



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO EM DIREITO

FABIO CARLOS NASCIMENTO WANDERLEY

**Política pública para inserção da pessoa idosa no mercado de trabalho:
análise do Programa Ativa Idade à luz do Estatuto da Pessoa Idosa**

Rio de Janeiro

2023



FÁBIO CARLOS NASCIMENTO WANDERLEY

**Política pública para inserção da pessoa idosa no mercado de trabalho:
análise do Programa Ativa Idade à luz do Estatuto da Pessoa Idosa**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Mestre em Direito.
Área de Concentração: Direito e Políticas
Públicas

Orientador: Prof. Dr. André Ricardo Cruz
Fontes

Rio de Janeiro

2023

W	Wanderley, Fabio Carlos Nascimento
2	Direito fundamental ao trabalho: uma análise
4	para a elaboração de políticas públicas a partir
5	dos parâmetros jurídico-normativos do Estatuto da
	Pessoa Idosa / Fabio Carlos Nascimento Wanderley.
	-- Rio de Janeiro, 2023.
	174
	 Orientador: André Ricardo Cruz Fontes.
	Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
	do
	Estado do Rio de Janeiro, Programa de
	Pós-Graduação em Direito, 2023.
	1. Direitos fundamentais. 2. Políticas
	Públicas.
	3. Idoso. 4. Estatuto da Pessoa Idosa. 5.
	Mercado
	de trabalho. I. Fontes, André Ricardo Cruz,
	orient.
	II. Título.

FÁBIO CARLOS NASCIMENTO WANDERLEY

DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO: uma análise para a elaboração de políticas públicas a partir dos parâmetros jurídico-normativos do Estatuto da Pessoa Idosa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito e Políticas Públicas

Aprovado em: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. André Ricardo Cruz Fontes (orientador)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Prof. Dr. Maurício Pires Guedes
Universidade Católica de Petrópolis - UCP

Dedico este trabalho a minha mãe Bárbara, guerreira e lutadora que sempre entregou amor e proporcionou tudo de melhor aos seus filhos; ao meu pai Wanderley (*in memoriam*), amigo verdadeiro e parceiro fiel, sempre incentivador dos meus estudos; e ao meu filho Gabriel, amor fora do peito, luz da minha existência, razão única do meu viver.

AGRADECIMENTOS

Ao Sagrado, pela dádiva da vida.

Aos meus pais, Bárbara e Wanderley (in memoriam) que, com muito amor, luta e dedicação, sempre me proporcionaram tudo de melhor, indicando o caminho dos estudos como o melhor e mais sustentável para uma existência digna.

Ao meu querido professor e orientador Dr. André Fontes. Além de todo o amparo acadêmico proporcionado ao longo da pesquisa, foi compreensivo e solidário com os problemas pessoais que suportei na jornada. Com muita sabedoria, humanismo e solidariedade, sempre emprestou uma “palavra amiga” e incentivou a continuidade dos estudos.

Ao meu querido professor Dr. Emerson Moura que, além de substancial contribuição acadêmica, também foi compreensivo e solidário com os problemas pessoais que suportei na jornada. Durante as dificuldades foi um amigo, incentivador e portador dos melhores ensinamentos e opiniões.

A todos os professores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, que sempre desempenharam suas atividades com muito carinho e dedicação. Faço registro especial aos professores Benedito Fonseca e Souza Adeodato e Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, pelas valiosas contribuições acadêmicas apresentadas para o desenvolvimento do presente trabalho.

Aos todos os colegas de Mestrado, que sempre me trataram com muito respeito e carinho. Destaque especial para Adriano Fonseca, Ana Beatriz, Arianne Albuquerque, Beatriz Bragança, Fabiana Netto, Maria Clara, Marilha Boldt, Marta Clemente, Pedro Alonso, Tiago Veras, Vanessa Almeida e Vivian Fontenele, que foram fundamentais nessa jornada. Nos momentos mais duros e difíceis, vocês sempre estiveram ao meu lado. Com muito amor e carinho, sempre deixaram tudo mais leve e divertido na medida do possível. Gratidão eterna.

“O envelhecimento não é “juventude perdida”, mas uma nova etapa de oportunidade e força.”

(Betty Friedan)

“Quando se é velho, é preciso ser mais ativo do que quando jovem.”

(Goethe)

WANDERLEY, Fabio Carlos Nascimento. **Direito fundamental ao trabalho:** uma análise para a elaboração de políticas públicas a partir dos parâmetros jurídico-normativos do Estatuto da Pessoa Idosa. 2023. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

RESUMO

A pesquisa proposta verificará se a modelagem jurídico-normativa estabelecida pelo Estatuto da Pessoa Idosa, em seus artigos 26 a 28, possibilita a elaboração de políticas públicas para manutenção e/ou a reinserção da pessoa idosa no mercado de trabalho. Pretende-se, para tanto, analisar o conteúdo jurídico do direito fundamental ao trabalho pela pessoa idosa e suas repercussões junto ao processo de elaboração de políticas públicas, especialmente no campo da normatividade e exigibilidade, além da suficiência ou não dos parâmetros presentes no Estatuto da Pessoa Idosa para a elaboração de políticas públicas. A metodologia empregada tem como método exploratório e teórico, a partir de análise bibliográfica, legislativa e dados estatísticos produzidos por órgãos oficiais e de pesquisa.

Palavras-chave: direito fundamental ao trabalho; idoso; políticas públicas; estatuto da pessoa idosa; mercado de trabalho.

WANDERLEY, Fabio Carlos Nascimento. **The fundamental right to work:** an analysis for the elaboration of public policies based on the legal-normative parameters of the statute of the elderly person. 2023. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

ABSTRACT

The proposed research will verify if the legal-normative modeling established by the Statute of the Elderly Person, in its articles 26 to 28, enables the elaboration of public policies for the maintenance and/or reinsertion of the elderly person in the labor market. It is intended, therefore, to analyze the legal content of the fundamental right to work for the elderly and its repercussions in the process of elaboration of public policies, especially in the field of normativity and enforceability, in addition to the sufficiency or not of the parameters present in the Statute for the Elderly for the elaboration of public policies. The methodology employed has an exploratory and theoretical method, based on bibliographic and legislative analysis and statistical data produced by official and research agencies.

Keywords: fundamental right to work; elderly; public policies; statute of the elderly person; labor market.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Projeção da população de idosos – Escala global 2000/2050	15
Tabela 2. Projeção da população segundo grupos de idade- Brasil 2000/2050	17

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACEPI	Associação Cearense Pró-idosos
ANG	Associação Nacional de Gerontologia
BPC-LOAS	Benefício de Prestação Continuada
CDO	Conselhos dos Direitos do Idoso
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
COBAP	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
COVID-19	Doença do coronavírus em 2019
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS	Ministério da Previdência Social
OHCHR	Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
ONU	Organização das Nações Unidas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PNI	Política Nacional do Idoso
RIPSA	Rede Interagencial de Informação Para a Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UN DESA	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
UNATI	Universidade Aberta da Terceira Idade
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 O.....	23
DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA	
2.1 A proteção jurídica dispensada ao trabalho nas Constituições brasileiras de 1824 a 1969.....	23
2.1.1 Constituição Imperial de 1824.....	23
2.1.2 Constituição Republicana de 1891.....	24
2.1.3 Constituição de 1934.....	25
2.1.4 Constituição de 1937.....	26
2.1.5 Constituição de 1946.....	26
2.1.6 Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969.....	27
2.2 O direito ao trabalho na Constituição Federal de 1988.....	28
2.2.1 A liberdade de trabalho e o direito ao trabalho.....	30
2.2.2 A fundamentalidade do direito ao trabalho.....	32
2.3 A força normativa do direito fundamental ao trabalho.....	39
2.3.1 A questão da densidade normativa dos direitos fundamentais.....	42
2.3.2 A questão da reserva do possível.....	45
2.3.3 A questão do mínimo existencial.....	51
3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTATUTO DA PESSOA IDOSA.....	56
3.1 Políticas públicas e a efetivação de direitos fundamentais.....	56
3.2 Políticas públicas e a proteção da pessoa idosa.....	62
3.2.1 A proteção da pessoa idosa antes da Constituição Federal de 1988.....	65
3.2.2 A proteção da pessoa idosa na Constituição Federal de 1988.....	68
3.2.3 A proteção da pessoa idosa na legislação infraconstitucional.....	70
3.3 O Estatuto da Pessoa Idosa e o direito fundamental ao trabalho.....	75
3.3.1 Parâmetros jurídico-normativos para elaboração de políticas públicas voltadas a empregabilidade de idosos.....	79
3.3.2 A densidade normativa e a reserva do financeiramente possível.....	82
4 PROGRAMA ATIVA IDADE: UMA PROPOSTA PARA ENFRENTAR O DESAFIO DA INCLUSÃO DE IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO?.....	85
4.1 A razão da escolha do Programa Ativa Idade.....	85
4.2 Do Projeto de Lei nº 525 de 2021 à Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022.....	91
4.3 A conformação jurídica do Programa Ativa Idade.....	98
4.4 Ensinos obtidos a partir da análise do Programa Ativa Idade.....	102
4.4.1 A generalidade e insuficiência das medidas voltadas à profissionalização especializada de idosos.....	102
4.4.2 O banco único de oportunidades e a ausência de medidas de combate ao ageísmo.....	104

4.4.3 A falta de instrumentos para a formação de uma nova consciência pela iniciativa privada.....	105
44.4 A inutilidade e/ou prejudicialidade da concessão do selo Amigo Ativa Idade	107
4.4.5 A isenção fiscal como instrumento de fomento.....	109
5 CONCLUSÃO.....	114
REFERÊNCIAS.....	127
ANEXO A – Extrato de tramitação do Projeto de Lei nº 525, de 2021.....	145
ANEXO B – Exposição de motivos e redação originária do Projeto de Lei nº 525, de 2021.....	147
ANEXO C – Emenda nº 01 ao Projeto de Lei nº 525, de 2021.....	153
ANEXO D – Parecer conjunto de comissões Projeto de Lei nº 525, de 2021...	155
ANEXO E – Emenda nº 02 ao Projeto de Lei nº 525, de 2021.....	159
ANEXO F – Redação final do Projeto de Lei nº 525, de 2021.....	163
ANEXO G – Lei nº 13.282, de 20 de outubro de 2022.....	169

INTRODUÇÃO

A dinâmica demográfica global atual é marcada pelo processo de envelhecimento populacional, que experimentou um aumento significativo ao longo do século XXI como seu principal traço característico, basicamente em virtude do aumento da expectativa de vida e da diminuição da taxa de fecundidade.

A expectativa de vida tem aumentado significativamente ao longo das últimas décadas, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, em virtude de uma série de fatores complexos e inter-relacionados.

Um dos principais fatores que contribuíram para o aumento da expectativa de vida foi o avanço da medicina e da tecnologia médica. Nos últimos anos, houve grandes avanços na prevenção, no diagnóstico e tratamento de várias doenças, o que levou a uma redução significativa na mortalidade.

Além disso, a melhoria das condições sanitárias e de higiene também teve um papel fundamental no aumento da expectativa de vida. A implementação de políticas públicas voltadas, por exemplo, para a melhoria do saneamento básico, o acesso à água potável e o controle de doenças transmissíveis contribuíram para reduzir a incidência de doenças infecciosas e parasitárias, que antes eram as principais causas de morte em muitos países.

Outro fator que contribuiu para o aumento da expectativa de vida foi a melhoria das condições socioeconômicas, como o aumento da renda per capita e a expansão do acesso à educação. Esses fatores contribuíram para a melhoria das condições de vida das pessoas, reduzindo a incidência de doenças associadas à pobreza e ao baixo nível educacional, como a desnutrição e a falta de acesso a cuidados de saúde adequados.

Os avanços na ciência e na tecnologia também têm um papel importante no aumento da expectativa de vida. Novas descobertas em áreas como a genética, a biologia molecular e a nanotecnologia têm potencial para revolucionar a medicina e melhorar ainda mais a saúde humana no futuro.

Desde o final do século XIX, muitos países europeus experimentaram um aumento na expectativa de vida, graças ao avanço da medicina, da higiene e da nutrição. Como resultado, a proporção de idosos na população começou a aumentar gradualmente. No entanto, foi só após a Segunda Guerra Mundial que o processo de envelhecimento populacional se acelerou. A queda da taxa de natalidade e o aumento

da esperança de vida foram fatores-chave que contribuíram para a mudança demográfica.

O mesmo fenômeno foi constatado na Ásia. Na segunda metade do século XX, muitos países asiáticos passaram por um rápido desenvolvimento econômico e social. Como resultado, a expectativa de vida aumentou e as taxas de natalidade diminuíram, o que começou a mudar a estrutura demográfica. No entanto, é importante notar que alguns países asiáticos, como o Japão, estão experimentando um envelhecimento populacional mais rápido do que outros. No Japão, por exemplo, aproximadamente 28% da população tem 65 anos de idade ou mais (LOPES, 2021).

Recentemente, conforme relatório técnico intitulado “Revisão das Perspectivas da População Mundial de 2022”¹, elaborado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), observou-se um aumento na expectativa de vida global, que passou de 64,2 anos de idade em 1990 para 72,8 anos de idade em 2019². Estima-se, ainda, que novas reduções na mortalidade proporcionem um novo aumento da expectativa de vida global para 77,2 anos de idade até o ano de 2050 (ONU, 2022).

A diminuição da taxa de fecundidade³ decorre de mudanças culturais, econômicas e políticas relacionadas à mulher. Um dos fatores que se destacam é o aumento da escolaridade feminina, que tem possibilitado que as mulheres adiem a maternidade em busca de melhores oportunidades de educação e trabalho. Além disso, a inserção feminina no mercado de trabalho também tem sido um fator determinante para a diminuição da fecundidade, já que muitas mulheres optam por priorizar suas carreiras profissionais em detrimento da maternidade (FELIX, 2007).

Outro fator que tem contribuído para a redução da taxa de fecundidade é o acesso aos métodos contraceptivos. Com a ampliação do acesso a esses métodos, as mulheres passaram a ter maior controle sobre sua fertilidade, podendo optar por

¹ Tradução nossa para “The 2022 Revision of World Population Prospects”. (ONU, 2022).

² A expectativa de vida é influenciada pela idade e pelo sexo do indivíduo, resultando em diferenças entre os sexos. Como os homens apresentam uma taxa de mortalidade superior à das mulheres, a expectativa de vida feminina é superior à masculina, com uma média de 73,8 anos para as mulheres e de 68,4 anos para os homens. (ONU, 2022).

³ Trata-se de um indicador demográfico que estima a quantidade de filhos nascidos vivos por uma mulher durante todo o seu período reprodutivo. Esse indicador reflete as condições de reprodução em uma determinada região, permitindo a análise da dinâmica demográfica e a realização de previsões sobre o tamanho da população no futuro, seja aumentando, diminuindo ou permanecendo estagnada. Além disso, ele é uma ferramenta útil para o planejamento de políticas públicas em áreas diversas, tais como saúde, educação, transporte, segurança, urbanização, trabalho e previdência. (RIPSA, 2002, p. 26-27).

adiar ou mesmo evitar a gravidez (FELIX, 2007).

Além disso, mudanças nos valores e nas normas sociais também têm influenciado a diminuição da taxa de fecundidade. Com a disseminação de ideias relacionadas à igualdade de gênero e à autonomia feminina, muitas mulheres têm adotado um estilo de vida mais independente e autônomo, o que pode levar à decisão de adiar ou evitar a maternidade.

Entre 2000 e 2022, a população mundial experimentou um crescimento significativo, passando de 6,1 bilhões para 7,8 bilhões de indivíduos, o que corresponde a um aumento médio de 27%. No entanto, observou-se que a população com idade igual ou superior a 65 anos de idade⁴ apresentou um crescimento mais acelerado do que a população em geral.

No ano de 2000, estimava-se que a quantidade de pessoas com mais de 65 anos em todo o globo fosse de cerca de 420 milhões, valor que se elevou para aproximadamente 727 milhões em 2022, representando um aumento de 73%. Tal fato denota que a proporção de indivíduos com mais de 65 anos em relação à população total também experimentou um incremento, passando de 6,9% em 2000 para 9,3% em 2022 (ONU, 2022).

Conforme projeções realizadas, constata-se que a tendência de envelhecimento populacional seguirá em curso ao longo do tempo. Estima-se que até o ano de 2050, a população mundial alcance a marca de 9,7 bilhões de indivíduos, indicando um aumento de 24% em relação a 2022. De forma notável, o número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos deverá apresentar um crescimento muito mais expressivo, alcançando aproximadamente 1,6 bilhão em 2050, um incremento de 120% em relação ao ano de 2022. Indica-se que a proporção de indivíduos com mais de 65 anos deve atingir a marca de 16,4% em 2050 (ONU, 2022).

Tabela 1: projeção da população de idosos – Escala global 2000/2050

GRUPO ETÁRIO	PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO					
	2000		2022		2050	
Total	6.100.000.000		7.800.000.000		9.700.000.000	
65 anos ou mais	420.000.000	6,9%	727.000.000	9,3%	1.600.000.000	16,4%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de ONU (2022)

⁴ Para a Organização das Nações Unidas (ONU), é considerada idosa a pessoa a partir de 65 anos de idade. Em outro sentido, a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera idosa a pessoa a partir de 60 anos de idade.

A ONU constatou que a tendência de envelhecimento populacional tem se intensificado no Brasil nos últimos anos, e indica um crescimento para as próximas décadas. De fato, as recentes projeções demonstram que entre os anos de 2000 e 2022, a população brasileira apresentou um aumento, passando de aproximadamente 173,4 milhões para cerca de 214,8 milhões de indivíduos. Observou-se que durante esse período, a proporção de pessoas com idade superior a 60 anos apresentou um incremento de 9,3% para 14,3% da população total, conforme informações divulgadas pela ONU em 2022.

Para o ano de 2050, a projeção da ONU é que a população brasileira atinja cerca de 233 milhões de habitantes, com um aumento ainda mais significativo na proporção de idosos: estima-se que, nesse ano, 29,6% da população tenha mais de 60 anos de idade⁵. Isso significa que o Brasil terá mais pessoas na terceira idade do que na faixa etária de 0 a 14 anos de idade (ONU, 2022).

Os dados estatísticos produzidos a partir dos censos demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são muito semelhantes aos apresentados pela ONU. Até o início da década de 1980, a configuração etária da população brasileira apresentava características fortemente indicativas de uma população predominantemente jovem.

Todavia, esse cenário se modificou a partir dos anos 2000. No período compreendido entre 2000 e 2022, constatou-se uma redução na população brasileira com idade igual ou inferior a 34 anos, que contava com cerca de 114,4 milhões de indivíduos em 2000 (65,9% da população total brasileira), e declinou para cerca de 110,1 milhões em 2022 (51,2% da população total brasileira). Em contrapartida, durante esse mesmo intervalo de tempo, a população com mais de 60 anos de idade apresentou um substancial aumento, migrando de 14,2 milhões de pessoas em 2000 (8,21% da população total brasileira) para 32,4 milhões em 2022 (15,1% da população total brasileira).

E as projeções futuras indicam uma intensificação no processo de envelhecimento da população brasileira. Até 2050, estima-se que a população com idade igual ou inferior a 34 anos sofrerá uma redução para 91 milhões de pessoas

⁵ A Organização das Nações Unidas (ONU) utilizou 60 anos de idade como marco cronológico para caracterização da pessoa idosa, em conformidade com o disposto na Política Nacional do Idoso (art. 2º da Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994) e no Estatuto da Pessoa Idosa (art. 1º da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003).

(39,07% da população total brasileira), enquanto a população com mais de 60 anos de idade aumentará para, aproximadamente, 66 milhões de indivíduos, representando 28,45% de todos os indivíduos do país.

Tabela 2: projeção da população segundo grupos de idade – Brasil 2000/2050

GRUPO ETÁRIO	PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO					
	2000		2022		2050	
Total	173.448.346		214.828.540		232.933.276	
0 a 34 anos	114.456.054	65,90%	110.129.373	51,20%	91.008.981	39,07%
60 anos ou mais	14.235.731	8,21%	32.493.765	15,10%	66.265.645	28,45%

Fonte: elaborado pelo autor a partir de IBGE (2018)

A inexorável transição demográfica que se verifica em todo o mundo e, com maior velocidade no Brasil, tem implicações significativas para a economia, em particular para a participação do idoso na população economicamente ativa e no mercado de trabalho. Ao passo que a população idosa tem crescido em proporção à população total, a redução da taxa de fecundidade acarreta menor presença de pessoas jovens como força de trabalho.

O estudo conduzido por GUILLEMARD e REIN (1993) sobre a França, Holanda e Alemanha revelou que a inatividade após os 55 anos se tornou uma nova norma. Os autores constataram que, entre os anos de 1970 e 1990, houve uma redução na taxa de atividade entre os homens com idade entre 55 e 64 anos nesses países.

No caso brasileiro, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD)⁶, desenvolvida pelo IBGE, revela que os idosos constituem o grupo com menor taxa de participação no mercado laboral. Entretanto, esse índice está em crescimento. Em 2012, a porcentagem de indivíduos idosos economicamente ativos era de 5,9%. Já em 2018, esse percentual aumentou para 7,2%, o que corresponde a 7,5 milhões de idosos em atividade laboral (IBGE, 2020).

⁶ “Visa acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho, e outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País. (...) a pesquisa foi planejada para produzir indicadores trimestrais sobre a força de trabalho e indicadores anuais sobre temas suplementares permanentes (como trabalho e outras formas de trabalho, cuidados de pessoas e afazeres domésticos, tecnologia da informação e da comunicação etc.), investigados em um trimestre específico ou aplicados em uma parte da amostra a cada trimestre e acumulados para gerar resultados anuais, sendo produzidos, também, com periodicidade variável, indicadores sobre outros temas suplementares. (...) A PNAD Contínua foi implantada, experimentalmente, em outubro de 2011 e, a partir de janeiro de 2012, em caráter definitivo, em todo o Território Nacional”. (IBGE, 2020).

Por outro lado, o mesmo estudo evidencia um aumento significativo no índice de desemprego entre essa população, que passou de 18,5% em 2013 para 40,3% em 2018.

A taxa de desemprego envolvendo idosos no Brasil atingiu o seu ponto mais elevado em 2020, ultrapassando 7%, pela primeira vez desde 2012, ano em que se iniciou a série histórica da PNAD. Durante o período de um ano, que compreendeu o final de 2019 até o final de 2020, mais de 400 mil brasileiros nessa faixa etária foram acometidos pelo desemprego (IBGE, 2020).

O aumento no índice de desemprego para essa faixa etária nos últimos anos está em consonância com a deterioração observada nas demais faixas etárias. No entanto, é digno de nota que, proporcionalmente, o aumento na taxa de desemprego foi mais significativo para o grupo com 50 anos ou mais, que saltou de 2,7% no último trimestre de 2012 para 7,2% no final de 2020. Nesse mesmo período, a taxa de desemprego para indivíduos com menos de 24 anos cresceu de 15,1% para 31,4%, enquanto para aqueles com idade entre 25 e 49 anos aumentou de 5,6% para 12,2% (IBGE, 2020).

Em agravamento, a pandemia da COVID-19 ocasionou a interrupção do trabalho de muitos idosos, e uma parcela significativa deste grupo ainda não retornou às atividades laborais. A falta de oportunidades e o receio gerado pela crise sanitária levaram muitas pessoas com mais de 60 anos - tanto aposentados quanto aqueles que buscam a aposentadoria - a desistir de buscar uma colocação no mercado de trabalho.

A pesquisa desenvolvida pelo IBGE indica que houve um aumento no número de pessoas sem emprego e que não estão à procura de uma recolocação profissional em relação ao período pré-pandemia. No quarto trimestre de 2019, eram 61,6 milhões de pessoas nesta condição, enquanto no primeiro trimestre de 2022 o número cresceu para 65,5 milhões, representando um aumento de 6% na quantidade total de brasileiros que não trabalham e nem buscam emprego, o que equivale a um acréscimo de 3,9 milhões de pessoas (IBGE, 2020).

O segmento da população com idade mais avançada foi responsável pelo maior crescimento percentual, com um aumento de 11,6%, passando de 22,4 milhões de pessoas no quarto trimestre de 2019 para 24,9 milhões no primeiro trimestre de 2022, um acréscimo de 2,6 milhões de indivíduos. Deste modo, dois em cada três (66%) dos 3,9 milhões de brasileiros que deixaram de trabalhar e de buscar uma colocação

durante a pandemia são idosos (IBGE, 2020).

O exposto até o momento destaca com clareza que as relações laborais que envolvem trabalhadores idosos representam uma problemática significativa que requer ampla discussão e resolução, a fim de mitigar a discriminação, vulnerabilidade e exclusão social enfrentadas por tais trabalhadores, bem como facilitar sua reintegração e manutenção no mercado de trabalho, o que cada vez mais é desejado por integrantes deste corpo social (RAMOS *et. al.*, 2008).

Urge a necessidade de desconstruir o estigma de marginalização que permeia a população idosa, demonstrando que a perspectiva da aposentadoria não é necessariamente a alternativa mais viável para muitos indivíduos. É preciso evidenciar que oportunidades de trabalho nesta fase da vida representam uma conquista social, e não uma ameaça às gerações futuras.

O trabalho desempenhado pela pessoa idosa deve ser compreendido como instrumento crucial para a garantia da existência humana digna e livre. Ao proporcionar renda, o trabalho possibilita ao indivíduo a sua subsistência e de familiares, independência financeira e a tomada de decisões a respeito de diversas necessidades e interesses, como, por exemplo, acesso à educação, escolha de moradia, cuidados com a saúde e lazer (ROMITA, 2014).

Também funciona como promotor de igualdade por meio da inclusão no mercado de trabalho. Muitas pessoas idosas enfrentam dificuldades em encontrar empregos, pois são discriminadas, por exemplo, em virtude da idade⁷. No entanto, ao garantir que as pessoas idosas tenham acesso ao mercado de trabalho, estamos promovendo a igualdade de oportunidades e reconhecendo o valor que essa população pode trazer para a força de trabalho.

O trabalho também é uma forma da pessoa idosa exercer a cidadania e contribuir para o desenvolvimento da sociedade. Ao trabalhar, a pessoa idosa gera riqueza e participa ativamente da economia do país, fortalecendo a democracia e a estabilidade política.

⁷ O ageísmo, também chamado de etarismo e idadismo, é o preconceito dirigido às pessoas em razão da idade. O relatório global sobre preconceito de idade, divulgado em março de 2021 pela Organização Mundial de Saúde (OMS), Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR), Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA) e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), em breve síntese, revelou que o ageísmo está infiltrado em inúmeras instituições e setores da sociedade mundial. Por exemplo, jovens e idosos estão frequentemente em desvantagem no local de trabalho. O acesso a formação e educação especializadas diminui significativamente com a idade. (ONU, 2021).

O trabalho da pessoa idosa também é importante para a acessibilidade. Com o envelhecimento da população, muitas pessoas enfrentam dificuldades em termos de mobilidade e acessibilidade. Isso inclui problemas para acessar locais de trabalho e outras atividades. Ao garantir que as pessoas idosas tenham acesso a oportunidades de trabalho e ambientes de trabalho adaptados às suas necessidades, estamos ajudando a garantir que todos possam participar plenamente na vida da sociedade.

Por fim, o trabalho da pessoa idosa também é um meio importante de garantir o pluralismo na sociedade. Ao encorajar a diversidade no ambiente de trabalho e valorizar as contribuições de pessoas de diferentes idades, culturas e origens, estamos ajudando a criar uma sociedade mais inclusiva e diversa. Além disso, a valorização do trabalho da pessoa idosa pode ajudar a combater o estereótipo de que as pessoas mais velhas não têm nada a oferecer à sociedade, o que é claramente falso e injusto. O trabalho, portanto, é uma proteção a este segmento social que, apesar do elevado contingente, sob o ponto de vista qualitativo é hipossuficiente no meio social (minoria qualitativa). Ao fornecer oportunidades de trabalho, garante-se aos idosos um tratamento digno, justo, garantindo-se as mesmas oportunidades que outras pessoas na sociedade.

O envelhecimento da população brasileira, associado ao aumento dos índices de desemprego entre os indivíduos da terceira idade, exige reflexões acerca de uma nova orientação para a elaboração de políticas públicas voltadas à empregabilidade de idosos nos diferentes setores do mercado de trabalho.

Apesar de seu desenvolvimento originário no âmbito da ciência política, as políticas públicas transcenderam suas fronteiras para a ciência jurídica. O estudo associado de direito e políticas públicas decorre da intrínseca multidisciplinaridade existente.

Segundo BUCCI e SOUZA (2022, p. 3), cinco fatores justificam a interseção entre direito e políticas públicas: (i) a necessidade de se utilizar instrumentos jurídicos para implementar as ações governamentais; (ii) a existência formal que o direito confere às políticas públicas; (iii) a relação entre instituições e políticas públicas mediada pelos desenhos jurídico institucionais; (iv) a institucionalidade das arenas nas quais ocorrem a disputa política, modelada pelo direito; e (v) a intersecção entre direito e política na implementação de ações governamentais.

Mesmo diante dos contornos políticos que lhe são intrínsecos, as políticas

públicas também passaram a ser observadas como categoria jurídica responsável pela articulação de medidas, conjugação de competências e movimentação da máquina estatal, cujo liame é voltado à concretização de direitos fundamentais (BUCCI, 2013, p. 37-39).

Diante do processo de constitucionalização dos direitos sociais, culturais e econômicos, as políticas públicas também ingressaram nos textos constitucionais como instrumentos concretizadores destes direitos. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 5º, inciso XIII; 6º; 7º; 170, inciso VIII, e 193, além de atribuir fundamentalidade ao direito ao trabalho, afirmando-o como o direito de ter um trabalho ou à possibilidade de trabalhar, garante a liberdade de escolha e de exercício de qualquer gênero ou modo de trabalho que não seja considerado ilícito, vedando a intervenção estatal que busque vincular quem quer que seja a certo trabalho em concreto ou a certo gênero de trabalho, profissional ou não.

Prevê, ainda, o texto constitucional a possibilidade de conformação do direito ao trabalho pela legislação infraconstitucional. Nesse sentido, por exemplo, o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), além de garantir ao idoso o direito de exercício de atividade profissional em conformidade com suas condições físicas, intelectuais e psíquicas (artigo 26) e vedar tratamento discriminatório ou limitação do direito ao trabalho com base em idade (artigo 27), atribui ao Estado o papel de articulador de políticas públicas voltadas a empregabilidade da pessoa idosa através da (re)qualificação profissional e do estímulo a contratação pela iniciativa privada (artigo 28, incisos I e III).

Nada obstante as disposições e garantias legais, verifica-se uma baixa taxa de participação dos indivíduos idosos no mercado de trabalho, juntamente com um aumento significativo na taxa de desemprego dentro desta população, cenário exacerbado pela pandemia da COVID-19. Investigar a modelagem jurídica e normativa do direito ao trabalho para os idosos, conforme estabelecido no Estatuto da Pessoa Idosa, e a sua possível capacidade de estimular a absorção da população idosa no mercado de trabalho, com fornecimento de subsídios para a elaboração de políticas públicas de empregabilidade, é o objeto desta pesquisa.

Para tanto, a presente dissertação se encontra estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo é dedicado a uma discussão teórica a respeito do direito fundamental ao trabalho na ordem jurídica brasileira. Além da apresentação de uma perspectiva histórica sobre a proteção jurídica do direito ao trabalho pelas

Constituições Brasileiras, aprofunda-se a análise sob a ótica da Constituição Federal de 1988 a partir da fundamentalidade, normatividade e exigibilidade do direito fundamental ao trabalho.

