

The cover image is a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, stone statue of a seated woman, possibly a personification of Justice or Law, is the central focus. She is holding a long, thin object, possibly a scroll or a sword. Behind her is a large, multi-story building with a prominent white, curved facade and a series of vertical columns. The building is situated on a hillside, and a road with a yellow car is visible in the middle ground. The sky is blue with scattered white clouds. The overall scene is bright and clear, suggesting a sunny day.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

“Programa Hospedagem Para Idosos” e enfrentamento ao coronavírus: uma análise de política pública na perspectiva da teoria da agenda

Hosting Program for the Elderly” and the fight against the coronavirus: an analysis of public policy from the perspective of agenda theory

Fabiana Rodrigues Barletta

Carolina Silvino de Sá Palmeira

Sumário

POLÍTICAS DE PROTEÇÃO A GRUPOS VULNERÁVEIS	13
O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NA REGIÃO AMAZÔNICA BRASILEIRA.....	15
Beatriz Souza Costa e Camilla de Freitas Pereira	
“PROGRAMA HOSPEDAGEM PARA IDOSOS” E ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS: UMA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA NA PERSPECTIVA DA TEORIA DA AGENDA.....	34
Fabiana Rodrigues Barletta e Carolina Silvino de Sá Palmeira	
MULHERES, COTA DE GÊNERO E PODER LEGISLATIVO: UMA ABORDAGEM DAS JUSTIFICATIVAS DO PROJETO DE LEI N.º 1.256/2019 À LUZ DO LIBERALISMO IGUALITÁRIO DE JOHN RAWLS	58
Victória Taglialegra Salles, Rainer Bomfim e Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia	
PROTECTION OF PEOPLE LIVING WITH HIV/AIDS IN IRAN: CHALLENGES AND RESPONSIBILITIES	74
Arian Petoft e Mahmoud Abbasi	
FACILITADOR INTERCULTURAL SORDO EN SALUD PARA CHILE: ANÁLISIS DE LA AGENDA POLÍTICA A PROPÓSITO DE LA POLÍTICA DE SALUD DE MIGRANTES INTERNACIONALES.....	97
Valeria Campos e Ricardo Cartes-Velásquez	
POLÍTICAS PÚBLICAS E AMBIENTE DIGITAL	124
¿UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD? PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN CHILENA	126
Pablo Contreras	
BRECHA DIGITAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL: ¿PUEDEN LAS TIC CAMBIAR EL STATUS QUO?	151
Andrés Cernadas Ramos, Bran Barral Buceta e Ángela Fernández Da Silva	
CONSTITUCIONALISMO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAIS: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	177
José Sérgio da Silva Cristóvam, Raquel Cavalcanti Ramos Machado e Thanderson Pereira de Sousa	
TEMAS DIVERSOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	195
QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO: A PERCEPÇÃO DOS MAGISTRADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS	197
Michelle Araújo Luz Cilli, Waldecy Rodrigues e Alex Pizzio	

PROPOSTA DE UM ÍNDICE SÍNTESE PARA O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO	214
Andrea Pereira de Freitas e Gustavo Inácio de Moraes	
A FUNÇÃO DO JURISTA NA DEFESA DA SEGURIDADE SOCIAL E O ARGUMENTO DO COST OF RIGHTS	234
João Paulo Mansur	
O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL FINLANDÊS E SEU MODELO EDUCACIONAL	251
André Augusto P. Brandão e Andrea Bello	
LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL EN RELACIÓN A LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA DE LAS ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS AGROPECUARIAS	270
Jhon Jairo Mosquera Rodas	
DIRETRIZES PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DAS COMPRAS PÚBLICAS	288
Ednaldo Silva Ferreira Júnior	
A QUEM SE DESTINAM AS CHAMADAS PÚBLICAS?: OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	308
Raquel Hunger, Flávia Milagres Campos e Susana Moreira Padrão	
BIENES COMUNES URBANOS, DOMINIO PÚBLICO Y AUTONOMÍAS TERRITORIALES: ALGUNAS PROPUESTAS PARA CHILE, A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA ITALIANA DE LOS BENI COMUNI	327
Benoît Delooz Brochet	
REPENSAR A DEMOCRACIA: A HIPÓTESE DA DEMOCRACIA ALEATÓRIA REVISITADA	344
Deo Campos Dutra e Eduardo F. de Oliveira Jr.	
ANÁLISE DO RESP. N.º 975.834/RS: O STJ NA ENCRUZILHADA ENTRE OS DIREITOS DO CONSUMIDOR, SOCIETÁRIO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	364
João Manoel de Lima Junior e Thaíse Zacchi Pimentel	
RELAÇÕES JURÍDICAS DAS FUNDAÇÕES DE APOIO COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR, CENTROS DE PESQUISA PÚBLICOS E TERCEIROS: PARCERIAS ESTRATÉGICAS NO MARCO LEGAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	385
Ricardo Silveira Ribeiro	
A SUSTENTABILIDADE À LUZ DA PERSPECTIVA JURISDICCIONAL “À BRASILEIRA”: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	408
Francieli lung Izolani, Frederico Thaddeu Pedroso, Jerônimo Siqueira Tybusch e Francielle Benini Agne Tybusch	

APORTES DA ANÁLISE ECONÔMICA NO ESTUDO DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E O RISCO DA PROMOÇÃO DESIGUAL DE DIREITOS.....	426
Daniel Castanha de Freitas, Vivian Lopez Valle e Gustavo Martinelli Tanganelli Gazotto	
AVANÇOS NO DEBATE DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: UM OLHAR PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	449
Jorge Leal Hanai, Suely de Fátima Ramos Silveira e Nina Rosa da Silveira Cunha	
OUTROS TEMAS	476
ASPECTOS GERAIS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS PELA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) E PELA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)	478
Antônio Márcio da Cunha Guimarães e Miguel Souza Dantas Neto	
A ESTRUTURA LINGUÍSTICO-DISCURSIVA DO VOTO DO MINISTRO BARROSO NA ADO 26 E NO MI 4733: UMA REFLEXÃO À LUZ DO CONSTITUCIONALISMO DIALÓGICO CONTRA-HEGEMÔNICO...	496
Maria Eugenia Bunchaft	

“Programa Hospedagem Para Idosos” e enfrentamento ao coronavírus: uma análise de política pública na perspectiva da teoria da agenda*

Hosting Program for the Elderly” and the fight against the coronavirus: an analysis of public policy from the perspective of agenda theory

Fabiana Rodrigues Barletta**

Carolina Silvino de Sá Palmeira***

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar o “programa hospedagem para idosos”, como medida de enfrentamento à pandemia do coronavírus, com base na Teoria da Agenda. Primeiramente, apresentou-se o histórico da tutela da pessoa idosa em relação à legislação internacional. Em seguida, estabeleceu-se uma análise comparativa entre a legislação brasileira e as constituições latino-americanas, no que tange à tutela do idoso. Para tanto, utilizou-se o método de resenha bibliográfica, por meio do qual se problematizou o arcabouço jurídico que construiu o referido programa, qual seja, o Decreto 47.296 de 24 de março de 2020, expedido pelo município do Rio de Janeiro e a Resolução Conjunta 65 de 18 de maio de 2020, promulgadas pela Secretaria Municipal de Saúde e pela Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, à luz da Teoria da Agenda, elaborada por Kingdon. Concluiu-se que o encerramento das atividades do Programa de Hospedagem teve como principais causas a falta de diálogo interinstitucional com os órgãos que compõem o Sistema Único de Assistência Social, apesar da existência de um sistema relativamente estruturado desde 1993 e da ausência de articulação do programa com os serviços socioassistenciais previstos na legislação específica, voltada para a assistência social. A baixa adesão observada, no entanto, evidenciou o desconhecimento pelo Poder Executivo das necessidades específicas da população idosa na dinâmica da Política de Assistência Social. Não obstante, o programa de hospedagem, assim como as demais medidas de tutela do idoso, durante o período de calamidade pública, não foram adequadamente problematizadas por nenhum estudo acadêmico. Desse modo, recomendou-se que a execução dos serviços socioassistenciais fosse realizada de forma articulada, com objetivo de garantir a qualidade de vida dos grupos vulneráveis, de modo a promover-lhes uma vida digna.

Palavras-chave: Hospedagem; idosos; coronavírus; política pública; teoria da agenda.

* Recebido em 31/05/2021
Aprovado em 19/11/2021

** Professora Associada II da UFRJ na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito. Possui estágio pós-doutoral em Direito Público e Filosofia do Direito/Direito do Consumidor pela UFRGS. Doutora em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Mestre em Direito Civil pela UERJ.
E-mail: fabianabarletta2@gmail.com.

*** Residente Jurídico na Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ). Advogada. Mestranda em Teorias Jurídicas Contemporâneas pela Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.
E-mail: carolina.silvino1987@gmail.com.

Abstract

The objective of this paper is analyze “the hosting for the elderly program”, as a measure to face the coronavirus disease, under the agenda theory. First, it was presented the history of the protection of the elderly in international law. Then, a comparative analysis was established between brazilian legislation and Latin American constitutions, referring to the protection of the elderly. For this purpose, the deductive method was used, through which the legal framework that built the program was questioned, which is the implementing Decree 47.296 and Resolution 65 of 2020, in the light of the agenda theory, elaborated by Kingdon. It was concluded that the closure of the activities of the hosting program had as main causes the lack of interinstitutional dialogue with the authorities that make up the Unified Social Assistance System, despite the existence of a relatively structured system since 1993 and the lack of articulation of the program with social assistance services regulated in the specific legislation focused on social assistance. The low adherence observed, however, evidenced the Executive Branch’s lack of knowledge of the specific needs of the elderly population in the dynamics of the Social Assistance Policy. Nevertheless, the accommodation program, as well as the other measures to protect the elderly during the period of public calamity, were not adequately treated by any research. Thus, it was recommended that the execution of social assistance services was organized in a coherent structure, with the objective of guaranteeing the quality of life of vulnerable groups, in order to promote the guarantee of a dignified life.

Keywords: Hosting; elderly; coronavirus; public policy; agenda theory.

1 Introdução

A pandemia do coronavírus instaurou, no Brasil, uma crise sanitária com precedentes comparáveis à gripe espanhola ocorrida entre 1917 e 1918. Estima-se que, àquela época, entre 20 e 40 milhões de pessoas faleceram em decorrência da doença¹. Segundo as estimativas do Instituto de Métricas e Avaliação da Saúde da Universidade de Washington, 6,9 milhões de pessoas morreram em virtude do coronavírus². A crise sanitária instalada evidenciou as fragilidades das políticas públicas destinadas aos mais vulneráveis, dentre estes, os idosos, grupo de maior risco para o desenvolvimento do coronavírus. Nesse contexto, o Decreto 47.296 de 24 de março de 2020, promulgado pelo município do Rio de Janeiro, criou o “programa hospedagem para idosos” como medida temporária para conter a disseminação do coronavírus, com base na Resolução Conjunta n. 65 da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Direitos Humanos, promulgada em 18 de maio de 2020. O programa consistia em conceder abrigo temporário a idosos em situação de vulnerabilidade social, em hotéis cadastrados pelo Prefeitura do Rio de Janeiro, de modo a evitar a disseminação do coronavírus entre os idosos, integrantes de grupo prioritário de políticas públicas de governo, na forma do Estatuto do Idoso e da legislação internacional. A urgência que acompanhou a formulação e a implementação do referido programa levou, contudo, à sua prematura extinção ainda em 2021, quando o país já enfrentava as consequências de uma mutação do referido vírus.

