

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA A PROTEÇÃO DO IDOSO

**Camila Rabelo de Matos Silva Arruda**

Doutora em Direito pela UVA. Mestre em Ciências Ambientais pela UVA. Especialista em Administração Pública - FGV / EBAPE. Professora do Curso de Direito - Universidade Veiga de Almeida

Recebido em: 26/08/2020

Aprovado em: 18/10/2020 e 18/10/2020

**RESUMO:** A importância social das políticas públicas de atendimento ao idoso visam à proteção a esse grupo vulnerável. O envelhecimento da população fez aumentar a necessidade de implantação de novas políticas públicas; o artigo 230 da Constituição Federal chama responsabilidade à sociedade, às famílias, para, junto ao Estado, protegerem e cuidarem dos idosos. A pesquisa pretende responder a seguinte pergunta: Quais são as necessidades que levam o idoso a necessitarem de políticas públicas de assistência social? Para responder a essa pergunta, tem-se o objetivo geral, que é analisar as necessidades dos idosos de uma proteção de políticas públicas de assistência social. Os objetivos específicos da pesquisa auxiliam a alcançar o objetivo geral, sendo eles: analisar os aspectos de vulnerabilidade dos idosos; verificar os aspectos legais de proteção do Estado, analisar as políticas públicas de assistência social aos idosos. A metodologia utilizada na pesquisa foi a análise bibliográfica de autores que versam sobre o tema e a legislação que tange à matéria.

**PALAVRAS-CHAVES:** Atendimento ao idoso; Políticas Públicas; Orçamento.

**ABSTRACT:** The social importance of public policies for the care of the elderly aims to protect this vulnerable group. The aging of the population has increased the need to implement new public policies,

article 230 of the Federal Constitution calls upon Society, families and the State to protect and care for elderly. The research intends to answer the following question: What are the needs that lead the elderly to need public social assistance policies? To answer this question, the general objective is to analyze the needs of the elderly; verify the legal aspects of State protection, analyze public policies for social assistance to the elderly. The methodology used in the research was the bibliographic analysis of authors who deal with the subject and the legislation related to the matter.

KEY WORDS: Elderly care; Public policy; Budget.

## INTRODUÇÃO

O aumento do número de idosos fez com que a construção de políticas públicas para a proteção ao idoso se tornasse um desafio para os administradores. Houve uma inversão da pirâmide etária e o aumento do desemprego no país, que gerou um desequilíbrio no sistema previdenciário. Atualmente, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/19, a lei alterou a idade para aposentadoria, com o argumento de ser fundamental para a manutenção da saúde dos fundos previdenciários.

Convém enfatizar que a Lei nº 10741/03 estabelece o Estatuto do Idoso, que assegura o direito de envelhecer com dignidade, mas cabe ao Estado estabelecer as Políticas Públicas para assegurar a qualidade de vida do idoso, estabelece medidas protetivas e busca a proteção do Estado, já constitucionalmente prevista para assegurar os direitos desse grupo vulnerável. O Estado tem o papel, junto com a família e a sociedade, de proteger e estabelecer políticas públicas de seguridade social.

Enfatiza-se o papel do Estado na formação das políticas públicas de atendimento ao idoso, que é compartilhada entre os entes da federação e atualmente é coordenada pelo Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos, que anteriormente tinha uma status ministerial, e hoje possui status de secretaria especial, denominada de Secretaria Nacional de

Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. A função da Secretaria Nacional é apoiar a implantação de programas e ações de promoção e defesa dos direitos do idoso, muitas vezes, ficando a cargo dos municípios e do terceiro setor (ONG).

Entre as políticas públicas desenvolvidas, há a importância da seguridade social, que abrange três vertentes: saúde, assistência social e previdência social. Destaca-se que a presente pesquisa traz um foco mais específico na previdência dos servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro.

O artigo trouxe a análise da importância da previdência social para garantir o direito a aposentadoria. Dentro deste capítulo, foi feita a abordagem teórica da previdência social, o seu papel dentro da seguridade social e o objetivo de buscar a proteção integral com o compartilhamento da responsabilidade e a proteção de uma renda mínima através da política de redistribuição de renda.

A Constituição de 1988 corrigiu essa exclusão, trazendo os princípios da integralidade, universalidade e solidariedade do atendimento através da implantação da seguridade social, sendo seu funcionamento mantido pelo Estado e pela sociedade, de forma compartilhada. Os aspectos de planejamento orçamentário, bem como os estudos atuariais, que são fundamentais para a execução das políticas públicas, enfatiza-se que o orçamento é dividido em três peças: orçamento fiscal, orçamento previdenciário e orçamento de investimentos das empresas públicas. A constituição em tela preocupou-se em que fosse elaborada uma peça específica com a finalidade de maior transparência do uso dos recursos previdenciários.

O estudo também se debruça na construção de políticas públicas de atendimento aos idosos, volta-se diretamente para as medidas protetivas de renda mínima, entre outras. Este capítulo trata também da importância da razão pública na formação das políticas públicas, tendo em vista que a sociedade compartilha a responsabilidade com o Estado e a família na manutenção do bem-estar dos idosos. Por isso, a participação popular é necessária para o melhor planejamento das políticas públicas estatais.

A pesquisa foi realizada para responder a seguinte pergunta: Quais são as necessidades que levam o idoso a necessitar de políticas públicas de assistência social? Para responder a essa pergunta, foram traçados objetivos. O objetivo geral era analisar as necessidades dos idosos de uma proteção de políticas públicas de assistência social, para alcançar os objetivos específicos: analisar os aspectos de vulnerabilidade dos idosos; verificar os aspectos legais de proteção do Estado; analisar as políticas públicas de assistência social aos idosos. A pesquisa será realizada através da metodologia de análise bibliográfica de autores que versam sobre o tema e a legislação que tange à matéria.

## 1. OS IDOSOS COMO GRUPO VULNERÁVEL

Envelhecer é um processo natural do tempo, faz parte da biologia e fisiologia do homem, alterando sua aparência física, as funcionalidades do seu corpo, diminuindo sua capacidade de locomoção e seus sentidos, sendo necessárias algumas adaptações no cotidiano para diminuir os riscos de acidentes domésticos que podem ocasionar lesões graves, inclusive levando ao óbito.

