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2025.

1. Pessoa idosa. 2. Estado de vulnerabilidade. 3. Exclusão social. 4. Constituição Federal - Direitos fundamentais. 5. Responsabilidade do Estado. I. Costa, Ilton Garcia da, orient. II. Título.

CDD: 342.6

MARCOS ANTONIO FRABETTI

ENVELHECIDOS E ESQUECIDOS: EXCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA IDOSA E OS DIREITOS SOCIAIS

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

BANCA EXAMINADORA

_____

Professora Dra. Bruna Azevedo de Castro
Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP

_____

Professora Dra. Janaína Rigo Santin
Universidade de Passo Fundo - UPF

_____

Professor Dr. Ilton Garcia da Costa
Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP
Orientador

Jacarezinho/PR, 14 de novembro de 2025.

Dedico a presente pesquisa aos meus pais, por dedicarem a vida para que meus irmãos e eu tivéssemos a estrutura necessária para nos desenvolvermos como seres humanos íntegros. Dedico também ao meu querido filho, que se tornou a razão de viver, à minha esposa, pela cumplicidade e paciência nesta jornada científica, e aos meus irmãos, pelo exemplo de vida e por estarem sempre à disposição para ajudar no que for necessário, exemplo de amizade verdadeira.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para que eu chegasse neste momento tão importante de transformação pessoal e profissional, para alcançar um grau relevante de aprofundamento na pesquisa científica.

Na vida, nada se conquista sozinho. Há sempre uma palavra de incentivo, uma oportunidade, uma gentileza, um favor, uma ajuda, um gesto de compreensão que nos mantém ou nos leva ao caminho para alcançarmos nossos objetivos.

A nossa vitória é uma vitória coletiva. Por mais que os nossos parceiros não estejam materialmente presentes ao nosso lado no momento de colhermos os frutos, certamente os carregamos em nossa consciência.

Assim, agradeço ao orientador Professor Dr. Ilton Garcia da Costa pela cordialidade, dedicação e paciência na condução do trabalho de orientação, auxiliando-me a não perder o norte da pesquisa e conseguir finalizar a dissertação.

Agradeço à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pela bolsa de estudo disponibilizada nestes dois anos de mestrado, que foram de grande ajuda para que eu tivesse a estabilidade financeira necessária para desenvolver a dissertação e contribuir para o meio científico com a elaboração de artigos científicos, capítulos de livros, participar de grupos de estudos e realizar o estágio docente.

Agradeço também à Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP por ter me aceito no Mestrado do Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica. Deixo registrado a minha gratidão e o meu orgulho de, a partir de agora, ter em meu currículo o registro da formação em mestrado em ciência jurídica nesta honrada instituição.

Agradeço a todos os servidores e colaboradores da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, especialmente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, destacando o coordenador do programa, Professor Dr. Vladimir Brega Filho, o corpo docente e a secretária do programa, Maria Natalina da Costa. A qualidade desta instituição é resultado da dedicação de todos.

FRABETTI, Marco Antonio. **Envelhecidos e esquecidos: exclusão social da pessoa idosa e os direitos sociais.** Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, Jacarezinho, PR, 2025, 115f.

RESUMO

A pesquisa realizada está relacionada a tema prevalentemente da área de direito constitucional e tratou dos direitos sociais da pessoa idosa, analisando-os sob o enfoque da sua efetividade. Permitiu estudar os direitos fundamentais da pessoa idosa, compreender como se dá a omissão do Estado quanto à efetivação dos direitos sociais e dar evidência ao estado de vulnerabilidade social gerado por essa omissão, portanto, conhecer a realidade e instigar a pensar meios pelos quais o Estado pode atuar para garantir à pessoa idosa a concretização de fato de seus direitos, confrontando o que está contido na ordem normativa com a realidade vivida pelo cidadão. Pretendeu-se responder ao problema de pesquisa: Qual é o impacto da omissão do Estado em implementar políticas públicas na efetivação dos direitos sociais das pessoas idosas hipossuficientes? Realizou-se a pesquisa por meio do método empírico, consistente na pesquisa documental, que levou ao acesso aos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, aos planos de ação dos municípios paranaenses, vinculados ao Programa da Rede Global de Cidades e Comunidades Amigas dos Idosos, da Organização Mundial da Saúde – OMS e ao Programa Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa - EBAPI, bem como pesquisa bibliográfica, com o estudo de artigos científicos que analisaram os dados dessas instituições e outros artigos e livros para formar a base teórica, resultando na conclusão de que a omissão do Estado em face da pessoa idosa ocorre por uma questão cultural que não reconhece os Direitos Humanos deste grupo, que está inserido no mesmo conjunto de grupos vulneráveis como mulheres, pretos, indígenas, homossexuais, que sempre foram subjugados por grupos dominantes, tolhendo os direitos destes grupos por não considerarem sua condição de seres humanos. A pesquisa está adequada ao programa de pós-graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, inserida na área de concentração “Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão”, alinhada com a linha de pesquisa “Direitos e Vulnerabilidades”.

PALAVRAS-CHAVE: Pessoa idosa. Estado de vulnerabilidade. Exclusão social. Constituição Federal. Direitos fundamentais. Responsabilidade do Estado.

FRABETTI, Marcos Antonio. **Aged and forgotten: social exclusion of the elderly and social rights.** Master's Dissertation in Legal Science of the Graduate Program in Legal Science of the State University of Northern Paraná - UENP, Jacarezinho, PR, 2025, 115f.

ABSTRACT

The research carried out is related to a topic predominantly in the area of constitutional law and deals with the social rights of the elderly, analyzing them from the perspective of their effectiveness. It allowed us to study the fundamental rights of the elderly, to understand how the State fails to enforce social rights and to highlight the state of social vulnerability generated by this omission, therefore, to understand the reality and to encourage us to think about ways in which the State can act to guarantee the elderly the realization of their rights, comparing what is contained in the normative order with the reality experienced by the citizen. The aim was to answer the following research problem: What is the impact of the State's failure to implement public policies on the realization of the social rights of underprivileged elderly people? The research was carried out using the empirical method, consisting of documentary research which led to access to data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics – IBGE, to the action plans of the municipalities of Paraná, linked to the Global Network of Age-Friendly Cities and Communities Program, of the World Health Organization - WHO and the Brazil Strategy Program Friendly to the Elderly - EBAPI, as well as bibliographic research, with the study of scientific articles that analyzed data from these institutions and other articles and books to form the theoretical basis, resulting in the conclusion that the State's omission towards the elderly occurs due to a cultural issue that does not recognize the Human Rights of this group, which is included in the same set of vulnerable groups as women, black people, indigenous people, homosexuals, who have always been subjugated by dominant groups, restricting the rights of these groups by not considering their condition as human beings. The research is suitable for the postgraduate program of the State University of Northern Paraná – UENP, inserted in the area of concentration “Theories of Justice: Justice and Exclusion”, aligned with the research line “Rights and Vulnerabilities”.

KEYWORDS: Elderly person. State of vulnerability. Social exclusion. Federal Constitution. Fundamental rights. State responsibility.

FRABETTI, Marcos Antonio. **Envejecidos y olvidados: la exclusión social de las personas mayores y los derechos sociales.** Tesis de Maestría en Ciencias Jurídicas del Programa de Posgrado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Estatal del Norte de Paraná - UENP, Jacarezinho, PR, 2025, 115f.

RESUMEN

La investigación realizada se relaciona con una temática predominantemente del área del derecho constitucional y aborda los derechos sociales de las personas mayores, analizándolos desde la perspectiva de su efectividad. Nos permitió estudiar los derechos fundamentales de las personas mayores, comprender cómo el Estado falla en hacer efectivos los derechos sociales y visibilizar el estado de vulnerabilidad social que genera esa omisión, para así comprender la realidad y animarnos a pensar en las formas em que el Estado puede actuar para garantizar a las personas mayores la realización de sus derechos, comparando lo contenido en el orden normativo con la realidad que vive el ciudadano. El objetivo fue responder al problema de investigación: ¿Cuál es el impacto de la omisión del Estado en la implementación de políticas públicas en la realización de los derechos sociales de las personas mayores desfavorecidas? La investigación se realizó mediante el método empírico, consistente en investigación documental, que permitió el acceso a datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE, a los planes de acción de los municipios de Paraná, vinculados al Programa Red Global de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores, de la Organización Mundial de la Salud – OMS y al Programa Estrategia Brasil Amigable con las Personas Mayores – EBAPI, así como la investigación bibliográfica, con el estudio de artículos científicos que analizaron datos de estas instituciones y otros artículos y libros para formar la base teórica, resultando en la conclusión de que la omisión del Estado frente a las personas mayores ocurre debido a una cuestión cultural que no reconoce los Derechos Humanos de este grupo, el cual está incluido en el mismo conjunto de grupos vulnerables que las mujeres, los negros, los indígenas, los homosexuales, que siempre han sido subyugados por grupos dominantes, restringiendo los derechos de estos grupos al no considerar su condición de seres humanos. La investigación es adecuada para el programa de posgrado de la Universidad Estadual del Norte de Paraná – UENP, insertado en el área de concentración “Teorías de la Justicia: Justicia y Exclusión”, alineado a la línea de investigación “Derechos y Vulnerabilidades”.

PALABRAS-CLAVE: Persona mayor. Estado de vulnerabilidad. Exclusión social. Constitución Federal. Derechos fundamentales. Responsabilidad del Estado.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Figura 1 – Denúncias de violência contra a pessoa idosa no ambiente virtual.....68

Tabela 1 – Municípios paranaenses que relatam a escuta da população idosa em seu plano de ação. 87

Tabela 2 – Problemas apontados no eixo “Espaços aberto e prédios, transporte e mobilidade urbana”.....89

Tabela 3 - Problemas apontados no eixo “Moradia”. 90

Tabela 4 – Problemas apontados no eixo “Participação social”.....90

Tabela 5 - Problemas apontados no eixo “Respeito e inclusão social”.....91

Tabela 6 - Problemas apontados no eixo “Participação cívica e emprego”. 92

Tabela 7 - Problemas apontados no eixo “Comunicação e informação”.....93

Tabela 8 - Problemas apontados no eixo “Apoio comunitário e serviço de saúde”...93

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Pirâmide etária – Censo demográfico de 2022 (Projeção da população brasileira - 2060). 59

Gráfico 2 – Transição demográfica brasileira – 1872 a 2022 (Crescimento populacional). 60

Gráfico 3 – Pirâmide etária – Censo demográfico de 2022 (Projeção da população brasileira - 2025). 61

Gráfico 4 – Número Absoluto de Idosos na População – 2012 e 2022.....62

Gráfico 5 – Taxa de pobreza, por faixa etária – 2012 e 2022.....65

Gráfico 6 – Taxa de extrema pobreza, por faixa etária – 2012 e 2022……..……65

Gráfico 7 - Taxa de pobreza entre pessoas idosas e participação entre os pobres, por UF – 2022.....66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCI	Centro de Convivência do Idoso
EBAPI	Estratégia Basil Amigo da Pessoa Idosa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PNI	Política Nacional do Idoso
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
UBS	Unidade Básica de Saúde
UENP	Universidade Estadual do Norte do Paraná
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1. **INTRODUÇÃO** **13**

2. DIREITOS SOCIAIS DA PESSOA IDOSA **18**

2.1. A PESSOA IDOSA ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 19

2.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DIREITOS SOCIAIS DA PESSOA IDOSA 26

2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À PESSOA IDOSA 40

3. EXCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA IDOSA **52**

3.1. ETARISMO E O ESTADO DE VULNERABILIDADE SOCIAL 52

3.2 A (IN)EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

3.3. ATORES SOCIAIS E ESTATAIS E SUA ATUAÇÃO NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS DA PESSOA IDOSA 72

4. ENVELHECIDOS E ESQUECIDOS: ENTENDENDO O ESQUECIMENTO NA PRÁTICA **82**

4.1. METODOLOGIA UTILIZADA 82

4.2. ANÁLISE DA PESQUISA DOCUMENTAL: ENTENDENDO OS EFEITOS DA OMISSÃO DO ESTADO NA VIDA DAS PESSOAS IDOSAS 83

4.3. A MUDANÇA DE PARADIGMA PARA CONCRETIZAR OS DIREITOS SOCIAIS DAS PESSOAS IDOSAS A PARTIR DA PRÁTICA ANALISADA 98

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS **103**

REFERÊNCIAS **106**

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa aborda os direitos da pessoa idosa e está inserida principalmente na área de direito constitucional, porque aborda o estudo da efetivação dos direitos sociais inseridos no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, sob a ótica do usufruto desses direitos, sobretudo por aquela pessoa idosa hipossuficiente, que não dispõe de recursos financeiros para prover o próprio sustento e dependente da família e do Estado.

O ponto de partida da pesquisa é a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reforjou o Estado brasileiro na base do respeito indelével aos direitos fundamentais de todo ser humano, complementada por legislações que criaram políticas públicas, os programas de ações para que o Estado brasileiro torne efetivos os direitos fundamentais da pessoa idosa, culminando com as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2025.

O Brasil está em um processo de envelhecimento da sua população, consequência do aumento da expectativa de vida e declínio da taxa de natalidade, e pouca preocupação se vê na ciência jurídica para elaborar pesquisas e estudar os impactos deste envelhecimento na sociedade e na vida da pessoa idosa. Existem estudos que abordam a questão sob as óticas teórica, normativa e econômica, deixando de contribuir para transformações reais.

Não basta afirmar que o Estado é omisso ou que ele deve respeitar os direitos fundamentais ou que a efetivação dos direitos sociais está limitada à possibilidade financeira do Estado, mas aferir como se dá a omissão do Estado em relação aos direitos fundamentais das pessoas idosas, compreender qual é o efeito da omissão do Estado na vida dessas pessoas e analisar meios eficazes de garantir o mínimo de existência digna a elas.

Há que se encontrar um caminho para não permitir que a exclusão e a desigualdade sociais, presentes na infância e na fase adulta do brasileiro, sejam também realidades para a pessoa que se torna idosa. Envelhecidos, os seres humanos longevos necessitam de um olhar atento do Estado, para não serem esquecidos pelo administrador público e preteridos como prioridade do serviço público.

O Estado deve priorizar o interesse público primário e realizar os objetivos traçados pela Constituição Federal, para garantir a todo cidadão, de forma integral, o

acesso universal aos serviços públicos essenciais para viver dignamente. Agir de outro modo vai contra os princípios fundamentais, diretrizes para a sua atuação, principalmente o de garantir aos cidadãos o pleno gozo de seus direitos.

O envelhecimento da população brasileira irá demandar cada dia mais do Estado não só a criação e adequação, mas, sobretudo, a efetivação de políticas públicas específicas que atendam às necessidades da pessoa idosa, para proporcionar o envelhecer com dignidade.

Diante deste fato social tão importante, a pesquisa aborda o estudo da efetivação dos direitos sociais da pessoa idosa, especificamente em relação àquela vulnerável, pertencente à classe social de baixa renda, em estado de hipossuficiência. Com isto, estuda-se como se dá a omissão do Estado e o impacto desse fato na vida da pessoa que está na fase do envelhecimento e em uma posição social desfavorável, dependente da intervenção do Estado.

No segundo capítulo, a pesquisa trata da evolução dos direitos da pessoa idosa, com destaque para a Constituição Federal de 1988 e seus direitos sociais. Abordam-se também as políticas públicas criadas em seu favor, como a Lei nº 8.842/1994 (Política Nacional do Idoso), a Lei nº 10.741/2003 (Estatuto da Pessoa Idosa) e a Portaria nº 2.528/2006 (Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa), aferindo a sua harmonia com os direitos sociais previstos na Constituição Federal e a sua efetividade.

No terceiro capítulo, o ponto abordado é o estado de vulnerabilidade social pelo qual a pessoa idosa pode ser submetida. Identifica-se como ele ocorre e quais são os seus efeitos, estuda-se também o impacto da omissão do Estado na vida do longevo, as necessidades e os desafios a enfrentar neste século XXI, especificamente daquelas pessoas em estado de hipossuficiência, mais vulnerável e dependente do Estado para suprir suas necessidades essenciais. Estuda-se ainda as instituições definidas por lei para amparar e atuar em favor dos direitos da população idosa.

O quarto capítulo traz os resultados da pesquisa empírica documental, no qual os dados coletados passaram por uma análise de conteúdo, seguindo um ciclo de compilação, decomposição, recomposição, interpretação e conclusão, que gerou o diagnóstico da realidade vivida pela população idosa. Confirmou-se a hipótese levantada na pesquisa teórica, de que o Brasil evoluiu na proteção da pessoa idosa ao criar o arcabouço legislativo, mas falha na efetivação dos direitos, em razão do

preconceito, que prejudica a atenção prioritária e sujeita a pessoa idosa a um estado de vulnerabilidade social.

A pesquisa foi realizada por meio do método empírico, consistente na pesquisa documental, com dados quantitativos e qualitativos, que levou ao acesso aos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, aos planos de ação dos municípios paranaenses, vinculados ao Programa da Rede Global de Cidades e Comunidades Amigas dos Idosos, da Organização Mundial da Saúde – OMS, e ao Programa Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa – EBAPI.

Utilizou-se também a pesquisa bibliográfica, com o estudo de artigos científicos que analisaram os dados dessas instituições e outros artigos e livros para formar a base teórica, o que possibilitou verificar sob o olhar da doutrina como se dá a omissão, as falhas de oferta de serviços públicos, as razões disso acontecer, e, inclusive, possíveis soluções para o enfrentamento do comportamento omissivo.

A análise dos dados do IBGE formou o conhecimento sobre a dimensão da população idosa tanto no presente como no futuro e os recortes de gênero, raça, situação socioeconômica e região deram a visão essencial para compreender a heterogeneidade dessa população, ou seja, que os fatores que afetam o ser humano no processo de envelhecimento não se restringem tão somente à velhice, por isso, o Estado falha ao criar a estratégia de execução das políticas públicas sob um olhar geral.

O estudo dos planos de ação dos municípios paranaenses, vinculados ao Programa da Rede Global de Cidades e Comunidades Amigas dos Idosos, da Organização Mundial da Saúde – OMS e ao Programa Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa – EBAPI, foi essencial para conhecer as demandas da população idosa e, de certo modo, confirmar a inefetividade do Estado, que em matéria de políticas públicas voltadas a essa população não consegue transpor as fases de construção da agenda, formulação da política e decisão de implementá-las.

O procedimento bibliográfico consistiu no levantamento e revisão das pesquisas publicadas sobre o envelhecimento populacional, os direitos da pessoa idosa e as ações públicas concretas, como livros e artigos científicos, utilizando o Portal de Periódicos da CAPES e o Google Acadêmico, com as palavras-chave: pessoa idosa, EBAPI, cidade amiga, cidades amigáveis, envelhecimento, Política Nacional do Idoso, efetividade dos direitos sociais da pessoa idosa e vulnerabilidade social.

O procedimento documental consistiu na busca de pesquisas empíricas e publicações oficiais da Organização Mundial da Saúde – OMS, Organização Panamericana de Saúde – OPAS e Organização das Nações Unidas – ONU, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania.

Obteve-se os documentos Década do Envelhecimento Saudável 2020– 2030, Guia Global das Cidades Amigas das Pessoas Idosas, planos de ação das Cidades e Comunidades Amigas das Pessoas Idosas e Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa – EBAPI. Identificou-se ainda artigos científicos contendo pesquisas empíricas e seus resultados e a avaliação dos pesquisadores, o que possibilitou analisar os dados estatísticos e os dados práticos, com a escuta da pessoa idosa.

Com isso, a pesquisa empírica documental trouxe um diagnóstico da realidade vivida pela população idosa e propiciou identificar os efeitos da ação ou omissão do Estado, as necessidades e demandas desta população, além de confrontar os dados obtidos na pesquisa teórica.

Salienta-se que, para viabilizar a pesquisa, o recorte espacial escolhido foi o Estado do Paraná e, a princípio, optou-se por restringir a pesquisa à região do Município de Jacarezinho/PR, visando a produção de efeitos práticos à comunidade em que está inserida a Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP e o Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica.

Entretanto, a ausência de dados sobre os municípios dessa região, que no momento em que a pesquisa foi realizada não haviam aderido à ação da OMS e da União Federal, fez com que a pesquisa abrangesse o Estado do Paraná na totalidade.

Além dos dados estatísticos produzidos pelo IBGE, identificaram-se também os planos de ação municipais produzidos pelos municípios que aderiram à Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa e ao Programa Cidades e Comunidades Amiga das Pessoas Idosas e a análise destes documentos foi feita tendo como ponto de partida dados produzidos pelos pesquisadores da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Foram localizados 21 planos de ação apresentados por municípios paranaenses, dos quais 11 foram objetos da análise documental, porque trazem, de forma direta, a escuta da população idosa.

Salienta-se que a pesquisa não foi submetida à Plataforma Brasil, em razão de não ter havido uma pesquisa de campo, uma abordagem direta ao ser humano.

Os dados empíricos foram resultado da leitura de documentos produzidos em pesquisas de outros pesquisadores. Assim, o método empírico se configurou em razão da pesquisa documental.

A pesquisa está em sintonia com a proposta do programa de pós-graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, pois inserida na área de concentração “Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão”, alinhada com a linha de pesquisa “Direitos e Vulnerabilidades”, uma vez que com ela se analisa os direitos fundamentais da pessoa idosa, a atuação do Estado na implantação das políticas públicas voltadas a esta parte da população, especificamente aquelas pessoas idosas hipossuficientes, para conhecer a realidade e repensar como o Estado pode atuar para garantir a elas a concretização de fato de seus direitos sociais, evitando um futuro próximo de maior exclusão social.

A pesquisa permite confrontar, portanto, o que está contido na norma jurídica com a realidade social, porque os efeitos daquela são muitas vezes restringidos por razões políticas e/ou econômicas. Isto faz com que exista um descompasso entre o abstrato e o concreto, entre a pretensão da norma e o que realmente ocorre na sociedade, levando grande parte da população a não usufruir de serviços públicos essenciais para viver dignamente, causando desigualdade social e um estado permanente de vulnerabilidade.

Assim, traz os principais desafios do envelhecimento, aferindo como o Estado brasileiro programa e executa suas ações em face da população idosa e, especificamente, como aquelas pessoas em estado de hipossuficiência são tratadas, bem como aferir possíveis meios de proceder para superar a falha na ação estatal.

2. DIREITOS SOCIAIS DA PESSOA IDOSA

O envelhecimento é uma condição natural do ser humano, que, ao nascer, é confrontado com duas realidades: que a sua existência é finita e, se esta não tiver um fim precoce, que ele inevitavelmente se tornará uma pessoa idosa, e, nesse caso, deve ter a consciência de que necessariamente vivenciará os efeitos físicos e sociais do envelhecimento, que podem ser negativos ou positivos, dependendo da qualidade de vida, da posição que ocupa na sociedade e do modo como esta lida com este fato biológico.

Se o envelhecimento é um fato natural, a velhice não o é. A concepção da velhice depende do contexto cultural de determinada época e, portanto, a definição de quem está na fase mais avançada do envelhecimento vai além da análise estética e/ou biológica.

Entretanto, há estudos em que o envelhecimento é definido como processo que se confunde com a velhice, como em Santos et al. (2014, p. 61):

> [...] o processo de envelhecimento apresenta variações que são constituídas socialmente nos diferentes grupos sociais, de acordo com a visão de mundo compartilhada em práticas, crenças e valores. A visão clínico-biológica não contempla essa perspectiva ao diferenciar as fases da vida em infância, juventude, fase adulta e velhice, seguindo uma ordenação linear cronológica de transformação do corpo, o que sugere a necessidade de novas abordagens e perspectivas de compreensão sobre o envelhecimento em outras dimensões.

É importante notar que envelhecimento e velhice são institutos distintos, porque o primeiro é uma consequência natural do corpo, ou seja, não se pode negar que os seres humanos estão sujeitos ao perecimento do corpo e suas limitações, sob pena de deslegitimar a luta da população idosa por serviços públicos específicos e maior atenção aos seus direitos.

O envelhecimento não deve ser visto como um atributo negativo da vida humana, é a sociedade que deturpa o seu sentido, agregando valores negativos, como perdas de papéis sociais. Se o envelhecimento é um processo natural, a velhice é o marco temporal neste processo, instituído pela sociedade, formado pela visão de mundo, das crenças e dos valores. Assim, o significado da velhice poderá ser negativo ou positivo, a depender do ponto de vista de cada um e dos valores que o influenciam (Dias, 2020).

É nesse contexto que a pessoa idosa demanda da família, da sociedade e do Estado o amparo para preservar a sua existência digna, evitar que possíveis limitações decorrentes do envelhecimento a submetam a um estado de vulnerabilidade. Por isso, a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional trazem princípios e normas jurídicas dedicadas à população idosa. O arcabouço legislativo não existe porque as pessoas idosas são vulneráveis, mas para evitar que elas sejam submetidas ao estado de vulnerabilidade.

Existe um ponto marcante na forma como se dá importância e proteção à velhice, com a divisão temporal entre o período anterior e posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, em razão da sua característica social, que, criando o Estado brasileiro sobre a base sólida dos direitos fundamentais, colocou em evidência os direitos indeléveis para todo o ser humano, criando na sociedade brasileira a consciência dos deveres do Estado e do direito de cada cidadão a uma vida digna, sem exclusão e preconceito.

Como será visto, existe uma significativa mudança de paradigma e visão da velhice com o novo Estado, em que a pessoa idosa é vista como sujeito de direitos, devendo ser incluída nas políticas públicas. Entretanto, isto não tem sido suficiente para o efetivo amparo à velhice, em razão da cultura do preconceito.

2.1. A pessoa idosa antes da Constituição Federal de 1988

Lançando um olhar para o passado do Brasil, as questões que envolviam a velhice eram pouco conhecidas ou objeto de atenção. Nos períodos da colônia e do império, ainda não havia a preocupação com o processo de envelhecimento, as pessoas não davam importância à contagem do tempo, porque viviam pouco.

Os dados históricos levantados por Hecker (2014, p. 17) dão conta de que a condição do ser humano era definida pela sua fisionomia ou pelo tempo de trabalho que ainda poderia oferecer, como ocorria com os escravos. As pessoas sequer sabiam sua real idade, sendo natural constar em certidão de nascimento e/ou casamento uma idade estimada, atestada por testemunha. O “[...] conceito de velhice chegava para os homens em torno dos 50 anos, embora para as mulheres a situação fosse mais aguda, já que após 30 anos eram consideradas velhas” (Hecker, 2014, p. 29).

A longevidade nunca foi uma condição humana estável, determinada tão somente pela degeneração do corpo, a ponto do historiador Hecker (2014, p. 09) indagar: “Qual o limite cronológico para identificar a longevidade? Aos quarenta, cinquenta, sessenta, setenta ou oitenta anos de idade?” E dar a resposta preliminar:

> [...] o limite da velhice sempre foi cambiável no tempo e variável nas circunstâncias histórias. As diferentes formações sociais experimentadas no Brasil ao longo dos tempos apresentaram diversas concepções de envelhecimento. [...] Biologicamente, os homens começam a envelhecer assim que nascem. Porém, a forma como a sociedade delimita uma idade, associando-a a um momento específico da vida, varia de acordo com fatores culturais e sociais. A situação social e a atitude perante a vida são alguns dos motivos que tendem a desacelerar a chegada da velhice (Hecker, 2014, p. 09-10).

Sob essa análise, que não se limita a compreender a velhice tão somente pelo aspecto biológico, é que se pode afirmar que o valor dado à vida humana na sociedade em certo tempo é determinante para definir a longevidade. A condição social, os estigmas, o preconceito, que não se limita à idade, abrangendo o gênero e raça, por exemplo, contribuíram para a formação da visão que uma sociedade tem em relação ao envelhecimento.

> Cada sociedade segrega um modelo de homem ideal, e é desse modelo que depende a imagem da velhice, sua valorização ou seu menosprezo. Por isso, a Grécia clássica, voltada para a beleza, para a força e a juventude, relegava os velhos a um lugar subalterno [...] (Hecker, 2014, p. 12).

No Brasil do passado, ao mesmo tempo em que a velhice gerava no indivíduo o sentimento de temor, angústia e fraqueza, por significar a aproximação com a morte, ela também transmitia aos outros o sentido de respeito, o que pode ser notado nos retratos da época, como do Imperador Dom Pedro II, figura envelhecida e severa, para retratar segurança, serenidade e a civilidade, em contraste com a imagem jovial de Dom Pedro I, irreverente e impetuoso, que transparecia a falta de respeitabilidade necessária para o exercício do poder político em um sociedade que via os excessos da juventude como desvios de conduta (Hecker, 2014, p. 24-27).

Nesse contraste entre os atributos negativo e positivo da velhice, no passado, percebe-se que era maior a possibilidade de a pessoa idosa ser tratada com respeito se pertencesse à elite, restando para as demais o estigma da mendicância, dependência e peso (Hecker, 2014, p. 32-33).

Entretanto, não se pode afirmar com certeza, a partir das informações do passado, que a pessoa idosa desfrutava de uma condição de prestígio na sociedade brasileira, de reverência pelos mais jovens. Como retrata Hecker,

> Até o século XIX, a velhice era vista como uma questão de mendicância, já que uma grande maioria dos velhos não conseguia se manter. [...] De uma maneira ou de outra, não era costume abandonar os velhos à solidão na sociedade colonial ou na imperial. Mas sempre havia o risco de que, quanto eles não pudessem mais fazer nada de útil, seriam abandonados. Havia poucas instituições de caridade para os recolherem. Na família, os velhos assumiam posições diversas: passavam a ser sogros, avós ou viúvos. Eram suportados, dependendo dos recursos que possuíam. A sogra, desde aqueles tempos, conhecia o desprestígio, trazendo tensões no convívio com a nora. Como avó, a mulher envelhecida era mais aceita, assumia as funções de cuidados com os netos, transmitia tradições familiares, saberes antigos, canções infantis e de ninar, receitas de doces, histórias infantis e casos de família (2014, p. 33-34).

A relação entre velhice e pobreza é abordada pela historiadora Priore (2025). Ela destaca que, no final do século XIX, o Brasil passou a ser visto pelos europeus como um local insalubre, em razão da baixa qualidade sanitária. Para contornar esta situação, o poder público deu início à política de higienização, que afetou a pessoa idosa abandonada e que habitava a rua. Ela também foi alvo, por meio de ações de caridade e filantropia (Priore, 2025, p. 174 e 175). Isto deu início à cultura nacional de acolhimento das pessoas idosas em instituições, nos chamados “asilos”.

Não houve, neste período, a percepção de que as pessoas estavam envelhecendo e que o poder público deveria criar políticas públicas para atender esta parte da população. A velhice foi ignorada, porque o que se objetivou foi o controle sanitário. É o que se percebe do relato de Priore:

> [...] nas cidades insalubres, velhos antes agasalhados nas famílias extensas se esqueciam e podiam ser esquecidos em casa. Casa pobre, casa rica, tanto fazia. Porém, quando deixavam a família ou eram abandonados, se refugiavam nas ruas das capitais que cresciam. Nas últimas décadas do século XIX, velhos ficavam mais visíveis por toda parte, e nascia a preocupação de como tratá-los. Não só porque inspirariam cuidados médicos, mas porque começaram a fazer parte das chamadas “classes perigosas”. [...] Velhos pobres e mendigos eram ameaça à saúde Pública? Parece piada, mas os velhinhos foram vítimas do “higienismo” que atingiu o país. A preocupação com o asseio e a alimentação já eram indicativos do movimento, que se adensou com o crescimento das cidades e os problemas que ela trouxe (2025, p. 175 e 176).

