

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO IDOSO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

PUBLIC POLICY AS ELDERLY PERSON AIMED AT DIGNITY OF PROMOTION INSTRUMENT

Recebido em:	20/10/2018
Aprovado em:	03/01/2019

Matheus Ribeiro de Oliveira Wolowski¹

SUMÁRIO: *Introdução. 2. A dignidade da pessoa humana e sua tutela. 2.1. A dignidade da pessoa humana como finalidade do ordenamento jurídico brasileiro. 3. Políticas públicas como instrumentos para promoção da dignidade humana. 4. O envelhecimento no Brasil, seguridade social e os objetivos de desenvolvimento sustentável. 5. Conclusões. Referências.*

RESUMO: O presente artigo apresenta uma abordagem sobre a consolidação da dignidade da pessoa humana como valor máximo reconhecido nos ordenamentos internacionais e nacionais, destacando os instrumentos utilizados pelo Estado Brasileiro para se promover a dignidade da pessoa humana idosa, haja vista sua vulnerabilidade, a fim de lhe propiciar condições mínimas para uma vida digna. Busca-se ainda, trazer reflexões sobre o conceito de dignidade e de políticas públicas, vislumbrando os resultados alcançados pelo Brasil nas políticas públicas voltadas aos idosos, ante ao contexto vivenciado em outros países. A pesquisa é teórica, e o método utilizado é o indutivo, uma vez que se observa determinados conceitos sobre a temática abordada e, ao final extraem-se conclusões gerais acerca do assunto.

PALAVRAS-CHAVES: Idoso. Política Pública. Dignidade da Pessoa Humana.

ABSTRACT: This article presents an approach to the consolidation of human dignity as the highest value recognized in international and national legal systems, highlighting the instruments used by the Brazilian Government to promote the dignity of the elderly human person, given their vulnerability, to you provide minimum conditions for a dignified life. The aim is to also bring reflections on the concept of dignity and public policy, seeing the results achieved by Brazil in the public policies for the elderly, compared to the experienced context in other countries. The research is theoretical, and the method used is the inductive, since it observes certain concepts on the theme addressed and ultimately draw up general conclusions on the subject.

KEYWORDS: Old man. Public policy. Dignity of human person.

¹Mestre em Ciências Jurídicas, pelo Centro Universitário Cesumar; Graduado em Direito e Teologia pelo Centro Universitário Cesumar. Advogado e Professor Universitário. Endereço Eletrônico: matheuswolowski@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Deve-se ter uma preocupação com o futuro da humanidade, e o bom futuro certamente é aquele que se envelhece com qualidade de vida e prazer por ter contribuído na construção de uma sociedade cada vez melhor.

Neste sentido, o presente trabalho busca trazer uma reflexão acerca da necessidade de se utilizar as políticas públicas como instrumentos para promoção e tutela da dignidade da pessoa humana, sobretudo da população idosa, que passou a ser uma preocupação não só do Brasil, mas de todas as Nações que confeccionaram no ano de 2015, um documento com diversos objetivos, incluindo a proteção à pessoa idosa.

O trabalho se justifica pela necessidade de se garantir proteção a um dos grupos sociais mais vulneráveis e frágeis da sociedade, uma vez que diversas circunstâncias impedem a pessoa idosa de manter o ritmo de labor necessário para o seu sustento e consequente manutenção de condições para se alcançar condições dignas de vivência. Assim, se faz necessária a intervenção estatal e dos particulares (na manutenção do sistema) de modo que se proporcione ao ser humano, condições de viver dignamente em seus últimos anos de vida.

Utiliza-se o método indutivo, a fim de se traçar conceitos e extrair conclusões com base na legislação vigente e no entendimento da doutrina brasileira e estrangeira, perfazendo-se uma abordagem de breves aspectos históricos acerca da dignidade da pessoa humana e sobre o conceito de políticas públicas, observando dados fornecidos pelo Ministério da Previdência Social, Organização das Nações Unidas e Organização Internacional do Trabalho.

Busca-se extrair conclusões gerais acerca do tema, avaliando as políticas públicas brasileiras de proteção ao idoso, sobretudo a aposentadoria por idade e a assistência social, ante a aplicabilidade no restante dos demais países.

2.A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E SUA TUTELA

O ser humano é um indivíduo que necessita viver de forma coletiva, fazendo-se necessário o estabelecimento de normas e princípios que garantam direitos e deveres aos conviventes, regulando a sociedade e assegurando um equilíbrio entre as partes, para que todos possam ter condições de construir uma vida digna.

