O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENÇÃO AO IDOSO NO BRASIL

Eloisa do Carmo Geronasso **PAIVA**[1]

Tayza Borges **SILVA**[2]

Monica de Oliveira Silva **FIORI**[3]

RESUMO

O presente estudo trata-se de uma análise documental que objetivou discutir aspectos legais do desenvolvimento de políticas de atenção ao idoso no Brasil no contexto sociopolítico e histórico, com vistas aos aspectos que delineiam o bem-estar para pessoa idosa. Foram incluídos os documentos que tiveram aderência ao objetivo proposto, os que continham articulação com as políticas de atenção ao idoso situadas entre as marcos legais de políticas para a população idosa. Esta análise indicou que o bem estar dos idosos depende significativamente da alocação de recursos em setores além do setor de saúde, destacando o idoso no mercado de trabalho e a feminização da velhice. Espera-se que a população de idosos e a integração das redes de atenção para a pessoa idosa que ainda se mostram insipientes para a heterogeneidade.

Palavras chave: Idoso, Políticas Públicas, Politicas Publicas de Saúde, Serviços de Saúde Pública.

INTRODUÇÃO

Por meio desse trabalho monográfico visa-se um o exame científico do valor do afeto nas relações familiares, em especial aos casos de abandono afetivo inverso, que é o abandono dos filhos com relação aos seus pais idosos. Existe fundamento jurídico para uma reparação civil por danos morais oriundos da falta de afeto? Qual seria o preço a ser pago por esse tipo de abandono?

[1] Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de Araras " Dr. Edmundo Ulson-UNAR". E-mail: elo_geronasso@hotmail.com

[2] Graduanda em Direito pelo Cento Universitário de Araras "Dr. Edmundo Ulson- UNAR". E-mail: tayzaborges2014@gmail.com

[3] Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC-SP. Especialista em Direito das Relações de Consumo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC-SP. Pós-Graduada em Pesquisa, Metodologias de Investigação e Docência no Ensino Superior no Centro Universitário Hermínio Ometto- FHO- Uniararas. Membro do Grupo de Pesquisas PPGSCEJ- Programa de Pesquisas Globais Saúde, Ciências Educacionais e Jurídicas da Uniararas. Professora universitária no Centro Universitário Adventista de São Paulo- UNASP- Campus Engenheiro Coelho e no Centro Universitário de Araras "DR. Edmundo Ulson"- UNAR. E-mail: monicafioriadv@gmail.com

O Direito de Família evoluiu através dos tempos, tentando acompanhar a evolução da sociedade, e com isso a família deixa de ser patriarcal e apenas ligada a laços biológicos e passa a ser considerada família aquelas estão que estão ligadas não apenas por laços consanguíneos, mais também aquelas ligadas pela afetividade, respeito mútuo e solidariedade.

Com o advento da Constituição Federal, novos princípios passaram a regular a convivência familiar baseada na solidariedade, reciprocidade, afetividade, no respeito mútuo, buscando sempre que prevaleça a Dignidade da Pessoa Humana de cada ente familiar, o que fica claro que todos os entes são responsáveis uns pelos outros.

Depois o idoso era visto como um fardo a ser carregado, pois não tinha forças para o trabalho, se tornando supérfluos e dependentes da sociedade, decidia-se, portanto, que quando chegassem à idade que não pudessem mais produzir deveriam ser mortos.

No Brasil o idoso passou a ter direitos específicos com a Constituição Federal de 1988. Em 1994 criou-se a Lei nº 8.842, que estabeleceu a Política Nacional do Idoso. Em 2002 com o novo Código Civil o idoso também encontrou algum respaldo jurídico. Contudo, a proteção maior veio em 2003 com a Lei nº 10.741, que instituiu o Estatuto do Idoso.

Através do Estatuto do Idoso, ficou definido quem era considerado idoso no Brasil para fins jurídicos, reconhecendo de maneira plena os direitos dos idosos, e os deveres tanto dos seus familiares quanto do Estado para eles.

O presente trabalho adotará a metodologia dedutiva, valendo-se do tipo de pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico, onde a fonte principal será a consulta doutrina e legislação vigente.

CAPÍTULO 1- ESTATUTO DO IDOSO – LEI Nº 10.741/2003

De acordo com Efing (2014, p.20) a caminhada pelos direitos dos idosos no Brasil se constituiu de forma demorada, tendo em vista os aspectos políticos, econômicos e sociais determinantes em cada período histórico do País.

Peres (2011, p.23) ressalta que a Constituição de 1988 foi elaborada para assegurar e ampliar os direitos em todos os segmentos e alçada com respeito à dignidade humana e à democracia. Inovando e consagrando os direitos fundamentais e as garantias sociais aos cidadãos, instituindo um tratamento especial às classes sociais vulneráveis. Aos idosos foi também reservada uma pequena proteção, inaugurando-se então um diferencial para a população que envelhece.