Para o escravizado, o envelhecimento passou a ser notado a partir dos anos 1840, porque, em razão da baixa expectativa de vida, poucos tinham mais de 60

anos de idade. Esclarece Priore (2025, p. 153) que no Brasil, em 1872, a “expectativa de vida da população brasileira era de 27,4 anos, enquanto a dos escravos era de 21 anos. Em 1887, em um universo de 723 mil escravos, apenas 28,8 mil possuíam mais de 55 anos de idade”.

Se para o não escravo a velhice tinha pouca relevância, para os escravizados ela não existia, porque poucos conseguiam chegar a uma idade avançada, em razão, obviamente, dos abusos insuportáveis a qualquer ser humano. O corpo perecia jovem e exausto.

> O envelhecimento dos escravos ficou nítido a partir dos anos 1840, explica o historiador Ricardo Salle. Ao final da década, muitos africanos importados nos períodos anteriores estavam envelhecendo. Entre escravos, as taxas de mortalidade eram mais elevadas que as de natalidade. A população ganhava cabelos brancos e minguava, embora fosse suficiente para dar conta de cafezais que iam perdendo produtividade. A ocupação era determinante para saber quanto tempo eles iam viver. Quem trabalhava como carregador tinha uma vida útil de apenas dez anos. Depois se tornava estropiado. Escravo de família rica tinha serviços mais leves que os de família remediada. O que tinha o fardo mais pesado era o cativo único de uma família pobre. [...] Quem tivesse controle maior sobre sua alimentação conseguia gozar de melhor saúde. Porém, muitos velhos escravos não conseguiam suplementar sua dieta (Priore, 2025, p. 151).

Percebe-se, portanto, que a velhice não era um fator excludente no Brasil colônia e império. Não havia uma condição clara de prestígio desfrutada pela pessoa idosa e a precariedade a que uma pessoa idosa poderia ser submetida estava relacionada a uma ignorância da sociedade quanto ao processo de envelhecimento, uma vez que a expectativa de vida era pequena e envelhecer era uma característica de poucos. Portanto, nem mesmo se podia falar de etarismo, uma exclusão social do indivíduo em razão da sua idade.

A exclusão social é notada nos fatos relatados quando o Brasil já estava na fase da república, com as transformações sociais trazidas a partir do século XIX, com a modernização da sociedade brasileira, com as novas formações urbanas, desenvolvimento industrial e científico, impondo diferentes papéis às pessoas, transformando as instituições, como a família, interferindo no modo de vida, gerando a valorização do jovem, detentor do novo conhecimento e adaptado à nova realidade de trabalho, como descreve Hecker (2014):

> [...] diante de tantas alterações, a antiga admiração pelo ancião sofria mudanças, concorrendo agora com uma relativa valorização do jovem. [...]

> Assim, com a ascensão social e política desses homens de vinte e trinta anos, percebe-se que arrefecera o antigo respeito pela velhice [...] tudo isso significava também admitir o nascimento de novos tipos de relacionamentos e necessidades econômicas que obrigatoriamente vinham acompanhados do surgimento de novos estratos sociais e de seus novos comportamentos. A sociedade patriarcal-rural brasileira entrava em processo de profunda transformação (p. 41 a 44).

Essa mudança também é trazida por Priore (2025, p. 183), que aponta a passagem do Império para a República como marco para “[...] o fim de um estilo de vida, de um tipo de economia, da mentalidade das grandes famílias nas quais quem mandava eram os velhos”. Ela relata que nessa transição a velhice se torna uma categoria social, caracterizada como “segunda infância”, distanciando-se da velhice honrada, daquela velhice autônoma de patriarcas e matronas. Atribui-se à pessoa idosa o estigma de dependente, porque a velhice é vista como doença (Priore, 2025, p. 184).

Salienta-se que a ideia da pessoa idosa valorizada no passado e menosprezada com a revolução industrial não é aceita de modo unânime. Em seu estudo, Debert (2020, p. 17) afirma que historiadores consideram “[...] muito limitado o conhecimento que se pode obter da situação dos velhos em períodos históricos distantes ou mesmo em épocas relativamente próximas [...]” para sustentar a ideia de uma idade de ouro, de pessoas idosas com grande respeito. Prossegue a autora afirmando que

> Da mesma forma, estudos comparativos sobre renda e grupos etários rediscutem a ideia de que a pauperização caracteriza o envelhecimento nas sociedades ocidentais contemporâneas. Especialmente nos momentos em que o desemprego ou o subemprego atingem proporções alarmantes, a universalização das aposentadorias e da pensão na velhice garantiria aos idosos direitos sociais dos quais é excluída a população de outras faixas etárias, sobretudo os jovens.

O que é unânime nas obras que trazem relatos históricos é a constatação de que existe no Brasil pouco material sobre a população idosa para a compreensão da sua real condição desde o tempo da colônia. Mas as informações trazidas por Hecker (2014) e Priore (2024) são interpretações de textos produzidos no Brasil, que contêm fatos que permitem compreender como viviam as pessoas idosas, suas relações com a família e com a sociedade.

São interpretações limitadas, mas importantes para confirmar, ao menos, que se não havia uma condição de prestígio da pessoa idosa, havia o respeito, em razão

da formação da família, sempre organizada sob a direção do ente mais velho, nas palavras de Priore (2025, p. 184), “patriarcas e matronas”. Confirmar também que a sociedade não estava preparada para o envelhecimento e as pessoas idosas não eram atendidas em suas necessidades. Com a industrialização, a cultura de valorização do mais jovem, do que é moderno, prejudicou a percepção sobre a velhice e seus efeitos, relegando a atenção aos problemas da pessoa idosa.

Assim, da análise dos períodos colonial e imperial brasileiros, é possível afirmar que não havia uma certeza quanto à longevidade, tampouco um padrão quanto ao modo como a pessoa idosa era tratada, com tendência ao comportamento de respeito nutrido pelas pessoas mais jovens, mas sem uma cultura de preocupação quanto às necessidades da população idosa, em que “[...] não apenas o Estado, mas a sociedade, em seu conjunto, quase nada tinham a dizer especificamente sobre os seus membros mais longevos” (Hecker, 2014, p. 45).

A própria Constituição de 1824, promulgada durante o período imperial, não fazia nenhuma referência quanto à pessoa idosa (Guimarães, 2009, p. 55). No período da república velha (1889–1930), apesar da melhor compreensão sobre a longevidade, persiste a cultura de despreocupação, e, como no período imperial, a Constituição de 1891 também não expressou nenhuma palavra sobre a pessoa idosa (Guimarães, 2009, p. 55).

Somente com a promulgação da Constituição de 1934 surge uma forma de proteção, ao prever em seu Título IV, Da Ordem Econômica e Social, no artigo 121, § 1º, alínea “h”, “[...] a instituição de previdência a favor da velhice” (Guimarães, 2009, p. 56). O que se repetiu na Constituição de 1937, no artigo 137, alínea “m”, ao assegurar a instituição de seguros de velhice, e na Constituição de 1946, artigo 157, inciso XVI, com a previsão de previdência (Guimarães, 2009, p. 57).

No período da ditadura militar (1964–1985), a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, não inovaram nos direitos da pessoa idosa, limitando-se a replicar os diretos previdenciários das Constituições anteriores (Guimarães, 2009, p. 58). Persistiu uma atenção limitada, caracterizada por ações caritativas e de proteção previdenciária, ignorando questões como mobilidade, saúde, atenções específicas para as pessoas em idade avançada.

Os direitos da população idosa receberam a importância devida e passaram a ter maior relevância e proteção após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, com o seu caráter social, formou o Estado brasileiro sobre a base do

respeito à dignidade humana e aos direitos fundamentais, com o dever de construir uma sociedade justa e sem preconceitos.

Como visto antes, não havia no ordenamento jurídico brasileiro direitos e políticas públicas específicas para a pessoa idosa. O que havia eram legislações que previam ações caritativas e de proteção (Fernandes e Soares, 2012). Além das Constituições, pode-se ver as seguintes referências: no Código Civil de 1916 (art. 399, parágrafo único, acrescido pela Lei nº 8.648, de 20 de abril de 1993) (Brasil, 1916), garantindo aos pais idosos, carentes ou enfermos, sem condições de prover o próprio sustento, o auxílio financeiro dos filhos maiores e capazes; no Código Penal de 1940 (com as alterações da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984) (Brasil, 1940), prevendo proteção (artigo 61, alínea “h”), como a pena maior ao autor de crime contra pessoa idosa, e garantias (artigos 65, inciso I, 77, § 2º, e 115), como circunstâncias atenuantes, suspensão condicional da pena e redução do prazo prescricional, nestes casos para pessoas com mais de 70 anos; e no Código Eleitoral de 1965 (Brasil, 1965), elegendo o candidato com mais idade, para empate entre candidatos (artigo 110).

Houve também, em 24 de janeiro de 1923, a criação da lei federal Eloy Chaves (Senado Federal, 2019), que trazia em seu texto o direito à aposentadoria e pensão aos trabalhadores e seus familiares do setor de ferrovias. Na década de 70, surgiram outros direitos, como a aposentadoria de trabalhador rural e a renda mensal vitalícia para idoso acima de 70 anos, que não tivesse benefício previdenciário (Fernandes e Soares, 2012, p. 1.496).

Nota-se que as legislações apontadas eram esparsas, não foram fruto de políticas públicas, de planejamento, não integravam um plano governamental que visasse a proteção da pessoa idosa ou atendesse as necessidades básicas desta parte da população, demonstrando que não havia uma preocupação com o envelhecimento, atendendo-se somente questões pontuais, que foram gradualmente demandando regulamentações, alocação de verbas e serviços “[...] para atender um número cada vez maior de pessoas dependentes, tornando a provisão de cuidados na velhice uma *nova* necessidade social” (Maio, 2016, p. 47, grifo do autor).

Esse modo de agir do poder público, criando e implementando políticas públicas gradual e seletivamente, produziu e produz resultado fragmentado e o aprofundamento do processo de exclusão (Fernandes e Soares, 2012), porque não elimina o problema, mas o desloca no tempo, mitigando o seu efeito no presente, e,

em relação à pessoa idosa, o que aconteceu antes da Constituição Federal de 1988 retardou uma atenção efetiva, que preparasse a sociedade brasileira para lidar com o envelhecimento da população.

Uma visão estratégica poderia ter percebido que, em poucas décadas, o Brasil atingiria o estágio de envelhecimento populacional e, consequentemente, o poder público poderia ter criado um caminho para evitar problemas decorrentes desse fato social, como antecipar o debate sobre a necessidade de amparo à pessoa idosa, sobretudo a criação de uma estrutura pública para esse fim.

E a atual realidade não é diferente. Se no passado ignoraram-se as necessidades da pessoa idosa e o futuro que se aproximava, hoje a sociedade segue despreparada e o Estado brasileiro ainda não agiu efetivamente diante do aumento significativo da população idosa e das demandas por serviço público, tratando a fase da velhice de modo homogêneo, sem considerar as particularidades de cada pessoa e das faixas etárias, persistindo na formulação de estratégias e de políticas públicas que não são concretizadas, protelando a efetivação dos direitos sociais consagrados no ordenamento jurídico.

2.2. Constituição Federal de 1988 e os direitos sociais da pessoa idosa

A realidade da parca previsão legislativa dos direitos da pessoa idosa começa a mudar com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em 5 de outubro de 1988 (Brasil, 1988), influenciada por documentos jurídicos internacionais, produzidos pelas Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos[1], que, para atender seus princípios norteadores e levar justiça social a todos, criou com suas normas a base para que pudesse ser instituído um arcabouço legislativo de proteção à população idosa.

Já no preâmbulo, a Constituição Federal traz a previsão dos valores a serem seguidos pelo Estado Democrático e Social de Direito que se instituída em 1988:

[1] Com exceção das resoluções da Assembleia Geral da ONU que fixaram os princípios para a pessoa idosa, os documentos internacionais como acordos, tratados, convenções, protocolos, resoluções e estatutos não tratam amplamente as questões sobre a velhice. “Quando mencionam a idade da pessoa, praticamente, restringem-se a questões previdenciárias, ou, mais recentemente, sobre assuntos trabalhistas. Contudo, em temos de direitos fundamentais, precisamente, quedam-se em silêncio profundo, quase a expressarem desnecessidade de ofertarem recomendações nesse sentido” (Guimarães, 2009, p. 47).

> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

À luz deste preâmbulo, que define os direitos sociais, o bem-estar, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade pluralista e sem preconceitos, o texto constitucional insere a pessoa idosa no campo de visão do Estado, incluída, inclusive, nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como construir uma sociedade justa e solidária e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1998, art. 3º), nos direitos e garantias fundamentais, fixados sobre a base de que todos são iguais perante a lei (Brasil, 1998, art. 5º), nos direitos sociais (Brasil, 1988, art. 6º), e no amparo social, com a proteção à velhice (Brasil, 1998, art. 203, inc. I e V).

No Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo VII – Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso, a Constituição Federal de 1988 confere relevância à pessoa idosa com a previsão da obrigação dos filhos de proteger e amparar os pais na velhice (Brasil, 1988, art. 229), bem como da família, da sociedade e do Estado de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (Brasil, 1988, art. 230).

A atitude do legislador constituinte em inserir a pessoa idosa dentre aqueles grupos historicamente tratados de modo desigual, excluídos dos benefícios da vida em sociedade, como mulheres e pretos, permitiu a reivindicação à proteção e efetivação dos direitos da população idosa, o que culminou na elaboração do plano de ação governamental e instituição da política pública nacional específica a esta parte da população (Martins de Freitas, 2015), e nesse sentido Martins de Freitas (2015, p. 33) afirma que

> Dentro desse contexto, criam-se as condições e possibilidades para que se definam estratégias que possam garantir direitos fundamentais também para os idosos, referenciados em documentos legais e instrumentos internacionais das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos.

Sob a luz dos princípios, objetivos e normas materializados pela Constituição Federal de 1988, foi constituída em 1994 a Política Nacional do Idoso – PNI, com a finalidade de definir o plano de ação estatal para assegurar a efetivação dos direitos sociais da pessoa idosa, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade (Brasil, 1994, art. 1º, inc. I). Quase uma década após, em 2003, criou-se o Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003), que inovou ao instituir uma rede de proteção, definir crimes e reforçar os direitos fundamentais, mais especificamente, os direitos sociais.

Resta claro que somente a partir da Constituição Federal de 1988 os direitos da pessoa idosa são reconhecidos, criando a base principiológica e normativa para o surgimento de um arcabouço legislativo que, por sua vez, gerou a estrutura para o amparo à velhice. Ao incorporar menções à idade, a Constituição Federal de 1988 direcionou o foco dos direitos fundamentais também à pessoa idosa, até então ignorada em suas necessidades. Ela agora é notada como sujeito ativo de direitos e reivindica o respeito aos seus direitos fundamentais, principalmente a efetivação dos direitos sociais.

O estudo dos direitos sociais da pessoa idosa impõe primeiramente compreender o que são os direitos fundamentais e como eles se consolidaram e se tornaram o núcleo de todo o ordenamento de qualquer Estado que se constitua primando pelo respeito intransponível à dignidade humana. Compreender a origem, a razão da existência e as dimensões dos direitos fundamentais é o caminho para não aceitar em qualquer hipótese a relativização dos direitos sociais.

A pesquisa parte do pressuposto de que direitos fundamentais, como os próprios direitos humanos, não são direitos naturais, portanto, inerentes à condição de ser humano, mas conquistas de lutas sociais que têm ocorrido durante toda a existência humana, de forma lenta e gradual, mas não linear, como esclarece Bobbio (2004, p. 5):

> [...] os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. [...] a liberdade religiosa é um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos; a liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou

> nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice, todas elas carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos (Bobbio, 2004, p. 05) (grifos nossos).

É a vida em sociedade que proporciona a evolução do ser humano e nela se dão as lutas sociais. Como animal político, um ser social (Aristóteles, 2006, p. 15), ele tem na convivência em grupo o meio para sobreviver. É agregando força que o ser humano supera os desafios inerentes a sua existência e supre as suas necessidades (Dallari, 2011, p. 23; Alarcón, 2014, p. 57).

Mas a vida em sociedade é complexa e impõe ao ser humano o sacrifício de submeter-se à restrição de seus interesses e regulação de suas necessidades em favor do bem comum[2]. Para viver em comunidade são imprescindíveis a ordem, a harmonia e a finalidade comum, razão pela qual o comportamento humano é moldado construindo-se um ambiente com o mínimo de conflito possível, uma ordem social para evitar a ruptura da sociedade, que por sua vez, é garantida pelo poder social, a vontade preponderante (Dallari, 2011, p. 34, 36 e 51).

A vida em grupo é, portanto, uma característica do ser humano e a sociedade um fato natural, um impulso associativo natural, fruto da natureza do ser humano, ser social e político, que, conscientemente, associa-se a outros seres humanos com o objetivo de suprir suas necessidades, preservar a sua existência e evoluir (Dallari, 2011, p. 23; Alarcón, 2014, p. 62).

A maior expressão e mais abrangente é a sociedade política, organizada e direcionada para um objetivo comum, sob a coordenação de um poder representativo da vontade coletiva, como mencionado, o poder social, a vontade preponderante, conhecida como Estado, instituição limitadora das liberdades individuais e conformadora dos comportamentos.

Em razão dessa característica, diante de tamanho poder, sobre o Estado também deve refletir uma ação de limitação, para que o seu poder não seja absoluto, abusivo e afete a dignidade humana. Então, é na contrapartida ao poder do Estado que os direitos fundamentais se constituem, na luta social incessante por direitos e garantias, para o equilíbrio de condições na vida em sociedade.

---

[2] Dallari (2011) traz a definição do Papa João XXIII: “O bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (DALLARI, 2011, p. 35).

O ápice da transformação social, que encontra no Estado o ente que pode criar o equilíbrio necessário para o desenvolvimento da vida em sociedade, ocorre no Estado moderno[3], que surge em meio às transformações sociais na Europa, nos séculos XV a XVII, com o tratado de paz de Westfália[4], a presença de um poder soberano, a crise do sistema feudal, a formação do modo de produção capitalista, as ideias do iluminismo (Pereira, 2004, p. 15), propiciando o reconhecimento dos direitos fundamentais. Comenta Sarlet (2009, p. 36) que

> [...] a história dos direitos fundamentais é também uma história que desemboca no surgimento do moderno Estado constitucional, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem. Nesse contexto, há que dar razão aos que ponderam ser a história dos direitos fundamentais, de certa forma (e, em parte, poderíamos acrescentar), também a história da limitação do poder.

Em sua origem, o Estado moderno era absolutista, com o monarca concentrando em si todos os poderes, não se submetendo a nenhum outro, podendo governar, legislar e julgar. Torna-se liberal quando a burguesia, movida pelos ideais iluministas, decide tomar para si o poder e impor o seu próprio sistema político, jurídico e econômico (Alarcón, 2014), limitando os poderes do Estado e suas arbitrariedades, tendo por norte a defesa irrestrita da propriedade privada e da liberdade individual (Pereira, 2004).

Os ideais iluministas geraram a noção de que o homem é detentor de direitos que existem em razão da própria natureza humana, independentemente do Estado, e que não podem ser suprimidos. O controle do poder do Estado gerou a sociedade política moderna, na qual o poder social não é absoluto, mas limitado pela lei, a Constituição.

Com a evolução da sociedade e do Estado e a resistência do ser humano para garantir o mínimo de existência digna, surgem os direitos fundamentais, reconhecidos nas Constituições que criaram o Estado de Direito, prevendo a garantia aos direitos individuais, como ensina Alarcón (2014, p. 133):

---

[3] O Estado moderno foi estruturado na Europa durante os séculos XV a XVII, sendo marco histórico da sua formação o tratado de paz de Westfália, em 1648, caracterizado pela presença de um poder soberano, o monarca, e por um processo de centralização e concentração, levando à unificação territorial, econômica e jurídica, elementos que, aliados a noção de povo, constituem os primórdios do Estado como conhecemos hoje (ALARCÓN, 2014).

> A proposta jurídica que veio ao lume na esteira do liberalismo sustentou a fórmula do Estado de Direito organizado através de uma Constituição, que postula a separação de funções – legislativo, executivo e judiciário – e que garante a liberdade máxima do indivíduo diante do Estado, é dizer, cria um Estado desconcentrado, controlado pelas leis e reduzido na sua possibilidade de interferir na conduta dos agentes econômicos, em uma sociedade civil de seres humanos pretendidamente livres e iguais em direitos e obrigações.

A pesquisa, nesse ponto, não tem a pretensão de trazer aspectos históricos que antecederam e levaram ao reconhecimento dos direitos fundamentais, uma vez que este ponto já foi objeto de inúmeras pesquisas, optando-se por centrar o trabalho no breve esboço sobre suas principais características e dimensões.

Entretanto, em relação a este ponto, cabe mencionar que a abordagem histórica é importante para compreender a razão de existir dos direitos fundamentais e tem seus principais acontecimentos bem resumidos por Guimarães (2009, p. 33):

> Acreditamos ser mais correto não apontar um documento específico e lhe nomear como sendo a certidão de nascimento dos direitos fundamentais. Dessa forma, temos que as suas origens modernas se ligam às guerras religiosas dos séculos XVI e XVII, bem como diretamente aos seguintes acontecimentos: Revolução Inglesa (desenvolvida do segundo ao a terceiro quarto do século XVII, culminando na Revolução Gloriosa de 1688 – no seu transcurso, surgiram a Petição de Direitos de 1628, a Lei do *Habeas Corpus* de 1679 e a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) de 1689); a Revolução Americana (culminando na Declaração de Independência dos Estados Unidos em 1776 – no seu decurso, surgiram as declarações de direitos aprovadas por diversas colônias e a Declaração de Independência e, ainda, os 10 primeiros aditamentos à Constituição); e a Revolução Francesa de 1789 (sob a qual se produziu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão). Assim, essas grandes transformações políticas influenciaram quanto ao reconhecimento dos direitos fundamentais na Europa e no mundo (grifos do autor).

Os acontecimentos históricos são tratados por Sarlet (2009) de um modo mais abrangente. Ele não ignora os fatos que precederam o surgimento dos direitos fundamentais, porque, de alguma forma, pavimentaram o caminho para a consolidação dos novos ideais e da consciência humana, que encontraram o seu ponto determinante com a Declaração de Direitos do povo da Virgínia, proclamada em 16 de junho de 1776, a qual ele atribui a origem dos direitos fundamentais. Relata o pesquisador que:

> Sintetizando o devir histórico dos direitos fundamentais até o seu reconhecimento nas primeiras Constituições escritas, K. Stern, conhecido mestre de Colônia, destaca três etapas: a) uma pré-história, que se estende até o século XVI; b) uma fase intermediária, que corresponde ao período de

> elaboração da doutrina jusnaturalista e da afirmação dos direitos naturais do homem; c) a fase da constitucionalização, iniciada em 1776, com as sucessivas declarações de direitos dos novos Estados americanos (Sarlet, 2009, p. 37).

A síntese do que Sarlet (2019, p. 37) traz sobre a abordagem histórica é a de que o seu estudo demonstra "[...] o paralelismo e interpenetração entre a evolução na esfera filosófica e o gradativo processo de positivação que resultou na constitucionalização dos direitos fundamentais no final do século XVIII". Assim, a Antiguidade e a Idade Média são períodos de compreensão do valor humano, que levaram ao reconhecimento dos direitos fundamentais quando da Declaração de Direitos do povo da Virgínia proclamada em 16 de junho de 1776. Ensina Sarlet (2009, p. 43) que:

> A despeito do dissídio doutrinário sobre a paternidade dos direitos fundamentais, disputa entre a Declaração dos Direitos do povo da Virgínia, de 1776, e a Declaração Francesa, de 1789, é a primeira que marca a transição dos direitos de liberdade legais ingleses para os direitos fundamentais constitucionais.

O que importa destacar na presente pesquisa é que os direitos fundamentais, como construção cultural e resultado de lutas sociais, foram reconhecidos pelas primeiras Constituições criadas no ocidente, centradas na França, Inglaterra e nas colônias do norte da América, e isto não exclui a importância de acontecimentos anteriores, como destacado por Sarlet (2009, p. 36 a 40), porque formaram a base para se cogitar o reconhecimento dos direitos individuais, mas essas ocorrências não podem ser tidas como sua origem, a qual é atribuída à Declaração dos Direitos do povo da Virgínia, de 1776 (Sarlet, 2009, p. 41 e 42).

Desde o seu reconhecimento, os direitos fundamentais têm se alterado, evoluindo e adquirindo novas dimensões conforme necessidades e demandas do ser humano na vida em sociedade[5]. Assim, nasceram para atender às necessidades individuais e a defesa frente ao Estado (primeira dimensão), evoluíram para incorporar as reivindicações por melhores condições de vida e impor ao Estado um dever de promover o bem-estar social (segunda dimensão) e, posteriormente, para

[5] Há o debate da existência da quarta dimensão dos direitos fundamentais e quais seriam estes direitos, como bem esclarece Sarlet (2009, p. 50), mas a sua análise não foi objeto da presente pesquisa, porque a pretensão foi trazer uma análise geral dos direitos fundamentais para compreender os direitos sociais.

incorporar as demandas não mais individuais, mas coletivas, para a proteção de grupos humanos (terceira dimensão) (Sarlet, 2009, p. 46 a 50).

Os direitos fundamentais de primeira dimensão estabelecem o respeito ao indivíduo e uma zona de não-intervenção do Estado, fruto do pensamento liberal-burguês do século XVIII. São direitos negativos, que exigem a abstenção do Estado, formados pelos direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei (igualdade formal), as liberdades de expressão coletivas, os direitos de participação política, como voto e capacidade eleitoral passiva (Sarlet, 2009, p. 46 e 47).

A segunda dimensão decorre de reivindicações sociais que demandavam do Estado a intervenção na sociedade para reorganizá-la e promover justiça social. São direitos fundamentais, de cunho positivo, e as liberdades sociais, reconhecidos em razão da convulsão social que se formava nos séculos XIX e XX, demandando a igualdade real e melhores condições de vida, que geraram direitos a

> [...] prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, [...] mas também as assim denominadas 'liberdades sociais', do que dão conta os exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve, bem como do reconhecimento de direitos fundamentais dos trabalhadores [...] (Sarlet, 2009, p. 47) (grifos do autor).

Quanto ao Estado de Direito e sua versão social, é importante trazer o comentário de José Afonso da Silva (2001, p. 115), que sintetiza o real motivo de atribuir o social ao Estado e a razão do reconhecimento dos direitos sociais:

> O individualismo e o abstencionismo ou neutralismo do Estado liberal provocaram imensas injustiças, e o movimentos sociais do século passado e deste especialmente, desvelando a insuficiência das liberdades burguesas, permitiram que se tivesse consciência da necessidade da justiça social, conforme nota Lucas Verdú, que acrescenta: "Mas o Estado de Direito, que já não poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade, sem renunciar ao primado do Direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social". Transforma-se em Estado Social de Direito, onde o "qualificativo social refere-se à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social". Caracteriza-se no propósito de compatibilizar, em um mesmo sistema, anota Elías Díaz, dois elementos: o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral, servindo de base ao neocapitalismo típico do *Welfare State*.

Os ideais burgueses não tinham a pretensão de atender às necessidades de todos e, por isto, a intervenção do Estado foi necessária para atender às classes menos favorecidas e promover equilíbrio social e evitar o rompimento do pacto social. Configurou uma concessão da classe dominante para reestabelecer ou manter a ordem, sem comprometer o sistema econômico vigente, o capitalismo.

A criação dos direitos sociais foi o reconhecimento dos direitos fundamentais das classes dominadas, para acalmar a convulsão social e manutenção do poder. Isto fica evidente na dificuldade que se tem em efetivar os direitos sociais, relegados pelo gestor público em razão de uma prioridade de respeito aos limites dos recursos públicos e estabilidade econômica.

A terceira dimensão dos direitos fundamentais surge em razão da necessidade de

> [...] proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, consequentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa. [...] cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação (Sarlet, 2009, p. 48).

Assim, pode-se afirmar que os direitos fundamentais não são declarados, mas reconhecidos. Não existe o direito natural do ser humano, mas direitos positivados conquistados com luta. É por meio da ordem jurídica que se reconhecem os direitos fundamentais e por ela eles são garantidos. Retire a ordem jurídica e o que se tem são as guerras, a escravidão, os holocaustos, a limpeza étnica, a tortura etc., violências que refletem a intenção do ser humano em submeter o outro aos seus interesses e necessidades.

É em razão da ordem social que os direitos fundamentais existem, para garantir o máximo possível de igualdade e existência digna a todos. Como poder social, o Estado deve ser o maior guardião desses direitos, evitando o desequilíbrio e convulsões sociais, guiando a sociedade para um ambiente de paz, prosperidade e justiça social.

Em relação à pessoa idosa, mais do que em relação a qualquer outra pessoa, o norte para a atuação do Estado são os direitos fundamentais, especificamente, os direitos sociais, porque representam as reais necessidades de quem está na fase

avançada do envelhecimento. Portanto, a sua efetividade é imprescindível para garantir a dignidade na velhice.

Como visto, na luta pelo reconhecimento de direitos frente ao Estado, o ser humano conquistou inicialmente o reconhecimento e proteção dos seus direitos individuais, como liberdade e igualdade. Entretanto, os direitos individuais ou não foram concedidos ou não eram suficientes para determinados grupos humanos, e novas lutas sociais foram travadas, culminando com o reconhecimento de outros direitos fundamentais e uma transformação do próprio Estado, que de não-interventor passou a importante agente de promoção de igualdade social.

Afirma Wolkmer (2013, p. 130) que

> As transformações sociais ocorridas nas últimas décadas, a amplitude dos sujeitos coletivos, as formas novas e específicas de objetividades e a diversidade na maneira de ser em sociedade têm projetado e intensificado outros direitos que podem ser inseridos na “terceira dimensão”, como os direitos de gênero (dignidade da mulher, subjetividade feminina), os direitos da criança, os direitos do idoso (Terceira Idade), os direitos dos deficientes físico e mental, os direitos das minorias (étnicas, religiosas e sexuais) e os novos direitos de personalidade (a intimidade, a honra, a imagem) (grifos do autor).

É possível afirmar, em consequência, que os direitos sociais surgem como ampliação dos direitos fundamentais, para garantir o bem-estar de todos, a verdadeira igualdade, a justiça social. Sarlet (2009, p. 48) esclarece que o termo social não está relacionado à coletividade, mas ao fim dos direitos fundamentais de segunda dimensão, o qual é a justiça social, e ao fato de que correspondem à reivindicação das classes menos favorecidas, com menor poder econômico.

