

# POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA

*Samyle Regina Matos Oliveira*<sup>1</sup>

*Laerty Morelin Bernardino*<sup>2</sup>

*Luna Stipp*<sup>3</sup>

## RESUMO

Sabe-se que os direitos sociais, econômicos e culturais, enquadrados na segunda dimensão dos direitos humanos, precisam de políticas públicas para serem implementados e estas, por sua vez, necessitam de verba governamental. Tais direitos estão previstos no artigo 6º da Constituição da República de 1988, bem como no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual tem por objetivo tornar juridicamente vinculantes os dispositivos da Declaração Internacional dos Direitos Humanos, determinando a responsabilização internacional dos Estados-parte pela violação de tais direitos enumerados. Nesse sentido, o presente artigo se propõe a analisar o controle judicial das políticas públicas que resguardem os direitos da pessoa idosa, bem como definir qual o papel da sociedade e do Estado no financiamento das referidas políticas. Para tanto, utilizando-se de dados estatísticos e do método de revisão bibliográfica, verificou-se que esse controle, relevante tema do constitucionalismo contemporâneo, tem como escopo a efetiva concretização das políticas e serviços públicos prestados com a finalidade de atender demandas sociais das pessoas idosas.

## PALAVRAS-CHAVE

Direitos sociais; Pessoa idosa; políticas públicas

---

1 Mestranda do Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Bolsista da CAPES. Advogada. Conciliadora da Justiça Federal.

2 Mestrando em Justiça e Exclusão pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Pós-graduação em andamento em Direito do Estado junto às Faculdades Integradas de Ourinhos (FIO) em parceria com o Projuris Estudos Jurídicos. Pesquisador dos Grupos de Pesquisa “Democracia e Direitos Fundamentais” e “A Eficácia dos Direitos Fundamentais no Brasil”. Advogado e Procurador da Câmara Municipal de Quatiguá – PR.

3 Mestranda do Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Advogada.

## INTRODUÇÃO

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem por escopo tornar juridicamente vinculantes os dispositivos da Declaração Internacional dos Direitos Humanos, determinando a responsabilização internacional dos Estados-parte pela violação de tais direitos enumerados (PIDESC, 1966).

Hoje, discutir sobre os direitos sociais torna-se algo ainda mais urgente, considerando que a população de pessoas idosas, público carente em políticas públicas, cresce velozmente no Brasil e no mundo, segundo o manual de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2014, p. 17-18).

Diante desse novo cenário, faz-se necessário refletir sobre a grande dificuldade alegada para a não materialização dos direitos sociais, econômicos e culturais, enquadrados na segunda dimensão dos direitos humanos, qual seja: ausência de verba governamental. Com isso, torna-se inviável a implementação de políticas públicas.

Por outro lado, como resposta a falta da contraprestação positiva e voluntária do Estado em matéria de direitos sociais, verifica-se um aumento das demandas judiciais, o que conseqüentemente representa gasto público que passa a ser obrigatório judicialmente e ocasiona impactos significativos no orçamento da Administração. Ou seja, postergar a garantia dos direitos sociais, torna-se ainda mais dispendioso.

Desse modo, é preciso colocar as seguintes questões: como as políticas públicas podem garantir os direitos sociais? Qual a influência do judiciário nas políticas públicas de pessoas idosas? Qual o papel do Estado e da Sociedade na execução das políticas públicas para idosos?

Sendo assim, a fim de responder tais questionamentos, o trabalho aborda sobre “as políticas públicas e a realização dos direitos sociais”, sobre “controle judicial de políticas públicas para pessoas idosas” e por fim, acerca da “reponsabilidade do Estado e da Sociedade na execução das políticas públicas para idosos”.

Em suma, diante das urgências sociais, não há mais como postergar a implementação de políticas públicas que assegurem o acesso aos direitos sociais para pessoas idosas.

### **1 Políticas públicas e a realização dos direitos sociais**

Entende-se por políticas públicas, os programas governamentais criados para consecução de objetivos determinados, executadas em um interregno de tempo determinado (FIGUEIREDO, 2006, p.166). Essas políticas são instituídas em quais-

quer dos níveis de governo e devem obedecer aos imperativos da Constituição Federal, que está permeada por direitos fundamentais de toda ordem (FIGUEIREDO, 2006, p.166).

Dessa forma, se, antes, a crítica das políticas públicas residia tão somente entre preocupações de sociólogos e, especialmente, de cientistas políticos, nos tempos atuais, as Constituições e a Normativa Internacional ocupam-se não só em enunciar os direitos sociais, mas também em impor metas e desígnios para assegurar a efetividade dos mesmos. Passou-se, então, gradativamente a exigir a imersão dos juristas na aferição da adequação do desenho dos programas de ação governamental às normas jurídicas, em especial, à Constituição (FIGUEIREDO, 2006, p.165-166).

As políticas públicas são necessárias para efetivação dos direitos sociais, como também podem decorrer da ação estatal ou governamental, sendo que quando se pensa na promoção dos direitos das pessoas idosas caracterizada como uma ação de promoção de direitos humanos específicos o fomento será governamental.

O direito social surge a partir de processos de reivindicação gestados no âmbito dos movimentos sociais, na condição de direitos assegurados por força da dignidade de cada pessoa individualmente considerada, embora sempre da pessoa situada num contexto social e intersubjetivo (SARLET, 2007, p. 215).

O direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, dentro outros direitos fundamentais, formam, segundo Queiroz (2006, p.100) “o tripé que sustenta a doutrina de proteção integral adotada pelo Estatuto do Idoso [...]”. A historicidade dos direitos fundamentais revela seu nascimento gradual, em um processo de luta, “*nem todos de uma vez e nem de uma vez por todas*” (BOBBIO, 1992, p.05). Contudo, tais direitos devem ser assegurados pelo Estado e pela sociedade.