O presente artigo tem como problema discutir a efetividade do “programa hospedagem para idosos” como política pública de combate à pandemia do coronavírus. Essa celeuma vem em confronto com as tipologias socioassistenciais promovidas pela normativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS),

¹ STANFORD UNIVERSITY. *The influenza pandemic of 1918*. Disponível em: <http://virus.stanford.edu/uda/>. Acesso em: 08 maio 2021.

² WASHINGTON UNIVERSITY. *Institute of Health and Metrics Evaluation*. COVID-19 has caused 6.9 million deaths globally, more than double what official reports show. Disponível em: <http://www.healthdata.org/news-release/covid-19-has-caused-69-million-deaths-globally-more-double-what-official-reports-show>. Acesso em: 08 maio 2021.

em consonância com os princípios estabelecidos na legislação internacional comparada e no ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição da República brasileira de 1988 foi a primeira a tratar da promoção do bem comum sem preconceito em razão da idade, nos termos do artigo 3º, inciso IV, com vistas à erradicação da pobreza e da marginalização social. Nesse sentido, a vulnerabilidade da pessoa idosa determina o amparo da pessoa idosa pela família, pela sociedade e pelo Estado, nos termos do artigo 230 da Constituição da República. Aliás, o parágrafo primeiro do artigo 230 entende que os programas de amparo à pessoa idosa devem ser executados, preferencialmente, em seus lares, em consonância com a tipificação socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social. Após 1988, a proteção da pessoa idosa ganhou novos contornos com a instituição da Política Nacional do Idoso pela lei 8.842 de 1994 e, alguns anos mais tarde, com a promulgação da lei 10.741 de 2003 que criou o Estatuto do Idoso, no qual o envelhecimento é tratado como direito fundamental personalíssimo e que sua proteção configura um direito social, nos termos do artigo 8º.

Não obstante, até então, nenhum estudo foi feito a respeito do “programa hospedagem para idosos” e não houve preocupação do poder público em garantir a tutela da pessoa idosa durante a pandemia, o que violou a norma do artigo 230, parágrafo primeiro, da Constituição da República de 1988. Ao contrário, observa-se que não houve articulação do citado programa com as políticas existentes no Sistema Único de Assistência Social, conforme determina a Resolução 109 de 11 de novembro de 2009, editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o que, em parte, contribuiu para a extinção do programa. Por outro lado, a falta de participação do idoso na construção da política justificou a baixa adesão e a aleatória escolha dos beneficiários da hospedagem concedida pelo município do Rio de Janeiro. Desse modo, o amparo do Estado se limitou à assistência por meio de benefícios sociais, nos termos do artigo 203, inciso V da Carta de 1988, a exemplo do auxílio emergencial, que possui caráter transitório e não alcançou, de forma plena, a população mais carente.

Para tratar do tema, elegeu-se como hipótese a Teoria da Agenda. Essa proposição tem por objetivo o estudo da formulação e implementação de política pública, como diretriz teórica voltada para a população idosa. Em seguida, procedeu-se a uma análise crítica do Decreto municipal 47.296 de 2020, que cria o programa de hospedagem, em face das políticas públicas estabelecidas na Resolução n. 109 de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e das convenções e tratados que visam à promoção dos direitos da pessoa idosa no sistema internacional.

Nesse sentido, o trabalho defende a tese de que o êxito do programa de hospedagem dependia de um cadastro unificado de identificação de idosos em situação de vulnerabilidade e de uma compreensão prévia a respeito dos serviços de alta complexidade social desenvolvidos pelo Sistema Único de Assistência Social, com a consulta às respectivas vagas ofertadas nas unidades residenciais que se prestam a acolher idosos, que não possuem famílias ou necessitem de atendimento especializado, nos termos da Resolução 109 de 2009. Tais medidas contribuiriam para um atendimento mais adequado da população idosa economicamente mais vulnerável e despenderia menos recursos com alocação de vagas em hotéis particulares, proposta estabelecida no Decreto municipal 47.296 de 2020.

2 Desenvolvimento

2.1 Histórico da proteção da pessoa idosa na legislação internacional

Em uma perspectiva histórica, a proteção de grupos vulneráveis perpassa pelo estudo dos direitos humanos ao longo dos séculos. Desse modo, nos séculos XVII e XVIII, as doutrinas jusnaturalistas influenciaram

o reconhecimento dos direitos humanos³. A Declaração de Direitos do Povo da Virgínia de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 são as primeiras a marcar a transição dos direitos de liberdade para os direitos fundamentais constitucionais⁴.

A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 não resgatava, apenas, liberdades individuais inglesas do século XVIII, mas também rechaçava a escravidão e estabelecia o sufrágio universal⁵. Trata-se do marco da construção da universalidade de direitos humanos, cunhada como universalismo de partida, nas palavras de Herrera Flores⁶. A referida Declaração não abarcou, explicitamente, os interesses de grupos específicos, dentre os quais os referentes à pessoa idosa. Contudo, o artigo 2º, parágrafo primeiro, dispôs a respeito da capacidade para gozar de direitos e liberdades estabelecidas na declaração, sem distinção de qualquer condição ou natureza, no que se pode inserir o idoso⁷.

Entretanto, não obstante a tendência demográfica de envelhecimento populacional, os direitos humanos das pessoas idosas foram praticamente invisibilizados nos documentos internacionais, sem que haja legislação voltada às questões específicas dessa população⁸. A primeira iniciativa no que concerne à tutela do idoso se deu em 14 de dezembro de 1978, quando a Resolução 33/52 da Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu por convocar uma Assembleia Mundial, ocasião em que foi concebido um Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento, considerado um marco na proteção dos idosos⁹. A percepção tardia da necessidade de tutela dos idosos deveu-se, em parte, ao aumento da expectativa de vida observado pelos países europeus¹⁰. Estima-se que, na década de 60, a expectativa de vida nos países europeus estava entre 50 e 60 anos de idade, conforme dados do Banco Mundial¹¹. O aumento da expectativa de vida, aliado à queda da natalidade, fez com que o envelhecimento se tornasse pauta na Conferência Mundial que criou o Plano de Ação para o Envelhecimento¹². Somente em 1982 a Assembleia Geral da ONU endossou o Plano de Ação Internacional de Viena sobre Envelhecimento, com o objetivo de debater as necessidades específicas das pessoas idosas¹³.

Em 16 de dezembro de 1991, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 46/91, aprovou os Princípios das Nações Unidas para a Pessoa Idosa, dentre os quais o princípio 14 que permite à pessoa idosa desfrutar de direitos e liberdades fundamentais e o princípio 18, que estabelece o direito do idoso de ser tratado com justiça, independentemente da idade ou de condições econômicas¹⁴. Em 25 de junho de 1993, a Declaração de Viena reconhece a responsabilidade da comunidade internacional na promoção de

³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 38.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 43.

⁵ HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 206.

⁶ HERRERA FLORES, Joaquín. *A reinvenção dos direitos humanos*. Tradução: GARCIA, Carlos Roberto Diogo; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano, DIAS, Jefferson Aparecido. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 92-96 e 151 a 159.

⁷ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 504.

⁸ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 504-505.

⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Plano de Ação Internacional Contra O Envelhecimento*. Tradução de Arlene Santos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. Disponível em: http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf. Acesso em: 19 abr. 2021.

¹⁰ WORLD BANK. *Life expectancy at birth*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?end=2018&start=2018&view=map&year=1960>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹¹ WORLD BANK. *Life expectancy at birth*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?end=2018&start=2018&view=map&year=1960>. Acesso em: 20 abr. 2021.

¹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Plano de ação internacional contra o envelhecimento*. Tradução de Arlene Santos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

¹³ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 506.

¹⁴ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 507-508.

direitos humanos, com ênfase na proteção de setores que tenham se tornado vulneráveis, pelo fortalecimento das instituições que trabalham com direitos humanos. Em 1999, os países foram incentivados a aplicar os princípios básicos estabelecidos em 1991, dentre os quais, a autorrealização, independência, cuidados e dignidade das pessoas idosas¹⁵.

Em 2002, a Comissão Econômica dos Países da América Latina (CEPAL), mediante a Resolução 590 (XXIX) de 2002, endossou o mandato do Plano de Ação Internacional de Madri para o Envelhecimento¹⁶. Em 2007, com o fim de identificar as prioridades futuras de aplicação da Estratégia Regional de Implementação para a América Latina e Caribe do Plano Internacional de Envelhecimento, realizou-se a Segunda Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e no Caribe, que deu origem à Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. Nessa ocasião, foram feitas recomendações de toda ordem, com objetivo de tutelar a pessoa idosa de forma plena e reafirmar os compromissos de conferir prioridade ao tema do envelhecimento, de modo a promover o acesso à justiça das pessoas mais vulneráveis. Contudo, é cediço que Barboza reconhece a dificuldade de definir os contornos da vulnerabilidade jurídica do idoso¹⁷, já que, até então, o estudo do tema esteve restrito ao direito do consumidor, no qual a vulnerabilidade é presumida, nos termos do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor¹⁸. Em 2009, o Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos enfatizou a necessidade de adoção de mecanismos efetivos em favor da proteção da pessoa idosa, embora se reconheça que essa população não constitui um grupo homogêneo¹⁹, mormente em países de acentuada desigualdade social, a exemplo das nações latino-americanas.

Em 2015, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos que traz princípios gerais de tutela da população idosa e elenca direitos protegidos pela Convenção. Além disso, é o primeiro documento a vedar a discriminação por razões de idade²⁰. No sistema OEA, a referida Convenção Interamericana realçou o direito à moradia como parte integrante de um sistema de proteção integral, com destaque ao direito da pessoa idosa de permanecer em seu lar e manter sua autonomia e independência²¹. A Convenção Interamericana de Proteção à Pessoa Idosa estabeleceu, ainda, outros princípios aplicáveis a essa população, dentre os quais, o direito à participação na sociedade e ao protagonismo²², com destaque para a interseccionalidade pela perspectiva de gênero, ao definir como princípio a equidade e igualdade de gênero, destacada na Recomendação Geral n. 27/2010 adotada pelo Decreto 4.377 de 13 de setembro de 2002, que traz a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher²³.

No Brasil, contudo, o trâmite de internalização da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos não foi concluído, o que motivou a Recomendação n. 22 de 2020, que sugeriu

¹⁵ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 508.

¹⁶ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 509.

¹⁷ BARBOZA, Heloisa Helena. O princípio do melhor interesse da pessoa idosa: efetividade e desafios. In: BARLETTA, Fabiana Rodrigues. ALMEIDA, Vitor (Org). *A tutela jurídica da pessoa idosa: 15 anos do Estatuto do Idoso*. São Paulo: Foco, 2020. p. 13.

¹⁸ MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 155-157.

¹⁹ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 509 e 523.