O segundo trata da correlação existente entre o direito fundamental ao trabalho, políticas públicas e o Estatuto da Pessoa Idosa, tendo como farol a compreensão das políticas públicas enquanto instrumento para efetivação de direitos fundamentais, bem como a sua importância para a proteção da pessoa idosa no contexto brasileiro. Nesse sentido, observa-se o papel da Constituição Federal de 1988 e da legislação infraconstitucional, com destaque para Estatuto do Idoso e seus parâmetros jurídico- normativos, conformadores do processo de elaboração de políticas públicas para o ingresso de idosos no mercado de trabalho.

O terceiro e último capítulo analisa o Programa Ativa Idade, política pública instituída através da Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, voltada à reinserção e/ou manutenção da pessoa idosa no mercado de trabalho.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

2.1 A proteção jurídica dispensada ao trabalho nas Constituições brasileiras de 1824 a 1969

A história da evolução do direito ao trabalho, tanto no Brasil quanto no mundo, é fortemente influenciada pela relação entre o ambiente político, social e econômico e a regulamentação trabalhista (VIANNA; SÜSSEKIND, 1997, p. 52-53). Comumente, o direito ao trabalho surgiu e se desenvolveu em resposta à pressão dos movimentos que lutavam por direitos trabalhistas, caracterizando um movimento ascendente na origem da legislação laboral.

Entretanto, no Brasil as legislações trabalhistas tiveram origem em movimentos descendentes, ou seja, as conquistas foram resultado mais de ações concedidas pelo Governo à coletividade do que de conquistas das classes trabalhadoras. As características desse processo são: a) falta de luta, embora haja uma questão social latente; b) falta de associações profissionais com representatividade significativa; c) grupos sociais inorgânicos; e d) inexistência de atividades econômicas que demandem grandes contingentes de trabalhadores assalariados.

2.1.1 Constituição Imperial de 1824

Durante o período imperial brasileiro, as atividades agrícolas eram realizadas exclusivamente por escravos, que não possuíam quaisquer direitos ou perspectiva de possuí-los. Os casos de rebelião e fuga registrados eram motivados apenas pelo desejo de se libertarem dos senhores violentos, não havendo qualquer anseio por igualdade jurídica, obtenção de direitos ou privilégios, já que tais conceitos eram desconhecidos pelos escravos. Além disso, não havia indústrias desenvolvidas no país, e a maioria das atividades produtivas era realizada através de métodos e instalações primitivos de cerâmica e madeira, caracterizando um artesanato ainda incapaz de se organizar (VIANNA; SÜSSEKIND, 1997, p. 52).

Durante o período em que a escravidão era vigente no Brasil, não havia condições para o desenvolvimento de legislação trabalhista (DELGADO, 2005, p. 106). É importante destacar que isso não significa que não existissem experiências

de relação de emprego, indústria ou regras jurídicas que pudessem ter relação com o direito do trabalho antes de 1888. Trata-se apenas de reconhecer que nesse período, marcado por uma economia predominantemente rural e por relações de produção baseadas na escravidão, não havia espaço significativo para o desenvolvimento do direito ao trabalho, situação que se repetia até mesmo em países mais desenvolvidos. A Constituição Imperial de 1824, fortemente inspirada nos princípios liberais da Revolução Francesa, trouxe em seu artigo 179, incisos XXIV e XXV, aboliu às corporações de ofício, garantindo ampla liberdade para o trabalho. No entanto, não foram estabelecidas quaisquer disposições jurídicas para regulamentar os direitos sociais dos trabalhadores.

Embora tenham existido algumas legislações com conteúdo trabalhista no período imperial, nenhuma delas pode ser considerada fonte da atual legislação trabalhista brasileira. Isso se deve ao fato de que tais leis não representavam um sistema coerente, tampouco estavam conectadas com as leis que surgiram posteriormente. Naquele período, não havia espaço significativo para a inclusão do trabalhador livre na sociedade, tampouco para a sensibilidade do Estado em relação às demandas sociais, o que resultou na ausência de regramento sobre o trabalho humano.

2.1.2 Constituição Republicana de 1891

A Constituição Republicana de 1891, inspirada no individualismo e liberalismo predominante nos Estados Unidos da América, limitou a atuação governamental à manutenção da segurança pessoal, proteção da propriedade privada e garantia das obrigações advindas de contratos, tratando o bem-estar como mero desdobramento da satisfação dos interesses privados (VIANNA; SÜSSEKIND, 1997, p. 75).

Tais concepções delinearam um texto constitucional liberal e individualista, fundamentado na crença da supremacia da vontade individual, incumbindo ao trabalhador salvaguardar seus próprios interesses, enquanto se permitia a intromissão estatal somente se houvesse potencial conflito entre interesses individuais e coletivos. Contrastando com essa visão liberal, os primeiros anos da República foram marcados por manifestações populares isoladas, como, por exemplo, greves esporádicas em busca de redução da jornada de trabalho, salários melhores e condições de trabalho aprimoradas. Esse período apresentou uma relação

empregatícia significativa apenas no segmento agrícola cafeeiro avançado em São Paulo e na incipiente industrialização experimental no Rio de Janeiro. Em 1907, cerca de 30% das indústrias nacionais estavam concentradas no Rio de Janeiro, enquanto em São Paulo esse número era de 16% (NASCIMENTO, 2003, p. 61).

Ao mesmo tempo, é notável a ausência de uma dinâmica legislativa pelo Estado em relação à chamada questão social, uma vez que uma concepção liberal e não intervencionista prevalecia até então.

O ordenamento constitucional de 1891 não apresentou disposições significativas quanto ao direito ao trabalho. Somente quatro anos mais tarde, com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte e promulgação da segunda constituição republicana, verificou-se um avanço no tratamento da questão trabalhista.

2.1.3 Constituição de 1934

A Constituição de 1934 representou um marco na história do Direito ao Trabalho no Brasil, já que pela primeira vez foram incluídos dispositivos específicos que visavam proteger o trabalhador (artigos 113, 115, 120 a 123). Tal mudança de paradigma foi influenciada pelo movimento do constitucionalismo social, que defendia a intervenção estatal na economia para garantir melhores condições de vida e trabalho para os cidadãos.

Ao contrário do texto constitucional anterior, que adotava uma postura liberal e individualista, a Constituição de 1934 enfatizava a importância dos direitos coletivos e do bem-estar social (BARROS, 2005, p. 67). Isso se refletiu nas novas disposições, que contemplavam diversos direitos individuais (salário mínimo, jornada de oito horas, férias anuais remuneradas, proibição de qualquer trabalho a menores de 14 anos, indenização a trabalhador dispensado sem justa causa, repouso semanal) e coletivos (direito à greve, à sindicalização e associação profissional).

Além disso, a Carta Magna de 1934 estabeleceu a criação de uma Justiça do Trabalho, com a função solucionar conflitos entre empregados e empregadores, e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, responsável por fiscalizar e regulamentar as relações de trabalho.

2.1.4 Constituição de 1937

Em decorrência da instituição do Estado Novo, a Constituição de 1937 adotou como princípio a intervenção vigorosa na ordem econômica e social, o que representou um retrocesso em relação à constituição anterior, pois, limitou a autonomia privada coletiva (LEITE, 1997, p. 18) e, por consequência, retrocedeu quanto a tutela de direitos individuais e coletivos no âmbito trabalhista.

Como exemplos, temos retrocesso em relação à licença maternidade durante a vigência da Constituição de 1937, pois esta limitou a garantia de emprego para as mulheres, permitindo apenas a licença remunerada sem prejuízo dos salários. Como resultado, as empregadas grávidas ou em fase de pós-parto podiam ser dispensadas sem justa causa. Além disso, a nova Constituição não vedava a diferença salarial baseada no gênero, o que possibilitou a aprovação do Decreto-Lei nº 2.548, de 31 de agosto de 1940, que permitia aos empregadores pagar às mulheres 10% menos do que o salário pago aos homens (BARROS, 2005, p. 68).

Além disso, a greve tornou-se ilegal, anti-social e prejudicial à produção, enquanto os sindicatos foram privados de sua autonomia e passaram a atuar como entidades assistenciais, perdendo assim seu papel original de luta em prol da classe trabalhadora. Outra medida adotada foi a criação do sistema de sindicato único e a instituição do imposto sindical compulsório, que somente podia ser cobrado pelo sindicato reconhecido pelo Poder Público.

2.1.5 Constituição de 1946

A Constituição de 1946 foi considerada uma das mais avançadas de sua época (LEITE, 1997, p. 18). Ela reafirmou o trabalho como um dever social, cujo objetivo era garantir uma existência digna para todos, retomando as diretrizes da Carta Democrática de 1934 (BARROS, 2005, p. 69). Os direitos trabalhistas foram reconhecidos e catalogados no título dedicado à ordem econômica e social.

No que se refere aos direitos individuais, a Constituição de 1946 reproduziu os direitos das Constituições anteriores e acrescentou novos direitos, tais como: participação obrigatória e direta nos lucros, conforme a lei; higiene e segurança no trabalho; proibição do trabalho para menores de 14 anos e do trabalho noturno para menores de 18 anos; licença maternidade; preferência de emprego para

trabalhadores nacionais; indenização por dispensa sem justa causa e estabilidade, conforme a lei.

A Constituição garantiu de maneira minuciosa o princípio da igualdade, vedando diferenças salariais para o mesmo trabalho em razão de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil. Também estabeleceu a remuneração do descanso semanal e dos feriados, estendendo a estabilidade no emprego para o meio rural. A assistência aos desempregados e a obrigatoriedade do empregador em fazer seguro contra acidentes de trabalho também foram instituídas.

Sob a perspectiva do Direito Coletivo, o artigo 158 reconheceu o direito à greve, enquanto o artigo 159 reconheceu a livre associação profissional e sindical.

2.1.6 Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969

Pela primeira vez, o trabalho foi descrito no texto constitucional como um instrumento promotor da dignidade humana, e a ordem econômica teve na valorização do trabalho um dos seus princípios, como dispunha o artigo 157 da Constituição de 1967.

Não obstante tenha sido promulgada após um movimento político-militar que resultou na queda do presidente João Goulart e na eleição do novo presidente, Marechal Castelo Branco, a Constituição de 1967 manteve em geral o sistema previsto na Constituição de 1946 para o direito ao trabalho, entretanto, proibiu a greve nos serviços públicos e atividades essenciais (LEITE, 1997, p. 23).

A novidade nos direitos individuais trabalhistas foi a integração do trabalhador na organização e desenvolvimento da empresa, por meio da participação nos lucros e, excepcionalmente, na sua gestão, nos termos de lei que, infelizmente, não foi editada à época.

Além disso, a Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 introduziram a co-gestão e o regime do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que, inicialmente, coexistiu com a estabilidade e a indenização, cabendo ao empregado a opção por um deles (BARROS, 2005, p. 72). O salário-família foi assegurado aos dependentes do trabalhador, a idade mínima para o trabalho foi reduzida para 12 anos e foi estabelecida a aposentadoria da mulher aos 30 anos de trabalho, com vencimento integral, sendo que para elas o trabalho insalubre continuava proibido.

2.2 O direito ao trabalho na Constituição Federal de 1988

Como sabido, a Constituição Federal de 1988 teve como objetivo a instauração de um Estado Democrático de Direito, que tem como fundamento o valor supremo da dignidade humana. Ao estabelecer esse propósito, a Constituição Federal de 1988, seguindo o padrão constitucional alemão, almejou superar a dicotomia entre os modelos de Estado liberal e Social, representando a solução dialética desse conflito (GUERRA FILHO, 2005, p. 60-61).

Os debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 foram pautados pelo ideal de reconhecimento dos direitos fundamentais como categoria indivisível, cuja efetivação é uma responsabilidade tanto do Estado quanto de toda a sociedade (ANC, 1988a, p. 6.801). Foi por conta desse ideal que a Constituição Federal de 1988 ficou conhecida como a Constituição Cidadã, tendo marcado o processo de democratização do Estado brasileiro. Ela é considerada a legislação mais avançada em relação aos direitos e garantias fundamentais do país (FERREIRA FILHO, 2010, p. 322).

O Estado Democrático de Direito institucionalizado através da Constituição Federal de 1988 tem como objetivo buscar a efetiva realização dos valores supremos da sociedade brasileira, como os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça (SILVA, 2005, p. 23). Tais diretrizes constam do seu Preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988)

O Título I da Constituição Federal de 1988, que compreende os artigos 1º a 4º, estabelece os princípios e objetivos fundamentais do Estado brasileiro, assentando as principais opções político-constitucionais traçadas pelo legislador constituinte (CANOTILHO; MOREIRA, 2003, p. 66). Destaque, nesse particular, a redação dos artigos 1º e 3º:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania,
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Os preceitos mencionados claramente estabelecem que o Estado Democrático de Direito instaurado a partir da Constituição Federal de 1988 possui obrigações específicas em relação ao valor social do trabalho (art. 1º, inciso IV), pois, este é reconhecido como um de seus fundamentos.

É importante observar que o trabalho também foi considerado meio legítimo para assegurar uma vida digna para todos os membros da sociedade. Em outras palavras, o trabalho tem o propósito de garantir a todos a possibilidade de ter acesso à alimentação, saúde, educação, moradia, segurança social, lazer, além da possibilidade de progresso e realização pessoal e coletiva dentro da sociedade. A partir dessa perspectiva, a Constituição reconheceu a importância do trabalho e da liberdade de empresa em todas as áreas da ordem econômica e social do país.

Em nova perspectiva, a Constituição Federal de 1988 introduziu os direitos trabalhistas no Capítulo II, "Dos Direitos Sociais", do Título II, "Dos Direitos e Garantias Fundamentais". Em constituições anteriores, esses direitos eram incluídos no contexto da ordem econômica e social. Assim pela primeira vez, o trabalho foi elevado à categoria de direito fundamental (MARTINS, 2002, p. 40).

FERRARI (1998, p. 60) e MARQUES (2007, p. 115) pontuam que a Constituição Federal de 1988 é minuciosa ao estabelecer a valorização do trabalho humano, pois, o considera como fundamento da ordem social (artigo 193), da ordem econômica (artigo 170) e da República (artigo 1º, inciso IV). Além disso, a Constituição eleva os direitos dos trabalhadores em geral à condição de direitos fundamentais (artigo 7º). Por esse motivo, não é possível interpretar os dispositivos constitucionais sem dar destaque ao trabalho humano em suas diversas formas. O trabalho deve ser

compreendido como um fator essencial para o crescimento econômico e social (MARQUES, 2007, p. 116).

Estabelece, ainda, que a dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento econômico baseado na valorização do trabalho e da livre iniciativa, compreendida enquanto direito inerente a todas as pessoas de empreenderem por conta própria, assumindo os riscos associados. O objetivo do ordenamento constitucional é conciliar o trabalho e a livre iniciativa, reconhecendo sua relevância social e incentivando seu caminho rumo à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que promova a redução das desigualdades sociais e regionais e a proteção dos economicamente desfavorecidos.

Ademais, a livre iniciativa possui fundamentação nos direitos fundamentais, devendo-se ressaltar que as regulamentações que limitam a liberdade de iniciativa, com o propósito de garantir o acesso equânime de todos ao exercício de uma profissão ou atividade, devem respeitar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, servindo como uma barreira negativa ao legislador e fortalecendo o princípio da dignidade humana, conforme o disposto no artigo 1º, III, da Constituição Federal de 1988 (MARQUES, 2007, p. 116).

É importante observar que qualquer atividade realizada de forma honesta e digna pode ser considerada trabalho, não se limitando apenas ao trabalho sob o contrato de emprego. Isso ocorre porque todo trabalho possui valores sociais e utilidade dentro do meio em que é desenvolvido. A Constituição Federal de 1988 atribui uma importância inédita ao valor do trabalho, reconhecendo-o como um instrumento capaz de promover a justiça social.

2.2.1 A liberdade de trabalho e o direito ao trabalho

A Constituição Federal de 1988 dedicou o Título II à consagração dos direitos e garantias fundamentais, dividindo-o em cinco capítulos, quais sejam: Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (artigo 5º, incisos I a LXXIX, e §§1º ao 4º), Capítulo II - Dos Direitos Sociais (artigos 6º ao 11), Capítulo III - Da Nacionalidade (artigos 12 e 13), Capítulo IV - Dos Direitos Políticos (artigos 14 a 16), e Capítulo V - Dos Partidos Políticos (artigo 17).

O artigo 5º descreve minuciosamente os direitos e deveres individuais e coletivos. Neste momento, interessa-nos especialmente o inciso XIII, que estabelece:

"é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer".

Observa-se que a Constituição Federal de 1988 reconhece a liberdade de trabalho, que deve ser compreendida em sentido amplo, incluindo, positivamente, a liberdade de escolha e prática de qualquer trabalho lícito, e, negativamente, a impossibilidade de o Estado vincular um indivíduo a um trabalho específico ou a uma categoria profissional determinada.

Apesar disso, a Constituição Federal de 1988 estatui que a liberdade de trabalho possa ser limitada por lei infraconstitucional, especificamente nos casos em que a legislação exija qualificações específicas para o exercício de determinadas profissões. Entretanto, quando não há determinação legal que traga tal restrição, essa liberdade constitucional é ampla. É importante ressaltar que tais restrições somente podem ser estabelecidas por meio de lei, excluindo-se, portanto, atos do Poder Executivo, como Portarias e Resoluções.

Sob essa perspectiva, é possível afirmar que o direito ao trabalho não deve ser confundido com a liberdade de trabalho, ofício e profissão garantida pelo art. 5º, XIII (SILVA, 2005, p. 185-186).

O direito ao trabalho, propriamente dito, está previsto no Capítulo II - Dos Direitos Sociais, no artigo 6º, que estabelece:

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. (BRASIL, 1988)

A distinção entre o conteúdo normativo dos artigos 6º e 7º da Constituição Federal de 1988 é muito importante, pois, envolvem campos teóricos distintos, apesar de intimamente interligados. No primeiro, reconhece-se explicitamente o direito ao trabalho como um direito econômico, social e cultural; e, no segundo, estão previstos os instrumentos de sua tutela jurídica, denominados direitos dos trabalhadores (SILVA, 2005, p. 185-186).

Enquanto o artigo 6º trata do direito fundamental de todos à busca do trabalho e à proteção contra o desemprego, o artigo 7º trata das ferramentas destinadas à regulação das relações de trabalho pela observância de garantias mínimas aos trabalhadores, tais como salário mínimo, jornada de trabalho reduzida, repouso

semanal remunerado, férias, licença-maternidade, aviso prévio, entre outros.

Ainda que o reconhecimento do direito ao trabalho esteja previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, é importante destacar que tal reconhecimento não se limita a este artigo. De fato, o caput e o inciso VIII do artigo 170 também desempenham um papel significativo nesse sentido.

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

[...]

VIII - busca do pleno emprego; (BRASIL, 1988)

Seguindo a mesma linha de raciocínio, é válido ressaltar que o artigo 193 da Constituição Federal reitera a importância do trabalho na ordem constitucional brasileira, ao estabelecer que a base da ordem social é o primado do trabalho e que o objetivo desta é promover o bem-estar e a justiça sociais.

Em suma, a Constituição Federal de 1988 reconhece tanto a liberdade de trabalho, prevista no artigo 5º, quanto o direito ao trabalho, previsto no artigo 6º e instrumentalizado por garantias presentes no direito do trabalho (artigo 7º), como direito fundamental. Todos são essenciais para a efetivação da dignidade da pessoa humana e devem ser protegidos e garantidos pelo Estado brasileiro.

2.2.2 A fundamentalidade do direito ao trabalho

Ao examinarmos a Constituição Federal de 1988, podemos notar em seu Título II uma lista de direitos que, por serem expressos diretamente no texto constitucional conforme manifesta vontade do Poder Constituinte Originário, são considerados e reconhecidos como direitos fundamentais. Esses direitos assumem um status jurídico privilegiado e possuem um regime jurídico específico.

Adicionalmente, a partir da leitura do § 2º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, notamos que o Poder Constituinte Originário dispensou a necessidade de expressa positivação constitucional como um requisito essencial para o reconhecimento de um direito fundamental. Ou seja, outros direitos podem ser considerados como direitos fundamentais, desde que decorrentes do regime e dos

princípios adotados pela Constituição Federal, distribuídos por todo o seu texto⁸ ou mesmo pela legislação infraconstitucional⁹, bem como de tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária. Nesse sentido, deve-se observar a essência do seu conteúdo substancial normativo, especialmente no que diz respeito a questões fundamentais que envolvem a pessoa humana, a sociedade e o Estado:

A atual Constituição brasileira, no que segue as anteriores, não pretende ser exaustiva na enumeração dos direitos fundamentais. Admite-se haver outros direitos fundamentais além dos enumerados, direitos estes implícitos. Tais direitos, como deflui do § 2º do art. 5º, seriam “decorrentes do regime e dos princípios” (dentre estes especialmente o da dignidade humana) que a Constituição adota. Existe, pois, no sistema constitucional brasileiro, um critério material, substancial, indispensável, para que um direito seja “verdadeiramente” um direito fundamental. Do contrário, seria impossível identificar um direito fundamental implícito. (FERREIRA FILHO, 2010, p. 322)

É evidente que a enumeração dos direitos presentes no Título II da Constituição Federal de 1988 não é exaustiva, limitativa ou restritiva. Como resultado, a doutrina reconhece duas posições relevantes em relação à fundamentalidade dos direitos: (i) os direitos fundamentais formais, que são aqueles expressamente previstos no texto constitucional, positivando direitos humanos; e (ii) os direitos fundamentais materiais, que são identificados através da análise do conteúdo normativo substancial, dispersos no texto constitucional, na legislação infraconstitucional e em tratados internacionais.¹⁰

No que diz respeito aos direitos fundamentais formais, existe uma corrente doutrinária que adota uma visão mais clássica e restrita, reconhecendo a fundamentalidade apenas aos direitos expressamente disciplinados no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, vinculados ao mínimo existencial:

Com a emergência dos direitos humanos nas últimas décadas, todavia, passou-se a cogitar da judicialização das políticas orçamentárias. Mas, a nosso ver, há que se manter a distinção, que se tem feito ao longo desse livro, entre direitos fundamentais e direitos sociais: aqueles são garantidos até mesmo se não contemplados por políticas públicas; os direitos sociais, sujeitos à reserva do possível, isto é, à reserva de políticas públicas e de

⁸ Como exemplos, temos o direito fundamental à anterioridade tributária (artigo 150) e a garantia da inimizabilidade penal ao menos de dezoito anos de idade (artigo 228).

⁹ É o caso do direito ao trabalho pela pessoa idosa, previsto nos artigos 26 a 28 do Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003).

¹⁰ MIRANDA (2008, p. 10) observa que “todos os direitos fundamentais em sentido formal são também direitos fundamentais em sentido material”, sem que ocorra necessariamente o movimento inverso.

verbas orçamentárias, não justificam a sua judicialização.

[...]

Mínimo existencial, como já vimos por diversas vezes, é direito fundamental, e assim sendo pode ser implementado judicialmente.

[...]

Muda de aspecto a judicialização da política concernente aos direitos sociais e econômicos: como não são veros direitos fundamentais, ficam sujeitos à reserva do possível e do orçamento e geram a pretensão à política pública. (TORRES, 2008, p. 220-222)

Noutra visão, parte da doutrina nacional reconhece a fundamentalidade de todos os direitos listados no Título II da Constituição Federal de 1988, que vai do artigo 5º ao 17, levando em consideração a vontade e escolha expressas pelo Poder Constituinte Originário:

[...] a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu Título II os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos e partidos políticos. Assim, a classificação adotada pelo legislador constituinte estabeleceu cinco espécies ao gênero direitos e garantias fundamentais. (MORAES, 2000, p. 43)

A ordem constitucional brasileira assegura a inviolabilidade de cinco direitos fundamentais: a) direito à vida; b) direito à liberdade; c) direito à igualdade; d) direito à segurança; e) direito à propriedade.

[...]

Os direitos fundamentais assegurados nas constituições formam as chamadas liberdades públicas, que limitam o poder dos entes estatais. São elas: a) as liberdades clássicas ou civis; b) a liberdade política ou liberdade participação; c) as liberdades concretas, bipartindo-se em liberdades econômicas e sociais. (FERREIRA, 1989, p. 59-60)

Compreendemos que os direitos fundamentais formais são aqueles expressamente reconhecidos no Título II da Constituição Federal de 1988 (artigo 5º ao 17), pois, essa foi a opção expressa pelo legislador constituinte, mormente se considerarmos o reconhecimento dos direitos fundamentais como categoria indivisível por ocasião dos debates na Assembleia Nacional Constituinte:

O SR. OSWALDO TREVISAN (PMDB-PR. Pronuncia o seguinte discurso.) - Sr. Presidente, Srs. Constituintes, após 19 meses de árduo trabalho, a Assembléia Nacional Constituinte chega ao instante culminante de votação derradeira do projeto da futura Carta Magna do Brasil.

Com justo orgulho, podemos afirmar que esta Casa respondeu plenamente às elevadas responsabilidades conferidas pela Nação, elaborando um texto adequado à realidade histórica, contendo significativos avanços sociais e trabalhistas, a par da consagração inequívoca de direitos humanos e garantias Individuais

O fortalecimento do Legislativo, em todos os níveis, com prerrogativas devolvidas e a inviolabilidade do mandato estendida aos membros das

câmaras municipais, inaugura nova era em favor da autêntica representatividade popular.

A Carta representa, ainda, a alforria de milhões de brasileiros que labutam no campo e que alcançam igualdade de direitos aos trabalhadores urbanos. Ela vai dar à mulher sua almejada e merecida libertação da vetusta tutela do pátrio-poder, alçando-a a condição de pessoa digna e independente dentro da sociedade para administrar o lar e educar os filhos.

Os aposentados são remidos de injustificável condenação à indigência em que um sistema previdenciário perverso os manteve por tantos anos.

Os jovens são convocados ao exercício de um dos mais importantes direitos políticos, o do voto, a partir dos 16 anos de idade. A cidadania, assegurada a todos, sem discriminações ou preconceitos, instaura a democracia etno-racial a traduzir os sentimentos de fraternidade aninhados na alma brasileira.

Entregamos ao povo uma Constituição moderna - a mais moderna do mundo - que será digna da Nação e dos seus autores.

Era o que tínhamos a dizer, Sr. Presidente. (ANC, 1988b, p. 14.301)

Vale dizer que a escolha levada a efeito pelo legislador constituinte se ajusta ao reconhecimento da fundamentalidade de direitos que não estão positivados no Título II, tendo em vista a abertura do catálogo de direitos fundamentais, prevista no artigo 5º, § 2º da Constituição Federal de 1988.

Já no que diz respeito aos direitos fundamentais materiais, não existem parâmetros objetivos para a sua identificação. Portanto, é importante buscar na própria Constituição Federal de 1988 os critérios axiológicos para o seu reconhecimento, levando em consideração a referência explícita a direitos e garantias decorrentes do regime e princípios constitucionais (artigo 5º, § 2º).

Considerando que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o regime democrático em nosso país (artigo 1º, caput e § único), é possível estabelecer como critérios para a identificação da fundamentalidade material de um determinado direito o reconhecimento (direto ou indireto) da dignidade e do valor da pessoa humana, assim como da liberdade e igualdade.

Ao tratar da teoria dos direitos fundamentais da Constituição Alemã, ALEXY (2014) destaca que a verificação da fundamentalidade de uma norma jurídica deve ser feita primeiramente pelo critério formal. Isso significa que a norma deve ser considerada fundamental simplesmente pelo fato de estar positivada no texto constitucional como tal:

A partir de agora deve ser questionado o que são normas de direitos fundamentais. Essa questão pode ser formulada de forma abstrata ou concreta. Ela é formulada de forma abstrata quando se indaga por meio de quais critérios uma norma, independentemente de pertencer a um determinado ordenamento jurídico ou a uma Constituição, pode ser identificada como sendo uma norma de direito fundamental. A pergunta assume uma forma concreta quando se questiona que normas de um

determinado ordenamento jurídico ou de determinada Constituição são normas de direitos fundamentais, e quais não. Neste trabalho, o objeto é uma teoria dos direitos fundamentais da Constituição Alemã. A pergunta a ser feita, portanto, é a segunda e, além disso, em uma versão que se refere a uma determinada Constituição, a Constituição Alemã. (ALEXY, 2014, p. 65)

Contudo, é importante ressaltar que a análise da fundamentalidade de um direito não ignora o critério material. Em sua análise do artigo 5º, § 3º, da Constituição Alemã¹¹, ALEXY (2014) destaca a existência de uma abertura estrutural que permite o reconhecimento de outras normas de direitos fundamentais além daquelas expressamente mencionadas no texto constitucional, com base em seus conteúdos normativos:

A abertura estrutural, característica de inúmeras disposições de direitos fundamentais, pode ser identificada no caso do art. 5º, § 3º, da Constituição Alemã na impossibilidade de se determinar, a partir do mero dever de que ciência, pesquisa e ensino sejam livres, se essa situação deve ser realizada por meio de ação estatal ou se exige abstenções estatais, e se a existência ou a realização dessas situações pressupõe ou não a existência de direitos subjetivos dos cientistas que digam respeito à liberdade científica.

[...]

As normas de direito fundamental podem, portanto, ser divididas em dois grupos: as normas de direito fundamental estabelecidas diretamente no texto constitucional e as normas de direito fundamental atribuídas. ALEXY (2014, p. 69-73)

A aplicação desses critérios à realidade brasileira pode ser realizada com facilidade, uma vez que as Constituições Alemã (artigo 5º, § 3º) e Brasileira (artigo 5º, § 2º) possuem semelhanças quanto a abertura do catálogo de direitos fundamentais.

Com base nisso, pode-se afirmar que a determinação da fundamentalidade de uma norma jurídica no ordenamento jurídico brasileiro deve ser inicialmente avaliada com base no critério formal. Isso significa que a qualificação como direito fundamental foi atribuída pela Constituição Federal de 1988 por meio da manifestação do Poder Constituinte Originário, conforme se extrai do Título II (artigo 5º ao 17).

Além disso, considerando-se a cláusula prevista no artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, a fundamentalidade de uma norma jurídica também deve ser apurada sob o critério material. Isso significa que é necessária uma análise

¹¹ Lei Fundamental da República Federal da Alemanha - Artigo 5 [Liberdade de opinião, de arte e ciência]

(...)

(3) A arte e a ciência, a pesquisa e o ensino são livres. A liberdade de ensino não dispensa da



fidelidade à Constituição. (ALEXY, 2014, p. 69-73).

substancial do conteúdo normativo de outros direitos dispersos no próprio texto constitucional, legislação infraconstitucional e em tratados internacionais para verificar se essas normas podem ser consideradas direitos fundamentais.

Os critérios formal e material não são conflitantes ou excludentes entre si, mas complementares. A fundamentalidade de determinados direitos, que exigem uma dignidade e proteção especiais, deve ser analisada por meio das óticas formal e material (CANOTILHO, 2003, p. 378), observando-se que "todos os direitos fundamentais em sentido formal são também direitos fundamentais em sentido material" (MIRANDA, 2008, p. 10).

Nesse sentido, não há dúvidas sobre a fundamentalidade do direito ao trabalho, uma vez que é analisado sob as perspectivas formal e material. Sob a perspectiva formal, o direito ao trabalho encontra previsão expressa no Título II da Constituição Federal de 1988 (artigo 6º) e, portanto, está incluído no catálogo de direitos fundamentais positivados no texto constitucional.