Os direitos sociais, por sua vez, constituem uma forma de tutela pessoal e disciplinam situações subjetivas, pessoais ou grupais de caráter concreto. Possibilitam aos indivíduos exigirem do Estado uma prestação ativa para garantir o seu próprio bem-estar. Neste sentido, Paulo Leivas os definem em seu sentido material, como:

[...] direitos a ações positivas fáticas, que, se o indivíduo tivesse condições financeiras e encontrasse no mercado oferta suficiente, poderia obtê-la de particulares; porém na ausência destas condições e, considerando a importância destas prestações, cuja outorga ou não outorga não pode permanecer nas mãos da simples maioria parlamentar, podem ser dirigidas ao Estado por força de disposição constitucional (LEIVAS 2006, p.89).

Assim, fica claro que os direitos sociais possuem como características a generalidade e a publicidade, dependendo para sua eficácia da harmonia dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e da tutela do Estado, já que, como observado no trecho supramencionado, trata-se de um direito que não se encontra a disposição de todos na esfera particular e, portanto, deve ser implementado pelo Estado.

Ingo Sarlet leciona sobre o assunto ao tratar dos direitos de segunda dimensão, informando que:

são uma densificação do princípio da justiça social, sendo que correspondem invariavelmente, a reivindicação das classes menos favorecidas, sobretudo a operária, a título de compensação em decorrência da extrema desigualdade que caracteriza suas relações com a classe empregadora, detentora do maior poderio econômico (SARLET, 2007, p. 57).

Adotando-se princípio da universalidade, todas as pessoas, pelo fato de serem humanas são titulares de direitos e deveres fundamentais. Por sua vez, isso não significa que não possa haver diferenças a serem consideradas, inclusive, em alguns casos, por força do próprio princípio da igualdade material.

Como bem assevera J. J. Gomes Canotilho, a universalidade será alargada ou restringida conforme a postura do legislador constituinte, devendo ser respeitado o núcleo essencial de direitos fundamentais, que é intangível por qualquer discricionariedade, o qual pode ser alargado pela atuação e concretização judicial dos direitos (CANOTILHO, 2013, p.418)

Quando o autor delimita os direitos fundamentais alertando para a existência de um “núcleo essencial”, procura garantir um rol mínimo de direitos que devem ser assegurados e invioláveis, são como “cláusulas pétreas” dos direitos fundamentais.

Para Vidal Serrano, os direitos sociais se integram aos chamados direitos fundamentais, não havendo dúvida que o objetivo de promover a adequada qualidade de vida a todos, colocando o ser humano “a salvo” da necessidade, promove uma “fundamentalização” dos direitos sociais, uma vez que não se pode pensar em exercícios de liberdades, de preservação da dignidade humana, sem que um “mínimo vital” esteja garantido caudatariamente à própria vida em sociedade (NUNES JUNIOR, 2009, p. 65).

A implementação de direitos sociais é imprescindível para a população idosa em razão da longevidade da sua vida ativa, uma vez que, cada vez mais, esperam da sociedade o reconhecimento de seu papel social e os benefícios das políticas

públicas específicas. Dessa forma, a meta prioritária de qualquer sociedade deveria ser a de ampliar cada vez mais o grupo de pessoas idosas que estão saudáveis, ativas e positivas, retardando ao máximo qualquer perda de sua autonomia. Devendo ser ressaltado que custa muito menos preservar a saúde do que cuidar dos doentes (BRASIL, 2014, p.31).

O fato é que a titularidade desses direitos deve ser enfrentada da maneira mais inclusiva e universal possível, mas isso não significa dizer que o judiciário não possa ser acionado individualmente, pois caso isso venha ocorrer, estar-se-ia diante de uma limitação da assim chamada “judicialização” das políticas públicas e dos direitos sociais, restringindo o controle e intervenção judicial às demandas coletivas ou o controle estrito (concentrado e abstrato) de normas que veiculam políticas públicas ou concretizam deveres em matéria social, estratégia entre outros aspectos a serem desenvolvidas logo mais adiante.

Dessa forma, tal situação acaba por confundir a titularidade em si de um direito fundamental, ou seja, a condição da pessoa ser o sujeito de direitos, com eventual restrição do objeto do direito ou mesmo eventual restrição do acesso a alguma prestação por conta de uma condição econômica privilegiada ou outros critérios que aqui não se poderá aprofundar (SARLET, 2007, 216)

Por fim, segundo Pérez Luño (*apud* SARLET, 2007, 217), a titularidade dos direitos sociais não pode ser atribuída exclusivamente a grupos ou entes coletivos, já que a função dos direitos sociais corresponde também a assegurar a cada pessoa individualmente considerada como desenvolvendo sua existência concreta mediante a integração em determinados grupos, mas com os quais pode situar-se em relação de oposição, designadamente quando presente um conflito de interesses.

Observa-se, contudo, que os direitos sociais devem ser implementados através de políticas públicas.

As políticas públicas surgem, então, como um esforço institucional de aperfeiçoamento das vias administrativas no fomento da demanda social e cumprimento dos direitos fundamentais elencados no art.3 da CF. Deste modo, esse instituto surge como uma alternativa para superação das lacunas consolidativas dos comandos políticos constitucionais.