²⁰ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 520-521.

²¹ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 522.

²² PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 518.

²³ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 518.

a aprovação do Projeto de Lei 863/2017, para ampliar a proteção da pessoa idosa, frente à atual ameaça representada pelo coronavírus. Nessa ocasião, destacou, ainda, a importância da internalização da Convenção Interamericana para assegurar direitos à população idosa, tendo como norteador o princípio da prioridade absoluta do idoso.

Nesse contexto, a população idosa ganhou o *status* de “grupos em situação de especial vulnerabilidade” na Resolução 1 de 2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, aprovada em 10 de abril de 2020, intitulada “Pandemia e Direitos Humanos na América”. O documento ressaltou a necessidade de adoção de políticas para prevenir o contágio, de modo a proporcionar a esses grupos vulneráveis o acesso integral à saúde. Reconheceu, ainda, a necessidade de monitoramento de impactos das medidas de emergência e contenção nos direitos humanos das pessoas idosas e estabeleceu recomendações aos Estados, dentre as quais, a recomendação 41. Essa recomendação reconhece a necessidade de adoção de medidas a fim de prevenir o contágio pelo coronavírus, com espaços de acolhida para pessoas em situação de pobreza extrema, de rua ou de abandono e pessoas com deficiência. A condição de sujeitos de especial vulnerabilidade atribuída às pessoas idosas concretiza o direito à diferença, pretendido pelo direito pós-moderno, que reconhece o idoso como mais fraco e, portanto, detentor de tratamento especial²⁴.

Embora de grande relevância, tais recomendações não possuem a mesma força normativa que a Convenção Interamericana de Proteção da Pessoa Idosa, que ainda não foi ratificada pelo Brasil, o que vai de encontro ao parágrafo 26 da Declaração de Viena, que determina a adesão dos Estados aos instrumentos internacionais, de forma que os idosos possam recorrer às instâncias internacionais para defender seus direitos²⁵. Desse modo, para que essa categoria de sujeitos vulneráveis exerça o direito à diferença, é necessário não somente o tratamento individualizado, mas ainda que ocorra a socialização da tutela da pessoa idosa e a internacionalização, como parte da solução do problema²⁶. Nesse sentido, a evolução na tutela de direitos das minorias e a participação e grupos minoritários nas decisões políticas motivaram a substituição do direito à diferença pelo direito à diversidade em tratados internacionais²⁷.

Embora haja controvérsia sobre a hierarquia de tratados e convenções internacionais em face do direito interno, o artigo 5º, §2º, da Constituição da República brasileira dispôs que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem os princípios por ela adotados ou outros princípios adotados pelos tratados internacionais de que o Brasil seja parte. Tal dispositivo propiciou uma ampliação do catálogo de direitos fundamentais²⁸ por tratados e convenções não equiparados às emendas constitucionais, na forma do artigo 5º, §3º, da Constituição da República, que dispõe que: “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”²⁹ Na posição de alguns estudiosos, o Princípio Hermenêutico da Máxima Efetividade norteia a análise do artigo 5º, §2º da Constituição de 1988. Tal princípio estabelece que deve ser conferida, aos direitos fundamentais constantes nos tratados, a mesma força estabelecida para os direitos do catálogo da Constituição da República³⁰. Desse modo, torna-se defensável a possibilidade de aplicação direta das normas constantes dos tratados, nos

²⁴ MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 127.

²⁵ PIOVESAN, Flávia. *Os direitos humanos e direito constitucional internacional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 412-413.

²⁶ MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 211.

²⁷ MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 179-181.

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 121-122 e 126.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 128-129.

³⁰ PIOVESAN, Flávia. *Os direitos humanos e direito constitucional internacional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 136-137.

termos do artigo 5º, §1º, que dispôs que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata³¹.

Observa-se que os tratados e convenções internacionais, em alguma medida, visam à proteção do idoso e, como tal, buscam assegurar direitos humanos fundamentais de forma não taxativa, com base no princípio da não discriminação. Desse modo, a proteção do idoso como vulnerável não está circunscrito à legislação interna. A legislação internacional reconhece o envelhecimento como processo natural, a demandar assistência específica dos Estados-partes, na forma de políticas públicas de assistência social

2.2 A proteção do idoso no ordenamento jurídico brasileiro e os processos constituintes latino-americanos: breve análise comparativa

As Constituições de 1824 e 1891 não dispuseram sobre a pessoa idosa em nenhum momento³², sendo omissas, aliás, no que tange à tutela de grupos vulneráveis. Cumpre salientar, como já sustentado, subsiste a possibilidade de se tratar de omissão involuntária, uma vez que era incomum que o sujeito chegasse aos 60 anos, até a metade do século XX³³. Na Constituição de 1934, por sua vez, a menção à velhice foi feita tão somente no que tange a direitos previdenciários, fenômeno que se reproduziu nas Constituições de 1937, 1946 e 1967³⁴, o que, de certo modo, não acompanhava o aumento de expectativa de vida que já se observava no referido período³⁵.

Com o advento da Constituição da República de 1988, a tutela da pessoa idosa obteve destaque em mais de um capítulo. O artigo 3º, inciso IV da Constituição da República, dispõe que é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O título VIII, que trata da ordem social, assegura ao idoso uma plêiade de direitos, dentre os quais o benefício de prestação continuada nos termos do artigo 203, inciso V e o dever de assistência à pessoa idosa pela família, pela sociedade e pelo Estado, nos termos dos artigos 229 e 230³⁶. Embora a Constituição da República de 1988 tenha sido um grande marco na tutela da pessoa idosa, a proteção do idoso não é considerada um direito social, nos termos do artigo 6º. Entende-se, contudo, que o dever de amparo à pessoa idosa está inserto no catálogo de direitos fundamentais, nos termos do artigo 5º, §2º da Constituição da República, nos citados artigos 229 e 230.³⁷

Em 1994, a lei 8.842 criou o Conselho Nacional da Pessoa Idosa e estabeleceu diretrizes para a Política Nacional do Idoso, que é tida como instrumento para assegurar a eficácia social de direitos da pessoa idosa, que tem por objetivo proporcionar igualdade substancial a minorias populacionais, normalmente identificadas em um contexto de vulnerabilidade concreta³⁸. A lei 8.842 de 1994 foi pioneira na fixação de diretrizes para o poder público, de modo a assegurar os direitos fundamentais à pessoa idosa, dentre os quais, o direito à autonomia e sua participação efetiva na sociedade³⁹.

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 126.

³² BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p.79.

³³ OUR WORLD IN DATA. *Differences in life expectancy across the world*. Disponível em: <https://ourworldindata.org/life-expectancy#differences-in-life-expectancy-across-the-world>. Acesso em: 20 abr. 2021.

³⁴ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p.80.

³⁵ É de se notar que, entre os anos de 1890 e 1934, o Brasil experimentou um aumento de dez anos na expectativa de vida, ao passo que entre 1937 e 1967, a expectativa de vida aumentou em vinte anos. OUR WORLD IN DATA. *Differences in life expectancy across the world*. Disponível em: <https://ourworldindata.org/life-expectancy#differences-in-life-expectancy-across-the-world>. Acesso em: 20 abr. 2021.

³⁶ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p.81-83.

³⁷ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 83.

³⁸ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 285-289.

³⁹ BARBOZA, Heloisa Helena. O princípio do melhor interesse da pessoa idosa: efetividade e desafios. In: BARLETTA, Fabiana Rodrigues. ALMEIDA, Vitor (Org). *A tutela jurídica da pessoa idosa: 15 anos do Estatuto do Idoso*. São Paulo: Foco, 2020. p. 12.

Em 1997, o deputado Paulo Paim propôs o projeto de lei 3.561, que criou o Estatuto do Idoso. A justificativa do projeto teve por base a constatação do desconhecimento de direitos afetos à pessoa idosa e como objetivo o necessário reconhecimento do processo de envelhecimento da população brasileira como fenômeno natural e necessário à construção da memória nacional. O projeto foi transformado na lei 10.741 de 1º de outubro de 2003. A legislação infraconstitucional tratou, pela primeira vez, de subprincípios destinados à tutela da pessoa idosa, dentre os quais, a proteção integral do idoso e a absoluta prioridade do idoso, que compõe o Princípio do Melhor Interesse do Idoso⁴⁰. Para assegurar a eficácia de tais princípios, estabeleceu-se metas para o poder público, no artigo 3º, parágrafo único, inciso II, com base na preferência na formulação e execução de políticas específicas voltadas para a população idosa⁴¹. Nesse sentido, a tutela de direitos fundamentais do idoso permanece como obrigação do Estado, nos termos do artigo 9º e 10 do Estatuto do Idoso, *in verbis*:

Art. 9º É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade.

Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.

§ 2º O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, de valores, idéias e crenças, dos espaços e dos objetos pessoais.

§ 3º É dever de todos zelar pela dignidade do idoso, colocando-o a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

Pode-se dizer que o Conselho Nacional da Pessoa Idosa foi um dos responsáveis pelo cumprimento dos direitos de idosos previstos no Título II do Estatuto do Idoso (lei 10.741 de 1º de outubro de 2003), conforme dispôs o artigo 7º do mesmo diploma legal. O Conselho Nacional da Pessoa Idosa conta, atualmente, com representação paritária, nos termos do artigo 3º, do Decreto 9.893 de 27 de junho de 2019, sendo certo que a metade dos integrantes é composta por representantes da sociedade civil organizada, conforme os ditames do artigo 3º do Estatuto do Idoso. Esse dispositivo previu como obrigação da sociedade assegurar aos idosos os direitos fundamentais previstos no referido Estatuto, sem prejuízo da atuação da família e do Poder Público.

Além disso, o artigo 8º consagrou o envelhecimento como direito personalíssimo e alçou a proteção da pessoa idosa ao *status* de direito social⁴². Saliente-se, ainda, que as políticas sociais básicas definidas na lei 8.842 de 4 de janeiro de 1994 são linhas de ação da política de atendimento, nos termos do artigo 47, inciso I, do Estatuto do Idoso que dispõe que “são linhas de ação da política de atendimento às políticas sociais básicas, previstas na Lei no 8.842, de 4 de janeiro de 1994”. Segundo Marques: “a proteção da vulnerabilidade do idoso faz nascer um direito subjetivo personalíssimo e indisponível ao envelhecimento sadio, ao qual corresponde uma multiplicidade de direitos e deveres para assegurá-lo”⁴³. Desse modo, a proteção do idoso como vulnerável reconhece uma situação de desigualdade que impõe a correção de normas que privilegiam a igualdade formal e não consideram a diferença como fator de análise das políticas públicas voltadas para idosos⁴⁴. Mais ainda, o reconhecimento de vulnerabilidade da pessoa idosa nas relações sociais, de um modo geral, pode servir como

⁴⁰ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 94.

⁴¹ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 102.

⁴² BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 39.

⁴³ MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 146.

⁴⁴ MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 125.

fator de desestímulo à violação de direitos a esse grupo, calcada na discriminação por idade, mormente se os danos que lhe forem causados forem passíveis de indenização⁴⁵.