Neste sentido, diversos ordenamentos jurídicos buscam a tutela da dignidade da pessoa humana, haja vista o reconhecimento deste instituto, como valor mais importante a ser protegido pelo Estado e pelas relações privadas. José Afonso da Silva leciona que “a

dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida.²”

Deste modo, o conceito de dignidade³, traduz-se em “consciência do próprio valor; honra”⁴ e honra por sua vez, significa “sentimento de dignidade e honestidade, marca de distinção; homenagem; motivo de admiração, de glória; função ou lugar de destaque numa escala hierárquica.”⁵

Entretanto, ao discorrer sobre dignidade, adentramos em um campo hermético, onde a subjetividade hermenêutica paira ante a consolidação do conceito de dignidade. O que é dignidade para alguns, não é para outros e assim enceta-se uma longa discussão acerca da definição daquilo que o ser humano tem como valor intrínseco maior e do que se entende ser dignidade.

O conceito de dignidade humana surgiu na antiguidade greco-romana, cujo tal atributo pertencia exclusivamente ao indivíduo que ocupava determinada posição social na *polis*. Todavia, com a teologia, a dignidade se estendeu a todas as pessoas, uma vez que se propugnava a ideia de que o homem é *Imago Dei* (imagem de Deus), já que no excerto do livro de Gênesis 1:26-27⁶ da Bíblia Sagrada, a Santíssima Trindade decide por criar o homem conforme à Sua imagem e semelhança. Logo, nesta senda, o homem adquire o *status* de pessoa digna, pois passa a ter consciência de que é imagem e semelhança do Deus Trino.

Ademais, as admoestações de Jesus Cristo e das Epístolas Paulinas contidas no cânone do Novo Testamento cristão, corroboraram para o fomento do que foi apregoado no

² SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 38.

³ O vocábulo português dignidade origina-se da palavra hebraica “ka-vóhdh” que tem o sentido básico de “peso ou o que dá peso”, e muitas vezes é traduzida por “glória”; “pesado”; ou “grande quantidade”. Parente da palavra “glória”, “honra” representa a pessoa honrada, e importante. Na língua grega o substantivo “ti-mé” transmite o sentido de “honra”, “estima”, “valor”, “preciosidade” e o verbo “ti-má-o” pode significar “pôr um preço em” ou “valorar alguém” e o adjetivo “ti-mi-os” pode significar “estimado” ou “precioso”. O equivalente grego de “ka-vóhdh” é “dó-xa”, que originalmente significava “opinião; reputação”, mas que com o tempo passou a significar “glória”. Entre os seus sentidos estão reputação ou “honra”, “esplendor” e “aquilo que honra”. “Com relação ao homem [ka-vóhdh] denota aquilo que o torna impressionante e que exige reconhecimento, quer em termos de bens materiais, quer em notável [dignidade ou importância]”. In: KITTEL, Gerhard and FRIEDRICH, Gerhard (editors). *Theological Dictionary of The New Testament* (Theological Dictionary of The New Testament, Stuttgart, W. Kohlhammer Verlag, 1930-1973). Translation by Geoffrey W. Bromiley, 1971, Vol. II. Grand Rapids (MI, USA): Wm. B. Eerdmans Publishing Company, 1963-1974, p. 238. Tradução livre.

⁴ HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008. p. 250.

⁵ HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008. p. 398.

⁶ Gênesis 1:26:27 – E então Deus determinou: “Façamos o ser humano à nossa imagem, de acordo com a nossa semelhança. Dominem eles sobre os peixes do mar, sobre as aves do céu, sobre os grandes animais e todas as feras da terra, e sobre todos os pequenos seres viventes que se movem rente ao chão!” Deus, portanto criou os seres humanos à sua imagem, à imagem de Deus os criou: macho e fêmea os criou. (Bíblia King James Atualizada, 2012, p. 31-32).

Antigo Testamento Bíblico, uma vez que o ideal do amor⁷ e preocupação para com o próximo⁸ contribuíram para expansão e alcance da noção de pessoa e dignidade, que passou de uma abrangência individual para uma esfera universal. É o que leciona Diogo Costa Gonçalves:

A aplicação da noção de pessoa ao Homem é também uma conquista cristã. Pela primeira vez na história da antropologia, pessoa aparece como resposta e não como termo interrogativo. Dando ao conceito um sentido ontológico e aplicando o mesmo à realidade divina, estavam abertas as portas para que o termo *persona* surgisse como verdadeira resposta à pergunta sobre o que é o Homem e não como mera distinção de um concreto face ao universal, como na antropologia antiga. O Homem, na visão cristã do mundo, era o único ser querido por Deus em si mesmo. A individualidade, portanto, não era um problema, uma dificuldade. E não o era só por se haver quebrado a visão monista clássica da realidade, mas sobretudo porque a individualidade aparece como uma máxima perfeição na própria ordem do ser.⁹

Nesta senda, diversos acontecimentos históricos colaboraram para afirmação desta premissa de necessidade de garantia de dignidade a toda pessoa humana, principalmente com o advento da Declaração de Direitos do Homem, em 10 de Dezembro de 1948, resultado da conscientização dos Estados após o fim da segunda guerra mundial, de modo que possíveis eventos bélicos fossem extintos do futuro.