Há certa dificuldade na sua conceituação que decorre da possibilidade de encarar seu objeto por diversos olhares, isso porque as políticas públicas “congregam uma inegável multidisciplinidade e uma inevitável confluência de interesses divergentes, fazendo com que sofram um constante movimento em função das contexturas políticas, econômicas e sociais” (LIMA, 2013, p.367).

Todavia, uma perspectiva meramente conceitual possibilita sua definição

como sendo “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p.241)

Observa-se, portanto que para a execução das políticas públicas é necessário a conjugação de esforços de diversos setores sociais inclusive os que são atingidos diretamente pela atuação administrativa para assim aumentar a sua abrangência e eficácia. Entretanto, nada impede e hoje cada vez se observa com maior frequência o controle judicial de políticas públicas “atuando tanto nas fases de elaboração como de execução de políticas públicas do Governo” (CAMBI e ILKIU, 2014, p.142). Com efeito, tal fenômeno acarreta a judicialização da política e o protagonismo judiciário.

## 2 Controle judicial de políticas públicas para pessoas idosas

Partindo-se da premissa que os direitos sociais, econômicos e culturais, mormente caracterizados como direitos de 2ª geração de direitos humanos, necessitam de recursos públicos para serem implementados, inevitavelmente, diante da escassez alegada pelo Poder Público, o Poder Judiciário é chamado a intervir para atuar como garantidor dos direitos previstos na Constituição bem como nos Tratados Internacionais do qual o Brasil é signatário.

A esse respeito, é importante salientar que a simples alegação da escassez de recursos não pode ser admitida para eximir o Estado de seu dever de implementar as políticas públicas voltadas à concretização de tais direitos sociais, especialmente aquelas voltadas às pessoas idosas.

Tal assertiva mostra-se razoável quanto contextualizado com a noção de mínimo vital, assim entendido como o dever do Estado em garantir a todos um *standart* social mínimo incondicional, assegurando ao ser humano condições mínimas para a preservação da vida e para a sua integração na sociedade (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 70).

Diante dessa situação, não há que se falar em discricionariedade do governante quando da necessidade de concretização dos direitos fundamentais, em razão da sua estreita ligação com a dignidade da pessoa humana.

Nessa vereda, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, em acórdão de relatoria do Ministro Humberto Martins manifestou-se no sentido de que a escassez de recursos não pode ser invocada pelo governante quando esta resulta das escolhas que o próprio governante faz, não podendo tal escassez ser oponente à realização do mínimo existencial.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> STJ, Resp. 1.185.474/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, j. 20.04.2010, DJe 29.04.2010.

Com isso, resta de sobejo comprovado a necessidade de interpretar o direito dos idosos de acordo com o princípio do seu melhor interesse, especialmente em questões relativas à sua saúde, não satisfazendo a mera concessão desse direito fundamental de maneira prioritária em relação aos seus outros direitos, mas também de lhe conferir prioridade no acesso à saúde em face de direitos concorrentes da mesma estirpe de pessoas de outras faixas etárias, e nesse caso o Poder Executivo tem o poder de implementar políticas públicas desse jaez. (BARLETTA, 2014, p. 130)

Nessa vereda, diante do enfrentamento pelo Poder Judiciário da correção e implementação de Políticas Públicas, é de bom alvitre que se faça a devida distinção entre os conceitos de judicialização e ativismo judicial, utilizando para tanto a definição de Luís Roberto Barroso, vejamos:

A judicialização, como demonstrado acima, é um fato, uma circunstância do desenho institucional brasileiro. Já o ativismo é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. [...] A principal diferença metodológica entre as duas posições está em que, em princípio, o ativismo judicial legitimamente exercido procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, inclusive e especialmente construindo regras específicas de conduta a partir de enunciados vagos (princípios, conceitos jurídicos indeterminados) (BARROSO, 2010, p.09).

Assim, é estreme de dúvida a abordagem do presente capítulo como verdadeira judicialização de políticas públicas, uma vez que temos os diplomas legais necessários para a devida efetivação dos direitos fundamentais sociais da pessoa idosa, desde a Constituição Federal até a elaboração do Estatuto do Idoso.

Em consequência, cabe ressaltar que a efetivação dos direitos fundamentais de pessoas idosas ganha especial relevo a partir da leitura do art. 5º, §1º, da Constituição Federal de 1988, uma vez que o Poder Judiciário deve promover a aplicabilidade plena e imediata de tais direitos.

Com isso, tendo em vista que tais direitos estão diretamente relacionados ao supracitado mínimo vital do ser humano, bem como se enquadrando como fundamentais, cumpre ao Poder Judiciário promover sua necessária efetivação, mormente quando os Poderes Executivo ou Legislativo se omitem de efetivá-los e regulamentá-los, respectivamente. A esse respeito, segue importante definição de juridicidade de políticas públicas:

A ideia de juridicidade de políticas públicas, por sua vez, parte do pressuposto de que a legitimidade de Estado passa a fun-

dar-se não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas. (DIAS, 2008, p. 474)

Particularmente, em relação à proteção à saúde da pessoa idosa, esta deve ser encarada sob 2 (dois) *status*: um no plano coletivo que remete a necessidade de ações preventivas em prol do bem maior e interesse público, outro no plano individual, onde ocorre a alteração no estado de saúde do cidadão pelo qual o Poder Público e o Judiciário podem ser chamados a intervirem para atuarem como garantidores dos direitos presentes na Constituição.

Assim, o direito a saúde no plano coletivo, ao mesmo tempo em que tutela o convívio social ao garantir condições dignas de existência entre os cidadãos, preserva o princípio ao não retrocesso já que, uma população saudável é capaz de se desenvolver mais efetivamente tendo em vista a possibilidade de disseminação de informações e anacronismos de doenças adquiridas por mera ignorância, não sendo este fato diferente na população idosa.