Sob a perspectiva material, o direito ao trabalho possui um caráter fundamental inequívoco, pois está intimamente relacionado à garantia da existência digna do indivíduo, por meio do sustento próprio e de familiares, geração de riqueza, sentimento individual de utilidade e aprendizado constante, premissas importantíssimas para a construção de uma sociedade livre e igualitária.

Noutro turno, cabe lembrar que dignidade humana é um valor moral e espiritual, supremo e único, inerente à pessoa humana e que a distingue dos demais seres da natureza, manifestando-se através da autodeterminação consciente e responsável da própria vida (ALVES, 2001, p. 111-112).

O princípio da dignidade da pessoa humana se materializa na demanda pelo respeito dos outros indivíduos da comunidade pelos direitos fundamentais da pessoa enquanto membro de uma coletividade, que assume uma dupla concepção: como direito individual em relação ao Estado e a outros indivíduos, bem como um dever fundamental de tratamento igualitário entre os homens na sociedade em que estão inseridos.

Conforme disposto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. O artigo 170 da referida Constituição, por sua vez, estabelece que a existência digna está diretamente relacionada ao princípio da valorização do trabalho humano (LEDUR, 1998, p. 95).

A análise conjunta desses dois preceitos evidencia a interconexão existente entre o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito ao trabalho, sendo que a dignidade da pessoa humana não pode ser alcançada se o trabalho humano não receber a valorização adequada:

[...] isso tem o sentido de reconhecer o direito social ao trabalho, como condição da efetividade da existência digna (fim da ordem econômica) e, pois, da dignidade da pessoa humana, fundamento, também, da República Federativa do Brasil (art. 1º, III). (SILVA, 2002, p. 288-289)

O trabalho é um importante meio pelo qual o ser humano exerce sua autonomia e conquista sua posição na sociedade, tornando-se um participante ativo e, conseqüentemente, um realizador da história. Por meio do trabalho, o indivíduo pode exercer suas habilidades e potencialidades, desenvolver suas capacidades e contribuir para o progresso social.

Mais que uma simples atividade laboral, o trabalho também é uma forma de realização pessoal e social. Ele permite que as pessoas sejam reconhecidas e valorizadas em suas respectivas áreas de atuação, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa (DELGADO, 2006, p. 203).

Além disso, o trabalho é uma importante ferramenta para o desenvolvimento econômico e social de um país, promovendo a geração de empregos, a melhoria da qualidade de vida das pessoas e a redução das desigualdades sociais. Constitui “pedra angular da construção de uma verdadeira sociedade democrática” (COMPARATO, 2001, p. 345).

Portanto, é evidente o vínculo direto entre a dignidade humana e o direito ao trabalho, com inequívoca fundamentalidade deste. No discurso constitucional, o trabalho ultrapassa a dimensão meramente econômica, relacionada à compra e venda da força de trabalho, e assume uma dimensão mais ampla, relacionada diretamente à essência da existência digna. A ordem jurídica é orientada para atender essa dimensão essencial da existência digna, a qual é expressa por meio do trabalho.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 teve um papel fundamental na elaboração das constituições dos países signatários, garantindo o respeito à dignidade humana e reconhecendo o trabalho como uma de suas dimensões. Isso é evidenciado no conteúdo dos direitos sociais e econômicos, que refletem a preocupação com a proteção e promoção do bem-estar social e econômico

dos cidadãos.

Nesse sentido, destacam-se: a) o direito à seguridade social (XXII e XXV); b) o direito ao trabalho e à proteção contra o desemprego (art. XXIII, 1); c) os principais direitos ligados ao contrato de trabalho, como a remuneração igual por trabalho igual (art. XXIII, 2), o salário mínimo (art. XXIII, 3), o repouso e o lazer, a limitação horária da jornada de trabalho, as férias remuneradas (art. XXIV); d) a livre sindicalização dos trabalhadores (art. XXIII,4); e) o direito à educação: ensino elementar obrigatório e gratuito, a generalização da instrução técnico-profissional, a igualdade de acesso ao ensino superior (art. XXVI).

Diversos países passaram a incorporar em suas constituições o reconhecimento dos direitos sociais e econômicos como fundamentais para a efetivação dos direitos humanos, incluindo o direito ao trabalho digno e justo, à educação, à saúde, à alimentação adequada, ao meio ambiente saudável, entre outros.

Assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, além de representar um marco histórico na luta pelos direitos humanos, teve um impacto significativo na construção de sistemas constitucionais mais democráticos e inclusivos, que buscam garantir a proteção dos direitos fundamentais e promover a igualdade social e econômica.

O direito ao trabalho é considerado fundamental sob a ótica da dignidade da pessoa humana. Os direitos sociais, em especial o direito ao trabalho, desempenham um papel crucial na promoção da igualdade e da liberdade material, protegendo as pessoas de privações materiais e garantindo-lhes uma existência digna. Eles são essenciais para a garantia da dignidade humana e visam assegurar condições de vida adequadas para todos os indivíduos. A consagração deste reconhecimento é uma conquista importante na proteção dos direitos humanos e na construção de uma sociedade mais justa e igualitária (SARLET, 2006, p. 92-93).

2.3 A força normativa do direito fundamental ao trabalho

Reconhecer que os direitos sociais são direitos fundamentais “com todas as consequências dessa natureza” (KRELL, 2002, p. 49) implica entender quais são essas consequências. Segundo o argumento de BOROWSKI (2003, p. 148) e ALEXY (2014, p. 520-528), sustenta-se que apenas uma posição protegida por uma norma

vinculante pode ser considerada uma norma de direito fundamental. E uma norma só pode ser considerada obrigatória quando for exigível, administrativa ou judicialmente.

Porém, quando se trata da força vinculante e normativa dos direitos fundamentais, é necessário entender o significado da chamada “programaticidade” das normas jurídicas sociais, pois não é incomum que duas dessas categorias sejam consideradas antitéticas e excludentes entre si.

De fato, a qualificação dos direitos sociais como normas programáticas gerou controvérsia quanto à sua efetividade (BONAVIDES, 2006, p. 564), já que a sua concretização exige ações positivas por parte do Estado, o que muitas vezes implica em gastos orçamentários.

A programaticidade constitucional dos direitos sociais pode parecer limitante para a sua exigibilidade, especialmente em casos de judicialização desses direitos. Isso ocorre porque a natureza programática desses direitos implica que sua realização depende, em grande medida, de políticas públicas e de recursos financeiros disponíveis para sua implementação.

No entanto, é importante lembrar que a Constituição Federal de 1988 adotou uma abordagem mais ativista em relação aos direitos sociais, conferindo a eles um caráter mais concreto e exigível. Nesse sentido, a jurisprudência brasileira tem reconhecido cada vez mais a possibilidade de se exigir judicialmente a realização dos direitos sociais, especialmente em casos de omissão do Estado ou de violação flagrante desses direitos.

Além disso, a programaticidade constitucional não significa que os direitos sociais sejam meramente aspiracionais, sem qualquer vinculação com o mundo real. Ao contrário, é uma forma de vinculação do Estado aos objetivos e valores constitucionais, obrigando-o a trabalhar para a realização desses objetivos de forma progressiva e com os recursos disponíveis (CANOTILHO, 2001, p. 21-22).

Portanto, embora o caráter programático constitucional dos direitos sociais possa parecer um obstáculo à sua exigibilidade, a Constituição Federal de 1988 adotou uma abordagem mais concreta e ativista em relação a esses direitos, reconhecendo a possibilidade de sua exigibilidade em juízo.

A vinculação das normas de direito social deve ser compreendida e articulada levando em consideração sua natureza programática. Uma interpretação conservadora da programaticidade sugere que essas normas não possuem exigibilidade ou justiciabilidade imediatas.

No entanto, nossa compreensão difere desse ponto de vista. Em nossa perspectiva, as normas programáticas constitucionais são consideradas leis, independentemente de sua classificação como princípios constitucionais impositivos¹², regras definidoras de fins e tarefas do Estado ou regras constitucionais impositivas. Isso se deve ao fato de que o direito constitucional é uma forma de direito positivo, e a Constituição utiliza termos e meios jurídicos para viabilizar a governança, assegurar direitos fundamentais e definir objetivos e tarefas específicas (CANOTILHO, 2003, p. 1101).

Consequentemente, pode-se afirmar que o valor jurídico das normas programáticas não é de forma alguma inferior ao valor do direito positivo em vigor (HÄBERLE, 2002, p. 165). Especialmente quando sua aplicabilidade imediata é reconhecida, fortalecendo a tendência de tornar os direitos sociais tão executáveis quanto os direitos de liberdade (BONAVIDES, 2006, p. 565). Isso é apropriado, uma vez que a Constituição não é apenas um conjunto de ideias e nem as normas jurídicas são apenas conselhos (MELLO, 1981, p. 236). Em vez disso, é a conversão dessas ideias em regras que são obrigatórias para todos:

[...] às “normas programáticas” é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição. Não deve, pois, falar-se de simples eficácia programática (ou directiva), porque qualquer norma constitucional deve considerar-se obrigatória perante quaisquer órgãos do poder político. (CANOTILHO, 2003, p. 1102)

É possível observar que a visão da norma programática como mera exortação moral desprovida de normatividade foi superada ao longo do tempo (BARROSO, 2002, p. 120). Portanto, pode-se afirmar que todas as normas, incluindo as programáticas, são obrigatórias e têm eficácia, sendo necessário analisar as condições de vinculação de cada norma individualmente, isto é, perquirir quem pode exigir e em que circunstâncias pode fazê-lo.

¹² Os princípios constitucionais impositivos referem-se aos princípios que exigem que os órgãos estatais, especialmente o legislador, cumpram determinados fins e tarefas. Eles orientam a atividade política e legislativa, sendo também conhecidos como “normas programáticas”. As regras que definem fins e tarefas do Estado estão associadas aos princípios constitucionais impositivos e incluem disposições constitucionais que estabelecem, de forma abstrata e global, os objetivos e tarefas prioritárias do Estado, muitas vezes relacionados aos direitos sociais. As regras constitucionais impositivas estão relacionadas tanto aos princípios constitucionais impositivos quanto às regras definidoras de fins e tarefas. Elas impõem um dever concreto e permanente, que é materialmente definido e, em caso de não cumprimento, resulta em uma omissão inconstitucional (CANOTILHO, 2003, p. 1092 e ss.).

Apesar da superação teórica do entendimento de que as normas programáticas não têm vinculação, observa-se na prática uma negação disfarçada da normatividade dos direitos fundamentais sociais, especialmente na elaboração de políticas públicas para o pleno emprego, com a alegação de baixa densidade normativa e observância à reserva do financeiramente possível como obstáculos à efetividade.

2.3.1 A questão da densidade normativa dos direitos fundamentais

A densidade normativa refere-se à ideia de definir, em nível constitucional, com um certo grau de precisão, o objeto ou conteúdo principal da norma (SARLET, 2001,

p. 269). Portanto, considera-se que uma norma esteja densificada em nível constitucional quando fornece critérios claros e precisos para sua efetivação.

Conforme o grau de precisão do objeto da norma no texto constitucional seja maior ou menor, a densidade normativa também será maior ou menor, respectivamente. Isso significa que a densidade normativa tem reflexos na vinculação, aplicabilidade e exigibilidade das normas constitucionais.

É verdade que os textos constitucionais são caracterizados por sua textura aberta, o que significa que sua interpretação muitas vezes é realizada nas "penumbras" (ANDRADE, 2004, p. 187), ou seja, em áreas que não estão explicitamente definidas. Desta forma, é possível afirmar que alguns preceitos constitucionais possuem maior densidade normativa do que outros, o que significa que eles fornecem critérios mais claros e precisos para sua concretização. Isso permite uma maior vinculação, aplicabilidade e exigibilidade dessas normas constitucionais.

Os direitos fundamentais sociais, em geral, possuem uma baixa densidade normativa em razão de sua natureza programática e de sua finalidade orientadora das políticas públicas. Eles não estabelecem soluções específicas e concretas, mas apontam direções e objetivos a serem perseguidos pelo Estado na concretização desses direitos.

Porém, isso não significa que esses direitos não sejam vinculantes e não possuam força normativa. Pelo contrário, eles são normas constitucionais e, portanto, têm o mesmo valor e força vinculante que outras normas constitucionais. A baixa densidade normativa dos direitos sociais implica, no entanto, em uma maior margem de apreciação por parte do poder público na definição das políticas públicas

necessárias para a sua efetivação, o que não significa que sejam normas sem eficácia (HÄBERLE, 2002, p. 165).

A característica da densidade normativa é uma das principais razões pelas quais as normas programáticas são frequentemente consideradas menos vinculantes do que as normas cogentes. Isso se deve ao fato de que, em muitos casos, as normas programáticas não fornecem critérios claros e precisos para sua concretização, o que torna necessário o papel do legislador para que essas normas possam produzir seus efeitos plenos. Assim, é comum que as normas programáticas exijam um papel mais ativo do Estado na formulação e implementação de políticas públicas para a efetivação dos direitos fundamentais sociais SARLET (2001, p. 269).

A realização dos direitos sociais está diretamente ligada às escolhas políticas e econômicas de cada período histórico e, por isso, é necessário um espaço de conformação normativa que permita a sua efetividade, sobretudo por meio de políticas públicas. Esse espaço de conformação normativa deve ser definido pelo legislador eleito democraticamente, que tem a responsabilidade de escolher as políticas e os programas que promovam a realização dos direitos sociais. Essa é uma das razões pelas quais é importante a participação popular nos processos eleitorais e políticos, a fim de que a vontade da maioria seja respeitada e os direitos sociais possam ser efetivados na prática.

Com efeito, a política de implementação dos direitos sociais deve levar em consideração não apenas os custos financeiros, mas também os potenciais efeitos econômicos e sociais em geral, bem como a necessidade de promover uma distribuição equitativa dos recursos disponíveis. Nesse sentido, é fundamental que o legislador atue com base em informações técnicas e científicas precisas, a fim de garantir a efetividade dos direitos sociais e evitar que medidas políticas inadequadas prejudiquem a sua implementação. Além disso, a participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas é fundamental para garantir a transparência e a legitimidade das decisões tomadas pelo poder público.

A interposição do legislador infraconstitucional é fundamental para a densificação normativa das normas constitucionais, sobretudo aquelas de cunho programático. Cabe ao legislador infraconstitucional, ao elaborar leis, definir critérios, prazos e formas de implementação dos direitos sociais previstos na Constituição, bem como garantir a disponibilização dos recursos necessários para a sua realização. Dessa forma, é possível conferir às normas constitucionais a densidade normativa

necessária à sua efetividade, em conformidade com as particularidades e demandas de cada contexto social e econômico.

Compreende-se que a legitimação das escolhas é fundamental para garantir a confiança da sociedade no processo democrático e nas instituições responsáveis pela sua concretização. Nesse sentido, a intermediação do legislador infraconstitucional permite que as escolhas e as opções sejam discutidas e deliberadas em um espaço público democrático, no qual os diversos interesses em jogo possam ser considerados e ponderados de forma adequada, buscando-se a realização dos direitos fundamentais de forma justa e equitativa.

No entanto, a preponderância da atuação legislativa não impede a exigibilidade de direitos fundamentais sociais, mesmo através da via judicial. Se houver inércia do legislador, outros órgãos do Estado podem legitimamente garantir o cumprimento dos fins estatais previstos na Constituição.¹³

Embora seja importante reconhecer a importância da mediação concretizadora do legislador infraconstitucional na realização dos direitos sociais, é necessário admitir que a vaguidade e a fluidez textual não são, por si só, um empecilho à sua concretização. Na verdade, essas características são inerentes ao trabalho jurídico. O obstáculo à realização dos direitos sociais é, na verdade, ideológico e não técnico-jurídico (MELLO, 1981, p. 245).

É comum atribuir uma baixa densidade normativa aos direitos sociais, especialmente quando comparados à estrutura normativa dos direitos de liberdade. Há dúvidas sobre se seria correto atribuir aos direitos sociais a mesma aplicabilidade dos direitos de liberdade, dadas as diferenças estruturais entre eles.

Observamos que a diferença entre os direitos sociais e de liberdade não é tão grande a ponto de justificar uma distinção drástica em sua aplicabilidade. Ambos possuem estruturas normativas abertas e vagas, o que requer uma interpretação judicial para sua efetivação. Afinal, a tarefa do Judiciário é interpretar a Constituição e as leis de acordo com os valores e princípios fundamentais do ordenamento jurídico, incluindo os direitos sociais e de liberdade (SARLET, 2001, p. 270).

Portanto, não há motivo para negar a aplicabilidade direta dos direitos sociais,

¹³ Em sentido oposto, há quem afirme que os direitos sociais dependem da interposição legislativa para gerarem qualquer exigibilidade, inclusive judicial, da prestação neles contida, donde concluem serem direitos meramente derivados de que somente poderia decorrer a exigibilidade do dever estatal de legislar (ANDRADE, 2004, 393 e ss.).

pois a vaguidade textual não é um empecilho insuperável para sua efetivação. O Judiciário pode, sim, interpretar e aplicar diretamente os direitos sociais, sem violar o princípio da separação de poderes, desde que o faça com base em critérios objetivos e fundamentados em princípios constitucionais.

Conclui-se que a diferença no tratamento dado a esses direitos não se deve à sua estrutura jurídica, mas sim ao fato de que os direitos de liberdade já foram plenamente consagrados no plano político, enquanto os direitos sociais ainda enfrentam desafios na sua concretização. A densidade normativa dos direitos sociais ainda se constitui em ponto polêmico quando se discute sua eficácia e aplicabilidade direta.

Na seara da normatividade, ALEXY (2014, p. 494) propõe que a atribuição de direitos fundamentais sociais a um indivíduo é uma questão de ponderação entre princípios. Para tanto, ele elaborou um modelo composto por oito níveis de exigibilidade distintos, que resultam da combinação dos elementos de vinculação e não vinculação das dimensões subjetivas e objetivas, além da outorga de direitos definitivos ou *prima facie* (ALEXY, 2014, p. 494).

O referido modelo permite entender que a interpretação de direitos fundamentais não é baseada em um método de subsunção, mas sim em um método de ponderação e gradação. Isso significa que reconhecer o grau de determinação de uma norma é uma tarefa complexa e que envolve a combinação de diversos elementos, como a vinculação e não vinculação das dimensões subjetivas e objetivas, e a outorga de direitos definitivos ou *prima facie*.

Essa abordagem é contrária à ideia de que a interpretação dos direitos fundamentais é uma questão de tudo ou nada, ou seja, que uma norma é ou não é aplicável. Sustenta, na verdade, que a interpretação e normatividades dos direitos fundamentais deve ser sempre considerada em uma perspectiva gradativa e complexa (DWORKIN, 2002, p. 35 e ss.).

2.3.2 A questão da reserva do possível

Com base no liberalismo, advoga-se que os direitos sociais não devem ser exigidos porque o direito e o Estado não devem intervir na economia. No entanto, a noção de que o direito deve ser neutro em relação à intervenção governamental na ordem econômica é ingênua e já se encontra superada, pelo menos no âmbito

doutrinário. Diversos aspectos sustentam que tanto o Estado quanto o direito em relação à ordem econômica não são neutros, justificando-se a intervenção estatal através da implementação de políticas públicas (GRAU, 2001, p. 28).

Entretanto, não há dúvida de que a realização dos direitos sociais requer significativo investimento financeiro, uma vez que exige a implementação e manutenção de políticas e serviços públicos que constituem prestações concretas de natureza social. Diz-se que o elemento econômico desses direitos é sua principal característica distintiva em relação a outros direitos que não exigem a alocação de recursos para sua implementação.

Parte significativa da doutrina entende que a eficácia dos direitos sociais está sujeita à limitação do financeiramente possível, ou seja, à disponibilidade financeira do Estado para arcar com os custos de sua realização:

[...] os direitos, aqui, se submetem ao natural condicionante de que não se pode conceder o que não se possui.[...] Os direitos a prestação peculiarizam-se, sem dúvida, por uma decisiva dimensão econômica. São satisfeitos segundo as conjunturas econômicas, segundo as disponibilidades do momento. (BRANCO, 2002, p. 146)

O princípio da reserva do possível tem sido usado por alguns juristas para negar categoricamente a exigibilidade e a justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. No último caso, isso ocorre devido ao déficit de legitimidade democrática para decidir sobre políticas sociais que exijam gastos orçamentários (KRELL, 2002, p.52). A norma jurídica não tem o poder de, por si só, conformar a realidade ao dever-ser que ela prescreve, assim como ignorar as dificuldades não impede que elas surjam. Por outro lado, é importante considerar que as dificuldades financeiras para a realização dos direitos sociais, assim como a discussão sobre a densidade normativa desses direitos, foram extremamente ideologizadas, o que impede uma discussão objetiva sobre os problemas que o assunto suscita (BARROSO, 2002, p.107).

A partir da compreensão que as relações jurídicas são simplesmente uma abreviação de um conjunto de direitos a algo, liberdades e competências, conclui-se que todos os direitos são positivos e implicam custos que são pagos pelos contribuintes (ALEXY, 2014, p.187-188). Logo, nenhum direito se limita a prestações negativas: todos os direitos possuem conteúdo econômico, o que implica que a escassez de recursos afeta não apenas os pressupostos da justiça social, mas também as liberdades.

É importante lembrar que, nesse sentido, a dicotomia entre direitos negativos e positivos é falha, uma vez que todos os direitos, inclusive aqueles considerados como garantias contra a intervenção do Estado, demandam uma rede complexa de ação estatal e, conseqüentemente, gastos significativos, como a manutenção de um sistema de justiça eficiente e a criação de políticas públicas que promovam a igualdade de oportunidades.

Apesar de não implicar propriamente em uma ação positiva do Estado, a proteção de direitos de liberdade ainda requer a atuação estatal para evitar violações desses direitos por terceiros, demandando gastos em maior ou menor escala, conforme a especificidade. Portanto, é um equívoco pensar que os custos dos direitos de liberdade são baixos ou inexistentes (HOLMES; SUNSTEIN, 2000, p. 35 e ss.).

Necessário reconhecer que todos os direitos, inclusive aqueles considerados negativos, possuem custos e requerem recursos significativos para sua implementação e proteção pelo Estado. O exemplo do direito ao voto e do direito à prestação jurisdicional são apenas alguns que justificam o anteriormente afirmado.

Além disso, deve ser compreendido que os custos associados aos direitos sociais muitas vezes se traduzem em investimentos sociais que podem trazer benefícios a longo prazo para toda a sociedade, como a melhoria da saúde pública e da educação, por exemplo. Portanto, é importante reconhecer que tanto os direitos de liberdade quanto os direitos sociais são importantes e requerem atuação do Estado e da sociedade para sua efetivação.

Por isso, não é possível traçar uma distinção qualitativa entre os direitos de defesa e os direitos sociais com base na suposta isenção de custos de uns e na alocação de recursos de outros. A compreensão dos custos envolvidos na proteção e implementação de todos os direitos é fundamental para uma análise crítica e equilibrada da efetividade dos direitos fundamentais.

Com efeito, a alocação de recursos para a realização dos direitos sociais não pode ser vista como um entrave ou um obstáculo à sua efetivação, mas sim como um investimento necessário para a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária. Lembremos que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, por exemplo, um sistema de seguridade social que tem por objetivo garantir os direitos à saúde, à previdência e à assistência social, bem como a criação de políticas públicas voltadas para a promoção da educação, cultura, esporte, trabalho e lazer, entre outros direitos sociais. Esses direitos são fundamentais para garantir a dignidade da pessoa humana

e a realização dos princípios fundamentais da Constituição, tais como a igualdade, a liberdade e a justiça social. Portanto, é necessário um esforço conjunto da sociedade e do Estado para que os recursos sejam devidamente alocados e utilizados de forma eficiente e efetiva, de modo a garantir o pleno exercício dos direitos sociais.

A tese que desconsidera a normatividade dos direitos sociais pela alegada ausência de reserva financeira pode ser comparada à crítica feita por MARX (2001, p. 320-332) sobre como os interesses econômicos da classe dominante muitas vezes se sobrepunha aos direitos trabalhistas, como a regulamentação da jornada de trabalho de crianças, adolescentes e mulheres.

A comparação entre a tese que desconsidera a normatividade dos direitos sociais pela ausência de reserva financeira e a crítica apresentada por MARX (2001, p. 320-332) é bastante pertinente, já que ambos os casos a alegação de inviabilidade financeira é utilizada como argumento para o descumprimento de leis (sentido amplo) que garantem direitos sociais e trabalhistas. Tanto no século XIX como nos dias de hoje, a tese da reserva do possível visa preservar os interesses outros que não a maximização dos direitos sociais, em prestígio a população mais vulnerável.

O discurso de inviabilidade financeira ou reserva do possível não é apenas uma questão técnica, mas, muito antes uma questão política e ideológica, que visa preservar os privilégios de uma minoria em detrimento dos interesses da maioria. Por isso, é preciso questionar essa argumentação e exigir que o Estado dê efetividades aos direitos sociais, sem desautorizá-los na prática.

Essa desautorização prévia dos direitos sociais é um reflexo de uma visão que os considera como meras aspirações ou utopias, e não como direitos reais e concretos. Essa visão se fundamenta em uma concepção individualista da sociedade, ainda predominante, que considera os indivíduos totalmente autônomos e independentes, limitando o papel do Estado apenas a proteção dos seus direitos de liberdade. No entanto, essa visão desconsidera o fato de que os indivíduos estão inseridos em uma sociedade complexa, e que muitas vezes não têm condições de proteger seus próprios direitos sociais, como acesso à saúde, educação, moradia, entre outros.

Por isso, é importante entender que os direitos sociais são tão fundamentais quanto os direitos de liberdade, e que a realização de ambos exige um esforço do Estado e da sociedade como um todo. Negar a normatividade dos direitos sociais com base na ausência de recursos financeiros é, portanto, uma posição ideológica



que

desconsidera a importância desses direitos na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

De fato, o uso do princípio da reserva do possível como argumento para negar a efetivação dos direitos sociais no Brasil tem sido questionado por diversos juristas e acadêmicos, que apontam para a necessidade de se fazer uma análise criteriosa da disponibilidade de recursos e de se buscar soluções criativas para viabilizar a concretização desses direitos, em vez de simplesmente tratá-los como inviáveis. Além disso, a falta de transparência e de controle social sobre o orçamento público dificulta a avaliação efetiva da disponibilidade de recursos e reforça a desconfiança em relação à efetividade dos direitos sociais.

O princípio da reserva do possível, quando aplicado no contexto do processo constitucional, exige que a alegação de ausência de recursos financeiros seja comprovada pelo Estado, de forma a permitir o controle sobre a possível efetivação (ou não) dos direitos sociais previstos na Constituição. A ideia é evitar que o princípio seja utilizado como um mero argumento retórico para negar tais direitos sem uma análise concreta da capacidade financeira do Estado.

O princípio da reserva do possível, quando aplicado no contexto do processo constitucional, exige que a alegação de ausência de recursos financeiros seja comprovada pelo Estado, de forma a permitir o controle sobre a possível efetivação (ou não) dos direitos sociais previstos na Constituição. A ideia é evitar que o princípio seja utilizado como um mero argumento retórico para negar tais direitos sem uma análise concreta da capacidade financeira do Estado.

A interpretação equivocada do paradigma alemão¹⁴ pela doutrina brasileira levou à adoção de um entendimento que muitas vezes desconsiderou a realidade financeira do Estado e impôs uma obrigação irrestrita e imediata de concretização dos direitos sociais, sem levar em conta as limitações orçamentárias e os custos envolvidos. No entanto, a doutrina evoluiu no sentido de reconhecer que a exigibilidade dos direitos sociais deve ser pautada pela razoabilidade, levando em conta a capacidade financeira do Estado e os custos envolvidos na sua

¹⁴ O princípio da reserva do possível surgiu na Alemanha, em 1972, fruto de uma ação impetrada por alunos que pleiteavam o direito de ingresso na Universidade Pública, sob a alegação que a limitação do número de alunos na universidade violava norma de direito fundamental, consistente na liberdade profissional (artigo 12, I, da Constituição Alemã). O Tribunal Constitucional Alemão, por ocasião do julgamento, pronunciou que o direito de ingresso na universidade deveria ser efetivado dentro da *reserva do possível*, sendo a limitação de vagas equivalente a capacidade financeira do Estado em arcar com os custos decorrentes desse exercício (SARLET; FIGUEIREDO, 2008).

implementação (TORRES, 2003, p. 29 e ss.).

O princípio da razoabilidade é de extrema importância na aplicação dos direitos sociais, uma vez que ele possibilita uma análise mais equilibrada e proporcional da demanda que é apresentada. A razoabilidade, nesse contexto, deve ser entendida como a busca do equilíbrio entre os interesses envolvidos, considerando-se, inclusive, a capacidade financeira do Estado.

Partindo da compreensão que os direitos sociais são considerados direitos fundamentais na medida em que asseguram o mínimo existencial, o princípio da razoabilidade desempenha um papel crucial na definição do que pode ser exigido como direito social fundamental. Apenas aquilo que ultrapassasse o mínimo razoável poderia ser restringido pela reserva orçamentária (TORRES, 2003, p. 29 e seguintes). Oportuno destacar que a negação dos direitos sociais com base na limitação orçamentária parte do incorreto pressuposto que o orçamento público é fixo, ignorando o fato de que os recursos públicos são continuamente arrecadados e que a arrecadação não cessa. Portanto, não há nada que impeça um orçamento futuro de assumir as despesas relacionadas aos gastos sociais (GALDINO, 2002, p. 213).

Assim, a aplicação da doutrina da reserva do possível no direito brasileiro sem a necessária reflexão implica, ilegal e indevidamente, na legitimação da inação do Estado para atender às necessidades mínimas nas áreas sociais, especialmente quando as vias de controle dos gastos públicos são restritas ou excluídas. Isso representa mais uma vez um discurso puramente ideológico, destinado a deslegitimar a exigibilidade dos direitos sociais.

Por outro lado, considerando que a doutrina da reserva do possível reconhece que os direitos sociais exigem alocação de recursos e que a falta desses recursos é um obstáculo, pelo menos temporário, para o seu cumprimento, é essencial estabelecer uma nova roupagem jurídica, com contornos técnicos que possam ajudar a determinar em quais casos e sob quais condições a reserva do possível tornaria inexigível uma norma de direito social.

Sob o ponto de vista do direito material, não é legítimo sustentar a doutrina da reserva do possível como instrumento para o esvaziamento da pretensão do titular de um direito social, tendo em vista que, legalmente, a incapacidade financeira do devedor de uma obrigação não pode ser usada contra o credor (artigos 333, 477 e 1.425 do Código Civil).

Ademais, sob o ponto de vista do direito processual, a declaração de direito do

autor com uma reivindicação fundamentada não pode ser afastada pelo argumento de incapacidade financeira do devedor, nem tampouco sua exigibilidade, incluindo-se o acesso e utilização do sistema de justiça.

A exigibilidade dos direitos sociais contra o Estado requer, sob o olhar crítico da doutrina da reserva do possível acima destacado, o pedido de cumprimento da obrigação de fazer, o que não implica execução patrimonial contra a Fazenda Pública. Por se tratar de uma obrigação complexa, que demanda estrutura administrativa e recursos financeiros, a execução do direito social pode ser suspensa caso haja insuficiência orçamentária. Contudo, deve ser garantido o compromisso de futura execução, com prioridade e inclusão em orçamento futuro.