E por que falar em direitos sociais da pessoa idosa e não simplesmente em direitos sociais? Porque as necessidades representadas por eles são mais vitais para quem está na fase da velhice, na fase mais avançada da vida, do que para os demais integrantes da sociedade. Em Camarano e Pasinato (2004, p. 2 e 3) retrata-se os desafios da fase de envelhecimento:

> Está se falando aqui de um segmento que vivencia a última etapa da vida, composto tanto por pessoas com total autonomia, com capacidade de contribuir para o desenvolvimento econômico e social e que desempenham papéis importantes na família quanto por pessoas que não são capazes de lidar com as atividades básicas do cotidiano e sem nenhum rendimento próprio, ou seja, um grupo com necessidades bastante diferenciadas. [...] Assume-se que a idade traz vulnerabilidades, perdas de papéis sociais com a retirada da atividade econômica, aparecimento de novos papéis (ser

> avós), agravamento de doenças crônicas e degenerativas, perdas de parentes e amigos entre outras. Supõe-se, também, que esse processo é diferenciado por sexo, grupo social, cor/raça, localização geográfica, e que pode ser minimizado por políticas públicas. As suas condições de vida vão depender das capacidades com que nasceram (básicas), das capacidades adquiridas e da inter-relação entre as duas capacidades com as facilidades/dificuldades criadas pelo meio ambiente, políticas públicas etc. [...] Embora se observe a heterogeneidade do grupo estudado, pergunta-se o que faz esse grupo ser diferente dos demais, que os torna objeto específico de estudos acadêmicos, de políticas etc. Como já se mencionou, não existe um corte exato separando a vida adulta da última fase da vida. Pode-se dizer que as principais características do grupo são o crescimento, proporcional à idade, das suas vulnerabilidades físicas e mentais e a proximidade da morte.

O envelhecimento impõe desafios ao ser humano, porque transforma o corpo, podendo trazer limitações físicas e/ou psíquicas, comprometer a autonomia e levar a um estado de vulnerabilidade. Assim, direitos sociais como saúde, alimentação, moradia, transporte, previdência social, assistência aos desamparados, assumem o valor de necessidades mais marcantes para a população idosa. Na esteira das transformações sociais no século XIX, com a Revolução Industrial e as reivindicações do proletariado por melhores condições de trabalho e de vida, os direitos sociais são o núcleo dos direitos fundamentais que garantem melhores condições sociais e o mínimo de dignidade a todos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948) foi marcante para a transformação dos objetivos do Estado e a previsão dos direitos sociais, porque gerou uma reflexão sobre os desequilíbrios enfrentados pelas sociedades em geral e a necessidade da intervenção do Estado para que as situações de desigualdade fossem revertidas. A intervenção do Estado na sociedade para proporcionar aos mais necessitados as condições mínimas para viverem com dignidade levou ao surgimento dos direitos sociais, meio impositivo para reafirmar o bem-estar comum, razão de ser da sociedade e do Estado.

A definição de direitos sociais trazida por José Afonso da Silva (2005, p. 286) esclarece bem o que eles representam:

> [...] como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta e indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Esta definição permite visualizar dois elementos fundamentais que constituem os direitos sociais. O primeiro é o de que direitos sociais são direitos fundamentais, uma espécie deste, portanto, possuem o mesmo efeito da aplicabilidade imediata, prevista no § 1º do artigo 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988), o qual prescreve que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata”. Essa é a orientação de Rothenburg (2021, p. 41), que não identifica na Constituição Federal de 1988 uma distinção de regime jurídico entre direitos sociais e direitos fundamentais e afirma:

> Os direitos sociais são, portanto, direitos fundamentais e apresentam-se como “regras de reconhecimento constitucional”, dotadas de superioridade normativa e aptas a aferir a constitucionalidade das demais normas jurídicas (controle de constitucionalidade). Nessa medida, não se justifica – senão pelo uso corrente da expressão – a qualificação de direitos *sociais* (Rothenburg, 2021, p. 41) (grifos do autor).

> [...] significa, dentre outras consequências, que também os direitos sociais são autoaplicáveis; que também eles são cláusulas pétreas; que também eles servem de parâmetro para o controle de constitucionalidade, inclusive por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental; que também o desrespeito a eles enseja intervenção federativa e implica crime de responsabilidade do Presidente da República; que também eles estão excepcionalmente sujeito às restrições decorrentes do estado de sítio (Rothenburg, 2021, p. 316 e 317).

Exatamente por isso, os direitos sociais não são normas programáticas, meros textos normativos que determinam as linhas orientadoras dos objetivos que o Estado procura atingir, ou seja, não são orientações, mas mandamentos, que obrigam o Estado a atuar para a sua consumação. Portanto, são direitos fundamentais.

O segundo elemento que se destaca é o de que direitos sociais são prestações positivas proporcionadas pelo Estado. Significa que o Estado deve agir oferecendo serviços públicos e implantando políticas públicas específicas, que garantam o acesso aos direitos fundamentais, que minimizem as diferenças sociais e ponham um fim a exclusão social (Razaboni Junior; Costa, 2024, p. 115).

Para Alexy (2008, p. 263 e 264), o cidadão tem o status positivo, uma “[...] capacidade jurídica para recorrer ao aparato estatal e utilizar as instituições estatais [...], a capacidade protegida juridicamente para exigir prestações positivas do Estado”. Em síntese, ele afirma que “[...] o cerne do status positivo revela-se como o direito do cidadão, em face do Estado, a ações estatais” (Alexy, 2008, p. 265).

Os direitos sociais impõem ao Estado uma obrigação de fazer, um agir em benefício do cidadão, que, em razão da sua capacidade jurídica, como sujeito ativo de um direito, pode exigir o cumprimento dessa obrigação, para tornar efetivo direito que atenda a sua necessidade. No caso da pessoa idosa, não há, por exemplo, mera expectativa de prioridade ao acesso ao serviço de saúde, mas um direito subjetivo frente ao Estado, que tem o dever de concretizá-lo, sob pena de omissão e afronta à Constituição Federal, gerando responsabilidade ao gestor público.

Na Constituição Federal de 1988, os direitos sociais foram inseridos no artigo 6º, prevendo, de modo não taxativo, os direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados (Brasil, 1988), demonstrando à sociedade e ao Estado quais direitos fundamentais deveriam ser priorizados.

Vale ressaltar que existem na Constituição Federal outros artigos que tratam de direitos sociais, como os artigos 7º ao 11, que preveem os direitos dos trabalhadores, como 13º salário, salário mínimo, direito à greve e associação profissional etc., os artigos 193 a 204, que tratam da seguridade social, e os artigos 215, 217 e 225, que preveem, respectivamente, os direitos à cultura, ao desporto e ao meio ambiente (Brasil, 1988).

Os direitos sociais atendem a todos os seres humanos, mas, olhando para a sua origem, percebe-se serem normas que visam a proteção daqueles mais vulneráveis, que, por razões biológicas e/ou socioeconômicas, estão excluídos ou têm acesso precário a bens e serviços e necessitam da intervenção do Estado para superarem as diferenças sociais. São normas que objetivam materializar a justiça social.

Por isso, os direitos sociais estão diretamente relacionados com a pessoa idosa, uma vez que o avanço da idade impõe ao ser humano desafios que, para algumas pessoas, são impossíveis de serem superados sozinhos. Os direitos sociais sobrelevam em importância quando se trata da pessoa idosa, porque o estágio avançado do envelhecimento pode privar o ser humano de sua plena capacidade física e mental, e, em razão da cultura do desvalor da velhice, pode segregar o longevo. Sem o devido amparo, há o risco de ser submetido a um estado de vulnerabilidade social.

Os direitos sociais objetos da presente pesquisa são aqueles previstos no artigo 6º da Constituição Federal, especificamente os direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à previdência social e à assistência aos desamparados, pois se compreende que estes são aqueles direitos que estão mais próximos das necessidades que acompanham a pessoa idosa, tanto que são os abrangidos pelo Estatuto da Pessoa Idosa nos artigos 11 ao 42 (Brasil, 2003).

Entretanto, a pesquisa abrange também o direito social que não está explicitamente previsto na Constituição Federal de 1988, mas que pode ser extraído da leitura dos artigos 229 e 230 (Brasil, 1988), relativo ao amparo ao envelhecimento, como reconhecido pelo próprio Estatuto da Pessoa Idosa, em seu artigo 8º (Brasil, 2003).

A legislação brasileira está bem estruturada para a proteção da pessoa idosa, demonstrando que as reivindicações sociais foram atendidas pelo Poder Constituinte, que elaborou a Constituição Federal de 1988, e pelo Poder Legislativo, que criou as leis infraconstitucionais, regulamentando os direitos sociais e prevendo as ações do Estado para a efetivação destes direitos.

Como será visto na sequência, o Poder Legislativo tem cumprido o seu papel na elaboração das políticas públicas em face da população idosa ao identificar as prioridades sociais, materializadas, principalmente, na Política Nacional do Idoso – PNI (Brasil, 1994) e no Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003). A função legislativa foi eficiente ao identificar as demandas da população idosa e definir as ações essenciais para atendê-las.

O problema está na execução, na ação do Poder Executivo em efetivar as políticas públicas e concretizar os direitos sociais. Portanto, o desafio para a população idosa está em conseguir que as instituições sociais responsáveis pelo seu amparo atuem concretamente, seja o Estado colocando em prática todas as ações que favoreçam quem está na fase da velhice, por meio da efetivação das políticas públicas, seja a sociedade e a família fazendo sua parte, cobrando a atuação do Estado e/ou agindo concomitantemente para minimizar os efeitos da omissão ou ineficiência do poder público.

2.3. Políticas públicas voltadas à pessoa idosa

Da análise da realidade vivida pela pessoa idosa antes e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, extrai-se a afirmação de que a ação do Brasil para estruturar-se em face do envelhecimento da sua população é recente. Somente com a criação do novo Estado, forjado sob o respeito absoluto aos direitos fundamentais, houve a criação de legislação específica que definiu programas de ação do poder público, as políticas públicas voltadas à pessoa idosa, traçando um norte a ser seguido, visando o seu bem-estar.

Não é objetivo da presente pesquisa aprofundar-se no tema políticas públicas, contudo, para tratar da questão da efetivação dos direitos sociais, há a necessidade de abordá-las, ao menos de modo geral, o que contribuirá para compreender as atribuições do Estado e sua responsabilidade quanto ao objeto analisado, ou seja, os direitos sociais da pessoa idosa, e os fatores que podem influenciar na inefetividade desses direitos.

A origem das políticas públicas remonta ao século XX e ao período posterior à Segunda Guerra Mundial, em que ocorre a transição do Estado limitado em seu poder para garantir as liberdades individuais para o que age no sentido de promover a justiça social (Dallari Bucci, 1997, p. 89; 2023, p. 92), ou seja, surge em razão da superação da sua origem liberal, por uma forma que atenda às demandas sociais.

Esclarece Dallari Bucci (1997, p. 90) que o fundamento imediato das políticas públicas pode ser a existência dos direitos sociais e acrescenta que

> A função estatal de coordenar as ações públicas (serviços públicos) e privadas para a realização dos direitos dos cidadãos – à saúde, à habitação, à previdência, à educação – legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais (1997, p. 90).

Mas o que são as políticas públicas? O vocábulo expressa um dos possíveis significados do termo política[6] e representa a orientação para a decisão e ação.

[6] "Na língua portuguesa, por exemplo, o termo 'política' pode assumir duas conotações principais, que as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa conseguem diferenciar usando os termos *politics* e *policy*. *Politics*, na concepção de Bobbio (2002), é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Esse sentido de "política" talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa: o de atividade e competição políticas. [...] O segundo sentido da palavra 'política' é expresso pelo termo *policy* em inglês. Essa dimensão de 'política' é a mais concreta e a que tem relação com orientações para a

Segundo Secchi (2013, p. 01), elas "[...] tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões"[7].

A definição trazida por Valle (2016) destaca os elementos que a identificam e esclarece que ela não se limita ao ato de criação ou delimitação da ação do Estado e representa também as ações subsequentes de implementação, apoio e avaliação, como se extrai do trecho abaixo:

> [...] política pública consiste em decisão quanto ao percurso da ação formulada por atores governamentais, revestida de autoridade e sujeita a sanções. (...) Não obstante a aparente singeleza do enunciado transcrito, é possível perceber que ele já antecipa como elementos integrantes do fenômeno, a perquirição dos *métodos* pelos quais se formulam as escolhas públicas; de quais sejam os *atores* que integram esse mesmo processo, sua autoridade (e, portanto, aptidão para vincular o comportamento de seus formuladores); e de quais sejam as *consequências* possíveis dessa opção estratégica – seja na análise dos *outcomes* que se apresentam, seja no desenho dos efeitos do afastamento por parte do poder daquele parâmetro original de orientação do agir. [...] Políticas públicas envolvem um processo em desenvolvimento; elas compreendem não só a decisão pela promulgação de uma lei ou projeto programa, mas também, as ações subsequentes de implementação, apoio e avaliação (2016, p. 33 e 34, grifos do autor).

As políticas públicas representam a identificação das demandas sociais, a estruturação dos atos governamentais e também toda a ação que conduza ao atendimento de fato dessas demandas. Significa dizer que o termo "políticas públicas" não está atrelado simplesmente à implementação de legislação, mas também à sua concretização, à satisfação das necessidades coletivas, a produção de efeitos concretos.

As políticas públicas não podem ser instituições contemplativas, um fim em si mesmas, mas instrumento a ser utilizado pelo Estado para cumprir os objetivos traçados pela Constituição Federal, para a efetivação dos direitos fundamentais sociais e promoção da justiça social.

---

decisão e ação. [...] O termo 'política pública' (*public policy*) está vinculado a esse segundo sentido da palavra 'política'" (Secchi, 2013, p. 01) (grifos do autor).

[7] "Exemplos do uso do termo 'política' com esse sentido estão presentes nas frases 'temos de rever a política de educação superior no Brasil', 'a política ambiental da Amazônia é influenciada por ONGs nacionais, grupos de interesse locais e mídia internacional', 'percebe-se um recuo nas políticas sociais de países escandinavos nos últimos anos'" (Secchi, 2013, p. 01).

É nesse sentido também que Dallari Bucci (2013, p. 235) define política pública como

> [...] programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (Dallari Bucci, 2006, p. 39).

Extrai-se do trecho um aspecto relevante para a efetivação da política pública voltada à pessoa idosa, o de que é possível a participação da sociedade civil na execução das políticas públicas, não sendo um ato privativo do poder público, ampliando a gama de possibilidades da concretização dos direitos sociais. Na obra de Secchi (2013, p. 03), esta atuação conjunta é descrita nos estudos de políticas públicas como abordagem multicêntrica ou policêntrica[8].

A definição de Andrade e Santana (2017, p. 787) traz como detalhe a justificava para a sua existência:

> Em suma, as políticas públicas compreendem o conjunto de programas de ações governamentais racionalmente moldadas dentro de um período estipulado, implantadas, avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes para a sociedade. Elas são concebidas para a distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade no exercício dos seus direitos garantidos pela Constituição Federal, assegurando-lhes recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha aos cidadãos para fazerem uso desses recursos. [...] Dentro de um conceito simplificado, política pública é toda ação dos órgãos que compõem um governo instituído (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) com uso dos recursos públicos ou em convênio com o setor privado, cujos resultados tenha finalidade social.

Do mesmo modo que Dallari Bucci (2006), Andrade e Santana (2017) também atribuem ao setor privado a legitimidade para atuar com o poder público na execução das políticas públicas e acrescentam que a justificativa para a sua

[8] Na obra de Secchi (2013), são apresentados tipos de abordagens de estudos de políticas públicas, com destaque para: a estatista ou estadocêntrica (*state centered policy-making*), que "[...] considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais" e a multicêntrica ou policêntrica, que "[...] considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy network*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas [...]" (Secchi, 2013, p. 02 e 03).

existência é a necessidade de distribuição e redistribuição de bens e posições. No caso da pessoa idosa, as políticas públicas têm um caráter distributivo, porque beneficiam o grupo da população idosa e o seu custo é distribuído para toda a população (Secchi, 2013, p. 25).

As políticas públicas são diretrizes elaboradas para "[...] enfrentar um problema público [...]" (Secchi, 2013, p. 02) e composta por um processo sequencial e que se retroalimenta, envolvendo reconhecimento do problema, a formação da agenda, a formulação da política, a escolha da alternativa estratégica, a implementação da política e a avaliação de resultados (Valle, 2016, p. 39), alimentando os atores das políticas públicas com informações, e isto tudo tendo

> como finalidade última a consolidação da democracia, a justiça social, a manutenção do poder e a promoção da felicidade das pessoas; são um sistema de decisões públicas, composto por ações ou omissões, preventivas ou corretivas, tendentes a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social, por intermédio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (Andrade; Santana, 2017, p. 786).

Não obstante a alegada finalidade última de consolidação da democracia, justiça social e promoção da felicidade das pessoas, na realidade, a construção das políticas públicas decorre da influência de indivíduos e grupos diversos na sociedade, cada qual buscando fazer prevalecer os seus interesses, que nem sempre corresponde ao bem-estar coletivo. No processo sequencial das políticas públicas, são os chamados atores que determinam o resultado de cada etapa. Esclarece Secchi (2013, p. 99) que

> Na literatura das ciências políticas, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre os problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações.

E esses atores com influência sobre a agenda das políticas públicas podem ser agrupados em três categorias: políticos (eleitos e seus designados politicamente), burocratas (selecionados por concursos) e sociedade civil (externos à administração pública) (Secchi, 2013, p. 100). Eles também podem ser

categorizados em atores governamentais[9] e não-governamentais[10] (Secchi 2013, p. 101).

A questão que interfere nas políticas públicas e a afasta do seu real objetivo está na relação entre esses atores e a prevalência de um sobre o outro. Secchi (2013) apresenta modelos de relação e de prevalência de atores nos processos de políticas públicas e esclarece que

> Por modelo de relação nos referimos a constructos teóricos, testados empiricamente, de como os atores interagem, quais são suas conexões, coalizões e enfrentamentos mais prováveis. Por modelo de prevalência nos referimos a constructos teóricos, também alimentados pela observação prática, de quais atores conseguem fazer valer suas vontades sobre a vontade dos demais atores em um processo de política pública. Em suma, trata da distribuição de poder na sociedade. Esses modelos nada mais são que esquemas interpretativos de como as coisas acontecem nas arenas políticas (Secchi, 2013, p. 117).

No modelo de relação, Secchi (2013) cita dois submodelos: o principal-agente e as redes de políticas públicas (Secchi, 2013, p. 117). O primeiro consiste na cadeia relacional entre cidadão, políticos, designados politicamente e burocracia, partindo do cidadão (principal) que delega ao político (agente) o poder para defender os seus interesses nas relações de poder na sociedade. Afirma Secchi (2013, p. 118) que o problema nesse modelo é fazer com que os interesses do principal sejam atendidos pelo agente.

O segundo consiste em uma relação de complementariedade entre atores, que interagem para criar e executar políticas públicas que irão produzir um resultado que atenda a um interesse comum. Afirma Secchi (2013) que se trata de

> [...] uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Os atores da rede possuem interesses distintos, mas interdependentes, e tentam resolver problemas coletivos de uma maneira não hierárquica. [...] Essa estrutura de interação está presente, por exemplo, em campanhas de conscientização (por exemplo, economia de energia elétrica), em campanhas de colaboração (por exemplo, doação de sangue, campanha do agasalho etc.) [...] (Secchi, 2013, p. 118).

[9] Políticos, designados politicamente, burocratas e juízes (Secchi, 2013, p. 101).

[10] Grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, *think tanks*, destinatários das políticas públicas, organizações do terceiro setor, outros *stakeholders*: fornecedores, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadores, especialistas etc. (Secchi, 2013, p. 101) (grifos do autor).

Atualmente, os atores mais representativos do modelo de redes de políticas públicas são as redes e mídias sociais, “[...] que influenciam as ideias, informações, bens materiais e poder [...]” (Secchi, 2013, p. 121), interferindo positiva e negativamente na identificação das prioridades da sociedade, na formação da agenda e criação e execução das políticas públicas.

No modelo de prevalência, Secchi (2013) traz os submodelos elitista e pluralista. O primeiro consiste na “[...] visão de que poucos atores (elites) têm a capacidade de determinar o rumo das políticas públicas. Nesse sentido, há um predomínio de certas categorias de atores sobre outras” (Secchi, 2013, p. 121). As teorias que buscam explicar quem faria parte da elite identificam diversos atores, como partidos políticos, os servidores públicos de carreira, o corporativismo (sindicatos de trabalhadores, federações empresariais, corporações militares e conselhos profissionais) e os detentores de capital[11] (Secchi, 2013, p. 121 e 122).

O segundo considera não haver uma regra de prevalência em que se antevê qual ator irá prevalecer sobre o outro, porque todos podem influenciar as decisões e os caminhos da política, a depender dos recursos, das capacidades organizativas da questão social em análise. Esclarece Secchi (2013, p. 122 e 123) que

> Ao contrário do elitismo, o modelo pluralista não percebe predominância de um ator ou conjunto de atores, chegando à conclusão de que todos conseguem influenciar, de alguma maneira, as decisões e os caminhos tomados pela comunidade política. [...] Cada um, com seus recursos e suas capacidades organizativas, tem a possibilidade de influenciar o processo decisório e os resultados das políticas públicas. [...] Também de acordo com a escola pluralista, existe uma distribuição desigual, entre atores, dos recursos necessários para a efetivação de seus interesses. [...] Dessa forma, os pluralistas acreditam que não há como prever, de antemão, que uma categoria de ator sempre terá vantagem objetiva sobre outras categorias, em distintas arenas.

O modelo pluralista sofre crítica porque generaliza os atributos dos indivíduos e grupos ao desconsiderar o fator econômico, a estratificação social, que gera desigualdades e favorece a classe alta com poder de interferir nas decisões políticas e conduzir a sociedade, de acordo com os seus interesses, no modo como o modelo elitista descreve, assim há “[...] dúvidas em relação à capacidade de mobilização dos

[11] “Para marxistas estruturalistas, como Althuser e Poulantzas, a elite em um sistema capitalista é representada pelos detentores do capital. Segundo essa corrente, o Estado é dominado pelos interesses econômicos capitalistas que o forçam a reproduzir os esquemas de exploração de uma classe (trabalhadores) pelos de outra (capitalistas). As políticas públicas, por consequência, nada mais são que expressões de um Estado reprodutor dos interesses do capital” (Secchi, 2013, p. 122).

interesses políticos em um sistema desigual social e economicamente" (Secchi, 2013, p. 123).

A mobilização social para a inclusão de questões sociais na agenda política é de suma importância para o equilíbrio de forças, porém, essa mobilização exige consciência política, ausente em uma sociedade que não prioriza a educação de sua população.

No caso da população idosa, outro fator prejudicial é não haver na sociedade brasileira a cultura de valorização da velhice. Se na formação da Constituição Federal de 1988 foi inserida a semente para o desenvolvimento dos direitos da pessoa idosa, o fruto não se desenvolveu plenamente, frustrando a ideia da força normativa da Constituição[12], em razão da não efetivação desses direitos.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) propiciou o desenvolvimento de legislações que formaram o arcabouço legislativo de direitos da pessoa idosa e das políticas públicas para a sua efetivação. A princípio, a atenção à população idosa começa em 1994, com a instituição da Política Nacional do Idoso, Lei nº 8.842/1994 (Brasil, 1994), que, em harmonia com o definido pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 2005), inova ao definir a pessoa idosa como aquela maior de sessenta anos de idade (Brasil, 1994, inciso II, artigo 1º), faixa etária reafirmada com o Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003, artigo 3º), e cria os conselhos de políticas públicas da pessoa idosa nos níveis federal, estadual e municipal (Brasil, 1994, artigo 5º).

A Política Nacional do Idoso se guia por princípios que devem fundamentar a política pública para a população idosa, reafirmando a norma constitucional ao impor à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à pessoa idosa todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua

[12] Em relação à força normativa da Constituição, Alarcón (2014, p. 166 e 167) ensina que a "[...] Constituição reproduz normativamente o estágio em que se encontra a luta entre os diversos atores políticos e econômicos de uma sociedade determinada [...] durante uma etapa histórica. Por isso, a Constituição deve ser analisada como o corpo normativo fundamental do Estado, que organiza seus elementos essenciais e define sua estrutura. Ligada à ideia de Estado de Direito a Constituição indica um valor, o da eliminação da arbitrariedade no âmbito da atividade estatal, submetendo o poder ao Direito, e propõe um caminho para uma sociedade pluralista, pautada pelo reconhecimento da justiça, das liberdades e da satisfação das necessidades humanas. [...] A força normativa da Constituição implica reconhecer que a normatividade plasmada no texto deve gerar um efeito real, imediato, porque contêm uma força própria e motivadora, como manifesta K. Hesse, presente e ordenadora da vida do Estado. Nessa perspectiva, o Direito construído, e especialmente o Direito Público, resulta e fica a serviço de uma ordem constitucional, que nega qualquer justificação de realidades discriminatórias e autoritárias, dirigindo-se às transformações da realidade, promovendo desideratos como a proteção dos direitos humanos, a democracia, a solidariedade, a tolerância, o bem comum".

dignidade, bem-estar e o direito à vida, destaque para a necessidade de levar à toda a sociedade o conhecimento e informação sobre o processo de envelhecimento e para a proteção do idoso contra discriminação de qualquer natureza (Brasil, 1994, artigo 3º).

As diretrizes da Política Nacional do Idoso estão presentes no artigo 4º da Lei 8.842/94 (Brasil, 1994), destacando-se:

> I - viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, que proporcionem sua integração às demais gerações; II - participação do idoso, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos; III - priorização do atendimento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência; V - capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços; VI - a implementação de sistema de informações que permita a divulgação da política, dos serviços oferecidos, dos planos, programas e projetos em cada nível de governo; VIII - priorização do atendimento ao idoso em órgãos públicos e privados prestadores de serviços, quando desabrigados e sem família. (Brasil, 1994)

A Lei 8.842/94 define no artigo 10 (Brasil, 1994) as ações governamentais, divididas nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho e previdência social, habitação e urbanismo, justiça e cultura, esporte e lazer, voltadas a cumprirem as diretrizes da política nacional.

Sem a pretensão de conferir às ações grau de importância, destacam-se na presente pesquisa as seguintes ações: atender as necessidades básicas do idoso; estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso, como os centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares e atendimentos domiciliares; garantir ao idoso a assistência à saúde; inserir nos currículos mínimos, nos diversos níveis do ensino formal, conteúdos voltados para o processo de envelhecimento, de forma a eliminar preconceitos e a produzir conhecimentos sobre o assunto; destinar, nos programas habitacionais, unidades em regime de comodato ao idoso, na modalidade de casas-lares diminuir barreiras arquitetônicas e urbanas; promover e defender os direitos da pessoa idosa; e incentivar e criar programas de lazer, esporte e atividades físicas que proporcionem a melhoria da qualidade de vida do idoso e estimulem sua participação na comunidade.

Com a criação da Política Nacional do Idoso em 1994, percebe-se que o Estado estava ciente do caminho que deveria percorrer para garantir o respeito aos

direitos da pessoa idosa. O Poder Legislativo conseguiu extrair da população as demandas para ter-se uma vida digna. Entretanto, a análise dos dados obtidos no quarto capítulo aponta para o não atendimento das diretrizes e das ações e para o fato de que a legislação se tornou somente uma carta de intenção, gerando outras legislações para reajustar as políticas públicas, mas sem alcançar a fase de execução. Há uma falha na gestão da política pública ou desinteresse em sua efetivação.

Atualmente, a coordenação geral da Política Nacional do Idoso é de responsabilidade do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, por meio da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (Brasil, 2023a). Esta coordenação tem a participação dos conselhos nacionais, estaduais, distrital e municipais do idoso (Brasil, 1994, artigo 5º), os quais são órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área (Brasil, 1994, artigo 6º).

Cada ente federativo é responsável pela supervisão, acompanhamento, fiscalização e avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas (Brasil, 1994, artigo 7º), atribuição do conselho de políticas públicas da pessoa idosa, levando à conclusão de que é dever de cada ente federativo a criação de lei que institua tal conselho, de suma importância para a efetivação das políticas públicas.

A Política Nacional do Idoso foi ampliada e complementada com a promulgação da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Brasil, 2003), conhecida como Estatuto do Idoso, que inovou com a criação de um sistema de garantias, trazendo em seu artigo 3º o caminho para assegurar com prioridade a efetivação dos direitos da pessoa idosa, prevendo:

> [...] § 1º A garantia de prioridade compreende:
> I – atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população; II – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas; III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à pessoa idosa; IV – viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio da pessoa idosa com as demais gerações; V – priorização do atendimento da pessoa idosa por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência; VI – capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços às pessoas

> idosas; VII – estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento; VIII – garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais; IX – prioridade no recebimento da restituição do Imposto de Renda.
> § 2º Entre as pessoas idosas, é assegurada prioridade especial aos maiores de 80 (oitenta) anos, atendendo-se suas necessidades sempre preferencialmente em relação às demais pessoas idosas.

A criação do Estatuto da Pessoa Idosa foi primordial para a execução da Política Nacional do Idoso, porque esta não esclarece a forma como os princípios, diretrizes e ações governamentais seriam impostos ao Estado. Segundo Alcântara (2016, p. 363):

> A questão é: quem promoveria e defenderia os direitos da pessoa idosa? A quem caberia zelar pela aplicação das normas sobre o idoso, determinando ações para evitar abuso e lesões a seus direitos? Na verdade, a PNI não estabeleceu essas competências no âmbito do Sistema de Justiça Brasileira, mas quando prevê ações governamentais para a população idosa no âmbito da Justiça, lança a semente para a criação do Sistema Jurídico de Garantias, que ocorrerá com o Estatuto do Idoso.

Os conselhos de políticas públicas (Brasil, 2003, artigo 7º) e o ministério público (Brasil, 2003, artigos 45 e 74) tiveram a atribuição de defender a pessoa idosa e zelar pela efetivação dos seus direitos, contra ameaça ou violação por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento ou em razão de sua condição pessoal (Brasil, 2003, artigo 43).

O Estatuto da Pessoa Idosa garante também, dentre outras, a participação em atividades culturais e de lazer mediante o desconto de 50% nos ingressos e acesso preferencial (Brasil, 2003, artigo 23), acesso gratuito ao transporte coletivo público urbano e semiurbano às pessoas idosa com 65 anos ou mais (Brasil, 2003, artigo 39), e, no transporte coletivo interestadual gratuidade e desconto de 50% para pessoas idosas com renda igual ou superior a dois salários mínimos (Brasil, 2003, artigo 40), reserva de 5% das vagas de estacionamento públicos e privados (Brasil, 2003, artigo 42) e, como garantia de acesso ao direito à moradia, reserva de pelo menos 3% das unidades habitacionais residenciais (Brasil, 2003, artigo 38).

O Estatuto da Pessoa Idosa permitiu ainda a criação do Fundo Nacional do Idoso (Brasil, 2010), instituto destinado a financiar os programas e ações relativas à pessoa idosa, para assegurar os seus direitos sociais (Brasil, 2010, artigo 1º),

constituído por recursos de doação de contribuintes do imposto de renda, do orçamento da União Federal, de contribuições de governos e organismos estrangeiros e internacionais, dentre outros (Brasil, 2010, parágrafo único, artigo 1º).