Na Alemanha, onde ocorreu um dos maiores genocídios da história, houve uma extrema mudança nos estudos e legislação acerca da dignidade da pessoa humana, após a segunda guerra mundial. A lei fundamental de Bonn consagrou a *Menschenwürde*, a dignidade da pessoa humana como valor fundamental, e a *freie Entfaltung der Persönlichkeit*, o livre desenvolvimento da personalidade, como o fim de toda a ordem jurídica¹⁰.

Por conseguinte, diversos tratados internacionais passaram a tutelar a dignidade da pessoa humana, norteados pelos ideais legislativos do pós-guerra tendo como objetivo maior,

7 Romanos 13: 8 – A ninguém fiquéis devendo coisa alguma, a não ser o amor fraterno, com que deveis vos amar uns aos outros, pois aquele que ama seu próximo tem cumprido a Lei. (Bíblia King James Atualizada, 2012, p. 2184).

8 Mateus 22:39 - O segundo, semelhante a este, é: ‘Amarás o teu próximo como a ti mesmo’. (Bíblia King James Atualizada, 2012, p. 1807)

⁹ GONÇALVES, Diogo Costa. **Pessoa e Direitos de Personalidade: Fundamentação ontológica da tutela**. Coimbra: Almedina, 2008. p. 28-29.

¹⁰ CUNHA, Alexandre dos Santos. **Dignidade da pessoa humana: conceito fundamental do direito civil**. In MARTINS-COSTA, Judith. A reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais no direito privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 246.

a garantia do desenvolvimento da dignidade e personalidade humana. Neste mesmo pensamento, discorre Elimar Szaniawski:

A ordem jurídica supranacional tem por principal escopo tutelar a personalidade humana amplamente, garantir o pleno desenvolvimento da personalidade e salvaguardar a *dignidade* do ser humano, sendo informada pelo caráter universal que a personalidade humana apresenta. São suas principais fontes: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e a 17ª Convenção de Haia de 1993, as quais se destacam, entre outras convenções internacionais importantes destinadas a proteger a personalidade e os direitos fundamentais do homem desde sua concepção até sua morte¹¹.

Na mesma corrente dos tratados e documentos internacionais, diversas Constituições nacionais seguiram o ideal de tutelar a dignidade da pessoa humana, reconhecendo a dignidade como valor essencial e inquestionável, uma vez que todo ser humano deve possuir condições mínimas para desenvolver a sua personalidade e garantir a construção de uma boa vida. Assim, a construção da sociedade deve-se pautar para a busca e consolidação da dignidade a toda pessoa humana, pois só assim haverá a perpetuação ou tentativa de se consolidar uma boa vida.

Outrossim, cabe trazer à lume o entendimento de Zulmar Fachin acerca deste tema, cuja nomenclatura dada ao fenômeno de recepção das normas internacionais de direitos humanos é Poder Constituinte Transnacional, haja vista o caráter de supremacia que tais normas jurídicas possuem em dispositivos constitucionais, como a Constituição Federal de 1988:

O fenômeno é visível no campo dos direitos humanos, tendo-se discutido a possibilidade da supremacia de normas jurídicas que se sobrepõe a dispositivos da Constituição nacional. Após a Segunda Guerra Mundial, cujo marco foi a criação da ONU, esses direitos foram sendo estudados em sua dimensão internacional. Passou-se a falar, por exemplo, em internacionalização dos direitos humanos¹².

Portanto, mesmo que não se encontre positivada tais garantias na Constituição Nacional, “o indivíduo é atingido indiretamente pela normatividade internacional e em

¹¹ SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 117-118.

¹² FACHIN, Zulmar. **20 anos da Constituição Cidadã**. São Paulo: Método, 2008. p. 269.

especial pelas normas concernentes aos direitos humanos”¹³ de modo a se garantir a proteção da dignidade da pessoa humana. Ademais, “a dignidade da pessoa humana não deve ser considerada apenas como algo inato ao homem, mas também como produto do esforço e luta de diversas gerações da humanidade¹⁴.

Por conseguinte, Alessandro Zenni, leciona que o “esforço livre de dinamização do ser do homem na busca de seu acabamento denomina-se de dignidade da pessoa humana”¹⁵. Logo, “Como Deus retirou-se de nossas montagens institucionais, é o Homem que hoje ocupa o seu lugar, e a secularização de nossas sociedades deu origem, segundo as profecias de Auguste Comte, ao advento de uma ‘Religião da humanidade.’¹⁶”

Desta feita, verifica-se a importância valorativa da dignidade da pessoa humana, que possui instrumentos, como os direitos fundamentais e os direitos humanos, que visam assegurar a efetividade da proteção da dignidade humana nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais.