Essa abordagem está em harmonia com a compreensão de que a captação de recursos públicos é contínua e dinâmica, o que significa que recursos momentaneamente indisponíveis em um determinado período financeiro podem estar disponíveis na dotação orçamentária subsequente. Permite, de modo objetivo definir em quais casos e sob quais condições a reserva do possível tornaria inexigível uma norma de direito social, assegurando o respeito aos direitos fundamentais e o efetivo cumprimento das obrigações do Estado.

Em síntese, pode-se concluir que a doutrina da reserva do possível não deve ser vista como um argumento válido para se negar a exigibilidade dos direitos sociais. Isso porque a incapacidade financeira do Estado ou de outro devedor não pode ser utilizada como justificativa para a não satisfação das demandas sociais. É fundamental tratar o princípio da reserva do possível sob um enfoque técnico e jurídico, estabelecendo-se critérios que permitam definir em quais circunstâncias e sob quais condições a reserva do possível pode ser considerada como uma razão válida para se negar a efetivação dos direitos sociais.

2.3.3 A questão do mínimo existencial

Ao contrário do princípio da reserva do possível, a teoria do mínimo existencial apresenta uma explicação intrínseca em seu conceito. Este conceito é constituído pelo termo "mínimo", que não se refere a um mínimo qualquer, e pelo termo "existencial", que indica a exclusividade desse mínimo como sendo a porção fundamental para a sobrevivência humana. Ademais, é importante destacar que este mínimo existencial se configura como o mínimo necessário para assegurar uma existência digna aos

cidadãos, o que deve ser garantido pelo Estado.

Nesse sentido, a teoria do mínimo existencial aborda o tema dos direitos que compõem um conjunto qualificado de garantias essenciais para a existência digna de uma pessoa. Dessa forma, a teoria estabelece que o Estado deve prover os direitos necessários para assegurar o mínimo existencial aos seus cidadãos, de modo que estes possam viver com dignidade.

No âmbito internacional, pode-se destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que, em seu artigo XXV, atribuiu a todas as pessoas o direito ao mínimo existencial. Este direito assegura a todos um nível de vida suficiente para garantir a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, tendo como base o princípio da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a proteção ao mínimo existencial tornou-se uma preocupação internacional e passou a ser considerada fundamental para a garantia dos direitos humanos.

Nesse contexto, em 1949, mesmo que a Lei Fundamental alemã não tenha positivado expressamente os direitos sociais de cunho prestacional, a proteção dos direitos relativos à maternidade, aos filhos, às mulheres e aos portadores de deficiência foi expressamente contemplada. Assim, o Estado foi incumbido de agir positivamente para compensar as desigualdades fáticas decorrentes da discriminação, visando garantir a proteção desses direitos.

SARMENTO (2019, p. 190-191) ressalta a importante contribuição do jurista Pontes de Miranda para o tema em 1933, por meio de sua obra intitulada "Os novos direitos do homem", na qual destacou a necessidade de o Estado observar a existência de um direito público à subsistência, que compreende "os cinco direitos do homem", quais sejam: direito à subsistência, ao trabalho, à educação, à assistência e ao "ideal":

Como direito público subjetivo, a subsistência realiza, no terreno da alimentação, das vestes e da habitação, o standard of living segundo três números, variáveis para maior indefinidamente e para menor até o limite, limite que é dado, respectivamente, pelo indispensável à vida quanto à nutrição, ao resguardo do corpo e à instalação. É o mínimo vital absoluto. Sempre, porém, que nos referirmos ao mínimo vital, deve-se entender o mínimo vital relativo, aquele que, atentando-se às circunstâncias de lugar e de tempo, se fixou para cada zona em determinado período [...]. O mínimo vital relativo tem de ser igual ou maior que o absoluto. O direito à subsistência torna sem razão de ser a caridade, a esmola, a humilhação do homem ante o homem. [...]. Não se peça a outrem, porque falte; exija-se do Estado, porque este deve. Em vez da súplica, o direito. (PONTES DE MIRANDA apud SARMENTO, 2019, p. 191)

O Supremo Tribunal Federal desempenhou um papel de destaque em 2004 ao acolher o direito ao mínimo existencial por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45-MC/DF¹⁵, o que já vinha sendo apontado pela doutrina brasileira. No entanto, o acolhimento do mínimo existencial no Brasil, tanto pela jurisprudência quanto pela doutrina, tem sido utilizado de modo retórico e sem limites definidos, uma vez que não abrange porções significativas da população brasileira.

[...] parcelas expressivas da população brasileira, que não desfrutam de acesso efetivo a bens e direitos essenciais para uma vida digna. Legiões de pessoas ainda vivem na mais absoluta miséria, expostas à insegurança alimentar, sem acesso à moradia adequada, ao saneamento básico, à saúde e à educação de mínima qualidade. À margem das conquistas civilizatórias do Estado democrático de direito, ainda existe um “Brasil de baixo” – do qual nos falou Patativa do Assaré – em que a regra é a privação, e onde os direitos não são “para valer”. Além de acarretar injusto sofrimento às suas vítimas, esse quadro acaba também comprometendo a capacidade de tais pessoas de exercerem, de forma plena e consciente, os seus direitos civis e políticos (SARMENTO, 2019, p. 194).

É importante ressaltar que, independentemente da positivação dos direitos fundamentais sociais, o exercício das liberdades jurídicas pelo indivíduo só será possível se suas liberdades fáticas estiverem garantidas. Os bens materiais básicos são pressupostos para a autodeterminação social. Além disso, é essencial que as pessoas tenham condições mínimas de sobrevivência para que haja uma verdadeira proteção ao princípio da dignidade da pessoa humana, associado ao desenvolvimento livre e à liberdade de atuar.

SCAFF (2006, p. 38) ressalta a importância do reconhecimento do direito ao mínimo existencial em países que se encontram na periferia do capitalismo, como forma de proteção ao livre desenvolvimento humano. Deve ser visto como um instrumento que possibilita a superação das desigualdades sociais e econômicas que afetam esses países, permitindo que seus cidadãos tenham condições mínimas para a realização de suas potencialidades.

A efetivação do mínimo existencial não é apenas uma questão de justiça social, mas também de desenvolvimento econômico e de estabilidade política, já que a falta de acesso a direitos fundamentais pode levar à exclusão social e ao aumento da

¹⁵ Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Relator: Ministro Celso de Melo, DJU 4 de maio de 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3KNCYdA>>. Acesso em: 17 dez. 2021.

criminalidade:

[...] é imperioso notar que o conceito de mínimo existencial, ancorado no primado da liberdade, deve possuir maior amplitude naqueles países que se encontram na periferia do capitalismo. Afinal, só pode exercer com plenitude a liberdade, mesmo no âmbito do mínimo existencial, “quem possui capacidade para exercê-la. E para que seja possível esse exercício de liberdade jurídica é necessário assegurar a liberdade real” (Alexy), “ou a possibilidade de exercer suas capacidades” (Amartya), através dos direitos fundamentais sociais (SCAFF, 2006, p.38).

A atribuição de valor de direito fundamental aos direitos sociais se faz necessária em países como o Brasil, onde as desigualdades socioeconômicas são marcantes. A garantia desses direitos pode contribuir para o nivelamento dessas desigualdades e para a promoção da justiça social. No entanto, em países periféricos com desnivelamento de possibilidades, as liberdades jurídicas podem ser comprometidas pela ausência de garantia das liberdades fáticas pelo Estado. Isso significa que, sem a garantia do mínimo existencial, as pessoas podem ficar impedidas de exercer plenamente suas liberdades e garantias jurídicas, o que afeta diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana:

Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados. (TORRES, 1989, p.30)

À guisa de um conceito, afirma-se que o mínimo existencial é universal e se aplica a qualquer pessoa natural, independentemente de raça, sexo, gênero, nacionalidade, renda, faixa etária ou deficiência, por exemplo. No entanto, as pessoas jurídicas não são incluídas entre os titulares do direito ao mínimo existencial, uma vez que elas não são fins em si mesmas e não possuem dignidade intrínseca, diferentemente das pessoas naturais (SARMENTO, 2019, p. 213).

As necessidades humanas básicas, como alimentação, água, moradia e saúde, são consideradas universalmente essenciais, mas sua definição pode variar de acordo com o amplo contexto sociocultural (necessidades universais) e com a individualização das necessidades (necessidades específicas de cada pessoa), de forma que a concepção das necessidades básicas pode estar sujeita a diferentes interpretações e abordagens. É fundamental garantir que o atendimento das

necessidades básicas esteja sempre associado à proteção da dignidade humana e que tenha como objetivo a realização da justiça.

Existe uma correlação entre o conceito de mínimo existencial, necessidades básicas e justiça. O atendimento das necessidades materiais básicas das pessoas que não têm condições de fazê-lo por conta própria é o elemento central da justiça, o que justifica sua proteção jurídica, inclusive no âmbito constitucional. Assim, o fundamento do mínimo existencial está associado ao atendimento das necessidades humanas, onde a liberdade é apenas uma das muitas necessidades.

Revela-se, assim, a importância de proteger os indivíduos mais vulneráveis, tais como aqueles que são incapazes de exercer a autonomia privada ou pública, como crianças, idosos e pessoas com deficiência. Essa proteção é necessária não apenas por causa da falta de recursos materiais, mas também por causa de características específicas de vulnerabilidade. É possível perceber que a noção de justiça é ampla e deve abranger as vulnerabilidades existentes na sociedade.

Frente às necessidades humanas ilimitadas diante de recursos financeiros escassos, cabe ao Estado encontrar a melhor forma de gerenciar a aplicação dos recursos para suprir as necessidades materiais mínimas para o desenvolvimento humano, correlacionando recursos e metas sociais, sem deixar de garantir o mínimo existencial.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi um marco importante ao positivar os direitos sociais e consagrar o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. As discussões sobre o mínimo existencial estão estreitamente vinculadas à dignidade da pessoa humana e à noção de justiça social, havendo doutrinadores que o consideram como um direito absoluto que deve ser assegurado pelo Estado. Quando garantidos, os direitos fundamentais sociais têm uma importância existencial para o indivíduo, permitindo que ele se desenvolva livremente e se torne um membro respeitado e digno da sociedade pelo Estado.

A realização do mínimo existencial através de políticas públicas pelo Estado visa à realização da justiça social. Em sociedades com grandes desigualdades sociais, como é o caso das sociedades periféricas, o tema ganha ainda mais relevância devido aos fatores multiculturais e econômicos que influenciam na efetivação deste direito.

3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTATUTO DA PESSOA IDOSA

3.1 Políticas públicas e a efetivação de direitos fundamentais

O estudo das políticas públicas é imprescindível para a compreensão e realização dos direitos fundamentais, especialmente no contexto de um Estado Social. Isso porque as políticas públicas caracterizam-se como um padrão que busca estabelecer um objetivo a ser alcançado, comumente relacionado à melhoria de algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (DWORKING, 2002, p. 36). São instrumentos voltados à garantia da efetivação dos direitos fundamentais, por meio de ações estatais concretas voltadas para a promoção do bem-estar social, da justiça distributiva e da “[...] concretização da cidadania no Estado Constitucional” (SMANIO, 2013, p. 12).

Nesse sentido, a existência de um Estado Social pressupõe o reconhecimento da pessoa humana como valor central da ordem jurídica e política, bem como a necessidade de se promover uma igualdade real entre os cidadãos, superando as desigualdades sociais, econômicas e culturais que historicamente marcaram a sociedade (BONAVIDES, 2013, 182-204).

Os objetivos mais importantes do Estado Social passam pela promoção de políticas que visam combater a necessidade e a pobreza, assegurar a dignidade da pessoa humana por meio da garantia de uma renda mínima, aumentar a igualdade social, garantir a segurança contra as vicissitudes da vida e promover a criação e ampliação da prosperidade.

Assim, as políticas públicas são concebidas como instrumentos de ação estatal para a realização desses objetivos, visando a promoção do desenvolvimento social, econômico e cultural, bem como a garantia do acesso aos direitos fundamentais, tais como a educação, a saúde, a moradia, a segurança, entre outros.

Através da implementação de políticas públicas, o Estado Social busca proporcionar condições igualitárias de vida para todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, garantindo o acesso aos bens e serviços básicos necessários para a sobrevivência digna.

A ajuda contra a necessidade e a pobreza é um dos principais objetivos do Estado Social, uma vez que a pobreza é um dos principais fatores que limitam o

acesso aos direitos fundamentais, como a educação, a saúde e a habitação. Nesse sentido, o Estado deve promover políticas públicas que visam reduzir a desigualdade social e combater a pobreza.

A garantia de uma renda mínima também é essencial para assegurar a dignidade da pessoa humana e garantir um mínimo de subsistência para as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Através da criação de políticas de assistência social, o Estado busca garantir que todos os cidadãos tenham acesso a uma renda mínima que lhes permita viver com dignidade.

O aumento da igualdade é outro objetivo fundamental do Estado Social, uma vez que a desigualdade social é um dos principais fatores que impedem a promoção da justiça social e a superação da dependência econômica. Nesse sentido, o Estado deve criar políticas públicas que visam reduzir as desigualdades socioeconômicas e promover a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos.

A segurança contra as vicissitudes da vida (risco social) é outro objetivo importante do Estado Social, que deve assegurar a proteção social dos cidadãos em situações de desemprego, doença, invalidez, entre outras situações de risco. Através da criação de políticas de seguridade social, o Estado busca garantir que todos os cidadãos tenham acesso a uma proteção social adequada.

Por fim, a criação e ampliação da prosperidade é outro objetivo fundamental do Estado Social, que deve promover políticas públicas que visem ao desenvolvimento econômico e social, criando condições favoráveis para a geração de emprego e renda, o aumento da produtividade e o fortalecimento da economia como um todo.

Os objetivos do Estado Social podem ser esquematicamente resumidos em três grandes áreas, que são: (a) segurança econômica e social: o Estado Social busca garantir a proteção social dos cidadãos em situações de risco, como desemprego, doença, invalidez, entre outras situações. Nesse sentido, o Estado deve criar políticas de seguridade social que assegurem a proteção social adequada para todos os cidadãos; (b) redução das diversas desigualdades: o Estado Social busca reduzir as desigualdades socioeconômicas, culturais e políticas, criando condições igualitárias de acesso aos bens e serviços básicos necessários para a sobrevivência digna. Para isso, o Estado deve promover políticas públicas que visam reduzir as desigualdades e promover a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos; e (c) redução da pobreza: o Estado Social busca combater a pobreza e assegurar a dignidade da pessoa humana, criando políticas públicas que visam garantir uma renda mínima para

os cidadãos em situação de vulnerabilidade social e promover a inclusão social e econômica dessas pessoas.

Nessa quadra, é possível identificar a função dos direitos fundamentais através de quatro aspectos principais. Primeiramente, eles estão orientados pelo princípio da igualdade material, buscando reduzir as desigualdades sociais. Em segundo lugar, eles estão vinculados à satisfação das necessidades individuais dos cidadãos. Em terceiro lugar, os direitos fundamentais atribuem ao Estado a responsabilidade de intervir na esfera social. Por fim, eles têm o potencial de operar como contraponto aos mecanismos do mercado (SAMPAIO, 2014, p. 169).

Pode-se afirmar que as políticas públicas representam um conjunto complexo de processos político-jurídicos, destinados a assegurar a efetivação dos direitos fundamentais. Elas consistem em programas de ação governamental que buscam coordenar os meios disponíveis do Estado e as atividades privadas, com o objetivo de alcançar metas politicamente determinadas e socialmente relevantes. (BUCCI, 2002, p. 241; MOREIRA NETO, 2018, p. 124).

Um exemplo de política pública é o programa de transferência de renda que visa erradicar a pobreza no Brasil. Tal programa requer a implementação de um plano que envolve múltiplas atividades, a participação de diversos atores, tanto públicos quanto privados, alocação adequada de recursos e monitoramento contínuo dos resultados. O Bolsa Família é um exemplo de programa que se encaixa nessa categoria de política pública, entre outros existentes.

A consagração jurídico-constitucional de direitos fundamentais impõe ao Estado não apenas obrigações negativas, mas também demanda ações positivas, tais como a criação de instituições voltadas para a assistência a grupos sociais em situações de desigualdade estrutural e a garantia de prestações básicas para suprir necessidades relacionadas à subsistência, educação, saúde e moradia. Em outras palavras, a concretização do conteúdo de um direito fundamental requer a implementação de políticas públicas adequadas.

A satisfação de direitos fundamentais, tais como o direito a uma moradia adequada, educação, saúde e transporte, é fundamental para a garantia de uma condição material básica que permita uma vida digna, o desenvolvimento livre da personalidade e a participação efetiva nos assuntos públicos.

Dai surge a necessidade da intervenção do Estado na vida econômica e social, uma vez que existe uma relação íntima entre o Estado Social, os direitos fundamentais

e as políticas públicas. É o Estado que possui a capacidade e a legitimidade para implementar as medidas políticas, econômicas e jurídicas necessárias (políticas públicas) para promover a realização e o desenvolvimento dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais representam uma categoria especial de direitos humanos que visam, em última instância, assegurar aos indivíduos em situação de vulnerabilidade os meios necessários para uma participação efetiva e plena na sociedade, bem como para o desenvolvimento integral de suas capacidades. Essa perspectiva justifica a adoção do Estado Social, que se baseia no princípio da justiça distributiva para garantir a entrega de bens de conteúdo material aos que mais necessitam.

É relevante ponderar que os textos constitucionais democráticos, via de regra, estabelecem parâmetros para a materialização do Estado Social por meio da atribuição de tarefas e obrigações ao Estado, deixando clara a sua responsabilidade em relação à concretização dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a atividade pública assume um caráter finalístico e teleologicamente orientado para a realização de um fim específico, que consiste na efetivação dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

Além disso, os textos constitucionais realizam a interconexão de um conjunto de princípios políticos, que devem ser efetivados pelas instituições estatais, incluindo, quase invariavelmente, os direitos fundamentais e os correspondentes deveres estatais. Nesse sentido, os direitos fundamentais, como uma agenda pública conformadora, funcionam como um direcionamento ou orientação para as instituições públicas.

A atuação estatal, por meio das políticas públicas, não se restringe mais à mera obediência e execução de normas. O Estado passa a exercer uma função comunitária flexível, orientada pelos fins que se propõe a alcançar, que não podem ser plenamente definidos em sua totalidade, dada a complexidade dos processos evolutivos da vida, que não podem ser adequadamente abrangidos por prognósticos incompletos.

Embora exista uma relação clara e estreita entre os direitos fundamentais e as políticas públicas, e apesar do mandato constitucional expresso, o mundo das políticas públicas sociais sempre hesitou em assumir as implicações do debate constitucional sobre o reconhecimento da exigibilidade dos direitos sociais.

Aqueles que possuem conhecimento em políticas sociais costumavam acreditar que os direitos têm pouco a contribuir para a elaboração das políticas

públicas e que a ambiguidade e indeterminação das normas que os estabelecem impediriam que eles se tornassem referências claras e orientadoras para a formulação das políticas. Além disso, a perspectiva dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, como critérios de orientação ou fiscalização poderia restringir as políticas a esquemas inflexíveis, próprios do mundo jurídico, que não permitiriam a adaptação a diferentes conjunturas e obstariam a eficácia da ação pública.

Resumidamente, apesar de serem aliados evidentes na atualidade, os direitos fundamentais e as políticas públicas mantiveram-se afastados por muito tempo. Somente nos últimos tempos é que as políticas públicas têm se tornado um instrumento efetivo para a proteção, garantia e promoção dos direitos fundamentais.

O destino dos direitos sociais e o futuro de milhões de pessoas excluídas e condenadas a viver na pobreza dependem de uma utilização coerente e inteligente de diversas estratégias, políticas, sociais, jurídicas e econômicas, para efetivar os direitos fundamentais em contextos desfavorecidos, em que a ausência de uma estrutura institucional adequada, a falta de vontade política e a escassez de trabalho intelectual constante e criativo para resolver os problemas sociais que afetam o mundo fragmentado e complexo atual.

Nas últimas duas décadas, o Brasil tem vivenciado um processo crescente de implementação de políticas sociais. O aumento da oferta de serviços de saúde, educação e assistência social, acompanhado por programas de distribuição de renda ao povo pobre, tem contribuído para a melhoria das condições de vida da população. É importante notar que, no início do século XX, grande parte da população brasileira vivia no campo e a economia era fortemente voltada para a agricultura. Contudo, ao longo dos anos, tomou importância a área industrial, o que levou a uma migração em massa da população para as cidades, demandando maior atuação estatal na promoção de políticas públicas.

Tradicionalmente, a política brasileira sempre apresentou um caráter conservador e centralizador quanto às políticas públicas, implementada para o atendimento de interesses específicos de maneira característica. Diante das particularidades de cada região do país, em alguns casos as demandas sociais acabaram sendo mal resolvidas ou resolvidas de forma incoerente devido a esse modelo centralizador-conservador.

Os debates realizados durante o processo constituinte de 1988 foram fundamentais para o estabelecimento de contornos contemporâneos às políticas

públicas no Brasil. Devido aos elevados níveis de pobreza e desigualdade que assolavam o país, as políticas públicas, notadamente de caráter social, foram colocadas no centro dos debates sobre a agenda de desenvolvimento nacional:

A implementação das políticas de atenção básica à saúde e à educação, pactuadas no processo Constituinte de 1988, ocorreu de maneira mais decisiva a partir dos anos 1990. A implementação da política de assistência social, por sua vez, ocorreu com mais força a partir da segunda metade dos anos 2000. No Brasil, a democratização contribuiu para a melhoria do bem estar, isto é, favoreceu o crescimento e a consolidação das políticas sociais. Em todos os casos, a implementação das políticas sociais veio acompanhada de expectativas de rápidas implementações, seja pelos seus potenciais usuários, seja pelos principais atores políticos. (PAES-SOUSA, 2014, p. 7)

No entanto, a escala e diversidade dos contextos subnacionais demandavam um processo de implementação adaptável às realidades locais. Assim, dentro do pacto federativo brasileiro, a municipalização foi adotada como uma via de implementação de grande parte das políticas sociais, apesar das dificuldades quanto a compromissos de gestão e governança por administrações municipais mais pobres. Durante muito tempo, a Constituição Federal de 1988 foi vista como um instrumento redistributivo que incentivou o governo federal a tornar suas prioridades sociais e políticas públicas mais eficazes. No entanto, na década de 1990, o governo federal deixou de ser o principal provedor de serviços sociais e passou a fiscalizar as áreas em que esses serviços eram oferecidos pelos governos municipais e estaduais. Nesse contexto, muitos programas sociais foram criados, mas muitas vezes não estavam alinhados com as propostas estampadas no texto constitucional, o que se tornou uma desvantagem para a população que dependia desses serviços.

Um fator que contribuiu para a manutenção da municipalização na execução das políticas sociais foi a capacidade de inovação e experimentação de suas políticas. Muitas vezes, as políticas e programas municipais bem-sucedidos que inspiraram a criação de políticas em níveis estaduais e federais, permitindo que ganhassem escala e se tornassem programas de grande alcance. Dois exemplos conhecidos no âmbito federal são os programas Bolsa Família e Saúde da Família.

A política social brasileira, a partir da segunda metade dos anos 2000, foi ampliada e fortalecida com o objetivo de combater as desigualdades socioeconômicas do país. A expansão da oferta de empregos em setores menos exigentes e o aumento do salário mínimo foram importantes para a inclusão de trabalhadores pobres no

mercado de trabalho. A ampliação do crédito educacional para o acesso ao ensino superior e a implementação de sistemas de cotas em universidades federais e estaduais.

Uma das principais características das políticas públicas no Brasil é a sua fragmentação, o que pode gerar problemas tanto para a sociedade quanto para o governo devido às diferenças burocráticas entre as agências envolvidas. Além disso, a falta de consistência administrativa é outra característica marcante das políticas públicas brasileiras, com as agências frequentemente agindo de acordo com os interesses dos gestores em vez dos interesses da população. Como resultado, cada mudança de liderança resulta em uma mudança nas políticas implementadas, criando caos na reintegração e comprometendo sua efetividade.

Nesse sentido, o modelo de política social que surge desse contexto é caracterizado por um processo intenso de descentralização, com maior atenção aos segmentos mais pobres, financiamento crescente, mas desigual entre as áreas, ampla participação social e forte participação do setor privado.

O desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação indica que, além dos benefícios gerenciais do conhecimento da implementação das políticas públicas, evidências de bom desempenho de políticas e programas podem trazer legitimidade para as políticas públicas e ganhos políticos para seus gestores.

3.2 Políticas públicas e a proteção da pessoa idosa

As políticas públicas são essenciais para garantir a efetividade de direitos fundamentais das pessoas idosas no Brasil. Infelizmente, as precárias condições socioeconômicas do país dificultam o acesso desses indivíduos a serviços básicos de saúde, educação, assistência social e lazer.

Um dos principais desafios enfrentados pela terceira idade no Brasil é a problemática da baixa renda e baixa aposentadoria. Muitos idosos vivem em situação de pobreza e não têm acesso a condições dignas de vida. Isso pode afetar sua saúde física e mental, bem como sua capacidade de se integrar à sociedade e participar de atividades sociais.

Com o envelhecimento da população, muitos idosos estão enfrentando dificuldades financeiras, principalmente pela insuficiência da aposentadoria para suprir as necessidades básicas. Como resultado, muitos estão retornando ao mercado

de trabalho, muitas vezes no setor informal.

Embora o trabalho no mercado informal possa fornecer uma fonte adicional de renda, isso também apresenta riscos significativos para os idosos. Esses trabalhadores geralmente não têm acesso a benefícios trabalhistas, como seguro de saúde e pensão, além de muitas vezes não terem garantias trabalhistas. Isso pode afetar sua segurança financeira e bem-estar, além de aumentar sua vulnerabilidade a doenças e acidentes.

Além disso, muitos idosos que retornam ao trabalho não têm a capacidade física ou mental necessária para trabalhar em empregos exigentes, o que pode afetar sua saúde e qualidade de vida. A falta de habilidades ou treinamento atualizado também pode tornar difícil para eles encontrar trabalho que atenda às suas necessidades e habilidades.

Como resultado, é importante que sejam criadas políticas públicas que garantam a segurança e a proteção dos idosos no mercado informal de trabalho. Isso pode incluir a implementação de medidas de segurança no local de trabalho, a promoção de oportunidades de treinamento e emprego para idosos, além de garantir acesso a benefícios trabalhistas e proteções. Isso garantiria a segurança e o bem-estar financeiro dos idosos que retornam ao trabalho e promoveria uma sociedade mais inclusiva e justa.

Além disso, é importante que o Estado invista em políticas que incentivem a permanência dos idosos no mercado de trabalho, por meio da capacitação profissional e da criação de oportunidades de emprego adaptadas às suas necessidades. Isso pode ajudar a garantir uma fonte de renda mais estável e segura para a terceira idade. Outro aspecto importante a ser considerado é a questão da acessibilidade, tanto física quanto digital. No mundo contemporâneo, o acesso à tecnologia e a inclusão digital são importantes para que todos tenham, dentre outras coisas, acesso à informação e aos benefícios que a tecnologia oferece.

No entanto, o acesso à tecnologia e a habilidade de utilizá-la ainda é um desafio para muitos idosos. A acessibilidade digital pode ser um meio de combater essa exclusão, permitindo que eles se beneficiem das vantagens da tecnologia.

A inclusão digital de idosos requer medidas específicas que possam ser adaptadas às suas necessidades. A falta de conhecimento tecnológico pode ser um grande obstáculo para que os idosos utilizem a tecnologia e se beneficiem dela. O ensino de habilidades básicas de informática e o uso de smartphones, por exemplo,

pode ajudar a reduzir essa barreira.

Outra questão importante é a acessibilidade dos dispositivos e aplicativos. A interface dos aplicativos pode ser complicada para alguns idosos, que podem ter dificuldades para navegar nas opções e funcionalidades. Por isso, é importante que os desenvolvedores sejam incentivados a criar soluções que sejam acessíveis e fáceis de usar para os idosos.

A inteligência artificial pode ser uma ferramenta útil para melhorar a acessibilidade digital de idosos. As tecnologias de inteligência artificial, como assistentes virtuais, podem ajudar os idosos em tarefas cotidianas, como realizar chamadas de emergência, solicitar serviços de transporte, verificar compromissos médicos e muito mais.

É importante destacar que a qualificação para uso de inteligência artificial deve ser uma prioridade. É necessário que os idosos estejam cientes dos benefícios e riscos associados ao uso da tecnologia. Eles devem ser educados para reconhecer a diferença entre uma resposta humana e uma resposta gerada por uma máquina. Além disso, é importante que os idosos estejam conscientes dos seus direitos de privacidade e segurança digital.

Em suma, a acessibilidade digital é um fator crítico para garantir que todos os cidadãos, incluindo os idosos, tenham acesso às vantagens oferecidas pela tecnologia. É necessário que sejam desenvolvidas soluções que sejam fáceis de usar e que ofereçam recursos acessíveis para idosos. As políticas públicas devem garantir que os idosos tenham acesso a tecnologias que possam facilitar sua participação na vida social e cultural do país.

A saúde é outra área que merece atenção especial das políticas públicas voltadas para os idosos. É fundamental garantir o acesso universal e gratuito a serviços de saúde de qualidade, com foco na prevenção e no tratamento de doenças comuns na terceira idade, como hipertensão, diabetes, osteoporose e depressão.

Outro aspecto importante é a garantia de uma rede de cuidados adequada para idosos em situação de vulnerabilidade, como aqueles que vivem em abrigos ou que não têm parentes próximos para cuidar deles. É fundamental que esses indivíduos tenham acesso a cuidados de qualidade e a um ambiente seguro e acolhedor.

Além disso, é importante que as políticas públicas incentivem a participação social dos idosos, por meio da criação de espaços de convivência e de atividades culturais e recreativas adaptadas às suas necessidades. Isso pode ajudar a promover

o envelhecimento ativo e saudável, além de estimular a socialização e a integração desses indivíduos na comunidade.

Por fim, é fundamental que as políticas públicas para idosos sejam desenvolvidas de forma integrada e articulada, envolvendo diferentes áreas do governo e contando com a participação da sociedade civil. Somente assim será possível garantir que essas políticas sejam efetivas e capazes de garantir a proteção e a promoção dos direitos fundamentais das pessoas idosas no Brasil.

3.2.1 A proteção da pessoa idosa antes da Constituição Federal de 1988

Historicamente, até o século XIX, os trabalhadores idosos eram expulsos do trabalho e relegados à própria sorte, na medida em que eram desprovidos de meios (renda) para garantia da subsistência nesta etapa da vida. Nos países desenvolvidos,

o problema da renda dos idosos foi sanado através da instituição de sistemas de seguridade social. No entanto, a questão permaneceu sem solução, tendo em vista as precárias condições sociais em geral (BEAUVOIR, 1990).

Somente a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foram juridicamente reconhecidos, ainda que no plano formal do Direito Internacional, direitos inerentes à pessoa idosa, a saber:

Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948)

No entanto, CAMARANO e PASINATO (2004) afirmam que, somente a partir da I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento de 1982, em Viena, tiveram início efetivo as políticas públicas para idosos no plano mundial, consistentes na garantia de segurança econômica, social, autonomia para os idosos, com a integração desse segmento social ao processo de desenvolvimento das nações.