Já na perspectiva do plano individual, o direito a saúde está relacionado com os princípios da dignidade da pessoa humana e do direito à vida, uma vez que, o cidadão deve exigir prestações positivas e negativas visando garantir a qualidade de vida prevista constitucionalmente.

Outrossim, é preciso lembrar que o Estatuto do Idoso prevê em seu artigo 15, §1º, que a prevenção e a manutenção da saúde do idoso serão efetivadas por intermédio de cadastramento da população idosa no território nacional (inciso I), atendimento geriátrico e gerontológico em ambulatórios (inciso II), unidades geriátricas de referência, com pessoal especializado nas áreas de geriatria e gerontologia social (inciso III), atendimento domiciliar, incluindo a internação para aqueles idosos que necessitem (inciso IV) e reabilitação orientada pela geriatria e gerontologia, para redução das sequelas decorrentes do agravo da saúde (inciso V).

Na sequência, o §2º do supracitado art. 15 do Estatuto do Idoso deixa consignado o dever do Poder Público em fornecer, gratuitamente, medicamentos, especialmente os de uso continuado, assim como próteses, órteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação e reabilitação.

Nessa vereda, é deveras importante o reconhecimento do Ministério Público como parte legítima para propor Ação Civil Pública para tutelar direito individual da saúde do idoso, dada a sua natureza indisponível.

Assim, como já fora ressaltado, inevitavelmente a efetivação de tais direitos sociais acaba sendo esbarrada nas supostas limitações orçamentárias do Poder Público, como é o caso de gastos com medicamentos de altos custos, tornando neces-

sária a intervenção estatal e da sociedade como forma de valer o comando constitucional consignado no artigo 230, este que impõe à família, à sociedade e ao Poder Público o dever de amparar as pessoas idosas (BOTELHO; CAMARGO, 2012, p.273).

Deste modo, quando a prestação por parte do Setor Público é destinada a garantia do mínimo existencial, deve-se analisar a disponibilidade financeira e capacidade jurídica de quem deve assegurá-la. A essa restrição encontram-se as condições que compõe a chamada “reserva do possível”, pela qual se constatou que para alcançar a efetividade de tal conceito, deveria ser observada as limitações orçamentárias do Estado, uma vez que esta retrata a saúde econômica e financeira da Administração.

Nesse contexto, importante salientar que uma nação que atravessa crise financeira tende a reduzir a efetividade dos direitos sociais, pois apesar de estes estarem normativamente previstos, são limitados. Assim, “pouco adiantará, do ponto de vista prático, a previsão normativa ou a refinada técnica hermenêutica se absolutamente não houver dinheiro para custear a despesa gerada por determinado direito subjetivo” (BARCELLOS *apud* GONÇALVES, 2013, p. 305).

Surge, portanto, a necessidade de promover as chamadas “escolhas trágicas”, assim sendo denominadas em razão da decisão de investimento em “determinada área”. Ao mesmo tempo, isso significa deixar de atender a outras necessidades, ainda que a opção de abandonar um campo específico não tenha sido consciente (BARCELLOS *apud* GONÇALVES, 2013, p. 306).

Logo, torna-se imprescindível a análise de cada caso em particular com o devido ponderamento dos princípios e valores a luz da necessidade primordial que se impõe. Ressalta-se ainda que, além da Administração ou o órgão acionado no caso concreto terem que se definir sob o quanto será investido, é necessário também escolher aonde será investido, praticando as então chamadas “escolhas trágicas”, conforme ajustes principiológicos.

Nesse sentido, é pertinente o escólio da lavra de Daniel Sarmento:

Além disso, a ponderação deve sempre se orientar no sentido da proteção e promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, que condensa e sintetiza os valores fundamentais que esteiam a ordem constitucional vigente (SARMENTO, 2002, p. 105).

Por fim, é preciso lembrar que é crescente no Brasil o número de demandas judiciais que pleiteiam acesso a produtos para a saúde, medicamentos, tratamentos, cirurgias, leitos de UTI, dentre outras prestações positivas que deveriam ser oferecidas *a priori* pelo Estado, retratando assim, um avanço da população brasileira no que

tange ao exercício da cidadania.

Como bem observa Dirceu Pereira Siqueira:

Neste cenário é de suma importância a atuação do Poder Judiciário, vez que a ele incumbe à função de concretizar o texto constitucional, sempre que estiver sendo violado, ou mesmo na iminência de violação. Portanto, deverá o magistrado, enquanto representante do Poder Judiciário, atuar com responsabilidade na concretização do texto constitucional, especialmente no que pertine aos direitos fundamentais, e nesta seara, o direito fundamental a saúde (SIQUEIRA, 2013, p. 174).

Especificamente quanto aos idosos verifica-se que, segundo dados de 2012, mais mulheres (51.902) do que homens (34.517) usaram os serviços públicos por lesões e traumas provocados por violências e acidentes. Nas internações femininas, o fator mais importante foram as quedas, cujos percentuais foram maiores em todos os grupos de idade, quando comparados aos homens: nos de 60 a 69 anos os percentuais quase se assemelham (50,6% contra 49,4%) e a partir daí se distanciam: de 70 a 79 anos (56,0% contra 44,0%) e de 80 anos ou mais (63,4% contra 36,6%) (BRASIL, 2014, p. 57).

Por consequência, o aumento das demandas judiciais pressupõe a realização de prestações por parte do Estado, o que para este representa gasto público e ocasiona impactos significativos no orçamento da Administração.