2.1. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO FINALIDADE DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Seguindo os preceitos históricos supradelineados, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como fundamento da dignidade da pessoa humana.¹⁷ E para o alcance de tal fundamento, diversos direitos fundamentais foram positivados, haja vista que “os direitos fundamentais são aqueles que protegem a pessoa humana na sua vida privada, social, política,

¹³ RIBEIRO, Daniela Menengoti; MARÇAL, Julia Dambrós. **A proteção dos direitos humanos e a (in)eficácia do acesso do indivíduo à Corte Interamericana**. In: COUTO, Mônica Bonetti; ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira; SILVA, Maria dos Remédios Fontes. (Org.). Acesso à justiça. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v., p. 191-218. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7af1e47458962fa1> Acesso em 01 de Dezembro de 2015. p.194.

¹⁴ MOTTA, Ivan Dias; KOEHLER, Rodrigo Oskar Leopoldino. **A Constituição Federal de 1988 e o Direito à Educação**. Revista Jurídica Cesumar - Mestrado, v. 12, n. 1, p.49-74, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2268/1641> Acesso em 10 de Dezembro de 2015. p. 51.

¹⁵ ZENNI, Alessandro Severino Vállér. **A crise do direito liberal na pós-modernidade**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2006. p. 106.

¹⁶ SUPIOR, Alan. **Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do Direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007. p. 234.

¹⁷ Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana.

econômica, coletiva e moral, de forma a amparar todos os modos de vida dentro ou fora da coletividade.¹⁸”

Portanto, assim como os direitos fundamentais funcionam como instrumentos para a promoção do ideal de dignidade humana preconizado como fundamento na Constituição Federal de 1988, assim também ocorre com as normas oriundas dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que também possuem o intuito de tutela da dignidade da pessoa humana. Nesta vertente, o princípio da dignidade da pessoa humana, passa a ser o princípio norteador do Estado brasileiro, demonstrando que a finalidade do ordenamento jurídico é de proteger e promover a dignidade da pessoa humana.

Logo, a tutela e ascensão da dignidade não se finda no art. 1º, III e nos direitos e garantias fundamentais preconizados no Título II da Constituição Federal, mas todo o ordenamento brasileiro e a interpretação das normas nele contidas devem primar pelo fim comum idealizado pelo poder constituinte originário que é a dignidade da pessoa humana. Seguindo este entendimento, se posiciona Elimar Szaniawski, observe-se:

O princípio da dignidade, sendo princípio fundamental diretor, segundo o qual deve ser lido e interpretado todo o ordenamento jurídico brasileiro, constitui-se na cláusula geral de proteção da personalidade, uma vez ser a pessoa natural o primeiro e último destinatário da ordem jurídica. O constituinte brasileiro optou por construir um sistema de tutela da personalidade humana, alicerçando o direito geral de personalidade pátrio a partir do princípio da dignidade da pessoa humana e de alguns outros princípios constitucionais fundamentais, espalhados em diversos Títulos, que garantem o exercício do livre desenvolvimento da personalidade da pessoa humana¹⁹.

Ademais, tal entendimento pode ser observando na exegese do Art. 170 da Constituição Federal²⁰, que estabelece como fim da ordem econômica a dignidade da pessoa humana. Portanto, corroboração para tal entendimento, cabe trazer à lume a lição de Eros Roberto Grau acerca do tema:

¹⁸ RUIZ, Ivan Aparecido; SENGIK, Kenza. **O acesso à justiça como direito e garantia fundamental e sua importância na Constituição da República Federativa de 1988 para a tutela dos direitos da personalidade.** Revista Jurídica Cesumar – Mestrado, v. 13, n.1, p.209-235, jan/jun, 2013. Disponível em: <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2887/1915> Acesso em 02 de Dezembro de 2015. p. 216.

¹⁹ SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela.** 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 137.

²⁰ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.

A dignidade da pessoa humana comparece, assim, na Constituição de 1988, duplamente: no art. 1º como *princípio constitucionalmente conformador* (Canotilho); no art. 170, *caput*, como *princípio constitucional impositivo* (Canotilho) ou *diretriz* (Dworkin) – ou, ainda, direi eu, como *norma-objetivo*²¹.

Nesta esteira, não restam dúvidas a respeito do bem comum que deve ser protegido e promovido pelo Estado e pelos particulares que compõem a sociedade brasileira, principalmente no tocante a ordem econômica do Estado Brasileiro, que não deve, sobretudo, buscar o aumento da riqueza, mas sim, assegurar a existência digna, de uma boa vida, a todos, conforme as diretrizes de uma justiça social.