No Brasil, o tratamento da pessoa idosa esteve originariamente inserido no contexto das pessoas enjeitadas e marginalizadas no período colonial. O espectro social da época determinou a fundação das santas casas de misericórdia, a partir de 1539. Surgiram com função caritativa assistencial. Davam atendimento aos pobres na

doença, no abandono e na morte. Abrigavam enfermos e doentes mentais, pessoas abandonadas e marginalizadas, especialmente crianças e velhos; e os excluídos do convívio social, como os criminosos doentes.

No século XX, a questão do idoso passou a ser observada sob a ótica previdenciária. Tiveram início as primeiras políticas estatais de seguridade social, voltadas para trabalhadores privados, futuros idosos aposentados. Nesse sentido, temos a criação do seguro de acidentes de trabalho em 1919. Já em 1923, as caixas de aposentadorias e pensões, sociedades civis responsáveis pela gestão do sistema previdenciário então estabelecido para a categoria dos ferroviários, foram instituídas e regulamentadas através do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, denominado Lei Eloy Chaves (DEBERT, 2004).

A partir do crescimento do processo de industrialização, o sistema das caixas de aposentadoria e pensões se espalhou para outras categorias profissionais, despertando atenção do Estado. Em 1930, Getúlio Vargas alterou o modelo então vigente, instituindo os Institutos de Aposentadorias e Pensões, autarquias vinculadas e administradas pelo governo federal.

Já durante o regime militar, outra importante alteração foi promovida: a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966¹⁶, a partir da fusão dos institutos de aposentadorias e pensões até então existentes. No mesmo ano, ocorreu a implementação do benefício da renda mensal vitalícia, que foi posteriormente extinto em 01/01/1996 pela Lei nº 8.742/93. A partir desta legislação, a responsabilidade pelo benefício foi transferida do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para a área da assistência social.

Nos anos 70, diante da transição demográfica experimentada pela população brasileira, o envelhecimento populacional deixou de ser tratado como mera questão previdenciária, passando a ter uma agenda própria vinculada a implementação de políticas sociais para a população idosa. No Brasil, já existia uma política de bem-estar social que incluía áreas como previdência social, saúde, educação e habitação.

Em 1974, a partir da Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que teve como principal objetivo

¹⁶ O Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado pelo Decreto nº 72, de 21 de novembro de 1966, era uma autarquia federal integrada ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, encarregado da concessão e da manutenção de benefícios (aposentadorias, pensões, auxílios, abonos, pecúlios, seguros por acidentes de trabalho, salários-maternidade, dentre outros) aos empregados e empregadores urbanos e rurais e a seus dependentes.

desvincular as questões previdenciárias e de aposentadorias das empresas e dos sindicatos. Com isso, os sindicatos perderam recursos financeiros e passaram a concentrar suas lutas nos trabalhadores ativos, deixando a questão das aposentadorias e, conseqüentemente, da pessoa idosa para o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência (HADDAD, 2001).

Cumprir destacar que o MPAS criou o Programa de Assistência ao Idoso, direcionado para a população idosa, com o objetivo de promover a promoção humana através de um conjunto de ações que desencadeassem um processo de desenvolvimento humano e social.

Durante a década de 1970, foram criados benefícios não contributivos destinados a idosos em situação de carência, como as aposentadorias rurais e a renda mensal vitalícia (Lei nº 6.119, de 15 de outubro de 1974), no valor de 50% do salário mínimo, destinada a trabalhadores carentes, tanto urbanos quanto rurais, com idade superior a 70 anos que tivessem contribuído com a previdência social por, pelo menos, um ano. A Renda Mensal Vitalícia foi a primeira política pública implementada no Brasil para a proteção de idosos em situação de vulnerabilidade (CAMARANO; PASINATO, 2004).

Até aquele momento, as políticas voltadas para idosos no Brasil se concentravam em providenciar renda para aqueles que haviam trabalhado durante certo período de suas vidas ou assistência social para os idosos em situação de carência e seus dependentes. Em outras palavras, essas políticas eram direcionadas aos idosos em situação de vulnerabilidade.

Em 1976, o MPAS publicou o primeiro documento voltado para políticas sociais direcionadas aos idosos, intitulado Política Social para o Idoso. Continha diretrizes fundamentais para uma política social voltada para idosos, com o objetivo de identificar as condições de vida dos idosos brasileiros e o suporte assistencial existente para atender às necessidades desse grupo etário.

No final da década de 1970, o MPAS, através do seu INPS, passou a apoiar centros de convivência como locais de socialização, o que levou à organização de idosos em associações. Nesse período, houve também a inclusão de pesquisas e disciplinas voltadas para a área do envelhecimento em cursos de graduação e pós-graduação no Brasil.

Toda a década de 1980 foi marcada pela crescente aquisição dos direitos sociais e por movimentos dos idosos na luta pela cidadania no Brasil. O engajamento

político da população idosa na assembleia nacional constituinte produziu reflexos no texto constitucional de 1988 que, diferente das legislações anteriores, trouxe disposições específicas sobre os direitos da pessoa idosa. Através de um sistema legislativo adequado, o idoso ampliou seu espaço de participação no debate de garantia de direitos.

3.2.2 A proteção da pessoa idosa na Constituição Federal de 1988

Pioneirismo. O Brasil foi um dos primeiros países da América Latina a implementar políticas públicas para garantia de renda ao trabalhador, destacando-se a Constituição Federal de 1988 nesse processo.

A partir da Constituição de 1988, a previdência social foi estabelecida como um seguro social, e a assistência social deixou de ser vista como um favor para se tornar uma política pública não contributiva e de direito para toda a sociedade.

Por ser signatário do Plano Internacional de Ação para o Envelhecimento de 1982, comprometei-se o Brasil a implementar políticas públicas voltadas para a população idosa (CAMARANO; PASINATO, 2004). No entanto, antes mesmo desse compromisso, a população brasileira já demandava por direitos e apoio governamental aos idosos.

Exemplos dessas reivindicações incluem a criação da União dos Aposentados e Pensionistas do Brasil em 1960, da Associação Cearense Pró-idosos (ACEPI) em 1977, da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP) em 1984 e da Associação Nacional de Gerontologia (ANG) em 1985. Essas iniciativas visavam estabelecer ações práticas, científicas e políticas em favor dos idosos.

Mas, somente a partir da Constituição Federal de 1988 a seguridade social passou a ser considerada um direito de cidadania, desvinculado do contexto trabalhista e assistencialista. O texto constitucional estabeleceu que a seguridade social deveria ser financiada por toda a sociedade, por meio de contribuições sociais, e que deveria ser gerida de forma democrática e descentralizada, com a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. Isso foi um marco importante para as políticas públicas voltadas para os idosos, que passaram a contar com uma base legal mais sólida e a ter maior visibilidade e prioridade na agenda do Estado.

Diversos dispositivos constitucionais evidenciam a preocupação do legislador

constituente com a pessoa idosa. O artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, por exemplo, veda expressamente a discriminação por motivo de idade. Em prestígio a dignidade humana da pessoa idosa, o artigo 5º, inciso XLVIII, determina o cumprimento de pena privativa de liberdade em estabelecimentos prisionais distintos, de acordo com a idade do apenado.

Já o artigo 203, inciso I, da Constituição Federal de 1988, reconhece ao idoso o direito à proteção social universal, independente de prévia contribuição, devida pelo Estado. O artigo 230 estabelece as balizas para defesa da dignidade humana do idoso, atribuindo à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na sociedade, dignidade e bem-estar.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha avançado, manteve a família como responsável principal pela proteção e cuidado do idoso, colocando o Estado em posição subsidiária pela garantia de direitos e pela criação de políticas públicas que promovam o envelhecimento saudável e ativo.

Ainda assim, é correto falar que a Constituição Federal de 1988 foi um importante marco para as políticas públicas de proteção social aos idosos, pois, qualificou a seguridade social como um direito de cidadania e garantiu benefícios como a aposentadoria e o salário-família para os trabalhadores rurais e urbanos, além de um benefício assistencial para idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social. Essa mudança representou um avanço significativo, já que antes a proteção social era vinculada apenas à condição trabalhista ou assistencial, e passou a ser um direito universal a todos os cidadãos brasileiros.

A partir da década de 1990, a questão do idoso entrou definitivamente na agenda dos países em desenvolvimento. Em reforço a perspectiva constitucional inaugurada em 1988, participou o Brasil de diversos eventos internacionais voltados para o envelhecimento populacional foram realizados, o que ajudou a consolidar as conquistas até então experimentadas.

Em 1991, por exemplo, a ONU adotou os Princípios das Nações Unidas a favor das pessoas idosas, estabelecendo diretrizes para a proteção e promoção dos direitos dos idosos.

Já em 1992, a ONU realizou a Conferência Internacional sobre Envelhecimento, que resultou na aprovação da Proclamação do Envelhecimento, com o intuito de dar seguimento ao Plano Internacional de Ação para o Envelhecimento de 1982, além de conscientizar de que o envelhecimento da população mundial

representa um desafio sem precedentes, mas urgente, de política e de programas para governos, organizações não governamentais e grupos privados, com a intenção de garantir que as necessidades dos idosos e seus recursos humanos sejam adequadamente abordados.

Ainda no plano internacional, o ano de 1999 foi designado como o Ano Internacional dos Idosos, sob o lema "sociedade para todas as idades". Durante este período, os países membros da ONU se comprometeram a aplicar cinco princípios fundamentais em prol dos idosos – dignidade, independência, participação, autorrealização e cuidados (CAMARANO; PASINATO, 2004).

3.2.3 A proteção da pessoa idosa na legislação infraconstitucional

A legislação infraconstitucional brasileira sobre a pessoa idosa é vasta, espalhando-se por diversas temáticas, como, por exemplo, saúde, educação, lazer, trabalho, previdência e assistência social. Não é pretensão deste trabalho apresentar um catálogo completo.

Considerando o objeto da presente pesquisa, merecem destaque os seguintes documentos legais: (i) Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências; (ii) Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências; e (iii) Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.

A Lei nº 8.742, sancionada em 1993 e popularmente conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), representa um importante instrumento legal que substituiu a abordagem assistencialista da pobreza, baseada em caridade e favor, por uma concepção de direitos. Essa mudança de paradigma foi fundamental para a assistência social no Brasil, uma vez que reconheceu a sua importância na garantia dos direitos dos cidadãos brasileiros, através do acesso a benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Assim, a LOAS se configurou como um marco na história da assistência social brasileira, por sua capacidade de mudar o enfoque da caridade para o direito, consolidando a cidadania e a inclusão social como valores fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Ao longo da história do Brasil, a assistência social foi caracterizada como uma

ação paternalista e clientelista do Estado, muitas vezes realizada de forma fragmentada e sem estudos aprofundados sobre a realidade social do país. Essa abordagem foi vista como algo secundário nas políticas governamentais, e a assistência social era frequentemente confundida com caridade e ajuda aos pobres.

Essa perspectiva revela a falta de uma política efetiva e estruturada de assistência social no país, o que levou a uma concepção assistencialista que não respeitava os direitos dos cidadãos (OLIVEIRA, 2007).

A LOAS representou uma quebra com modelos fragmentados de assistência social e se estabeleceu como uma importante rede de proteção social no Brasil. Com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Estado assumiu a política de assistência social por meio de um conjunto de serviços e benefícios, com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS) e o Bolsa Família. Esses programas proporcionaram maior dignidade e cidadania a milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade. O BPC-LOAS, por exemplo, é destinado a idosos e pessoas com deficiência em condição de extrema pobreza, enquanto o Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada à frequência escolar das crianças. Com isso, o Estado brasileiro reconheceu a importância da assistência social como um direito fundamental para a garantia da dignidade e da inclusão social dos cidadãos.

A LOAS inovou em matéria de assistência social no Brasil, ao reconhecer a sua importância como política pública. Em seu primeiro artigo, prevê que a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, com o objetivo de garantir o atendimento às necessidades básicas dos indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

Essa previsão tornou-se um marco histórico para a assistência social no país, ao estabelecer um novo paradigma de atuação do Estado, que não mais se limitava a ações pontuais e fragmentadas, mas passou a estruturar uma política de proteção social mais ampla e efetiva.

Com a aprovação da LOAS, houve uma reestruturação da gestão pública e

participativa da assistência social, que permitiu a universalização do atendimento e a regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. O artigo 203 estabelece que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, sem a necessidade de contribuição à seguridade social, tornando-se um direito do cidadão. Já o artigo 204 prevê que a assistência social é uma ação governamental realizada com recursos do orçamento da seguridade social.

Possibilitou-se, assim, o acesso aos serviços, benefícios e programas socioassistenciais por parte da população carente, que antes era excluída do sistema de proteção social. Assim, a LOAS e a transformação da assistência social em política pública foram importantes para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, em que o Estado assume o papel de promover a inclusão social e a redução das desigualdades.

O Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995, teve como objetivo regulamentar a concessão do BPC-LOAS, previsto no artigo 20 da LOAS. Esse benefício consiste em uma renda básica, no valor de um salário mínimo, direcionado a idosos a partir de 65 anos e pessoas com deficiência que não possuam condições de manter sua subsistência ou de tê-la mantida por seus familiares. Com essa medida, o Estado brasileiro se comprometeu a assegurar uma renda mínima aos grupos mais vulneráveis da população, garantindo-lhes uma vida mais digna e a redução das desigualdades sociais.

Contudo, segundo entendimento de FERNANDES e SANTOS (2007), o BPC-LOAS oferece uma contribuição limitada para a construção da cidadania, já que indivíduos que se encontram abaixo da linha da pobreza apresentam uma série de necessidades básicas não atendidas, as quais um salário mínimo não é capaz de suprir de forma adequada para garantir uma vida digna.

Frequentemente, os idosos precisam arcar não somente com seus próprios gastos com saúde, mas também contribuir para o sustento de suas famílias. Esses gastos adicionais reduzem o salário mínimo a que têm direito e comprometem seu propósito fundamental, que é garantir as necessidades vitais básicas do cidadão e de sua família. Essa situação evidencia a insuficiência do salário mínimo no Brasil e do BPC-LOAS (FERNANDES; SANTOS, 2007).

Nesse contexto, também é importante a Política Nacional do Idoso (PNI), instituída pela Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, pois, estabeleceu competências para entidades e órgãos públicos, bem como incentivou a coordenação e a integração

dos ministérios envolvidos na sua implementação, visando à elaboração de um plano governamental em nível nacional. Sua operacionalização é realizada de forma descentralizada e integrada com outras políticas voltadas para idosos em níveis estadual e municipal, em parceria com a sociedade.

A PNI é a primeira legislação específica que garante os direitos dos idosos no Brasil. Ela é composta por um conjunto de medidas que têm como objetivo principal assegurar os direitos de cidadania dessa população. A coordenação e gestão da PNI foram atribuídas à Secretaria de Assistência Social do então MPAS, atualmente denominado Ministério da Previdência Social (MPS).

Visa garantir os direitos sociais dos idosos, promovendo sua autonomia e participação na sociedade. Ela define a pessoa com mais de 60 anos como idoso e estabelece os princípios da política nacional do idoso como direitos de cidadania, garantidos pela família, sociedade e estado, proibindo qualquer tipo de discriminação. A PNI também estabelece diretrizes, tais como: participação e convívio social, envolvimento na formulação, implementação e avaliação de políticas, planos, programas e projetos; prioridade de atendimento domiciliar; capacitação e reciclagem dos prestadores de serviços; informação e divulgação das políticas, serviços, planos, programas e projetos; divulgação de informações sobre aspectos biopsicossociais do envelhecimento; prioridade no atendimento em órgãos públicos e privados prestadores de serviços; apoio a estudos e pesquisas sobre envelhecimento.

Nela, também são explicitadas as responsabilidades dos Conselhos do Idoso, como acompanhamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional do Idoso, sendo que a União é responsável por coordenar, formular, acompanhar, promover, implementar e avaliar a Política Nacional do Idoso. Na implementação da PNI, órgãos e entidades públicas devem: prestar serviços, promover ações para o atendimento das necessidades básicas, com participação da família, da sociedade e das entidades; promover seminários, simpósios e encontros; planejar, coordenar, supervisionar e financiar estudos e diversas pesquisas sobre a situação social do idoso; garantir assistência à saúde no SUS; prevenir, promover, proteger e recuperar a saúde com medidas profiláticas; fiscalizar instituições geriátricas pelos gestores do SUS; colocar a geriatria como especialidade clínica em concursos nos níveis federal, estadual e municipal; realizar estudos epidemiológicos para melhorar a prevenção, o tratamento e a reabilitação do idoso.

A PNI também instituiu os Conselhos dos Direitos do Idoso (CDI), atribuindo a

responsabilidade por acompanhar, fiscalizar e avaliar as políticas para a pessoa idosa (CAMARANO, 2004). No Plano federal, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) foi efetivamente implementado em 13 de maio de 2002, através do Decreto nº 4.227, estrutura básica do Ministério da Justiça. Por força do Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019, passou a compor a estrutura organizacional do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, extinto em 2023 após a posse de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República. Considerando a atual estrutura ministerial, entendemos que o CNDI deve compor a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC).

Na implementação da PNI, órgãos e entidades públicas devem prestar serviços e promover ações para atender às necessidades básicas do idoso, com a participação da família, da sociedade e das entidades. Também devem promover seminários, simpósios e encontros, planejar, coordenar, supervisionar e financiar estudos e pesquisas sobre a situação social do idoso, garantir assistência à saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), prevenir, promover, proteger e recuperar a saúde com medidas profiláticas, fiscalizar instituições geriátricas pelos gestores do SUS, colocar a geriatria como especialidade clínica em concursos nos níveis federal, estadual e municipal, e realizar estudos epidemiológicos para melhorar a prevenção, o tratamento e a reabilitação do idoso.

A PNI também deve promover a criação de universidades abertas para idosos, oferecendo oportunidades para que os idosos possam continuar aprendendo e se desenvolvendo intelectualmente, além de ser um espaço para o convívio social e a troca de experiências. Também deve combater toda e qualquer forma de discriminação em relação a pessoa idosa, medida fundamental para garantir participação plena na sociedade, inclusive no mercado de trabalho.

Além disso, a política deve facilitar o acesso do idoso à habitação popular, reduzindo barreiras arquitetônicas e urbanas. Na esfera judicial, é importante que sejam promovidas e defendidas ações contra qualquer tipo de abuso ou lesão aos direitos dos idosos. Outra diretriz importante é a redução de preços em eventos culturais. Por fim, cabe aos cidadãos o dever de denunciar à autoridade competente qualquer negligência ou desrespeito ao idoso.

Estabelece, ainda, a prioridade do atendimento ao idoso em todas as políticas públicas, em especial nas áreas de saúde, transporte, cultura, esporte e lazer (artigo 6º). Também prevê a promoção de estudos e pesquisas sobre o envelhecimento e a

garantia de acesso do idoso à informação e à divulgação das políticas, serviços, programas e projetos que lhe são destinados (artigos 8º e 9º).

Ainda, destaca a importância da capacitação e reciclagem dos profissionais que atuam no atendimento ao idoso, bem como a necessidade de fiscalização e avaliação dos serviços prestados a esta população (artigos 11 e 12).

A PNI apresenta uma série de obrigações que devem ser cumpridas pelos órgãos e entidades públicas para garantir a promoção e proteção dos direitos dos idosos. É importante ressaltar que a criação de locais de atendimento aos idosos é fundamental para oferecer a eles um espaço adequado para o convívio, cuidados e atividades que promovam a sua integração social e a sua autonomia.

A PNI apresenta uma série de obrigações que devem ser cumpridas pelos órgãos e entidades públicas para garantir a promoção e proteção dos direitos dos idosos. É importante ressaltar que a criação de locais de atendimento aos idosos é fundamental para oferecer a eles um espaço adequado para o convívio, cuidados e atividades que promovam a sua integração social e a sua autonomia.

Em virtude do objeto da pesquisa, o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) será objeto de análise apartada no tópico subsequente.

3.3 O Estatuto da Pessoa Idosa e o direito fundamental ao trabalho

Diante das críticas acerca da inefetividade da PNI, e inspirado pela exitosa experiência do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990), após seis anos de tramitação no Congresso Nacional, promulgou-se a Lei nº 10.741, em 1º de outubro de 2003, instituindo-se o Estatuto da Pessoa Idosa, catálogo de direitos dos indivíduos brasileiros com idade igual ou superior a 60 anos.

O Estatuto da Pessoa Idosa almeja fornecer um tratamento abrangente e de duração prolongada, mediante a adoção de medidas que tenham em vista o bem-estar dos idosos. Ademais, tem por objetivo fomentar a equidade e a justiça social em prol da população idosa mais vulnerável. Além de ampliar os direitos da pessoa idosa, o Estatuto instituiu diversas ferramentas para a efetivação dos direitos fundamentais, realçando o papel imperativo da família, da comunidade, da sociedade e do Estado nesse processo.

Conforme apontado por CAMARANO e PASINATO (2004), anteriormente à promulgação do Estatuto da Pessoa Idosa, em 2003, a legislação pertinente aos

idosos era dispersa. O Estatuto da Pessoa Idosa consolidou diversas leis e políticas preexistentes, bem como incluiu novos elementos, em uma perspectiva integradora e com medidas direcionadas ao bem-estar da população idosa, de forma equitativa e individualizada.

O Estatuto da Pessoa Idosa representou um marco significativo na política pública brasileira, como instrumento jurídico que, através de 118 artigos, estabelece a salvaguarda dos idosos. Dentre esses artigos, alguns tipificam como ilícitos e preveem sanções pelo descumprimento das disposições contidas na PNI.

De forma ampla, a estrutura do Estatuto da Pessoa Idosa é composta por sete títulos. O Título I, denominado "Das Disposições Preliminares", estabelece a identificação do idoso como cidadão, conferindo-lhe prioridades em termos de direitos e de atendimento. O Título II, por sua vez, versa sobre os direitos fundamentais, tais como vida, liberdade, respeito e dignidade, bem como aborda temas como alimentos, saúde, cultura, educação, esporte e lazer, transporte, trabalho, previdência e assistência social.

O Título III do Estatuto da Pessoa Idosa aborda as medidas de proteção, estabelecendo as circunstâncias e os agentes responsáveis por sua aplicação. Já o Título IV trata da política de atendimento ao idoso, definindo as corresponsabilidades dos órgãos públicos e privados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regulamentando a ação das entidades de atendimento por meio de normas e sanções. O Título V aborda o acesso à justiça, conferindo prioridade no atendimento aos idosos e definindo as competências do Ministério Público nesse contexto.

O Título VI trata dos crimes contra o idoso, descrevendo suas categorias, classificações e sanções correspondentes. Por sua vez, o Título VII, que trata das disposições finais e transitórias, inclui no Código Penal os crimes cometidos contra os idosos e estabelece um aumento de pena de 1/3 (um terço) para esses casos. Além disso, o título prevê fontes de recursos públicos para programas e ações voltados para os idosos.

De forma inédita, o Estatuto da Pessoa Idosa trouxe os princípios da proteção integral¹⁷, que preconiza a implementação de tutela específica e adequada as

¹⁷ Em âmbito internacional, a proteção da pessoa idosa já contava com expressa previsão na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 que, em seu artigo 25, previa o direito à segurança na velhice (ONU, 1948).

peculiaridades da pessoa idosa, e da prioridade absoluta no exercício de direitos em virtude da peculiar condição humana, realçando a necessidade de maior proteção a um grupo social vulnerável frequentemente exposto a discriminação, opressão, violência e crueldade.

Ainda sobre o princípio da prioridade absoluta, decorrente de alteração promovida pela Lei nº 13.466, de 12 de julho de 2017, vale assinalar a criação de uma prioridade especial aos idosos com mais de 80 anos de idade (prioridade especial ou “super prioridade”) no referido regime de prioridade absoluta. Nesse sentido, por exemplo, o artigo 15, § 7º, do Estatuto da Pessoa Idosa dispõe que a pessoa idosa com mais de 80 anos de idade terá preferência em todo e qualquer tratamento de saúde em relação aos demais idosos. No mesmo sentido, temos os artigos 3º, § 2º (cláusula geral de prioridade especial) e 71, § 5º (prioridade na tramitação de processos judiciais e administrativos).

Importante desdobramento da proteção integral, prevista nos artigos 4º a 6º do Estatuto da Pessoa Idosa, foi a responsabilização civil e criminal como instrumentos de prevenção e/ou repressão contra negligência, discriminação, violência de diferença tipos, inclusive a financeira, crueldade e opressão contra o idoso.

A política de atendimento e as medidas de proteção previstas no Estatuto da Pessoa Idosa são como importantes dispositivos para promover a igualdade substantiva e a justiça social. Essas medidas são aplicadas quando os direitos dos idosos são ameaçados ou violados, o que representa um fator de diferenciação e equidade entre partes desiguais (VELAZCO; ROMERO, 2000).

À guisa da efetivação de direitos fundamentais, o Estatuto da Pessoa Idosa trouxe disciplina específica de temas como saúde, educação, esporte, cultura, lazer e trabalho. O rol não é exaustivo, pois, o Estatuto da Pessoa Idosa também apresenta disciplina específica sobre liberdade, respeito e dignidade (artigos 10 e 14), previdência e assistência social (artigos 29 a 36), habitação (artigo 37) e transporte (artigo 39).

Os artigos 9º e 15 do Estatuto da Pessoa Idosa estabelecem acesso universal, integral e igualitário pelos idosos ao sistema único de saúde, através de um conjunto articulado de ações e serviços de prevenção e tratamento a serem efetivados, especialmente, através de unidades geriátricas de referência, com profissionais especializados, e atendimento domiciliar.

O acesso à educação ao longo da vida também é uma conquista da pessoa

idosa. Os artigos 20 a 25 do Estatuto da Pessoa Idosa imputam ao Estado o dever de criar oportunidades de acesso à educação através da implementação de cursos especiais, programas de extensão e fomento a Universidade Aberta da Terceira Idade (UNATI), que contarão com currículos e metodologias compatíveis com as necessidades e especificidades da pessoa idosa.

A concessão de descontos de, no mínimo, 50% em ingressos, o acesso preferencial a estabelecimentos e o fomento a participação em eventos cívicos e culturais, por exemplo, são instrumentos previstos nos artigos 23 e 24 do Estatuto da Pessoa Idosa para concretizar a participação ampla dos idosos em atividades culturais, esportivas e de lazer.

O Estatuto da Pessoa Idosa, em seus artigos 26 a 28, também consolida a garantia de emprego à pessoa idosa, compatível com suas condições físicas, intelectuais e psíquicas, impedindo, por exemplo, a discriminação por idade. Também atribui ao Estado o dever de estimular à profissionalização especializada de idosos, bem como a sua contratação pela iniciativa privada. É um importante instrumento de combate ao ageísmo¹⁸ no ambiente laboral e exclusão dos idosos do mercado de trabalho.

De acordo com o artigo 34 do Estatuto da Pessoa Idosa, os idosos com 65 anos ou mais que não possuem meios de subsistência próprios ou familiares têm direito a receber um benefício mensal de um salário mínimo, o BPC-LOAS. Por sua vez, o artigo 38 do Estatuto da Pessoa Idosa estabelece que nos programas públicos de habitação é obrigatória a reserva de 3% das moradias para idosos, com acesso independente e financiamento adequado às condições financeiras dessa população.

Conforme disposto no artigo 39 do Estatuto da Pessoa Idosa, os indivíduos com mais de 65 anos têm direito à gratuidade em transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos, com a reserva de 10% dos assentos para este grupo populacional. Por sua vez, o artigo 40 prevê que nos transportes coletivos interestaduais deve haver duas vagas gratuitas por veículo destinadas aos idosos que recebem até dois salários

¹⁸ Também chamado de etarismo e idadeísmo, é o preconceito dirigido às pessoas em razão da idade. O relatório global sobre preconceito de idade, divulgado em março de 2021 pela Organização Mundial de Saúde (OMS), Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR), Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA) e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), em breve síntese, revelou que o ageísmo está infiltrado em inúmeras instituições e setores da sociedade mundial. Por exemplo, jovens e idosos estão frequentemente em desvantagem no local de trabalho. O acesso a formação e educação especializadas diminui significativamente com a idade. (ONU, 2021).

mínimos, além de um desconto de 50% para idosos nas mesmas condições que excedam o número de vagas gratuitas. Por fim, o artigo 41 estabelece a reserva de 5% das vagas em estacionamentos públicos e privados para uso exclusivo dos idosos.

Os artigos 48 ao 50 do Estatuto da Pessoa Idosa apresentam as diretrizes para as instituições que prestam assistência aos idosos, tais como a necessidade de oferecer instalações adequadas, higiênicas e seguras para o público atendido, além de garantir a manutenção e cuidados com a saúde dos idosos, fornecimento de vestuário e alimentação adequados. As entidades também são orientadas a preservar os vínculos familiares dos idosos e a promover atividades de educação, esporte, cultura, lazer e outras atividades que visem à melhoria da qualidade de vida dessa população.

Os artigos 93 ao 108 do Estatuto da Pessoa Idosa definem as penalidades aplicáveis aos agressores que cometem crimes contra os idosos. As punições incluem aumento da pena para diversos tipos de agressão, tais como discriminação, humilhação, omissão de assistência, lesão corporal, abandono, ações que possam colocar em risco a integridade física ou psicológica do idoso, negação de emprego por razões relacionadas à idade, apropriação indevida de bens e rendimentos e depreciação da imagem dessa população.

Além disso, o artigo 98 estabelece que a família que abandona um idoso em hospitais ou casas de saúde pode ser condenada a uma pena de seis meses a três anos de prisão.

3.3.1 Parâmetros jurídico-normativos para elaboração de políticas públicas voltadas a empregabilidade de idosos

O direito ao trabalho é fundamental para todas as pessoas, independentemente da idade, gênero ou raça. No entanto, a pessoa idosa muitas vezes é vítima de preconceito e discriminação no mercado de trabalho. De modo a conferir garantia jurídica ao direito ao trabalho pelo idoso, o Estatuto da Pessoa Idosa estabelece parâmetros jurídicos que devem nortear a elaboração de políticas públicas de empregabilidade deste grupo social.

O primeiro parâmetro encontra previsão no artigo 26 do Estatuto da Pessoa Idosa. O referido dispositivo legal traz uma limitação, orientando que a elaboração de uma política pública observe e respeite as condições físicas, intelectuais e psíquicas

deste segmento social. Significa dizer que a pessoa idosa deve ser respeitada em suas limitações, tendo acesso a ambiente profissional que considere suas condições físicas, intelectuais e psíquicas, garantindo assim um trabalho saudável, seguro e digno.

Não é desejável, tampouco legalmente permitido, por exemplo, ainda que sob a justificativa de fomento e desenvolvimento de determinado setor produtivo, a elaboração de política pública que incentive a contratação de idosos para trabalhos exaustivos ou penosos, incompatíveis com o natural desgaste físico decorrente da idade; em ambientes perigosos ou insalubres que coloquem em risco sua integridade física e psíquica; ou que exijam especial qualificação que, por suas naturais características e em condições normais, não são comumente aferidas na sociedade em geral, especialmente entre idosos.

Ainda que a justificativa apresentada no exemplo acima (fomento e desenvolvimento de setor produtivo) encontre amparo no artigo 174 da Constituição Federal de 1988 (incentivo e planejamento de atividades econômicas, em caráter indicativo ao setor privado), na prática segrega e discrimina a pessoa idosa, afastando-a do ambiente laborativo.

O segundo parâmetro, destacado no artigo 27 do Estatuto da Pessoa Idosa, ainda no campo da limitação, veda o uso da idade como fator de descrímen ou limitador do direito de trabalhar pela pessoa idosa, seja como empregado ou como autônomo.