O papel do idoso na sociedade vem mudando consideravelmente ao longo dos anos, com o envelhecimento da sociedade e com o aumento da expectativa de vida, que se mostrou consideravelmente ao longo das últimas décadas, conforme estabelecido nos censos realizados pelo IBGE. Com o envelhecimento, houve a necessidade de desconstruir os mitos estabelecidos pela sociedade. Para isso, devem ser consideradas as mudanças sociais, culturais, psicológicas, bem como a melhoria da qualidade de vida, que interferiu diretamente nos aspectos biológicos do envelhecimento.<sup>1</sup>

Nas últimas décadas, no Brasil, houve um aumento considerável na expectativa de vida, tornando a população mais idosa. Segundo descrito no último censo do IBGE, os idosos correspondem a 11% (onze) da população brasileira, totalizando 20,56 milhões, sendo 5% do sexo masculino (9,15 milhões) e 6% de mulheres (11,43 milhões).

---

<sup>1</sup> ARRUDA, Camila; BORGES, Leticia. O direito fundamental a envelhecer com dignidade. Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência. 2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/313740741\\_O\\_Direito\\_Fundamental\\_A\\_Envelhecer\\_Com\\_gnidade/download](https://www.researchgate.net/publication/313740741_O_Direito_Fundamental_A_Envelhecer_Com_gnidade/download). Acesso em: 22 de abril de 2019. DOI: 10.21902/2525-9865/2016.v2i2.1228.

O envelhecimento da população vem sendo registrado de forma crescente no Brasil. Nas últimas décadas, foram registrados aumento dos idosos e uma regressão no percentual de nascimentos.

Essa tendência acompanha os países americanos e europeus, criando uma inversão na pirâmide etária, que, até a década de 1980, apresentava uma base bem maior do que as outras faixas etárias, e, no último censo, apresentou uma grande retração na base.

A Constituição Federal, no artigo 230, trouxe a responsabilidade solidária entre a família, a sociedade e o Estado no cuidado e bem-estar dos idosos, sendo responsabilidade de todos:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.<sup>2</sup>

Em complemento ao artigo 230, através do Estatuto do Idoso, restou estabelecido que são idosos os maiores de 60 (sessenta) anos, conforme deliberado no artigo 1º da Lei nº 10741, de 1º de outubro de 2003, que instituiu o Estatuto do Idoso<sup>3</sup>. A Lei nº 13466, de 12 de julho de 2017<sup>4</sup>, alterou o Estatuto do Idoso, criando uma faixa prioritária entre os idosos,

---

2 BRASIL. BRASIL. Constituição da República Federativa. 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 21 de junho de 2020.

---

3 BRASIL. Lei nº 10741 de 1º de outubro de 2003. Institui o Estatuto do Idoso. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

---

4 BRASIL. Lei Nº 13466 de 12 de julho de 2017. Altera os artigos 3º, 5º e 71 do Estatuto do Idoso. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13466.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13466.htm#art2). Acesso em: 22 de abril de 2019.

os “super” idosos, aqueles que ultrapassaram a faixa dos 80 (oitenta) anos e gozarão de prioridade de atendimento em relação aos demais idosos.

O artigo 16 da Declaração dos Direitos Humanos<sup>5</sup>, que traduz a família como o núcleo natural e fundamental da sociedade, é endossado no Estatuto do Idoso, que declara, em seu artigo 3º:

É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

A ONU promoveu duas conferências internacionais para promoção e proteção às pessoas idosas. Esses dois encontros foram fundamentais para nortear as políticas públicas de atendimento ao idoso.

a) A primeira Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, realizada em Viena, Áustria, em 1982. Dessa reunião, surgiu o documento intitulado Plano de Ação Internacional de Viena sobre o envelhecimento, que tratou de 62 pontos, tais como: saúde e nutrição, proteção de consumidores idosos, habitação e meio ambiente, família, bem-estar social, segurança de renda e emprego, educação e a coleta e análise de dados de pesquisa.

b) A Segunda Assembleia Mundial das Nações Unidas sobre o Envelhecimento foi realizada em 2002, na cidade de Madri, Espanha, com o objetivo de desenvolver uma política internacional para o envelhecimento para o século XXI. Estabeleceu a Declaração Política e o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento de Madri. O Plano de Ação pedia mudanças de atitudes, políticas e práticas em todos os níveis, para satisfazer as enormes potencialidades do envelhecimento no século XXI.

Suas recomendações específicas para ação dão prioridade às pessoas mais velhas, com três eixos prioritários:

---

5 ONU. Decreto nº 592 de 6 de julho de 1992. Declaração Universal dos Direitos Humanos: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

- a) idosos e desenvolvimento;
- b) promoção à saúde e ao bem-estar;
- c) garantia de um ambiente de apoio aos idosos.<sup>6</sup>

O §19 do Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento traz um resumo do que devem ser as políticas públicas inclusivas do idoso.

**Uma sociedade para todas as idades possui metas para dar aos idosos a oportunidade** de continuar contribuindo com a sociedade. Para trabalhar neste sentido, é necessário remover tudo que representa exclusão e discriminação contra eles (grifo nosso).

No sistema interamericano de direitos humanos, a proteção é tratada no protocolo de San Salvador de forma genérica. Em junho de 2015, em Washington, EUA, foi aprovada a Convenção Interamericana sobre a proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas. Porém essa convenção ainda está pendente de ratificação pelo Congresso Nacional. Seu texto encontra-se no Projeto de Decreto Legislativo nº 863/2017, em tramitação até a presente data<sup>7</sup>.

Embora a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas ainda não tenha sido incorporada à norma interna brasileira por falta do requisito essencial, que é a ratificação, os idosos têm uma proteção especial estabelecida pelo Estatuto do Idoso, Lei nº 10741/03.

O Estatuto do Idoso estabeleceu os direitos fundamentais para viver com dignidade. Através dessa lei, o idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata a lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as

---

6 ONU. A ONU e as pessoas idosas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/pessoas-idosas/> Acesso em: 22 de abril de 2019.

---

7 BRASIL. PDL nº 863/2017. Aprova o texto da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, concluída no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), celebrada em Washington, em 15 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2164910&ord=1>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Os direitos fundamentais são aqueles direitos inerentes ao homem, sendo o conjunto de prerrogativas e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de liberdade, igualdade e dignidade entre os seres humanos, que estão estabelecidos na norma interna, ou seja, na Constituição Federal. No Brasil, também existe uma norma especial que trata de todos os direitos protetivos dos idosos. Essa norma é o Estatuto do Idoso, que veio regulamentar a proteção constitucional.

