

**POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FORMA DE TUTELA
DOS DIREITOS PERSONALÍSSIMO DO IDOSO – UMA BREVE
ANÁLISE DA EXISTÊNCIA DO DIREITO PENAL DO IDOSO**

**PUBLIC POLICIES AS A FORM OF PROTECTION OF PERSONAL
RIGHTS OF THE ELDERLY - A BRIEF ANALYSIS OF THE
HYPOTHETICAL CRIMINAL LAW OF THE ELDERLY**

Alexander de Castro*
Silvio Toledo Neto**

*Professor dos cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu em Ciências Jurídicas da UniCesumar (Maringá-Pr) e pesquisador do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação – ICETI. Também leciona na UniFatecie.

**Mestrando em Ciências Jurídicas pela UniCesumar. Pós-graduado em Direito do Trabalho e Direito Previdenciário pelo IDCC – Maringá/PR. Graduado em Direito pela PUC – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Campus Maringá/PR. Advogado.

Como citar: CASTRO, Alexandre de; NETO, Sílvio Toledo. **POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FORMA DE TUTELA DOS DIREITOS PERSONALÍSSIMOS DO IDOSO – UMA BREVE ANÁLISE DA EXISTÊNCIA DO DIREITO PENAL DO IDOSO. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 4, n. 2, p. 76-92, dez, 2019. ISSN: 2596-0075.

<https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v4n2.castro.toledoneto>

Resumo: O presente artigo visa apresentar o envelhecimento como direito personalíssimo e, por sua vez, adentrar no estudo das disposições legais que norteiam as formulações de políticas públicas voltadas ao idoso. Constatando que a população mundial tem envelhecido, especialmente no Brasil, passa-se a estudar a base fundamental constitucional de proteção ao idoso, apontando a existência do princípio da solidariedade social existente entre a família, a sociedade e o Estado, sendo estes atores responsáveis pelo amparo das pessoas idosas, assegurando-lhes a participação na comunidade e defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito a vida. Passa-se, então, a análise dos estágios do ciclo político-administrativo das políticas públicas (montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas) e, por consequência, estuda-se algumas previsões constitucionais e infraconstitucionais como expressões concretas de políticas públicas voltadas aos idosos, tais como o direito a transporte coletivo urbano e semiurbano de forma gratuita, a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso. Após trabalhar princípios e diretrizes da política de atendimento aos idosos, passa-se a análise do Direito Penal como medida *ultima ratio* na proteção aos idosos, constituindo-se como mecanismo de proteção aos direitos personalíssimos do envelhecimento, previstos como forma de política pública de

cunho criminal, o que faz surgir um Direito Penal do Idoso.

Palavras-chaves: Envelhecimento Direito Personalíssimo; Princípio Da Solidariedade Social; Políticas Públicas Ao Idoso; Direito Penal Do Idoso.

Abstract: We aim to present aging as a personality right and, in turn, to study the legal provisions that guide the formulation of public policies directed at the elderly. In light of the demographic aging in Brazil, we analyze the constitutional basis for the protection of the elderly, pointing out the importance of the principle of social solidarity between the family, the society and the state. These actors are responsible for ensuring their participation in the community and for defending their dignity, well-being and life. We then analyze the stages of the political-administrative cycle of public policies (setting the agenda, formulating policies, making decisions, implementing policies and evaluating policies), as well as some constitutional and infra-constitutional provisions as concrete expressions of public policies for the elderly, such as the right to free urban and semi-urban public transport, the national policy for the elderly and the statute of the elderly. After analyzing principles and guidelines of the policy for the elderly, we focus on criminal law as a measure of last resort in the protection of the elderly, constituting a mechanism to protect the personal right to aging, understood as the subject of public policy with a criminal nature, thus giving rise to a criminal law of the elderly.

Keywords: Personal Right to Aging; Principle of Social Solidarity; Public Policies for the Elderly; Criminal Law of the Elderly.

1 INTRODUÇÃO

O valor atribuído aos idosos, vai depender do tipo de sociedade que estes estão inseridos. Afirmar que os mesmos são, pela experiência de vida adquirida ao longo do tempo, senhores detentores de sabedoria e que representam a memória da sociedade, é assertiva de respeito aos nossos¹ anciãos.

Contudo, não obstante as previsões legais legitimamente insculpada em nosso ordenamento jurídico, nem sempre tais previsões corresponde a efetiva realização destes direitos da personalidade e garantias constitucionais dos idosos.

Com isso torna-se exigível, que sejam concretizadas políticas públicas planejando ações² que favoreçam e concretizem a dignidade humana do idoso, bem como a inclusão social do mesmo. Isto, considerando que por vezes, o idoso é abandonado por sua família, ou então perdeu a independência que possuía em outros tempos, momento em que é obrigação do Estado satisfazer as necessidades deste ser humano que passa pela última etapa da vida humana.

O envelhecimento pode significar falta de garantia de sustento ou a ausência de condições mínimas para uma vida digna, já que envelhecer em uma sociedade capitalista pode significar, muitas vezes, ser descartado do mercado de trabalho, que visa, por sua vez, unicamente a produção capital e consequente lucro.

A previsão da Constituição Cidadã, porém, determina à família, a sociedade e ao Estado amparar as pessoas idosas, assegurando então sua participação na comunidade com proteção especial de sua dignidade e bem-estar, estabelecendo, assim, nestas bases, a ordem brasileira de proteção ao idoso. É obrigatório, portanto, que as legislações infraconstitucionais, mantenham o respeito e, principalmente, sejam desenvolvidos mecanismos que buscam concretizar estes direitos da personalidade do idoso.