Deste modo, para que seja preservado investimentos futuros por parte do governo em políticas públicas ou melhorias neste específico setor, o Judiciário deve balizar suas decisões estabelecendo parâmetros para que estas sejam além de justas, executáveis imediatamente.

Além disso, não há que se perder de vista o papel que a sociedade como um todo deve exercer na efetivação desse direito, devendo sempre observar que o juiz ou tribunal que decida qualquer caso, ainda que mediante a necessária transgressão de algum texto normativo, não o faz louvando-se em seus valores ou como se fora legislador. Seus pensamentos são livres apenas no quadro e no espaço da totalidade que o direito positivo compõe.

Ademais, ao longo dos anos, passou-se a exigir, gradativamente, a imersão dos juristas na aferição da adequação do desenho dos programas de ação governamental às normas jurídicas, em especial, à Constituição. Mas não se deve esquecer que a atuação do Judiciário está intrinsecamente ligada à responsabilidade do Estado e da sociedade frente às novas urgências em matéria de direitos sociais.

### 3 Responsabilidade do Estado e da Sociedade na Execução das políticas públicas para idosos

Sabe-se que o Estado deve atuar como protetor e implementador de políticas públicas efetivando as normas programáticas de maneira substancial como prescrito na nossa Constituição no artigo 196<sup>5</sup>. Nesse contexto, o controle das políticas públicas é indispensável para a concretização dos direitos fundamentais sociais, uma vez que tal efetivação depende de prestações positivas do Estado. (SANTOS, 2006, p.76-77).

Segundo Flávia Piovesan (2004), diante dos os graves riscos do processo de dismantelamento das políticas públicas estatais na esfera social, é preciso reforçar a responsabilidade do Estado na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à inclusão social, bem como no reconhecimento da pobreza como violação de direitos humanos.

Cumprе ressaltar, sob essa perspectiva, que a “efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais não é apenas uma obrigação moral dos Estados, mas uma obrigação jurídica” (PIOVESAN, 2004). Tais direitos estão fundamentos nos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, em especial o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Nos termos do referido Pacto, esses direitos apresentam realização progressiva, estando condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas medidas, até o máximo de seus recursos disponíveis (PIOVESAN, 2004).

Como ensina David Trubek: “Os direitos sociais, enquanto *social welfare rights*, implicam a visão de que o governo tem a obrigação de garantir adequadamente tais condições para todos os indivíduos” (TRUBEK, 1984, 207).

Porém, hoje, tanto no sistema global quanto no sistema regional, os mecanismos de fiscalização da responsabilidade estatal são deficientes. Em âmbito global, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apenas contempla o mecanismo dos relatórios a serem encaminhados pelos Estados, como forma de monitoramento dos direitos que enuncia (PIOVESAN, 2004). No entanto, esses relatórios podem não retratar de forma fidedigna a realidade dos Estados-membro.

O âmbito regional interamericano prevê um sistema de petições à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para a denúncia de violação do direito à

---

<sup>5</sup> Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

educação e dos direitos sindicais, dispostos no Protocolo de San Salvador. Considerando as urgências sócias, Flávia Piovesan (2004) acredita que além de instituir a sistemática de petição no âmbito global, mediante a adoção de Protocolo Facultativo, é também essencial otimizar o uso desse mecanismo regional, qual seja, o direito de petição, para a proteção de direitos à educação e direitos sindicais.

Nesse cenário, urge a necessidade de consolidar e fortalecer o processo de afirmação dos direitos humanos, sob essa perspectiva integral, indivisível e interdependente (PIOVESAN, 2004). Por essa razão, é fundamental criar políticas específicas para a tutela de grupos socialmente vulneráveis e promover a efetiva proteção dos direitos humanos. Sendo assim, a criação de políticas públicas para a população idosa deve ser considerada uma obrigação do Estado.

Investir numa sociedade para todas as faixas etárias é pautá-la na existência de privilégios para todas as idades, mas que a partir do respeito às pessoas idosas, beneficie todas as gerações. Sendo assim, faz-se necessário investimentos que focalizem cada idade.

Desse modo, as orientações prioritárias “de uma sociedade para todas as idades” devem levar à realização de ações concretas

[...] de tal forma que o êxito de tal estratégia possa ser medido pela melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas e pela sustentabilidade dos diversos sistemas que busquem o seu bem-estar. Assim, em qualquer política de prevenção e atenção à violência contra as pessoas idosas, atualmente, precisamos considerar as diferentes formas de configuração do problema (BRASIL, 2014, p.69).

O investimento em políticas públicas que redefinam, de forma positiva, o lugar da população idosa na sociedade e privilegiem o cuidado, a proteção e sua subjetividade, tanto em suas famílias como nas instituições, tanto nos espaços públicos como no âmbito privado, é fundamental. Investir nas pessoas idosas é acreditar que elas podem contribuir na vida social, que elas são úteis e que elas têm um potencial incalculável de expandir seus próprios limites. (BRASIL, 2014, p.69).

Contudo, os intérpretes por excelência da dimensão positiva dos direitos fundamentais são o legislativo e o executivo. Sendo que a alocação de recursos escassos faz-se primeiramente com o orçamento, com políticas públicas (AMARAL, 2001, p. 205-206).

Não há critério único que possa ser empregado para todas as decisões a serem tomadas. Há, sim, um leque de critérios e considerações que podem ser utilizados e combinados entre si. Essa característica dá à decisão teor nitidamente discricionário e político,

devendo ser sindicável enquanto decisão política. O controle político se dá pelo voto popular e pela atuação da sociedade civil organizada (AMARAL, 2001, p.205-206).