Devido ao crescente aumento do número de idosos no país, fez-se necessário estabelecer normas específicas para tratar das questões relativas ao envelhecimento. Sendo o bem-estar deles uma responsabilidade coletiva, enfatiza-se o artigo 229 da Constituição Federal, que trata da responsabilidade dos filhos na manutenção e no bem-estar dos seus pais idosos, não sendo facultado a eles a assistência, pois trata-se de uma obrigação constitucional: “art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e **os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade (grifo nosso)**”<sup>8</sup>.

Além do artigo acima descrito, a previsão constitucional do artigo 230 trouxe um chamamento à responsabilidade do Poder Público, da sociedade e da família na efetivação e garantia do bem-estar do grupo:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

8 BRASIL. Constituição da República Federativa. 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 21 de junho de 2020.

§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.<sup>9</sup>

O artigo 230, em seu §1º, trata da execução de programas de amparo ao idoso, que devem ser executados preferencialmente em seus lares.

Verifica-se à importância do Estatuto do Idoso para a garantia dos direitos dos idosos. Essa lei trouxe uma grande evolução para a manutenção do bem-estar e da qualidade de vida dos idosos.

## **2. O DIREITO FUNDAMENTAL DO IDOSO À PROTEÇÃO DO ESTADO**

As políticas públicas de atendimento aos idosos são elaboradas buscando a atenção às necessidades básicas desse grupo vulnerável. Na estrutura do governo federal, a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa está vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Após a edição do Estatuto do Idoso, a gestão e as políticas públicas de atendimento aos idosos é compartilhada entre os entes da federação.

A principal dificuldade encontrada para a propositura e manutenção das políticas públicas é o endividamento da máquina pública. O endividamento do poder público significa que uma grande parte das riquezas geradas, visando a atender a coletividade, acaba sendo utilizada para arcar com o pagamento da dívida pública e seus juros. O crescimento dos juros somente favorece uma parte pequena da população. O crescimento da dívida, o aumento dos juros, acaba diminuindo a possibilidade de investimentos por parte do governo.

É possível inferir que os eleitos como representantes do povo fazem parte de um grupo de maior poder aquisitivo, acabam priorizando os interesses do grupo e não da coletividade. A eleição de grupos que representam os mais ricos pode definir a forma da distribuição das riquezas. Para au-

---

9 BRASIL. BRASIL. Constituição da República Federativa. 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 21 de junho de 2020.

mentar a possibilidade de investimentos, acabam aumentando os impostos, sobrecarregando ainda mais as camadas mais pobres.

Uma outra política desenvolvida pelos grupos eleitos é contrária aos interesses da coletividade, uma vez que são concedidos diversos incentivos fiscais para as empresas, na promessa de geração de empregos local. A realidade que se opõe aos interesses diretos é a possibilidade de aumentar a cobrança de impostos para a sociedade como um todo e a oferta de incentivos fiscais favorecendo a um pequeno grupo elitizado<sup>10</sup>.

Em 2019, após várias discussões sobre o tema, foi aprovada a reforma da previdência, que deixou o sonho de aposentadoria do trabalhador ainda mais distante, obrigando os trabalhadores formais a desempenharem suas funções até o fim da vida. A impossibilidade de exercício das funções laborais, por incapacidade física ou psicológica de gerar riquezas, obriga o trabalhador a sobreviver por conta da assistência social. A assistência social é o único meio de sobrevivência de muitas famílias.

A Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ - realiza um mapeamento das experiências exitosas de Estaduais e Municipais no campo do Envelhecimento e Saúde da Pessoa Idosa. É uma iniciativa que integra, desde 2013, a agenda anual da Coordenação de Saúde da Pessoa Idosa (CO-SAPI/DAPES/SAS) do Ministério da Saúde, em parceria com o Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT/Fiocruz).<sup>11</sup>

O objetivo desse mapeamento é conhecer as boas práticas desenvolvidas para atendimento aos idosos. Esse processo inicia-se com a ampla divulgação do edital que precede a inscrição dos programas que são avaliados por um comitê especialista na área de atendimento ao idoso. São selecionadas 14 experiências anualmente. A seleção obedece aos seguintes critérios:

---

10 MOREIRA, Eduardo. Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2019. Páginas 77, 78 e 130.

---

11 BRASIL. FIOCRUZ. Saúde da Pessoa Idosa. Disponível em: <https://saudedapessoaidosa.fiocruz.br/>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

1. Alinhamento com princípios e diretrizes do SUS com a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa e as diretrizes para organização da Rede de Atenção à Saúde;
2. Caráter inovador;
3. Reprodutibilidade em outras realidades;
4. Relevância dos resultados.

As experiências exitosas são em sua grande maioria voltadas para o atendimento à saúde do idoso, compreendem o atendimento básico, o programa de atendimento à saúde da família, a adoção da caderneta de acompanhamento ao idoso, o serviço de prevenção a doenças que comprometem a qualidade de vida do idoso, evitando internações desnecessárias e o risco aumentado de vida por doenças oportunistas.

A Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos é o órgão federal responsável por elaborar as políticas públicas de assistência ao idoso, enfatizando o apoio aos Centros de Convivência do Idoso e sua proteção para diminuição da violência contra as pessoas idosas.

Enfatiza-se o papel dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais do idoso, que foram estabelecidos através da Lei nº 8842/94 (Política Nacional do Idoso)<sup>12</sup> e têm como principais tarefas a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, em cada esfera de governo, consolidando a participação da sociedade junto ao Estado.

### **3. A SEGURIDADE SOCIAL COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO**

A seguridade social é formada pela atuação do governo e de entidades não governamentais, para garantir o direito a uma renda mínima às pessoas carentes, através da formação de políticas públicas.

---

12 BRASIL. Lei nº 8842 de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

Para garantir a proteção em situações que envolvam o risco social, foi criada a Seguridade Social. Esse sistema protetivo é firmado no pilar da proteção social, universal e solidária, buscando assegurar a todos uma proteção e assistência sociais dignas.