Assim, Eros Roberto Grau disserta sobre a ordem econômica brasileira:

O que define como fim da ordem econômica (mundo ser) *assegurar a todos existência digna* – resulta que *valorizar o trabalho humano* e tomar como fundamental o *valor social do trabalho* importa em conferir ao trabalho e seus agentes (os trabalhadores) tratamento peculiar. Esse tratamento, em uma sociedade capitalista moderna, peculiariza-se na medida em que o trabalho passa a receber proteção não meramente filantrópica, porém politicamente racional²².

Portanto, a dignidade da pessoa humana, tem seu valor reconhecido na tutela internacional e brasileira, cabendo ao Estado e aos particulares estabelecerem ações que tenham como escopo a promoção e proteção da dignidade da pessoa humana em todas as etapas de vivência, uma vez que juridicamente se reconhece a importância da dignidade humana como bem máximo a ser tuteado.

3.POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA

Norberto Bobbio assevera que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”²³.

²¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem Econômica na Constituição de 1988**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 194.

²² GRAU, Eros Roberto. **A ordem Econômica na Constituição de 1988**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 196.

²³ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 23.

Sendo assim, reconhecendo que há direitos de toda humanidade a serem tutelados, faz-se necessário o estabelecimento de políticas que promovam tais ideais, de modo que o princípio da dignidade da pessoa humana seja respeitado e eficazmente tutelado pelo ordenamento jurídico, passando de texto legal para aplicação de fato, na sociedade contemporânea.

Se o problema da tutela dos direitos do homem permeia em questões políticas, torna-se necessário compreendermos “que o homem por natureza é um animal político [isto é, destinado a viver em sociedade], e que o homem que, por sua natureza e não por mero acidente, não tivesse sua existência na cidade, seria um ser vil”²⁴. Logo, o agente que promove a dignidade para a pessoa humana, é o próprio homem, que é um ser político, destinado a viver na coletividade e promovendo o bem comum, “pois os homens sempre agem visando algo que consideram ser um bem comum.”²⁵

Verifica-se, portanto, que as premissas de Aristóteles, em tese são verdadeiras e coadunam com o ideal de se viver na busca daquilo que é comum a todos os integrantes da sociedade, conforme afirmava a Teologia cristã, na predicação do amor e preocupação com o próximo. Talvez, a problemática que dificulta a questão política da proteção dos direitos do homem, reside naquilo que o ser humano hodierno entende por “bem comum”.

Observando os tratados internacionais, e a Constituição Federal de 1988, cristalinamente pode-se concluir que o objetivo fundamental é promover e alcançar a dignidade da pessoa humana e para que se busque a efetivação desta máxima norteadora, sobretudo na legislação brasileira, o papel do Estado consiste na consolidação de políticas públicas que atinjam este fim.

Entretanto, a definição de políticas públicas, tal qual o conceito de dignidade, encontra-se em um campo hermético. Para Michael Howlett, a definição de Políticas Públicas deve extrair a ideia de *policy-making* que consiste em “um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições.”²⁶ Nesta vereda, Michael Howlett segue lecionando que:

as políticas são ações intencionais de governos que contêm tanto algum ou alguns objetivos articulados, por mais que esses objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados, quanto alguns meios

²⁴ ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 56.

²⁵ ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2009. p. 53.

²⁶ HOWLETT, Michael. RAMESH, M, PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 6.

para alcança-los, de novo, independentemente de quão bem ou mal interligados estejam esses meios ao(s) objetivo(s)²⁷.

Verifica-se que o termo *policy* empregado por Howlett, difere do termo *politic*, uma vez que a primeira terminologia expressa a atividade do poder público promoção de determinado objetivo. Acerca deste entendimento sobre o conceito de Políticas Públicas, Maria Paula Dallari Bucci, aduz que:

Deve-se afastar, para um trabalho mais sistemático de busca de um conceito ou padrão de política pública para análise jurídica, a consideração de que o direito é permeado pela política. Conquanto inegavelmente verdadeira essa assertiva, ela remete à distinção entre os termos em inglês *politics* e *policy*. Enquanto o primeiro se refere à atividade política em sentido amplo, o segundo conota os programas governamentais²⁸.

Não obstante tais lições, cabe trazer à lume ainda o entendimento de Política Pública, na doutrina de Leonardo Secchi, que afirma:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] Uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante²⁹.

Por fim, construindo o conceito de Políticas Públicas nas lições de Norberto Bobbio, verifica-se que o termo política é “derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social.³⁰” Já o termo público, advém do conceito de Administração Pública, que para o autor mencionado, consiste:

A uma gama bastante ampla de ações que se reportam à coletividade estatal, compreendendo, de um lado, as atividades de Governo, relacionadas com os

²⁷HOWLETT, Michael. RAMESH, M, PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 6

²⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 11.

²⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 2.

³⁰ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 13ª ed. vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 954.

poderes de decisão e de comando, e as de auxílio imediato ao exercício do Governo mesmo e, de outra parte, os empreendimentos voltados para a consecução dos objetivos públicos, definidos por leis e por atos de Governo, seja através de normas jurídicas precisas, concernentes às atividades econômicas e sociais; seja por intermédio da realização de tais finalidades (com exceção dos controles de caráter político e jurisdicional)³¹.

Logo, com a fusão do ideal de política com atividade pública, verifica-se que tal conceito paira no entendimento de que a terminologia em comento consiste na atividade pública e de todos, para o alcance de objetivos sociais comuns que necessitam de uma intervenção. Em outras palavras, “a utilização da expressão política pública serve para designar a política do Estado, do público, de todos”³².

Sendo assim, a Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece como princípio norteador e finalístico a dignidade da pessoa humana, de forma que as políticas públicas sejam voltadas para este fim. Logo, todo governo deve realizar um levantamento das demandas que necessitam de ações governamentais para se promover e tutelar a dignidade da pessoa humana, seja no âmbito educacional, da saúde, da infância, do emprego e da população idosa, conforme será abordado neste trabalho.

4.O ENVELHECIMENTO NO BRASIL, SEGURIDADE SOCIAL E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É notório que o Brasil possui diversos pontos a serem movimentados pelas práticas governamentais a fim de que se garanta a efetivação da dignidade da pessoa humana. Contudo, delimita-se a questão do envelhecimento neste trabalho, uma vez que todo ser humano provavelmente deseje e deva passar por esta fase durante sua vivência. Assim, torna-se imprescindível pensar em políticas públicas que garantam a dignidade da população idosa, uma vez que a vulnerabilidade e fragilidade nesta fase da vida são certas, carecendo, portanto de ações para que se possa garantir a dignidade destes seres humanos.

Neste entendimento, com base nas lições de Maria Paula Dallari Bucci, “O fio condutor da reflexão é a relação entre a política como força originária, que se exterioriza no

³¹ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 13ª ed. vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 10.

³² GHISLENI, Ana Carolina. **O Descrédito na Jurisdição e a Mediação Enquanto Política Pública Eficaz no Tratamento dos Conflitos Conforme a Resolução Nº 125 do Conselho Nacional De Justiça – CNJ**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2012. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/pt/cursos/mestrado/mestrado-e-doutorado-em-direito/dissertacoes-defendidas.html> - Acesso em 10 de Dezembro de 2015. p. 114.

governo, e sua forma institucionalizada pelo direito, que se reconhece no Estado³³”. Logo, a problemática da garantia de dignidade ao idoso, deve ser uma preocupação para que as políticas públicas funcionem como braços para se alcançar o princípio norteador do ordenamento jurídico brasileiro que é a dignidade da pessoa humana.

Segundo dados da Secretaria de Direitos Humanos da presidência da República, pautados em informações da ONU e do IBGE, estima-se que no Brasil o número de idosos cresceu 55% em dez anos e já representa mais de 12% da população brasileira, resultando no montante de 23,5 milhões de idosos brasileiros³⁴.

Em 2011, foi implantada na Secretaria de Direitos Humanos da presidência da República o Módulo Idoso do Disque Direitos Humanos, e se observou que no período do ano de 2011 para 2012, o crescimento de denúncias, orientações e demais atendimentos ao idoso por este canal, cresceu 199%, sendo esta classe da população brasileira a líder em demandas neste canal.

Das reclamações e violações contra a pessoa idosa, o Disque Direitos Humanos registrou que 68,7% condizem com negligência, 59,3% resultam em violência psicológica e 40,1% refletem sobre abuso financeiro/econômico e violência patrimonial.

Sem dúvida que está problemática não ocorre apenas no Brasil, mas em diversos países do mundo, que inclusive possuem um percentual maior na população idosa. Nestas circunstâncias, diversos chefes de Estado se reuniram na sede das Nações Unidas no período de 25 a 27 de Setembro de 2015 e formalizaram a Agenda 2030 que consistem em 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas associadas a estes objetivos em comum.

Dentre os objetivos, destaca-se o reconhecimento da vulnerabilidade do idoso, devendo os Estados, buscarem condições de empoderamento, removendo obstáculos e reforçar o apoio aos direitos internacionais³⁵.

Deste modo, verifica-se que o idoso carece de ações para que se promova a dignidade em uma fase de fragilidade do ser humano. Assim, o Estado brasileiro tem

³³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 37.