Freitas (2015, p.6) esclarece que os direitos dos idosos na Constituição Federal de 1988, encontram-se alguns artigos, dentre eles os artigos 229 e 230 que responsabilizam a família, a sociedade e o Estado no amparo aos idosos e sua integração na comunidade:

> Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.
>
> Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

De acordo com Sousa (2004, p. 124) a Lei n° 8.842 de 1994 que estabeleceu a Política Nacional do Idoso:

> Ela veio consolidar os direitos dos idosos já assegurados na Constituição Federal, apresentando formas de concretização de instrumento legal capaz de coibir a violação desses direitos e promover a proteção integral do idoso em situação de risco social, retratando as novas exigências da sociedade brasileira para o atendimento da população idosa, sob o pressuposto da manutenção da Política Nacional do Idoso, como norma orientadora da atuação governamental da área.

Contudo de acordo com Lima (2011, p.49) somente em 1º de outubro de 2003, após mais seis anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei Federal nº 10.741, que instituiu o Estatuto do Idoso, regulamentando os direitos da faixa populacional brasileira com idade igual ou superior a 60 anos. Este reuniu, em uma única e ampla peça legal, muitas das leis e políticas já aprovadas e agrupou novos elementos e enfoques, dando um tratamento integral, com visão de longo prazo, ao estabelecimento de medidas que visam proporcionar o bem-estar dos idosos brasileiros. (Disponível em :< http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6005> Acesso em: 24 abr. 2018).

Já Pereira (2016) salienta que a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 que instituiu o Estatuto do Idoso, foi um projeto de Lei de autoria do Senador Paulo Paim. E como instrumento de cidadania deu o pontapé inicial de formação consciente da dignidade dos integrantes da

terceira idade, sendo fundamental para traçar e fornecer os meios de controle do Poder Público em relação ao melhor tratamento do idoso, tornando-se um marco histórico-social, no sentido de que os idosos alcancem a posição efetiva na sociedade. A chegada do Estatuto do Idoso representou uma mudança no padrão de toda legislação existente até aquele momento, já que caracterizou a igualdade material em prol da ampliação do sistema protetivo dos que fazem a Terceira Idade. (Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46148/estatuto-do-idoso>. Acesso em: 24 abr. 2018).

De acordo com Dias (2007, p.413) o referido instituto garante aos idosos direitos e prerrogativas em seus 118 artigos, cumprindo o intuito constitucional, reconhecendo assim as suas necessidades especiais. Dentre essas necessidades especiais estão a situação de risco que o idoso se encontra, pois pode ocorrer a ação ou omissão da sociedade ou do Estado; a falta, a omissão ou abuso da família, do curador ou da entidade de atendimento; assim como a sua condição pessoal.

Lima (2011, p.50) destaca alguns artigos do Estatuto do Idoso, dentre eles o artigo 1º define quem é considerado idoso no Brasil, ou seja, o indivíduo com idade igual ou superior a 60 anos. Delimitando de forma legal a faixa etária onde se inicia o envelhecimento populacional. O artigo 3º expande a redação do artigo 230 da CF de 1988, ao dispor sobre as obrigações familiares e sociais com relação à pessoa idosa, quando afirma que é obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Estado assegurar ao idoso, com absoluta prioridade a efetivação dos seus direitos. (Disponível em :< http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6005> Acesso em: 24 abr. 2018):

> Art. 3o É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.
>
> Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:
>
> I - atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população;
>
> II - preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas;
>
> III - destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;

> IV - viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso com as demais gerações;
>
> V - priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência;
>
> VI - capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços aos idosos;
>
> VII - estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento;
>
> VIII - garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais.

Sendo inciso IX acrescido em 2008 pela Lei 11.675 de 5 de agosto de 2008:

> Art. 1º O parágrafo único do art. 3º da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:
>
> "Art. 3º .....
>
> Parágrafo único. .....
>
> IX – prioridade no recebimento da restituição do Imposto de Renda."

Lima (2011, p.50) ainda destaca outros artigos do Estatuto do Idoso, como o artigo 4º que proíbe qualquer tipo de discriminação, violência, negligência ou crueldade direcionada ao idoso ou que viole seus direitos, independente do fato ter ocorrido por ação ou omissão, prevendo inclusive punição aos autores na forma da Lei. O direito à vida pela pessoa idosa é assegurado nos artigos 8º e 9º, onde são estabelecidos os deveres do Estado de proteger a vida e a saúde por meio da aplicação de políticas públicas sociais que assegurem um envelhecimento ativo, assistido dignamente e saudável. A liberdade, o respeito e a dignidade são assegurados no artigo 10º, enquanto os artigos 11º, 12º, 13º e 14º versam sobre a prestação de alimentos ao idoso vulnerável. Os artigos 20º e 25º versam sobre o direito do idoso à educação, cultura, esporte, lazer e diversão, estimulando dessa forma a inserção social e a ativa participação na comunidade. Os artigos 48º, 49º e 50º são direcionados às instituições de atendimento ao idoso. (Disponível em :< http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6005> Acesso em: 24 abr. 2018).