Inicialmente, estabeleceu a Política Nacional do Idoso (Lei 8.842/1994) e, posteriormente, o Estatuto do Idoso (10.741/2003), direcionando as políticas públicas a serem satisfeitas pelo Estado a este grupo vulnerável³, de modo que se possa proporcionar aos idosos, o sentimento de plenitude também nesta fase da vida, afastando, assim, os sentimentos tristes daqueles que pensam que envelhecer é chegar ao fim.

Seguindo o Relatório Mundial de Envelhecimento e Saúde da Organização Mundial da

1 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. (...). BRASIL. 1988. *Constituição*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

2 “Isso ilustra porque a política pública é definida como um programa ou quadro de *ação* governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.” BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. O Conceito de Política Pública em direito. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 14.

3 É possível afirmar com tranquilidade, que os idosos pertencem ao grupos vulneráveis. Citando Nilson Tadeu Reis Campos Silva, Monica Cameron La Francischini afirma que “os idosos podem ser incluídos neste grupo, pois estas pessoas, em virtude de suas características físicas, são parte integrante dos denominados grupos vulneráveis e são fragilizados na proteção de seus direitos e, assim, sofrem constantes violações de sua dignidade”. FRANCISCHINI, Monica Cameron La. *O (des) Amparo Social ao Idoso: Da Inefetividade às Propostas de Concretização do Benefício Assistencial*. Maringá: Motta & Preto Editora, 2017, p. 43 e 44.

Saúde, o correto é fazer surgir por meio de políticas públicas eficientes, a ideia de envelhecimento ativo, no sentido de ofertar ao idoso a oportunidade de envelhecer com segurança, saúde e inclusão social. Em outros termos, este caminho a ser trilhado oferece ao idoso a oportunidade de envelhecer com qualidade de vida, afastando as condições de exclusão e dificuldades que marcam este período da vida humana.

No Brasil, os dados apontam que o país está caminhando para o envelhecimento de sua população. Apontamentos realizados pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, certificam que em 2017 o Brasil estava com mais de 30 milhões de idosos.

A população brasileira manteve a tendência de envelhecimento dos últimos anos e ganhou 4,8 milhões de idosos desde 2012, superando a marca dos 30,2 milhões em 2017, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Características dos Moradores e Domicílios, divulgada hoje pelo IBGE.

Em 2012, a população com 60 anos ou mais era de 25,4 milhões. Os 4,8 milhões de novos idosos em cinco anos correspondem a um crescimento de 18% desse grupo etário, que tem se tornado cada vez mais representativo no Brasil. As mulheres são maioria expressiva nesse grupo, com 16,9 milhões (56% dos idosos), enquanto os homens idosos são 13,3 milhões (44% do grupo).⁴

Considerando então o envelhecimento da população na sociedade brasileira, é preciso desenvolver políticas públicas eficientes voltadas aos idosos, como meio para concretizar os direitos a eles consagrados pela Constituição Federal de 1988.

Desta forma, as políticas públicas direcionadas aos idosos são instrumentos de acesso à justiça, entendendo, desde logo, que realizar a justiça devida ao idoso, não significa necessariamente ter sido por meio do Poder Judiciário, especialmente considerando a função típica do Poder Executivo, em suas respectivas esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) de administrar e fazer cumprir o que há determinado na lei, bem como por meio do Legislativo, especialmente nos âmbitos estadual e municipal, que podem regulamentar a forma de atendimento e o programa a ser desenvolvido.

Conscientes, portanto, das disposições do Artigo 46 da Lei 10.741/2003, que a política de atendimento ao idoso será realizado por meio das articulações governamentais e não governamentais, em conjunto, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Neste ponto, por sua vez, aponta-se a importante participação dos municípios para concretizar o desenvolvimento das políticas públicas voltadas aos idosos, especialmente considerando que a diversidade existente no longo território brasileiro, bem como a grande probabilidade de ser o município o primeiro ente estatal que terá contato com o idoso, bem como o melhor conhecedor da realidade e costumes locais.

Por fim, é exposto as medidas de proteção e, principalmente, o Direito Penal do Idoso,

4 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Agência IBGE Notícias. *Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017*. Editoria: Estatísticas Sociais, 2018. Acesso em 15/04/2019: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>>.

vale dizer, condutas tipificadas como crime que visam a proteção do idoso que, vulnerável pelas condições físicas, psíquicas e econômicas é por várias vezes vítimas de crimes.

Busca entender este mecanismo de proteção como mecanismo de tutela dos direitos personalíssimos do envelhecimento, previstos como forma de política pública de cunho criminal, voltada à proteção dos idosos, fazendo surgir um Direito Penal do Idoso.

2 O ENVELHECIMENTO COMO DIREITO PERSONALÍSSIMO – SOLIDARIEDADE SOCIAL DA FAMÍLIA, DA SOCIEDADE E DO ESTADO

A Constituição Federal em seu Artigo 230 prevê que 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 garantido-lhes o direito à vida*. Pode afirmar, assim, que estando o idoso desamparado, seja por sua família ou pela sociedade, possui o Estado obrigação de socorrê-lo.