Outras legislações foram criadas que favorecem direta ou indiretamente a pessoa idosa. A Lei nº 10.098/2000 estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (Brasil, 2000), destacando Antonio (2024, p. 08) o fato de que 49,4% da população com deficiência está inserida na faixa etária de 60 anos e que mais de 67% de pessoas idosas com idade média de 71,5 anos apresentam mobilidade reduzida.

Na área da saúde, destaca-se a criação da Portaria nº 2.528, de 19 de outubro de 2006, que criou a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (Brasil, 2006) e, recentemente, a Portaria GM nº 3.681/2024, que criou a Política Nacional de Cuidados Paliativos (Brasil, 2024a), e a Lei nº 14.878/2024, que criou a Política Nacional de Cuidado Integral às Pessoas Idosas com Doença de Alzheimer (Brasil, 2024b) e outras Demências.

A Lei nº 8.742/1993, que institui a Lei Orgânica da Assistência Social, garante um benefício de prestação continuada, no valor de um salário mínimo, à pessoa com 65 anos que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (Brasil, 1993, artigos 2º, inciso I, “e”, e 20).

Existem outros programas instituídos pela União Federal, que focam as ações em políticas públicas territoriais, oferecendo serviços públicos adequados a localidade em que vivem, destacando Antonio (2024, p. 9):

> Outras ações recentes foram descritas na manifestação do Gabinete da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa: a) Programa Envelhecer nos Territórios, que visa a garantia dos direitos humanos das pessoas idosas, considerando a importância do local onde vivem; b) Programa Viva Mais Cidadania, que prevê Educação popular de lideranças comunitárias em direitos humanos da pessoa idosa; c) Projeto Viva Mais Periferia: Fornecimento de equipamentos de apoio assistencial para pessoas idosas acamadas e domiciliadas residentes nas periferias; d) Projeto Vida Digna em Casa (Melhor em Casa): Promoção de saúde e cuidado de pessoas idosas acamadas e domiciliadas.

O Brasil tem, portanto, uma estrutura legislativa avançada, que está à frente inclusive de organizações internacionais que atuam na proteção dos direitos humanos e que não tratam de modo específico o envelhecimento. Se no âmbito

internacional a pessoa idosa é protegida pela previsão de princípios fundamentais, no âmbito nacional o seu amparo ocorre por uma ampla legislação, que começa na Constituição Federal e enraíza nas leis infraconstitucionais, formando um ordenamento importante para a proteção da velhice.

Entretanto, salienta-se que, no âmbito internacional, o Brasil pode lançar um olhar para a Convenção Interamericana sobre Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, instrumento que pode contribuir para o aprimoramento da legislação brasileira, reforçando a proteção à pessoa idosa, como destaca Mazzuoli (2019, n.p.):

> Em que pese a relevância da tutela humanitária destinada aos idosos, o foco da proteção jurídica a esse grupo de pessoas não se faz totalmente presente no sistema global (onusiano) de direitos humanos. De fato, não há no plano global de proteção instrumentos jurídicos de hard law que padronizem os direitos dos idosos, o que leva a crer que os direitos humanos dessa categoria de pessoas não têm tido o destaque merecido no atual direito internacional público. Apenas no contexto regional interamericano, como se verá, existe normativa substancial sobre o tema (v. item 2.2, infra). Destaque-se que as obrigações do Estado brasileiro relativamente à proteção dos direitos das pessoas idosas ficarão ainda mais reforçadas a partir de quando o governo ratificar a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, assinada pelo Brasil em 2015 (v. item 2.2, supra). Será mais um passo do nosso país rumo à efetivação dos direitos dessa especial categoria de pessoas (Mazzuoli, 2019, n. p.).

A criação do arcabouço legislativo, da instituição das políticas públicas e do sistema jurídico de garantias, não garante à população idosa que a negligência em relação aos seus direitos seja mitigada, que ela não seja submetida à exclusão social, porque pouco se avançou na efetivação dos direitos sociais. Como será abordado no quarto capítulo, na prática, os entes públicos, principalmente os municípios, não se mobilizam para implementar a Política Nacional da Pessoa Idosa, mesmo com programas nacionais, como o programa Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (Brasil, 2018; 2019), e internacionais, programa Cidades e Comunidades Amiga das Pessoas Idosas (OMS, 2007).

3. EXCLUSÃO SOCIAL DA PESSOA IDOSA

Os direitos conquistados pela população idosa desde a Constituição Federal de 1988 são a consolidação de demandas que têm identificação com os direitos sociais, portanto, representam necessidades essenciais para o ser humano.

A efetivação desses direitos é imprescindível para que a pessoa idosa consiga viver com dignidade, porque proporciona meios para que se evite na velhice a exposição do ser humano aos efeitos negativos do perecimento do corpo ou, ao menos, limite esses efeitos.

Atualmente, o Brasil não tem sido capaz de cumprir o que está previsto no ordenamento jurídico, contribuindo para pessoas idosas viverem em estado de vulnerabilidade social, questão que será abordada na sequência, com o estudo do impacto da omissão do Estado e do preconceito na vida do longevo, as necessidades e os desafios a enfrentar neste século XXI.

3.1. Etarismo e o estado de vulnerabilidade social

A maior contribuição da Constituição Federal de 1988 foi trazer no artigo 3º (Brasil, 1988) a menção à discriminação em face da idade, porque deu luz a algo que poderia passar velado, o preconceito contra a pessoa em razão do envelhecimento, o qual é um fator preponderante para a exclusão social da pessoa idosa, negligenciada em seus direitos em razão da cultura que lhe diminui a sua condição de ser humano.

Beauvoir (2018, n. p.) comenta que a velhice não é um fato estático, mas o resultado e o prolongamento de um processo, que se pode chamar de envelhecimento, o qual é definido por ela como “[...] um processo contínuo de transformação desfavorável, frequentemente associado à passagem do tempo, manifestando-se após a maturidade e culminando inevitavelmente na morte”.

E a velhice, como fase da vida, resultado do processo de envelhecimento, é preocupante, porque não é um fato natural, mas uma construção social. Ela é um “[...] conceito cultural e terá um conteúdo diverso dependendo do contexto em que é aplicado” (Dias, 2020, p. 11), construído em um dado momento histórico e de acordo com o contexto sociocultural (Dias, 2020, p. 11), podendo trazer consigo estigmas e preconceitos.

A vulnerabilidade social que pode afligir a pessoa idosa, portanto, não é uma condição do envelhecimento, ou seja, envelhecer não significa exclusão, isolamento, solidão, angústia, sofrimento, desesperança, depressão, incapacidade, violência, estes estados são efeitos da velhice como construção cultural e seus estigmas, que excluem e menosprezam o longevo, privando-o gradualmente do benefício da vida em sociedade e do convívio social, gerando, assim, um estado de vulnerabilidade.

As informações do passado trazidas no primeiro capítulo demonstram que, no período em que a sociedade brasileira não tinha como fato marcante o envelhecimento da sua população (períodos colonial e imperial), o envelhecimento não era relevante, tanto que se tem pouco registro, dificultando até os trabalhos dos pesquisadores, algumas pessoas sequer sabiam a sua real idade. Havia, de certo modo, o respeito pelos mais velhos, sobretudo na família, na qual as pessoas mais longevas figuravam como líderes; a velhice não carregava estigmas.

Entretanto, no presente, a velhice carrega estigmas e, apesar dos avanços legislativos, a pessoa idosa não consegue usufruir plenamente de seus direitos fundamentais, porque no Brasil não há a cultura de valorização de quem envelhece, sendo ela preterida até mesmo como uma questão de responsabilidade orçamentária (Costa; Bianchi, 2016). O envelhecimento é visto como algo negativo, apontando Dias (2020, p. 56) que

> […] se a pessoa não pode mais trabalhar e não tem condições de se manter ativa ao menos como consumidora, mesmo que seja para comprar remédios e serviços de saúde, não interessa mais ao sistema, uma vez que se torna um custo indesejado e é a grande culpada por estar nessa situação de incapacidade e miséria, já que não agiu de acordo com o que determina a lei da natureza.

Ela é marcada por estereótipos e preconceitos, tratada como incapaz, inútil, segregada de espaços públicos ou do convívio e exercício de atividades profissionais (Vieira et al., 2023), figurando como peso social. Este modo de proceder em face da pessoa idosa é chamado de etarismo, ageísmo ou idadismo. O referido fenômeno colabora para a exclusão da pessoa idosa e tem seus efeitos potencializados pela valorização da produtividade da juventude e a introdução diferenciada à tecnologia (Oliveira, 2023).

É importante compreender também que a velhice alcança o ser humano de modo e tempo diferentes, o que dificulta até mesmo a sua definição, em razão dos

múltiplos aspectos que a envolve. Beauvoir (2018, n. p.) não define a velhice, mas conta

> [...] que ela assume uma multiplicidade de aspectos, irredutíveis uns dos outros. Tanto ao longo da história como hoje em dia, a luta de classes determina a maneira pela qual um homem é surpreendido pela velhice; um abismo separa o velho escravo e o velho eupátrida, um antigo operário que vive de pensão miserável e um Onassis. A diferenciação das velhices individuais tem ainda outras causas: saúde, família etc. Mas são duas categorias de velhos (uma extremamente vasta, e outra reduzida a uma pequena minoria) que a oposição entre exploradores e explorados cria. Qualquer afirmação que pretenda referir-se à velhice em geral deve ser rejeitada porque tende a mascarar o hiato.

Mesmo que não tenha sido a pretensão de Beauvoir definir a velhice, a sua análise neste trecho leva a compreensão do que ela realmente é e como afeta o ser humano. Ela não atinge a todos do mesmo modo e no mesmo tempo, portanto, as necessidades da pessoa idosa não devem ser analisadas no âmbito geral, de forma homogênea, como se todas as pessoas fossem iguais e tivessem a mesma condição de vida. Mas é exatamente isto que ocorre nas ações do poder público em face da pessoa idosa, como constatado no quarto capítulo, ou seja, as políticas públicas são gerenciadas a partir de uma visão geral, que desconsidera a condição individual e os aspectos regionais, e deixam de gerar efeitos relevantes.

A velhice pode ser um momento positivo ou negativo para o ser humano, a depender da característica de cada indivíduo, ou seja, se ele é preto, branco ou indígena; mulher, homem ou pertencente ao grupo LGBTQIA+; pobre ou rico; portador ou não de deficiência; se está na faixa etária dos 60, 70, 80 anos ou mais; porque a velhice não é por si só um fator limitante. São os estigmas sociais que, somados a essas características, determinam se a pessoa idosa viverá um estado de vulnerabilidade social e o maior ou menor grau de demandas e dependência do poder público e da família.

A visão equivocada da velhice positiva, como momento da vida no qual a pessoa pode desenvolver atividades antes impossíveis em razão da falta de tempo ou ter mais momentos de lazer, impede que aquelas pessoas em estado de vulnerabilidade sejam vistas em suas necessidades. Deve-se lançar um olhar mais seletivo para perceber as questões negativas que fazem parte da rotina da pessoa idosa, para o preconceito e outras formas concomitantes de exclusão que a afetam e a limitam. Esclarece Guimarães (2009, p. 43):

> [...] a fase da vida reputada por velhice é vista, por muitos, de forma positiva, como uma chance para desenvolver novas atividades ou antigos interesses que o excesso de trabalho não tinha permitido desenvolver. Contudo, mesmo quando a pessoa idosa tem planos para o futuro e quer desenvolver um papel ativo na sociedade, colocam-se-lhe algumas barreiras que advêm essencialmente das representações coletivas que alimentam preconceitos e mitos acerca do envelhecimento, das pessoas idosas e das limitações que presumivelmente lhes estão associadas (Guimarães, 2009, p. 43).

Principal fator de exclusão, o preconceito gera o estado de vulnerabilidade, pois o envelhecimento por si só tem o poder de causar danos ao ser humano. É comum atrelar o envelhecimento a deficiências, como faz Barletta (2010, p. 33) ao dizer que

> [...] a ciência médica já havia constatado a estreita ligação entre o envelhecimento e o surgimento de deficiências, que acabam formando o ser idoso imensamente vulnerável. Enfatize-se que as pessoas idosas compõem o principal grupo de deficientes.

Entretanto, por mais que o corpo pereça com o avançar da idade, ficando sujeito a maior incidência de doenças, isto por si só não pode ser o principal fator para afirmar que a pessoa idosa é vulnerável, ou imensamente vulnerável, como afirma Barletta (2010, p. 33), porque ser pessoa idosa não é ser pessoa vulnerável. Esta visão contribuiu justamente para o preconceito, para o estigma da pessoa idosa incapaz, peso para a família e sociedade, que não pode produzir, trabalhar e que sobrecarrega o erário público, sobretudo para o recebimento de aposentadoria e benefício assistencial.

A velhice pode levar a um estado de vulnerabilidade, a depender de uma condição física que não pode ser enfrentada em razão do preconceito, dos estigmas sociais e da omissão das instituições responsáveis pelo seu amparo. Envelhecer não é uma doença, mas uma condição humana, que demanda uma atenção para preservar o bem-estar e a dignidade, mas não torna o ser humano incapaz ou vulnerável.

> Consultando vários estudos sobre as ideias preconcebidas que existem e são concernentes às pessoas idosas e a forma como essas imagens condicionam a maneira de ser e estar das mesmas, podemos sintetizá-las assim: 1) em nível biológico: a evolução é variável, mas, de um modo geral, os tecidos perdem alguma flexibilidade e os órgãos e sistemas reduzem a qualidade e a velocidade das suas funções. Frequentemente, associa-se ao

> envelhecimento o surgimento de incapacidades, de doenças e de demência senil. Ora, se as capacidades físicas diminuem, há que se pensar em papéis sociais desenvolvidos por menos tensões, e que permitam viver de acordo com as menores possibilidades vitais; 2) em nível psíquico: as perdas não são tão significativas como se pretende fazer crer. A inteligência e a capacidade de aprendizagem, desde que exercitadas, podem continuar a progredir; 3) *em nível social: as limitações que a pessoa idosa enfrenta devem-se mais às barreiras impostas pela sociedade do que às suas próprias características* (Guimarães, 2009, p. 44) (grifos nossos).

Assim, para algumas pessoas que estão na idade avançada, enquadradas no conceito de velhice, pode acontecer de os efeitos do envelhecimento serem mais marcantes, causando limitações nas capacidades física e intelectual, deficiências que a impeçam de ter uma rotina normal, como dirigir, caminhar, ter acesso a ônibus, ir ao mercado, deslocar-se dentro da sua residência, limitações para administrar a vida financeira, e, sem o amparo necessário, sem uma estrutura de apoio, sem a adaptação do meio social, a pessoa idosa se depara com limitações e pode ser levada a um estado de vulnerabilidade e, nesse ponto, Barletta (2010, p. 34) descreve bem:

> [...] para o idoso com dificuldade de enxergar, hão de ser colocados, nas vias públicas, sinais sonoros para que ele possa transitar com segurança e autonomia. De igual modo, devem ser destinados ao idoso que sofra agravos auditivos, sinais visuais com o mesmo objetivo de lhe propiciar condições de tráfego, com liberdade e autonomia. Barreiras arquitetônicas nas vias públicas, no interior dos edifícios públicos e privados, no acesso ao transporte e nas vias de comunicação em massa ou não, também devem ser transpostas para que o idoso com mobilidade reduzida possa gozar de acesso no caráter mais extenso possível não só no ambiente urbano, como também no rural.

Em razão dessas limitações, o legislador brasileiro editou leis especiais para proteger a pessoa idosa, diferenciando-a da população geral, porque, como ocorre com as crianças, adolescentes e mulheres, há categorias de pessoas fragilizadas perante a sociedade, demandando maior proteção, como esclarece Guimarães (2009, p. 42):

> No Brasil de hoje, deparamos com três leis, as quais nos chamam a atenção por serem especiais e específicas a protegerem determinadas parcelas exclusivas de um vasto e importante contingente da população. Estamos a nos referir ao Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), ao Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), e à Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 – que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher). Então, é fácil concluir que o legislador brasileiro, sobretudo, a partir de seu âmbito social e cultural, vislumbrou e sentiu a

> criança e o adolescente, a pessoa idosa e a mulher, como categorias de pessoas fragilizadas perante a sociedade, portanto carecedoras de maior proteção.

A idade definida culturalmente para identificar uma pessoa na fase da velhice é a que considera pessoa idosa de acordo com o desenvolvimento do país, em que se afirma que uma pessoa atingiu o estágio de envelhecimento ao completar 60 anos de idade, se viver em países subdesenvolvidos, ou 65 anos, se em países desenvolvidos (OMS, 2005). Salienta-se que esta definição utiliza o contexto e não a natureza para identificar a velhice.

E qual é a relevância dessa definição? Instituir quando o ser humano atinge o estágio da velhice é demarcar o momento da vida em que surgem novas necessidades, saber que nesta fase o ser humano está sujeito a algumas alterações do corpo, que podem limitar seus movimentos, afetar sua saúde física e psicológica e comprometer o seu bem-estar. Esta consciência auxilia a guiar o poder público na elaboração das políticas públicas.

Por exemplo, com o avançar da idade, a incidência de doenças é maior, como hipertensão arterial, diabetes, demência, câncer, depressão, esta causada pelo preconceito e exclusão social, como a do mercado de trabalho (Corrêa, 2023). Este saber é importante para estruturar o serviço público de saúde, que deve estar adequado para atender a esta demanda.

O envelhecimento é um fator potencial de limitação das funções humanas, que, aliado às condições comportamentais, socioculturais, econômicas e políticas, pode submeter o ser humano a um estado de vulnerabilidade social, isto é, a vulnerabilidade é um constructo multidimensional, que pode ou não estar presente na vida da pessoa idosa, a depender de outras condições que interagem com o processo biológico (Barbosa; Oliveira; Fernandes, 2019, p. 357).

Ciente desses fatores, a velhice é um estágio da vida no qual o ser humano precisa ser atendido em necessidades específicas, que exige da sociedade uma adaptação de ambientes e ações. Esta atenção deve considerar a realidade de cada pessoa, ou seja, o amparo à pessoa idosa não deve ocorrer sob a visão homogênea da população idosa, mas considerar que aquelas pessoas idosas mulheres, as inseridas no grupo LGBTQIA+, as pretas, indígenas, hipossuficientes, pertencentes às faixas etárias maiores, como as octogenárias, que vivem em condições de maior

risco ao seu bem-estar. Os efeitos negativos da velhice estão mais presentes na vida dessas pessoas.

Assim, as políticas públicas para a pessoa idosa têm maior relevância, porque representam serviços públicos para atender demandas essenciais para a existência digna e a sua efetividade depende de uma ação que considere o preconceito, o estado de vulnerabilidade social e a heterogeneidade.

3.2 A (in)efetividade dos direitos sociais

A população brasileira está envelhecendo e este fato teve início a partir da década de noventa, em razão do declínio da taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida, decorrentes de novas tecnologias na área da saúde, como vacinas, antibióticos, medicamentos, instrumentos, permitindo curar doenças infecciosas, sobretudo para as pessoas marginalizadas.

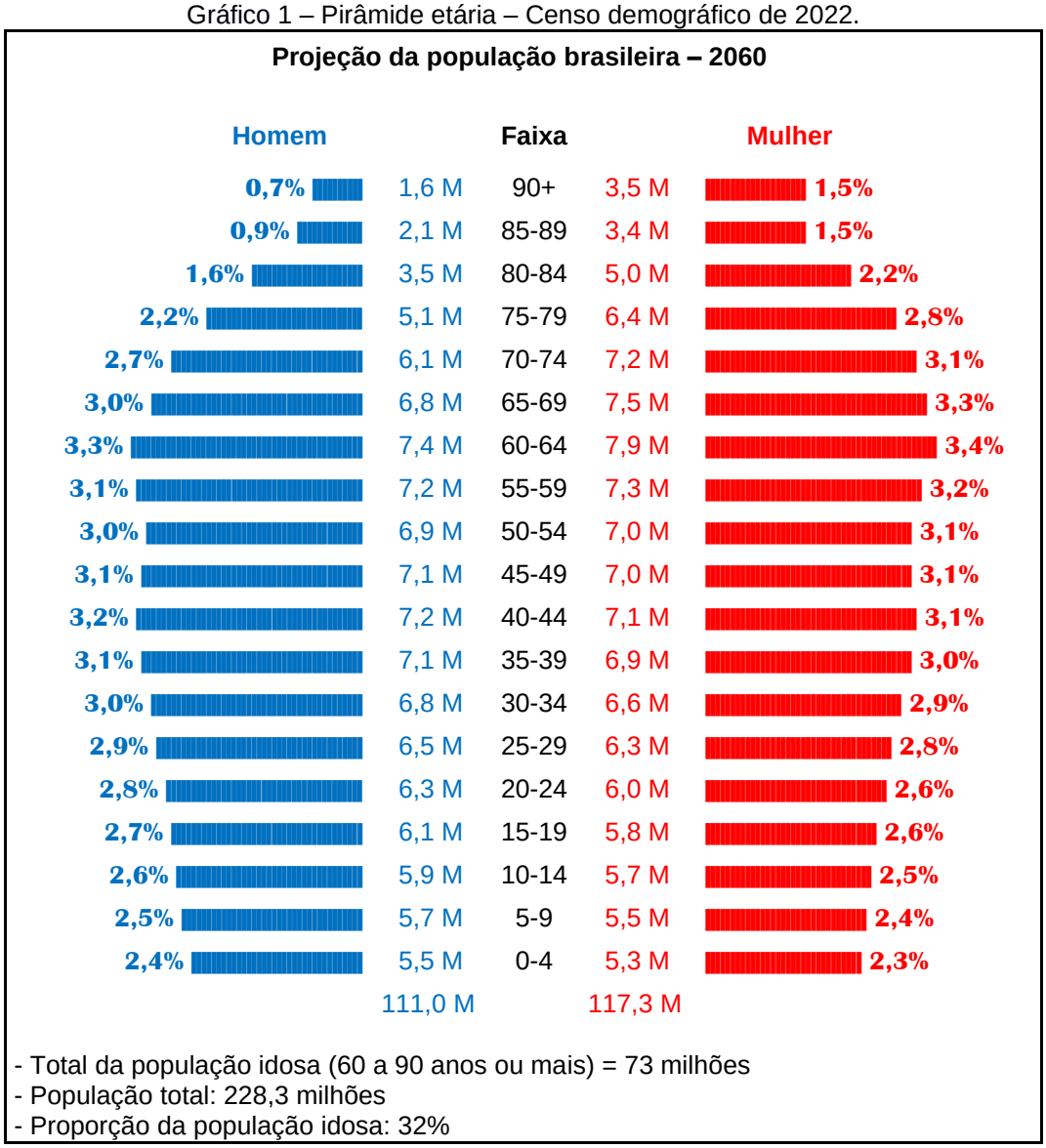
Contribuiu também a introdução e difusão dos métodos contraceptivos orais no Brasil, acesso à educação e ao planejamento familiar e incorporação da mulher à força de trabalho. Estes fatores têm levado ao aumento da proporção de pessoas idosas (Barros; Gomes Junior, 2013, 83 a 85).

Com a industrialização, inicia-se no Brasil uma ação de valorização do jovem e de direcionar a população a preservar a própria saúde, organizar a sua vida pessoal, reestruturar o ambiente familiar, moldando a população ao modo de vida urbano, industrializado e dinâmico.

Esse novo modo de vida exige de todas as pessoas o condicionamento e a disponibilidade de tempo para maximizar a produtividade. Insere inclusive a mulher no mercado de trabalho, relegada no passado, afetando o modo como o processo de envelhecimento é visto e gerenciado.

Observadas as recentes pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, nos anos de 2018 e 2022, elas demonstram o contínuo aumento da proporção de pessoas idosas.

Gráfico 1 – Pirâmide etária – Censo demográfico de 2022.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade simples: 2010-2060 (IBGE, 2018).

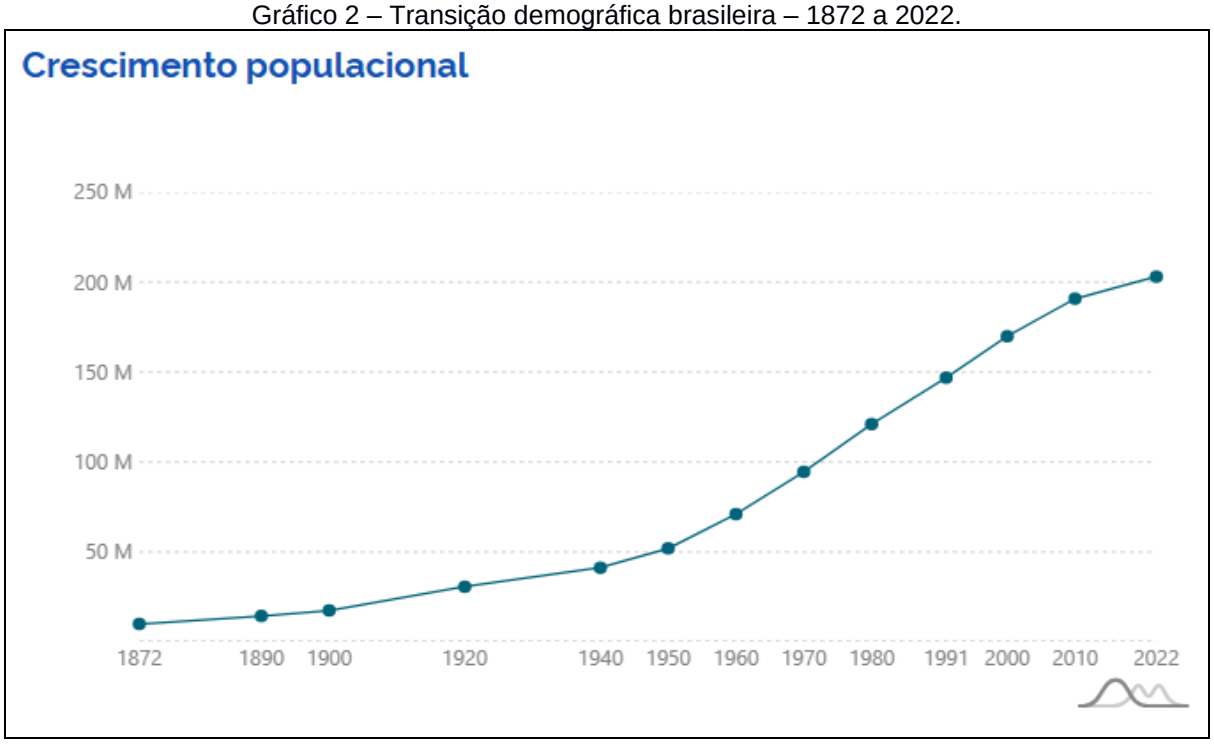
Elas projetam o aumento significativo dessa população para o ano de 2060. No atual ritmo de crescimento, o Brasil chegará em 2060 com uma população de 73 milhões (2018; 2022, p. 10), o que corresponderá a 32% da população total (Gráfico 1), impactando nas demandas por serviços públicos.

Em 153 anos de crescimento populacional, a população brasileira passou de 9,93 milhões em 1872 para 203,08 milhões em 2022, conforme o último censo (Gráfico 2). Percebe-se assim que foi necessário um século e meio para o acréscimo de 193,15 milhões de pessoas, em sua maioria, jovens e adultos.

Conforme o Gráfico 1, na atualidade, a realidade é outra, com a fecundidade abaixo do necessário para o crescimento populacional e, em contrapartida, com o

aumento do número de pessoas idosas, fazendo com que o crescimento populacional ocorra em um ritmo menor, enquanto se aumenta o ritmo de proporção de pessoas idosas.

Gráfico 2 – Transição demográfica brasileira – 1872 a 2022.



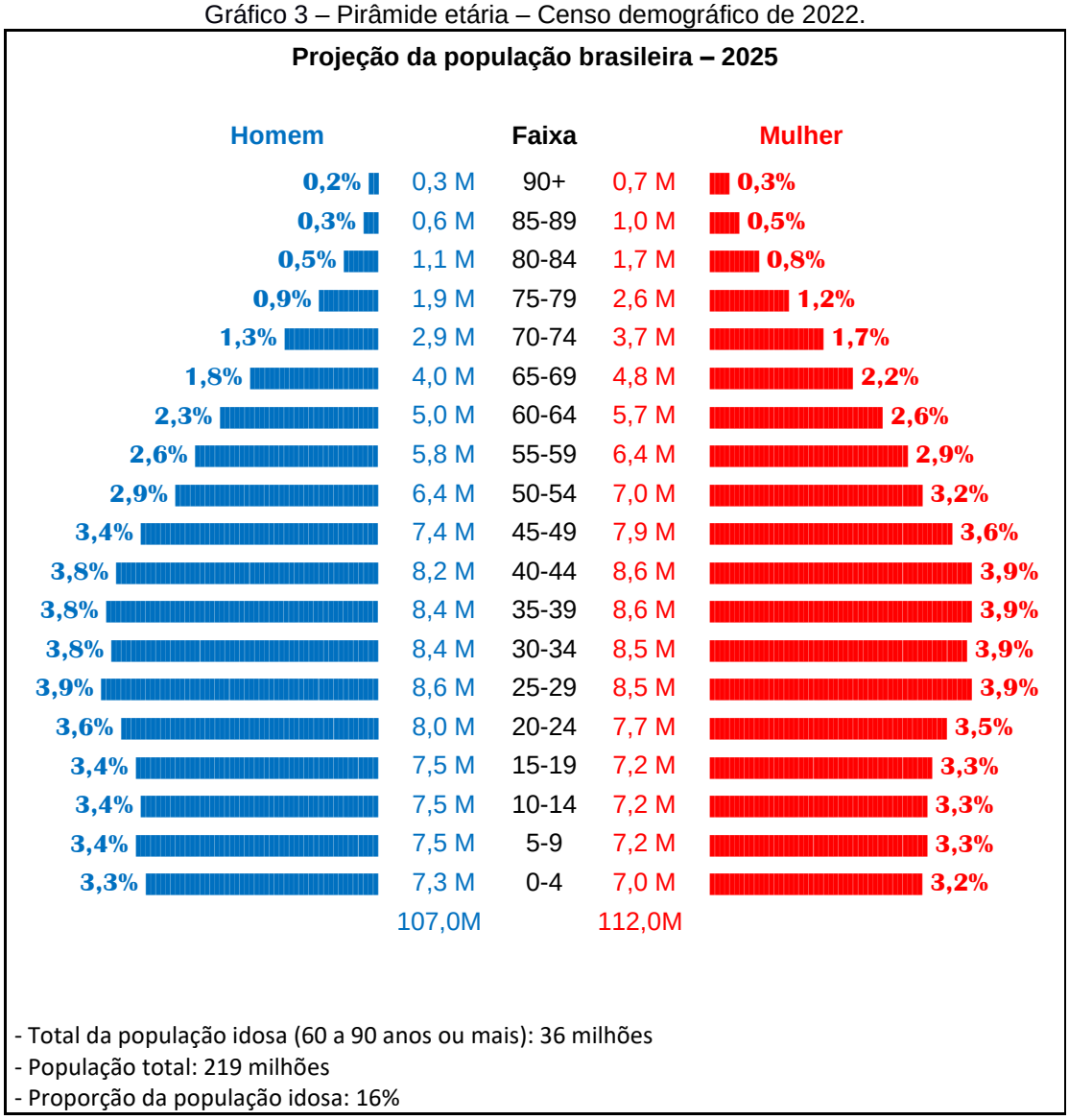
Fonte: Censo demográfico brasileiro – 2022 (IBGE, 2022).