Uma política pública de emprego para idosos, em regra, não pode ser restritiva ou específica, voltada apenas a um segmento etário de idosos (ex: pessoas entre 60 e 63 anos), sob pena de constituir discriminação injustificada. A ideia da máxima efetividade de direitos fundamentais é absolutamente incompatível com restrição injustificada a exercício de direitos.

Noutra ótica, o artigo 28 do Estatuto da Pessoa Idosa institui prestações positivas que, em si mesmas, são políticas públicas e, em última análise, instrumentalizarão outras políticas públicas dedicadas ao pleno emprego da pessoa idosa.

Em seu inciso I, traz o artigo 28 do Estatuto da Pessoa Idosa o direito à formação profissional e técnica pela pessoa idosa, através de programas de profissionalização especializada a serem criados ou estimulados sob a responsabilidade do Estado. Significa dizer que uma política pública de pleno emprego de idosos deve considerar, dentre outras coisas, a necessidade de criação e/ou

estímulo pelo Estado de profissionalização especializada, que em si mesma já é uma política pública de duplo caráter, educacional e profissionalizante.

Já em seu inciso III, o artigo 28 do Estatuto da Pessoa Idosa exige que o Estado estimula a iniciativa privada à contratação de idosos. Significa dizer que medidas de estímulo a contratação de idosos pela iniciativa privada não podem ser um fim em si mesmo. É necessário que eventuais medidas de estímulo tenham o real potencial de fomentar a contratação de idosos, reduzindo os índices de desemprego.

Não basta, portanto, instrumentalizar como medida de estímulo um sistema de cotas genérico e abstrato, tendo em contrapartida isenções fiscais para a iniciativa privada, sem observar se, efetivamente, todos os setores profissionais terão potencial de absorção de mão de obra idosa.

Os parâmetros jurídicos estabelecidos pelo Estatuto da Pessoa Idosa visam garantir a inclusão social e a dignidade da pessoa idosa no mercado de trabalho. É importante ressaltar que o direito ao trabalho é essencial para a realização de uma vida digna e para a manutenção da autonomia e independência da pessoa idosa.

O direito ao trabalho da pessoa idosa é um tema bastante discutido no âmbito jurídico e social. Muitas vezes, a discriminação e o preconceito contra os idosos dificultam a sua inserção no mercado de trabalho, o que pode prejudicar sua qualidade de vida e sua realização pessoal. Nesse sentido, é fundamental que os parâmetros jurídicos estabelecidos pelo Estatuto da Pessoa Idosa sejam respeitados, para que a pessoa idosa possa ter acesso às mesmas oportunidades que os demais trabalhadores.

Além disso, é importante destacar que o direito ao trabalho da pessoa idosa também está relacionado à proteção social. A pessoa idosa que trabalha contribui para a economia do país e para a sua própria sustentabilidade financeira, reduzindo a sua dependência de benefícios previdenciários e assistenciais. Por isso, é fundamental que o Estado e a sociedade em geral promovam a inclusão da pessoa idosa no mercado de trabalho, respeitando suas limitações e garantindo um ambiente de trabalho saudável e seguro.

Em síntese, os parâmetros jurídicos estabelecidos pelo Estatuto da Pessoa Idosa para o direito ao trabalho da pessoa idosa são fundamentais para garantir a inclusão social e a dignidade dessa parcela da população. É necessário que o Estado e a sociedade em geral promovam políticas públicas e ações afirmativas que garantam o acesso da pessoa idosa ao mercado de trabalho, respeitando suas

limitações e valorizando sua experiência e conhecimento acumulado ao longo dos anos. Somente dessa forma será possível construir uma sociedade mais justa e inclusiva para todas as pessoas.

3.3.2 A densidade normativa e a reserva do financeiramente possível

Com efeito, é correto afirmar que o direito ao trabalho assegurado pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988 carece de maior determinação normativa. Não é possível, a partir da leitura do citado diploma constitucional, aferir quem é titular do direito, como o direito será exercido e a quem incumbe eventual dever de prestação do direito.

Não se pode olvidar que a realização dos direitos sociais é um processo intrinsecamente ligado às decisões políticas e econômicas adotadas em cada período histórico. Nesse sentido, é imprescindível a existência de um ambiente normativo que possibilite a sua efetivação, especialmente por meio da implementação de políticas públicas. O referido ambiente deve ser delineado pelo legislador eleito por meio de processos democráticos, que detém a responsabilidade de selecionar as políticas e os programas que estimulem a realização dos direitos sociais.

No entanto, em relação ao direito ao trabalho pela pessoa idosa, entendemos que o problema da densidade normativa reside apenas no plano teórico, na medida em que o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 foi devidamente integrado pelo Estatuto da Pessoa Idosa, dentre outras coisas, no que pertine ao direito ao trabalho por esta parcela da sociedade.

Não restam dúvidas que as escolhas do legislador democraticamente eleito a respeito do direito ao trabalho pela pessoa idosa já se realizaram através dos artigos 26, 27 e 28 do Estatuto da Pessoa Idosa, que trazem claramente em seu os parâmetros jurídico-normativos para a elaboração de políticas públicas nesse sentido, ora estabelecendo impedimento à ação estatal, ora determinando uma prestação positiva.

É preciso dizer: falta apenas que tais escolhas sejam concretizadas através de políticas públicas. E, para tanto, não basta analisar a densidade normativa da norma infraconstitucional mediante aplicação do tradicional esquema de subsunção de normas jurídicas. No campo das políticas públicas, a aferição de densidade normativa exige uma observação prática, concreta, que considere as peculiaridades de cada

situação em particular, exigindo que o intérprete abandone ideias preconcebidas e, de forma objetiva, crítica e isenta, mergulhe na realidade.

Não pode o intérprete, por exemplo, ter como pressuposto um suposto desinteresse da iniciativa privada em contratar idosos para, a partir de então, sustentar que o artigo 28, inciso III, do Estatuto da Pessoa Idosa é vago e impreciso, impossibilitando a elaboração de uma política pública. É necessário que vá à campo para, de um lado, observar e compreender o mercado de trabalho em suas características e condicionantes; e, de outro, conhecer o estoque de mão-de-obra disponível, avaliando as condições físicas, psíquicas e profissionalizantes. Também deve analisar em que medida atuará o Estado na referida política pública, a fim de mensurar a estrutura administrativa necessária e, consequentemente, financiamento público.

A partir de então será possível, mediante análise e ponderação de todos os interesses e variáveis envolvidos (DWORKIN, 2002, p. 35 e ss.), verificar o grau de exigibilidade e exequibilidade do direito fundamental (ALEXY, 2014, p. 494), na hipótese o direito ao trabalho pela pessoa idosa.

Abandona-se, assim, a tradicional, insuficiente e ideologizada técnica de subsunção de normas jurídicas, que considera a interpretação de direitos fundamentais como uma questão de tudo ou nada, ou seja, que uma norma é ou não é aplicável; para prestigiar uma interpretação em uma perspectiva gradativa e complexa que considera as peculiaridades envolvidas (DWORKIN, 2002, p. 35 e ss.). A análise concreta do orçamento público também retira o caráter utópico comumente atribuído aos direitos fundamentais, especialmente os sociais, e inviabiliza a utilização do princípio da reserva do possível como obstáculo a efetivação do direito fundamental ao trabalho pela pessoa idosa.

É essencial que os gestores públicos tenham um conhecimento aprofundado das finanças do Estado para garantir que as políticas desenvolvidas sejam viáveis e possam ser implementadas com sucesso.

Em primeiro lugar, é fundamental realizar uma análise detalhada das despesas do orçamento, identificando quais são as áreas que demandam maiores investimentos. Essa análise deve levar em consideração os gastos históricos e as projeções futuras, a fim de identificar tendências e possíveis desequilíbrios orçamentários. Além disso, é importante avaliar a efetividade dos gastos realizados anteriormente e identificar possíveis fontes de economia para realocação de recursos

em áreas prioritárias.

Em segundo lugar, é preciso considerar as receitas disponíveis para investimento, identificando quais são as fontes de recursos mais viáveis e confiáveis. Nesse sentido, a avaliação das fontes de financiamento externo e interno é fundamental para garantir a sustentabilidade financeira das políticas públicas a serem implementadas. É importante também considerar a capacidade do Estado em captar e gerenciar recursos externos, bem como avaliar o impacto das variações cambiais sobre a receita e o custo dos investimentos.

Por fim, é essencial que as análises realizadas levem em consideração a realidade social e econômica do país e das regiões afetadas pelas políticas públicas. Essa análise deve considerar aspectos como a desigualdade social, a pobreza, o desemprego e as carências nas áreas de saúde, educação e segurança pública. A partir dessas informações, é possível definir as prioridades de investimento e desenvolver políticas públicas mais eficazes e voltadas para as necessidades da população.

Desta forma, a questão orçamentária deixará de ser tratada e versada no plano teórico para adquirir concretude. Indicadores objetivos e calcados na realidade possibilitarão a análise de disponibilidade orçamentária, permitindo o planejamento para elaboração e execução da política pública.

Não se falará mais, de forma genérica e desprovida de comprovação contábil, em crise fiscal do Estado ou falta de recursos. O que será discutido é quando e como será elaborada a política pública, planejando-se o investimento estatal a partir de dados orçamentários concretos.

É necessário despolitizar o debate em torno da elaboração de políticas públicas para a empregabilidade de idosos, sempre levado ao campo da inexigibilidade e inexecutabilidade. Urge discutir técnica e objetivamente, a partir dos parâmetros jurídico-normativos anteriormente apontados, políticas públicas que garantam o pleno emprego de idosos.

4 PROGRAMA ATIVA IDADE: UMA PROPOSTA PARA ENFRENTAR O DESAFIO DA INCLUSÃO DE IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO?

4.1 A razão da escolha do Programa Ativa Idade

As pesquisas acerca dos ciclos de políticas públicas enfatizam a importância de John Wells Kingdon, Roger Cobb e Charles Elder como principais fontes a respeito da elaboração da agenda das políticas públicas, seus diferentes tipos e os fatores que interferem na sua construção (VIANA, 1996; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; e SECCHI, 2014).

A construção da agenda é considerada como “[...] o primeiro, e talvez o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública, se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103).

A questão central é: “[...] por que alguns problemas aparecem na agenda governamental como objetos de ação, e outros não?” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103). A construção da agenda é influenciada por diversos fatores estruturais e conjunturais, e a inclusão de temas ou problemas na agenda resulta de uma série de interações entre os diversos atores e instituições envolvidos. Portanto, a agenda pode ser conceituada como:

[...] a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades. [...] Dentro dos possíveis temas e problemas aos quais os governantes poderiam dedicar atenção, eles se concentram em alguns e não em outros (KINGDON, 2006a, p. 222).

Secchi (2014, p. 46) menciona diversas formas de categorizar a agenda, destacando a agenda política, que é definida como “o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”, e a agenda formal, que “elencas os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar”.

Diversos fatores podem afetar a inclusão, exclusão e manutenção de determinados assuntos na agenda, como transformações sociais, recursos

financeiros, recursos humanos, vontade política e pressão dos meios de comunicação e dos setores interessados (SUBIRATS, 2006).

O envelhecimento populacional é uma questão de grande importância e preocupação na atualidade, e tem sido cada vez mais discutido no âmbito dos fenômenos sociais. Sob a perspectiva do direito ao trabalho, um importante marco histórico é a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968¹⁹, que prescreve a proibição de qualquer forma de discriminação em matéria de emprego ou profissão, incluindo a discriminação com base na idade.

Isso significa que os trabalhadores idosos têm o direito de serem tratados de forma justa e igualitária no ambiente de trabalho, sem que sejam alvo de preconceito ou de qualquer forma de exclusão.

A ratificação dessa Convenção pelo Brasil representou um avanço importante na luta contra a discriminação e na promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para todas as pessoas, independentemente de sua idade. Vale registrar que este posicionamento restou consagrado no ordenamento jurídico brasileiro através do artigo 7º, inciso XXX, da Constituição Federal de 1988, que proíbe discriminação salarial, funcional e admissional por motivo de idade, dentre outras; e o artigo 27 do Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), que também veda a discriminação por idade em processos admissionais.

A temática do envelhecimento populacional ganhou outro destaque a partir do momento em que passou a ser incluída na agenda das políticas públicas internacionais, sobretudo após a realização pela ONU da I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento de 1982, em Viena.

A I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento de 1982 representou um importante marco histórico na discussão sobre o envelhecimento populacional e seus impactos na sociedade. Esse evento foi o primeiro fórum de âmbito mundial intergovernamental que teve como foco a questão do envelhecimento, culminando na aprovação de um plano global de ação.

Esse resultado foi considerado um grande avanço, já que, até então, o tema do envelhecimento não havia sido contemplado nas assembleias gerais ou em agências

¹⁹ Foi revogado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificadas pelo Brasil.

especializadas das Nações Unidas. Um dos principais resultados da I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento de 1982 foi o reconhecimento da pessoa idosa como um novo ator social, com necessidades e especificidades próprias que deveriam ser contempladas nas políticas públicas.

A partir desse reconhecimento, surgiram diversas iniciativas em nível global voltadas para a promoção dos direitos e da qualidade de vida dos idosos, impulsionando a implementação de políticas públicas específicas para essa parcela da população. No entanto, ainda há muito a ser feito em relação à garantia dos direitos e da proteção social dos idosos, o que requer um esforço conjunto de governos, organizações da sociedade civil e da população em geral.

Além do reconhecimento da pessoa idosa como um novo ator social, a I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento de 1982 também propôs recomendações específicas para promover a independência e fortalecer as condições de saúde física, cognitiva, mental e financeira das pessoas idosas, visando garantir sua autonomia.

Nesse sentido, o documento aprovado na Assembleia apresentava um forte viés de estruturação baseado em políticas ligadas ao mundo do trabalho. Isso se justifica pelo fato de que o aumento da expectativa de vida da população idosa tem implicações significativas no mercado de trabalho, exigindo a adoção de medidas que favoreçam a inserção e a permanência do idoso no mercado de trabalho, bem como a garantia de condições dignas de trabalho e renda para essa parcela da população. Portanto, o plano de ação aprovado na I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento de 1982 buscou contemplar a questão do envelhecimento de forma ampla, incluindo aspectos relacionados à saúde, autonomia e trabalho das pessoas idosas. Essas recomendações foram fundamentais para a implementação de políticas públicas específicas para a população idosa em diversos países ao redor do mundo, com o objetivo de garantir seus direitos e uma vida digna na terceira idade:

A visão do idoso descrita no plano era a de indivíduos independentes financeiramente, e, portanto, com poder de compra. Suas necessidades deveriam ser atendidas, pois agregavam valor à economia e permitiam o desenvolvimento de um novo nicho de mercado. Outra diretriz apontava para a necessidade da conscientização dos países para que eles incorporassem nos seus planos propostas de ações que garantissem um envelhecimento saudável. Ou seja, a sociedade deveria adotar um conceito positivo e ativo de envelhecimento, orientado ao desenvolvimento econômico e social, o que significa uma mudança de visão do papel do idoso na sociedade. (CAMARANO, 2016, p. 18)

A partir desse momento, discussões referentes às políticas públicas voltadas para a população idosa foram inseridas nas pautas de debates em âmbito global, devido ao rápido aumento do envelhecimento populacional e seus consequentes desafios. Tais desafios não se limitam apenas ao pagamento de aposentadorias para uma crescente parcela de idosos, mas também englobam questões relacionadas à saúde e mercado de trabalho, principalmente para o Estado.

Com o aumento da expectativa de vida da população brasileira, as discussões sobre os seus efeitos na sociedade e, especialmente, o trabalho na velhice tornaram-se cada vez mais relevantes. Nesse contexto, é fundamental que as políticas públicas priorizem a pauta do envelhecimento, garantindo intervenções concretas e aplicáveis que possam contribuir para o debate e para a solução dos problemas enfrentados pelos idosos no Brasil.

É necessário garantir políticas públicas que promovam a qualidade de vida dos idosos. É comum que essa população enfrente uma série de desafios relacionados à saúde, à mobilidade, ao lazer, à educação e ao trabalho, o que pode comprometer significativamente sua qualidade de vida. Nesse sentido, é fundamental que as políticas públicas estejam voltadas para a promoção do envelhecimento saudável e ativo.

Um dos principais desafios relacionados ao envelhecimento populacional está no mercado de trabalho. A população idosa possui uma série de habilidades e competências que podem contribuir significativamente para a economia do país, no entanto, é comum que esses indivíduos enfrentem discriminação e dificuldades para se inserir no mercado de trabalho. Dessa forma, é fundamental que as políticas públicas estejam atentas às demandas desse segmento da população, promovendo ações que garantam o acesso ao mercado de trabalho e a valorização das competências dos idosos.

Durante o desenvolvimento da presente pesquisa, foram realizadas consultas por amostragem sobre políticas públicas de inclusão do idoso no mercado de trabalho, no âmbito federal, estadual e municipal. No último caso, com foco no eixo sudeste-sul, que concentra a maior população de idosos no país²⁰ e, consequentemente, tem

²⁰ A Projeção de População realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta que os estados localizados nas regiões sudeste e sul do Brasil apresentam as maiores proporções de indivíduos com idade superior a 60 anos em relação ao restante do país. Conforme dados apresentados, estima-se que 63% de toda a população idosa brasileira resida no eixo sudeste-sul, com maior concentração no estado do Rio Grande do Sul, onde 18,77% da população pertence a essa faixa

significativa demanda por políticas públicas a esse respeito.

Os resultados então encontrados revelaram a existência de iniciativas legislativas visando a implementação de políticas públicas para inclusão do idoso no mescao de trabalho. Contudo, as referidas iniciativas legislativas tramitam com excessiva morosidade, sem conclusão dos trabalhos legislativos. Os projetos não são votados meritoriamente. Não há definição sobre seu acatamento ou rejeição pelo Poder Legislativo, situação que inviabiliza as políticas públicas.

No Senado Federal, por exemplo, a amostragem identificou os Projetos de Lei nº 154, de 2017, de autoria do Senador Pedro Chaves (PSC/MS); nº 410, de 2018, de autoria do Senador Eduardo Lopes (REPUBLICANOS/RJ), e 4.890, de 2019, de autoria do Senador Chico Rodrigues (DEM/RR). Os dois primeiros projetos sequer chegaram a ser apreciados, pois, foram arquivados em virtude do encerramento da legislatura, nos termos do artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal. Já o terceiro, permanece em tramitação há quase 4 anos, aguardando a designação de relator.

Na Câmara dos Deputados, a amostragem revelou a existência de 95 projetos de lei, que se encontram apensados e divididos em dois blocos temáticos. Nesse sentido, o despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 29/03/2022:

[...] Mesa Diretora (MESA)

Deferido o Requerimento n. 187/2022, conforme despacho do seguinte teor: Defiro o Requerimento n. 187/2022. Em consequência, determino o desfazimento do bloco encabeçado pelo Projeto de Lei n. 6.930/2006 e a formação de dois novos blocos: (I) o primeiro, encabeçado pelo Projeto de Lei n. 5.496/2013, contendo apensados a este os Projetos de Lei n. 5.228/2019, 1.842/2003, 6.192/2016, 6.157/2019, 3.581/2004, 6.294/2005, 435/2019, 2.117/2007, 7.556/2010, 2.094/2015, 1.665/2011, 6.230/2009, 6.941/2010, 7.952/2010, 7.802/2014, 170/2011, 318/2019, 7.666/2014, 3.334/2015, 5.117/2016, 1.867/2021, 5.509/2016, 1.049/2015, 5.841/2016, 3.413/2012 e 5.814/2016; (II) o segundo, encabeçado pelo Projeto de Lei n. 6.930/2006, contendo apensados a este os Projetos de Lei n. 4.909/2005, 1.034/2019, 2.326/2019, 5.406/2005, 6.022/2005, 6.173/2005, 1.747/2007, 492/2007, 626/2007, 5.916/2016, 7.344/2006, 2.712/2011, 4.749/2019, 688/1999, 725/1999, 913/1999, 2.694/2000, 3.968/2000, 4.892/2001, 5.993/2001, 6.424/2002, 843/2003, 6.443/2002, 1.127/2003, 1.495/2011, 2.931/2019, 4.498/2019, 4.871/2019, 4.924/2019, 6.804/2002, 1.001/2018, 7.108/2002, 838/2003, 3.040/2011, 3.239/2012, 956/2003, 1.147/2003, 2.635/2003, 3.172/2004, 3.345/2004, 3.389/2004, 5.977/2009, 6.100/2009, 11.167/2018, 1.031/2019, 1.178/2019, 525/2011, 1.251/2011, 4.806/2016, 1.252/2011, 687/2015, 5.253/2016, 7.346/2017, 176/2019, 6.383/2016, 4.055/2019, 8.146/2017, 8.947/2017, 10.709/2018, 1.353/2019, 2.542/2019, 3.342/2019, 5.818/2019, 4.599/2020, 3.658/2021, 3.681/2021, 765/2003, 193/2007, 7.115/2010, 5.707/2013, 5.070/2020 e 179/2011.

Assim, submetam-se os Projetos de Lei n. 5.496/2013 e 6.930/2006 e seus respectivos apensados à apreciação do Plenário, ao regime prioritário e ao exame das Comissões de Seguridade Social e Família, de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

Publique-se.

[ATUALIZAÇÃO DO DESPACHO DO PL N. 5.496/2013: CSSF, CTASP, CFT (mérito e art. 54 do RICD) e CCJC (art. 54 do RICD). Proposição sujeita à apreciação do Plenário. Regime de tramitação: prioridade.]

[ATUALIZAÇÃO DO DESPACHO DO PL N. 6.930/2006: CSSF, CTASP, CFT (mérito e art. 54 do RICD) e CCJC (art. 54 do RICD). Proposição sujeita à apreciação do Plenário. Regime de tramitação: prioridade.] (BRASIL, 2013)

Diante do exposto, conclui-se que, apesar de existirem projetos de lei que visam à inclusão do idoso no mercado de trabalho, essas iniciativas têm encontrado muita resistência, o que é confirmado pela extensa demora na tramitação. Isso ocorre, em parte, devido a uma ideologia excludente e preconceituosa que ainda permeia a sociedade em relação aos idosos. Muitas vezes, há uma visão negativa em relação à capacidade produtiva dos idosos, o que dificulta a aprovação de projetos de lei que visam à sua inclusão no mercado de trabalho.

Além disso, a exclusão dos idosos do mercado de trabalho pode trazer consequências negativas para a economia do país. A população idosa pode contribuir de diversas formas para a economia, seja por meio do consumo, seja por meio da geração de empregos e do aumento da produtividade. Ao excluir os idosos do mercado de trabalho, perde-se uma oportunidade importante de desenvolvimento econômico e social.

Portanto, é fundamental que a sociedade e os legisladores estejam atentos à necessidade de inclusão dos idosos no mercado de trabalho. É preciso combater o preconceito e a discriminação que ainda existem em relação a essa faixa etária e garantir que as políticas públicas sejam voltadas para a promoção da inclusão e da dignidade dos idosos no mercado de trabalho. A aprovação de projetos de lei que visam à inclusão dos idosos é um passo importante nesse sentido, mas é preciso que essas iniciativas sejam implementadas de forma efetiva para que sejam realmente eficazes.

Na contramão dessa tendência, as pesquisas realizadas evidenciaram o Programa Ativa Idade, no Município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul. Em que pese a sua recente formulação, o referido programa fornece elementos importantes para a reflexão, elaboração e aprimoramento de políticas públicas de inclusão do idoso no mercado de trabalho.

4.2 Do Projeto de Lei nº 525 de 2021 à Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022

Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 123), “[...] a formulação da política pública refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público”. Para Secchi (2014, p. 48), a formulação de políticas, também conhecida como formulação de alternativas, “[...] é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos”.

Nesta fase complexa de seleção de uma alternativa entre múltiplas opções para solucionar um problema público, é crucial compreender o processo decisório, os atores e instituições envolvidos e os limites da racionalidade na tomada de decisão política.

Sob uma perspectiva unidirecional, a tomada de decisão ocorre logo após a formulação de alternativas para solucionar um problema público previamente identificado na agenda. Sob uma abordagem racional da política pública, o processo de tomada de decisão pode ser compreendido como uma escolha realizada entre várias alternativas, com base em critérios específicos, visando solucionar um problema determinado.

No entanto, é necessário considerar que, em certos casos, as soluções surgem antes dos problemas. Muitos gestores concebem inovações e criam ações específicas, para posteriormente identificar os problemas que podem ser solucionados por meio dessas iniciativas. Por vezes, políticas são formuladas sem que temáticas específicas estejam previamente agendadas.

Embora modelos racionais possam ser úteis do ponto de vista didático, eles nem sempre refletem a complexidade da realidade:

[...] Nem sempre o problema é claro, nem sempre os objetivos são claros ou coerentes com o problema, nem sempre existem soluções, nem sempre (ou quase nunca) é possível fazer uma comparação imparcial sobre alternativas de solução, nem sempre há tempo ou recursos para tomadas de decisão estruturadas. E o mais frustrante dessa história toda: frequentemente, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública (SECCHI, 2014, p. 53).

Durante a fase de formulação de políticas públicas, é possível identificar dois grupos de atores: atores formais, como os Poderes Legislativo e Executivo, e atores informais, como movimentos sociais e organizações não governamentais (DIAS; MATOS, 2012). Segundo Kingdon (2006b, p. 231), existem participantes visíveis e invisíveis tanto na fase da agenda quanto na fase de elaboração de alternativas, que faz parte da fase de formulação. Nessa etapa, os participantes invisíveis, entre eles “[...] acadêmicos, pesquisadores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse”, desempenham um papel importante na elaboração de alternativas, propostas e soluções.

Contudo, é importante destacar que essa configuração não é uma regra absoluta. A participação de diversos atores no processo decisório é condicionada por diversas variáveis, como já mencionado. A tomada de decisão política “[...] participatória é desejável, não somente porque é mais democrática, mas também porque se alega que ela redundará em políticas melhores e em uma implementação mais eficaz [...]” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 33).

No contexto da efetivação de direitos fundamentais dos idosos, mais especificamente o direito ao trabalho, é desejável que a formulação de políticas públicas, além de contar com a participação dos Poderes Legislativo e Executivo, agregue pesquisadores, especialistas, movimentos sociais, organizações não governamentais vinculadas aos idosos e a iniciativa privada, pois, podem influenciar positivamente na construção de soluções que atendam melhor a demanda pela empregabilidade de idosos.

É necessário destacar que o Programa Ativa Idade, no município de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul se insere no contexto de políticas públicas para inserção da pessoa idosa no mercado de trabalho. A concepção desse Programa ocorreu em um contexto de transição demográfica, tanto no cenário mundial quanto no brasileiro, que se caracteriza pelo aumento da população idosa, com implicações para a economia. Por um lado, verifica-se uma maior participação dos idosos na população economicamente ativa. Entretanto, por outro lado, nota-se uma baixa participação dos idosos no mercado de trabalho, com um expressivo aumento nos índices de desemprego.

Em vista desse quadro, o Programa Ativa Idade foi concebido como uma alternativa para enfrentar tais desafios, por meio da implementação de medidas que

facilitem e incentivem a participação da população idosa no mercado de trabalho, a fim de reduzir a discriminação, a vulnerabilidade e a exclusão social desse segmento.

O Projeto de Lei nº 525, de 2021, foi apresentado em novembro do referido ano pela Vereadora Mônica Leal (PP), visando adequar e organizar o retorno e a permanência da pessoa idosa no mercado de trabalho no Município de Porto Alegre.

Na exposição de motivos, expressou a parlamentar sua preocupação com dois fenômenos presentes na sociedade brasileira contemporânea: o envelhecimento populacional e o aumento dos índices de desemprego de idosos:

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Ao longo dos últimos anos, a participação de pessoas com idade superior a 60 anos vem aumentando na força de trabalho do País. Além do envelhecimento da população, os idosos estão adiando a saída do mercado. Medidas que garantam o acesso ao trabalho e à renda são importantes dentro desse cenário.

Apesar de os idosos serem, por tradição, o grupo com menor participação no mercado de trabalho, esse percentual vem aumentando, passando de 5,9% em 2012 para 7,2% em levantamento de 2018.

Dificuldades financeiras das famílias são um dos motivos para os idosos continuarem no mercado de trabalho, ou retornarem a este, na necessidade de manter ou aumentar a renda familiar.

De acordo com o IBGE, os idosos devem representar 25,5% da população até 2060.

Assim, a participação dos idosos no mercado de trabalho, por necessidade, avança, enquanto cai a da população mais jovem, numa matemática que mostra a diminuição da população jovem e em idade ativa e o aumento de idosos vivendo por mais tempo.

Isso vai ter um impacto na redução das receitas e no aumento dos gastos previdenciários, nos gastos com a saúde e outros, impacto diretamente ligado à diminuição da força de trabalho.

Frente a isso, é preciso garantir a empregabilidade desse trabalhador mais velho, com oferecimento de capacitação e profissionalização, com atenção às condições de saúde, à mobilidade urbana e, inclusive, à redução do preconceito. (PORTO ALEGRE, 2021)

Além disso, pontuou a responsabilidade do Estado em preparar os trabalhadores para a fase da aposentadoria, bem como desenvolver, incentivar e monitorar políticas públicas destinadas à admissão de idosos no mercado de trabalho, mediante reserva percentual de vagas pela iniciativa privada para este grupo social, a fim de ampliar a sua participação no mercado de trabalho, caso optem por continuar em atividade, assegurando condições de trabalho adequadas para esses profissionais.

Nessa perspectiva, apresentou dois instrumentos de fomento à contratação de idosos pela iniciativa privada: (i) a implantação de um banco de oportunidades para idosos, que funcionaria como base única de dados da municipalidade para cadastro

de interessados (trabalhadores e empresas) e intermediação entre vagas de trabalho disponíveis e trabalhadores idosos cadastrados; e (ii) incentivos fiscais sobre Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) para as empresas que aderissem ao Programa e contassem com, pelo menos, 25% de seus empregados com idade igual ou superior a 60 anos:

PROJETO DE LEI Nº 525, de 2021

Cria o Programa Ativa Idade no Município de Porto Alegre.

[...]

Art. 4º Fica definida a implantação do Banco de Oportunidades para Idosos, cujo objetivo é servir como base de dados única da Prefeitura de Porto Alegre, ligado diretamente ao órgão responsável pela assistência social e pelos direitos humanos, com as seguintes finalidades específicas:

I – cadastrar empresas e órgãos, públicos e privados, bem como organizações do terceiro setor que desejem participar do Programa Ativa Idade;

II – divulgar, nas unidades administrativas da Prefeitura de Porto Alegre e em plataforma digital, em formato simples e acessível, um banco de vagas de atividades remuneradas e não remuneradas, disponíveis no mercado de trabalho para pessoas idosas;

III – receber, da iniciativa privada e do próprio Poder Público, as vagas que estiverem disponíveis para idosos, inclusive com a descrição das especificações, tais como requisitos, ocupação, remuneração, tempo e período de trabalho;

IV – cadastrar pessoas idosas, ativas ou inativas, interessadas em se recolocar no mercado de trabalho, em conjunto com o órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos;

V – promover a intermediação entre vagas disponíveis e idosos cadastrados; VI – divulgar os cursos de formação, capacitação ou aperfeiçoamento profissional oferecidos no âmbito do Programa Ativa Idade;

e
VII – disponibilizar plataforma para inscrição nos cursos de formação, capacitação ou reciclagem profissional disponíveis no âmbito do Programa Ativa Idade.