Embora a participação da pessoa idosa nos processos de formulação de políticas públicas não seja prevista expressamente no ordenamento jurídico pátrio, é certo que o Decreto 10.643 de 3 de março de 2021, que prevê a participação da sociedade civil no Conselho Nacional da Pessoa Idosa, representou um inegável avanço em relação à assistência voltada à pessoa idosa. Esse decreto privilegia o consenso, que traduz a democracia na forma da participação direta como preconiza o artigo 1º, parágrafo único da Constituição da República de 1988. O risco que se verifica, contudo, é que a participação da pessoa idosa seja diluída no processo de eleição para os cargos do Conselho Nacional, uma vez que a expressão “sociedade civil” abrange a população como um todo, sem discriminação por raça, cor, origem ou idade. Não obstante, a lei 10.741 de 1º de outubro de 2003, que traz o Estatuto do Idoso, foi o primeiro marco legislativo sul-americano a tratar do envelhecimento digno como direito da personalidade, promovido por políticas públicas de assistência social, o qual deve ser lido à luz dos princípios constitucionais e dos tratados internacionais de proteção aos idosos⁴⁶.

Em uma análise comparativa, o novo constitucionalismo latino-americano, comprometido com o movimento de descolonização, e com a participação direta dos cidadãos e da sociedade civil⁴⁷, compreende a pessoa idosa como sujeito de direitos e lhes assegura direitos fundamentais, por meio de políticas públicas. O reconhecimento da pessoa idosa como sujeito de direitos no ordenamento jurídico pátrio se harmoniza com promoção da dignidade de minorias vulneráveis por meio da integração social, um dos objetivos do fenômeno do novo constitucionalismo latino-americano. O artigo 306 da Constituição da Bolívia de 2009, aliás, assegura a melhoria da qualidade de vida e o bem estar de todos os cidadãos⁴⁸ e reconhece direitos da população indígena por meio de processos participativos⁴⁹.

Na América Latina, o novo constitucionalismo latino-americano se traduz pela perspectiva de integração regional e efetivação de direitos sociais em favor de grupos vulneráveis. A Constituições do Equador, promulgada em 2008, e da Bolívia, promulgada em 2009, se caracterizaram pela inclusão social e pelo pluralismo jurídico, por meio da participação de minorias sociais e a integração de setores marginalizados, por exemplo das comunidades indígenas, que compõem o terceiro ciclo do horizonte do constitucionalismo pluralista do final do século XX⁵⁰. Em 2009, o Estado Plurinacional da Bolívia ressignificou o dia do idoso, ocasião em que se destacou o protagonismo das pessoas de idade na reprodução de conhecimentos tradicionais de povos originários⁵¹. Noticia-se que a Bolívia envida esforços para construir políticas públicas em favor da população idosa, sendo certo que alguns estudiosos compreendem que o país é referência na

⁴⁵ MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 193-194.

⁴⁶ MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 145-146.

⁴⁷ MELO, Milena Petters. Constitucionalismo, Pluralismo e Transição Democrática na América Latina. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília: Ministério da Justiça, v. 4, p. 147-149, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/1092/1/2011revistaanistia04.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁴⁸ MELO, Milena Petters. Constitucionalismo, Pluralismo e Transição Democrática na América Latina. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília: Ministério da Justiça, v. 4, p. 149, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/1092/1/2011revistaanistia04.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁴⁹ WOLKMER, Antonio Carlos, RONCHI, Maria Laura. Processos constituintes latino-americanos e a presença dos movimentos sociais no Brasil e na Bolívia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 6, p. 164-168, 2016. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturas-juridicas/article/view/44711/28765>. Acesso em: 06 mai. 2021.

⁵⁰ FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista. In: BALDI, César Augusto. *Aprender Desde O Sul*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 37, 46-47. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1340>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁵¹ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. *Boletín 8 Envejecimiento y desarrollo en América Latina y Caribe*. Chile, 2010. p. 02-07. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36676/1/BoletinEnvejecimiento8_es.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

América Latina, em relação à tutela da pessoa idosa⁵². A Lei 1886 de 1998 — que cria um regime de descontos para idosos em serviços públicos como distribuição de água e energia elétrica, nos termos do artigo 3º⁵³ — e a lei 3.791 de 2007 — que cria uma espécie de auxílio universal para proteção dos idosos, de caráter vitalício e não contributivo, inserido no sistema de seguridade social, que inclui prestações mensais e auxílio funeral⁵⁴ — são exemplos de legislação que tutela o direito fundamental do idoso à vida digna. Nesse sentido, destaca-se a atuação da *Asociación Nacional de Adultos Mayores de Bolivia (ANAMBO)*, que tem obtido êxito não apenas a respeito da aprovação de leis em favor dos idosos, mas de denúncias de abusos de autoridade contra idosos, no tocante às ações de despejo, cujo objeto são propriedades familiares⁵⁵ e inadequação de informações a respeito da vacinação de pessoas idosas⁵⁶. Em contrapartida, a Defensoria Pública, ao priorizar os programas de direitos humanos voltados para a população idosa, destacou a desigualdade na distribuição de políticas públicas relativas à oferta para os povos originários de maior idade, em especial em relação às políticas de saúde comunitária⁵⁷. Destaca-se que a alta mobilidade dos jovens em idade produtiva para o meio urbano representa uma das causas para o empobrecimento da população campesina, em especial da mulher idosa, que não consegue aceder a melhores oportunidades. Para mulheres indígenas e campesinas, em situação de maior vulnerabilidade, a solução encontrada refere-se à redistribuição natural de terras abandonadas, as quais o acesso é livre, nos casos de descapitalização⁵⁸.

Outra conquista dos povos originários, a respeito da garantia de direitos, refere-se à inclusão dos conceitos de “*sumay kamsay*” e “*Suma Qamaña aymara*”, expressões que foram livremente traduzidas como “bem viver”, sobre os quais estão assentados o direito à diversidade, o direito à administração da própria justiça, o aproveitamento sustentável dos recursos naturais. Nesse sentido, a base do “bem viver”, construído pelos povos originários, supera as expectativas individuais, e almeja a transformação social pela construção de um senso de comunidade e de partilha, o que se confronta, diretamente, com o estilo de vida ocidental⁵⁹. O modelo boliviano construiu a ideia do “bem viver” como princípio ético, numa ótica não centralista, que envolve organizações de base e agentes estatais⁶⁰. Nesse sentido, a Constituição da Bolívia cria o Tribunal Agroambiental, cujo objetivo é solucionar questões que envolvam aproveitamento de recursos naturais e demandas sobre danos ambientais e preservação de espécies⁶¹ e que tem implantado medidas de cooperação

⁵² CLARK, Fiona; JITTON, Rolando. Prólogo. In: *Personas Adultas Mayores: desiguales y diversas. Políticas Públicas y envejecimiento in Bolivia*. Org. Cecilia Salazar de la Torre; María Dolores Castro Mantilla; Mauricio Medinaceli Monrroy. *Cuaderno de Futuro*, n. 29, p. 07-10. 2011. Disponível em: <https://www.bivica.org/files/personas-adultas-mayores.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

⁵³ BOLÍVIA. *Ley n. 1.886 de 14 de agosto de 1998*. Disponível em: <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/ley-n%C2%BA-1886-de-derechos-y-privilegios-para-personas-adultas-mayores.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

⁵⁴ BOLÍVIA. *Ley n. 3.791 de 28 de noviembre de 2007*. Disponível em: <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/ley-n%C2%BA-3791-renta-universal-de-vejez-renta-dignidad-.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

⁵⁵ RC NOTÍCIAS BOLÍVIA. *ANAMBO identifica 6 medidas para mejorar calidad de vida de adultos mayores*. 14 jun. 2017. Disponível em: <https://rcbolivia.com/anambo-identifica-6-medidas-para-mejorar-calidad-de-vida-de-adultos-mayores/>. Acesso em: 14 out. 2021.

⁵⁶ EL POTOSÍ. *Anambo: Lamentamos falta de organización e información en vacunación de adultos mayores*. 07 abr. 2021. Disponível em: https://elpotosi.net/nacional/20210407_anambo-lamentamos-falta-de-organizacion-e-informacion-en-vacunacion-de-adultos-mayores.html. Acesso em: 14 out. 2021.

⁵⁷ DEFENSORIA DEL PUEBLO. *Cartilla de Derechos humanos de las personas adultas mayores en el Estado Plurinacional*. Disponível em: <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/derechos-de-las-personas-adultas-mayores-en-el-estado-plurinacional-cartilla.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

⁵⁸ DE LA TORRE, Cecilia Salazar. *Vejez, envejecimiento y desigualdad in Bolivia*. *Personas Adultas Mayores: desiguales y diversas. Políticas Públicas y envejecimiento in Bolivia*. Org. Cecilia Salazar de la Torre; María Dolores Castro Mantilla; Mauricio Medinaceli Monrroy. *Cuaderno de Futuro*, n. 29, 2011.p. 41-44. Disponível em: <https://www.bivica.org/files/personas-adultas-mayores.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

⁵⁹ TORRES-SOLÍS, Mauricio. RAMÍREZ- VALVERDE, Benito. *Buen vivir y vivir bien: alternativas al desarrollo en Latinoamérica*. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, n. 69, v. 2, 2019. p. 77-79. Disponível em: <http://latinoamerica.unam.mx/index.php/latino/article/view/57106/50899>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶⁰ BARIÉ, Cletus Gregor. *Nuevas narrativas constitucionales em Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza*. *Temas y problemas de Nuestra America*. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*. n. 59. 2014. p. 24-27. Disponível em: <http://latinoamerica.unam.mx/index.php/latino/article/view/51760/46194>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶¹ Op. cit. p. 25.

e coordenação para resolver conflitos em matéria de recursos naturais⁶². No Equador, a incorporação da população campesina está explicitada na Constituição, ao tratar do direito à seguridade social. Nesse país, o Estado tem papel central para a efetivação de direitos sociais, econômicos, culturais e direitos de terceira geração, ou seja, atua de maneira a definir e implantar o bem-viver, competindo aos cidadãos e às comunidades acompanhá-lo e apoiá-lo⁶³. Nesse sentido, o artigo 401 da Constituição do Equador estabeleceu que o país está livre de cultivos e sementes transgênicas, guardadas as ressalvas expressas da própria Constituição. A questão ganhou notoriedade no caso n. 1551-19, ajuizado na Corte Constitucional do Equador, no qual duas organizações camponesas da Costa do Equador se insurgiram contra as medidas tomadas pelo Ministério da Agricultura e Agropecuária que permitiu o cultivo de soja transgênica em fazendas da Província de Los Rios⁶⁴. O caso foi selecionado em maio de 2020 pela Câmara de Seleção do Tribunal Constitucional do Equador como paradigma, pelo alcance nacional da matéria. O referido processo beneficiou as organizações campesinas e se aliou às lutas dos povos originários contra a exploração não sustentável da terra. A decisão foi fundamentada no direito à saúde, no direito à alimentação e no direito à natureza⁶⁵, o que, por consequência, beneficiou a população idosa, reconhecida como merecedora de proteção específica, no que tange especialmente ao direito à saúde, nos termos do artigo 36 a 38 da Constituição do Equador⁶⁶. Tal caso se assenta na lógica intergeracional que acompanha a proteção da biodiversidade, nos moldes estabelecidos pelo artigo 400 da Constituição do Equador. Ainda no tocante à tutela da pessoa idosa, a Ley Organica de las Personas Adultas Mayores foi promulgada em 2018 com o objetivo de garantir o envelhecimento digno, por meio da efetivação de direitos fundamentais como a saúde⁶⁷. A referida lei foi objeto de diálogo por organizações da sociedade civil e por conselhos consultivos e usuários de políticas públicas voltadas para a população idosa, a exemplo do programa “Misión Mis Mejores Años”⁶⁸. O programa “Misión Mis Mejores Años” é uma política pública que visa assegurar o envelhecimento ativo e saudável de pessoas idosas em condições de vulnerabilidade, e que fora ampliado em 2019, por meio de convênios de cooperação, para acolher idosos em situação de pobreza e extrema pobreza, uma vez que o Ministério da Inclusão e Econômica e Social do Equador apurou que 57% dos idosos residentes no país viviam em situação de pobreza ou extrema pobreza⁶⁹. Em 2020, noticiou-se que o Equador ofertou teleassistência durante o estado de