Nesta sintonia, é imperioso a classificação dos direitos do idoso, como direitos personalíssimo. Não obstante distintas definições do que venha a ser Direitos da Personalidade⁵, pode se afirmar “que os direitos da personalidade têm como objeto os bens relacionados à personalidade, às atribuições físicas e morais vinculadas à existência humana. Nesse contexto, não há como fugir, os idosos, por óbvio, são titulares desses direitos”.⁶

Ademais, no Estatuto do Idoso, mais precisamente no Título II, que trata sobre os direitos fundamentais do idoso, logo no Capítulo I que dispõe sobre o direito à vida, especifica-se, no Artigo 8º, que o envelhecimento é um direito personalíssimo e sua proteção, por sua vez, um direito social.

Com estas previsões constitucionais e infraconstitucionais qualificando o envelhecimento como direito personalíssimo, concretiza-se a responsabilidade solidária de proteção ao idoso, em especial atenção à família, à sociedade e ao Estado.

Tal responsabilidade é, inevitavelmente, de cunho obrigatório ao Estado, porém, à sociedade e, principalmente, à família, também recebem obrigações. Basta, para tanto, observar o rol de crimes em espécie, tipificados na Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) que, nos termos do Artigo 95⁷, qualificam estes crimes contra o idoso como ação penal pública, vale dizer, há evidente interesse social em tutelar os idosos.

Aliás, apontando que, se tratando de crimes contra o idoso no âmbito familiar, não

5 “Os Direitos da Personalidade são estudados por inúmeros doutrinadores, admitindo, dessa forma, distintas conceituações e acepções da locução.” SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis. *Minorias & Grupos Vulneráveis – Reflexões para uma Tutela Inclusiva*. Birigui: Editora Boreal, 2013, p. 311.

6 SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis. *Minorias & Grupos Vulneráveis – Reflexões para uma Tutela Inclusiva*. Birigui: Editora Boreal, 2013, p. 314.

7 Art. 95. Os crimes definidos nesta Lei são de ação penal pública incondicionada, não se lhes aplicando os arts. 181 e 182 do Código Penal. BRASIL. Lei Federal nº 10.741/2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. Brasília, publicada na data de 01/10/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741compilado.htm>. Acesso em 15/04/2019.

se aplica as escusas absolutórias constantes nos Artigos 181 e 182, ambos do Código Penal. E, a exemplo de obrigações que recaem à sociedade, dentre muitos, pode ser citado o tipo penal constante no Artigo 100, inciso II do Estatuto do Idoso, que tipifica como crime a conduta de alguém negar, motivado pela idade do idoso, emprego ou trabalho a este, punindo então o autor deste crime com pena de reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Portanto, a responsabilidade solidária, de pleno caráter social, é uma evidente obrigação existente entre o Estado, a família e a sociedade, outorgada a favor do idoso.

O envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção, um direito social, sendo obrigação do Estado garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade.⁸

Portanto, considerando a importância dos princípios no ordenamento jurídico brasileiro, pode citar que, em vista desta previsão constitucional do Artigo 230, evidencia-se, inicialmente, a previsão do princípio da solidariedade familiar. Este princípio “não apenas traduz a afetividade necessária que une os membros da família, mas, especialmente, concretiza uma especial forma de responsabilidade social aplicada à relação familiar.”⁹

É importante apontar que a solidariedade social é, em verdade, objetivo fundamental positivado na Constituição Federal, mais precisamente no Artigo 3º, inciso I, que dispõe constituir objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade livre, justa e solidária. Inevitavelmente, portanto, esta solidariedade atingiria não somente a família, mas também a sociedade e o Estado para com os cuidados ao idoso.

Destaca-se, por oportuno, a solidariedade da família, especialmente considerando que, de acordo com o Artigo 230 da Constituição da República, em seu §1º, impõe a obrigação de que os programas de amparo aos idosos sejam executados preferencialmente em seus lares. Vale dizer, a prioridade no atendimento do idoso, é que seja realizado acompanhado de sua família. Afinal, as medidas de proteção, sempre que aplicadas, nos termos do Estatuto do Idoso, deverá levar em conta os fins sociais a que se destinam e, principalmente, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários¹⁰.

A solidariedade, portanto, culmina por determinar o amparo, a assistência material e moral recíproca, entre todos os familiares, em respeito ao princípio maior da dignidade da pessoa humana. É ela, por exemplo, que justifica a obrigação alimentar entre parentes, cônjuges ou companheiros, ou, na mesma linha, que

8 LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Editora Saraiva, 17. ed., 2013, p. 3888.

9 GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. *Novo Curso de Direito Civil – Direito de Família*. As famílias em Perspectiva Constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 2. ed, 2013, p. 200.

10 Art. 44. As medidas de proteção ao idoso previstas nesta Lei poderão ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, e levarão em conta os fins sociais a que se destinam e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. BRASIL. Lei Federal nº 10.741/2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. Brasília, publicada na data de 01/10/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741compilado.htm>. Acesso em 15/04/2019.

serve de base ao poder familiar exercido em face dos filhos menores.

3 FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA – ESTÁGIOS DO CICLO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Inicialmente é importante registrar que as políticas públicas “devem ser observadas como os meios necessários para efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que pouco vale o mero reconhecimento formal de direitos se ele não vem acompanhado de instrumentos para efetivá-los”.¹¹

É preciso definir, ao menos brevemente, o caminho a ser percorrido para o reconhecimento e a formulação da política pública. E, seguindo o estudo proposto por Michel Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl, na Obra *Política Pública – Seus Ciclos e Subsistemas*, uma Abordagem Integral, é registrado cinco fases da política pública a serem observadas, são elas: montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas.