Desse modo, considerando que os direitos sociais, econômicos e culturais precisam de políticas públicas e estas precisam de dinheiro para serem implementadas, é importante entender a estrutura financeira prevista na Constituição Federal, bem como a forma como a sociedade financia o estado para implementação de políticas públicas.

Segundo Scaff (2009, p. 95), para alcançar os objetivos assentados na Constituição deve ser montado um sistema Orçamentário composto de um Plano Plurianual (PPA), do qual deve decorrer uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de onde surge a Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, o conteúdo de cada uma dessas normas deve se encaixar nas demais, com uma compatibilidade não apenas formal, mas também material.

A lógica orçamentária que permeia essa estrutura é que para atuar o Estado precisa do pagamento de tributos e como a sociedade paga os impostos, é responsável por gerar, direta ou indiretamente, receitas derivadas e originárias<sup>6</sup>. Desse modo, não há como negar o seu papel na formulação de políticas públicas, pois o dinheiro é gerado pela sociedade e repassado para o Estado.

Entretanto, o legislador tem certa discricionariedade para usar os recursos oriundos dos impostos, preocupando-se em atender a finalidade da lei somente daqueles provenientes das contribuições sociais.

Diante desse cenário, grande problema alegado pelo Estado, a partir do relatório do Tribunal de Contas, é que muito embora haja uma grande arrecadação de tributos, há também uma dívida pública imensa. Paga-se muito e não há quitação do valor. Porém, a verdade é que se não houvesse tantos desvios públicos na destinação da arrecadação de impostos vinculados e de contribuições, seria possível a implementação de políticas públicas e conseqüentemente, dos direitos sociais, econômicos e culturais.

---

<sup>6</sup> **Receita Ordinária** Receita arrecadada sem vinculação específica, inclusive transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios, à disposição do Tesouro para a execução do orçamento, conforme alocação das despesas. Rendimentos que os governos auferem, utilizando os seus próprios recursos patrimoniais industriais e outros, não entendidos como tributos. As receitas originárias correspondem às rendas, como os foros, laudêmios, aluguéis, dividendos, participações (se patrimoniais) e em tarifas (quando se tratar de rendas industriais).

**Receitas Derivadas** Procedem do setor privado da economia, isto é, de famílias, empresas e do resto do mundo; são devidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, que desenvolvam atividades econômicas, exceto as que desfrutem de imunidade ou isenção, e correspondem aos tributos. De um lado, como sujeito ativo da relação jurídica estará o fisco; de outro, como sujeito passivo, o contribuinte (pessoa física ou jurídica, pertencente ao setor privado).

### 3.1. Sociedade: diagnósticos do Brasil

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, proteja 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 pouco avaliando a sua efetividade. Assim, o papel dos governos municipais não pode ser apenas de —apagar fogo quando surgem ações emergenciais, mas prevenir agravos e dependências (BRASIL, 2014, p. 72).

Nessa vereda, convém ressaltar a importância de tal mapeamento no âmbito municipal, uma vez que a Constituição Federal, assim como a própria Lei nº 8.080/90 – que estruturou o SUS e fixou suas atribuições – orientam-se pelas noções de subsidiariedade e de municipalização, uma vez que os Estados e União Federal somente devem executar diretamente políticas públicas de saúde de modo supletivo, suprindo eventuais ausências dos Municípios (BARROSO, 2007).

Contar com a pessoa idosa: “nada sobre nós sem nós” significa que as pessoas idosas, por meio de seus grupos representativos devem fomentar o protagonismo exigindo estarem presentes nas várias instâncias da sociedade. Elas próprias devem ser capazes de defender seus interesses.

Contudo, também é estratégico que os poderes públicos federal e locais, ouvindo os movimentos sociais que defendem esse grupo etário, incluam as pessoas idosas nos processos de organização e transformação social, bem como que as organizações defensoras da população idosa não se contentem em reclamar sobre a violação de seus direitos, mas atuem a favor de todas as gerações (BRASIL, 2014,p.74).

Apoiar as famílias que abrigam pessoas idosas em sua casa é imprescindível, pois muitas vezes a casa precisa ter uma estrutura específica e geralmente, a família não tem condições financeiras para fazer as adequações. Esse apoio deve ser não apenas emocional, mas também financeiro por parte das instituições públicas.

Além disso, é necessário mudar o comportamento da sociedade e modo de encarar a velhice. Assim como é preciso dar uma atenção especial aos cuidadores. Por esses motivos, os setores de saúde e de assistência social estão devendo às famílias uma ação muito mais efetiva e eficaz: elaboração de meios que ajudem o cuidador ou, quase sempre, a cuidadora. Geralmente, ele ou ela têm de deixar o trabalho para

assistir a pessoa idosa (BRASIL, 2014, p.76).

Criar espaços sociais seguros e amigáveis fora de casa significa incentivar o 1) investimento em calçadas seguras e sem buracos para a população idosa ir e vir com segurança; iluminação nas ruas que a ajude a se orientar; praças e jardins onde possa passear, se divertir e descansar; equipamentos públicos para exercícios físicos que sejam compatíveis 2) Investimento na adaptação dos prédios com rampas e corrimãos que tornem a locomoção segura 3) Investimento na troca da velocidade pela segurança: tempo mais demorado dos semáforos para os pedestres; locais sinalizados para travessia, exigência que precisa ser devidamente obedecida 4) Investimento em transportes públicos que sejam mais seguros: com escadas mais baixas para que a pessoa idosa suba sem dificuldade; direção adequada; formação de motoristas e cobradores para que sejam parceiros e não agressores das pessoas idosas 5) Por fim, o setor de construção civil precisa ser incluído nessa política de forma definitiva, sabendo-se que os lares brasileiros cada vez mais abrigarão pessoas idosas (BRASIL, 2014, p.77).