⁶² TRIBUNAL AGROAMBIENTAL ÓRGANO JUDICIAL DE BOLÍVIA. *Tribunal Agroambiental y autoridades originarias de los Cuatro Suyus del departamento de Oruro dialogan Sobre la Defensa de la Madre Tierra en el marco del pluralismo jurídico*. 15 out. 2021. Disponível em: <https://www.tribunalagroambiental.bo/index.php/2021/10/15/tribunal-agroambiental-y-autoridades-originarias-de-los-cuatro-suyus-del-departamento-de-oruro-dialogan-sobre-la-defensa-de-la-madre-tierra-en-el-marco-del-pluralismo-juridico/>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶³ BARIÉ, Cletus Gregor. Nuevas narrativas constitucionales em Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza. Temas y problemas de Nuestra America. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*. n. 59. 2014. p. 24-27. Disponível em: <http://latinoamerica.unam.mx/index.php/la-tino/article/view/51760/46194>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DO EQUADOR. *Causa n° 1551-19-JP. Sala Multicompetente De La Corte Provincial De Los Rios Con Sede En El Cantón Quevedo*. 29 out. 2019. Disponível em: http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6452892f-6f6e-45b8-a94e-ad0eb7960bef/sentencia_1551-19-jp.pdf?guest=true. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶⁵ NATURALEZA CON DERECHOS. *La Corte Constitucional del Ecuador selecciona caso a favor de un Ecuador libre de transgénicos para crear jurisprudencia*. 31 mai. 2020. Disponível em: <https://www.naturalezaconderechos.org/2020/06/01/la-corte-constitucional-del-ecuador-selecciona-caso-a-favor-de-un-%E2%80%A8ecuador-libre-de-transgenicos-para-crear-jurisprudencia/>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶⁶ ECUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. 2008. Disponível em: https://sital.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/sital_ecuador_6002.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶⁷ ECUADOR. *Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores*. 24 abr. 2019. Disponível em: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulaciones/2019-06/Documento_%20LEY%20ORGANICA_%20DE%20LAS%20PERSONAS%20ADULTAS%20MAYORES.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶⁸ RED LATINOAMERICANA DE GERONTOLOGÍA. *Ecuador: Adultos mayores de los Consejos Consultivos dialogan sobre la Ley del Adulto Mayor*. 29 out. 2018. Disponível em: <https://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=4140>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁶⁹ RED LATINOAMERICANA DE GERONTOLOGÍA. *Ecuador: Amplían la atención y cuidados para las personas adultas mayores*. 07. Mar. 2019. Disponível em: <https://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=4223>. Acesso em: 15 out. 2021.

emergência provocado pelo coronavírus à população idosa, por meio do Ministério da Inclusão Econômica e Social, o que incluía, ainda, a modalidade de atendimento domiciliar⁷⁰.

Pode-se concluir que o novo constitucionalismo latino-americano, ao efetivar direitos a grupos vulneráveis, provou, na prática, a relação existente entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos⁷¹, nos termos do que já preconizava a Declaração de Viena de 1993, no item 14, que entende que a pobreza extrema generalizada é obstáculo à efetivação dos direitos humanos, e que a eliminação ou redução da pobreza deve ser prioridade da comunidade internacional, em especial a pobreza da população idosa, que é tutelada de forma especial pela legislação interna e pela legislação internacional.

2.3 A pandemia do coronavírus e o “programa hospedagem para idosos”: obstáculos para a formulação e implementação à luz da Teoria da Agenda

A crise sanitária global, provocada pela pandemia do coronavírus, impôs a decretação do estado de calamidade pública por meio do decreto legislativo n. 6 de 2020. A lei 13.979 de 2020 estabeleceu medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, dentre as quais a quarentena, o isolamento e o uso de máscaras. O surgimento de uma doença, cujas causas e efeitos, até pouco tempo, eram desconhecidos pela medicina, impôs maiores adversidades à população idosa, considerada grupo de risco para a contaminação pela COVID-19⁷². Em virtude de fragilidade psíquica e motora, fenômenos comuns à população mais idosa⁷³, as novas medidas sanitárias acabaram por afetar o cotidiano dos idosos que passaram a se isolar em seus lares. No Rio de Janeiro, contudo, a maioria da população reside em habitações precárias, que não permitiam que as medidas recomendadas pelas autoridades sanitárias fossem cumpridas com eficácia⁷⁴. Noticiou-se, ainda, que a perda do trabalho e da renda fixa contribuiu para o aumento da vulnerabilidade de idosos, o que comprometeu a eficácia das medidas recomendadas pelos órgãos de saúde e aumentou o isolamento de idosos, o que agravou, por conseguinte, os problemas de saúde mental e física⁷⁵. Nesse contexto, o município do Rio de Janeiro editou o Decreto 47.296 de 24 de março de 2020, que criou o “programa hospedagem para idosos”, que consistia em abrigar, temporariamente, a população idosa assintomática, residente em comunidades carentes, e fornecer-lhe alimentação, limpeza e lavanderia⁷⁶.

Contudo, o programa de hospedagem não obteve o êxito esperado pelas autoridades municipais. Do total de vagas disponibilizadas por hotéis credenciados pelo município, nem 25% foram ocupadas, já que muitos idosos não aderiram ao programa e aqueles que se deslocaram para esses hotéis sofreram ameaças de despejo⁷⁷. Algumas outras causas como o distanciamento físico da família, a necessidade de cuidados

⁷⁰ RED LATINOAMERICANA DE GERONTOLOGÍA. *Ecuador: Personas mayores reciben teleasistencia durante la emergencia*. 17 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=4568>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁷¹ DALMAU, Rubén Martínez. As Constituições do novo constitucionalismo americano funcionaram? *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, n. 12, p. 46-49, set./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45176/28848>. Acesso em: 06 mai. 2021.

⁷² WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Supporting older people during the COVID-19 pandemic is everyone's business*. Disponível em: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/4/supporting-older-people-during-the-covid-19-pandemic-is-everyones-business>. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁷³ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 27.

⁷⁴ RODRIGUES, Rute Imanishi. *A Covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil*. Brasília: livraria IPEA, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10109/1/NT_39DiestA%20Covid19%20a%20falta%20de%20agua%20nas%20favelas.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁷⁵ ROMERO, Dalia Elena *et al.* Idosos no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil: efeitos nas condições de saúde, renda e trabalho. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 3, 2021. p.11-12.

⁷⁶ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. *Coronavírus: Prefeitura vai hospedar idosos em hotéis credenciados*. 24 mar. 2020. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/prefeitura-vai-hospedar-idosos-em-hotéis-credenciados/>. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁷⁷ O GLOBO. Idosos do programa de hospedagem da Prefeitura do Rio durante a pandemia dizem que estão sendo despejados. Publicado em: 24 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/08/21/idosos-do-programa->

específicos de outros membros da família, a preocupação com perdas de benefícios, foram determinantes para a baixa adesão ao programa⁷⁸. A ocorrência de erros cadastrais e ausência de política pública prevista no Sistema Único de Assistência Social⁷⁹, que recebe recursos da seguridade social, foram também apontadas como causas para a descontinuidade do programa⁸⁰.

Nota-se, então, que, antes mesmo da incorporação da Convenção Interamericana sobre a Proteção da Pessoa Idosa pelo ordenamento jurídico brasileiro, foi violado o dever de respeito às escolhas dos idosos que, na elaboração do programa de hospedagem, não foram questionados acerca da possibilidade de permanecer em seus lares, se melhor lhes conviesse⁸¹. A falta de participação dos idosos no processo de construção da referida política pública, embora haja controvérsia a respeito da natureza do programa de hospedagem, em especial por ter sido abruptamente extinto pelo poder público⁸², foi um fator que contribuiu para o fim do referido programa. Nesse sentido, destaca-se a autodeterminação, que é a própria construção da vontade sem pressões externas e de forma esclarecida, o que representa a liberdade do outro de exercer o direito de escolha⁸³, dentre os quais, o de ser assistido em sua residência, como dispõe o artigo 230, parágrafo único da Constituição Federal de 1988. No caso, porém, preponderou a construção cultural subjacente à pessoa idosa que retrata a velhice como o fenômeno no qual o sujeito não mais detém poder de escolha, devendo se submeter à tutela estatal ou familiar⁸⁴. Tal construção, contudo, compromete a autonomia privada do idoso e reduz a sua dignidade, de modo que suas escolhas ficam restritas às determinações de terceiros, sem levar em consideração os desejos e interesses da pessoa idosa, comumente infantilizada⁸⁵. A ausência de participação dos idosos para a construção de políticas públicas, voltadas para esse grupo vulnerável, é criticada pela doutrina, pois é um sintoma do tratamento infantilizado a que os idosos são comumente submetidos⁸⁶ e viola, ainda, o direito à independência e autonomia estabelecido nos tratados internacionais⁸⁷. Marques entende que o reconhecimento da vulnerabilidade do idoso, nas relações familiares e na sociedade, gera um risco de marginalização, uma vez que, conforme o avançar da idade, o idoso se retira do mercado de trabalho o que reduz e compromete a renda e a capacidade física⁸⁸.

A questão conflita com o próprio conceito e etapas de construção de uma política pública⁸⁹, o que impacta as decisões dos próprios agentes políticos. A construção de política pública depende de um fluxo de

de-hospedagem-da-prefeitura-do-rio-durante-a-pandemia-dizem-que-estao-sendo-despejados. ghtml. Acesso em 23. Mar. 2021.

⁷⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. *Crivella estuda 'hospedagem compulsória' contra coronavírus para idosos de favela e Copacabana: medida, que visa resolver baixa adesão à programa de isolamento, dependeria de medida judicial*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/crivella-estuda-hospedagem-compulsoria-contra-coronavirus-para-idosos-de-favela-e-copacabana.shtml>. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁷⁹ O GLOBO. *Covid-19: 42% dos acolhidos por programa da Prefeitura do Rio para proteger idosos de favelas eram do asfalto*. 02 mar. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/covid-19-42-dos-acolhidos-por-programa-da-prefeitura-do-rio-para-proteger-idosos-de-favelas-eram-do-asfalto-24905187>. Acesso em: 23 mar. 2021.