As linhas de ação da política de atendimento:

- a) políticas sociais básicas (Lei nº 8842/94- Política Nacional do Idoso);
- b) políticas e programas de assistência social aos necessitados;
- c) serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- d) serviço de identificação e localização de parentes e responsáveis pelos idosos abandonados em hospitais e instituições de longa permanência;
- e) proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos dos idosos;
- f) mobilização da opinião pública com a participação de vários segmentos da sociedade<sup>13</sup>.

A Constituição de 1988, quando trata da questão de Seguridade Social, prevê um comprometimento do Poder Público e da sociedade para a manutenção dessas políticas. O artigo 194 da Constituição de 1988:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

**I - Universalidade da cobertura e do atendimento;**

**II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;**

<sup>13</sup> DINIZ, Fernanda Paula. Direitos dos Idosos na perspectiva civil- constitucional. Belo Horizonte. Arraes Editora. 2011. Pág. 43.

- III - Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - Equidade na forma de participação no custeio;
- VI - Diversidade da base de financiamento;
- VII - Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. <sup>14</sup> (grifo nosso)

No artigo 194, restaram descritos os objetivos da seguridade social. Ela transcende a responsabilidade do poder público e chama solidariamente a sociedade a participar na elaboração das políticas públicas, cabendo ao poder público a organização, formalização e gestão dos recursos destinados orçamentariamente à previdência social e à assistência social.

A seguridade social busca proporcionar aos residentes no país o amparo financeiro para a manutenção de uma vida digna ao segurado e sua família, atendendo as necessidades surgidas na vida, podendo abranger o auxílio a maternidade, a velhice, a doença, em caso de acidente, em casos de morte, de reclusão e de pobreza (que impossibilite a manutenção da vida digna do idoso ou dos portadores de deficiência). As ações das entidades governamentais e não governamentais serão fiscalizadas pelos Conselhos do Idoso, Ministério Público e pelos órgãos de vigilância sanitária que visam a zelar pelas condições de saúde pública do local.

O Sistema de Seguridade Social assegurou de forma organizada a proteção do indivíduo contra os chamados riscos sociais ou riscos de existência. Assegurar nesse caso prevê a obrigação estatal de criar instrumentos e medidas que efetivem os direitos sociais, principalmente a previdência social, que não se configura apenas como uma proteção individual, mas que atinge a uma sociedade como um todo.

---

14 BRASIL. Constituição da República Federativa. 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/con](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/con). Acesso em: 21 de junho de 2020.

Para que haja uma efetiva proteção da vida humana, é importante a prestação positiva do Estado em relação ao direito a saúde nos diversos aspectos: saúde física e psíquica.

Na visão de Sá apud Diniz<sup>15</sup>, a dignidade deve aliar duas dimensões ao seu conceito: a biológica e a biográfica, que é pertinente ao campo dos valores, crenças e opções. A dimensão biológica compreende o direito à vida, que inclui: a proibição à tortura e ao tratamento degradante, sendo vedado qualquer tipo de discriminação em função da idade, considerando a questão do tratamento à saúde.

A redistribuição de renda oriunda da previdência social busca corrigir as distorções promovidas por uma sociedade desigual. Mesmo aqueles que não contribuíram têm direito a usufruir da proteção ofertada pela contribuição social. Os benefícios não são vinculados diretamente à contribuição. No entanto, o trabalhador contribui compulsoriamente, de acordo com a sua capacidade contributiva, para a manutenção do sistema de assistência social.

Através da previdência social, pode ser feita a redistribuição de renda de acordo com os princípios constitucionais, buscando a justiça social. No que tange ao direito dos idosos à aposentadoria, sendo legitimamente previsto na constituição, tem como importância proteger a vida digna, após a prestação de serviço ou circunstancialmente em casos de inatividade por doença ou incapacidade de caráter definitivo para exercer as funções laborais.

A dignidade humana pode ser definida como a superioridade do homem sobre o bem-estar do universo, acima de todos os outros aspectos. O idoso é titular da dignidade conforme artigo 2º do Estatuto do Idoso.

Art. 2º - O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

---

15 SÁ, Maria de Fátima Freire de apud DINIZ, Fernanda Paula. Direitos dos Idosos na perspectiva civil-constitucional. Belo Horizonte. Arraes Editora. 2011. Pág 91.

O Brasil como Estado democrático que busca a proteção da dignidade da pessoa humana, conforme descrito no artigo 1º, inciso III da Constituição de 1988, não poderia deixar de trazer essa proteção social aos idosos e incapacitados. A proteção à dignidade da pessoa humana está estabelecida em princípios constitucionais, assim como a proteção ao idoso permeia várias áreas do direito.

Diante dessas necessidades, o artigo 195 da Constituição de 1988 trouxe a responsabilidade do custeio previdenciário para toda a sociedade, através das contribuições dos trabalhadores e das receitas de concursos lotéricos, nos termos da Lei nº 8.212/91, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

Na visão de Carvalho:<sup>16</sup>

As contribuições sociais previstas no artigo 195 da CF/88, à luz da sua finalidade de destinação específica de sua receita (art. 167, IV, CF/88) e sua autorização constitucional expressa, não têm natureza jurídica-contratual, portanto permite-se que a contribuição não seja vista de forma como prestação sinalagmática, onde haveria uma equiparação de direitos e obrigações.

A diversidade da base de financiamento se dá porque a Seguridade Social tem 2 formas de custeio: o direto: através das próprias contribuições sociais (art. 195, CF/88) e da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – (PASEP art. 239, CF/88), e indireto: através de receitas orçamentárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em relação às receitas previstas para a manutenção da seguridade social, restou clara a participação integrada entre os entes da federação e a sociedade através das contribuições compulsórias descontadas dos trabalhadores

---

16 CARVALHO, Marcos Cesar de. Os Direitos Previdenciários da pessoa com deficiência e dos idosos e sua inclusão social. 2017. Lumen Juris. Rio de Janeiro. Pág. 25.

e a contrapartida patronal. Vê-se que o custeio referente às políticas públicas de assistência social foi elaborado de forma a criar uma solidariedade e uma participação de todos na manutenção dessas políticas. Por ser de cunho constitucional, devido à relevante importância dessas políticas, o legislador estabeleceu na lei maior de que forma seriam construídas essas políticas.