De acordo com Moreira (2011, p.02) o Estatuto do Idoso surgiu também, como forma de alerta sobre várias infrações e penalidades que frequentemente ocorriam no Brasil, e que foram dispostos nos artigos 95 a 108. Classificando como crime a discriminação, a falta de assistência e abandono aos idosos, além de atos como a exposição a perigo, obstar acesso do idoso, negar-lhe trabalho em razão de suas condições físicas ou mentais, dificultar-lhe o atendimento, apropriar-se ou desviar seus bens e/ou rendimentos, exibir depreciativamente sua imagem, induzi-lo a outorgar procuração, dentre outros, despertando a atenção da sociedade sobre estes e outros problemas já existentes, impondo sanções diversas para quem comete estes crimes. (Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20634>. Acesso em: 26 abr. 2018).

Dentre os artigos previstos como crimes contra os idosos, destacam-se:

> Art. 98. Abandonar o idoso em hospitais, casas de saúde, entidades de longa permanência, ou congêneres, ou não prover suas necessidades básicas, quando obrigado por lei ou mandado:
>
> Pena – detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos e multa.
>
> Art. 99. Expor a perigo a integridade e a saúde, física ou psíquica, do idoso, submetendo-o a condições desumanas ou degradantes ou privando-o de alimentos e cuidados indispensáveis, quando obrigado a fazê-lo, ou sujeitando-o a trabalho excessivo ou inadequado:
>
> Pena – detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano e multa
>
> § 1º Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave:
>
> Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.
>
> § 2º Se resulta a morte:
>
> Pena – reclusão de 4 (quatro) a 12 (doze) anos.

Em julho de 2017 o Presidente da República Michel Temer alterou o Estatuto do Idoso com a Lei nº 13.466, de 12 julho de 2017, estabelecendo prioridades às pessoas idosas com mais de 80 anos determinando que suas necessidades sejam atendidas com preferência em relação aos demais idosos, alterando assim os artigos 3º, 15 e 71 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

Após essas alterações os artigos 3º, 15 e 71 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 passando a vigorar da seguinte forma:

Artigo 3º da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) na integra:

> Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.
>
> § 1º A garantia de prioridade compreende: (Redação dada pela Lei nº 13.466, de 2017)
>
> I – atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população;
>
> II – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas;
>
> III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;
>
> IV – viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso com as demais gerações;
>
> V – priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência;
>
> VI – capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços aos idosos;
>
> VII – estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento;
>
> VIII – garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais.
>
> IX – prioridade no recebimento da restituição do Imposto de Renda. (Incluído pela Lei nº 11.765, de 2008).
>
> § 2º Dentre os idosos, é assegurada prioridade especial aos maiores de oitenta anos, atendendo-se suas necessidades sempre preferencialmente em relação aos demais idosos. (Incluído pela Lei nº 13.466, de 2017) .

Artigo 15 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso):

> Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.

> (...)
>
> § 7º Em todo atendimento de saúde, os maiores de oitenta anos terão preferência especial sobre os demais idosos, exceto em caso de emergência. (Incluído pela Lei nº 13.466, de 2017)

Artigo 71 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso):

> Art. 71. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância.
>
> (...)
>
> § 5º Dentre os processos de idosos, dar-se-á prioridade especial aos maiores de oitenta anos. (Incluído pela Lei nº 13.466, de 2017).

Godinho (2014, p.9) ainda destaca que o Estatuto do Idoso é um instrumento que impõe a prioridade de reflexão quanto a velhice sob o aspecto de ações que editem cuidados, proteção e atenção, estabelecendo regulamentação a ser seguida para lidar com a inevitável realidade que é o envelhecer.

De Moraes (2007, p. 805) assim se expressa com relação ao Estatuto do Idoso:

> Ao garantir atendimento preferencial, imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços da população, vialibilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso com as demais gerações, capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços aos idosos, estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento e garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais, entre outras formas de prioridade à terceira idade, a nova legislação brasileira reconheceu, como se faz nos países europeus, o envelhecimento como um direito social, a ser devida e especificamente protegido. A nova legislação será mais um valioso instrumento para a continuidade do trabalho prioritário que o Poder Público deve realizar defesa da efetividade dos direitos da terceira idade.

Salienta Viegas e Barros (2016, p.177) que o Estatuto do Idoso é marcado por um conjunto de leis de cunho moral que já deveriam fazer parte da formação educacional de todo ser humano, ele divide a responsabilidade de zelar da pessoa idosa entre a família, o Estado e a sociedade. (Disponível em:< file:///C:/Users/Aplicativo/Downloads/66610-295909-2-PB.pdf> Acesso em 26 abr. 2018).