⁸⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3. p. 791 e 818-820. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 06 mai. 2021.

⁸¹ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 70-71.

⁸² PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: *Políticas Públicas: coletânea*. v.1. Org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. p. 72-73.

⁸³ MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. O novo direito privado e proteção dos vulneráveis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 196.

⁸⁴ ALMEIDA, Vitor, DOS SANTOS, Deborah Pereira Pintos. Reflexões sobre o direito à autodeterminação existencial da pessoa idosa. In: BARLETTA, Fabiana Rodrigues; ALMEIDA, Vitor (Org). *A tutela jurídica da pessoa idosa: 15 anos do Estatuto do Idoso*. Coord. Fabiana Barletta e Vitor Almeida. São Paulo: Foco, 2020. p. 149-150.

⁸⁵ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 256.

⁸⁶ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 270.

⁸⁷ PIOVESAN, Flávia; KAMIKURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. In: TEMAS de Direitos Humanos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 519-521.

⁸⁸ MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 145.

⁸⁹ PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: *Políticas Públicas: coletânea*. v.1. Org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. p. 74-75.

decisões orientado a corrigir distorções ou o percurso de demandas sociais⁹⁰. Embora a intenção da política seja a simplificação de problemas, nas palavras de Parada, ela não está isenta de contraditoriedades, que podem vir a existir no interior das etapas de construção da política pública, como pontos de vistas diversos; falhas no desenho da política pública e gestão imperfeita⁹¹. A construção de uma política pública depende de um processo encadeado por diversas etapas, dentre as quais a elaboração da agenda. Essa elaboração, contudo, pode sofrer a influência de *focusing events*, conceito construído por John Kingdon e que representa grandes catástrofes e eventos não esperados, que trazem impacto social e que modificam o processo de política pública⁹². Nesse sentido, pode-se dizer que a pandemia de coronavírus é o evento focalizador que, como tal, alterou, substancialmente, a lista de problemas que se insere na construção de uma agenda. Os tipos de agenda, descritos por Kingdon, revelam o grau de prioridade dos problemas sociais atribuídos pelas autoridades governamentais, que se dividem em agenda sistêmica; governamental e de decisão, conforme análise trazida por Viana⁹³.

A efetivação do direito social à moradia é uma preocupação histórica do país, sem, contudo, ter a atenção necessária do poder público⁹⁴, o que o caracteriza um problema de agenda sistêmica. A imediata transferência do tema da pauta de agenda sistêmica para a pauta de uma agenda governamental, segundo os estudos de Viana sobre a fase da agenda elaborada por Kingdon, foi determinante para os problemas que advieram logo em seguida⁹⁵. Nesse sentido, o programa de hospedagem condicionou uma agenda governamental, antes pautada em uma agenda sistêmica na forma de uma questão de déficit habitacional. O desmantelamento que se seguiu indica a ocorrência de uma falha de formulação e implementação da política pública, representada pela ausência de conhecimento sobre o papel dos implementadores e nível de conhecimento do público-alvo⁹⁶, os quais não somente desconheciam o papel exercido pelo Serviço Único de Assistência Social, como também as demandas da população idosa mais carente. Tratam-se de aspectos externos que influenciaram na relação entre formulação e implementação, na análise do modelo de Hoppe, Van de Graff e Van Dijk⁹⁷. No caso analisado, nota-se a ocorrência de distorções entre a atuação burocrática e a implementação de política pública. A Resolução Conjunta n. 65 da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Direitos Humanos estabeleceu como objetivo a prevenção de contágio pelo coronavírus e a proteção da população idosa carente. Trata-se daquilo que Subirats apontou como objetivo genérico, capaz de provocar déficit de execução e seletividades involuntárias⁹⁸, o que caracterizou o mencionado programa, o qual, ao fim, além de não atender sequer parcialmente a população cadastrada, selecionou, involuntariamente, idosos de melhor poder aquisitivo.

⁹⁰ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: *Políticas Públicas*: coletânea. V.1. Org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. p. 28-29.

⁹¹ PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: *Políticas Públicas*: coletânea. v.1. Org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. p. 71, 73-75.

⁹² BRASIL, Felipe Gonçalves. Estudo em políticas públicas e a COVID-19: indicativos de uma agenda de pesquisa. *Interseções Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 22, n. 3, p. 341-342, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/56785/36607>. Acesso em: 08 maio 2021.

⁹³ VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 7. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 24 mar. 2021.

⁹⁴ BOLFE, Sandra Ana; RUBIN, Gabriela Rossatto. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. *Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas*, v. 36, n. 2, maio/ago. 2014. p. 201-213. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/view-File/11637/pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

⁹⁵ VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 8. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 24 mar. 2021.

⁹⁶ VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 14. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 24 mar. 2021.

⁹⁷ VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 7. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 24 mar. 2021.

⁹⁸ SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia em el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: *Políticas Públicas*: coletânea. v.2. Org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. p. 120.

Além disso, deve-se destacar que o “programa hospedagem para idosos” não considerou a prévia existência de serviços públicos estabelecidos por normas do Sistema Único de Assistência Social⁹⁹, que têm por objetivo o amparo de idosos em situação de vulnerabilidade. Tal situação revela, igualmente, um outro problema subjacente às questões de políticas públicas, qual seja, o desconhecimento da estrutura orgânica dos Estados e Municípios, que está no bojo da relação formulação-implementação¹⁰⁰.

Dallari estrutura a abordagem sobre políticas públicas por meio de mapeamento dessas mesmas políticas e exame de pontos de contato entre aspectos políticos e jurídicos. Segundo a autora, a ação governamental é o objeto da abordagem direito e políticas públicas que tem como vertente a ser explorada a institucionalização de direitos¹⁰¹. Como exemplo desse fenômeno, tem-se a criação e estruturação dos sistemas de direitos sociais a exemplo do Sistema Único de Assistência Social, que institucionaliza práticas para além das gestões governamentais, como se observa nas ações dos Centros de Referências (CRAS), e que possibilita a construção de políticas de Estado. A institucionalização de práticas, desse modo, é tida pela autora como verdadeira garantidora de direitos¹⁰².

A tipificação dos serviços socioassistenciais foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução 109 de 2009, com base nos níveis de complexidade do Sistema Único de Assistência Social, a serem realizados nos Centros de Referência ou outra unidade referenciada. No tocante aos serviços de proteção básica voltados para a população idosa, há dois tipos de serviço assistencial: 1) o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos que tem por objetivo o desenvolvimento de atividades que contribuam no desenvolvimento de autonomia e sociabilidades, caracterizada como medida preventiva à institucionalização de idosos. A medida tem por impacto social esperado a redução e prevenção de situações de isolamento social e de institucionalização, o que se revela imprescindível no momento de pandemia do coronavírus e 2) o serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, que tem por objetivo atender igualmente idosos em situação de vulnerabilidade social, com objetivo de prevenir agravos que possam desencadear rompimento de vínculos familiares e sociais e incluir usuários e familiares no sistema de proteção social e serviços públicos conforme as necessidades básicas. Vale lembrar que um dos obstáculos ao êxito do programa de hospedagem foi a necessidade de afastamento dos idosos de sua rede de convívio social, que incluía familiares e amigos.

No tocante aos serviços de proteção especial de alta complexidade, a Resolução 109 de 2009 prevê o serviço de proteção em situações de calamidade pública e emergência, que engloba situações de risco ao idoso. Tal serviço engloba, dentre os seus destinatários, idosos removidos de áreas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário. Considera-se, nesse caso, que populações residentes em favelas sofrem duplo risco, já que as moradias estão estabelecidas em áreas de risco geológico, com formação de vielas estreitas e casas sobrepostas, o que favorece a contaminação pelo vírus, como, aliás, já se alertava durante o ano de 2020¹⁰³.

O Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro está estabelecido na lei estadual n. 7.966 de 16 de maio de 2018, que ainda se encontra em vigor e que estabelece a Política Estadual de Assistência Social. O referido sistema está assentado no enfrentamento da desigualdade social e da pobreza e na

⁹⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3. p. 818-820. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 06 mai. 2021.

¹⁰⁰ VIANA, Ana Luiza Viana. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1996. p.14. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 24 mar. 2021.

¹⁰¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3. p. 818-820. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 06 mai. 2021.

¹⁰² BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3. p. 818-820. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 06 mai. 2021.

¹⁰³ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Observatório COVID-19. 2º boletim socioepidemiológico da Covid-19 nas favelas*. Análise da frequência, incidência, mortalidade e letalidade por COVID-19 em favelas cariocas. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_final.pdf. Acesso em: 06 mai. 2021.

integração às demais políticas intersetoriais, nos termos dos artigos 3º e 4º da referida lei estadual e, ainda, na execução articulada com as esferas federal e municipal, nos termos do artigo 10, o que evidencia a importância dos Centros de Referências de Assistência Social e dos Centros de Referências Especializado de Assistência Social, estabelecidos tanto no Rio de Janeiro como nos demais estados da Federação, guardadas as peculiaridades regionais. É relevante destacar que a Resolução 109 de 2009 prevê, igualmente, a articulação em rede dos serviços de proteção básica, com indicação de conexão dos serviços de proteção social básica com outros serviços, programas, projetos e organizações dos Poderes Executivo e Judiciário. Dessa forma, o “programa hospedagem para idosos” deveria estar articulado em rede com os serviços socioassistenciais já existentes no âmbito das unidades referenciadas, de modo a indicar os grupos de idosos mais vulneráveis economicamente, para prevenir o contágio pelo coronavírus. Em Minas Gerais, o Programa Maior Cuidado (PMC), implantado em 2011, foi objeto de estudo do Núcleo de Estudos em Saúde Pública e Envelhecimento (NESPE), em parceria com o Medical Research Center (MRC), sediado no Reino Unido, com período de abrangência entre agosto de 2018 e abril de 2021. O referido programa visa oferecer apoio a idosos em situação de vulnerabilidade social, por meio de cuidado domiciliar, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde e de Assistência Social¹⁰⁴. O município custeia o trabalho de cuidadores, que são supervisionados por centros de saúde (CS) e por centros de referência de assistência social (CRAS). Os resultados da pesquisa foram conclusivos no sentido de que o programa poderia ser replicado para outros municípios, pela inovadora abordagem intersetorial, pouco comum em programas desse jaez¹⁰⁵. Tal estudo demonstra que há iniciativas no Sistema de Saúde e de Assistência Social que logram êxito no sentido de conferir dignidade e qualidade de vida à população idosa, considerada mais vulnerável, em especial no que tange aos efeitos do coronavírus. Em 2020, a Fundação Oswaldo Cruz reuniu projetos de atenção e cuidado domiciliar implantados no âmbito do Sistema Único de Saúde, voltados para a promoção da saúde da população idosa¹⁰⁶. Nesse sentido, não está justificada a ausência de diálogo interinstitucional, já que os centros de referência são, frequentemente, acessados pela população mais vulnerável que deles depende para prover necessidades básicas. Além disso, trata-se de grupos cadastrados em programas sociais, a exemplo do Programa Bolsa-Família e mesmo aqueles que auferem Benefício de Prestação Continuada (BPC), relativo à Lei 8.742/93.