A projeção para o ano de 2025 é de 36 milhões de pessoas idosas, entre 60 e 90 anos ou mais, o que corresponde a 16% da população total (Gráficos 3). Está havendo a aceleração do aumento da proporção de pessoas idosas em relação à população jovem. A população brasileira está envelhecendo em um ritmo acelerado e isso gerará efeitos em um futuro próximo.

Se em 2025 a proporção é de 16%, em 2060 será de 32%, ou seja, em quase 35 anos o número irá dobrar, equiparando-se, praticamente, ao número de jovens, como indicado no Gráfico 1. Haverá um equilíbrio de gerações, porque o Brasil estará dividido em três partes iguais: jovens, adultos e pessoas idosas.

Por isso, no presente, exige-se atenção e mudança de postura do Estado e da sociedade para enfrentar o futuro de demandas por serviços específicos, pois este equilíbrio geracional é prejudicial ao país, que não terá o grupo prevalente de produção de riqueza.

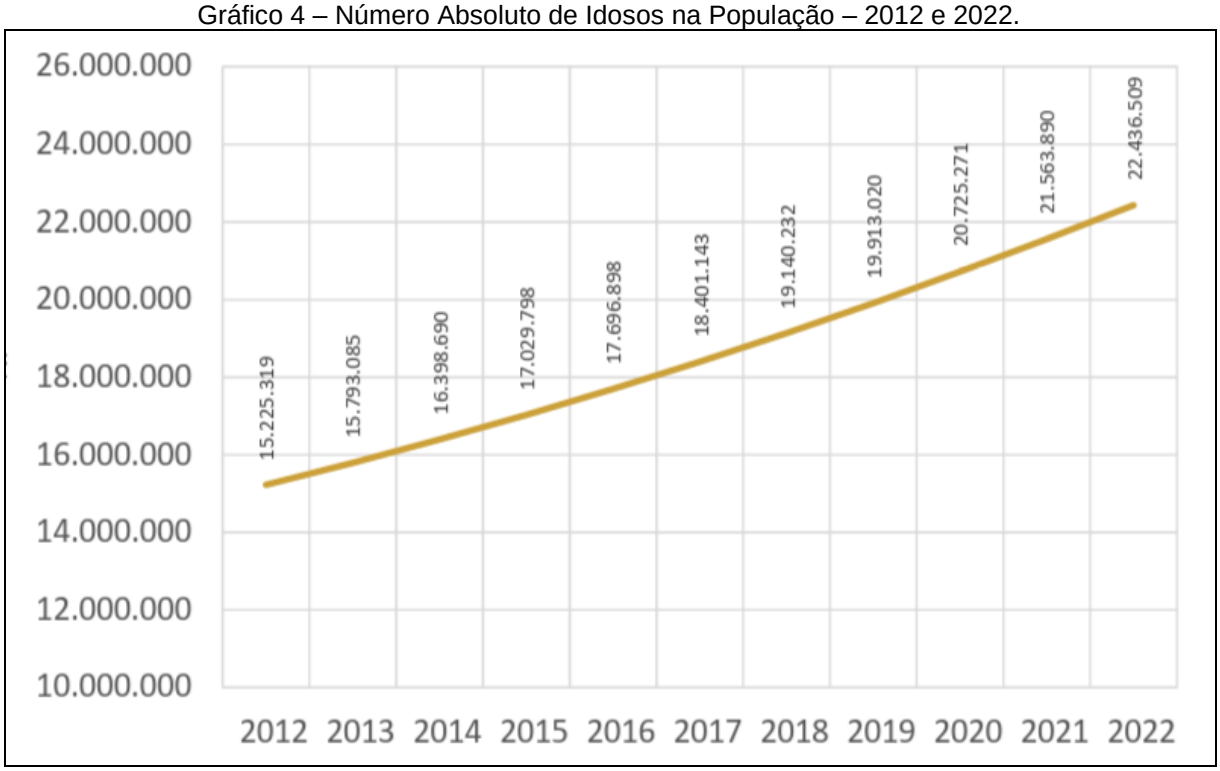
Gráfico 3 – Pirâmide etária – Censo demográfico de 2022.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade simples: 2010-2060 (IBGE, 2018).

Os gráficos trazem uma visão da transformação da sociedade brasileira, com a diminuição da base da pirâmide populacional e o aumento do meio e sua parte superior. No gráfico 4, elaborado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS (Bagolin; Salata, 2022), com base nos dados do IBGE entre o período de 2012 a 2022, que traz a visão em números absolutos, é possível perceber a tendência de aumento, como uma curva acentuada da linha de crescimento da população idosa.

Gráfico 4 – Número Absoluto de Idosos na População – 2012 e 2022.



Fonte: produzido por estudo da PUCRS com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022.

A redução da taxa de natalidade é um fenômeno iniciado em 1991, que tem provocado o aumento da população de adultos e idosos. A pesquisa do IBGE (2022, p. 77) constatou que

> Desde 1991, vem se observando a redução da taxa de natalidade que afetou o incremento da população infanto-juvenil. A faixa de crianças e adolescentes até os 14 anos de idade representavam, em 1991, 34,72% da população total do Brasil. Em 2010, esse percentual caiu para 24%, e em 2020 atingiu a marca de 20,87%. Esse declínio de nascimentos operou uma queda percentual do número de jovens (15 a 29 anos), que em 1991 representavam 28% da população total, mas que em 2020 foi reduzida para 23,62% (Gráfico 2.2). Esse desencadeamento provocou o aumento da população de adultos e idosos, e para termos ideia, basta acompanharmos os números desses contingentes populacionais, uma vez que em 1991, os adultos eram quase 30% do total de habitantes do Brasil, e os idosos com 60 anos ou mais representavam apenas 7,3%, ao passo que em 2020, esses dois segmentos chegaram a atingir, respectivamente, 41,25% e 14,26%, ou seja, juntos corresponderam a 55,51% da população (Gráfico 2.1).

E este processo de envelhecimento populacional no Brasil exige atenção da sociedade e do Estado e ações imediatas para implementar políticas públicas que atendam a necessidade da pessoa idosa do presente, mas, sobretudo, da grande massa de pessoas que irão envelhecer no futuro. Se a pirâmide etária está

aumentando em sua linha média, com o número maior de adultos, estes, no futuro, estarão no topo, compondo a população idosa.

Em uma sociedade na qual a velhice é um atributo negativo, há pouco espaço para a execução de políticas públicas, ficando as questões sobre o envelhecimento em segundo plano. O preconceito é o principal fator que contribuiu para a omissão do Estado. Mas não é somente ele. Fazendo uma análise mais individualizada e heterogênea, percebe-se que não só o preconceito afeta a pessoa idosa, mas a falta de atenção específica quanto a outros fatores responsáveis pela exclusão, como as questões socioeconômicas, de gênero, de raça, que, por exemplo, podem tornar a velhice um momento negativo ao ser humano.

No que diz respeito a questão econômica, para quem envelhece sem ter conseguido desenvolver-se economicamente e ter uma segurança financeira, as chances de ser submetido a um estado de vulnerabilidade social são maiores e podem chegar mais cedo. A idade, aliada a precariedade financeira, leva o ser humano a privações que potencializam os efeitos do envelhecimento, como o acometimento e agravamento de doenças específicas, que podem ser físicas ou psicológicas.

A depressão é um exemplo, atingindo a pessoa idosa excluída do mercado de trabalho, forçada a deixar de trabalhar, não porque quer, mas porque lhe é negada oportunidade (Ribeiro; Souto; Pinheiro, 2016), efeito da privação ao seu direito social ao trabalho, em razão do preconceito quanto à idade.

O preconceito em razão da idade é mais impactante para aquelas pessoas hipossuficientes, que não têm recursos financeiros adequados para enfrentar os desafios que a idade avançada pode provocar, e dependem do amparo da família, da sociedade ou do Estado. A ausência de estrutura de apoio adequada para atender as suas necessidades faz com que ela sofra mais intensamente os efeitos da velhice.

Nestas condições, o estado de vulnerabilidade acaba sendo não uma consequência da velhice, mas do preconceito e da omissão das instituições que deveriam prestar o amparo àquelas pessoas dependentes. É neste ponto que se marca a inefetividade dos direitos sociais em face da população, porque não há uma ação do poder público direcionada àquelas pessoas hipossuficientes. Sem o amparo, há a privação do acesso aos direitos sociais, fica prejudicado o acesso à

moradia, à saúde, ao lazer, à segurança, comprometendo a dignidade humana na velhice[13].

Por exemplo, se o diabetes é comum para as pessoas idosas, não é simplesmente esta doença que leva a amputação de membros, a perda da visão etc., mas a ausência de tratamento adequado, ou seja, o acesso a médico especialista e a medicamentos, uma vez que esta doença tem controle e os seus efeitos mais críticos podem ser evitados.

O estudo realizado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS (Bagolin; Salata, 2022) identificou que o processo de envelhecimento da população brasileira impactou no perfil etário da pobreza, interferindo na participação da pessoa idosa no grupo das pessoas consideradas monetariamente pobres, fator que influencia nas políticas públicas para garantir condições de vida adequada a todos.

Isto demonstra que aumentou o número de pessoas dependentes das ações assistenciais do poder público. Sem condições de suprir as próprias necessidades sozinhas, as pessoas idosas hipossuficientes se tornam dependentes, porém, possuem um fator que as diferencia e potencializa a sua vulnerabilidade: o preconceito em razão da idade.

Apesar da população idosa apresentar maior renda domiciliar per capita do que as populações de jovens e de adultos, conforme dados do ano de 2022, com renda média entre pessoas idosas de R$ 2.142,00, entre adultos de R$ 1.716,00 e entre jovens de R$ 1.076,00, os pesquisadores da PUCRS constataram, com base nos dados do IBGE, que a pobreza é significativa para a população idosa, com 12,6% desta população em situação de pobreza (Bagolin; Salata, 2022, p. 09 e 10).

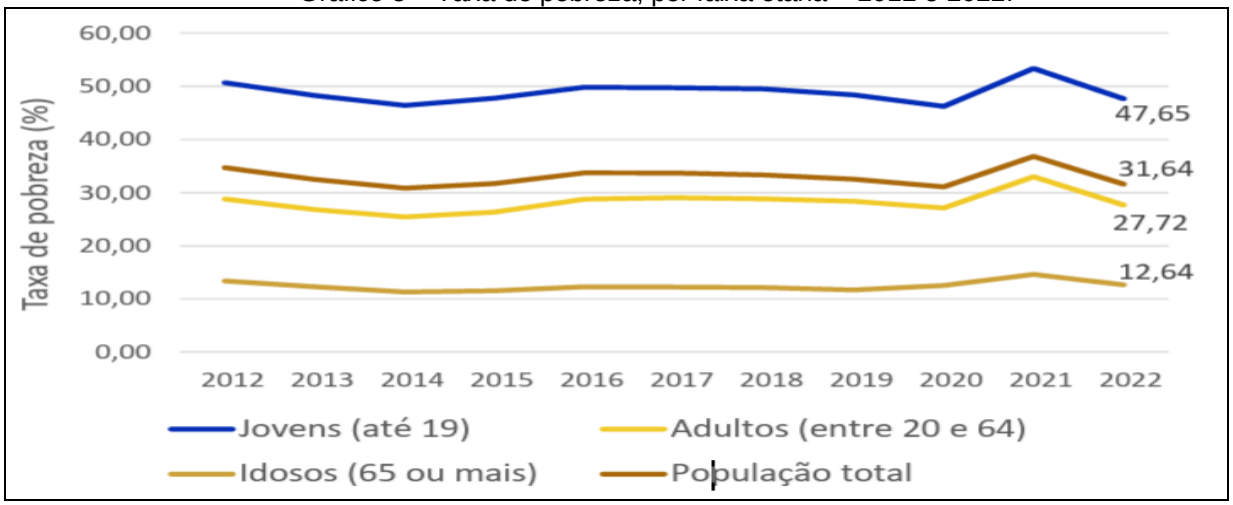
Esta porcentagem representa em números absolutos 2,8 milhões de pessoas idosas abaixo da linha da pobreza. Se considerar a pobreza extrema, a porcentagem é de 1,8%, representando 410 mil pessoas idosas (Bagolin; Salata, 2022, p. 09 e 10). É um número significativo de pessoas totalmente dependentes das políticas públicas, sem as quais não conseguem suprir suas necessidades.

A efetivação dos seus direitos sociais em relação a estas pessoas só pode ocorrer com a ação do poder público, que, como analisado no capítulo quatro, não tem atuado para concretizar as políticas públicas, persistindo em atos preparatórios

[13] A dignidade humana foi inserida na Constituição Federal de 1988 como princípio e fundamento da existência do Estado Democrático de Direito brasileiro, artigo 1º, inciso III (Santin, 2012, p. 4321).

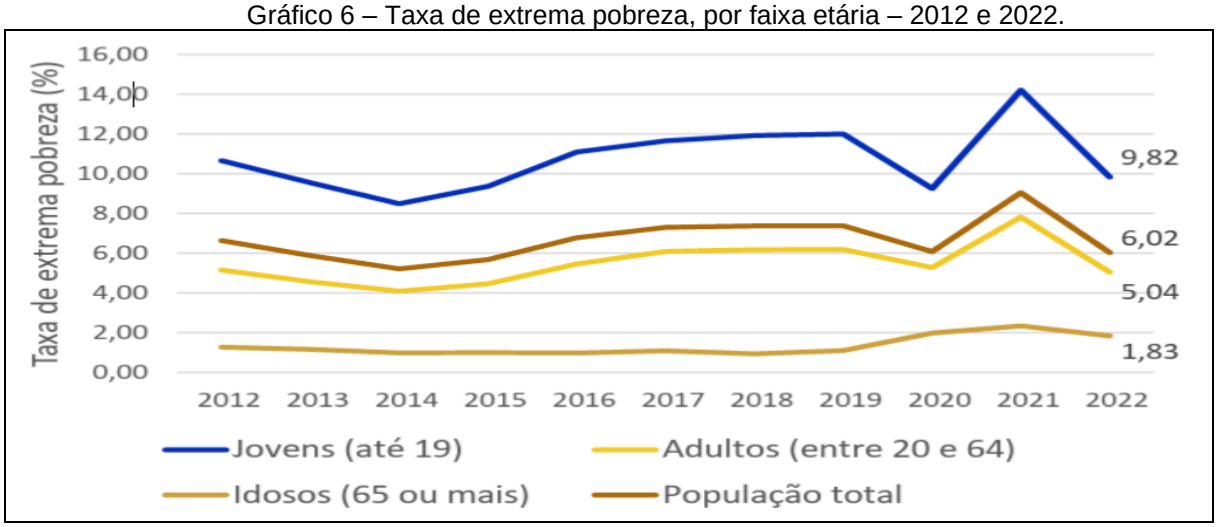
sem qualquer medida efetiva. Um exemplo é o baixo índice de municípios que aderiram ao EBAPI. Os gráficos abaixo dão uma melhor noção destes números:

Gráfico 5 – Taxa de pobreza, por faixa etária – 2012 e 2022.



Fonte: produzido por estudo da PUCRS com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022 (considerou as seguintes notas: Nota 1 - calculado a partir da renda total mensal domiciliar per capita - preços constantes de 2022 - IPCA. Nota 2 - linha de pobreza de U$6,85 PPC por dia, ou R$636,52 por mês. Nota 3 - PPC = Paridade do poder de compra. Taxa de conversão da paridade de poder de compra par6a consumo privado, de R$2,327 para US$ 1,00 PPC 2017, tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para 2022).

Gráfico 6 – Taxa de extrema pobreza, por faixa etária – 2012 e 2022.



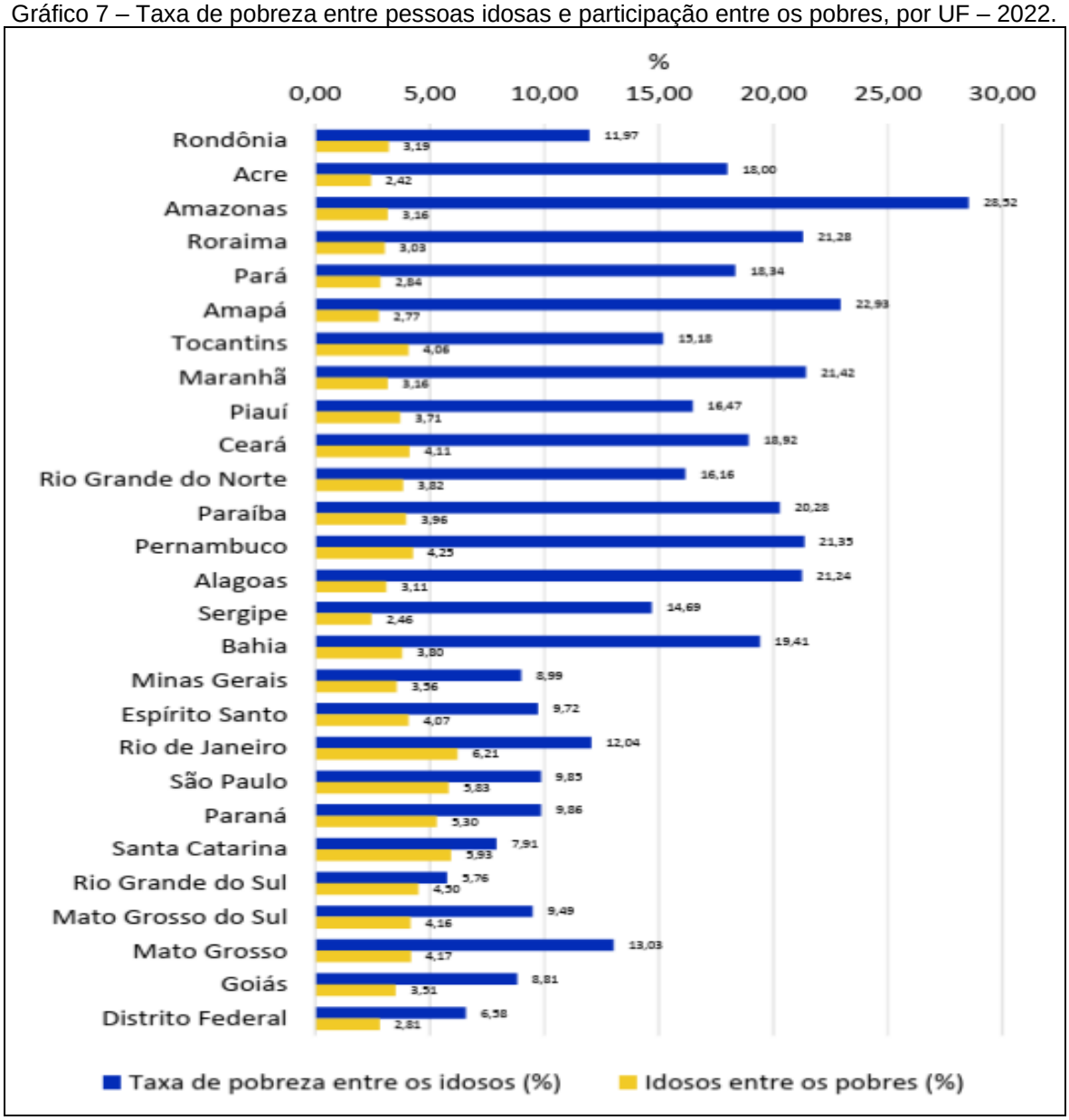
Fonte: produzido por estudo da PUCRS com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022 (considerou as seguintes notas: Nota 1 - calculado a partir da renda total mensal domiciliar per capita - preços constantes de 2022 - IPCA. Nota 2 - linha de pobreza de U$2,15 PPC por dia, ou R$199,78 por mês. Nota 3 - PPC = Paridade do poder de compra. Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, de R$2,327 para US$ 1,00 PPC 2017, tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para 2022).

O estudo da PUCRS destaca que, apesar das pessoas idosas serem minoria entre pobres e extremamente pobres, no período entre 2012 e 2022 houve o aumento da sua participação nas faixas de pobreza e de extrema pobreza. No

intervalo de 10 anos, na linha de pobreza, as pessoas idosas saíram da porcentagem de 3% para 4,2% e, na de extrema pobreza, de 1,5% para 3,2% (Bagolin; Salata, 2022, p. 13).

No Estado do Paraná, o Gráfico 7 demonstra que em sua região a pobreza da população idosa é maior em comparação com os Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, o que não ocorre em relação às demais regiões.

Gráfico 7 – Taxa de pobreza entre pessoas idosas e participação entre os pobres, por UF – 2022.



Fonte: produzido por estudo da PUCRS com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022 (considerou as seguintes notas: Nota 1 - calculado a partir da renda total mensal domiciliar per capita - preços constantes de 2022 - IPCA. Nota 2 - linha de pobreza de U$6,85 PPC por dia, ou R$636,52 por mês. Nota 3 - PPC = Paridade do poder de compra. Taxa de conversão da paridade de poder de compra par6a consumo privado, de R$2,327 para US$ 1,00 PPC 2017, tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para 2022).

Neste contexto, a efetivação dos direitos sociais da pessoa idosa demanda do poder público uma ação mais específica que considere as necessidades individuais, que a população idosa seja avaliada em seus grupos, porque os efeitos negativos da velhice são maiores para aquele grupo hipossuficiente, que está na linha da pobreza ou extrema pobreza.

Salienta-se que este número, como identificado pela PUCRS (Bagolin; Salata, 2022), corresponde a 2,8 milhões de pessoas, com acesso limitado à alimentação, moradia, saúde, como saneamento básico, trabalho, ou seja, privado de direitos sociais e do bem-estar que é a finalidade primordial do Estado como dever em face dos cidadãos.

Neste sentido, diante do número considerável de pessoas idosas em situação de hipossuficiência, a omissão do Estado em implementar políticas públicas em face desta população idosa impacta diretamente na efetivação dos seus direitos sociais e, consequentemente, no seu bem-estar, fazendo com que estas pessoas vivam excluídas dos benefícios da vida em sociedade, porque são incapazes de suprir suas necessidades sem o acesso aos serviços públicos essenciais.

E a hipossuficiência é somente um dos fatores que afetam negativamente a pessoa idosa. A falta de amparo, de apoio adequado e de estrutura pública, como educação e inclusão digital, submete a pessoa idosa a diversas formas de violência, que ainda são ignoradas pela sociedade. Observam Ramidoff M. e Ramidoff H. (2018, p. 71) que

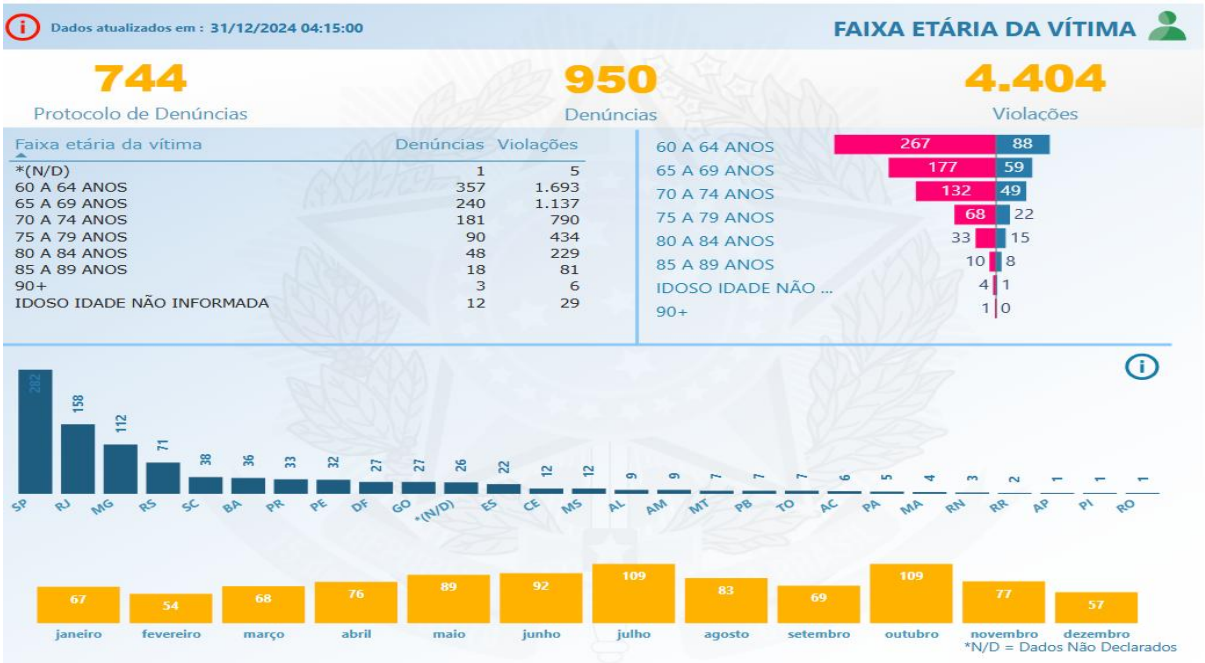
> A pessoa idosa historicamente figura nos estudos e nas pesquisas acerca da violência como uma das principais vítimas da violência urbana – ao lado das mulheres e das crianças e adolescentes -; senão, dentre outros fatores pela vulnerabilização cultural que diuturna e preconceituosamente sofre, em razão mesmo do entrechoque de gerações e a pouca e inadequada informação acerca de sua condição humana peculiar de envelhecimento.
> A conscientização da violência praticada contra a pessoa idosa é uma das formas de mobilização da opinião pública acerca das liberdades públicas constitucional e estatutariamente reconhecidas a todo aquele que tem idade superior a 60 (sessenta) anos. Com isso, objetiva-se estabelecer ações conjuntas e socialmente consequentes em prol da cidadania do envelhescente a partir da conscientização política e social acerca da existência de variadas modalidades de violência – física, psíquica (afetiva), moral, social, patrimonial, dentre outras – contra a pessoa idosa.

No caso da violência financeira, por exemplo, tem aumentado o número de pessoas idosas vítimas de fraudes no meio virtual. A exclusão digital é um fator preponderante para ocorrer o aumento do número de crimes financeiros contra as

pessoas idosas. Os crimes digitais as afetam porque elas são mais vulneráveis em razão de não terem um domínio adequado das novas tecnologias, porque são atemporais a elas, não foram educadas em um mundo em que diversas relações ocorrem pelo modo virtual. Incapazes de compreender como proteger-se no espaço virtual, são vítimas fáceis para o criminoso digital.

Segundo dados do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (Brasil, 2024), acessando o painel de dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e fazendo recorte pela análise do perfil da vítima, por faixa etária, por cenário de violação, com a opção ambiente virtual (no âmbito da Internet), e por grupo vulnerável, com a opção violência contra a pessoa idosa, o canal de denúncias "Disque 100" registrou, até 31 de dezembro de 2024, 950 denúncias de crimes digitais contra a pessoa idosa, contendo 4.404 violações, com a maioria no Estado de São Paulo.

Figura 1 – Denúncias de violência contra a pessoa idosa no ambiente virtual



Fonte: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (Brasil, 2024)

A incidência de crimes digitais em face da pessoa idosa torna esta parte da população vulnerável e em uma situação de risco tão grave quanto os grupos vulneráveis de mulheres e crianças ou adolescentes, porque as suas características pessoais, consistentes em limitações em razão da idade avançada e atemporalidade às novas tecnologias, levam estas pessoas a serem alvo fácil para fraude patrimonial, por exemplo.

A questão de gênero também é um fator agravante na velhice e o estado de vulnerabilidade pode ser ainda maior, porque o duplo preconceito, idade e gênero, impede o pleno exercício dos seus direitos sociais. A violência é ainda mais marcante para a pessoa idosa mulher, como esclarecem Morilla e Manso em sua pesquisa (2021, p. 67 e 80):

> Outro grupo vulnerável, que acaba por sofrer violência doméstica são as pessoas idosas, sendo este também um problema de saúde pública(6). Com a transição demográfica pela qual o Brasil vem passando, o número de idosos está aumentando em proporção populacional(7) e consequentemente os recursos para manter seus direitos foram surgindo, como o Estatuto do Idoso(8). A violência contra pessoas idosas é uma violação aos direitos humanos e é uma das causas mais importantes de lesões, doenças, perda de produtividade, isolamento e desesperança(9). O perfil da pessoa idosa vítima de violência intrafamiliar é caracterizado predominantemente por mulher, com no mínimo 75 anos, a qual, muitas vezes, vive com sua família, com uma renda de até dois salários mínimos, sendo viúva, em situação de fragilidade, dependente de um cuidador para suas atividades de vida diária e com vulnerabilidade emocional e psicológica(10). [...] Pode-se concluir que a violência contra a mulher idosa se encontra pautada em aspectos patriarcais e machistas que acompanham a sociedade. Além disso, foi comprovado a necessidade da criação de políticas públicas que as protejam, uma vez que essas mulheres estão em dois grupos de vulnerabilidade social: mulher e idoso, e que os profissionais da saúde estejam capacitados para identificar cenários suspeitos.

Outro fator concomitante e relevante para o agravamento da exclusão social da pessoa idosa e inefetividade dos seus direitos sociais é a questão racial. O racismo é um fator potencializador, porque, por si só, segrega o ser humano, impacta no acesso à moradia, à saúde, ao bem-estar.

O racismo antecipa os efeitos do envelhecimento, uma vez que a condição precária vivida pela população preta, excluída do desenvolvimento social, submetida à moradia precária, a falta de saneamento básico, ao trabalho informal, irá refletir negativamente na velhice. Rabelo *et al.* (2018, p. 195 e 196) destacam que

> O racismo, com suas múltiplas determinações, impacta diretamente no processo de envelhecimento da população negra, sendo imprescindível ater-se aos elementos que resultam deste. Para entender como envelhecem, é fundamental conhecer seus indicadores socioeconômicos e de saúde ao longo da vida. E quando se tornam velhos, quais vulnerabilidades e fatores e proteção moldam a experiência do envelhecimento negro. [...] Sabe-se que o racismo resulta em desigualdades raciais que colocam a população negra em condições de vulnerabilidades. As práticas discriminatórias revelam-se nas relações interpessoais, na família, na distribuição geográfica dos espaços urbanos, na formação de círculos sociais e nas instituições. Relacionam-se a um conjunto de fatores socioeconômicos e culturais que afetam a saúde física e psicológica, bem como a integridade individual e coletiva.

O agravamento da condição da pessoa idosa preta é efeito do racismo estrutural existente no Brasil. A abolição da escravidão não foi a redenção, porque a exploração continuou encoberta pela ideia da democracia racial, que naturalizou a desigualdade social (Castro; Arguello; Cosate, 2022, p. 96).