Rulli Neto (2003, p. 155) destaca os direitos e as garantias dadas aos idosos após a aprovação da Lei n° 10.741/2003:

> Amparo à Saúde – a manutenção da saúde dos indivíduos, dentro dos padrões comumente utilizados é dever do Estado, cabendo à União, Estados, Municípios e Distrito Federal, zelar independentemente ou em conjunto, pelo trabalho de prevenção e tratamento.
> Educação – o Estatuto do Idoso coloca como obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à educação. Ou seja, o Poder Público, em última instância, deverá criar mecanismos para assegurar a educação do idoso.
> Cultura – o direito a cultura assegurado pelo Estatuto também é amplo, pois compreende diversões, espetáculos, meia-entrada etc. A intenção do legislador foi realmente ampla ao permitir ao idoso, especialmente com a meia-entrada, maneira mais efetiva de acesso à cultura.
> Esporte – o acesso ao esporte é um direito do idoso, sendo que sua prática deve respeitar as peculiaridades e condições de idade. Assim, as unidades esportivas devem também estar preparadas ao atendimento esportivo e de recreação da população.
> Lazer – É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito ao lazer. O idoso tem direito ao lazer, diversões, espetáculos, em condições que respeitem sua peculiar condição de idade.
> Trabalho – o Estatuto do Idoso assegura o direito ao exercício de atividade profissional, respeitadas suas condições físicas, intelectuais e psíquicas. É proibida a discriminação e a fixação de limite máximo de idade, na admissão do idoso em qualquer trabalho ou emprego.
> Previdência Social – o Estatuto do Idoso determina que os benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral da Previdência Social observarão, na sua concessão, critérios de cálculo que preservem o valor real dos salários sobre os quais incidiram contribuição.
> Assistência Social – é garantida a todos e implementada de acordo com normas específicas para cada situação, lembrando-se que a assistência social não se baseia em caridade, mas na promoção da dignidade da pessoa humana visando à sua integração. O Estatuto do Idoso traz disposições específicas acerca da assistência social que será prestada, de forma articulada, conforme os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, na Política Nacional do Idoso, no Sistema Único de Saúde e demais normas pertinentes.
> Habitação – o idoso tem direito a moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada.
> Acessibilidade – o Estatuto do Idoso garante o direito à vida digna, com eliminação de barreiras arquitetônicas e urbanísticas, para garantia de acessibilidades em programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos.
> Transporte – o Estatuto do Idoso segue a Constituição e asseguram aos maiores de 65 anos, gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos. A gratuidade não vale para os serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares. O Estatuto determina também que nos veículos de transporte coletivo, devem ser reservados 10%

> dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.

A Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) surgiu visando regulamentar e ampliar as garantias aos idosos, buscando promover a sua inclusão social e estabelecendo direitos e deveres e determinando punições aos que o violarem. Salientando que é dever da família e do Estado promover e cuidar dos idosos, proporcionando um envelhecimento saudável e digno.

2 – RESPONSABILIDADE CIVIL

Gagliano e Pamplona Filho (2017, p.854) explicam que palavra "responsabilidade" tem sua origem no verbo latino *respondere*, que significa que o indivíduo tem a obrigação de assumir as consequências jurídicas dos seus atos.

De acordo com Tartuce (2017, p.327) a responsabilidade civil surge pelo descumprimento obrigacional, pela desobediência de uma regra estabelecida em um contrato, ou da inobservância de uma lei que regula a vida. Essa norma surgiu no Direito Romano quando a responsabilidade sem culpa era a regra, sendo o autor do dano punido de acordo com a pena de Talião, previsto na Lei das XII Tábuas (olho por olho, dente por dente). Essa experiência romana demonstrou que a responsabilidade sem culpa poderia causar injustiças, surgindo então à necessidade de se comprovar a culpa. A partir disso a responsabilidade mediante culpa passou a ser a regra em todo o Direito Comparado, influenciando as codificações privadas modernas, incluindo o Código Civil Brasileiro de 2002.

De acordo com Diniz (2010, p.11) após a introdução da *Lex Aquilia* surge a reparação pecuniária e a culpa:

> A *Lex Aquilia de damno* veio cristalizar a ideia de reparação pecuniária do dano, impondo que o patrimônio do lesante suportasse os ônus da reparação, em razão do valor da res, esboçando-se a noção de culpa como fundamento da responsabilidade, de tal sorte que o agente se isentaria de

> qualquer responsabilidade se tivesse procedido sem culpa. Passou-se a atribuir o dano à conduta culposa do agente. A Lex *Aquilia de damno* estabeleceu as bases da responsabilidade extracontratual, criando uma forma pecuniária de indenização do prejuízo, com base no estabelecimento de seu valor. Esta lei introduziu o *damnum iniuria datum*, ou melhor, prejuízo causado a bem alheio, empobrecendo o lesado, sem enriquecer o lesante. Todavia, mais tarde, as sanções dessa lei foram aplicadas aos danos causados por omissão ou verificados sem o estrago físico e material da coisa. O Estado passou, então, a intervir nos conflitos privados, fixando o valor dos prejuízos, obrigando a vítima a aceitar a composição, renunciando à vingança. Essa composição permaneceu no direito romano com o caráter de pena privada e como reparação, visto que não havia nítida distinção entre a responsabilidade civil e a penal.