³⁴ SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Dados sobre o Envelhecimento no Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/dados-estatisticos/DadosobreoenvelhementonoBrasil.pdf> Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Aumento da cobertura previdenciária é fundamental para o futuro da agenda pós-2015, diz ONU**. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/aumento-da-cobertura-previdenciaria-e-fundamental-para-o-futuro-da-agenda-pos-2015-diz-onu/> Acesso em 12 de Dezembro de 2015. p. 8.

proporcionado diversas políticas públicas para dirimir estes efeitos. Dentre as políticas, destaca-se o sistema de seguridade social, restringindo-se na análise da aposentadoria por tempo de contribuição e da assistência social aplicada por intermédio da Lei n.º 8.742/93³⁶.

O art. 195 da Constituição Federal³⁷ estabelece algumas diretrizes para a seguridade social no Brasil, que é formada por um sistema contributivo e não contributivo. A aposentadoria que advém por meio de contribuição não possui o objetivo de tornar enriquecido financeiramente o idoso, mas possui o intuito de manter meios indispensáveis para a manutenção de sua vida, conforme preconiza o art. 1º da Lei n.º 8.213/91³⁸

Segundo dados do DATAPREV, por meio do Boletim Estatístico, estima-se que foram concedidos até Outubro de 2015, 76.540 benefícios relativos a aposentadoria por idade no Brasil³⁹. Ademais, estima-se que 82% dos idosos brasileiros recebem alguma proteção previdenciária⁴⁰.

É imperioso ressaltar que o Brasil, mesmo com todos os problemas que permeiam a previdência, encontrasse acima da média mundial no que tange a cobertura de proteção da população idosa. Ademais, além da aposentadoria por idade, existe ainda os benefícios da Lei 8.742/93, que garante a pessoa idosa, e demais grupos de vulneráveis que atendam os requisitos legais, um benefício mensal no valor de um salário mínimo para se garantir um mínimo de manutenção da sua própria vida. É o que preconiza o Art. 2º da lei em comento, juntamente com o art. 34 do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03), observe-se:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

³⁶BRASIL. **Lei n. 8.213, de 07 de Dezembro de 1991**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

³⁷ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (...)II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social,...;III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior. § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

³⁸art. 1º A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

³⁹ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Outubro de 2015. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/Beps102015_Final.pdf Acesso em 12 de Dezembro de 2015. p. 16

⁴⁰ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **91 anos: Proteção previdenciárias cresce e chega a 82% entre os idosos**. 2014. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2014/01/91-anos-protecao-previdenciaria-cresce-e-chega-a-82-entre-os-idosos/> Acesso em 13 de Dezembro de 2015.

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
(...)

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

(...)

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas

Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas⁴¹.

Logo, verifica-se que no Brasil, existe uma preocupação com políticas públicas voltadas para manutenção da dignidade da pessoa humana idosa. A rigor, trata-se de uma política pública que merece alguns elogios ante ao contexto mundial, todavia a maior preocupação consiste na manutenção deste sistema, uma vez que a população idosa aumenta concomitantemente com a expectativa de vida, e ao mesmo tempo, diminui o índice de nascimento.

Não restam dúvidas de que as políticas públicas voltadas ao idoso possuem uma boa intenção de devem ser melhoradas para que se alcance o mais próximo possível de 100% da população idosa, entretanto deve-se refletir sobre novos mecanismos para a manutenção destas políticas, uma vez que tratam-se de instrumentos promotores da dignidade da pessoa humana e o princípio do retrocesso, em tese, veda qualquer corte em benefícios já conquistados pela população brasileira.

5. CONCLUSÕES

Certamente que a dignidade da pessoa humana é o valor máximo reconhecido nos tratados internacionais e em algumas constituições nacionais, como a Constituição Federal de 1988 do Brasil, contudo se faz necessária a elaboração de instrumentos que assegurem a tutela e promoção desses direitos positivados.

Nesta esteira, observa-se que as políticas públicas funcionam como uma espécie de braço no ordenamento jurídico, para se alcançar o objetivo idealizado pelo Poder Constituinte

⁴¹ _____. **Lei n. 10.741, de 1º de Outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm Acesso em 13 de Dezembro de 2015.

Originário brasileiro que é a dignidade da pessoa humana, reconhecidamente pela doutrina como princípio norteador de todo o ordenamento pátrio.

A necessidade de políticas públicas que promovam a dignidade do idoso foi reconhecida pelos Chefes de Estados, no ano de 2015, durante a promulgação da agenda 2030 que trata dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e de mais de 169 metas para melhorias no cotidiano dos próximos 15 anos.

Destarte, dentre as diversas necessidades de tutela do Estado brasileiro, delimita-se a proteção ao idoso e a efetivação de políticas que promovam sua dignidade durante este momento de fragilidade e vulnerabilidade. Assim, verifica-se que mesmo diante de muitas críticas realizadas por noticiários sobre ao sistema de seguridade social, o Brasil se destaca no contexto mundial, uma vez que atinge a marca de 82% da população idosa com o recebimento de algum benefício previdenciário, enquanto o restante do mundo, sobretudo os países subdesenvolvidos, não atingem nem metade.