A pessoa preta sofre com a baixa escolaridade, baixos salários e com a exclusão do mercado de trabalho formal (Moreira, 2020, p. 479), restrições de direitos que perpetuam a desigualdade social e são também determinantes para a inefetividade dos direitos sociais, que deixam de refletir na vida dessas pessoas, destinadas a uma vida de exclusão.

O envelhecimento da população gera consequências sociais e econômicas e interfere no modo como a sociedade se desenvolve, no mercado de trabalho, na seguridade social, no sistema de saúde, no erário público, na oferta de serviços públicos e na estrutura familiar. Entretanto, ainda não se dá a atenção que este fato social exige, sobretudo no campo das pesquisas científicas, que tende a analisar os aspectos econômicos do envelhecimento, como observa Dias (2020, p. 01):

> Os poucos estudos que existem se limitam a analisar os aspectos econômicos da velhice, preocupados não com os direitos das pessoas idosas, mas sim com o ônus que elas podem representar para o Estado no futuro. Enquanto isto, proliferam as violações aos direitos humanos das pessoas idosas [...]

A visão econômica do envelhecimento acaba afastando uma análise concreta e se torna um obstáculo para a efetivação dos direitos sociais da pessoa idosa, uma vez que ignora os efeitos do envelhecimento, que pode contribuir para que o ser humano não usufrua plenamente dos seus direitos e fique sujeito a situações que atentam contra a sua dignidade, fato destacado por Dias (2020, p. 101 a 102), o qual comenta que o descumprimento da legislação leva a pessoa idosa a situações de vulnerabilidade, “[…] lançada à própria sorte, numa luta invencível para garantir a sua vida e saúde”.

A cultura de desvalorizar o ser humano que envelhece gera preconceito e segrega a pessoa idosa de espaços públicos ou do convívio e exercício de atividades profissionais (Vieira et al., 2023), tornando-a um peso social. Menciona Dias (2020, p. 19) que “[...] ainda prevalece a postura de atribuir valor às pessoas idosas somente na medida em que elas aportem contribuições econômicas para a sociedade”.

Olhando para o passado, somente com a industrialização do país e a necessidade de mão de obra qualificada para atender as novas tecnologias de produção que se inicia uma preocupação com o tempo de vida e saúde da população, para que se tivesse adultos saudáveis, longevos e produtivos. No início da história do Brasil, a velhice era ignorada e, no presente, evitada.

Por esta razão, a ação do Estado limita-se a pôr em prática políticas públicas que não atendem realmente as necessidades específicas da pessoa idosa, porque são impulsionadas por uma visão geral, que não atende de fato as suas necessidades, dedicando atenção a uma política de preservação da jovialidade e capacidade laborativa.

> Em uma sociedade que tem o jovem e a jovialidade como seus maiores expoentes, as marcas da velhice necessitam ser reparadas. O envelhecimento ativo e saudável amplia, no plano cronológico, o tempo de vida produtivo e constitui premissas basilares para o discurso do envelhecimento bem-sucedido (Rougemont, 2019). Porém, seguir as imposições de uma racionalidade biomédica é possível apenas para alguns idosos. Muitos são marginalizados e ainda sofrem preconceito quando necessitam se reafirmar no mercado de trabalho por serem velhos e não apresentarem os pré-requisitos necessários ao mundo competitivo (Oliveira; Salvador; Lima, 2023).

Assim, a população idosa não tem seus direitos fundamentais efetivados e sofre preconceito. A sua exclusão e desvalorização são generalizadas na sociedade, em razão de uma cultura que não valoriza quem envelhece, que visa o corpo jovem e produtivo. Do mesmo modo como os direitos humanos são uma construção cultural, os direitos do ser humano que envelhece não são plenamente reconhecidos e protegidos em razão da cultura de desvalorizar quem atinge a longevidade.

Esta origem cultural atribuída aos direitos humanos é explicada por Herrera Flores (2009, p. 170 e 171), para quem esses direitos não são naturais e não nascem com os seres humanos, mas são uma construção cultural, um resultado de lutas sociais, condições inexistentes em relação à pessoa idosa. E nesse sentido, com o avanço da idade, o ser humano se depara com a cultura do preconceito, que relativiza os seus direitos fundamentais.

E quando estes não são concretizados, o que se afeta é a própria concretização da dignidade humana, tida como princípio fundamental do Estado de Direito brasileiro e, como afirmado por Santin (2012, p. 4333), “[...] negar as

prestações materiais indispensáveis para a vida digna [...]” impede a concretização dos direitos fundamentais.

É em razão da desvalorização de quem envelhece que os direitos sociais são afetados em sua efetividade. Os recursos públicos são limitados e o Estado, ao definir prioridades, insere as políticas públicas voltadas à pessoa idosa no grupo de baixa prioridade, porque, se culturalmente o envelhecimento é um atributo negativo, não há razão para o Estado empenhar recursos em serviços públicos para a população idosa. Isto se confirma no quarto capítulo, com a pesquisa empírica, uma vez que, não obstante legislações e programas voltados a atender a pessoa idosa, prevalece o desinteresse dos municípios em organizar-se nesse sentido.

3.3. Atores sociais e estatais e sua atuação na promoção de direitos sociais da pessoa idosa

A formação do arcabouço legislativo, sobretudo a inserção na Constituição Federal de 1988 de elementos remetendo ao tema da velhice e seus efeitos, foi fruto das reivindicações sociais para atender as necessidades da população idosa, sob a noção de que o processo de envelhecimento em seu ápice sujeita o ser humano a transformações físicas e cognitivas que geram limitações. Por essa razão, como ocorre em relação à infância e à adolescência, o lado oposto da vida requer uma atenção especial, para permitir que o ser humano tenha uma vida digna e o envelhecimento não seja um fator de exclusão social.

É nesse sentido que a Constituição Federal de 1988, como já abordado, traz no artigo 230 a família, a sociedade e o Estado como instituições que “[…] têm o dever de amparar a pessoa idosa, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (Brasil, 1988).

A promoção dos direitos da pessoa idosa tem como principais atores a família, a sociedade e o Estado. Suas ações garantem a efetividade dos direitos sociais da pessoa idosa. Elas são responsáveis por zelar pelo bem-estar da população idosa, atendendo, ao menos, as diretrizes e efetivando as ações previstas na Política Nacional do Idoso (Brasil, 1994).

Não há hierarquia na responsabilidade dessas instituições, cabendo a cada uma amparar a pessoa idosa, atendendo as suas necessidades, no sentido de

preservar a sua existência com dignidade. A família é a entidade que está mais próxima da pessoa idosa e tem um papel fundamental no processo de envelhecimento. Além de propiciar auxílio imediato, se houver um ambiente acolhedor, isto se torna um fator positivo e favorece a saúde psicológica, acarreta um bem-estar biopsicossocial, mesmo quando a pessoa idosa não tenha nenhum fator que comprometa a sua independência (Araujo; Castro; Santos, 2018).

Entretanto, a participação da família no amparo à pessoa idosa encontra obstáculos que vão desde aspectos técnicos e financeiros até aspectos afetivos (Faleiros, 2016). A família não tem estrutura para atender a pessoa idosa que demande uma atenção mais complexa, por exemplo, cuidar de uma pessoa adoecida que não pode locomover-se, que vive em uma cama ou cadeira de rodas, dependente de terceiros para determinados atos, como tomar medicamentos, fazer sua higiene pessoal, trocar sonda vesical etc.

Esta impossibilidade pode ser tanto técnica quanto cognitiva, porque demanda conhecimento específico de procedimento ambulatorial, ou, até mesmo saber ler para ministrar um medicamento, como também financeira, pois o custo para contratar um cuidador é elevado e extrapola a capacidade financeira de grande parte das famílias brasileiras.

Outro obstáculo é o modo atual de vida. A atenção dada à pessoa idosa geralmente parte de um dos membros da família, em razão do compromisso com o trabalho e disponibilidade de tempo. Aquele que tem maior flexibilidade com o horário de trabalho acaba sendo o responsável por estar mais próximo da pessoa idosa. Por uma questão cultural, em razão do patriarcado, é comum atribuir à mulher esta responsabilidade (Ferreira; Isaac; Ximenes, 2018), entretanto, a mulher conquistou o seu direito a estar no mercado de trabalho e não consegue exercer esta responsabilidade como no passado.

Esclarece Faleiros (2016) que, no Brasil, os cuidados com a pessoa idosa acabam recaindo na família porque o Estado não cumpre a sua parte na efetivação das políticas públicas, porém, ela possui características limitantes, como o número reduzido de filhos, a inserção dos familiares no mercado de trabalho e a limitação financeira em razão do desemprego e a falta de conhecimento técnico.

Ao atribuir prioritariamente a responsabilidade de amparo ao Estado, impõe-se à pessoa idosa depender de uma estrutura burocratizada, que não atende aos interesses primários da população em geral, precarizando serviços essenciais como

saúde, educação e assistência social, justamente os serviços que afetam diretamente a qualidade de vida da pessoa idosa.

Na ausência ou ineficiência do Estado, a pessoa idosa deixa de usufruir de seus direitos, sendo sujeita a um estado de vulnerabilidade social, que pode ser evitado caso a família também seja protagonista, ao lado do Estado, na prestação do amparo. A impossibilidade da família de prestar um auxílio adequado às necessidades da pessoa idosa corrobora para levá-la a um estado de vulnerabilidade e sujeição a efeitos que atingem a sua saúde tanto física como psicológica. As limitações da família restringem o modo como o amparo à pessoa idosa se dá.

Torna-se importante fortalecer a família e a sua capacidade de prestar auxílio à pessoa idosa, torná-la apta a dar o necessário suporte ao ente que envelhece, evitando que esta responsabilidade recaia exclusivamente ou em maior parte ao Estado. E é na responsabilidade concomitante entre os entes relacionados na Constituição Federal que a deficiência financeira e estrutural da família pode ser suprida. Por isso, cabe à sociedade e ao Estado dar suporte naquilo em que a família não pode fazer por si só.

Por exemplo, nas questões relativas à saúde, a atenção domiciliar na Estratégia Saúde da Família[14] é uma ação do poder público viável para o apoio à família que ampara a pessoa idosa. Na pesquisa de Muniz *et al.* (2018), há um retrato da dificuldade na relação de amparo da família à pessoa idosa e da importância de um trabalho estruturado do poder público, que pode oferecer uma equipe multidisciplinar de apoio, inclusive capacitando as pessoas responsáveis por prestar o auxílio à pessoa idosa.

O Estado considerou essa realidade quando criou a Portaria nº 2.528/2006 do Ministério da Saúde (Ministério da Saúde, 2006) e aprovou a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. No item 1, alínea “b”, considera-se que o

> [...] número insuficiente de serviços de cuidado domiciliar ao idoso frágil previsto no Estatuto do Idoso. Sendo a família, via de regra, a executora do cuidado ao idoso, evidencia-se a necessidade de se estabelecer um suporte qualificado e constante aos responsáveis por esses cuidados, tendo a atenção básica por meio da Estratégia Saúde da Família um papel fundamental (Ministério da Saúde, 2006).

[14] Diretrizes previstas na Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde (Ministério da Saúde, 2017).

O que potencializa ainda mais este estado de vulnerabilidade é a desvalorização da pessoa idosa, que, como visto, em razão da cultura do preconceito com a velhice, tem seu valor atribuído por uma análise da sua capacidade em trabalhar, produzir riqueza e consumir, ela é vista como alguém incapaz, porque não tem mais o atributo da juventude. Este conceito cultural de desvalorização se reproduz no ambiente familiar, excluindo a pessoa idosa do pleno convívio com os seus familiares, das decisões familiares e de poder de administrar a própria vida, sobretudo a financeira.

Assim, o obstáculo ao amparo pela família não está somente na capacidade financeira ou técnica, mas também na visão que os familiares têm quanto à pessoa idosa. A atuação da família exige um querer, o estar disposto a auxiliar, que fica prejudicado com a cultura da desvalorização da velhice, presente no ambiente familiar e que afeta o modo como a pessoa idosa é tratada, com preconceito, violência, vítima de abandono, o que gera “[...] perdas graves à autoestima do idoso, provocando deficiências funcionais no organismo e dificuldades na vida social” (Borin; Armelin, 2014, p. 13).

A legislação brasileira oferece meios jurídicos para a responsabilização da família por dano causado à pessoa idosa. A Constituição Federal (Brasil, 1988, artigo 229) prevê que é dever dos filhos ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade, assim, é possível no Brasil acionar o poder judiciário para responsabilizar os familiares pela violação do dever de amparo (Borin; Armelin, 2014, p. 14 e 18).

Entretanto, a judicialização da responsabilidade da família quanto ao amparo à pessoa idosa pode contribuir para o enfraquecimento do vínculo afetivo e agravamento do abandono. As ações do Estado e da sociedade em prol da pessoa idosa são prejudicadas se não houver um grupo familiar com a intenção de atuar e consciente quanto às suas necessidades. Assim, qualquer ação no sentido de estruturar a família como agente auxiliador da pessoa idosa deve vir acompanhada da (re)estruturação do ambiente familiar, com o fortalecimento dos laços afetivos e conscientização das responsabilidades decorrentes do vínculo familiar.

Em estado de vulnerabilidade, o fortalecimento do vínculo afetivo entre a pessoa idosa e sua família é primordial para a valorização da vida humana e sua inclusão na sociedade. Se ela for acolhida no ambiente familiar, é possível enfrentar as dificuldades que o envelhecimento traz, gerando qualidade de vida. O

empoderamento da pessoa idosa passa pela valorização desta no ambiente familiar.

Concomitantemente, a responsabilidade pelo amparo também recai sobre o Estado. Como visto, a legislação atribui a ele o dever de promover ações que atendam o ser humano que envelhece, no âmbito da seguridade social, segurança, mobilidade urbana, moradia, para garantir o envelhecimento ativo, a qualidade de vida, determinada por aspectos como "[…] a capacidade funcional, as condições econômicas, os valores culturais, o estilo de vida, o estado emocional, a participação e o apoio familiar e satisfação com as atividades diárias que realiza" (Pinheiro; Areosa, 2018, p. 187).

Por meio da criação e efetivação das políticas públicas, o Estado cumpre o seu dever de amparo a pessoa idosa, oferecendo uma estrutura social que atenda as suas necessidades. Suas diretrizes são determinadas pela Constituição Federal e legislação infraconstitucional, com destaque para as legislações que instituíram a Política Nacional do Idoso (Brasil, 1994) e o Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003).

Por exemplo, o serviço público de acolhimento da pessoa idosa em instituição de longa permanência, para aquelas pessoas que não podem suprir por si o acesso à moradia, e que "[...] requerem uma atuação ativa do Estado na sua implantação na sociedade, de modo que as políticas públicas surgem como veículo de realização dos direitos sociais constitucionalmente garantidos" (Degraf; Santin; Costa, 2021, p. 28).

São essas legislações infraconstitucionais que também trazem outras instituições que devem atuar na promoção dos direitos da pessoa idosa, como o Estatuto da Pessoa Idosa e aquela que definiu a Política Nacional do Idoso, coordenada na atualidade pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos[15], apoiado pelos conselhos nacionais, estaduais, distrital e municipais (Brasil, 1994, artigo 5º), os quais são "[…] órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área" (Brasil, 1994, artigo 6º).

Cada ente federativo é responsável pela "[…] supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas" (Brasil, 1994, artigo 7º),

[15] Desde 2019, a coordenação é do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, por força do artigo 4º do Decreto nº 9.921, de julho de 2019.

por meio do respectivo conselho do idoso, levando à conclusão de que é dever de cada ente federativo a criação de lei que institua tal conselho, instituto de suma importância para a efetivação dos direitos da pessoa idosa.

A Política Nacional do Idoso não esclarece a forma como os princípios, diretrizes e ações governamentais serão impostos ao Estado. Somente com a criação do Estatuto do Idoso surge um sistema jurídico de garantias, como esclarece Alcântara (2016, p. 363):

> A questão é: quem promoveria e defenderia os direitos da pessoa idosa? A quem caberia zelar pela aplicação das normas sobre o idoso, determinando ações para evitar abuso e lesões a seus direitos? Na verdade, a PNI não estabeleceu essas competências no âmbito do Sistema de Justiça Brasileira, mas quando prevê ações governamentais para a população idosa no âmbito da Justiça, lança a semente para a criação do Sistema Jurídico de Garantias, que ocorrerá com o Estatuto do Idoso.

Entretanto, mesmo com a criação deste sistema jurídico de garantias, não foi atribuído ao Conselho do Idoso o poder de agir diretamente na defesa dos direitos da pessoa idosa, cabendo a outro agente, o Ministério Público, as ações concretas de proteção.

O Conselho de Política Pública é fruto da participação popular, método mais justo de exercer o controle dos Poderes da República, considerando que é por meio dela que os anseios da sociedade são melhor expressados. Os órgãos regulatórios são instrumentos de participação popular, figurando o Conselho de Políticas Públicas como espécie desse, com a responsabilidade de interligar os anseios da sociedade com a administração pública, para o cumprimento das leis e efetividade das políticas públicas desenvolvidas.

Sobre os Conselhos, respectivamente, e, esclarecem:

> Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir sua permanência (Nahra, 2007, p. 05).

> [...] são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. Os Conselhos de Políticas Públicas constituem, neste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas. [...] Os conselhos apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, atuando como ‘ponte’ de integração entre o governo e a sociedade civil (Barbosa, A. Q. S, 2017, p. 84, grifo do autor).

Assim, pode-se afirmar que os Conselhos de Políticas Públicas são instrumentos conferidos pela Constituição Federal à sociedade civil para interação com o Estado, com a capacidade de intervir na elaboração de políticas públicas, auxiliando na definição das prioridades sociais a serem implementadas, objetivando a efetivação dos direitos fundamentais contidos no ordenamento jurídico (Nahra, 2009).

São instrumentos que fortalecem a participação social, a democracia e a soberania nacional, propiciando a participação igualitária de grupos variados, com o escopo de deliberar sobre políticas públicas que efetivem seus direitos e supram as suas necessidades.

Os Conselhos de Políticas Públicas para os idosos surgiram após a Constituição Federal de 1988, com a criação da Política Nacional do Idoso, pela Lei nº 8.842 de 1994 (Brasil, 1994), seguindo as orientações internacionais, contidas no Plano Internacional sobre o Envelhecimento (ONU, 1982) e na Carta de Princípios para as Pessoas Idosas de 1991 (ONU, 1991), ambos os documentos criados pela Organização das Nações Unidas – ONU.

Como se extrai da Lei 8.842/94 (Brasil, 1994), o Conselho de Políticas Públicas dedicado à pessoa idosa (Conselho do Idoso) depende de autorização legislativa, é permanente e caracterizado pela colegialidade, orientado pelo princípio da paridade ou igualdade, portanto composto por representantes do poder público e da sociedade civil, que garante igual representação para seus integrantes, e tem por responsabilidade supervisionar e avaliar as políticas públicas direcionadas à população idosa.

O Conselho de Políticas Públicas para a pessoa idosa está presente em todos os entes federativos (Brasil, 1994, artigo 6º). Assim, há o Conselho do Idoso nacional, estadual, municipal e do distrito federal, cabendo a cada um seguir a política pública implementada no âmbito da sua competência legislativa, que está atrelada à Política Nacional do Idoso.

Destarte, o Conselho Municipal do Idoso pode ser definido como um conselho de política pública, que deve ser criado por lei municipal e integrado por representantes da administração pública municipal, representantes da sociedade civil e entidades ou associações que se dediquem a trabalhos com pessoas idosas. É um órgão público de caráter permanente, paritário e deliberativo, com a responsabilidade de supervisionar e avaliar as políticas públicas direcionadas à

pessoa idosa no âmbito municipal.

O Conselho de Políticas Públicas é o instrumento hábil para a participação da pessoa idosa e cobrança do Estado. Ele permite a participação da sociedade civil e de instituições alinhadas às questões do idoso nas decisões do Poder Executivo, pois, por seu intermédio, pode-se fiscalizar e cobrar a execução de serviços públicos, como também incentivar a implantação de outros.

Ele torna possível também a quebra de paradigma presente na administração pública brasileira, que segue o modelo de gestão pública que enfatiza as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, deixando de lado a dimensão sociopolítica, priorizando a eficiência administrativa em detrimento dos direitos sociais.

É inegável, portanto, a importância do Conselho de Políticas Públicas, que fortalece a democracia, ao ser a ponte que liga a população ao administrador público, influenciando suas decisões com questões sociais, permitindo uma ação conjunta de enfrentamento dos obstáculos que impedem o pleno exercício dos direitos fundamentais.

Essa instituição está mais próxima da realidade vivida pela pessoa idosa e, portanto, é de suma importância para a implantação das políticas públicas que atendam a sua necessidade. Tem um grande potencial para ser o instrumento de controle social, que impõe ao município a prestação de serviços públicos essenciais e de qualidade.

Não obstante toda a importância do Conselho de Políticas Públicas, principalmente do municipal, existem fatores que podem impedir a sua atuação. Por força de lei, a sua existência depende da vontade do ente federativo e a sua força junto ao poder executivo não é absoluta, porque suas deliberações não são impositivas e metade dos conselheiros é composta por agentes públicos.

Ele tem as mesmas atribuições conferidas aos conselhos dos outros entes federativos e deve ser criado por lei municipal, como determina a Política Nacional do Idoso. Segundo informações contidas na pesquisa de Perfil dos Municípios Brasileiros de 2019 (IBGE, 2019), 72,4% afirmaram ter constituído o seu Conselho Municipal do Idoso. Após 25 anos da instituição da Política Nacional do Idoso e 16 anos da criação do Estatuto do Idoso, quase 30% dos municípios brasileiros ainda não cumpriram com o seu dever de implantar o órgão cuja finalidade é fiscalizar e fomentar políticas públicas para a pessoa idosa.

O município pode até instituir o Conselho Municipal do Idoso, mas isto não é garantia de que a população idosa irá usufruir de uma política pública que respeite seus direitos e responda às suas necessidades. Segundo Alcântara (2016, p. 363), a resposta está no fato de o Conselho Municipal do Idoso não ter autonomia:

> Aqui, cabe um parêntese para ressaltar que, apesar da existência do conselho nacional, estaduais e de milhares de conselhos municipais, ainda estamos muito longe do ideal de autonomia desses órgãos de controle social. O Executivo, via de regra, não concede autonomia a essas instâncias, não os dotando de condições mínimas de funcionamento, e não escutando suas deliberações.

O Conselho Municipal do Idoso está vinculado ao Poder Executivo, integrando a gestão pública, razão pela qual depende dele para existir de fato. É o Poder Executivo que o mantém financeiramente, que fornece a sala para as reuniões, que cede servidores públicos para o trabalho administrativo e composição de metade do conjunto de conselheiros.

Os servidores públicos indicados para serem conselheiros também não têm autonomia, porque representam secretarias e estão subordinados às ordens do secretário municipal, que, por sua vez, segue à risca as ordens do Prefeito Municipal. Portanto, se o bem-estar da pessoa idosa não for prioridade para o chefe do poder executivo municipal, consequentemente, não o será para o servidor público indicado para compor o Conselho Municipal do Idoso, por temer ser prejudicado na carreira pública ou até mesmo perder eventual cargo comissionado.

Mesmo a existência de um Conselho Municipal do Idoso atuante, com conselheiros participativos, que fiscalizem o trabalho do Poder Executivo e cobrem a implantação de políticas públicas, não garante que os direitos do idoso serão respeitados, porque as deliberações do Conselho Municipal do Idoso, apesar de serem vinculativas, deixam de ser respeitadas pelo Poder Executivo, pois o Conselho Municipal do Idoso não possui força coercitiva.

Destarte, a efetivação da Política Nacional do Idoso não pode ficar sob a responsabilidade única do Conselho do Idoso, cabendo a outros entes públicos, sobretudo o Ministério Público, cobrar ações concretas do Poder Executivo.

A competência do Ministério Público para agir em prol dos direitos da pessoa idosa é ressaltada por Maio (2016), que indica a previsão legal no Estatuto do Idoso e a harmonia desse com a competência prevista no texto constitucional:

> O MP, em 2003, com a aprovação do Estatuto do Idoso, ganhou mais fôlego

> para ingressar com ações cíveis fundadas em interesses difusos, coletivos individuais indisponíveis ou homogêneos das pessoas idosas, principalmente aquelas referentes à omissão ou ao oferecimento insatisfatório de acesso às ações e aos serviços de saúde e de assistência social visando ao amparo do idoso. A legitimidade da atuação do Ministério Público, no que concerne às políticas públicas voltadas à pessoa idosa, decorre da imanente relevância social de tal matéria, o que fundamenta e exige sua atuação. Coaduna-se, portanto, com o comando normativo previsto no caput dos arts. 127 e 129 da Constituição Federal e nos arts. 74 e 79 do Estatuto do Idoso (2016, p. 95).
>
> A atuação do MP orienta-se não apenas em garantir os direitos da pessoa idosa de modo individual, quando em situação de risco, mas também combater a violência institucional que pode significar a ausência de políticas públicas ou a insuficiência das ações governamentais voltadas à garantia dos direitos das pessoas idosas [...] (2016, p. 96).

O Ministério Público é a instituição essencial para implantar as políticas públicas previstas na Política Nacional do Idoso, necessárias para o pleno exercício dos direitos fundamentais pela pessoa idosa. O Ministério Público, por sua vez, deve atuar com vigor e exercer todos os atributos concedidos por lei para obrigar o Poder Executivo a cumprir o que determina a lei.

As instituições família, sociedade, Estado, Conselho de Políticas Públicas e Ministério Público são as responsáveis pela efetivação dos direitos sociais da pessoa idosa e, na omissão ou impossibilidade da família ou, ainda, omissão da sociedade e do Estado, cabem ao Conselho de Políticas Públicas e ao Ministério a obrigação de fiscalizar e agir no enfrentamento da omissão, para preservar a dignidade da população idosa no presente e no futuro, quando a sua representatividade diante do total da população será expressiva, equivalente ao número de pessoas jovens e adultas.

4. ENVELHECIDOS E ESQUECIDOS: entendendo o esquecimento na prática

A proposta da presente pesquisa nesse capítulo é confrontar os estudos teóricos que foram abordados no capítulo terceiro, os quais afirmam que o Brasil evoluiu na proteção da pessoa idosa ao criar o arcabouço legislativo, mas falha na efetivação dos direitos, em razão do preconceito, que prejudica a atenção prioritária e sujeita a pessoa idosa a um estado de vulnerabilidade social. Para isso, utilizou-se da pesquisa empírica documental e os seus resultados serão apresentados na sequência.

4.1. Metodologia utilizada

A análise prática de como é a vida da pessoa idosa no Brasil, suas necessidades e obstáculos para efetivar seus direitos, foi feita com o método de pesquisa empírica documental, utilizando dados quantitativos e qualitativos, e procedimentos bibliográficos e documentais.

O procedimento bibliográfico consistiu no levantamento e revisão das pesquisas publicadas sobre o envelhecimento populacional, os direitos da pessoa idosa e as ações públicas concretas, como livros e artigos científicos, utilizando o Portal de Periódicos da CAPES e o Google Acadêmico, com as palavras-chave: pessoa idosa, EBAPI, cidade amiga, cidades amigáveis, envelhecimento, Política Nacional do Idoso, efetividade dos direitos sociais da pessoa idosa e vulnerabilidade social.

O procedimento documental consistiu na busca de publicações oficiais da Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Panamericana de Saúde (OPAS) e Organização das Nações Unidas (ONU), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, obtendo-se os documentos Década do Envelhecimento Saudável 2020–2030 (OPAS, 2020), Guia Global das Cidades Amigas das Pessoas Idosas (OMS, 2007), planos de ação das Cidades e Comunidades Amigas das Pessoas Idosas (OPAS, 2024a) e Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa – EBAPI (Brasil, 2018; 2025).

Foram identificados artigos científicos contendo pesquisas empíricas e seus resultados e a avaliação dos pesquisadores. Possibilitou-se analisar também os dados estatísticos e os dados práticos, com a escuta da pessoa idosa. Com isto, a

pesquisa empírica trouxe um diagnóstico da realidade vivida pela população idosa e propiciou identificar os efeitos da ação ou omissão do Estado, as necessidades e demandas desta população, além de confrontar os dados obtidos na pesquisa teórica.

4.2. Análise da pesquisa documental: entendendo os efeitos da omissão do Estado na vida da pessoa idosa

A pesquisa elaborada até este capítulo abordou história, teorias e legislações referentes à pessoa idosa, o que permitiu compreender o envelhecimento antes e depois da promulgação da Constituição de 1988. Se antes da formação do atual Estado o envelhecimento era ignorado pelas ações governamentais, após, há uma transformação que insere a pessoa idosa no foco das políticas públicas, gerando um ordenamento jurídico com estrutura apropriada à proteção da velhice.

Entretanto, a bibliografia estudada demonstra que, não obstante o arcabouço legislativo adequado a atender as necessidades da população idosa, persiste uma omissão do Estado em efetivar as políticas públicas, justificada, principalmente, no limite dos recursos públicos. Porém, como demonstrado, a razão da omissão do Estado está além desta justificativa, ela decorre, veladamente, alimentada pelo preconceito contra a velhice, pela cultura do desvalor que afeta o ser humano no estágio mais avançado do envelhecimento.

Assim, afirma-se que os direitos sociais da pessoa idosa não são efetivados porque não há prioridade em atender um grupo da população que não é mais útil à sociedade. Quem alcança o estágio avançado da vida carrega consigo o estigma da incapacidade e peso social, porque é visto como alguém que não pode mais produzir e, ao mesmo tempo, que demanda recurso público, o qual deve ser aplicado para a manutenção de outras prioridades.

Utilizando a metodologia de pesquisa empírica, por meio da análise de documentos produzidos por pesquisas qualitativas e quantitativas envolvendo pessoa idosa e as instituições a ela relacionadas, possibilitou-se avaliar se o que está contido na teoria reflete na prática e se, por meio desta prática, é possível responder a seguinte questão: Qual é o impacto da omissão do Estado em implementar políticas públicas na efetivação dos direitos sociais das pessoas idosas hipossuficientes?

Salienta-se que, para viabilizar a pesquisa, o recorte espacial escolhido foi o Estado do Paraná e, mais especificamente, a região do Município de Jacarezinho/PR, visando a produção de efeitos práticos da pesquisa à comunidade em que está inserida a Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP e o Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica.

Além dos dados estatísticos produzidos pelo IBGE, identificou-se também os planos de ação municipais produzidos pelos municípios que aderiram à Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (Brasil, 2018; 2019) e ao Programa Cidades e Comunidades Amiga das Pessoas Idosas (OMS, 2007). A partir dos dados produzidos pelos pesquisadores da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), que, desde 2007, colaboram com a União Federal, Estado do Paraná, OMS, OPAS, “[...] gestores municipais e organizações da sociedade civil para orientar o cadastramento e acompanhamento do processo de evolução das cidades na Rede Global da OMS” (Bernartt *et al.*, 2024, p. 08).