Com a evolução da sociedade somente a culpa não mais conseguiria resolver todos as questões, assim explica Gagliano e Pamplona Filho (2011, p.54) a teoria clássica da culpa já não satisfazia a demanda que se impunha pelo avanço da sociedade, trazido pelos novos meios de produção, pela modernidade que se apresentava. A comprovação da culpa de forma a ensejar a reparação do dano, por muitas vezes, chegava a inviabilizar a conclusão do processo. Com a evolução da jurisprudência e das normas de direito começaram a construir e adotar a teoria do risco, tal teoria clássica da culpa não conseguia satisfazer todas as necessidades da vida em comum, na imensidão de casos concretos em que os danos se eternizavam sem reparação pela impossibilidade de comprovação do elemento culpa. Assim, num fenômeno dialético, praticamente autopoiético, dentro do próprio sistema se começou a vislumbrar na jurisprudência novas soluções, com ampliação do conceito de culpa e mesmo o acolhimento excepcional de novas teorias dogmáticas, que propugnavam pela reparação do dano decorrente, exclusivamente, pelo fato ou em virtude do risco criado.

Cavalieri Filho (2009, p.136) explica que teoria do risco, foi obra de trabalhos do final do século XX, principalmente de juristas da França, que buscavam um fundamento para a responsabilidade objetiva. Nesta modalidade “todo o prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou, independentemente de ter ou não agido com culpa”.

Percebe-se que a responsabilidade civil evoluiu junto com a sociedade através dos tempos, na tentativa de resolver os conflitos entre os indivíduos de maneira mais justa possível, fazendo com que o dano sofrido seja reparado por quem o causou.

2.1. - CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL

Os doutrinadores Gagliano e Pamplona Filho (2013, p.53) conceituam a responsabilidade civil, como um dano causado a outrem que decorre de um ato ilícito cometido, cujo causador do dano tem o dever de reparar.

Assim define Diniz (2003, p.34) a responsabilidade civil:

> A responsabilidade civil é a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda (responsabilidade subjetiva), ou, ainda, de simples imposição legal (responsabilidade objetiva).

Savatier (2005, p.40) define o conceito de responsabilidade civil com clareza e precisão, nos seguintes termos: "é a obrigação de alguém reparar dano causado a outrem por fato seu, ou pelo fato das pessoas ou coisas que dele dependam".

Stoco (2007, p.116) conceitua a responsabilidade civil como "a obrigação da pessoa física ou jurídica ofensora de reparar o dano causado por conduta que viola um dever jurídico preexistente de não lesionar (*neminem laedere*) implícito ou expresso na lei". Dessa maneira, responsabilizar alguém significa atribuir-lhe a causa de algum prejuízo, patrimonial ou moral, devendo o indivíduo causador do dano responder pelas consequências de seus atos, recompondo o *status quo ante* afetado por sua ação.

Gonçalves (2012, p.32) diz que a responsabilidade civil decorre de uma conduta voluntária violadora de um dever jurídico, isto é, da pratica de um ato jurídico que pode ser licito ou ilícito.

O Código Civil em seu artigo 186 traz a previsão legal para tal conduta lesiva, que assim estabelece: "Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito".

Diniz (2007, p. 37) a respeito do dispositivo elencado ensina: "Estabelece esse diploma legal o ilícito como fonte da obrigação de indenizar danos causados à vítima. Logo, a lei impõe a quem o praticar o dever de reparar o prejuízo resultante". O dever de indenizar o dano sofrido

em decorrência de uma conduta ilícita, se encontra previsto no artigo 927 do Código Civil, veja-se: “Art. 927 Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”

A responsabilidade civil é um instituto do direito civil, que busca restabelecer o *status quo* do lesado, quando não foi possível será imposto ao causador do dano o pagamento de indenização de cunho pecuniário.

2.1.2 - RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA

Sobre o aspecto da reparação civil, o dever de indenizar pode estar ou não arrolado no elemento da culpa do agente, pois a doutrina divide a responsabilidade civil em subjetiva ou objetiva, nesse sentido Gagliano e Pamplona Filho (2005, p.14) ensinam que a responsabilidade subjetiva o indivíduo causador do dano deve ser punido pela sua conduta dolosa ou culposa, porém, incube a vítima o ônus de provar a culpa do agente para o evento danoso.