Aponta-se que a montagem da agenda é uma fase, obviamente, essencial e de muita dificuldade. “A montagem da agenda, o primeiro, e talvez o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública, se referem a maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo.”¹²

Em sua essência, a montagem da agenda diz respeito ao reconhecimento de que algum assunto é um problema que requer mais atenção por parte do governo (Baumgartner e Jones, 2005). Isso não garante, de modo algum, que o problema será eventualmente abordado, ou resolvido, por alguma atividade adicional do governo, mas apenas que ele foi isoladamente destacado para que o governo o leve em consideração entre a massa de problemas que existem numa sociedade em determinado momento. Isto é, ele foi elevado de seu *status* como objeto de preocupação para o *status* de um problema privado ou social e, finalmente, ao *status* de uma questão pública (*public issue*) potencialmente sujeita à ação governamental.¹³

O segundo estágio é a formulação de políticas, ou seja, após o governo definir a agenda elencando, assim, determinado problema como questão pública sujeita à ação governamental, é preciso que o governo defina o curso da ação, com definições de meios para a solução ou atendimento das necessidades identificadas no seio social.

A formulação da política pública refere-se ao processo de criação de opções sobre o que

11 SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis. *Minorias & Grupos Vulneráveis – Reflexões para uma Tutela Inclusiva*. Birigui: Editora Boreal, 2013, p. 320.

12 HOWLETT, Michel; M. Ramesh; Anthony Perl. *Obra Política Pública – Seus Ciclos e Subsistemas*, uma Abordagem Integral. Canadá: Elsevier Editora Ltda, 2013, p. 103.

13 HOWLETT, Michel; M. Ramesh; Anthony Perl. *Obra Política Pública – Seus Ciclos e Subsistemas*, uma Abordagem Integral. Canadá: Elsevier Editora Ltda, 2013, p. 104.

fazer a respeito de um problema público. Nesse segundo estágio do processo político-administrativo faz-se a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda. (...).

Depois que um governo reconheceu a existência de um problema público e a necessidade de tomar um posicionamento a seu respeito, isto é, depois que o problema entrou na agenda formal do governo, espera-se que os *policy-makers* decidam-se por um curso de ação. (...)

A formulação da política, portanto, envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos ou, para dizê-lo de outra maneira, a exploração das várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los.

A próxima fase registrada por Howlett é a tomada de decisão política, onde decisões serão tomadas pelo governo, mas, vale dizer, podem ser decisões positivas ou negativas.

Afirma-se que “o estágio da tomada de decisão no processo político é aquele em que uma, ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação. As decisões políticas (*policy decisions*) em geral produzem algum tipo de declaração formal ou informal de intenção por parte dos atores públicos autorizados, no sentido de se empreender ou não alguma ação, como uma lei ou regulamentação”¹⁴.

O quarto estágio do ciclo político-administrativo é a implementação de política. Em outras palavras, é preciso colocar o plano em ação, executando as medidas então definidas nas fases anteriores. É neste momento que a política pública é concretizada, colocada em prática conforme programada e, com isso, aguarda-se os respectivos resultados da ação realizada.

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político. Enquanto a maioria das decisões políticas identifica os meios para perseguir seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. Para que uma política funcione, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder.¹⁵

O último estágio é a avaliação de políticas, que corresponde a necessidade de analisar a política pública empregada ao caso concreto, como método de aprendizagem, determinando, assim se houve sucesso ou não. Analisa-se os meios que a política foi empregada, bem como se o objetivo determinado está sendo alcançado, considerando que após a avaliação, o próprio problema e as soluções podem ser repensados e, se necessários, reformulados.

14 HOWLETT, Michel; M. Ramesh; Anthony Perl. *Obra Política Pública – Seus Ciclos e Subsistemas*, uma Abordagem Integral. Canadá: Elsevier Editora Ltda, 2013, p. 157.

15 HOWLETT, Michel; M. Ramesh; Anthony Perl. *Obra Política Pública – Seus Ciclos e Subsistemas*, uma Abordagem Integral. Canadá: Elsevier Editora Ltda, 2013, p. 179.

Assim, o conceito de avaliação de políticas se refere, em termos amplos, ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios que são empregados e dos objetivos que são atendidos. Como a definiu Larry Gerston (1997, p. 120), a “avaliação determina a eficácia de uma política pública em termos de suas intenções e resultados percebidos”. (...).

A avaliação de políticas tem sido, em termos preponderantes, o campo daqueles que veem essa verificação ou apuração como exercício neutro, técnico, para determinar o sucesso (ou insucesso) dos esforços envidados pelos governos para resolver problemas políticos.¹⁶

Deste modo, “política pública é um processo, complexo, que o governo coloca em prática para a defesa dos direitos consagrados pelo ordenamento jurídico, sob pena dos mesmos não serem efetivados e seus titulares serem desrespeitados e terem sua dignidade humana comprometida. O procedimento dessa atividade governamental deve ser entendido com responsabilidade, de modo que as fases enumeradas pelos estudiosos acima são de suma importância para o sucesso de uma política pública, seja de qual natureza for”¹⁷.

3.1. Previsões constitucionais como expressões jurídicas concretas de políticas públicas

Identificado o idoso, em especial o direito personalíssimo do envelhecimento, como motivo para o desenvolvimento e formulação de política pública, busca-se então os suportes legais, podendo ser tanto expressões constitucionais como infraconstitucionais que formam a base legal para o desenvolvimento desta política. Considerando que:

As políticas públicas têm distintos suportes legais. Podem ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público, por exemplo.