A condição de vulnerável atribuída à pessoa idosa impõe a necessidade de construção de uma política pública específica voltada para esse grupo, com a possibilidade de indenização, se for o caso, por falhas na concepção e execução de programas de governo, apesar da inevitável polêmica que cerca o referido tema¹⁰⁷. Em tempos de pandemia, aliás, essa condição se agrava, uma vez que a fragilidade física e mental da qual os idosos são acometidos dificulta o acesso a bens e serviços¹⁰⁸. A referida conjuntura faz com que o idoso necessite de acompanhamento individual dentro de suas casas, seja por meio de acompanhantes pagos pela família ou por meio de serviços socioassistenciais promovidos pelo Estado¹⁰⁹. Desse modo, a ausência de consulta da população idosa e a falta de articulação desse programa de hospedagem com os demais serviços previstos pelas secretarias municipais de Assistência Social e da Saúde foram determinantes para a interrupção do programa, sem o qual a pessoa idosa se torna uma vítima em potencial dos efeitos do coronavírus.

¹⁰⁴ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Estudo avalia programa voltado a apoio domiciliar a idosos*. 15 set. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-avalia-programa-voltado-apoio-domiciliar-idosos>. Acesso em: 13 out. 2021.

¹⁰⁵ INSTITUTO RENÉ RACHOU FIOCRUZ MINAS. *Pesquisa avalia programa voltado para apoio ao cuidado domiciliar a idosos*. Disponível em: <http://www.cpqrr.fiocruz.br/pg/pesquisa-avalia-programa-voltado-para-apoio-ao-cuidado-domiciliar-a-idosos/>. Acesso em: 13 out. 2021.

¹⁰⁶ GROISMAN, Daniel. *Atenção e cuidado domiciliar no SUS: experiências bem sucedidas e necessidades de expansão da oferta*. In: *Boas práticas na gestão de saúde da pessoa idosa: políticas públicas e promoção da saúde na prática do SUS*. Org. Dalia Romero e Débora Castanheira. Livro eletrônico. Rio de Janeiro: Editora ICICT, Fiocruz, 2020. p. 89-110. Disponível em: https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/livro_digital_-_boas_praticas_na_gestao_de_saude_da_pessoa_idosa.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

¹⁰⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1020-1025.

¹⁰⁸ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 58-61.

¹⁰⁹ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 69-71.

3 Considerações finais

Os documentos internacionais que versam sobre a pessoa idosa representaram uma conquista para o reconhecimento dos direitos desse grupo. Como já se destacou, o envelhecimento é fenômeno mundial, e, portanto, objeto de preocupação em todo o mundo, razão pela qual foi incluído na pauta de políticas públicas voltadas para esse grupo dotado de maior vulnerabilidade. Desse modo, a discussão sobre acolhimento da pessoa idosa e os impactos do envelhecimento sobre população economicamente vulnerável não se restringe ao sistema previdenciário e aos benefícios sociais a que fazem jus às pessoas idosas. É necessário incluir, na construção de políticas públicas, algumas metas que visem à promoção da qualidade de vida para pessoas idosas que, como regra, sofrem maiores agravos na sua saúde e, assim, demandam maior apoio do Estado.

A Constituição da República brasileira, embora não disponha expressamente sobre o envelhecimento digno como direito fundamental, tem como fundamentos a dignidade da pessoa humana, nos termos do artigo 1º, inciso III e tem por objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, nos termos do artigo 3º, incisos I, III e IV. Em seguida, a Lei 10.741 de 2003, que institui o Estatuto do Idoso, pretendeu conferir aos maiores de 60 anos de idade outros direitos fundamentais além daqueles expressamente dispostos na Carta de 1988, dentre os quais o envelhecimento como direito personalíssimo, nos termos do artigo 8º e sua proteção como direito social, para além dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição da República brasileira.

A pandemia do coronavírus impôs a transferência do tema da pauta de agenda sistêmica para a pauta de uma agenda governamental, o que teve consequências não somente para a construção do “programa hospedagem para idosos”, mas também para a execução do programa, que foi encerrado em 2021. Por outro lado, o programa não teve a adesão dos grupos que pretendia beneficiar, uma vez que houve falhas no acesso aos cadastros de beneficiários de auxílios governamentais, assim como não foram consultados os órgãos do Sistema Único de Assistência Social, que contam com serviços assistenciais já consolidados, inclusive no que tange a demandas de alta complexidade. É importante ressaltar que o idoso economicamente hipossuficiente, principal beneficiário do programa de hospedagem, não foi consultado a respeito de suas necessidades durante o isolamento imposto pelo vírus, razão pela qual muitos não se sentiam seguros para se deslocar de seus lares até os hotéis cadastrados pelo município do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, embora necessária a aprovação da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas, conforme a Recomendação n. 22 de 2020, qualquer medida deve considerar, precipuamente, a participação da pessoa idosa, bem como as peculiaridades inerentes a esse grupo vulnerável. Não se trata de promover a infantilização da população idosa, mas de levar em consideração que as políticas públicas construídas para os idosos devem preservar sua autonomia e independência e reconhecer que não há contradição entre tais qualidades e as vulnerabilidades inerentes às pessoas idosas.

Ao contrário, o reconhecimento da pessoa idosa como sujeito de direito demonstra que há espaço para o direito à diferença no ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, o direito ao reconhecimento depende de uma mudança de paradigma, que inverta a lógica infantilizada a que o idoso é submetido e o insira no centro dos debates sobre envelhecimento e qualidade de vida, mormente em situações de crise ou *focusing events*, nas palavras de Kingdom. Nesse contexto, a população idosa foi alçada ao status de “grupos em situação de especial vulnerabilidade” na Resolução 1 de 2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que trata da pandemia e direitos humanos na América Latina, o que representa um *status* da condição do idoso mais próximo da realidade social desse mesmo grupo. Como já se afirmou, a diversidade deve ser identificada e reconhecida para, somente então, ser respeitada, uma vez que a igualdade formal, apesar de suas grandes pretensões, não foi suficiente para assegurar os direitos de populações vulneráveis, pois igualou diferenças

em situações de desigualdade. Contudo, o envelhecimento digno, na forma do que dispõe o Estatuto do Idoso, não prescinde do diálogo interinstitucional entre os serviços de assistência social previstos na Resolução 109 de 2009 criada pelo Conselho Nacional de Assistência Social e na legislação correlata.

Conclui-se que o insucesso do “programa hospedagem para idosos” se originou nas falhas de formulação e implementação, as quais dependem, como já se observou, de atores políticos com alto grau de conhecimento de política pública para idosos, a exemplo do Serviço Único de Assistência Social, e capacidade de dialogar com as informações existentes sobre a demanda por moradia digna. A eficácia de uma política pública voltada para os idosos depende, assim, da identificação dos atores políticos imprescindíveis à construção de política pública específica, com capacidade de diálogo e com metas preestabelecidas, que não se restrinjam tão somente a conter a disseminação do vírus, mas que sejam capazes de promover melhoria na qualidade de vida da população idosa. A construção de uma sociedade justa e solidária, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Constituição brasileira de 1988, perpassa pelo reconhecimento do direito à diversidade, entendido como subsídio do direito à identidade do indivíduo, que é o direito de ser o que se é.

Referências

ALMEIDA, Vitor; SANTOS, Deborah Pereira Pintos dos. Reflexões sobre o direito à autodeterminação existencial da pessoa idosa. In: BARLETTA, Fabiana Rodrigues; AL-MEIDA, Vitor (orgs). *A tutela jurídica da pessoa idosa: 15 anos do Estatuto do Idoso*. Coord. Fabiana Barletta e Vitor Almeida. São Paulo: Foco, 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. *Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade*. Brasília. DF. 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2021.

BARBOZA, Heloisa Helena. O princípio do melhor interesse da pessoa idosa: efetividade e desafios. In: BARLETTA, Fabiana Rodrigues; ALMEIDA, Vitor (orgs). *A tutela jurídica da pessoa idosa: 15 anos do Estatuto do Idoso*. Coord. Fabiana Barletta e Vitor Almeida. São Paulo: Foco, 2020.

BARIÉ, Cletus Gregor. Nuevas narrativas constitucionales em Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza. Temas y problemas de Nuestra America. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, n. 59, p. 24-27, 2014. Disponível em: <http://latinoamerica.unam.mx/index.php/latino/article/view/51760/46194>. Acesso em: 15 out. 2021.

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

BOLFE, Sandra Ana; RUBIN, Gabriela Rossatto. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. *Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas*, v. 36, n. 2. maio/ago. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/viewFile/11637/pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BOLÍVIA. *Ley n. 1.886 de 14 de agosto de 1998*. Disponível em: <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/ley-n%C2%BA-1886-de-derechos-y-privilegios-para-personas-adultas-mayores.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

BOLÍVIA. *Ley n. 3.791 de 28 de novembro de 2007*. Disponível em: <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/ley-n%C2%BA-3791-renta-universal-de-vejezrenta-dignidad-.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL, Felipe Gonçalves. Estudo em políticas públicas e a COVID-19: indicativos de uma agenda de pesquisa. *Interseções Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 22, n. 3, set./dez 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/56785/36607>. Acesso em: 08 mai. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília. DF. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. *Decreto 10.643 de 2021*. Brasília. DF. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10643.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. *Decreto 9.893 de 2019*. Brasília. DF. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2019/decreto/D9893.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.893%2C%20DE%2027,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. *Lei 10.741 de 2003*. Brasília. DF. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. *Lei 8078 de 1990*. Brasília. DF. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. *Lei 8842 de 1994*. Brasília. DF. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18842.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. *Projeto de lei n. 863 de 2017*. Brasília. DF. Disponível em: https://www.ca-mara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01v1689q6tf2zl19h3qkwgvxkxb10430326.node0?codteor=1629742&filename=PDC+863/2017;. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. *Recomendação n. 22 de 2020*. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos/cndh/Recomendaon22.pdf>. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. *Resolução CNAS 109 de 2009*. Brasília. DF. 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 31 maio 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, set./dez. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 06 maio 2021.

CLARK, Fiona; JITTON, Rolando. Prólogo. In: *Personas Adultas Mayores: desiguales y diversas. Políticas Públicas y envejecimiento in Bolivia*. Org. Cecilia Salazar de la Torre; María Dolores Castro Mantilla; Mauricio Medinaceli Monrroy. *Cuaderno de Futuro*, n. 29, 2011. Disponível em: <https://www.bivica.org/files/personas-adultas-mayores.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. *Boletín 8 Envejecimiento y desarrollo em América Latina y Caribe*. Chile, 2010. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36676/1/BoletínEnvejecimiento8_es.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

DALMAU, Rubén Martínez. As Constituições do novo constitucionalismo americano funcionaram? *Revista Culturas Jurídicas*, v.5, n. 12, set./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45176/28848>. Acesso em: 06 maio 2021.