Nessa toada, de acordo com o Manual de Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa, elaborada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, é inconteste a necessidade de substanciosos investimentos na área.

Embora o número de idosos que hoje necessitam de cuidados especiais seja relativamente pequeno em comparação com o número total da população brasileira acima de 60 anos, os custos sociais das famílias e dos serviços de saúde para uma pessoa idosa doente e dependente são muito elevados.

Sabe-se também que os equipamentos hospitalares e ambulatoriais não estão devidamente preparados para atendê-los, o que sinaliza a necessidade de uma política bem delineada e intersetorial de inserção social, de atividade física e até laboral, de lazer e de participação social.

Cumpra salientar que o grupo de pessoas idosas é o que mais cresce no país. Concomitante a esse crescimento é preciso aperfeiçoar o ambiente de segurança que vem com a aposentadoria e vários outros tipos de benefício social que funcionam no Brasil por meio de políticas sociais inclusivas — visando a uma velhice saudável, ativa e positiva, e cuidar daquelas pessoas que têm dependências, perderam sua autonomia e estão em situação de pobreza ou de adoecimento (BRASIL, 2014, p.81).

De modo que também não se deve perder de vista as causas apontadas pela Organização Mundial de Saúde que define a violência contra a pessoa idosa como ações ou omissões cometidas uma vez ou muitas vezes, prejudicando a integridade física e emocional da pessoa idosa, impedindo o desempenho de seu papel social (BRASIL, 2014, p.38).

No mesmo sentido o Estatuto do Idoso declara que a violência contra o idoso é qualquer ação ou omissão praticada em local público ou privado que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico ou psicológico (Estatuto do Idoso, cap.IV, art.19, §1).

A OMS, quando analisa o impacto da violência sobre a vida e o adoecimento das pessoas, em geral, também utiliza outro conceito operacional, qual seja, o de causas externas, cuja definição está incorporada nos capítulos 19 e 20 da Classificação Internacional de Doenças (CID) tratado na sequência. Nessa vereda, por causas externas, entende-se agressões físicas, psicológicas, acidentes e maus-tratos que provocam adoecimento ou levam à morte de uma pessoa (BRASIL, 2014, p. 39).

A natureza da violência contra a pessoa idosa pode se manifestar de várias formas, sejam elas através de abusos físicos, psicológico, sexual, abandono, negligência, abusos financeiros e autonegligência. Todos esses tipos de ação ou omissão podem provocar lesões graves físicas, emocionais e morte (BRASIL, 2014, p. 39).

Os abusos físicos constituem a forma de violência mais visível e costumam acontecer por meio de empurrões, beliscões, tapas, ou por outros meios mais letais como agressões, objetos caseiros, armas brancas e armas de fogo. Geralmente acontece própria casa do idoso ou na casa da sua família (BRASIL, 2014, p. 39).

O abuso psicológico corresponde a todas as formas de menosprezo, de desprezo e de preconceito e discriminação que trazem como consequência tristeza, isolamento, solidão, sofrimento mental e, frequentemente, depressão (BRASIL, 2014, p. 40).

Mas isso não é tudo, uma vez que idosos também sofrem com abusos sexuais e o próprio abandono, ressaltando a generalidade de tipos de violência de que são vítimas. A negligência, várias formas de menosprezo e de abandono de pessoas idosas, pode ocorrer tanto por parte da família como nos serviços públicos. Por exemplo, na área da saúde, o desleixo e a inoperância dos órgãos de vigilância sanitária em relação aos abrigos e clínicas (BRASIL, 2014, p. 41).

Os abusos financeiros costumam ser cometidos por familiares em tentativas de forçar procurações para tutelar a pessoa idosa, para retirar seu acesso aos bens patrimoniais e para vender seus bens e imóveis sem o seu consentimento. Dessa forma, os idosos são vítimas ainda de estelionatários e de várias modalidades de abusos financeiros cometidos por criminosos que tripudiam sobre sua vulnerabilidade física e mental, impingindo-lhes créditos consignados (com o conluio de parentes) ou são vítimas de roubos e furtos nas agências bancárias, nos caixas eletrônicas, nas lojas, nas ruas, nas travessias ou nos transportes (BRASIL, 2014, p. 42).

Minayo (2005 *apud* Brasil, 2014, p.11) entende que a violência é uma noção referente aos processos e às relações sociais interpessoais, de grupos, de classes, de gênero, ou objetivadas em instituições, quando empregam diferentes formas de

aniquilamento de outrem, ou de sua coação direta ou indireta, causando-lhes danos físicos, mentais e morais.

Quanto à tipologia da violência, os dados revelam que 32,53% das denúncias referem-se à violência psicológica, 27,17% à negligência e 17% às violências física e financeira, cada. Nota-se também que houve um aumento dos casos de negligência e violência física em relação à pesquisa anterior, quando estes correspondiam a 24,97% e 14,71% dos casos, respectivamente<sup>1</sup>. Abuso financeiro e econômico – consiste na exploração imprópria ou ilegal dos idosos ou ao uso não consentido por eles de seus recursos financeiros e patrimoniais (BRASIL, 2014, p.9)

De acordo com os dados da GVI/Pesquisa Violência contra o idoso, a idade das pessoas idosas vítimas de crimes, concentrava-se na faixa de 60 a 69 anos, com 43,49%, e as mulheres representavam 60,63% das vítimas. A pesquisa indicou, ainda, que quase 38% das vítimas se encontram com idade entre 60 e 69 anos e as mulheres representam cerca de 64%. A variação apresentada é mínima e demonstra que as políticas públicas de enfrentamento desenvolvidas ao longo desses anos foram insuficientes para alterar esse quadro (BRASIL, 2014, p.21).