Inicia-se, assim, tratando o Artigo 230, § 2º da Constituição Federal, que após a previsão do *caput*, que impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar o idoso em vista da responsabilidade solidária social já tratada acima, assegura, por sua vez, aos maiores de 65 (sessenta e cinco anos), a garantia da gratuidade dos transportes coletivos urbanos¹⁸.

Este dispositivo é reconhecido como norma de eficácia plena, sendo, portanto, independente de complementação infraconstitucional. Vale dizer, trata-se de previsão legal que assegura, de maneira que não há mais a necessidade de regulamentação, o uso dos serviços de transportes coletivos urbanos gratuitamente.

16 HOWLETT, Michel; M. Ramesh; Anthony Perl. *Obra Política Pública – Seus Ciclos e Subsistemas*, uma Abordagem Integral. Canadá: Elsevier Editora Ltda, 2013, p. 199.

17 SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis. *Minorias & Grupos Vulneráveis – Reflexões para uma Tutela Inclusiva*. Birigui: Editora Boreal, 2013, p. 321.

18 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. (...) § 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos. BRASIL. 1988. *Constituição*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Destacamos, ainda, a regra do art. 230, § 2.º, que assegura aos maiores de 65 anos a gratuidade dos transportes coletivos urbanos. Em nosso entender, trata-se de norma de eficácia plena, que, portanto, independe de complementação infraconstitucional.¹⁹

Neste sentido, não se pode deixar de lado a disposição do Artigo 39 da Lei 10.741/2003 que, dispõe, em sua essência, a mesma disposição constitucional do referido Artigo 230, §2º. Aquela disposição, entretanto, acrescenta-se mais dois parágrafos e, em especial o §1º, quando prevê que para o idoso ter acesso ao serviço de transporte público urbano e semiurbano coletivo basta a apresentação de documento pessoal que faça prova da idade.

Em vista do entendimento que a norma constitucional, neste caso o Artigo 230, §2º, não haveria necessidade de regulamentação, contudo, houve questionamento acerca da constitucionalidade do referido Artigo 39 do Estatuto do Idoso, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3768/2007, tendo como relatora a Ministra Cármen Lúcia que, por ocasião do julgamento desta ação, fundamentou:

4. Em essência, tem-se que o direito ao transporte gratuito dos que têm mais de 65 anos não é um fim em si mesmo. A facilidade de deslocamento físico do idoso pelo uso de transporte coletivo haverá de ser assegurado, como afirmado constitucionalmente, como garantia da qualidade digna de vida para aqueles que não pode pagar ou já colaborou com a sociedade em períodos pretéritos, de modo a que lhe assiste, nesta fase da vida, direito a ser assumido pela sociedade quanto ao ônus decorrentes daquele uso. (...)

O transporte gratuito, especialmente para os idosos que sobrevivem de aposentadorias insuficientes para o suprimento de suas necessidades básicas, apresenta-se como verdadeiro suporte para que possam exercer, com menores dificuldades, seu direito de ir e vir.²⁰

Nestas circunstâncias, se considerarmos o ciclo político-administrativo registrado por Howlett e tratado, brevemente, no item anterior, esta previsão constitucional corresponde a expressão jurídica concreta de política pública voltada aos idosos que, inclusive, não necessita de regulamentações.

Nesta mesma norma, vale dizer, no Artigo 230, § 2º da Constituição Federal, bem como por ocasião de sua repetição no Estatuto do Idoso no Artigo 39, resta evidenciado as fases para formulação de uma política pública.

Definiu-se, inicialmente, a agenda, sendo o direito do idoso de ir e vir mesmo com suas condições físicas debilitadas e, pode se afirmar em muitos casos, financeiros, peculiares a sua

19 LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Editora Saraiva, 17. ed., 2013, p. 3890.

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 39 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), que assegura gratuidade dos transportes públicos urbanos e semi-urbanos aos que têm mais de 65 (sessenta e cinco) anos. Direito Constitucional. Norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Norma legal que repete a norma constitucional garantidora de direito. Improcedência da ação. Número 3.768 – 4. Requerente: Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Divulgação em 25/10/2007. Publicação 26/10/2007. DJE. 131. Acesso em 15/04/2019: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491812>>.

idade avançada. A formulação da política, obviamente pelo constituinte originário, de fornecer transporte urbano e semiurbano gratuitamente e, por sua vez, a tomada de decisão, essencialmente positivada no Artigo 230, §2º da Constituição da República, firmando então, justamente por ser norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, se tem a implementação desta política e, por fim, até mesmo pode se afirmar a ocorrência da última fase, isto por ocasião da citada Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3768/2007.

3.2 Da política nacional do idoso

Após apontar que aos idosos é reconhecido a proteção de seus direitos como fundamentais, especialmente apontando o envelhecimento como direito personalíssimo, sendo objeto de políticas públicas, passa-se a analisar a legislação infraconstitucional, que estabelece princípios e diretrizes a serem empregados nestas políticas públicas.

Inicialmente aponta-se a importante Lei nº 8.842/1994, mais precisamente conhecida como a *Política Nacional do Idoso* que criou o Conselho Nacional do Idoso, propondo o reconhecimento de princípios e diretrizes, bem como prevendo ações governamentais. Nos termos do Artigo 1º, 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*.