§ 1º O Banco de Oportunidades para Idosos deverá funcionar de forma integrada com o Sistema Nacional de Emprego (Sine).

§ 2º As vagas não remuneradas cadastradas no Banco de Oportunidades para Idosos deverão ser previamente avaliadas pelo órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos, de acordo com critérios estabelecidos pelo próprio órgão, antes de serem disponibilizadas ao público.

§ 3º Todas as oportunidades de trabalho cadastradas no Banco de Oportunidades para Idosos, remuneradas ou não, deverão levar em consideração as condições físicas, intelectuais e psíquicas do idoso, respeitando sua condição de idade.

[...]

Art. 6º As pessoas jurídicas domiciliadas no Município de Porto Alegre que, na qualidade de empregadores, aderirem ao Programa Ativa Idade e possuírem pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) de seus empregados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, poderão receber incentivos fiscais relacionados ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS). (PORTO ALEGRE, 2021)

Durante a fase de discussão, o Projeto de Lei nº 525, de 2021, foi submetido à análise da Comissão de Constituição e Justiça, para manifestação sobre aspecto

constitucional, legal e regimental do projeto; da Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL, na medida em que o projeto tratava de matéria financeira e de atividades econômicas a serem desenvolvidas no Município de Porto Alegre; da Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude, pois, o projeto versava sobre programas voltados ao idoso; e da Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana, pois, também tratava do bem-estar da população, trabalho, assistência social e a proteção e promoção dos direitos dos idosos. Em parecer conjunto, as referidas Comissões entenderam inexistirem obstáculos para a tramitação do projeto, manifestando-se favorável à sua aprovação.

Entretanto, durante o processo legislativo do Projeto de Lei nº 525 de 2021, não foi realizada audiência pública que pudesse propiciar a participação efetiva de diversos atores relevantes para a elaboração, implementação e fiscalização da política pública voltada para o estímulo à contratação de idosos por parte de empresas privadas. Nesse sentido, pesquisadores, especialistas, organizações da sociedade civil e movimentos sociais vinculados à defesa dos direitos dos idosos, bem como o setor privado, não tiveram a oportunidade de apresentar suas perspectivas e contribuições para o aprimoramento do projeto de lei em questão.

A audiência pública é uma ferramenta de participação popular no processo legislativo, baseada no exercício direto do poder pelo povo, conforme estabelece o artigo 1º, § único, da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um importante instrumento democrático que busca proporcionar a aproximação entre a sociedade e as instituições públicas, permitindo que os cidadãos tenham voz e possam interferir nas decisões políticas e sociais, além de exercer um maior controle sobre a administração pública.

A audiência pública tem como finalidade ampliar o debate e aprofundar as reflexões acerca de determinado tema, possibilitando a participação de diferentes atores sociais, tais como especialistas, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entre outros. Por meio desse mecanismo, os cidadãos podem expor suas opiniões, sugestões e críticas a respeito de políticas públicas, projetos de lei ou outras questões de interesse público, fortalecendo a democracia e aprimorando a gestão pública em prol do bem comum.

Por um lado, a audiência pública proporciona ao povo um espaço propício para manifestação, compartilhamento de informações e experiências acerca de determinado tema, ampliando as possibilidades de intervenção nas decisões públicas.

Nesse sentido, a audiência pública não se opõe ao exercício representativo de poder político, mas, ao contrário, o complementa e o aprimora.

Por outro lado, a audiência pública confere ao Poder Público tanto a oportunidade quanto a obrigação de avaliar a pertinência das ações propostas em consonância com as opiniões expressas pela sociedade. Desse modo, o Poder Público tem o dever de considerar e levar em conta as manifestações populares apresentadas nas audiências públicas, como parte do processo de construção de políticas públicas mais efetivas e inclusivas, que atendam aos anseios e necessidades da população.

Embora não seja obrigatória, a realização de audiência pública exerce uma função primordial na medida em que permite a manifestação direta da comunidade em relação às decisões políticas, fornecendo ao processo legislativo um conjunto mais amplo de informações e possibilidades de intervenção, bem como favorecendo o controle da ação dos governantes e legitimando o processo decisório.

Dessa forma, a audiência pública desempenha um papel fundamental no fortalecimento da democracia participativa, na medida em que permite a participação direta do povo na elaboração e implementação de políticas públicas, e no aprimoramento da gestão pública, ao possibilitar o acesso à informações e aprimorar a transparência e a accountability dos atos do poder público.

É importante lembrar que a Constituição Federal de 1988 reconheceu e consagrou a participação social como um elemento central na organização das políticas públicas em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, previdência e trabalho. Essa decisão constitucional dialoga com os princípios da democracia representativa e participativa, que visam assegurar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões.

Nesse contexto, a participação social representa um importante instrumento para aprimorar a gestão pública e garantir a efetividade das políticas públicas, na medida em que possibilita o acesso das comunidades aos processos de decisão, contribuindo para a construção de políticas mais inclusivas e responsáveis, permitindo um maior controle social sobre as políticas públicas implementadas (DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

A participação na esfera pública ocorre em um contexto de relações entre sociedade, Estado e mercado, buscando a construção de políticas públicas por meio de uma concertação democrática dessas relações. Diante disso, é importante

destacar que o Projeto de Lei nº 525, de 2021, que tinha como objetivo a formulação de uma política pública de fomento à contratação de idosos pela iniciativa privada, deveria ter sido debatido em uma audiência pública com a participação de diversos atores da sociedade.

Nesse sentido, a audiência pública deveria contar com a participação de pesquisadores, especialistas, movimentos sociais, organizações não governamentais vinculadas aos idosos, além dos Poderes Constituídos e das entidades representativas da iniciativa privada, como as associações do comércio e da indústria local. A realização dessa audiência pública teria permitido uma discussão mais ampla e pluralista sobre a proposta de política pública, garantindo a participação direta dos diversos atores envolvidos no processo decisório, bem como possibilitando um maior controle social sobre as decisões políticas tomadas.

No contexto específico do Projeto de Lei nº 525 de 2021, a ausência de audiência pública pode ter limitado a qualidade do debate e a efetividade da participação social no processo legislativo, podendo comprometer a adequação da política pública proposta às necessidades e demandas reais dos idosos e das empresas privadas. Portanto, é fundamental que sejam assegurados espaços de participação e diálogo entre os diversos atores envolvidos na construção de políticas públicas, visando ao fortalecimento da democracia e à garantia dos direitos fundamentais da população.

Ainda na fase de discussão, o Projeto de Lei nº 525, de 2021, recebeu duas emendas que, ao alterarem a redação inicialmente proposta, substituiu os incentivos fiscais sobre ISSQN originalmente estabelecidos por uma certificação de reconhecimento público e valorização das empresa privadas que aderissem aos objetivos do Programa Ativa Idade, denominada Selo Amigo Ativa Idade, proporcional ao número de idosos admitidos formalmente, delegando, ainda, ao Poder Executivo municipal a regulamentação da lei em até trinta dias a contar de sua publicação:

EMENDA

Emenda nº 01, de Relator, ao Proc. nº 1195-21 - PLL 525/21

I – Inclui o presente artigo, onde couber:

Art. (...) O Poder executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 30 dias.

(PORTO ALEGRE, 2022b)

EMENDA

Emenda nº 02 ao Proc nº 1195-21 – PLL 525/21

Altera o caput do artigo 6º e retira os parágrafos conforme abaixo:

Art. 6º As pessoas jurídicas domiciliadas no Município de Porto Alegre que na qualidade de empregadores aderirem ao Programa Ativa Idade receberão o selo Amigo Ativa Idade.

I – Possuírem 5% (cinco por cento) de seus empregados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, selo Bronze.

II – Possuírem 10% (dez por cento) de seus empregados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, selo Prata.

III – Possuírem 20% (vinte por cento) de seus empregados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, selo Ouro.

IV – Possuírem 25% (vinte por cento) de seus empregados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, selo Diamante. como instrumento de fomento para a contratação de idosos. (PORTO ALEGRE, 2022c)

Segundo justificativa apresentada, as alterações propostas visavam adequar o projeto ao parecer da Procuradoria Jurídica para sanar as irregularidades apontadas e dinamizar a administração do Programa Ativa Idade pelo Poder Executivo, adequando-o ao seu escopo de funcionar como ferramenta social de estímulo e incentivo à contratação de idosos no mercado de trabalho. Além disso, buscava destacar e premiar a empresa privada que, através da adesão ao Programa, fizesse a diferença perante a sociedade porto alegreense.

O Projeto de Lei nº 525, de 2021, foi aprovado em 24 de agosto de 2022 pela Câmara Municipal de Porto Alegre. O Prefeito Sebastião Melo (MDB) sancionou o projeto de lei em outubro de 2022, convertendo-o na Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022. Em ato solene, institui-se o Programa Ativa Idade, política pública destinada a inserção da pessoa idosa no mercado de trabalho do município de Porto Alegre.

4.3 A conformação jurídica do Programa Ativa Idade

Em que pese a aparente singeleza na tramitação do Projeto de Lei nº 525, de 2021, observa-se que o Projeto de Lei nº 525, de 2021, sofreu significativas mudanças durante a tramitação legislativa. Assim, a redação final da Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, poderá comprometer a efetividade do Programa Ativa Idade e, conseqüentemente, a adequação da política pública proposta às necessidades e demandas reais dos idosos.

O Programa Ativa Idade, instituído pela Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, constitui em um conjunto de políticas públicas voltado à reinserção e/ou manutenção da pessoa idosa no mercado de trabalho, através da (i)

intermediação entre idosos cadastrados no Programa, empresas, organizações do terceiro setor interessados e o Poder Público, (ii) divulgação de postos de trabalho disponíveis no mercado para a pessoa idosa; (iii) capacitação, reciclagem e requalificação profissional de idosos; e (iv) desenvolvimento de alternativas que permitam ao idoso continuar sendo parte da estrutura social e participando efetivamente dela (artigo 2º).

Objetiva-se, em síntese, com o Programa Ativa Idade (i) ampliar a taxa de participação dos idosos no mercado de trabalho, com foco na reinserção em vagas de trabalho disponibilizadas na rede de organizações sem fins lucrativos conveniadas a algum órgão municipal; (ii) reduzir o impacto econômico do envelhecimento populacional, as taxas de dependência econômica e os desequilíbrios orçamentários decorrentes do envelhecimento populacional; (iii) promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida dos idosos por meio do trabalho, remunerado ou não remunerado; (iv) promover redes de contatos para as pessoas idosas, com o propósito de minimizar eventual isolamento social; e (v) reduzir o preconceito de idade tanto no ambiente de trabalho quanto no ato de contratação do trabalhador (artigo 3º).

E, para o alcance dos objetivos legalmente delineados, encontram-se estabelecidos três instrumentos de fomento à contratação de idosos pela iniciativa privada: (i) a implantação de um banco de oportunidades para idosos (artigo 4º); (ii) a formação, a capacitação e o aperfeiçoamento profissional de idosos através de convênios, acordos de cooperação e protocolos de intenções com organizações da sociedade civil, instituições de ensino nacionais e internacionais, públicas ou privadas, empresas e entidades do serviço social autônomo (artigo 5º); e (iii) a certificação de reconhecimento público e valorização das empresa privadas que aderissem aos objetivos do Programa Ativa Idade, denominada Selo Amigo Ativa Idade, proporcional ao número de idosos admitidos formalmente (artigo 6º).

Além disso, foi estabelecido que o Poder Executivo Municipal deveria regulamentar a Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, em até trinta dias a partir da data de sua publicação na imprensa oficial (artigo 7º), ocorrida em 24 de outubro de 2022. Assim, as normas, procedimentos e orientações específicas para a implementação do Programa Ativa Idade, que detalham a aplicação da lei e as obrigações das partes envolvidas, deveriam ser estabelecidas por meio de decretos, portarias ou instruções normativas até o dia 23 de novembro de 2022.

Contudo, até a finalização desta dissertação, não foi constatada a publicação

de regulamentação legal pelo Município de Porto Alegre.

O processo de implementação de uma política pública é a etapa em que a política é colocada em prática, ou seja, as ações previstas na política são executadas:

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ações compreendem o estágio de implementação do ciclo político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Essa etapa envolve uma série de atividades, como a alocação de recursos financeiros e humanos, a elaboração de planos e cronogramas, a seleção e formação de profissionais envolvidos na implementação, a criação de estratégias de comunicação e mobilização social, entre outras.

Contudo, é imperativo transcender a concepção de que a etapa de implementação representa meramente a execução do que foi deliberado na fase de formulação da política pública. Tal entendimento se justifica pelo fato de que a implementação não se limita apenas à execução, mas sim implica em novas tomadas de decisão. Nesse sentido, as decisões tomadas na fase de formulação da política pública não se encerram nessa etapa, estendendo-se ao longo de todo o período de vigência da política pública em questão (RUA; ROMANINI, 2013, p. 91).

Na medida em que a implementação pode ser afetada por diversos fatores, como a disponibilidade de recursos, a capacidade de gestão dos envolvidos, as condições socioeconômicas e culturais da população atendida, entre outros, é fundamental seja monitorada e avaliada de forma contínua, de modo a identificar eventuais problemas e ajustar as ações quando necessário.

Considerando que a implementação do Programa Ativa Idade dependia exclusivamente da atuação do Chefe do Poder Executivo do Município de Porto Alegre, mediante a regulamentação da Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, que não ocorreu, ficou inviabilizada a implantação do banco de oportunidades para idosos, assim como a formação, capacitação e aperfeiçoamento profissional de idosos por meio de convênios, acordos de cooperação e protocolos de intenções com organizações da sociedade civil, instituições de ensino nacionais e internacionais, públicas ou privadas, empresas e entidades do serviço social autônomo.

Além disso, a certificação de reconhecimento público e valorização das

empresas privadas que aderissem ao Programa Ativa Idade (Selo Amigo Ativa Idade) também ficou prejudicada em razão da falta de regulamentação.

Neste contexto, é possível observar que a Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, até o momento, apenas enviou uma mensagem simbólica a respeito da implementação de política pública de fomento à contratação de idosos pela iniciativa privada, visto que sua aplicação depende exclusivamente da regulamentação pelo Poder Executivo Municipal. Neste sentido, a lei em questão pode ser considerada simbólica, conforme a definição de Neves (1994), na medida em que seu impacto está diretamente ligado ao cumprimento de uma obrigação futura por parte do Poder Executivo Municipal.

Na prática, as ações para implementação do Programa Ativa Idade foram adiadas por tempo indeterminado. Isso pode comprometer a efetividade do programa em promover o envelhecimento saudável e ativo da população idosa, com redução de índices de desemprego nesse segmento social, que é seu principal objetivo.

Ainda que possa chamar a atenção da sociedade e dos atores envolvidos na formulação de políticas públicas, a legislação simbólica tende a mascarar a realidade ao não vir acompanhada de ações concretas e medidas efetivas. Desse modo, a atenção e os recursos que poderiam ser destinados à solução de problemas reais acabam sendo desperdiçados ou mal utilizados, postergando a adoção de medidas eficazes para tratar de políticas públicas que são essenciais à população.

Merece ser observado que a omissão em regulamentar a lei é inconstitucional, na medida em que a inércia inviabiliza a aplicação da lei, constituindo usurpação de competência legislativa pelo Poder Executivo e violação ao princípio da separação de poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal de 1988.

Nessa perspectiva, compete ao Poder Legislativo pressionar o Poder Executivo do Município de Porto Alegre para regulamentar a Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, e permitir a implementação do Programa Ativa Idade. Além de solicitação formal, requerimentos ou moções, o Poder Legislativo pode realizar audiências públicas para, na perspectiva de avaliação e controle, discutir a implementação da política pública com membros da sociedade civil organizada e representantes do Poder Executivo, pressionando os últimos a finalmente atuarem conforme determinação legal, assim como manobrar a pauta de votação de projetos de leis importantes para o Poder Executivo, inviabilizando a deliberação sobre os mesmos.

Por outro lado, a sociedade civil organizada também pode pressionar o Poder Executivo através de manifestações políticas públicas, chamando a atenção de toda a sociedade para a importância da regulamentação da lei, bem como propositura de ações judiciais individuais e/ou coletivas, como, por exemplo, mandado de injunção, visando sanar a omissão em regulamentar a lei.

O Ministério Público, como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, pode constranger o Poder Executivo a regulamentar a Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, através de recomendações/solicitações extrajudiciais, instauração de inquérito civil para apurar responsabilidades, representações perante Corte de Contas e propositura de ação civil pública ante a omissão inconstitucional.

Em resumo, apesar dos esforços até então empreendidos, especialmente pelo Poder Legislativo do Município de Porto Alegre na formulação de políticas públicas para estimular a contratação de idosos pela iniciativa privada, a situação permanece inalterada em virtude da inércia do Chefe do Poder Executivo em regulamentar a Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, e possibilitar a implementação efetiva do Programa Ativa Idade.

Como resultado, a população idosa ainda enfrenta obstáculos significativos na busca por emprego e oportunidades de desenvolvimento profissional, o que ressalta a importância da adoção de medidas eficazes para enfrentar esse desafio.

4.4 Ensinaamentos obtidos a partir da análise do Programa Ativa Idade

Não se pode ignorar a iniciativa do Poder Legislativo do Município de Porto Alegre. É louvável a pessoa idosa fazer parte da agenda política municipal, com a materialização de arcabouço legal para implementação de política pública. Entretanto, uma análise crítica do Programa Ativa Idade nos leva a concluir que a timidez das medidas legalmente adotadas pode prejudicar a efetividade da política pública.

4.4.1 A generalidade e insuficiência das medidas voltadas à profissionalização especializada de idosos

Em que pese se objetivar a formação, capacitação e aperfeiçoamento profissional de idosos (artigo 3º, inciso IX), deve ser observado que não consta da

legislação qualquer indicativo de providências a esse respeito, mas, tão somente uma autorização genérica ao Poder Executivo para articulações junto a organizações da sociedade civil, instituições de ensino nacionais e internacionais, públicas ou privadas, empresas e entidades do serviço social autônomo por meio de convênios, acordos de cooperação e protocolos de intenções (artigo 5º).

A Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022 se limitou a reproduzir, com outras palavras, a mesma previsão genérica e abstrata constante do artigo 28, inciso I, do Estatuto da Pessoa Idosa, constituindo-se em mais uma norma ineficaz para a profissionalização especializada de idosos.

Outro fator que conspira contra a efetividade da profissionalização especializada de idosos reside no deslocamento do tratamento prático do assunto para o campo das decisões políticas do Poder Executivo, especialmente em relação ao financiamento. A falta de investimentos por parte do poder público na criação de programas de capacitação e formação de profissionais especializados em atender às necessidades dos idosos é latente em todo território nacional. Isso se reflete na ausência de políticas públicas específicas que possam prestar atendimento de qualidade e com respeito às peculiaridades da idade avançada.

Não se pode olvidar que a falta de qualificação profissional pode ser um fator limitante para a empregabilidade de idosos. Muitos desses profissionais não tiveram acesso a uma formação adequada ao longo da vida, o que os coloca em desvantagem em relação a outros trabalhadores mais jovens e capacitados.

A ausência de efetividade à previsão legal genérica de profissionalização especializada de idosos pode ter graves consequências para esse grupo, como o aumento da vulnerabilidade, o risco de maus-tratos e a exclusão social.

Os agentes envolvidos no processo de elaboração de políticas públicas, notadamente os Poderes Legislativo e Executivo, na qualidade de representantes dos interesses da população, devem tratar das questões pertinentes com compromisso adequado e com foco no impacto concreto das leis e efetivação das políticas públicas. Entretanto, a produção de legislação com base em premissas presumidas de proteção da dignidade de uma fração excluída da sociedade, pode simplesmente protelar questões sociais relevantes.

4.4.2 O banco único de oportunidades e a ausência de medidas de combate ao ageísmo

Na mesma trilha segue a implantação de um banco de oportunidades para idosos (artigo 4º). Ainda que no plano teórico seja louvável a construção de um banco de dados único que interligue trabalhadores idosos e empresas privadas, na prática a medida não se revela, por si, eficiente para maximizar a contratação de idosos pela iniciativa privada, especialmente se considerarmos o preconceito enraizado em nossa sociedade.

O banco de oportunidades é uma iniciativa importante para fomentar a empregabilidade de idosos, no entanto, é insuficiente para aumentar significativamente os índices de emprego desse grupo.

O preconceito na contratação de idosos com base em sua idade e condições físicas é um problema sério que afeta muitos trabalhadores. Infelizmente, muitos empregadores ainda acreditam que pessoas mais velhas são menos capazes de desempenhar bem suas funções e que terão mais dificuldades em se adaptar a novas tecnologias e práticas de trabalho. Esse tipo de preconceito é injusto e prejudica não apenas os idosos, mas também as empresas que perdem a oportunidade de aproveitar a vasta experiência e habilidades desses trabalhadores.

A singela existência do banco único de dados não é suficiente para romper com a quadra preconceituosa existente em face do trabalhador idoso. É preciso investir em ferramentas educacionais que busquem influenciar a compreensão de toda a sociedade em relação ao trabalhador idoso. Infelizmente, o Programa Ativa Idade não traz em seu bojo a previsão de medidas educativas para combater o ageísmo.

A educação contra o ageísmo é fundamental para garantir que os jovens cresçam com uma mentalidade mais inclusiva e respeitosa em relação às pessoas mais velhas. O ageísmo é um preconceito que se baseia em estereótipos e discriminação contra pessoas idosas, e muitas vezes é perpetuado por ideias negativas e desinformação sobre o envelhecimento.

Para educar os jovens contra o ageísmo, é necessário que as escolas e outras instituições educacionais ensinem sobre o envelhecimento de uma maneira mais positiva e realista. Os jovens precisam entender que o envelhecimento é uma parte natural da vida, e que todas as pessoas, independentemente da idade, merecem respeito e dignidade.

Além disso, é importante que os jovens tenham contato com pessoas mais velhas e possam aprender com suas experiências. Isso pode ser feito através de programas que incentivem a interação entre gerações, como atividades de voluntariado em lares de idosos ou aulas de música e arte que incluam pessoas idosas.

Também é fundamental que os jovens tenham acesso a informações precisas sobre o envelhecimento e as mudanças físicas e mentais que ocorrem ao longo da vida. Compreender que as pessoas mais velhas têm diferentes habilidades, interesses e necessidades é importante para evitar a generalização e os estereótipos negativos que podem levar ao ageísmo.

Finalmente, é preciso que os jovens sejam incentivados a desenvolver uma consciência crítica sobre as mensagens ageístas que recebem da mídia e da cultura popular. Analisar e questionar as mensagens negativas sobre o envelhecimento pode ajudar a combater o ageísmo em nossa sociedade.

4.4.3 A falta de instrumentos para a formação de uma nova consciência pela iniciativa privada

Também é relevante educar o segmento empresarial contra o ageísmo, visando a construção de um novo pensamento a respeito do trabalhador idoso e a sua utilidade junto ao ambiente profissional, independente de idade e condição física.

No âmbito empresarial, apesar da idade ser um tópico frequentemente negligenciado, ela é um fator significativo a ser considerado, pois está relacionada às expectativas profissionais dos colaboradores. Ademais, a idade pode estar correlacionada a circunstâncias nas quais os indivíduos são excluídos do ambiente laboral por não estarem em consonância com as normas organizacionais.

A avaliação e a comparação das idades dos empregados é uma prática amplamente utilizada nas organizações. É comum que sejam realizadas avaliações dos indivíduos ocupando determinada posição ou profissão com base em sua idade, e que tais avaliações sejam compartilhadas entre os membros da equipe, o que pode levar à adoção de comportamentos discriminatórios. Diariamente, diversas situações evidenciam manifestações de ageismo, que variam desde a consideração do idoso como "desnecessário" ou "improdutivo" até os tratamentos que os infantilizam.

Algumas percepções estereotipadas e atitudes negativas associadas aos

indivíduos desse grupo social os caracterizam como inflexíveis, solitários, religiosos, improdutivos, doentes, depressivos, senis, frágeis e sem energia. A própria aposentadoria reforça tal estereótipo, já que acarreta a ideia de incapacidade e associa a pessoa à inatividade, identificando-a como inválida (CARVALHO, 2009).

Esses estereótipos têm impacto sobre o clima organizacional e podem afetar a saúde ocupacional dos trabalhadores, conforme argumentado por Loth e Silveira (2014). No entanto, infelizmente, a discriminação experimentada por essa parcela da população é frequentemente negada, o que dificulta a transição de carreira de indivíduos na maturidade. A incorporação de estereótipos negativos em relação a trabalhadores mais velhos tem levado, em muitos casos, a comportamentos discriminatórios por parte dos gestores no ambiente de trabalho, incluindo a exclusão desses trabalhadores dos processos de seleção, por exemplo.

O ageísmo surge como um elemento presente em uma ampla gama de questões de emprego, incluindo decisões de contratação, oportunidades de promoção e avaliação do desempenho dos funcionários, conforme apontado por Barros e Muniz (2014). O aumento dessas práticas nas organizações tem levado os pesquisadores a considerar a necessidade de mudanças na gestão estratégica de Recursos Humanos e a propor uma nova abordagem baseada em práticas de gestão da idade no local de trabalho (CARVALHO, 2009).

É importante ressaltar que há uma série de atributos positivos associados aos idosos, tais como maior confiabilidade, produtividade, criatividade e menor propensão a sofrerem acidentes. Além disso, há atitudes valorativas em relação a esses profissionais, cujas experiências, conhecimentos e hábitos de trabalho - caracterizados por menores índices de turnover voluntário e absenteísmo - estão associados ao maior compromisso com a qualidade, pontualidade, lealdade, respeito pela autoridade e capacidade de manter a calma em momentos conturbados.

Os trabalhadores mais velhos são avaliados positivamente em relação ao seu desempenho sólido, competências básicas e habilidade em conviver bem com colegas de trabalho. Além disso, o trabalho para os idosos pode proporcionar satisfação pessoal e a continuidade de relações e vínculos sociais, além de contribuir para a prevenção de doenças e promoção da saúde, o que pode prolongar o tempo e a qualidade de vida desses indivíduos.

Considerando essas características, as políticas públicas voltadas à promoção da contratação de pessoas idosas devem buscar fortalecer a capacidade desses

indivíduos no mercado de trabalho, ampliando as suas oportunidades de contribuir para a sociedade. É importante que o envelhecimento populacional seja compreendido como um resultado do processo de desenvolvimento e transformação das sociedades.

Além disso, é importante que as organizações adotem políticas de inclusão para os trabalhadores mais velhos, criando oportunidades de emprego e carreira, com salários e benefícios competitivos, e reconhecimento pelo trabalho realizado. Também é importante promover um ambiente de trabalho respeitoso e inclusivo, no qual os trabalhadores mais velhos sejam valorizados pela sua experiência e conhecimento, e que os estereótipos e preconceitos sejam combatidos. Em resumo, as organizações precisam compreender que a inclusão dos trabalhadores mais velhos é uma questão de justiça social, e que eles são uma fonte valiosa de contribuição para o sucesso e crescimento das empresas.

O Programa Ativa Idade poderia e deveria avançar nesse sentido, por exemplo, com a previsão de políticas que, na prática, incentivem a contratação de pessoas mais velhas, bem como garantissem um ambiente de trabalho inclusivo e acolhedor para os idosos. Essas políticas poderiam incluir medidas como treinamento para gestores sobre como a administração de equipe multigeracional, programas de estágio para pessoas mais velhas e práticas de recrutamento que não discriminem candidatos por idade.

Além disso, poderia ter constituído de forma objetiva programas de capacitação e treinamento para empresas privadas para atualização de habilidades e fomento ao emprego de tecnologias para os trabalhadores mais velhos, de forma a aumentar a sua empregabilidade.

4.4.4 A inutilidade e/ou prejudicialidade da concessão do Selo Amigo Ativa Idade

A concessão do Selo Amigo Ativa Idade como instrumento de distinção de empresas no mercado pode parecer uma boa ideia à primeira vista, mas na prática, esse tipo de medida pode ser inútil e até mesmo prejudicial.

Os selos de certificação de empresas são distintivos concedidos que atestam a qualidade de um produto, serviço ou processo de uma empresa. Esses selos são usados para transmitir a credibilidade da empresa, destacar seus pontos fortes e melhorar a percepção do público sobre a marca.

Os selos de certificação podem ser concedidos por organizações governamentais ou privadas e são obtidos através de auditorias e avaliações rigorosas. Eles são usados em uma ampla variedade de setores, como alimentos, cosméticos, energia, tecnologia, saúde e meio ambiente, entre outros.

Os selos de certificação de empresas surgiram no início do século XX, com o objetivo de garantir a qualidade e a segurança dos produtos para os consumidores. O primeiro selo de certificação conhecido foi o Good Housekeeping Seal, lançado em 1909 pela revista Good Housekeeping, voltada para homens e mulheres interessados em administração doméstica. A revista Good Housekeeping, dentre outras coisas, endossa ou fornece seu selo de aprovação a determinados produtos que atendem aos seus critérios.

Desde então, o uso de selos de certificação se expandiu para outros setores e países, como forma de garantir que as empresas cumpram normas e regulamentos de qualidade e segurança. Atualmente, existem diversas organizações e entidades que concedem selos de certificação, com diferentes critérios e finalidades.

Alguns exemplos de selos de certificação incluem o "ISO 9001", que atesta a qualidade dos processos de uma empresa; o "Selo Verde", que indica que um produto é ecologicamente correto; e a "Data Privacy Brasil", que atesta a privacidade e proteção de dados.

Entretanto, é importante ressaltar que a concessão de selos de certificação muitas vezes é subjetiva e arbitrária, baseada em critérios que podem variar de acordo com a instituição ou empresa que concede o selo.

Apesar de, aparentemente, a Lei nº 13.282, de 20 de outubro de 2022 estabelecer um critério objetivo para a concessão do Selo Amigo Ativa Idade, é de se observar que, ainda no plano objetivo, não trata as empresas de modo distinto, conforme suas peculiaridades e, especialmente, potencial econômico.

A título exemplificativo, tomemos a Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000 (Lei da aprendizagem), criada para estimular a contratação de jovens aprendizes, garantindo a eles a oportunidade de se inserir no mercado de trabalho e adquirir experiência profissional.

A lei em questão estabelece que empresas de médio e grande porte devem contratar um número mínimo de aprendizes, que varia de acordo com o seu tamanho. Para empresas de médio porte, a lei exige que o percentual de aprendizes contratados seja entre 5% e 15% do total de funcionários que exerçam funções que demandem

formação profissional. Determina, ainda, que as empresas que não cumprirem a cota de aprendizagem estabelecida estarão sujeitas a multas e outras penalidades, como a suspensão de contratos com o poder público.

Já para microempresas, empresas de pequeno porte e entidades sem fins lucrativos que tenha por objetivo a educação profissional, não existe tal obrigatoriedade, sendo facultativa a contratação de aprendizes.

A diferenciação que a lei de cotas de aprendiz faz para contratação conforme o porte da empresa é justa e coerente, uma vez que leva em consideração a capacidade financeira e estrutural de cada empresa para investir na formação de jovens aprendizes. Empresas de médio e grande porte têm maior capacidade de absorver os custos relacionados à formação profissional, enquanto as pequenas empresas muitas vezes enfrentam maiores dificuldades financeiras e estruturais para cumprir a cota.

O mesmo raciocínio deveria ter sido empregado ao Programa Ativa Idade. Primeiramente, a concessão da distinção deveria ser modulada conforme o porte da empresa, na medida em que o tamanho influencia diretamente no potencial efetivo de contratação. E, tão importante quanto, a não concessão jamais poderia implicar lesão a honra objetiva da empresa, a sua posição perante clientes e fornecedores.