Por fim, a sociedade, com os meios e dados disponibilizados pelos diversos setores que estudam a população de idoso, pode auxiliar a diagnosticar e desenvolver medidas que minimizem e auxiliem o Estado na efetivação das garantias legais reinserindo esta classe no seio social, buscando concretizar a verdadeira cidadania para essa faixa etária da população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado permite inferir que os direitos sociais previstos constitucionalmente são efetivados dentre outras formas através das ações estatais, governamentais e por intermédio das parcerias e fomentos sociais visíveis, por exemplo, nas políticas públicas específicas como ocorre na promoção aos direitos das pessoas idosas caracterizadas como ações de promoção governamental.

Com efeito, a implementação desses direitos sociais é imprescindível para a população idosa retratando o reconhecimento de seu papel social. Além disso, é através das políticas públicas específicas que é possível proporcionar benefícios a saúde física e emocional dessa classe em ascensão. Conseqüentemente, preserva-se a saúde, ampliando cada vez mais o grupo de pessoas idosas que estão saudáveis, ativas e positivas, retardando ao máximo a perda de sua autonomia.

As políticas públicas surgem, então, como um esforço institucional

de aperfeiçoamento das vias administrativas no fomento da demanda social e cumprimento dos direitos fundamentais elencados no art. 3º da Constituição Federal de 1988.

Deste modo, as políticas públicas surgem como uma alternativa para superação das lacunas consolidativas dos comandos políticos constitucionais, bem como para viabilizar os direitos consagrados no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual tem por objetivo tornar juridicamente vinculantes os dispositivos da Declaração Internacional dos Direitos Humanos, determinando a responsabilização internacional dos Estados-parte pela violação de tais direitos enumerados.

Contudo, muito embora a lógica orçamentária que permeia a estrutura governamental sustente-se nos impostos pagos pelos contribuintes, o fato de o legislador ter a discricionariedade para usar os recursos oriundos dos impostos, gera graves problemas, dentre os quais o desvio da verba que deveria ser direcionada para atender as demandas sociais.

Por essa razão, é fundamental melhorar os mecanismos de fiscalização da responsabilidade estatal tanto no sistema global quanto no sistema regional, de modo que os relatórios direcionados ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais possam retratar a realidade de forma fidedigna, sem nenhum tipo de manipulação.

---

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *A pessoa idosa e seu direito prioritário à saúde: apontamentos a partir do princípio do melhor interesse do idoso*. R. Dir. sanit., **São Paulo v.15 n.1, p. 119-136, mar./jun.2014**.

BARROSO, Luís Roberto. *Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial*. Disponível em < [http://www.ufjf.br/siddharta\\_legale/files/2014/07/Barroso-A-Falta-de-Efetividade-%C3%A0-Judicializa%C3%A7%C3%A3o-Excessiva.pdf](http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Barroso-A-Falta-de-Efetividade-%C3%A0-Judicializa%C3%A7%C3%A3o-Excessiva.pdf) > Acesso em 18 de jul de 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Brasil: manual de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa. É possível prevenir. É necessário superar*. Texto de Maria Cecília de Souza Minayo. — Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2014.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTELHO, Marcos César, CAMARGO; Elimei Paleari do Amaral; CAMARGO, elenrose Paleari do Amaral. Proteção à Saúde da Pessoa Idosa. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; AMARAL, Sergio Tibiriça (Orgs.). *Direitos Humanos: um olhar sob o viés da inclusão social*. 1ª ed. Birigu: Boreal Editora, 2012.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Rumo ao direito administrativo da cidadania e da inclusão social. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). *Cidadania e inclusão social: Estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Souza Agustín*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 465-479.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. *Direitos Sociais: cidadania, política e justiça. Controle jurisdicional das políticas públicas, possibilidades e limites*. Rio de Janeiro: Sinergia, 2013

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teorias dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. *Administração Pública Dialógica*. Curitiba: Editora Juruá. 2013.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A Cidadania Social na Constituição de 1988 – Estratégias de positividade e exigibilidade judicial dos Direitos Sociais* – São Paulo: Editora Verbatim, 2009

PIOVESAN, Flavia. *Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos*. Sur, Rev. int. direitos human., São Paulo, v. 1, n. 1, p. 20-47, 2004. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452004000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452004000100003&lng=en&nrm=iso)>. access on 06 Nov. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452004000100003>.

QUEIROZ, Clodoaldo de Oliveira. *Os direitos fundamentais dos idosos*. Revista de Direito Privado. São Paulo. v. 7, n. 25, jan/mar. 2006.

SANTOS, Marília Lourido dos. *Interpretação constitucional no controle judicial das políticas públicas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p.76-77.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. *A Ponderação de interesses da Constituição Federal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 105.

SCAFF, Fernando Facury. Financiamento público para as políticas públicas dos direitos humanos. In: Eduardo C. B. Bittar. (Org.). *Direitos Humanos no Século XXI*. São Paulo: Forense, 2009, v. 1, p. 330-352.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. *A Inefetividade do direito fundamental à saúde, como fator determinante para a aplicação dos instrumentos de tutela jurisdicional coletiva*. **Revista Argumenta**, Jacarezinho - PR, n. 10, p. 169-181, Fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/132/132>>. Acesso em: 19Jul. 2015.

TRUBEK, David. *Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights Law and Human Needs Programs*. In: T. Meron (ed.). *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*. Oxford, Claredon Press, 1984