O artigo 196 da Constituição de 1988 trouxe o direito à saúde como sendo universal e uma prestação positiva do Estado.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.<sup>17</sup>

A regulamentação dos artigos da Constituição de 1988 através da Lei nº 8212/91 – LOAS, devido à importância da matéria, já foi estabelecida na EC nº 20/98, que fez a reforma da previdência, na qual foram alterados os cálculos de aposentadoria por idade e por tempo de serviço, criando regras de transição para os que já estavam contribuindo antes da edição de EC nº 20/98. Em 7 de maio de 2015, foi aprovada uma nova PEC, conhecida como a PEC da bengala, que estabeleceu a idade de aposentadoria compulsória para 75 anos, ampliando para os servidores públicos a possibilidade de permanecer no exercício de suas funções laborais até completar essa idade limite.

Faz-se necessário traçar a diferença legal entre previdência social e assistência social. Embora ambos componham a Seguridade Social, os objetivos são diferentes. A previdência social, nos termos do artigo 3º da Lei nº 8212/91, que trata da organização e do custeio da seguridade, denominada Lei Orgânica da Seguridade Social - LOAS<sup>18</sup>:

---

17 BRASIL. Constituição da República Federativa. 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 21 de junho de 2020.

---

18 BRASIL. Lei nº 8212/91. Lei Orgânica de Assistência Social. Estabelece a organização e o plano de custeio da seguridade social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

Artigo 3º A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e. reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

### **3.1. Da importância da Lei Orgânica de Assistência Social e a proteção ao idoso**

O objetivo da Assistência Social foi estabelecido no artigo 4º da Lei nº 8212/91, trazendo a principal distinção entre eles que é a não necessidade contributiva para fazer jus ao benefício, bastando estar enquadrado nas características previstas na LOAS:

Art. 4º A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Parágrafo único. A organização da Assistência Social obedecerá às seguintes diretrizes:

- a) descentralização político-administrativa;
- b) participação da população na formulação e controle das ações em todos os níveis.<sup>19</sup>

O sistema previdenciário brasileiro é dividido em 3 regimes: o RGPS - Regime Geral de Previdência Social, o RPPS - Regime Próprio de Previdência Social (estatutários) e o RPC - Regime de Previdência Complementar.

O RGPS foi estabelecido no artigo 201 da CRFB e é responsável pela proteção aos servidores do setor privado, dos autônomos e, dentro da administração pública, abarca os servidores ocupantes de cargos comissionados,

---

<sup>19</sup> Idem.

os contratos por prazo determinado e os servidores celetistas das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Esses servidores não fazem parte dos Regime Jurídico Único por conta da natureza da contratação, que não é de provimento efetivo da administração pública.

O RPPS tem o objetivo de garantir no mínimo os benefícios de aposentadoria e pensão para os servidores do regime. Existe uma possibilidade prevista em lei, que, caso o município não tenha Regime Próprio, pode optar para a adesão obrigatória e compulsória ao RGPS.

Destaca-se que o artigo 202 da CRFB criou o RPC – Regime de Previdência Complementar. O regime é facultativo e pretende constituir reservas que garantam o benefício futuro.

A EC nº 103/19 foi objeto de discussões no plenário, na sociedade e nos meios de comunicação. A principal alegação para essa reforma é a impossibilidade orçamentária de o governo manter o sistema nos termos atuais. Tendo em vista que cabe ao poder público e à sociedade a manutenção do sistema de assistência social, é saudável a participação popular nas discussões e mudanças propostas. A participação dos Conselhos de Assistência Social na elaboração dos planejamentos estratégicos e na verificação dos investimentos é fundamental para uma política transparente.

A política pública de assistência social foi uma conquista popular na construção do Estado democrático de direito.

#### **4. A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA ATENDER AS NECESSIDADES FUNDAMENTAIS DOS IDOSOS**

A criação do Instituto de Seguridade Social do Brasil – ISSB, deu-se com o objetivo de centralizar o amparo previdenciário aos brasileiros e estrangeiros que exercem atividade profissional, uma vez que várias categorias já haviam criado os seus fundos ou caixas de amparo. Através desse Decreto,

esperava-se uniformizar as ações dos institutos. Embora criado, o ISSB não chegou a ser implantado.

A Lei Orgânica da Previdência Social voltou a ser discutida pelo Poder Legislativo em 1947, mas sua regulamentação deu-se apenas em 1960, em conjunto com o Regulamento Geral da Previdência Social.

Com essa aprovação, foi ampliada a seguridade facultativa aos autônomos e profissionais liberais inscritos no sistema e compulsória aos empregados, através da inscrição pelos seus empregadores.

A versão da Lei Orgânica aprovada em 1960 necessitou de alterações, que foram feitas através de dois decretos-lei, de números 66<sup>20</sup> e 72<sup>21</sup>, de 1966. Nesses decretos, ocorreu a fusão de seis institutos de aposentadoria e pensão que foram criados anteriormente para amparar determinadas categorias. Essa fusão universalizou o tratamento das categorias e seus beneficiários, reduzindo os custos de manutenção e ampliando os benefícios.

O decreto-lei nº 66 estabeleceu quem seriam os segurados e seus dependentes, bem como quais seriam as coberturas. Para gozar dos benefícios de segurado, é necessária a inscrição no cadastro da previdência e o recolhimento dos valores. Os cálculos dos benefícios tomarão por base o salário-benefício, ou seja, a média dos 12 últimos meses que antecederem ao evento.

A proteção deu-se primeiramente para os trabalhadores urbanos, sendo estendida posteriormente aos autônomos e trabalhadores liberais inscritos na previdência e que atuassem em profissões reconhecidas por lei.

No primeiro momento, não houve uma universalização da previdência, e os trabalhadores rurais foram reconhecidos como categoria profissional

---

20 BRASIL. Decreto-lei nº 66 de 1966. Altera disposições da Lei nº 3607/60, e dá providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decretoi/Del0066.htm#:~:text=Del0066&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2066%2C%20DE,1960%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decretoi/Del0066.htm#:~:text=Del0066&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2066%2C%20DE,1960%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias..) Acesso em: 22 de abril de 2020.