Frisa-se que o já mencionado princípio da solidariedade social reconhecido na Constituição Federal por ocasião do Artigo 230, o qual recai à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando-lhes a participação na comunidade e defendendo o bem-estar social, sua dignidade e vida, foi claramente positivado também na Política Nacional do Idoso, mais precisamente nos mesmos termos no Artigo 3º²¹, inciso I.

Ainda neste ponto, ratifica-se a participação da sociedade como parte integrante desta política, ao dispor no inciso II do mesmo Artigo que o *processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos*.

Verifica-se a importância da previsão do Artigo 3º da Política Nacional do Idoso, pois aponta como princípio o respeito e a observância das diferenças econômicas, sociais, regionais e, particularmente, as contradições entre o meio rural e o urbano do Brasil, que deverão ser observadas pelos poderes públicos e pela sociedade em geral, na aplicação desta lei. Vale dizer, há o respeito,

21 Art. 3º A política nacional do idoso rege-se-á pelos seguintes princípios:

I - 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;
IV - o idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política;
V - as diferenças econômicas, sociais, regionais e, particularmente, as contradições entre o meio rural e o urbano do Brasil deverão ser observadas pelos poderes públicos e pela sociedade em geral, na aplicação desta lei. BRASIL. (Lei Federal nº 10.741/2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. Brasília, publicada na data de 01/10/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741compilado.htm>. Acesso em 15/04/2019.)

pela norma a ser encarnada no programa da política pública, o respeito as diferenças existentes em terras brasileiras.

Neste ponto, não obstante a referência aos poderes públicos, vale destacar o importante papel do Município, através de seu Poder Executivo no desenvolvimento da política pública voltada ao idoso. Justamente considerando esta existência de várias realidades no longo território nacional, é certo que a política pública a ser desenvolvida deverá seguir e respeitar as peculiaridades de cada local e comunidade.

A importância das políticas públicas municipais se dá pelo fato de que o poder local é visto como o mais próximo com a realidade dos idosos da comunidade que o elegeu, sendo, dessa forma, o responsável direto pela qualidade de vida de seus idosos. Além do mais, as características e necessidades dos idosos podem diferenciar conforme a região do país, de maneira que o Governo Federal, ou mesmo o Estadual, podem articular políticas públicas que não exerçam o real escopo pretendido para determinada região, demonstrando-se ineficientes para a situação concreta²².

Portanto, esta política nacional estabelecida para proteção ao idoso, dentre outros pontos, reconhece a existência de diferenças culturais e costumes locais e, com isso, se mostra como importante instrumento a todo Poder Público, mas, principalmente, vem apontar o importante papel do Município, uma vez que este será a primeira esfera do Poder Público a ter contato com o idoso. Ademais, este Ente da Federação é, sem dúvidas, o grande conhecedor das necessidades e possibilidades locais.

A Política Nacional do Idoso trouxe importantes diretrizes a serem traçadas para formulação de políticas públicas voltadas ao envelhecimento, registrado mais exatamente no Artigo 4º da Lei n. 8.842/1994²³.

22 SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis. *Minorias & Grupos Vulneráveis – Reflexões para uma Tutela Inclusiva*. Birigui: Editora Boreal, 2013, p. 331.

23 Art. 4º Constituem diretrizes da política nacional do idoso:

- I - viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, que proporcionem sua integração às demais gerações;
- II - participação do idoso, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos;
- III - priorização do atendimento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência;
- IV - descentralização político-administrativa;
- V - capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços;
- VI - implementação de sistema de informações que permita a divulgação da política, dos serviços oferecidos, dos planos, programas e projetos em cada nível de governo;
- VII - estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais do envelhecimento;
- VIII - priorização do atendimento ao idoso em órgãos públicos e privados prestadores de serviços, quando desabrigados e sem família;
- IX - apoio a estudos e pesquisas sobre as questões relativas ao envelhecimento.

Parágrafo único. É vedada a permanência de portadores de doenças que necessitem de assistência médica ou de enfermagem permanente em instituições asilares de caráter social. (BRASIL. Lei Federal nº 10.741/2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. Brasília, publicada na data de 01/10/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741compilado.htm>. Acesso em 15/04/2019.)

3.3. Estatuto do idoso – lei n. 10.741/2003

Por sua vez, o Estatuto do Idoso, mais precisamente a Lei n. 10.741/2003 que, obviamente, foi promulgada posteriormente à Política Nacional do Idoso, sendo reconhecida como legislação específica e absolutamente protetora, “que tem como objetivo de colocar em pé de igualdade de possibilidades os idosos perante a coletividade”²⁴

Regulamenta logo em seu Artigo 1º, que idoso é a pessoa com a idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos e, ao menos brevemente, vale dizer que se trata de inovação, uma vez que tanto no §2º do Artigo 230 da Constituição Federal ou até mesmo na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/1993), mais precisamente quando trata no Artigo 20, *caput*, acerca do Benefício de Prestação Continuada, reconhecem o idoso somente com ou acima de 65 (sessenta e cinco) anos.

Ratifica-se, por oportuno, em seu Artigo 3º, que 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. Seguindo, desta forma, a ordem constitucional do Artigo 230, § 1º da Constituição da República, quando determina que os programas de amparo aos idosos serão realizados preferencialmente em seus lares.