Diante disso Diniz (2009, p.41) explica que:

> Nosso ordenamento jurídico vigora a regra geral de que o dever ressarcitório pela prática de atos ilícitos decorre da culpa, ou seja, da reprovabilidade ou censurabilidade da conduta do agente. O comportamento do agente será reprovado ou censurado quando, ante circunstâncias concretas do caso, se entende que ele poderia ou deveria ter agido de modo diferente. Portanto, o ato ilícito qualifica-se pela culpa. Não havendo culpa, não haverá, em regra, qualquer responsabilidade. O Código Civil, em seu art. 186, ao se referir ao ato ilícito, prescreve que este ocorre quando alguém por ação ou omissão voluntária (dolo), negligência ou imprudência (culpa), viola direito ou causa dano, ainda que exclusivamente moral, a outrem, em face do que será responsabilizado pela reparação dos prejuízos. Estabelece esse diploma legal o ilícito como fonte da obrigação de indenizar danos causados à vítima. Logo, a lei impõe a quem o praticar o dever de reparar o prejuízo resultante.

A Responsabilidade Civil Subjetiva está ligada a noção de culpa, sendo necessário para que ela exista que se comprove culpa ou dolo por parte do agente que a provocou.

2.1.3 - RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA

Gonçalves (2009, p.9) explica que existem casos em que não há necessidade de se provar a culpa do agente, em respaldo ao que a doutrina chama de teoria do risco, que originou a responsabilidade objetiva, na qual existe somente a premissa de se provar o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano sofrido, que, sem substituir a teoria da culpa, cobre muitas situações em que o apelo às visões tradicionais se revela insuficiente para a proteção da vítima. Passando a ser a responsabilidade encarada no aspecto objetivo.

De acordo com o artigo 927 do Código Civil, em seu parágrafo único a responsabilidade objetiva será aplicada em duas situações:

> Art. 927 – Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
>
> Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Na responsabilidade civil objetiva leva-se em conta o nexo causal, ou seja, será analisado o liame entre a conduta praticada pelo agente e o dano causado ao lesado.

2.1.4 - RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL E EXTRACONTRATUAL

Referindo-se às espécies de responsabilidade civil, quanto à natureza da norma jurídica transgredida, a doutrina as diferencia como sendo responsabilidade contratual e extracontratual. Para diferenciar tais responsabilidades, Gagliano e Pamplona Filho (2005, p.18) ensinam que se o prejuízo decorre diretamente da violação de um mandamento legal, por força da atuação

ilícita do agente infrator, estamos diante da responsabilidade extracontratual. Por outro lado, estaremos diante de uma situação de responsabilidade contratual se, entre as partes envolvidas, já existia norma jurídica contratual que as vinculava, e o dano decorre justamente do descumprimento de obrigação fixada neste contrato.

Resta claro que, se o agente descumprir alguma norma contratual, causando algum dano a outra parte, comente assim um ilícito, gerando a responsabilidade civil contratual. Se entre os agentes não existe nenhum tipo de contrato que os vincule, e venha um a causar dano ao outro, comete um ato ilícito, gerando a responsabilidade civil extracontratual.

3 - PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

De acordo com Viegas e Barros (2016, p.186) o Código Civil de 2002 consagrou a responsabilidade subjetiva como regra geral, sendo aplicada sempre que não houver disposição legal expressa impondo a aplicação da teoria objetiva. Os artigos 186 e 927 do Código Civil trouxeram a cláusula geral da responsabilidade com culpa, a responsabilidade subjetiva. Contudo, existem pressupostos para serem preenchidos para que acarrete o dever de indenizar de forma subjetiva: primeiro é necessário que exista ato ilícito e o abuso do direito, fundamentados no artigo 186 e 187 do Código Civil, respectivamente; segundo o dano, quando há lesão a um bem juridicamente protegido, incidindo na esfera patrimonial ou extrapatrimonial; terceiro o nexo de causalidade, pois, para a configuração do dever de indenizar não bastam o dano e uma conduta, sendo necessário que esta conduta tenha dado causa ao dano e por fim, a culpa, que refere-se à demonstração de que o autor da conduta não pretendeu o resultado, mas agiu com negligência, imprudência e imperícia. (Disponível em:< file:///C:/Users/Aplicativo/Downloads/66610-295909-2-PB.pdf> Acesso em 17 mai. 2018).

De acordo com Gonçalves (2012, p.51) o Código Civil em seu artigo 186 estabelece a regra: quem causa dano a outrem fica obrigado a repará-lo. Assim dispõe o artigo: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Resta portando evidenciado que

são quatro os elementos essenciais da responsabilidade civil: ação ou omissão, culpa ou dolo do agente, relação de causalidade e o dano experimentado pela vítima.

4- POLÍTICAS PUBLICAS EM RELAÇÃO AO IDOSO

É direito de todos o desenvolvimento de políticas públicas, para assegurar a dignidade da pessoa humana, se fazendo imprescindível que o Estado desenvolva políticas públicas. De forma que para Secchi (2012, p. 2):

> 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 relevante.