---

21 BRASIL. Decreto-lei nº 72 de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm#:~:text=Del%2072&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2072%2C%20DE,lhe%20%C3%A9%20conferida%20pelo%20art..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm#:~:text=Del%2072&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2072%2C%20DE,lhe%20%C3%A9%20conferida%20pelo%20art..) Acesso em: 20 de abril de 2019.

através da Lei nº 4214/63<sup>22</sup>, que criou o Estatuto do Trabalhador Rural, que foi revogado pela Lei nº 5889/73,<sup>23</sup> e instituiu as normas regulamentadoras do trabalho rural. No entanto, a proteção previdenciária dos trabalhadores rurais deu-se com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL, pela Lei Complementar nº 11/1971<sup>24</sup>, que seria executado através do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL, autarquia federal à qual coube a execução do referido programa. Nos termos do artigo 2º da Lei Complementar nº 11 de 1971, foram previstos os benefícios de proteção ao trabalhador rural e seus dependentes.

Nesse momento, o governo decidiu pela separação da gestão urbana e rural, tendo inclusive receitas diferentes compondo os seus fundos:

O PRORURAL era custeado a semelhança do INPS, com contribuições residuais do governo. Entretanto, as contribuições do setor privado diferiam: elas incidiam pelo valor comercial dos produtos rurais e sobre a folha salarial das empresas urbanas. Os benefícios coincidiam com os valores concedidos pelo INPS, embora sujeitos a tetos menores no caso da aposentadoria.<sup>25</sup>

Através da Lei nº 6.349/77, o governo criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, que foi uma grande modificação dentro do sistema previdenciário. Esse sistema buscou a unificação de vários programas de assistência social, que ficaram submetidos ao então Ministério da Previdência Social.

A Lei nº 6.349/77 trouxe a previsão de uma nova organização administrativa da Previdência Social através do SINPAS, modificando o INPS

---

22 BRASIL. Lei Nº 4214/1963. Criou o Estatuto do Trabalhador Rural (revogado) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 22 de junho de 2020.

---

23 BRASIL. Lei Nº 5889 de 9 de junho de 1973. Regulamentou as normas do trabalho rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 22 de junho de 2020.

---

24 BRASIL. Lei Complementar Nº 11 de 25 de maio de 1971. Criou o PRORURAL Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 22 de junho de 2020.

---

25 FARO, Clóvis. Previdência social no Brasil: diagnósticos e sugestões de reformas. Clovis de Faro, organizador; Hélio Portocarrero de Castro ... [et.al.] .-Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1993. Pág. 8.

e se tornando responsável pelo pagamento dos benefícios em dinheiro a todos os segurados urbanos, rurais, servidores do Estado não estatutários, bem como aos idosos e inválidos. Através da referida lei, buscou-se separar os serviços de assistência médica (INAMPS) da gestão financeira e patrimonial do sistema (IAPAS).

#### **4.1. A seguridade social na Constituição de 1988**

A Constituição de 1988, pelo artigo 194, trouxe um caráter universal à previdência social, discriminando a previdência da assistência social na questão previdenciária e assistencial, nos seguintes termos:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - **diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (grifo nosso)

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).<sup>26</sup>

A universalização da previdência buscou assegurar não só as questões previdenciárias, mas também as ações de saúde e de assistência social. A Constituição assegurou direitos sociais expressos no artigo 6º da Carta Magna:

**Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Com a finalidade de assegurar a todos o atendimento integral, universal e solidário, a Constituição Cidadã trouxe a previsão de assistência social e previdência, visando a reduzir as desigualdades, devendo ser realizadas de forma compartilhada entre o Poder Público e a sociedade.

A previsão constitucional buscou o amparo financeiro para manter a dignidade e a manutenção da vida dos segurados e de suas famílias em situações em que a maternidade, a velhice, o acidente, a doença, a prisão, a invalidez ou mesmo a morte do segurado ameaçam a subsistência familiar.

Apesar das dificuldades para a manutenção do sistema, existe um caráter compulsório na manutenção do custeio. Cada um contribui na medida de sua remuneração, existindo a parte do empregado e a do empregador, sendo o não repasse dos valores retidos do empregado a título de contribuição previdenciária considerado, nos termos da lei, apropriação indébita, uma vez que os valores não pertencem ao empregador, e sim ao percentual contributivo do empregado.

---

26 BRASIL. Constituição da República Federativa. 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 21 de junho de 2020.

O legislador constituinte buscou através da previdência social promover uma redistribuição de renda, garantindo, pelo pagamento de benefícios, a manutenção de inúmeras famílias que ficaram em situação de vulnerabilidade.

A Constituição de 1988 estabelece a solidariedade, tendo em vista que o sistema prevê o compartilhamento das receitas, através das contribuições, devendo o sistema previdenciário ter condições de manter-se intergeracionalmente, uma vez que o sistema deve manter não só os segurados atuais, como os futuros ingressantes no mercado de trabalho.

Há de se enfatizar a participação social na gestão previdenciária conforme prevista no inciso VII do artigo 194, que foi inserido através da EC nº 20 de 1998:

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

Em cumprimento ao previsto no referido inciso, salienta-se a importância do Conselho Nacional de Previdência Social – CPAS – no cumprimento da participação popular. Tendo em vista a repartição da responsabilidade previdenciária, coube aos Estados, Municípios e Distrito Federal a criação e o gerenciamento de seus conselhos de assistência social, que desempenham um efetivo papel no planejamento e na gestão das políticas públicas desenvolvidas, bem como, a fiscalização dos investimentos.

Os Conselhos também fiscalizam a gestão dos fundos de assistência social, culminando numa gestão compartilhada, transparente e responsável, com a participação de representantes nomeados pelo Poder Executivo, por ele indicados, pelo Poder Legislativo e pela sociedade civil organizada, de forma paritária, buscando, dessa forma, a efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

A participação popular é fundamental, tendo em vista a ineficácia nas prestações positivas do Estado. Por ser a previdência uma corresponsabilidade entre o poder público e a sociedade, todos são chamados a compartilhar e contribuir para a sua manutenção.

## 4.2. Aspectos orçamentários da Seguridade Social

O *caput* do artigo 194 da Constituição de 1988 trouxe a integração de três ações, com responsabilidade compartilhada entre o Poder Público e a sociedade, que deu ensejo a um capítulo específico, denominado de Título VII – Da Ordem Social, abrangendo as proteções à Saúde, à Previdência e à Assistência Social.