DE LA TORRE, Cecilia Salazar. Vejez, envejecimiento y desigualdad in Bolivia. *Personas Adultas Mayores: desiguales y diversas. Políticas Públicas y envejecimiento in Bolivia*. Org. Cecilia Salazar de la Torre; María Dolores Castro Mantilla; Mauricio Medinaceli Monrroy. *Cuaderno de Futuro*, n. 29, 2011. Disponível em: <https://www.bivica.org/files/personas-adultas-mayores.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

DEFENSORIA DEL PUEBLO. *Cartilla de Derechos humanos de las personas adultas mayores en el Estado Plurinacional*. Disponível em: <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/derechos-de-las-personas-adultas-mayores-en-el-estado-plurinacional-cartilla.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Recomendações Gerais adotadas pelo Comitê para Eliminação da Discriminação contra as mulheres*. São Paulo. 2020. Disponível em: [https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/41/Tradu%C3%A7%C3%A3o%20das%20Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20Gerais%20da%20ONU%20\(1\).pdf](https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/41/Tradu%C3%A7%C3%A3o%20das%20Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20Gerais%20da%20ONU%20(1).pdf). Acesso em: 31 maio 2021.

ECUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. 2008. Disponível em: [https:// siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_6002.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_6002.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

ECUADOR. *Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores*. Publicação: 24 abr. 2019. Disponível: https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2019_06/Documento_%20LEY%20ORGANICA%20DE%20LAS%20PERSONAS%20ADULTAS%20MAYORES.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

EL POTOSÍ. *Anambo*: Lamentamos falta de organización e información en vacunación de adultos mayores. 07 abr. 2021. Disponível em: https://elpotosi.net/nacional/20210407_anambo-lamentamos-falta-de-organizacion-e-informacion-en-vacunacion-de-adultos-mayores.html. Acesso em: 14 out. 2021.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista. In: BALDI, César Augusto. *Aprender Desde O Sul*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em: <https://www.forum.conhecimento.com.br/livro/1340>. Acesso em: 21 abr. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Crivella estuda 'hospedagem compulsória' contra corona-vírus para idosos de favela e Copacabana*: medida, que visa resolver baixa adesão à programa de isolamento, dependeria de medida judicial. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/crivella-estuda-hospedagem-compulsoria-contra-coronavirus-para-idosos-de-favela-e-copacabana.shtml>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Estudo avalia programa voltado a apoio domiciliar a idosos*. Publicação: 15 set. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-avalia-programa-voltado-apoio-domiciliar-idosos>. Acesso em: 13 out. 2021.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Observatório COVID-19*. 2º boletim socioepidemiológico da Covid-19 nas favelas. Análise da frequência, incidência, mortalidade e letalidade por COVID-19 em favelas cariocas. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_final.pdf. Acesso em: 06 mai. 2021.

GROISMAN, Daniel. Atenção e cuidado domiciliar no SUS: experiências bem sucedidas e necessidades de expansão da oferta. In: ROMERO, Dalia; CASTANHEIRA, Débora (orgs.). *Boas práticas na gestão de saúde da pessoa idosa: políticas públicas e promoção da saúde na prática do SUS*. Livro eletrônico. Rio de Janeiro: ICICT, Fiocruz, 2020. p. 89-110. Disponível em: https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/livro_digital_boas_praticas_na_gestao_de_saude_da_pessoa_idosa.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

HERRERA FLORES. Joaquín. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

INSTITUTO RENÉ RACHOU FIOCRUZ MINAS. *Pesquisa avalia programa voltado para apoio ao cuidado domiciliar a idosos*. Disponível em: <http://www.cpqrr.fiocruz.br/pg/pesquisa-avalia-programa-voltado-para-apoio-ao-cuida-do-domiciliar-a-idosos/>. Acesso em: 13 out. 2021.

MARQUES, Cláudia Lima. MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Milena Petters. Constitucionalismo, Pluralismo e Transição Democrática na América Latina. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, v. 04. Brasília: Ministério da Justiça, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/1092/1/2011revistaanistia04.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

NATURALEZA CON DERECHOS. *La Corte Constitucional del Ecuador selecciona caso a favor de un Ecuador libre de transgénicos para crear jurisprudência*. 31 maio 2020. Disponível em: <https://www.naturalezaconderechos.org/2020/06/01/la-corte-constitucional-del-ecuador-selecciona-caso-a-favor-de-un-%E2%80%A8ecuador-libre-de-transgenicos-para-crear-jurisprudencia/>. Acesso em: 15 out. 2021.

NEGÓCIO, Ramon de Vasconcelos, CIPRIANO. Rodrigo Carneiro (org). *Constituições da América Latina e Caribe*. Brasília: FUNAG, 2010. v. 1.

O GLOBO. *Covid-19: 42% dos acolhidos por programa da Prefeitura do Rio para proteger idosos de favelas eram do asfalto*. 02 mar. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/covid-19-42-dos-acolhidos-por-programa-da-prefeitura-do-rio-para-protoger-idosos-de-favelas-eram-do-asfalto-24905187>. Acesso em: 23 mar. 2021.

O GLOBO. *Idosos do programa de hospedagem da Prefeitura do Rio durante a pandemia dizem que estão sendo despejados*. 24 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/08/21/idosos-do-programa-de-hospedagem-da-prefeitura-do-rio-durante-a-pandemia-dizem-que-estao-sendo-despejados.ghtml>. Acesso em 23 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Plano de ação internacional contra o envelhecimento*. Brasília. 2003. Disponível em: http://www.observatorionacionaldo_idoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf. Acesso em: 31 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos*. Washington. DC. 2015. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM_POR.pdf. Acesso em: 31 maio 2021.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Viena. 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 31 maio 2021.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. *Pandemia e Direitos Humanos nas Américas*: Resolução 1 de 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisions/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2021.

OUR WORLD IN DATA. *Differences in life expectancy across the world*. Disponível em: <https://ourworldindata.org/life-expectancy#differences-in-life-expectancy-across-the-world>. Acesso em: 20 abr. 2021.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

PIOVESAN, Flávia. *Os direitos humanos e direito constitucional internacional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Coronavírus: Prefeitura vai hospedar idosos em hotéis credenciados*. 24 mar. 2020. Disponível em: <https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/prefeitura-vai-hospedar-idosos-em-hotéis-credenciados/>. Acesso em: 23 mar. 2021.

RC NOTÍCIAS BOLÍVIA. *ANAMBO identifica 6 medidas para mejorar calidad de vida de adultos mayores*. 14 jun. 2017. Disponível em: <https://rcbolivia.com/anambo-identifica-6-medidas-para-mejorar-calidad-de-vida-de-adultos-mayores/>. Acesso em: 14 out. 2021.

RED LATINOAMERICANA DE GERONTOLOGÍA. *Ecuador: Adultos mayores de los Consejos Consultivos dialogan sobre la Ley del Adulto Mayor*. 29 out. 2018. Disponível: <https://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=4140>. Acesso em: 15 out. 2021.

RED LATINOAMERICANA DE GERONTOLOGÍA. *Ecuador: Amplían la atención y cuidados para las personas adultas mayores*. 07. Mar. 2019. Disponível em: <https://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=4223>. Acesso em: 15 out. 2021.

RED LATINOAMERICANA DE GERONTOLOGÍA. *Ecuador: Personas mayores reciben teleatendimento durante la emergencia*. 17 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=4568>. Acesso em: 15 out. 2021.

RIO DE JANEIRO (RJ). *Decreto 47.296 de 2020*. Rio de Janeiro. RJ. 2020. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/61124DECRETO%2047296_2020.pdf. Acesso em: 31 maio 2021.

RIO DE JANEIRO (RJ). *Lei 7.966 de 2018*. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/9566339b2a97c9db83258295005fc26b?OpenDocument>. Acesso em: 31 maio 2021.

RIO DE JANEIRO (RJ). *Resolução Conjunta SMS/SMASDH nº 65 de 2020*. Rio de Janeiro. DOMRJ. 2020. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4570/#/p:4/e:4570>.

RODRIGUES, Rute Imanishi. *A Covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil*. Brasília: Livraria IPEA, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10109/1/NT_39_DiestA%20Covid19%20a%20falta%20de%20agua%20nas%20favelas.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

ROMERO, Dalia Elena *et al.* Idosos no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil: efeitos nas condições de saúde, renda e trabalho. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 3, p.11-12, 2021. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00216620>. Acesso em: 15 out. 2021.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

STANFORD UNIVERSITY. *The influenza pandemic of 1918*. Disponível em: <http://virus.stanford.edu/uda/>. Acesso em: 08 maio 2021.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia em el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

TORRES-SOLÍS, Maurício. RAMÍREZ- VALVERDE, Benito. Buen vivir y vivir bien: alternativas al desarrollo en Latinoamérica. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, n. 69, v. 2, 2019. Disponível em: <http://latinoamerica.unam.mx/index.php/latino/article/view/57106/50899>. Acesso em: 15 out. 2021.

TRIBUNAL AGROAMBIENTAL ÓRGANO JUDICIAL DE BOLIVIA. *Tribunal Agroambiental y autoridades originarias de los Cuatro Suyus del departamento de Oruro dialogan Sobre la Defensa de la Madre Tierra en el marco del pluralismo jurídico*. Publicação: 15 out. 2021. Disponível em: <https://www.tribunalagroambiental.bo/index.php/2021/10/15/tribunal-agroambiental-y-autoridades-originarias-de-los-cuatro-suyus-del-departamento-de-oruro-dialogan-sobre-la-defensa-de-la-madre-tierra-en-el-marco-del-pluralismo-juridico/>. Acesso em: 15 out. 2021.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DO EQUADOR. *Causa nº 1551-19-JP*. Sala Multicompetente De La Corte Provincial De Los Rios Con Sede En El Cantón Quevedo. Publicação: 29 out. 2019. Disponível em: http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6452892f-6f6e-45b8-a94e-ad0eb7960bef/sentencia_1551-19-jp.pdf?guest=true. Acesso em: 15 out. 2021.

UNITED NATIONS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHRTranslations/por.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2021.

UNITED NATIONS. *Resolution 33/52 World Assembly on the Elderly*. New York. 1978. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/33/52>. Acesso em: 31 mai. 2021.

UNITED NATIONS. *United Nations Principles for Older Persons*. New York. 1991. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/olderpersons.aspx>. Acesso em: 31 mai. 2021.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*. v. 30, n. 2. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 24 mar. 2021.

WASHINGTON UNIVERSITY. *Institute of Health and Metrics Evaluation. COVID-19 has caused 6.9 million deaths globally, more than double what official reports show*. Disponível em: <http://www.healthdata.org/news-release/covid-19-has-caused-69-million-deaths-globally-more-double-what-official-reports-show>. Acesso em: 08 maio 2021.

WOLKMER, Antonio Carlos, RONCHI, Maria Laura. Processos constituintes latino-americanos e a presença dos movimentos sociais no Brasil e na Bolívia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 6, 2016. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/44711/28765>. Acesso em: 06 maio 2021.

WORLD BANK. *Life expectancy at birth*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?end=2018&start=2018&view=map&year=1960>. Acesso em: 20 abr. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Supporting older people during the COVID-19 pandemic is everyone's business*. Disponível em: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/4/supporting-older-people-during-the-covid-19-pandemic-is-everyones-business>. Acesso em: 23 mar. 2021.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.