Nessa colaboração, os pesquisadores produziram artigos científicos descrevendo os planos de ação dos municípios brasileiros, construídos a partir do diagnóstico das realidades locais. Esclarece Bernartt *et al.* (2024, p. 09) que esses planos de ação municipais são formulados “[...] a partir de diagnóstico sociodemográfico, diagnóstico de gestão e escuta da população idosa”, e estruturados de acordo com oito áreas prioritárias definidas pelo Guia Global das Cidades Amigas das Pessoas Idosas (OMS, 2007), concluindo que:

> A análise dos planos revela um esforço significativo por parte das cidades brasileiras, membros da Rede Global da OMS, em abordar os desafios relacionados à infraestrutura urbana e habitacional, refletindo um compromisso com a inclusão e o bem-estar das pessoas idosas. É notável a abrangência das ações planejadas nos aspectos de espaços abertos e prédios, transporte e moradia, evidenciando uma preocupação com a acessibilidade, segurança e conforto dos habitantes em diferentes áreas da vida urbana (Bernartt *et al*., 2024, p. 15).

Os dados obtidos demonstram que houve uma mudança de âmbito mundial, no qual o envelhecimento se torna foco da atenção das instituições internacionais. Em 1982, realizou-se a Primeira Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, em Viena, Áustria (ONU, 1982), que contribuiu para a aprovação da Resolução 46/91 na Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU, 1991), definindo os princípios das

Nações Unidas para a pessoa idosa, e, em 2002, aconteceu a Segunda Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, em Madrid, Espanha (ONU, 2002).

São ações que inseriram a temática do envelhecimento na agenda internacional e moveram as instituições internacionais e nacionais, sobretudo os países membros da ONU, a considerarem em suas ações as necessidades de todas as faixas etárias e direcionar esforços para atender as prioridades da participação ativa das pessoas idosas na sociedade, a promoção da saúde e bem-estar na velhice e a criação de um ambiente propício ao envelhecimento (Camarano; Pasinato, 2004).

Na linha dessas ações, o tema envelhecimento recebe um tratamento especial da Organização Mundial da Saúde (OMS), que, ciente de que a população mundial está envelhecendo, passou a debater meios de garantir melhor qualidade de vida na velhice, o que fez com que se criasse em 2005 o "[...] o conceito de envelhecimento ativo como o processo de maximizar oportunidades de saúde, participação e segurança para melhorar a qualidade de vida com o envelhecimento" (Bernartt, 2025, p. 907), que culminou no Programa Cidades e Comunidades Amigas das Pessoas Idosas (OMS, 2007) e, em 2010, na Rede Global Cidades e Comunidades Amigas das Pessoas Idosas (OMS, 2023).

Segundo o Guia Global das Cidades e Comunidades Amigas das Pessoas Idosas (OMS, 2007, 01), a intenção da OMS é

> [...] levar as cidades a tornarem-se mais amigas dos idosos, de modo a beneficiarem do potencial que as pessoas mais velhas representam para a humanidade. Uma cidade amiga das pessoas idosas estimula o envelhecimento ativo através da criação de condições de saúde, participação e segurança, de modo a reforçar a qualidade de vida à medida que as pessoas envelhecem. Em termos práticos, uma cidade amiga das pessoas idosas adapta as suas estruturas e serviços de modo a que estes incluam e sejam acessíveis a pessoas mais velhas com diferentes necessidades e capacidades. Para compreender as características de uma cidade amiga as pessoas idosas, torna-se essencial ir até à fonte – os habitantes mais velhos das cidades.

A ação da OMS destaca o envelhecimento, contribuindo para os países promoverem uma transformação social que se adeque à realidade do aumento da população idosa e, para tanto, indica as áreas prioritárias que as estratégias e planos devem seguir: espaços exteriores e edifícios, transportes, moradia, participação social, respeito e inclusão social, participação cívica e emprego, comunicação e informação e apoio comunitário e serviços de saúde (OMS, 2007, p.

02). Nota-se também que a OMS se preocupou em ouvir a população idosa, os habitantes mais velhos das cidades, porque é a partir deles que se pode saber quais ações são realmente relevantes para o seu bem-estar.

Incentivado e seguindo esse programa, o Brasil criou no ano de 2018 a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa – EBAPI, por meio do Decreto nº 9.328, de 3 de abril de 2018 (Brasil, 2018), revogado pelo Decreto nº 9.921, de 18 de julho de 2019 (Brasil, 2019) “[...] para incentivar as comunidades e as cidades a promoverem ações destinadas ao envelhecimento ativo, saudável, sustentável e cidadão da população, principalmente das pessoas mais vulneráveis” (Brasil, 2019, art. 21).

Os objetivos do plano de ação municipal, com base no guia global da OMS e Estratégia Brasil, estão em harmonia com a Política Nacional do Idoso e direcionam o poder público às boas práticas que podem efetivar os direitos sociais da pessoa idosa. Observa Antonio (2024, p. 03 e 04) que esses programas medem o grau de amigabilidade do município em relação à pessoa idosa e são instrumentos para conscientizar a sociedade sobre a necessidade de transformação que “vá além da melhoria urbanística, alcançando ‘o ambiente natural ou construído (HARD-WARE)’, ‘o apoio emocional, a assistência e os relacionamentos’, ‘a cultura e as atitudes da sociedade (HEART-WARE)’” (Antonio, 2024, p. 03).

Os estudos realizados pelos municípios para a elaboração do plano de ação identificam, com o ato de escuta, as necessidades prioritárias da população idosa e projetam as estratégias e as ações que competem ao poder público, para moldar uma sociedade de acordo com as necessidades dessa população.

Ao estruturar-se observando os espaços exteriores e edifícios, o transporte, a moradia, a participação social, o respeito e inclusão social, a participação cívica e emprego, a comunicação e informação e apoio comunitário e serviços de saúde, o poder público tem a proposta de atender as demandas da população idosa e, consequentemente, efetivar as políticas públicas previstas na Política Nacional do Idoso.

Tanto em relação à Rede Global da OMS como em relação à Estratégia Brasil, a adesão dos municípios brasileiros ainda é pequena, com 50 municípios aderindo ao primeiro programa (OPAS, 2024a) e 1.054 ao segundo (Antonio, 2024, p. 07). Neste, 534 municípios receberam o selo de adesão (Brasil, 2025). Em ambos, a maioria é do Estado do Paraná, respectivamente, 37 (OPAS, 2024) e 120

(Brasil, 2025), com destaque para o fato de que o Brasil possui 5.570 (IBGE Cidades, 2025) municípios e o Estado do Paraná 399 (IBGE Cidades, 2025).

Os dados informados pelos municípios na Estratégia Brasil estão disponíveis para acesso no próprio Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, contudo, não há acesso remoto, via Internet, prejudicando a pesquisa científica, enquanto que os planos de ação dos 37 municípios paranaenses podem ser acessados no sítio eletrônico da OPAS (2024). Assim, a pesquisa foi realizada com a utilização dos dados dos planos de ação arquivados pelo OPAS (2024a).

Para a elaboração dos planos de ação, os municípios paranaenses seguiram o Guia Global da OMS (2007) e o questionário modelo do Guia 3 da EBAPI – “Como fazer um diagnóstico”, com o intuito de obter o ponto de vista da população idosa, saber quais são as suas demandas, extraindo-se os problemas sociais dos dados obtidos pelos pesquisadores nas conversas com as pessoas idosas.

Entretanto, apesar da adesão de 37 municípios paranaenses à Rede Global da OMS, até o momento desta pesquisa, 21 municípios apresentaram o plano de ação, e destes, 11 foram objeto da análise documental, porque trazem diretamente a escuta da população idosa (Tabela 1). Em relação ao município de Realeza, não é possível afirmar se apresentou o plano de ação e se este traz a escuta da população idosa, porque o endereço eletrônico está inacessível (OPAS, 2024b).

Com a leitura dos planos de ação municipais e das escutas da população idosa contidas nestes documentos, foram extraídas as citações de problemas sociais, os obstáculos vividos pelas pessoas idosas, e agrupadas de acordo com as prioridades definidas nos próprios planos de ação (Tabelas 2 a 8).

Tabela 1 – Municípios paranaenses que relatam a escuta da população idosa em seu plano de ação.

Município	Plano de Ação	Escuta da população
Araucária	Não	Não
Barracão	Sim	Sim
Bom Sucesso do Sul	Sim	Não
Curitiba	Sim	Não
Colombo	Sim	Não
Cascavel	Sim	Sim
Capitão Leônidas Marques	Sim	Não
Capanema	Não	Não
Corumbataí do Sul	Não	Não
Chopinzinho	Sim	Sim
Dois Vizinhos	Sim	Sim
Enéas Marques	Sim	Sim

Francisco Beltrão	Não	Não
Guarapuava	Não	Não
Ivaiporã	Não	Não
Irati	Sim	Sim
Itapejara do Oeste	Sim	Não
Londrina	Não	Não
Maringá	Não	Não
Nova Esperança do Sudoeste	Sim	Sim
Pérola	Não	Não
Pérola do Oeste	Sim	Não
Pato Branco	Sim	Não
Planalto	Não	Não
Prudentópolis	Sim	Sim
Realeza	-----	-----
Renascença	Sim	Sim
Santa Izabel do Oeste	Não	Não
São Mateus do Sul	Não	Não
Salgado Filho	Sim	Não
Santa Tereza do Oeste	Sim	Sim
Santo Antonio do Sudoeste	Sim	Não
Sulina	Sim	Não
Toledo	Não	Não
União da Vitória	Não	Não
Verê	Não	Não
Vitorino	Sim	Sim

Fonte: elaborada pelo autor com base na informação disponibilizada pela OPAS (2024a).

No eixo “Espaços abertos e prédios, transporte e mobilidade urbana” (Tabela 2), a análise dos planos de ação traz a preocupação da população idosa quanto à estrutura das cidades e sua adequação às suas necessidades, para que o envelhecimento não seja um fator de exclusão social em razão da impossibilidade de acesso a serviços e espaços públicos e privados.

As pessoas apontaram problemas de acessibilidade aos prédios públicos e privados, aos ônibus no transporte público, com a falta de rampa para entrar no ônibus, calçadas e vias públicas com má-conservação e obstáculos, que prejudicam a locomoção e trânsito seguro.

Evidencia-se que a estrutura urbana ainda não está adaptada às pessoas idosas, não obstante a Lei nº 8.842/94 (Brasil, 1994) trazer em seu artigo 10, inciso V, alínea “d”, que trata da competência do poder público na área de habitação e urbanismo, o dever do poder público de diminuir as barreiras arquitetônicas e urbanas.

Há a demanda por estrutura para atividade física e o relato de problemas com a existência e conservação de aparelhos de ginástica ao ar livre, de profissionais que orientem esta atividade, bancos para descansar, banheiro público, local para caminhar e parques. Outro ponto são os problemas com a mobilidade urbana, com a demanda por transporte público e que este seja moderno e gratuito, atendendo às limitações físicas e financeiras da pessoa idosa.

Tabela 2 – Problemas apontados no eixo “Espaços aberto e prédios, transporte e mobilidade urbana”.

Espaços abertos e prédios, transporte e mobilidade urbana	Número de citações	Porcentagem
acessibilidade dos prédios públicos e privados	3	5,56%
acessibilidade dos ônibus	2	3,70%
aparelhos de ginástica ao ar livre	4	7,41%
bancos para descansar	4	7,41%
banheiro público	2	3,70%
cobertura em pontos de ônibus	2	3,70%
condição das calçadas	5	9,26%
condição das vias públicas	6	11,11%
desrespeito à prioridade	3	5,56%
disponibilidade de transporte público	4	7,41%
gratuidade do transporte	3	5,56%
local para caminhar	1	1,85%
modernizar ônibus	3	5,56%
orientação de motoristas de ônibus	1	1,85%
ampliação de parques	1	1,85%
ponto de ônibus	1	1,85%
profissionais para orientar em atividades ao ar livre	2	3,70%
respeito no trânsito	2	3,70%
segurança pública	1	1,85%
vaga exclusiva para estacionar	4	7,41%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos planos de ação arquivos pela OPAS (2024a).

No eixo “Moradia” (Tabela 3), as pessoas indicaram problemas de falta de vagas em Instituição de Longa Permanência – ILPI, de estrutura inapropriada dos imóveis, que não são planejados para atender a pessoa idosa e não têm saneamento básico, de acesso à moradia, exigindo prioridade em programa habitacional e financiamento imobiliário, sugerindo-se a criação de condomínios específicos para a população idosa. Outro destaque se faz para a hipossuficiência financeira, que afeta não só a possibilidade de obter um imóvel como também de mantê-lo, diante das despesas com IPTU, água, luz e prestação do financiamento imobiliário.

São demandas já definidas na Política Nacional do Idoso (Brasil, 1994) e que deveriam ter sido implementadas pelo poder público, porque o artigo 10, inciso V, estipula ao Estado o dever de garantir o acesso da pessoa idosa à habitação popular, indicando a possibilidade de criação de unidades em regime de comodato, chamadas casas-lares. Assim, o que a população idosa demanda nos planos de ação estudados está contido nas políticas públicas, é do conhecimento do gestor público, mas não são implementadas.

Tabela 3 - Problemas apontados no eixo “Moradia”.

Moradia	Número de citações	Porcentagem
acesso a ILPI	2	12,50%
acesso à financiamento imobiliário	1	6,25%
habitação coletiva	1	6,25%
hipossuficiência - IPTU, luz, água, aluguel e prestação	3	18,75%
imóveis com estrutura inapropriada	6	37,50%
prioridade em programa habitacional	3	18,75%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos planos de ação arquivos pela OPAS (2024a).

No eixo “Participação social” (Tabela 4), os problemas relatados são justamente de não participação. As pessoas demandam gratuidade para o acesso a eventos culturais, informação sobre eventos, divulgação de atividades do município e do Conselho da Pessoa Idosa, para poderem participar e contribuir ao desenvolvimento social e solução dos próprios problemas.

Tabela 4 – Problemas apontados no eixo “Participação social”.

Participação social	Número de citações	Porcentagem
gratuidade em eventos	1	14,29%
participação reduzida	6	85,71%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos planos de ação arquivados pela OPAS (2024a).

No eixo “Respeito e inclusão social” (Tabela 5), o lazer é o ponto de maior destaque. As pessoas demandam espaço para leitura, atividades culturais e esportivas, atividades sociais diárias, o que pode ser suprido justamente pelo Centro de Convivência do Idoso – CCI, cuja ausência é apontada como um problema em quatro planos de ação, dos onze analisados.

A inclusão digital também é uma demanda para inserir a pessoa idosa na sociedade digital, exigindo o enfrentamento do analfabetismo, preocupação que aparece na escuta da população idosa. Como analisado no estudo teórico, as

pessoas relatam ainda problemas relacionados à desvalorização de quem envelhece, à necessidade de integração de gerações, para conscientizar as pessoas jovens e romper a cultura do preconceito quanto à velhice, que afeta a relação com a família, estimula a violência, e o isolamento, que por sua vez, é uma das causas da depressão. O enfrentamento à cultura do preconceito à velhice está previsto na Política Nacional do Idoso, que define como ação do Estado

> [...] b) inserir nos currículos mínimos, nos diversos níveis do ensino formal, conteúdos voltados para o processo de envelhecimento, de forma a eliminar preconceitos e a produzir conhecimentos sobre o assunto; [...] d) desenvolver programas educativos, especialmente nos meios de comunicação, a fim de informar a população sobre o processo de envelhecimento (Brasil, 1994, art. 10, inc. III).

A efetivação dos direitos da pessoa idosa depende justamente da transformação social que supere a cultura do preconceito, do desvalor da velhice, e isso é possível por meio da conscientização da população em geral sobre a velhice e seus desafios. Entretanto, a realidade demonstra que o Brasil está longe de cumprir esta ação, porque o município que seria o ponto inicial desta ação, quando instado a aderir a estratégia para a efetivação de políticas públicas, manteve-se inerte, levando à suspensão do programa EBAPI pelo atual governo federal (Brasil, 2025), o qual optou por lançar o programa Envelhecer nos Territórios (Brasil, 2023b).

Tabela 5 - Problemas apontados no eixo “Respeito e inclusão social”.

Respeito e inclusão social	Número de citações	Porcentagem
Alfabetização	4	7,55%
atividade de lazer	12	22,64%
capacitação dos conselheiros Conselho Municipal	3	5,66%
centro de convivência	4	7,55%
Desvalorização	2	3,77%
hipossuficiência financeira	1	1,89%
inclusão digital	8	15,09%
integração de gerações	3	5,66%
isolamento social e institucionalização	3	5,66%
relação com a família	5	9,43%
respeito à prioridade	2	3,77%
Violência	6	11,32%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos planos de ação arquivados pela OPAS (2024a).

No eixo “Participação cívica e emprego” (Tabela 6), prevalece o problema da exclusão ao mercado de trabalho. Há a demonstração de que a pessoa idosa quer

trabalhar e compartilhar o conhecimento adquirido durante sua vida. Os relatos apontam a falta de programa que estimule a contratação de pessoas idosas e as preparem para a sua inserção no mercado de trabalho. Percebe-se a desvalorização do conhecimento e da experiência de quem envelheceu.

Também são demandas que o gestor público não pode alegar ignorância ou surpresa, porque o Estado foi incumbido pela Política Nacional do Idoso de "[...] garantir mecanismos que impeçam a discriminação do idoso quanto à participação no mercado de trabalho, no setor público e privado" (Brasil, 1994, art. 10, inc. IV, alínea "a").

Tabela 6 - Problemas apontados no eixo "Participação cívica e emprego".

Participação cívica e emprego	Número de citações	Porcentagem
acesso ao emprego	4	33,33%
curso profissionalizante	1	8,33%
desvalorização do conhecimento e experiência	3	25,00%
planejamento da aposentadoria	2	16,67%
Voluntariado	2	16,67%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos planos de ação arquivados pela OPAS (2024a).

No eixo "Comunicação e informação" (Tabela 7), os problemas apontados estão na desinformação da pessoa idosa, que não tem conhecimento sobre seus direitos e instituições públicas que a defendam, como o Conselho da Pessoa Idosa. A falta de divulgação compromete a participação social e o comportamento ativo da pessoa idosa. Isso representa uma falha na atuação do Conselho Municipal da Pessoa Idosa.

A informação é comprometida também pela baixa instrução escolar, por isso, há a demanda por educação adaptada às características da pessoa idosa e exclusiva para atender ao seu ritmo de aprendizado.

A Política Nacional do Idoso prevê "[...] a) adequar currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais destinados ao idoso; [...] e) desenvolver programas que adotem modalidades de ensino à distância, adequados às condições do idoso" (Brasil, 1994, art. 10, inc. III).

Tabela 7 - Problemas apontados no eixo “Comunicação e informação”.

Comunicação e informação	Números de citações	Porcentagem
acesso à internet	1	5,26%
alcance das informações	9	47,37%
divulgação das atividades	2	10,53%
divulgação dos canais de denúncia	2	10,53%
ensino adaptado e exclusivo	3	15,79%
espaço na mídia	1	5,26%
Universidade Aberta à Terceira Idade	1	5,26%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos planos de ação arquivados pela OPAS (2024a).

No eixo “Apoio comunitário e serviço de saúde” (Tabela 8), as pessoas apontaram problemas com o tempo para agendar consultas e exames, bem como quanto ao resultado destes, o despreparo dos profissionais para prestar o atendimento e a falta de médicos especialistas, como geriatra, cardiologista, endocrinologista, nutricionista, odontologista e oftalmologista. Há demanda por um atendimento médico mais informal, por meio do Programa Saúde da Família, atendimento domiciliar que garantiria maior respeito aos mais debilitados. O atendimento exclusivo também é uma demanda, reservando um dia no atendimento das Unidades Básicas de Saúde – UBS para a pessoa idosa.

São demandas que não deveriam existir, porque, além das ações previstas na Política Nacional do Idoso, o Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003, artigo 15, § 1º e § 2º) prevê que a efetivação da prevenção e da manutenção da saúde da pessoa ocorrerá por meio do atendimento domiciliar, reabilitação orientada pela geriatria, e fornecimento gratuito de medicamentos, próteses e órteses.

Tabela 8 - Problemas apontados no eixo “Apoio comunitário e serviço de saúde”.

Apoio comunitário e serviço de saúde	Número de citações	Porcentagem
acesso à órtese e prótese	1	2,13%
atenção à saúde mental	3	6,38%
atendimento domiciliar	6	12,77%
atendimento exclusivo	4	8,51%
atendimento precário em consultas e exames	3	6,38%
capacitação de profissionais	8	17,02%
demora atendimento oftalmológico e odontológico	1	2,13%
disponibilidade de medicamento contínuo	2	4,26%
disponibilidade de médicos especialistas, como geriatra	3	6,38%
disponibilidade de Unidade de Saúde da Família	1	2,13%
estrutura de apoio e acolhimento	2	4,26%
falta de mobilização social	1	2,13%

insuficiência de profissionais	1	2,13%
novas modalidades de atendimento	1	2,13%
orientação quanto ao uso de medicamentos	2	4,26%
prevenção à higiene e uso de prótese dentária	2	4,26%
prevenção a quedas	2	4,26%
qualificação dos cuidadores	1	2,13%
situação de abandono	1	2,13%
vulnerabilidade a doenças que possuem prevenção	2	4,26%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos planos de ação arquivados pela OPAS (2024a).

Ao confrontar os dados do IBGE e dos planos de ação municipal com a legislação que prevê as políticas públicas voltadas à população idosa, verifica-se que as ações do poder público até o presente momento são insatisfatórias, porque não atendem as suas demandas, as quais têm sido debatidas desde 1982, no âmbito internacional, e, no âmbito nacional, desde 1994, quando da criação da Política Nacional do Idoso, que foi reforçada com a criação do Estatuto da Pessoa Idosa, em 2003.

Assim, as necessidades da pessoa idosa são do conhecimento do gestor público. Os problemas apontados pelos dados estatísticos e pela escuta da população idosa, como atendimento médico especializado (geriatra), emprego, acessibilidade, integração entre gerações, são tratados pela legislação brasileira desde 1994, no entanto, ainda persistem, em razão da omissão do Estado em cumprir o dever imposto por lei, que fica evidente no desinteresse dos municípios em aderirem a programas voltados a criar estratégia para a efetivação de políticas públicas.

Mesmo os planos de ação municipais incentivados pela OMS desde 2005 e a estratégia criada pelo Brasil em 2018, apesar de gerar uma esperança de mudança no comportamento do gestor público, não configuram uma inovação, ao menos em relação ao Brasil. São atos que reforçam o que já está na legislação, mais um documento de descrição de ações fadadas à inefetividade se não houver uma mudança de cultura, que gere consciência na sociedade e leve o Estado a priorizar as necessidades da população idosa.

> Segundo todas as convenções internacionais, os governos devem priorizar os direitos da pessoa idosa. Por essa razão, a nível local, é preciso que o município planeje e execute ações que promovam o envelhecimento ativo, positivo e saudável e, projeta as pessoas que sofrem dependências físicas, mentais e sociais. Para isso, deve ser feito um levantamento de quantas

> pessoas acima de 60 anos há no município, quem são elas, onde estão, como vivem, que necessidades têm e que iniciativas devem ser tomadas para atendê-las. Esse diagnóstico situacional deve ser a base para priorizar ações de curto, médio e longo prazo e ir aos poucos avaliando a sua efetividade. Assim, o papel dos governos municipais não pode ser apenas de apagar o fogo quando surgem ações emergenciais, mas prevenir agravos e dependências (Oliveira; Bernardino; Stipp, 2016, p. 1456)

Com exceção do Estado do Paraná, poucos municípios estão preocupados em assumir o compromisso de estruturar-se para atender as necessidades da pessoa idosa, ou seja, o tema envelhecimento ainda não é prioridade do poder público, não há interesse em ser amigo da pessoa idosa.

Outro dado relevante que se extrai é o de que a existência do Conselho do Idoso, que no âmbito municipal está presente em praticamente todos os municípios, não é uma garantia de que a pessoa idosa será atendida em suas necessidades e terá seus direitos respeitados.

A sua existência não gerou no poder público uma estrutura permanente de ações para efetivação das políticas públicas, por exemplo, a baixa adesão dos municípios ao planejamento conjunto de estruturação do atendimento das necessidades da população idosa, desenvolvido internacionalmente e recepcionado pela União Federal. Parte dos entrevistados nos planos de ação até mesmo desconhece o Conselho Municipal.

As políticas públicas destinadas à população idosa foram instituídas em 04 de janeiro de 1994, pela Lei nº 8.842 (Brasil, 1994), e reforçadas no Estatuto da Pessoa Idosa, criado em 1º de outubro de 2003, pela Lei nº 10.741 (Brasil, 2003). Passados, respectivamente, 31 e 21 anos, o que se vê é que pouco se evoluiu quanto à melhoria de vida das pessoas idosas e implementação das políticas públicas, persistindo problemas que deveriam ter sido resolvidos pelo poder público, uma vez que as necessidades das pessoas idosas foram bem tratadas pelas referidas legislações.

As escutas das pessoas idosas contidas nos planos de ação revisitam problemas que estão presentes no seu dia-a-dia. São obstáculos nas calçadas e vias públicas, como obstáculos que dificultam a acessibilidade, a locomoção; são as dificuldades de acesso ao ônibus e de manter-se seguro dentro dele, porque os condutores não são educados para respeitar os mais idosos e, ao acessarem o veículo, aguardarem que tomem o assento, até porque, não é garantia que

consigam sentar rapidamente, primeiro pela sua limitação física, segundo porque, como relatado na escuta, a prioridade ao assento não é respeitada.

A pesquisa empírica não produziu dados práticos sobre as necessidades da pessoa idosa na região de Jacarezinho/PR, porque, até o momento de conclusão da pesquisa, agosto de 2025, segundo informações da Secretaria-Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (Brasil, 2025), os municípios de Jacarezinho/PR, Barra do Jacaré/PR, Cambará/PR, Ribeirão Claro/PR e Santo Antonio da Platina/PR não haviam aderido à Estratégia Brasil.

Conforme informações contidas no sítio eletrônico da OPAS (2024a), estes municípios não haviam aderido ao programa Rede Global. Foram feitas até mesmo buscas pelo aplicativo de pesquisa Google, utilizando os termos plano de ação, EBAPI, estratégia Brasil, cidades amigas, relacionados aos nomes dos municípios, mas nada foi localizado.

Entretanto, com base na análise de outros municípios paranaenses, conclui-se que Jacarezinho e região compartilham dos mesmos problemas sociais, e a análise feita pode ser aplicada a esta região. O fato de não terem se mobilizado para aderir ao EBAPI e à Rede Global permite concluir que há um desinteresse político pela temática direitos da pessoa idosa.

No geral, a pesquisa empírica demonstra que o Estado brasileiro tem buscado meios para implementar a Política Nacional do Idoso. Por essa razão, criou em 2018 a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (Brasil, 2018) e, atualmente, o Programa Envelhecer nos Territórios (Brasil, 2023b). A União Federal tem incentivado os estados e os municípios a aderirem a esta estratégia e criarem planos de ação para colocarem em prática as políticas públicas. Entretanto, a pesquisa empírica demonstra que poucos são os estados e os municípios que aceitaram comprometer-se e aderir à estratégia.

A exceção, como mencionado, é o Estado do Paraná, que tem direcionado suas ações para criar uma estrutura que atenda os desafios do envelhecimento populacional, construindo um caminho favorável para um futuro que acolha dignamente a pessoa idosa. Porém, apesar da importância desta mobilização, a realidade vivida pela pessoa idosa só mudará se houver uma transformação cultural para valorizar a velhice e priorizar as necessidades de quem envelhece, cessando um estado de exclusão social, causado pelo preconceito.

A teoria demonstra que a omissão do Estado em implementar as políticas públicas é um fator preponderante para submeter a pessoa idosa a um estado de vulnerabilidade social, porque ao deixar de oferecer serviços públicos essenciais, o Estado compromete a qualidade de vida do ser humano na velhice, sobretudo daquelas pessoas hipossuficientes, que não podem suprir por si próprias as suas necessidades, portanto, dependentes do Estado.

As pessoas idosas hipossuficientes são aquelas com recurso financeiro escasso, que nasceram e viveram em uma classe social pobre e, na fase avançada da vida, não têm condições de sustentar a si mesmas, tampouco de ter o auxílio da família. Esta, por sua vez, também carece de recursos financeiros e conhecimento técnico para auxiliar a pessoa idosa, que, muitas vezes, acaba sendo o arrimo da família, sustentando filhos e netos. A família também não é garantia de acolhimento da pessoa idosa, em razão da cultura do preconceito em relação à velhice.

Em razão disto, a pessoa idosa que está na classe social mais pobre muitas vezes tem no Estado o único meio de suprir suas necessidades essenciais. Como visto, há políticas públicas específicas para as pessoas idosas, mas seus efeitos não atingem com eficiência as hipossuficientes, favorecendo tão somente pessoas idosas com melhor condição financeira e/ou nível de escolaridade, bem como os grupos que as representam, porque têm maior participação social, inclusive nos conselhos de políticas públicas, como os conselhos federal, estadual e municipal da pessoa idosa. Estas conseguem cobrar do Estado seus direitos, ou seja, são atuantes para fazer valer seus interesses.

No entanto, aquelas pessoas idosas na classe social mais pobre, que estão distantes da realidade da participação social, vulneráveis em razão do analfabetismo e ausência de cultura de participação social, não estão representadas pelos conselhos ou pelas instituições que os integram, ou seja, não são percebidas, são esquecidas, não têm voz e sofrem com a ineficiência e/ou ausência dos serviços públicos, provocando um estado de vulnerabilidade social que se perpetua, uma vez que, sem o auxílio do Estado, elas são incapazes de superar fatores que afetam o seu bem-estar.

Desta forma, a pesquisa, no âmbito geral, demonstra que o Brasil ainda está aquém da estrutura adequada para atender as necessidades da pessoa idosa. Especificamente em relação ao Estado do Paraná, a percepção é a de um futuro

promissor, mas não há garantia de que a disposição de aderir ao plano de ação da Rede Global e ao programa Estratégia Brasil se transforme em ações concretas.

A teoria confirma a hipótese de que a omissão do Estado em executar eficientemente as políticas públicas é um fator que leva as pessoas idosas pobres a não terem efetivados seus direitos sociais porque são dependentes dos serviços públicos, único meio para suprirem suas necessidades essenciais. Sem a intervenção do Estado, estas pessoas são forçadas a viver em um estado permanente de vulnerabilidade social, a viver de forma indigna, excluídas dos benefícios da vida em sociedade, portanto, destituídas do atributo de cidadão.

Por outro lado, a pesquisa empírica demonstra que o Estado brasileiro, principalmente no âmbito federal, apesar de falhar na efetivação das políticas públicas, tem se mobilizado para mudar essa realidade, o que gera expectativa positiva para o futuro. O problema está no fato de que se dedicam recursos para a elaboração de estratégias que não se concretizam, em razão da não adesão dos municípios, motivada pela cultura de não valorizar quem envelhece.

A pesquisa, portanto, confirma o que foi afirmado pelas fontes teóricas, ou seja, o Brasil evolui positivamente na proteção da pessoa idosa, acolhendo na legislação as suas demandas e tem se posicionado, como no caso do Estado do Paraná, no sentido de criar uma estrutura que atenda a pessoa idosa. Porém, não se vê uma ação de combate ao preconceito que obstaculiza a efetivação de políticas públicas e sujeita a pessoa idosa a um estado de vulnerabilidade social, privando-a de usufruir dos benefícios da vida em sociedade.