Assim, o Estatuto do Idoso privilegia o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, mormente na previsão do Artigo 44, que aponta que as medidas de proteção ao idoso prevista neste Estatuto, poderão ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, levando em conta os fins sociais a que se destinam e, principalmente, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Dois outros artigos constantes na Lei n. 10.741/2003 são de suma importância, especialmente considerando a temática de política pública deste artigo, sendo o Artigo 46 e o 47, pelo que, aquele dispõe que a política de atendimento ao idoso será realizada por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enquanto o Artigo 47, aponta quais são as linhas de ação desta política de atendimento.

Art. 47. São linhas de ação da política de atendimento:

- I – políticas sociais básicas, previstas na Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994;
- II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitarem;
- III – serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV – serviço de identificação e localização de parentes ou responsáveis por idosos abandonados em hospitais e instituições de longa permanência;

24 SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis. *Minorias & Grupos Vulneráveis – Reflexões para uma Tutela Inclusiva*. Birigui: Editora Boreal, 2013, p. 319.

- V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos dos idosos;
 VI – mobilização da opinião pública no sentido da participação dos diversos segmentos da sociedade no atendimento do idoso.

No inciso I, reconhece a Política Nacional do Idoso (Lei n. 8.842/1994), validando a primeira legislação com caráter de norma geral voltada ao idoso, lei-quadro²⁵, que possui por objeto a implantação e regulamentação, por meio do Conselho Nacional do Idoso, de políticas públicas voltados a proteção do direito personalíssimo do envelhecimento.

No que condiz as previsões dos incisos II, III e IV, evidencia o caráter da assistência social e, vale apontar para fins de iniciação ao estudo específico, que “o Sistema Único de Assistência Social – SUAS é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função e gestão e organização da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social em todo o território nacional”²⁶.

E, inevitavelmente o CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, que “é a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel construir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos”²⁷.

No inciso VI, aponta-se previsão destinada a sociedade como um todo, pois prevê a *mobilização da opinião pública no sentido da participação dos diversos segmentos da sociedade no atendimento do idoso*. É revelador e evidente, que tal disposição especifica sua razão de ser no princípio da solidariedade social da família, sociedade e Estado para com os cuidados do idoso, positivado em nossa Carta Política de 1988.

Deixamos por último o inciso V do Artigo 47 do Estatuto do Idoso, isto por prever, que é linha básica da política de atendimento ao idoso, a proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos dos idosos.

Em outras palavras, considerando a fragilidade dos idosos e o dever de guardar e proteger sua integridade física, psíquica e moral, passa-se a analisar as Medidas de Proteção constante na Lei n. 10.741/2003, como mecanismo de tutela dos direitos personalíssimos do envelhecimento, previstos como forma de política pública de cunho criminal, voltada à proteção dos idosos, fazendo surgir um Direito Penal do Idoso.

25 “Na análise do direito positivo brasileiro, percebe-se a edição de grande número de normas gerais, leis-quadro, especialmente a partir da década de 1990, tendo por objeto a instituição de políticas setoriais. É o caso, por exemplo, da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.” BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico. O Conceito de Política Pública em direito*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 11.

26 BRASÍLIA – 2011. **Perguntas e Respostas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretária Nacional de Assistência Social. Reimpresso 2017. p. 4.

27 BRASÍLIA – 2011. **Perguntas e Respostas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretária Nacional de Assistência Social. Reimpresso 2017. p. 8.

4 DIREITO PENAL DO IDOSO

No título VI do Estatuto do Idoso vem a tratar do rol de crimes praticados contra o idoso. Tipifica-se condutas específicas e, com isso, revela o uso do Direito Penal como forma de proteção ao cidadão já vulnerabilizado pela idade.

É certo o caráter *ultima ratio* do Direito Penal, mas, é justamente neste ponto que se mostra essencial o uso da criminalização de determinadas condutas visando a proteção do idoso vulnerável, em especial a vida e sua dignidade, a integridade física, psíquica e moral, uma vez que seus direitos personalíssimos recebem especial proteção pela Constituição da República e leis infraconstitucionais.

A fragmentariedade do Direito Penal, por sua vez, significa que somente os bens jurídicos mais relevantes devem merecer a tutela penal e, que exclusivamente os ataques intoleráveis é que devem ser punidos penalmente. De outro lado, a subsidiariedade representa o fato de que o Direito Penal só tem lugar quando os outros ramos do Direito não solucionam satisfatoriamente o conflito. É, portanto, o direito de *ultima ratio*.²⁸

Portanto, o Direito Penal aparece no Estatuto do Idoso criminalizando condutas que, em sua essência, não foram satisfatoriamente protegidas pelas demais áreas do Direito. Podendo, assim, valorar o alto grau de proteção aos direitos de personalidade do idoso.

Por oportuno apontando a disposição do Artigo 94 que disciplina que aos crimes previstos no Estatuto do Idoso, cuja pena máxima privativa de liberdade não ultrapasse 4 (quatro) anos, aplica-se o procedimento da Lei n. 9.099/1995 e, subsidiariamente, no que couber, as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal.

Esta lei é conhecida como a Lei dos Juizados Especiais e este Artigo 94, por sua vez, teve seu conteúdo questionado por meio da Ação Direita de Inconstitucionalidade 3.096, ajuizada pela Procuradoria Geral da República. Considerando que a Lei n. 9.099/1995 possui em seu bojo benefícios despenalizadores de direito material, tais como a conciliação, transação penal, composição civil de danos, conversão da pena e, com isso, seria o autor do crime beneficiado e não o idoso.