Os princípios estabelecidos no *caput* do artigo 194 têm caráter geral e devem ser observados nas três frentes estabelecidas.

Figura 5 – Divisões da Seguridade Social



Elaborada pela autora

Fonte: CF/88

As ações integradas estão previstas nos direitos sociais e seu cumprimento depende de uma prestação positiva do Estado, ou seja, do cumprimento de políticas públicas de assistência social. Visando ao atendimento dessas políticas públicas, faz-se necessário o planejamento das ações através do Plano Plurianual – PPA, que estabelece metas a longo prazo, por um período de 4 (quatro) anos, aprovado no segundo ano de governo e vigendo até o primeiro ano do mandato subsequente. A regulamentação do PPA prevista no art. 165 da Constituição de 1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

**I - o plano plurianual; (grifo nosso)**

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.<sup>27</sup>

No entanto, o parágrafo 1º do artigo 165 necessitava de regulamentação para estabelecer os parâmetros de elaboração do PPA. Inicialmente, essa regulamentação deu-se pelo Decreto nº 2829/1998<sup>28</sup>, que elaborou normas de execução do PPA e dos Orçamentos da União, posteriormente revogado pelo Decreto nº 10179/19<sup>29</sup>. Embora tenha regulamentação em vigor, a LRF traz em seguida a seguinte transcrição: “art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar”.<sup>30</sup>

Dessa forma, deixou expressa a necessidade de vinculação entre os instrumentos de planejamento orçamentário. Os instrumentos de planeja-

27 BRASIL. BRASIL. Constituição da República Federativa. 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 21 de junho de 2020.

28 BRASIL. Decreto Nº 2829 de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

29 BRASIL. Decreto Nº 10179 de 18 de dezembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10179-18-dezembro-2019-789615-norma-pe.html>, Acesso em: 20 de abril de 2019.

30 BRASIL. Lei Nº 101/00. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20 de abril de 2019.

mento devem interligar-se. Assim, restou descrito que as despesas a longo prazo devem estar previstas no PPA.

Outro instrumento que define metas a curto prazo, ou seja, por um período anual, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO –, que também foi criada pela LRF<sup>31</sup> e antecede o envio do outro instrumento orçamentário, denominado Lei Orçamentária Anual – LOA.

A LOA foi o instrumento criado pela Lei nº 4320/64<sup>32</sup> para estabelecer os recursos financeiros a serem despendidos para a manutenção e, na Constituição de 1988, teve seu papel operacional e técnico reafirmado.

A LRF estabelece que o orçamento deve manter o equilíbrio entre receita e despesa. É no Orçamento que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos e a forma de sua aplicação. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar prevista orçamentariamente.

O Orçamento Público é aprovado por lei, contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um governo e por um período de um ano. Cabe ao Poder Executivo a elaboração correta do instrumento, contemplando todos os programas e projetos a serem desenvolvidos. Convém salientar que o projeto de orçamento enviado pelo Poder executivo pode sofrer emendas do Poder Legislativo antes da sua aprovação.

O Orçamento governamental é constituído de três peças: o Orçamento Fiscal, o **Orçamento da Seguridade Social** (grifo nosso) e o Orçamento de Investimento das Empresas Públicas. O custeio da Seguridade Social é uma matéria muito relevante. Por isso o legislador determinou que seu orçamento seja elaborado por uma peça específica, que pelo princípio da unidade, compõe um único orçamento.

O Orçamento de Seguridade Social, conforme estabelecido na Constituição, deve ter as receitas compreendidas entre as contribuições sociais

---

31 BRASIL. Lei Nº 101/00. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20 de abril de 2019.

---

32 BRASIL. Lei Nº 4320/64. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

que têm como origem o custeio das atividades de seguridade social e as que têm como finalidade as áreas de saúde, previdência e assistência social e também compõem a receita da seguridade social as demais receitas previstas para o custeio da atividade, sendo elas, as que integram as unidades orçamentárias do Ministério da Saúde, da Previdência Social, da Assistência Social, bem como, o Fundo de Amparo ao Trabalhador ligado ao Ministério do Trabalho, e ainda, as receitas que compõem o orçamento da seguridade social por força legal.<sup>33</sup>

A Constituição de 1988 estabeleceu no artigo 195 as receitas que compõem o orçamento da Seguridade Social.

Compõem o orçamento da Seguridade Social as contribuições sociais de todos os entes da federação, bem como as contribuições dos empregados e dos empregadores, dos autônomos e profissionais liberais, do faturamento e do lucro das empresas e a receita arrecadada nos jogos lotéricos. Dessa forma, verifica-se que a previsão do orçamento da seguridade social não é só feita por contribuição dos trabalhadores, mas depende de um esforço coletivo da sociedade.

A reforma da previdência foi conclamada como a única saída para sanear o déficit previdenciário em manter a saúde do fundo de previdência única. No entanto, o mesmo estudo descreve como o total da dívida ativa previdenciária dos devedores o equivalente a R\$ 37,9 bilhões.<sup>34</sup>

Com as alterações de pastas do governo federal, o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS – é uma autarquia que foi criada em 1990 através do Decreto nº 99.350, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, como autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social. No entanto, atualmente

---

33 BRASIL. Orçamento da Seguridade Social. 2012. Disponível em: [www.planejamento.gov.br › receitas-publicas › ementario\\_2012\\_anexo\\_2](http://www.planejamento.gov.br/receitas-publicas/ementario_2012_anexo_2). Acesso em: 21 de dezembro de 2019.

---

34 Idem, pág. 4.

encontra-se vinculado ao Ministério da Economia, após a extinção do Ministério da Seguridade Social.<sup>35</sup>

A extinção do Ministério de Seguridade Social e a vinculação do orçamento da previdência fortaleceram os esforços no sentido de realizar a reforma da previdência, que foi aprovada através da EC nº 103/2019<sup>36</sup>, denominada de Lei de Responsabilidade Previdenciária, em 12 de novembro de 2019, e estabeleceu novos parâmetros para a previdência social e para a concessão dos benefícios previdenciários, tanto para o regime único quanto para o regime próprio da previdência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 estabeleceu a proteção especial aos idosos em face da vulnerabilidade desse grupo na sociedade. O envelhecimento da população e as dificuldades para a manutenção de uma vida digna, através da proteção ao mínimo existencial, trouxeram ao Estado a responsabilização na formação das políticas públicas de assistência social.