Na sequência da pesquisa, pretende-se trazer possíveis ações para contribuir no combate à cultura do preconceito, principalmente por meio de uma mudança de paradigma, percebendo a velhice como mais uma fase da vida, que transforma o ser humano, mas não o incapacita, garantindo que o viver mais seja também o viver com qualidade e bem-estar.

4.3. A mudança de paradigma para concretizar os direitos sociais da pessoa idosa a partir da prática analisada

A pesquisa contribui para a compreensão de como o processo de envelhecimento e a própria velhice são vistos no Brasil. Em relação ao Estado brasileiro, se por um lado a pesquisa teórica confirma que a sua omissão na

efetivação das políticas públicas voltadas à população idosa, por outro lado, a pesquisa empírica demonstra que o poder público, como União Federal e Estado do Paraná, que tiveram suas ações analisadas na pesquisa, têm atuado no sentido de melhorar a estrutura pública para atender as necessidades da pessoa idosa.

A crítica que a pesquisa permite realizar é a de que mesmo estas ações do poder público, que podem produzir os efeitos positivos para a demanda do envelhecimento populacional, não geram a confiança de que a pessoa idosa em geral e, sobretudo, aquela hipossuficiente, será realmente atendida em suas necessidades, porque o poder público não consegue transpor a fase da estruturação, estabilizando as ações em atos preparatórios que não se concretizam.

A atuação do poder público não será satisfatória se não houver o comprometimento e a mudança de paradigma em toda sociedade brasileira, ou seja, no Estado, na família e em cada indivíduo, para a velhice ser vista sem preconceito, uma mudança cultural que respeite o ser humano envelhecido e que tenha por norte a consciência de que é dever de todos o seu amparo.

A cultura do desvalor fica evidente na inércia dos municípios em aderirem tanto à Rede Global da OMS quanto ao EBAPI. A falta de consciência sobre a realidade social e o preconceito impedem o desenvolvimento das políticas públicas. No âmbito municipal, se a comunidade não reconhece o valor da pessoa idosa, isto afetará a atuação do gestor público, com ciência de que não será cobrado sobre essa questão e dará prioridade a outras áreas, que mantenham ou ampliem o seu eleitorado.

O que se propõe na presente pesquisa é que ocorra o enfrentamento da cultura de desvalorização. Este deve começar com o fortalecimento da ideia do compartilhamento da responsabilidade de amparo à pessoa idosa, que apesar de ser uma ação prioritária do Estado, em razão da sua capacidade de infraestrutura, deve ser cobrada da família, que pode prestar o auxílio imediato.

Há que se considerar que cabe à família uma atuação igual ou maior a do Estado, pois a sua atuação é a forma mais rápida e eficiente de garantir o pleno acesso das pessoas idosas aos meios para suprir as suas necessidades essenciais. Como afirma Souza, “[...] a proteção devida à família trata-se de norma constitucional, de eficácia plena e aplicabilidade imediata, sendo certa a também tutela ao idoso por parte da família” (Souza, 2011, p. 178).

A mudança de paradigma está, portanto, na alteração ou ampliação do foco para a efetivação dos direitos sociais da pessoa idosa, que passa pela maior atuação do Estado, mas também pelo engajamento da família.

A ação que se espera do Estado não é somente implementar as políticas públicas, porque isto, ainda que superada a omissão, é feito lentamente. Deve-se exigir também que ele atue no sentido de estruturar outras instituições que podem atuar concomitantemente. O Estado deve atuar para estruturar a família, auxiliando-a a superar os obstáculos que vão desde a capacidade financeira e técnica até a visão negativa, ou seja, o preconceito quanto ao envelhecimento.

> Assim, compete a todos prevenir a ameaça ou violação aos direitos do idoso. Se o idoso ou seus familiares não possuírem condições econômicas de prover o seu sustento, impõe-se ao Poder Público esse provimento, no âmbito da assistência social (Souza, 2011, p. 179).

Como abordado, enquanto envelhecer é um fenômeno natural para todo ser vivo, a velhice não o é, ela decorre de fatores sociais e econômicos, que definem o momento em que uma pessoa pode ser considerada idosa. O conceito de velhice é, portanto, cultural. Entretanto, nesta fase da idade, o ser humano não pode ser segregado, mas acolhido. O dever de acolhimento, de prestar o amparo, como visto, é definido pelo ordenamento, tanto constitucional como infraconstitucional. São responsáveis a família, a sociedade e o Estado.

A visão abordada nesta pesquisa é a de que a responsabilidade da família é concomitante com as demais entidades, porque a própria Constituição Federal não define hierarquia, assim, cabe a cada ente amparar a pessoa idosa, atendendo as suas necessidades, no sentido de preservar a sua existência com dignidade.

> [...] Situar o idoso no seio da família, individualiza-lo como cidadão é, portanto, imperioso para garantir todos os seus direitos previstos nos ordenamentos jurídicos. [...] Estando o idoso assim agregado à família, esta deverá prestar-lhe toda a assistência necessária, promover as medidas protetivas, implementar propostas preventivas com vistas à reinserção no seio familiar, reconhecendo sua participação no desempenho do papel como membro e como cidadão sujeito de direitos e deveres na nova situação familiar, onde o idoso deverá sentir-se querido, ouvido e respeitado em sua individualidade, resgatando a cidadania desvalorizada por sus exclusão e destituição de sua posição anteriormente ocupada. Nesse diapasão, a família deverá repensar o seu papel, deixar de ser apenas núcleo econômico e passar a ser um alicerce de segurança afetiva ao idoso. Do mesmo modo, a proteção do Estado deve visar não apenas à instituição familiar, mas também aos membros que compõem, especialmente o idoso, reduzindo a marginalidade pela qual o idoso é

> submetido, resgatando sua autoestima, proporcionando sua plena realização. À medida que o idoso se sente útil no seio familiar e conta com a tutela estatal, seu papel transcende a família e atinge a sociedade, onde o idoso padronizará seu novo comportamento aspirando novos conhecimentos, transmitindo através de sua experiência de vida junto às comunidades, tornando-se cidadão pleno, realizado e contributivo na sociedade (Souza, 2011, p. 78 - 180 e 181).

Porém, diante da capacidade limitada da família, como mencionado no terceiro capítulo, como obstáculos que vão desde aspectos técnicos e financeiros até aspectos afetivos, a sua atuação deve ter o respaldo do Estado, que pode utilizar a própria estrutura familiar para superar as suas próprias limitações, como a limitação de recursos públicos para a contratação de servidores e disponibilização de estrutura física, como nos casos de serviço de saúde, que demandam uma estrutura complexa para aquelas pessoas que necessitam de cuidados específicos, como as pessoas acamadas.

O trabalho em conjunto pode ser o caminho para superar a estrutura burocratizada do Estado e os limites técnicos, financeiros e afetivos da família. Uma estrutura multifuncional, com médicos (nutricionistas, psicólogos, geriatras), assistentes sociais, enfermeiros, que dê suporte aos familiares da pessoa idosa, pode garantir o atendimento real e ser um modo de prevenir danos.

> Como ao Estado se atribui a responsabilidade de defesa dos direitos e garantias fundamentais ao cidadão, ante a impossibilidade e a precariedade de recursos voltados à assistência geral, jurídica integral, devemos repensar na reinserção do idoso na sociedade, como cidadão produtivo e útil. Nesse paradigma, a família deverá ser um instrumento para a realização do idoso no novo contexto social alavancado pela longevidade populacional. Mister se faz que o Estado tutele a família como organismo social, que garantirá o desenvolvimento, a manutenção da dignidade do idoso [...]. A família é a base para o desenvolvimento pleno do indivíduo, pois a ideia de harmonia, amor e proteção são inerentes a seus membros que, devido ao processo dinâmico de envelhecimento em nosso país, passar a ser o elo mais plausível e sustentável à tutela do Estado a nova família, decorrentes de novas formas de relacionamento [...] (Souza, 2011, p. 177).

Neste caminho, pode-se criar até mesmo a figura do familiar cuidador de pessoa idosa, uma hipótese previdenciária, que garanta àquela pessoa que abdique de exercer a atividade remunerada, para cuidar de familiar que requer cuidados especiais, um auxílio financeiro, prevendo ainda que este tempo seja considerado período para efeito de carência à aposentadoria por idade.

Se à primeira vista esta possibilidade poderia gerar resistência por onerar o erário público, o seu custo seria menor do que, por exemplo, manter uma estrutura

como a do programa Saúde da Família ou manter uma pessoa idosa acamada em um leito de hospital.

Para os casos nos quais a pessoa idosa não tenha família, Souza (2011, p. 181) sugere a reinserção da pessoa idosa em família substituta, nos moldes do Estatuto da Criança e do Adolescente, com o Estado concedendo benefícios financeiros, fiscais e previdenciários, “[...] pois quando o idoso se sentir membro integral de uma família, sua autoestima o motivará para resgatar seus valores que foram deteriorados pela solidão, abandono e descaso de nossa sociedade”.

O desafio para o respeito aos direitos humanos da pessoa idosa passa necessariamente pela mudança de cultura, talvez um resgate do respeito que havia no passado e que se perdeu com a industrialização, transformação da família e a cultuação do corpo jovem, valorização do que é novo.

Mudar a cultura que atrela a velhice ao velho, ao ultrapassado, àquilo que não tem valor. O desafio está aí. Resgatar na pessoa idosa o valor humano, a compreensão de que a velhice é tão somente uma etapa da vida, não transforma o ser, que permanece sujeito de direitos, sobretudo, os direitos fundamentais, e isso pode começar pela família, tendo por aliada o próprio Estado, ambos responsáveis para evitar que a velhice seja para determinadas pessoas uma sentença de exclusão social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O envelhecimento da população é um fenômeno mundial, uma realidade para o mundo. No Brasil, o fenômeno tem se acentuado desde 1991, com o declínio da natalidade e aumento da longevidade. O país ruma para um futuro em que haverá uma proporção de pessoas idosas equivalente à proporção de pessoas jovens e adultas. Surge, portanto, um desafio para a sociedade e o Estado brasileiros, que deverão preparar-se para que o envelhecimento não seja no futuro, como tem ocorrido no presente, um fator de exclusão social.

O envelhecimento é um fato natural inevitável para o ser humano, como a morte. Desde o seu nascimento, ele segue uma jornada que, se não houver nenhum imprevisto, o levará para a fase da vida em que se inicia a degeneração do corpo. Entretanto, esta jornada não é a mesma para todos.

Na vida em sociedade até então experimentada pelos seres humanos, a desigualdade é uma característica marcante, determinando o momento em que se atinge a velhice e as pessoas que irão sofrer mais intensamente os efeitos negativos, aquelas que serão submetidas a um estado de vulnerabilidade social, que não é consequência do envelhecimento, mas um fator decorrente da cultura de não conhecer os direitos humanos da pessoa idosa.

Assim, todo ser humano sabe que irá envelhecer, que seu corpo irá perecer, que sua capacidade física e mental poderá ser comprometida e que irá falecer. Por mais que esses efeitos possam causar temor, eles não devem ser a preocupação central, porque o processo de envelhecimento é natural, uma condição da vida, que não pode ser evitada, mas ter seus efeitos minimizados. Ele não é um problema.

O que deve ser uma preocupação para o ser humano é o meio social em que ele está inserido, porque é isto que determinará como ele viverá a velhice, se com qualidade e amparado em suas necessidades ou em um estado de vulnerabilidade social.

Como previsto no ordenamento jurídico brasileiro, a pessoa idosa deve ser amparada pela família, pela sociedade e pelo Estado, com a responsabilidade de oferecer a ela uma estrutura social adequada e adaptada às suas demandas.

Porém, mesmo com as responsabilidades e ações estando bem delimitadas pela legislação, fruto da mobilização social dos grupos de pessoas idosas, persiste uma cultura de desvalorização da velhice, um preconceito que percebe o longevo

como uma pessoa sem valor, ultrapassada, improdutiva, um peso para a sociedade, que demanda recursos públicos sem uma contraprestação à sociedade, onerando os mais jovens, que, considerando essa cultura, acreditam que nunca irão envelhecer. O culto à juventude e modernidade tem como contraponto o desprezo pela velhice.

Assim, a mudança de paradigma requer uma mudança cultural e não mais legislações, planos de ação, porque falta ao gestor público a consciência de que atender as necessidades da população idosa não é um simples gasto público, mas um dever com o ser humano, que não pode ser privado da dignidade no momento final de vida.

No caso do Estado do Paraná, a pesquisa demonstrou que existe uma disposição para adequar o serviço público às demandas da população idosa. Mas as ações ainda são lentas e tendem a ser improdutivas, como acontece nos demais Estados da federação, porque um comportamento padrão do poder público tem sido concentrar suas ações na identificação e preparação das políticas públicas, sem concretizá-las.

Em relação à região de Jacarezinho, ela destoa das demais regiões do Estado, porque as cidades do norte pioneiro não aderiram ao EBAPI e ao plano de ação da Rede Global, demonstrando que esta região não tem a política pública para a pessoa idosa como prioridade, repetindo um padrão nacional.

A mudança cultural pode ser alcançada pelo fortalecimento da família, entidade milenar que configura o principal grupo social, no qual o ser humano se desenvolve, é a partir da família que se constrói a sociedade. É a partir dela que deve partir a cultura do respeito ao integrante que envelhece.

Entretanto, como visto, transferir a responsabilidade à família não resolverá o problema da inefetividade dos direitos sociais da pessoa idosa, porque, se o Estado que tem toda a estrutura pública a seu favor justifica a sua omissão no limite do erário público, o que dirá da família.

Por isso, uma ação concreta que seja resultado das responsabilidades legais é a formação de uma ação conjunta entre Estado e família, em que esta poderá assumir a responsabilidade primária de amparar a pessoa idosa, recebendo o apoio necessário do Estado.

Neste caminho, esta ação pode ser complementada com a criação até mesmo da figura previdenciária do familiar cuidador, para que o ente familiar poder

deixar de trabalhar para cuidar da pessoa idosa com necessidades especiais, que demande um atendimento pessoal e diário.

As possibilidades são diversas, basta vontade política e a mudança de paradigma quanto à importância que se dá à velhice. Envelhecer é uma fase digna da existência humana, não um peso.

Uma sociedade avançada e desenvolvida é aquela que trata a todos os seus membros de modo justo, respeitando as diferenças e as necessidades de cada um, que não deixa ninguém à margem, porque qual o sentido do ser humano abrir mão da sua liberdade para a formação de uma sociedade se não for para o seu próprio bem-estar e alcançar a existência digna. A pessoa idosa também tem direito à justiça social.

REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Ciência política, Estado e direito público:** uma introdução ao direito público da contemporaneidade. São Paulo: Verbatim, 2014.

ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia e GIACOMIN, Karla Cristina. **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira. **Da política nacional do idoso ao estatuto do idoso:** a difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia, GIACOMIN, Karla Cristina. Política nacional do idoso: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: **Ipea**, 2016. p. 359 - 377. Disponível em: <https://sbgg.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Pol%C3%ADtica-Nacional-do-Idoso-velhas-e-novas-quest%C3%B5es-IPEA.pdf> Acesso em: 24 abr. 2025.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 3, 2017. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4740. Acesso: 09 jul. 2025.

ANTONIO, G. L. M. Cidades e comunidades amigas das pessoas idosas no brasil – da aspiração política à concretude. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, 13(2), e1122. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.23900/2359-1552v13n2-195-2024. Acesso em: 05 ago. 2025.

ARAUJO, L. F. de; CASTRO, J. L.C.; SANTOS, J. V. O. A família e sua relação com o idoso: Um estudo de representações sociais. **Psicologia em pesquisa**, v. 12, n. 2, p. 14-23, 2018. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-12472018000200003. Acesso em 26 set. 2024.

BAGOLIN, Izete Pengo; SALATA, André. Incidência de Pobreza entre os idosos: 2012-2022. **Laboratório de Desigualdades, Pobreza e Mercado de Trabalho – PUCRS.** Data Social: Porto Alegre, 2022. Disponível em: http://www.pucrs.br/datasocial. Acesso em: 24 out. 2025.

BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. **Conselhos de políticas públicas:** instâncias deliberativas na busca da efetivação do Estado democrático. 2017. Dissertação (Mestrado) – UENP/Campus Jacarezinho/Pós-graduação em Ciência Jurídica – Mestrado e Doutorado, 2017. Disponível em: https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/9200-amanda-querino-dos-santos-barbosa/file. Acesso em: 21 abr. 2025.

BARBOSA, K. T. F.; OLIVEIRA, F.M.R.L.; FERNANDES, M. G. M. Vulnerability of the elderly: a conceptual analysis. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 72, p. 337-344, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/reben/a/yBvHGpXJDHXQyGMKSqCJcsz/?lang=pt. Acesso em: 02 ago. 2025.

BARLETTA, Fabiana Rodrigues. **O direito à saúde da pessoa idosa.** São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROS, R. H.; GOMES JUNIOR, E. P. Por uma história do velho ou do envelhecimento no Brasil. **CES Revista (CES/JF. Impresso)**, v. 27, p. 75-92, 2013. Disponível em: https://seer.uniacademia.edu.br/index.php/cesRevista/article/view/310. Acesso em: 21 abr. 2025.

BEAUVOIR, Simone de. **A velhice.** Tradução: Maria Helena Franco Martins. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018. E-book.

BERNARTT, Maria de Lourdes; NESPOLO, Juliana Mara; BORDIN, Rodrigo; GOUVEA, A.. Envelhecimento populacional: um estudo da rede global cidades e comunidades amigáveis à pessoa idosa. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 22, p. 1-22, 2024. Disponível em: https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/5562. Acesso em: 11 jun. 2025.

BERNARTT, Maria de Lourdes; NESPOLO, Juliana Mara; BORDIN, Rodrigo; SILVA, Christian Luiz da. Rede global de cidades e comunidades amigáveis à pessoa idosa: uma análise do processo de evolução. **Revista de Políticas Públicas da UFMA**, v. 28, p. 906-925, 2025. Disponível em: https://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/23567. Acesso em: 09 jun. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORIN, Roseli; ARMELIN, Priscila Kutne. Abandono afetivo do idoso e a responsabilização civil por dano moral. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 20, p. 199-221, ago. 2014. ISSN 2317-3882. Disponível em: https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/448. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2019. 399 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566968/CF88_EC105_livro.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 06 ago. 2025.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.098**, de 19 de dezembro 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em: 06 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 1074,** de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70326/672768.pdf?sequence=2. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 2.528,** de 19 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528_19_10_2006.html. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.213**, de 20 de janeiro de 2010. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso, e altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12213.htm. Acesso em: 07 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Estratégia Brasil amigo da pessoa idosa**. Documento Técnico. Brasília, DF: MDS, 2018. Disponível em: www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Documento_Tecnico_Brasil_Amigo_Pessoa_Idosa.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.328,** de 3 de abril de 2018. Institui a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9328.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.921,** de 18 de julho de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática da pessoa idosa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9921.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.341**, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11341.htm. Acesso em: 02 ago. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 561**, de 4 de setembro de 2023. Institui o Programa Envelhecer nos Territórios para promover o direito de envelhecer a todas as pessoas e garantir os direitos humanos das pessoas idosas no Brasil. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-561-de-4-de-setembro-de-2023. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRASIL. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 31 dez. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados/2024. Acesso em: 09 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.878**, de 4 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidado Integral às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14878.htm. Acesso em: 06 ago. 2025.

BRASIL. **Portaria GM/MS nº 3.681**, de 7 de maio de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados Paliativos - PNCP no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, por meio da alteração da Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2024/prt3681_22_05_2024.html. Acesso em: 06 ago. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 31 dez. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados/2024. Acesso em: 09 mar. 2025.

BRASIL. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**. **Formulário de resposta ao cidadão do Gabinete da Secretaria-Executiva**. Solicitação de Acesso à Informação – Plataforma “Fala.BR”. Protocolo NUP nº 00105.003607/2025-30. Brasília-DF, 2025.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. Introdução. *In:* CAMARANO, A. A. (org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 01-22.

CASTRO, B. A.; ARGUELLO, K. S. C.; COSATE, T. M.. Capitalismo de vigilância e racismo o reconhecimento facial automatizado como técnica de controle sobre o corpo negro. **Revista Direito e Paz**, v. 47, p. 79-101, 2022. Disponível em: https://revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/1659. Acesso em 11 nov. 2025.

COSTA, Ilton Garcia da; BIANCHI, Luiz Henrique Néia Giavina. **A escassez de recursos públicos nos municípios relacionados à discricionariedade na gestão como inibidora da realização dos direitos e garantias fundamentais.** Responsabilidade do Estado / Tiago Cappi Janini & Diego Nassif da Silva, organizadores. – 1. ed. – Jacarezinho, PR: UENP, 2016. (Anais do VI Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito)**,** p. 05-27. Disponível em:

https://siacrid.com.br/repositorio/2016/responsabilidade-do-estado.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

COSTA, Ilton Garcia da; SANTOS, Ana Flavia Coelho dos. **O princípio da eficiência e a (i)legitimidade do controle jurisdicional das políticas públicas**. Prisma Jurídico, v. 20, n. 2, p. 311–329, 2021. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/20145. Acesso em: 14 jun. 2024.

COSTA, Ilton Garcia da. **Paz e serviços públicos**. RJLB – Revista Jurídica Luso-brasileira, v. 8, p. 1879-1892, 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. Políticas Públicas e Direito Administrativo. Revista de Informação Legislativa, Brasília, SF, v. nº 133, n. jan/março, p. 89-98, 1997. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198. Acesso em: 19 jul. 2025.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. O conceito de política pública em direito. In **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, p.1-50.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas**, v. 2, p. 93-127, 2023. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/emag/Cursos/2023400057_-_Seminario_Demandas_Estruturais/2023.08.16_-_Revista_Campo_de_Publicas_-_A_abordagem_Maria_Paula.pdf. Acesso em: 19 jul. 2025.

DEBERT, Guita Grin. **A reinvenção da velhice: socialização e processo de reprivatização do envelhecimento**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

DEGRAF, G.; SANTIN, Valter Foleto; COSTA, I. G. **Segurança pública brasileira: direito fundamental social participativo**. Revista de Movimentos Sociais e Conflitos, v. 6, p. 21-41, 2020. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistamovimentosociais/article/view/7168. Acesso: 25 jun. 2025.

DIAS, Jefferson Aparecido. **Direitos humanos das pessoas idosas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FALEIROS, V. de P. A política nacional do idoso em questão: passos e impasses na efetivação da cidadania. In: ALCÂNTARA, F, V. de P.; A. O.; CAMARANO, A.A.; GIACOMIN, K. C. (Org). **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Cap. 22, p. 537-569, Rio de Janeiro, IPEA, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9148/1/A%20Pol%c3%adtica%20nacional%20do%20idoso.pdf. Acesso em: 26 set. 2024.

FERNANDES, Maria Teresinha de Oliveira; SOARES, Sônia Maria. O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. **Rev. esc. enferm. USP**, São Paulo, v. 46, n. 6, p. 1494-1502, dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62342012000600029&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 abr. 2025.

GUIMARÃES, Abel Balbino. **A dignidade da pessoa idosa na Constituição**. Cuiabá: Janina, 2009.

HECKER, Alexandre. **Uma história da longevidade no Brasil**. 1ª edição. São Paulo: Expressão e Arte Editora, 2014.

HERRERA FLORES, Joaquín. **Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da População do Brasil e Unidades da Federação (2010 a 2060)**, Revisão 2018. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=21830. Acesso em: 21 abr. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2019.** Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** (PNAD Contínua) 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101654_informativo.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em números**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn_2022_v30.pdf. Acesso em: 25 jun. 2025.

IBGE CIDADES. **Estados. Paraná [2025]**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama. Acesso em: 12 jun. 2025.

IBGE CIDADES. **Brasil [2025]**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama. Acesso em: 12 jun. 2025.

MAIO, Iadya Gama. **Pessoa idosa dependente: políticas públicas de cuidados intermediários ao idoso no Brasil e a atuação do Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016.

MARTINS DE FREITAS, A. A. A. **Direito fundamental social à moradia em Instituições de Longa Permanência para Idosos e a responsabilidade do Estado**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2015. Disponível em: https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-

dissertacoes/6849-adriana-aparecida-alves-martins-de-freitas/file.html. Acesso em: 08 jul. 2025.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019. E-book.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

MORILLA, Jéssica Leitão; MANSO, Maria Elisa Gonzalez. A violência contra a mulher idosa no Brasil e os fatores relacionados ao tema: uma revisão integrativa. **Vitalle - Revista de Ciências da Saúde**. v. 33, n. 2, p. 66–82, 2021. Disponível em: https://periodicos.furg.br/vittalle/article/view/12328. Acesso em: 23 out. 2025.

NAHRA, Clícia Maria Leite. **Os conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares**. In: ROCHA, Carmen Suzana da; VELLEDA, Circe Terezinha Flesch; SILVA, Sebastian Rei Gomes da. Revista Digital da Capacitação de Candidatos a Conselheiro(a) Tutelar. Porto Alegre: Procempa, 2009. p. 06 – 12. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_tutelares/rd_capacitacao_conselheiro_tutelar.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

OLIVEIRA, S. R. M.; BERNARDINO, L. M.; STIPP, L. Políticas públicas e a responsabilidade do estado na efetivação dos direitos da pessoa idosa. In: 1º Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito, 2016, Marília. **Revista de artigos do 1º Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito**, 2016. v. 1. Disponível em: https://revista.univem.edu.br/1simposioconst/article/view/1199/588. Acesso em: 24 out. 2025.

OLIVEIRA, Wagner Ivan Fonseca de; SALVADOR, Pétala Tuani Candido de Oliveira; LIMA, Kenio Costa de. Aspectos determinantes para construção social da pessoa idosa a partir das políticas públicas no Brasil. **Saúde e Sociedade (Online)**, v. 32, p. 1-15, 2023. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/sausoc/2023.v32n2/e210118pt/. Acesso em 29 jun. 2025.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2005. 61p. Disponível em: https://iris.paho.org/handle/10665.2/7685. Acesso em: 13 nov. 2025.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Guia Global das cidades amigas das pessoas idosas**. Tradução Fundação Calouste Gulbenkian. Genebra: OMS, 2007. Título original: Global age-friendly cities: a guide. Disponível em: https://www.paho.org/pt/documents/global-age-friendly-cities-guide. Acesso em: 10 jun. 2025.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Guia dos programas nacionais de cidades e comunidades amigas das pessoas idosas,** 2023. Título original: National programmes for age-friendly cities and communities: a guide. Disponível

em: https://www.paho.org/pt/documentos/guia-dos-programas-nacionais-cidades-e-comunidades-amigas-das-pessoas-idosas. Acesso em: 09 jun. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos direitos Humanos**, 1948. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 02 ago. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Report of the world assembly on aging. Vienna**. Austria, 1982. Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/Resources/VIPEE-English.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Princípios das Nações Unidas para o Idoso**. Viena. Áustria, 1991. Disponível em: https://www.ufrgs.br/bioetica/onuido.htm. Acesso em: 30 abr. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Plano de ação internacional sobre o envelhecimento**. Madrid, Espanha, 2002. Tradução de Arlene Santos. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. Disponível em: https://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/11/idoso1.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. **Cidades e comunidades amigas das pessoas idosas,** 2024a. Disponível em: https://www.paho.org/pt/topicos/cidades-e-comunidades-amigas-das-pessoas-idosas. Acesso em: 12 jun. 2025.

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. **Cidades e comunidades amigas das pessoas idosas,** 2024b. Disponível em: https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2020/09/PLANO-DE-A%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde. **Década do envelhecimento saudável 2020-2030**. Disponível em: https://iris.paho.org/handle/10665.2/52902?locale-attribute=pt. Acesso em: 23 jun. 2025.

PARANÁ (Estado). **Mensagem à Assembleia Legislativa do Paraná**. Governador Carlos Massa Junior, 2021. Disponível em: https://www.planejamento.pr.gov.br/Pagina/Mensagem-Assembleia-Legislativa. Acesso em: 12 jun. 2025.

PEREIRA, William Eufrásio Nunes. Do Estado liberal ao neoliberal. Interface (Natal), Natal - RN, v. 1, n.1, p. 11-24, 2004. Disponível em: https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/10. Acesso em: 03 jun. 2025.

PRIORE, Mary Del. **Uma história da velhice no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2025.

RABELO, Dóris Firmino et al. Racismo e envelhecimento da população negra. **Revista Kairós-Gerontologia**, São Paulo, v. 21, ed. 3, p. 193-215, 2018. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/kairos/article/view/44428. Acesso em: 24 out. 2025.

RAMIDOFF, MÁRIO LUIZ; RAMIDOFF, Henrique Munhoz Bürgel. **Direito da Pessoa Idosa**. 1. ed. Porto: Juruá, 2018. v. 1. 131p.

RAZABONI JUNIOR, Ricardo B.; COSTA, Ilton Garcia da. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais como pilares para boa administração pública. **Revista Paradigma**, v. 32, p. 104-121, 2024. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/3299. Acesso em: 13 jun. 2024.

RIBEIRO, D. J.; SOUTO, I. F. Q.; PINHEIRO, Â. F. S. A inserção do idoso no mercado de trabalho. **FUNORTE Humanidades**, v. 5, p. 82-92, 2016. Disponível em: https://revistahumanidades.com.br/arquivos_up/artigos/a90.pdf. Acesso em: 21 jan. 2025.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos Fundamentais.** São Paulo: Editora Método, 2014.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos sociais são direitos fundamentais** - simples assim. Salvador: Juspodivm Editora, 2021.

ROUSSEAU. J. J. **Do contrato social:** princípios do direito político. Tradução e comentários de J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. 3. ed. rev. da tradução. São Paulo: RT, 2008.

SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Dignidade Humana e os Direitos Sociais dos Idosos no Brasil: Uma Análise a Partir da Constituição de 1988 e do Estatuto do Idoso. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. 7, p. 4319-4351, 2012. Disponível em: https://revistas.unipam.edu.br/index.php/jurisvox/article/view/4235. Acesso em: 11 nov. 2025.

SANTOS, J.; GICO, V. V.; REIS, L. A.; DUARTE, S. F. P.; MARINHO, T. T. A. Construção social da velhice. In: Ana Cristina Viana Campos; Antonio Henrique da Mata Correa; Evelise Moraes Berlez. (Org.). **Direitos do idoso: os novos desafios das políticas públicas**. 1. ed. Ijuí: Unijuí, 2014, p. 61-76.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENADO FEDERAL. **Previdência, de 1923, permitia a aposentadoria aos 50 anos** (2019). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos. Acesso em: 20 out. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Ana Maria Viola de. **Tutela jurídica do idoso: a assistência e a convivência familiar**. 2ª ed. Campinas/SP: Editora Alínea, 2011.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VIEIRA, Priscila et al. **Envelhecimento e desigualdades raciais**. 1. ed. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), 2023. 63 p.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos. **Revista Jurídica**, v. 2, n. 31, p. 121– 148, ago. 2013. Disponível em: https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/593/454. Acesso em: 01 dez. 2025.