As políticas públicas sociais para os idosos no Brasil, vem apresentando um crescente avanço, dentre as quais podem se destacar: Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994); o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003); A Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (BRASIL, 2006), além dos direitos conquistados pela Constituição Federal em 1988 (BRASIL, 1988). Na contemporaneidade, essas políticas podem ser consideradas neoliberais, posto que o Estado e setor privado são corresponsáveis por garantir a proteção às pessoas que se consideram idosas.

As formas de respostas contemporâneas à ‘problemática social’ do envelhecimento, mediante reforma das políticas de seguridade social, que mantém o Estado na proteção social, mas que introduz modificações substanciais na orientação, na cobertura, no nível dos benefícios, na qualidade de prestação de serviços, ou normatizando uma política setorial específica e outros instrumentos de direitos e as iniciativas diversas da sociedade civil na proteção social aos idosos, financiadas ou não pelo Estado, são expressões de alterações no formato da proteção social e das ‘novas’ simbioses entre público e privado na política social (TEIXEIRA, 2008, p. 199).

A Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994 (BRASIL, 1994) dispõe sobre a Política Nacional e cria o Conselho Nacional do Idoso. A primeira tem como objetivo garantir os direitos sociais dessa população, permitindo desenvolver alternativas para que essa possa continuar a participar

ativamente da sociedade a que pertence. Também tem como diretriz a garantia dos direitos básicos dos idosos. Assim, dispõe que:

Art. 1: A política nacional do Idoso tem por objetivo assegurar os direitos sociais do Idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade; Art. 2: Considera-se o Idoso, para os efeitos desta Lei, a pessoa maior de sessenta anos de idade; Art. 3: A família, a sociedade e o estado têm o dever de assegurar ao Idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem estar e o direito à vida; II: O processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos; III: O Idoso não deve sofrer discriminação de qualquer natureza (BRASIL, 1994).

O artigo 10 da mesma lei dispõe ainda que "Todo cidadão tem o dever de denunciar à autoridade competente qualquer forma de negligência ou desrespeito ao idoso" (BRASIL, 1994). Portanto, a lei envolve não somente as pessoas idosas e as que com elas convivem, mas responsabiliza a sociedade pela denúncia de qualquer desrespeito aos direitos desses cidadãos.

A Política Nacional do Idoso é, portanto, uma iniciativa do Estado para criar as condições que permitam autonomia das pessoas idosas e interação na sociedade. Também define o limite mínimo de idade para que uma pessoa seja considerada idosa – igual ou superior a 60 anos de idade. Essa legislação também traz outras garantias de direitos que envolvem políticas de saúde, cultura, lazer, habitação, dentre outras, buscando que sejam atendidas as pessoas da terceira idade (BRASIL, 1994).

Sobre a Lei nº 10.741/2003, conhecida como Estatuto do Idoso, tem como finalidade fortalecer a garantia aos direitos sociais das pessoas idosas. A partir dessa lei foi permitido ao Ministério Público atuar de maneira imediata em favor da efetivação dos direitos (BRASIL, 2003). Nela estão contempladas as questões dos direitos fundamentais dos idosos e direcionada a sua proteção. Estabelece ainda as penalidades aplicáveis a pessoas que, por negligência, preconceito, violência, opressão ou outras situações ali definidas como maus tratos, vitimizem de alguma forma a pessoa idosa.

4.1 - FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ramos e Schabbach (2012) afirmam que as fases ou etapas da análise de uma política pública não seguem uma ordenação linear. Essas fases podem interagir ou não entre elas, pois os atores e arenas não são necessariamente estáveis. Podem, portanto, haver alterações e mudanças ao longo do processo de efetivação de uma iniciativa desse tipo. Ou seja, a política pública é uma engrenagem do processo social e se expressa na realidade por meio de necessidades e demandas sociais. Ramos e Schabbach (2012) destacam que toda política pública é parte de um ciclo que se inicia antes que a questão se constitua e acaba por formar uma resolução que pode ou não dar solução a demanda posta.

Lima e D´Ascenzi (2013) afirmam que o processo de desenvolver uma política pública pode ser, portanto, definido como um ciclo, posto que é constituído pelas fases de formulação, implementação e avaliação. A primeira "é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão" (LIMA; D´ASCENZI, 2013, p. 101). A fase da implementação consiste na execução das decisões adotadas na etapa prévia. Já a avaliação é a análise dos resultados que a política teve ou não na resolução da questão social que incentivou sua criação.

Lima e D´Ascenzi (2013) também colocam que a política pública pode ser compreendida como uma sequência de etapas, que segue etapas padrão, mas se apresentam lógicas diferentes. Assim, o processo de "formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa" (LIMA; D´ASCENZI, 2013, p. 102). Dessa forma, após ser criada uma política, cabe escolher as formas de operacionalizar e decidir questões sobre sua execução. Nesse momento, podem se apresentar novos conflitos, não previstos na primeira etapa. É possível então afirmar se uma política pública é pensada de forma top-down ou de desenho prospectivo.