O envelhecimento da população trouxe a necessidade de proteção à saúde e de concessão de uma renda mínima para a manutenção desse grupo social. O envelhecimento, embora um processo biológico, gera uma série de cuidados, que são compartilhados entre o Estado, a sociedade e a família.

O Estatuto do idoso promoveu a regulamentação ao artigo 230 da Constituição Federal, trazendo o conceito de proteção integral, em que o principal objetivo é a manutenção do bem-estar e o convívio social do idoso.

A vulnerabilidade do idoso, principalmente por terem problemas de saúde, compromete a renda e impossibilita que eles exerçam atividades laborais. A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – trouxe a proteção

---

35 BRASIL. Governo Federal. Portal da Transparência. Disponível em: [www.gov.br/pt-br/#acesso-informacao](http://www.gov.br/pt-br/#acesso-informacao). Acesso em: 22 de dezembro de 2019.

---

36 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103/2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 22 de dezembro de 2019.

de assistência social aos que necessitam de uma renda mínima, independentemente de contribuição anterior à previdência.

Cabe ao Estado a elaboração e a efetivação das Políticas Públicas de Assistência social. A relevância da matéria é tão grande, que o orçamento da Seguridade Social é um instrumento que inclui a saúde, a previdência social e a assistência social. A manutenção das políticas públicas de assistência social foi feita pela LOAS e tem a responsabilidade compartilhada pelos entes da federação, cabendo a cada um deles, através do Conselho de Assistência Social, a elaboração e o acompanhamento dessas políticas públicas.

Cabe aos municípios a execução dos projetos de inclusão dos idosos, e ao INSS, a concessão do benefício da LOAS, que obedece a critérios claramente estabelecidos em lei. A proteção do idoso é um dever do Estado, compartilhado com a sociedade e a família, sendo fundamental o controle social das políticas públicas que buscam a proteção do idoso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Camila; BORGES, Leticia. O direito fundamental a envelhecer com dignidade. *Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência*. 2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/313740741\\_O\\_Direito\\_Fundamental\\_A\\_Envelhecer\\_Com\\_gnidade/download](https://www.researchgate.net/publication/313740741_O_Direito_Fundamental_A_Envelhecer_Com_gnidade/download). Acesso em: 22 de abril de 2019. DOI: 10.21902/2525-9865/2016.v2i2.1228.

BRASIL. BRASIL. Constituição da República Federativa. 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 21 de junho de 2020.

BRASIL. Decreto Nº 10179 de 18 de dezembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10179-18-dezembro-2019-789615-norma-pe.html>, Acesso em: 20 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto Nº 2829 de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 66 de 1966. Altera disposições da Lei nº 3607/60 e dá providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decretoi/Del0066.htm#:~:text=Del0066&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2066%2C%20DE,1960%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decretoi/Del0066.htm#:~:text=Del0066&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2066%2C%20DE,1960%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs).. Acesso em: 22 de abril de 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 66 de 1966. Altera disposições da Lei nº 3607/60 e dá providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decretoi/Del0066.htm#:~:text=Del0066&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2066%2C%20DE,1960%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decretoi/Del0066.htm#:~:text=Del0066&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2066%2C%20DE,1960%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs).. Acesso em: 22 de abril de 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 72 de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm#:~:text=Del%2072&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2072%2C%20DE,lhe%20%C3%A9%20conferida%20pelo%20art..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm#:~:text=Del%2072&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2072%2C%20DE,lhe%20%C3%A9%20conferida%20pelo%20art..) Acesso em: 20 de abril de 2019. BRASIL. Emenda Constitucional nº 103/2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. 2019.

BRASIL. FIOCRUZ. Saúde da Pessoa Idosa. Disponível em: <https://saudedapessoaidosa.fiocruz.br/>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

BRASIL. Governo Federal. Portal da Transparência. Disponível em: [www.gov.br/pt-br#acesso-informacao](http://www.gov.br/pt-br#acesso-informacao). Acesso em: 22 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei Nº 101/00. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20 de abril de 2019.

BRASIL. Lei nº 10741 de 1º de outubro de 2003. Institui o Estatuto do Idoso. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.741.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

BRASIL. Lei Nº 13466 de 12 de julho de 2017. Altera os artigos 3º, 5º e 71 do Estatuto do Idoso. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13466.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13466.htm#art2). Acesso em: 22 de abril de 2019.

BRASIL. Lei Nº 4320/64. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

BRASIL. Lei nº 8212/91. Lei Orgânica de Assistência Social. Estabelece a organização e o plano de custeio da seguridade social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019

BRASIL. Lei nº 8842 de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

BRASIL. Orçamento da Seguridade Social. 2012. Disponível em: [www.planejamento.gov.br > receitas-publicas > ementario\\_2012\\_anexo\\_2](http://www.planejamento.gov.br/receitas-publicas/ementario_2012_anexo_2). Acesso em: 21 de dezembro de 2019.

BRASIL. PDL nº 863/2017. Aprova o texto da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, concluída no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), celebrada em Washington, em 15 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/legislacao/proposicoes-de-lei/863-2017>.

leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2164910&ord=1.  
Acesso em: 22 de abril de 2019.

CARVALHO, Marcos Cesar de. Os Direitos Previdenciários da pessoa com deficiência e dos idosos e sua inclusão social. 2017. Lumen Juris. Rio de Janeiro. Pág. 25.

DINIZ, Fernanda Paula. Direitos dos Idosos na perspectiva civil-constitucional. Belo Horizonte. Arraes Editora. 2011. Pág. 43.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emen- das/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emen- das/emc/emc103.htm). Acesso em: 22 de dezembro de 2019.

MOREIRA, Eduardo. Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2019. Páginas 77, 78 e 130.

ONU. A ONU e as pessoas idosas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/pessoas-idosas/> Acesso em: 22 de abril de 2019.

ONU. Decreto nº 592 de 6 de julho de 1992. Declaração Universal dos Direitos Humanos: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 22 de abril de 2019.

SÁ, Maria de Fátima Freire de *apud* DINIZ, Fernanda Paula. Direitos dos Idosos na perspectiva civil-constitucional. Belo Horizonte. Arraes Editora. 2011. Pág 91.