Portanto, deve-se reconhecer os avanços conquistados pelo Brasil para a garantia da dignidade ao idoso, cabendo a reflexão de melhorias no sistema da seguridade, bem como em seu subsídio, uma vez que a taxa de natalidade é inferior da de pessoas que adentram na faixa da velhice.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

BÍBLIA SAGRADA. **Tradução King James Atualizada (KJA)**: Tradução dos manuscritos nas línguas originais do Tanakh (Bíblia Hebraica) e o B'rit Hadashah (Novum Testamentum Graece). Niterói: BV Books, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Dicionário de Política**. 13^a ed. vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

_____. **Dicionário de Política**. 13^a ed. vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de Julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm Acesso em 13 de Dezembro de 2015.

_____. **Lei n. 7.213, de 7 de Setembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm Acesso em: 13 de Dezembro de 2015.

_____. **Lei n. 10.741, de 1º de Outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm Acesso em 13 de Dezembro de 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CUNHA, Alexandre dos Santos. **Dignidade da pessoa humana: conceito fundamental do direito civil.** In MARTINS-COSTA, Judith. A reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais no direito privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FACHIN, Zulmar. **20 anos da Constituição Cidadã.** São Paulo: Método, 2008.

GHISLENI, Ana Carolina. **O Descrédito na Jurisdição e a Mediação Enquanto Política Pública Eficaz no Tratamento dos Conflitos Conforme a Resolução Nº 125 do Conselho Nacional De Justiça – CNJ.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2012. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/pt/cursos/mestrado/mestrado-e-doutorado-em-direito/dissertacoes-defendidas.html> - Acesso em 10 de Dezembro de 2015.

GONÇALVES, Diogo Costa. **Pessoa e Direitos de Personalidade: Fundamentação ontológica da tutela.** Coimbra: Almedina, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem Econômica na Constituição de 1988.** 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M, PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KITTEL, Gerhard; FRIEDRICH, Gerhard. **Theological Dictionary of The New Testament** (Theological Dictionary of The New Testament, Stuttgart, W. Kohlhammer Verlag, 1930-1973). Translation by Geoffrey W. Bromiley, 1971, Vol. II. Grand Rapids: Wm. B. Eerdmans Publishing Company, 1974.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, **Boletim Estatístico da Previdência Social.** Outubro de 2015. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/Beps102015_Final.pdf Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **91 anos: Proteção previdenciárias cresce e chega a 82% entre os idosos.** 2014. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2014/01/91-anos-protecao-previdenciaria-cresce-e-chega-a-82-entre-os-idosos/> Acesso em 13 de Dezembro de 2015.

MOTTA, Ivan Dias; KOEHLER, Rodrigo Oskar Leopoldino. **A Constituição Federal de 1988 e o Direito à Educação.** Revista Jurídica Cesumar - Mestrado, v. 12, n. 1, p.49-74,

jan./jun. 2012. Disponível em:
<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2268/1641> Acesso em 10 de Dezembro de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Aumento da cobertura previdenciária é fundamental para o futuro da agenda pós-2015, diz ONU.** Disponível em: <http://nacoesunidas.org/aumento-da-cobertura-previdenciaria-e-fundamental-para-o-futuro-da-agenda-pos-2015-diz-onu/> Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

_____. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Nova York, 2015. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> Acesso em 10 de Dezembro de 2015.

RIBEIRO, Daniela Menengoti; MARÇAL, Julia Dambrós. **A proteção dos direitos humanos e a (in)eficácia do acesso do indivíduo à Corte Interamericana.** In: COUTO, Mônica Bonetti; ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira; SILVA, Maria dos Remédios Fontes. (Org.). *Acesso à justiça.* 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v., p. 191-218. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7af1e47458962fa1> Acesso em 01 de Dezembro de 2015.

RUIZ, Ivan Aparecido; SENGIK, Kenza. **O acesso à justiça como direito e garantia fundamental e sua importância na Constituição da República Federativa de 1988 para a tutela dos direitos da personalidade.** Revista Jurídica Cesumar – Mestrado, v. 13, n.1, p.209-235, jan/jun, 2013. Disponível em: <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2887/1915> Acesso em 02 de Dezembro de 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learnig, 2012.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Dados sobre o Envelhecimento no Brasil.** Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/dados-estatisticos/DadosobreoenvelhecimentonoBrasil.pdf> Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SUPIOR, Alan. **Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do Direito.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela.** 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ZENNI, Alessandro Severino Vállér. **A crise do direito liberal na pós-modernidade.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2006.

Esse artigo é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0. Você tem o direito de: Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato; Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial. [Clique aqui](#) e saiba mais sobre essa licença.