Desta forma, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que este dispositivo constante no Estatuto do Idoso se refere as questões processuais, visando que o processo tramite com mais celeridade, ou seja, entendeu-se que o legislador, ao positivar esta previsão legal, visou empreender celeridade nos processos que apuram práticas de crimes cuja a vítima é o idoso.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 39 E 94 DA LEI 10.741/2003 (ESTATUTO DO IDOSO). RESTRIÇÃO À GRATUIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO. SERVIÇOS DE TRANSPORTE SELETIVOS E ESPECIAIS. APLICABILIDADE DOS PROCEDIMENTOS PREVISTOS NA LEI 9.099/1995 AOS CRIMES COMETIDOS CONTRA IDOSOS. 1. No julgamento da

²⁸ ROSA, Gerson Faustino; CARVALHO, Gisele Mendes de Carvalho. *O Novo Direito Penal das Famílias*. São Paulo: Editora Edijur, 2015, p. 72.

Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.768/DF, o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional o art. 39 da Lei 10.741/2003. Não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade nessa parte. 2. Art. 94 da Lei n. 10.741/2003: interpretação conforme à Constituição do Brasil, com redução de texto, para suprimir a expressão “do Código Penal e”. Aplicação apenas do procedimento sumaríssimo previsto na Lei n. 9.099/95: benefício do idoso com a celeridade processual. Impossibilidade de aplicação de quaisquer medidas despenalizadoras e de interpretação benéfica ao autor do crime. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição do Brasil, com redução de texto, ao art. 94 da Lei n. 10.741/2003.²⁹

Outro ponto que merece destaque, nos termos do Artigo 95, é que os crimes definidos no Estatuto do Idoso são de natureza de ação penal pública incondicionada e, por sua vez, proibiu as escusas absolutórias previstas no Artigo 181 e 182 do Código Penal, em especial proteção ao idoso, em vista de sua vulnerabilidade.

Desta forma, a proteção ao Idoso inicia através de outras áreas do Direito e, vem a concretizar a totalidade desta tutela, por meio do Direito Penal do Idoso.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo visa apresentar o envelhecimento como direito personalíssimo e, por sua vez, adentrar no estudo das disposições legais que norteiam as formulações de políticas públicas voltadas ao idoso.

Constatando o envelhecimento da população mundial, especialmente no Brasil, passa-se a estudar a base fundamental constitucional de proteção ao idoso, apontando a existência do princípio da solidariedade social existente entre a família, a sociedade e o Estado, sendo estes atores responsáveis pelo amparo das pessoas idosas, assegurando a estes a participação na comunidade e defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida.

Passa-se, então, a análise dos estágios do ciclo político-administrativo das políticas públicas (montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas) e, por consequência, estuda-se algumas previsões constitucionais e infraconstitucionais como expressões concretas de políticas públicas voltadas aos idosos, tais como o direito de transporte coletivo urbano e semiurbano de forma gratuita, a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso.

Após trabalhar princípios e diretrizes da política de atendimento aos idosos, passa-se a análise da presença do Direito Penal como medida *ultima ratio* na proteção dos idosos, constituindo-se como mecanismo de proteção aos direitos personalíssimos do envelhecimento,

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 39 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), que assegura gratuidade dos transportes públicos urbanos e semi-urbanos aos que têm mais de 65 (sessenta e cinco) anos. Direito Constitucional. Norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Norma legal que repete a norma constitucional garantidora de direito. Improcedência da ação. Número 3.768 – 4. Requerente: Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Divulgação em 25/10/2007. Publicação 26/10/2007. DJE. 131. Acesso em 15/04/2019: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491812>>.

previstos como forma de política pública de cunho criminal, o que faz surgir um Direito Penal do Idoso.

BIBLIOGRAFIA:

BRASIL. 1988. *Constituição*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. O Conceito de Política Pública em direito. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

FRANCISCHINI, Monica Cameron La. *O (des) Amparo Social ao Idoso: Da Inefetividade às Propostas de Concretização do Benefício Assistencial*. Maringá: Motta & Preto Editora, 2017.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Editora Saraiva, 17. ed., 2013.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. *Novo Curso de Direito Civil – Direito de Família*. As famílias em Perspectiva Constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 2. ed, 2013.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMPOS SILVA, Nilson Tadeu Reis. *Minorias & Grupos – Vulneráveis – Reflexões para uma Tutela Inclusiva*. Birigui: Editora Boreal, 2013.

HOWLETT, Michel; M. Ramesh; Anthony Perl. *Obra Política Pública – Seus Ciclos e Subsistemas, uma Abordagem Integral*. Canadá: Elsevier Editora Ltda, 2013.

BRASÍLIA – 2011. **Perguntas e Respostas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretária Nacional de Assistência. Reimpresso 2017.

ROSA, Gerson Faustino; CARVALHO, Gisele Mendes de Carvalho. *O Novo Direito Penal das Famílias*. São Paulo: Editora Edijur, 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 10.741/2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. Brasília, publicada na data de 01/10/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741compilado.htm>. Acesso em 15/04/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 39 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), que assegura gratuidade dos transportes públicos urbanos e semi-urbanos aos que têm mais de 65 (sessenta e cinco) anos. Direito Constitucional. Norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Norma legal que repete a norma constitucional garantidora de direito. Improcedência da ação. Número 3.768 – 4. Requerente: Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Divulgação em 25/10/2007. Publicação 26/10/2007. DJE. 131. Acesso em 15/04/2019: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=491812>>.

Recebido em: 23/10/2019.

Aprovado em: 30/10/2019.