Na percepção de Souza (2006), a fase da formulação está relacionada com a questão de como o tema se tornará objeto de ação pública, para atender a uma necessidade, buscando compreendê-la a partir da atenção do Estado e da sociedade. Para a autora, a literatura apresenta várias teorias e análises de formulação de políticas públicas. De forma geral, sua finalidade é perceber e definir quais os problemas irão constituir a agenda, ou seja, a lista de assuntos e questões em pauta. A fase da implementação, para Souza (2006), tem como função dar sequência aos pedidos das ações que surgiram na formulação. É nela que se transforma a

política em ação. Já nessa etapa é importante que haja um constante monitoramento, percebendo eventuais problemas ou situações não previstas no primeiro momento. A autora também sintetiza que no processo de implementação há uma multiplicidade de elementos que partem tanto da política administrativa como aos atores envolvidos no processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os artigos mostraram que apesar do processo de envelhecimento apresentar-se amplamente discutido no Brasil, país que experimenta a mudança no perfil demográfico e epidemiológico de modo bastante acelerado, o que se percebe é que estas mudanças trazem uma diversidade de alterações em todos os aspectos da sociedade brasileira e mundial.

O Brasil começa então a se preocupar com essas questões e após o período de redemocratização social e incorporação da Constituição de 1988, algumas leis vêm sendo implantadas na tentativa de suprir as novas necessidades da tendência mundial e urgência nacional: o envelhecimento.

Para muitos, a palavra envelhecimento arrasta uma série de fatores depreciativos e socialmente descartáveis. No entanto, o que se pretende definitivamente é que este preconceito deixe de circular numa sociedade que daqui a alguns anos terá quase que 30% da sua população composta por idosos.

O conjunto de políticas, considerada no todo, estatutariamente, marca um compromisso nacional com o fortalecimento da democracia e dos direitos humanos, por intermédio do reconhecimento explícito do respeito às diversas idades. Trata-se, portanto, de afirmar o compromisso constitucional e democrático de tratamento dos cidadãos idosos, sem distinções fundadas em preferências de gerações etárias: fortalece-se o respeito a todos os homens e mulheres.

As políticas para idosos no Brasil devem seguir em consonância com a realidade de nosso país e primar sempre para uma política de estar saudável, seja biológica, psicológica ou socialmente. Portanto, estar saudável significa combater a gerofobia, assegurando uma política de saúde que considere as características da velhice.

É necessário incentivar nesta população a consolidação de um movimento novo, capaz de colocar questões afetas à vida de todos os idosos, apontar diferenças impostas pelas aposentadorias, os serviços de saúde, a dificuldade ao acesso à cultura e à educação, a falta de respeito nos transportes, construir, efetivamente, outra identidade para os velhos, mostrando ao Estado e à sociedade que podem desempenhar papéis sociais até o fim de suas vidas, sendo produtivos e mais felizes. Participando da política, das universidades abertas, dos grupos de convivência, dos fóruns, dos conselhos e associações de aposentados, dançando, namorando, viajando, fazendo teatro, canto, artes plásticas, enfim, vivendo a vida plenamente, trazendo a política para um novo patamar.

REFERÊNCIAS

ALARCÓN, P. D. J. L. Democracia. In: DIMOULIS, D. **Dicionário brasileiro de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2012. p. 172-175.

ARENDT, H. **Origens do totalitarismo.** Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BARCELLOS, A. P. D. Bem-estar social. In: DIMOULIS, D. **Dicionário brasileiro de direito constitucional.** São paulo: Saraiva, 2012. p. 73-74.

BERCOVICI, G. Soberania. In: DIMOULIS, D. **Dicionário brasileiro de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2012. p. 567-571.

BITTAR, E. C. B. **Curso de filosofia do direito.** 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

CAMARANO AA, PASINATO MT. O Envelhecimento Populacional na Agenda das Políticas Públicas. In: Camarano AA, organizadores. *Os Novos Idosos Brasileiros*: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA; 2004. p. 253-292.

CARVALHO JAM, GARCIA RA. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. *Cad Saude Publica* 2003; 19(3):725-733.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA, N. N. **Constituição Federal anotada e explicada.** 5ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

LEITE, G. S. Autodeterminação dos povos. In: DIMOULIS, D. **Dicionário brasileiro de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2012. p. 68-69.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010. *Sinopse do Censo Demográfico 2010.* [página na Internet]. 2010. [acessado 2012 mar 27]. Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=12&uf=00.

***

ENVIADO EM: Junho de 2022

ACEITO EM: 10 de Agosto de 2022

REVISTA JURÍDICA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAS, DR. EDMUNDO ULSON

IUS ET IUSTITIA ELETRÔNICA

ISSN – 1983 5019

VOLUME Nº 1 – ANO 2022