Outro problema é que a concessão de selos pode levar a uma complacência por parte das empresas que os recebem, desincentivando-as a manter as contratações de idosos. Uma vez que elas tenham conquistado um selo, muitas vezes não há incentivo para melhorar ou manter seus padrões de qualidade, já que elas sentem que já alcançaram a excelência.

Além disso, muitos consumidores são céticos em relação aos selos, nem sequer sabem o que eles significam. Sem dúvidas, a concessão de selos pode não ter o impacto desejado na reputação da empresa ou na confiança dos consumidores. Em resumo, embora a concessão de selos possa parecer uma forma útil de distinguir empresas no mercado, na prática, ela pode ser inútil e até mesmo prejudicial. O Programa Ativa Idade não deveria utilizar a concessão de selos como medida de distinção empresarial para fomentar a contratação de idosos.

4.4.5 A isenção fiscal como instrumento de fomento

A isenção de tributos é um instrumento de fomento comumente utilizado pelo

Estado para incentivar diversas posturas pelos particulares. Existem diversos exemplos de leis que concederam isenções fiscais para incentivar posturas da iniciativa privada:

- Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei de Incentivo à Cultura) - Como o próprio nome indica, é uma lei que concede incentivos fiscais para empresas que patrocinam projetos culturais. As empresas podem abater do Imposto de Renda até 4% do valor devido ao patrocinar projetos culturais aprovados pelo Ministério da Cultura.
- Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006 (Lei de Incentivo ao Esporte) - Assim como a Lei de incentivo à Cultura, permite que empresas abatam do Imposto de Renda parte do valor investido em projetos esportivos aprovados pelo Ministério do Esporte.
- Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991 (Lei de Informática) - A Lei de Informática concede incentivos fiscais para empresas que desenvolvem tecnologia no país. As empresas podem obter redução de até 80% no Imposto de Renda e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) ao investir em pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos tecnológicos.
- Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980 (Lei de Zoneamento Industrial) - Algumas cidades e estados brasileiros possuem leis de zoneamento industrial que concedem incentivos fiscais para empresas que se instalam em determinadas áreas. Esses incentivos podem incluir isenção de impostos municipais, redução do Imposto de Renda e da CSLL, entre outros.
- Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (Lei de Incentivo à Inovação) - A Lei de Incentivo à Inovação concede incentivos fiscais para empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos. As empresas podem obter redução de até 34% no Imposto de Renda e na CSLL ao investir em inovação.

A isenção fiscal do ISSQN, então prevista inicialmente no Projeto de Lei nº 525, de 2021, sem dúvida constituía o mais poderoso e efetivo instrumento de fomento à contratação de idosos pela iniciativa privada. Através dessa medida, as empresas que contratassem trabalhadores com idade superior a 60 anos seriam beneficiadas

economicamente com a isenção fiscal, reduzindo seus custos internos.

Além do benefício econômico, a contratação de trabalhadores idosos poderia trazer benefícios como a experiência e a maturidade desses profissionais, que podem contribuir para o desenvolvimento de uma cultura organizacional mais sólida e responsável, situação que na prática também pode render vantagens econômicas diretas para a empresa.

Por outro lado, a isenção de tributos para a contratação de idosos não traria prejuízo econômico-financeiro para o Estado. Isso ocorre porque a isenção só seria concedida se a Fazenda Pública atingisse um determinado patamar arrecadatório, ou seja, a empresa precisa gerar receita suficiente para se beneficiar da isenção. Além disso, mesmo quando a isenção fosse aplicada, a alíquota a ser paga é potencialmente pequena, variando geralmente entre 2% e 5%.

A utilização de incentivos fiscais à iniciativa privada para fomentar a contratação de idosos não é novidade em propostas legislativas. O Projeto de Lei nº 4.890, de 2019, de autoria do Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), ainda em trâmite perante o Senado Federal, prevê a dedução do valor de um salário mínimo para cada semestre de contrato de trabalho vigente de empregado contratado com idade igual ou superior a sessenta anos de idade junto a contribuição social fixada no inciso I do artigo 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, bem como a dedução do total da remuneração paga ao empregado com idade igual ou superior a sessenta anos junto a base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido a que se refere a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, tudo pelo período de cinco anos.

A medida busca, sem dúvida alguma, dar maior efetividade ao disposto no artigo 28 do Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), que incumbe ao Estado o dever de promover ações de estímulo à contratação e permanência do idoso no mercado de trabalho.

Nessa trilha, a isenção de tributos para a contratação de idosos então prevista na redação originária do Projeto de Lei nº 525, de 2021, era uma medida importante para incentivar a inclusão desses profissionais no mercado de trabalho e estimular o desenvolvimento econômico do país. Além disso, a medida trazia vantagens para as empresas que contratam idosos, uma vez que elas podem reduzir seus custos com impostos e encargos trabalhistas, além de contar com profissionais experientes e comprometidos.

Ainda assim, sob o ponto de vista prático, não bastaria a mera previsão da

renúncia fiscal, sendo, pois, necessária a observância de alguns parâmetros: (i) cota de contratação de idosos como exigência legal para que as empresas contratem um determinado número de pessoas com mais de 60 anos, fixada de modo objetivo e em conformidade com a capacidade econômica da empresa; (ii) renúncia fiscal condicionada a um patamar mínimo arrecadatário do Estado, a fim de evitar desequilíbrio orçamentário; e (iii) fixação de alíquota em lei em patamares mínimo e máximo, variável conforme a arrecadação do Estado, também em conformidade com a capacidade econômica da empresa.

A isenção fiscal do ISSQN poderia ser uma medida importante para incentivar a contratação de idosos pelas empresas e contribuir para a promoção da inclusão e da diversidade no mercado de trabalho, desde que a implementação da medida fosse acompanhada de uma fiscalização efetiva para garantir o cumprimento das cotas de contratação de idosos pelas empresas.

Contudo, a Lei nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, não contemplou o mecanismo da isenção fiscal como instrumento de fomento à contratação de idosos pela iniciativa privada.

Nesse contexto, a falta de incentivos fiscais específicos para empresas que contratam idosos é um fator que desestimula a contratação dessa faixa etária. As empresas têm diversos custos envolvidos na contratação de um novo funcionário, como salário, benefícios e impostos. Sem incentivos fiscais, os empresários não veem vantagem em contratar idosos, já que não há benefícios financeiros envolvidos.

Além disso, a ausência de incentivos fiscais também prejudica a capacitação e treinamento dos idosos para atuarem em áreas mais especializadas. Muitos idosos precisam de capacitação profissional e atualização tecnológica para se manterem ativos no mercado de trabalho. Sem incentivos fiscais, as empresas não veem motivos para investir em programas de capacitação e treinamento para essa faixa etária, o que torna ainda mais difícil a contratação de idosos.

Muitos idosos, apesar de terem grande experiência profissional, precisam de atualização tecnológica e capacitação para acompanhar as mudanças constantes do mercado de trabalho. No entanto, sem incentivos fiscais, as empresas não veem vantagens financeiras em investir, optando por mão de obra jovem.

Com a rápida evolução da tecnologia, os jovens acabam tendo mais facilidade para lidar com os avanços tecnológicos do que os idosos. Isso faz com que muitos empresários prefiram contratar jovens, em detrimento dos profissionais mais

experientes. Além disso, muitos empresários acreditam que os jovens são mais produtivos e inovadores, o que pode ser um fator que influencia na escolha da mão de obra.

Outro fator que prejudica a contratação de idosos é o baixo salário praticado pelo mercado. Como muitos idosos estão se inserindo no mercado de trabalho, sujeitam-se muitas vezes a receber salários menores do que profissionais mais velhos e experientes.

Nesse aspecto, o Programa Ativa Idade reclama correção de rumos. Faz-se necessária a criação de incentivos para que o empregador possa contratar, de maneira diferenciada, pessoas idosas que ainda estão aptas para continuar no mercado de trabalho e prontas a oferecer sua contribuição na produção de bens e serviços para o crescimento do país.

A retomada do incentivo fiscal previsto na redação originária do Projeto de Lei nº 525, de 2021, é um farol que não deve ser ignorado. Entretanto, é importante que antes de implementar qualquer política de renúncia fiscal, sejam realizados estudos técnicos que avaliem o impacto no orçamento do município de Porto Alegre. É necessário verificar se a medida é financeiramente viável e se há recursos disponíveis para suportar os custos da renúncia fiscal.

Além disso, é importante a realização de audiências públicas para debater o tema, especialmente com o segmento empresarial. É fundamental que as empresas compreendam a importância da inclusão de idosos no mercado de trabalho e que a experiência e a vivência desses profissionais podem trazer benefícios para as organizações.

A renúncia fiscal pode ser um importante instrumento para a inclusão de idosos no mercado de trabalho, desde que seja bem planejada e implementada. A realização de estudos técnicos e de audiências públicas são fundamentais para garantir que a medida seja efetiva e viável do ponto de vista financeiro. É importante que sejam criados incentivos fiscais para as empresas que contratarem idosos, promovendo a inclusão desses profissionais no mercado de trabalho e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social da região.

CONCLUSÃO

Envelhecer é um processo natural do ser humano, que implica alterações físicas, sociais, políticas e econômicas, acontecendo de forma particular para cada indivíduo. Atualmente, devido o avanço tecnológico no campo da saúde e o aumento da expectativa de vida, acompanhada da diminuição da taxa de fecundidade, vem aumentando em diferentes sociedades o número de idosos. As estatísticas apontam que, até 2050, um quinto da população mundial será de idosos.

O fenômeno do envelhecimento não é mais uma preocupação única dos países desenvolvidos, onde foi inicialmente identificado. Países em desenvolvimento como o Brasil verificam índices de mudanças em seu perfil demográfico.

O Brasil tem registrado um aumento significativo de pessoas com mais de 60 anos. Para uma população total de 208 milhões de habitantes, os idosos ultrapassam os 15 milhões de brasileiros, revelam os dados oficiais. Ter a possibilidade de viver muito representa uma das conquistas da humanidade. Mas, quais são as causas do aumento das pessoas idosas na sociedade brasileira?

Em países como o Brasil, o aumento de pessoas idosas está relacionado com o avanço tecnológico na área da saúde, como vacina, antibióticos e tratamentos realizados que tem por consequência a cura do indivíduo. Juntamente com este avanço, a queda da fecundidade iniciada na década de 1960, vem possibilitando esta explosão no país de pessoas com mais de sessenta anos de idade. Esta população vem crescendo mais rapidamente do que a de crianças.

O Brasil está envelhecendo muito rápido e institui o seguinte desafio: como garantir direitos para toda a população que envelhece de forma digna e satisfatória em um contexto de desigualdades e de violações de sua população?

O problema não está no envelhecer, pois isto é fato notório na vida nos seres humanos, mas como indivíduos de diferentes classes sociais podem envelhecer usufruindo uma vida com qualidade.

Cada vez mais, uma parcela de pessoas vem alcançando a velhice. Alguns chegam a esta fase da vida com maior autonomia, porém outros a vivenciam de forma dependente e, em alguns momentos a experimentam sem fazer uso dos seus direitos reconhecidos nas legislações que amparam a pessoa idosa, em especial a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Pessoa Idosa.

A partir de 1988, os idosos passaram a ser tratados de uma forma especial pela

Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que inovou ao trazer em seu texto, direitos e garantias fundamentais, para uma proteção até então esquecida. A CF/1988 atentou-se aos direitos sociais, culturais, previdenciários e familiares a partir do paradigma da dignidade da pessoa humana, incumbindo à família, à sociedade e ao Estado, a proteção e observância dos direitos concernentes aos idosos.

Observando-se o direito a uma vida digna como um dos fundamentos da nossa República, decorre a necessidade de garantir uma proteção específica ao idoso, visto a sua necessidade de um amparo especial.

No âmbito dos direitos sociais, em especial, o idoso foi igualado a todos, e sua idade avançada não será motivo de desigualdades, como mostra o inciso XXX do artigo 7º da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Em correspondência, o idoso não será alvo de discriminação perante empregadores e Estado. Além de tutelar sobre o direito do idoso ao trabalho sob o enfoque do princípio da não discriminação, vários dispositivos mencionam a velhice como objeto de direitos específicos, como o do direito previdenciário, do direito assistencial, compreendidos no título VIII da CF/1988, que trata da Ordem Social.

A Constituição Federal de 1988 tratou também da responsabilidade recíproca entre pais e filhos, trazendo o dever da família, da sociedade e do Estado acerca da proteção ao idoso (artigo 230).

Apesar de a Constituição Federal de 1988 trazer inovações aos direitos dos idosos, com um tratamento especial, a legislação brasileira não ficou restrita a apenas uma norma quando se trata de garantir o amparo aos mais velhos.

O Estatuto da Pessoa Idosa consagrou que o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social. Trata-se de um valor supremo que orienta, informa e dá sentido último aos direitos fundamentais. Mais do que a garantia e proteção ao envelhecimento, o Estatuto da Pessoa Idosa tratou como obrigação do Estado a proteção à vida da pessoa idosa em sentido amplo.

Quanto ao direito à profissionalização e ao trabalho, tratados no Capítulo VI do Estatuto da Pessoa Idosa, ocorreu uma reafirmação de direitos já consagrados no artigo 7º da Constituição Federal de 1988. Os artigos 26 a 28 do Estatuto da Pessoa Idosa, em síntese, garantiram ao idoso o exercício de atividade profissional, respeitadas suas condições físicas, intelectuais e psíquicas; o direito a qualificação

profissional e ao pleno emprego, vedado o tratamento discriminatório em virtude da idade.

Oportuno recordar que o o trabalho pode ser considerado um dos meios concretizadores da dignidade da pessoa humana, pois a atividade laboral faz com que a pessoa esteja mais integrada com o mundo, possibilitando ao indivíduo obter e construir conhecimentos, desenvolver argumentos próprios para solução de problemas diários, usando meios que estão disponíveis ao seu redor para cumprir plenamente sua função de ser humano.

Infelizmente, o idoso tem sua inserção e permanência no mercado de trabalho comprometidas em decorrência das discriminações sofridas em razão de sua idade. Esta a justificativa para uma tutela especial, jurídica, econômica e social, para atenuar e contrabalançar sua posição de inferioridade e desigualdade frente à tamanha adversidade.

O direito fundamental ao trabalho pode ser a via de realização dos demais direitos sociais, na medida em que proporciona à população capacidade econômica para desfrutar do direito ao lazer, à saúde e à educação, muitas vezes omitidos pelo Estado. Assim, pode-se observar que frequentemente é o direito ao trabalho e a sua consequente remuneração que oportunizam ao idoso a concretização de sua autodeterminação, tendo em vista que o sistema econômico predominante é o capitalismo.

Portanto, considerando a vulnerabilidade e a discriminação sofridas pelos idosos, é essencial que o Poder Público adote medidas que visem garantir a efetividade dos direitos já existentes, de forma a assegurar a igualdade material, que consiste em dar tratamento diferenciado aos grupos em razão de suas singularidades. Nesse sentido, deve ser superada a obsoleta e inadequada visão que corresponde à mera redução do conceito de direitos fundamentais àqueles comuns a todos os indivíduos.

A existência de uma conceituação ampla e abstrata de direitos fundamentais não assegura, verdadeiramente, a concretização de nenhum direito. Do mesmo modo, a positivação desmedida de garantias também não é a solução, pois ainda que haja previsões legais, como existem, de nada adianta se não houver correspondência com as relações sociais práticas, eis que nessas circunstâncias os direitos corresponderão, de fato, a meras expectativas.

Uma mudança no modo de enxergar o idoso no ambiente laboral mostra-se

crucial para a elaboração de políticas públicas de empregabilidade e sua melhor inserção nesse meio. Historicamente, os pertencentes à terceira idade foram negligenciados e vistos como obsoletos e incapazes de acompanhar os constantes avanços e transformações que ocorrem no mundo do trabalho. No entanto, aspectos como a sabedoria conquistada por meio da vasta experiência adquirida por esse grupo no decorrer da vida e a sua importante contribuição para o complemento da renda familiar parecem ser ignorados quando se trata de oferecer oportunidades para os idosos.

Por conseguinte, deve ser conferida a mais elevada notoriedade à efetivação do trabalho digno ao idoso. Na atual conjuntura, em seu retorno ao mercado, a pessoa idosa se depara com concorrentes mais jovens, dotados, não raras vezes, de maior qualificação profissional ou muito mais adaptados à tecnologia inerente ao hodierno mundo laboral, estando o grupo mais maduro em situação desfavorável. Em razão desse cenário, faz-se necessária, portanto, uma ação integrada entre setores públicos e privados para possibilitar o efetivo ingresso do idoso no mercado de trabalho.

A realidade social se apresenta de forma complexa: os idosos enfrentam muitas dificuldades na busca por trabalho, seja pela falta de oportunidades ou pela discriminação etária. Dessa forma, é necessário que o Estado atue de forma efetiva, por meio de políticas públicas, para garantir o acesso dessas pessoas ao mercado de trabalho.

Uma das políticas públicas que tem se mostrado eficiente na promoção do trabalho para idosos é a inclusão dessas pessoas em programas de aprendizagem ao longo da vida. Esses programas devem ser voltados para a atualização de habilidades e competências profissionais, bem como para a ampliação do conhecimento em novas tecnologias e tendências de mercado, que possam contribuir para a manutenção e aumento da empregabilidade do idoso.

Outra política pública importante é a criação de incentivos fiscais para empresas que contratarem trabalhadores idosos, como a redução de impostos e a isenção de encargos trabalhistas. Esses incentivos podem estimular as empresas a contratarem mais idosos, além de promover a inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho, contribuindo para a redução do índice de desemprego entre os idosos.

Além disso, as políticas públicas também podem atuar na promoção do empreendedorismo entre os idosos, por meio da criação de programas de capacitação e financiamento para essas pessoas que desejam empreender. Essa é uma forma de

estimular o empreendedorismo entre os idosos, que podem criar seus próprios negócios e se tornarem autônomos no mercado de trabalho.

Outra política pública importante é a garantia de acesso dos idosos a serviços de saúde e de cuidados de longa duração, que possam contribuir para a manutenção da saúde e da qualidade de vida dessas pessoas. Isso é importante porque, ao manter os idosos saudáveis e ativos, é possível que eles continuem a trabalhar e contribuir para a economia do país.

É importante destacar que as políticas públicas devem ser desenvolvidas de forma participativa, com a participação dos idosos e das organizações da sociedade civil que atuam em defesa dos direitos dos idosos. Somente assim é possível criar políticas públicas efetivas, que realmente atendam às necessidades dos idosos e contribuam para a concretização do direito ao trabalho para essa parcela da população.

A exigência de direitos sociais é um tema recorrente em diversos setores da sociedade, especialmente em se tratando daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade. Contudo, alguns argumentos têm sido utilizados para afastar a aplicação desses direitos, como a ausência de densidade normativa dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

A tese da falta de densidade normativa defende que, apesar de constar na Constituição Federal de 1988 e em outras normas infraconstitucionais, os direitos fundamentais não foram suficientemente especificados, inviabilizando a sua exigibilidade. Ou seja, alega-se que a ausência de regulamentação específica, bem como a dificuldade de sua aplicação, seriam impedimentos para a efetivação desses direitos.

Contudo, o próprio conjunto constitucional repele essa tese, na medida em que se garante proteção aos direitos sociais pelo Estado, não somente em sua dimensão programática, mas também de forma concreta. Ademais, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a ausência de regulamentação não impede a efetivação dos direitos fundamentais, que possuem aplicabilidade direta e imediata, inclusive nas relações entre particulares, conforme disposto no artigo 5º, § 1º.

Ademais, cabe destacar que a falta de densidade normativa não pode ser utilizada como justificativa para a ausência de políticas públicas efetivas. Afinal, o Estado tem o dever de agir de forma a garantir os direitos fundamentais previstos na Constituição, e isso inclui a implementação de políticas públicas que promovam a

inclusão social e o acesso aos direitos sociais.

A ausência de regulamentação específica não significa a inexistência de normas que garantam a efetivação dos direitos sociais. Existem normas infraconstitucionais que regulamentam a garantia desses direitos, como o próprio Estatuto da Pessoa Idosa.

É importante destacar que a tese da falta de densidade normativa é utilizada, muitas vezes, como forma de deslegitimar a luta pelos direitos sociais e perpetuar a exclusão social de determinados grupos. Constitui-se, assim, em argumento político-ideológico para questionar a efetividade dos direitos fundamentais. Em vez de se basear em uma análise técnica-jurídica, essa tese busca obscurecer a importância dos direitos sociais, econômicos e culturais, muitas vezes ignorando as garantias fundamentais previstas na Constituição.

Em primeiro lugar, a tese da densidade normativa procura limitar a aplicação dos direitos fundamentais, exigindo uma densidade normativa que, muitas vezes, não é possível na prática. Essa abordagem desconsidera a dinâmica social e a realidade das relações humanas, tratando os direitos fundamentais como meras declarações programáticas, sem aplicação concreta.

Além disso, a tese da densidade normativa também serve como um instrumento para justificar a falta de políticas públicas voltadas à promoção dos direitos fundamentais. Ao colocar um obstáculo intransponível para a aplicação desses direitos, essa tese desestimula a atuação do Estado em prol dos mais vulneráveis, perpetuando a desigualdade social.

Outro ponto a ser destacado é que a tese da densidade normativa muitas vezes é utilizada como uma ferramenta de justificação da desigualdade social, uma vez que ela limita a aplicação dos direitos fundamentais apenas àqueles que podem ser facilmente implementados. Dessa forma, as classes mais desfavorecidas são as principais prejudicadas por essa tese, já que seus direitos são mais difíceis de serem garantidos.

Entendemos que a tese da densidade normativa funciona como ferramenta de manutenção da desigualdade social e perpetuação da exclusão de determinados grupos da sociedade. É fundamental que a luta pelos direitos fundamentais esteja baseada em uma análise técnica-jurídica, livre de preconceitos e interesses políticos e ideológicos, de forma a promover a justiça social e a igualdade para todos.

É preciso reconhecer que a garantia dos direitos sociais é fundamental para a

construção de uma sociedade mais justa e igualitária, e cabe ao Estado atuar de forma efetiva para promover a sua efetivação.

Embora a tese da densidade normativa tenha sido utilizada como obstáculo para a efetivação de direitos sociais, o Estatuto da Pessoa Idosa supera esse obstáculo ao estabelecer, de forma clara e objetiva, os parâmetros jurídico-normativos para a elaboração de políticas públicas voltadas para a inserção do idoso no mercado de trabalho.

De acordo com o Estatuto do Idoso, as políticas públicas voltadas para a inserção do idoso no mercado de trabalho devem levar em consideração a sua capacidade laborativa, suas habilidades e competências, bem como as condições do mercado de trabalho. Além disso, as políticas públicas devem ser elaboradas de forma a garantir a igualdade de oportunidades, o combate à discriminação e a valorização do trabalho do idoso.

Esses parâmetros jurídico-normativos estabelecidos pelo Estatuto do Idoso representam importante conquista para a efetivação dos direitos das pessoas idosas. Ao estabelecer esses parâmetros, o Estatuto do Idoso supera o obstáculo da densidade normativa e estabelece diretrizes claras para a elaboração de políticas públicas que garantam o acesso das pessoas idosas ao mercado de trabalho.

Além disso, é necessário que sejam oferecidas oportunidades de profissionalização especializada, de forma a capacitá-los para o exercício de atividades compatíveis com suas habilidades e competências.

A profissionalização especializada de idosos é importante porque, muitas vezes, as habilidades e competências adquiridas ao longo da vida podem ser valorizadas no mercado de trabalho. Além disso, a capacitação para o exercício de atividades específicas pode aumentar a autoestima e a confiança dos idosos, contribuindo para sua inserção social e melhoria da qualidade de vida.

Outro aspecto importante da profissionalização especializada de idosos é a possibilidade de atuação em áreas específicas, como consultorias, assessorias, prestação de serviços para empresas, entre outras. Essas áreas podem ser altamente valorizadas no mercado de trabalho, permitindo uma inserção econômica efetiva e autônoma dos idosos.

Para que a profissionalização especializada de idosos seja efetiva, é necessário que sejam oferecidos cursos e treinamentos específicos, adaptados às habilidades e competências de cada indivíduo. Além disso, é importante que sejam

criadas políticas públicas que incentivem a contratação de idosos pelas empresas, bem como medidas que coíbam a discriminação etária no mercado de trabalho.

A profissionalização especializada de idosos também pode contribuir para a redução do preconceito e da discriminação contra essa faixa etária. Ao oferecer oportunidades de capacitação e inserção no mercado de trabalho, é possível desconstruir a ideia de que os idosos não são capazes ou produtivos, valorizando as suas habilidades e competências.

Também como medida voltada a inserção do idoso no mercado de trabalho, temos a concessão de incentivos fiscais às empresas que contratam esses trabalhadores.

A iniciativa privada tem um papel fundamental na promoção do trabalho digno para os idosos, mas, muitas vezes, os empregadores podem ter preconceitos ou receios quanto à contratação de pessoas dessa faixa etária. Com incentivos fiscais, é possível estimular as empresas a contratar idosos, promovendo a sua inclusão no mercado de trabalho e garantindo o exercício do direito ao trabalho.

Os incentivos fiscais podem se dar de diversas formas, como a redução de impostos, a concessão de benefícios tributários ou a isenção de contribuições sociais. Essas medidas são importantes porque podem reduzir os custos das empresas com a contratação de idosos, tornando essa prática mais vantajosa do ponto de vista econômico.

Ademais, a concessão de incentivos fiscais pode também contribuir para a criação de novas oportunidades de emprego para os idosos, sobretudo em momentos de crise econômica. Além disso, a contratação de idosos pode trazer benefícios para as empresas, como o aproveitamento da experiência e dos conhecimentos adquiridos ao longo de uma vida de trabalho.

É importante destacar que a concessão de incentivos fiscais para a contratação de idosos não deve ser vista como uma medida isolada, mas sim como parte de um conjunto de políticas públicas que visam à promoção da inclusão social e da dignidade humana. É necessário que sejam criados programas de capacitação profissional para os idosos, assim como medidas que coíbam a discriminação etária no mercado de trabalho.

Em suma, a concessão de incentivos fiscais para a contratação de idosos é uma medida importante que pode contribuir para a promoção da inclusão social e da dignidade humana. Por meio dessa medida, é possível estimular a contratação de

idosos pela iniciativa privada, garantindo o exercício do direito ao trabalho e a valorização das habilidades e competências adquiridas ao longo de uma vida de trabalho.

importante destacar que o Estatuto do Idoso também estabelece outras medidas para garantir a proteção e o bem-estar das pessoas idosas, como a proteção contra a violência, o acesso à saúde e à educação, e a promoção da participação social. Todas essas medidas contribuem para garantir a dignidade e a qualidade de vida das pessoas idosas, fortalecendo a sua inclusão social e a sua autonomia.

A teoria da reserva do possível também tem sido frequentemente utilizada como justificativa para a ausência de políticas públicas voltadas para a efetivação de direitos fundamentais, especialmente os de natureza social, econômica e cultural. De acordo com essa teoria, o Estado só é obrigado a garantir o mínimo existencial, ou seja, assegurar o acesso a bens e serviços essenciais à sobrevivência digna da população, levando em consideração os recursos disponíveis.

No entanto, é insuficiente como justificativa para a ausência de políticas públicas voltadas para a efetivação de direitos fundamentais, especialmente em um contexto de desigualdade social. Primeiramente, é importante destacar que a reserva do possível não pode ser vista como um escudo absoluto para o Estado, pois os direitos fundamentais não são apenas "opções" ou "luxos" que podem ser descartados em momentos de crise econômica. Esses direitos são garantias fundamentais da dignidade humana, e a sua efetivação deve ser uma prioridade do Estado.

Além disso, a teoria da reserva do possível não pode ser utilizada como uma justificativa genérica para a ausência de políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos fundamentais, sem considerar as particularidades de cada caso concreto. Nesse sentido, é fundamental que a análise da reserva do possível seja feita de forma individualizada, levando em consideração as necessidades específicas da população em questão, bem como a capacidade do Estado em garantir o acesso a esses direitos. Ganha relevo, portanto, a necessidade de um debate democrático e aprofundado sobre o orçamento público, com demonstração inequívoca dos fluxos financeiros, possibilitando a elaboração de políticas públicas conforme o dinamismo da arrecadação.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a reserva do possível não pode ser vista como uma desculpa para a inação do Estado na garantia dos direitos



fundamentais. Ao contrário, é preciso buscar sempre o equilíbrio entre a garantia

desses direitos e a disponibilidade de recursos do Estado, garantindo a efetivação dos direitos sem prejudicar o equilíbrio fiscal.

é fundamental que a utilização da teoria da reserva do possível seja acompanhada de um debate orçamentário aprofundado, com demonstração inequívoca dos fluxos financeiros e da capacidade do Estado em garantir a efetivação dos direitos fundamentais. Esse debate deve ser transparente e participativo, possibilitando a ampla discussão dos impactos das políticas públicas propostas, bem como das possíveis alternativas para sua implementação.

Além disso, é importante destacar que a utilização da teoria da reserva do possível deve ser feita de forma individualizada, levando em consideração as necessidades específicas da população em questão e a capacidade do Estado em garantir o acesso a esses direitos. Dessa forma, é possível garantir a efetivação dos direitos fundamentais de forma responsável e sustentável.

Por fim, é fundamental ressaltar que o debate orçamentário aprofundado é um processo dinâmico, que deve ser constantemente revisado e atualizado conforme o dinamismo da arrecadação e as mudanças no cenário econômico e social. Isso possibilita a elaboração de políticas públicas efetivas e adaptadas às necessidades da população em questão, sem comprometer o equilíbrio fiscal do Estado.

Outro ponto a ser destacado é que a teoria da reserva do possível não pode ser utilizada como um argumento para perpetuar a desigualdade social e a exclusão de determinados grupos da sociedade. A efetivação dos direitos fundamentais deve ser uma preocupação constante do Estado, especialmente quando se trata de grupos vulneráveis e marginalizados, que muitas vezes são os mais prejudicados pela falta de políticas públicas.

Por fim, é importante ressaltar que a teoria da reserva do possível não pode ser vista como uma desculpa para a inação do Estado. Ao contrário, ela deve ser utilizada como uma ferramenta para garantir a efetivação dos direitos fundamentais, buscando-se sempre o equilíbrio entre a garantia desses direitos e a disponibilidade de recursos do Estado.

Em resumo, a teoria da reserva do possível é uma ferramenta importante para a análise da capacidade do Estado em garantir a efetivação dos direitos fundamentais, mas não pode ser utilizada como uma justificativa genérica para a ausência de políticas públicas. O Estado tem o dever de garantir o acesso aos direitos fundamentais, promovendo políticas públicas efetivas e atuando de forma a proteger

a dignidade humana e a igualdade para todos.

A elaboração e implementação de políticas públicas é fundamental para a garantia da efetividade dos direitos fundamentais e a promoção do bem-estar social. No entanto, é comum que esses debates sejam restritos à discussão sobre a normatividade desses direitos, com a invocação das cláusulas de densidade normativa e reserva do possível como obstáculos para sua implementação.

É necessário que o debate público sobre políticas públicas vá além dessas questões normativas e se concentre no campo democrático do estabelecimento de prioridades sociais. Isso significa que é preciso envolver a sociedade civil e garantir que as políticas públicas sejam elaboradas e implementadas de forma participativa e transparente, levando em consideração as necessidades e demandas da população.

Essa abordagem permite que as políticas públicas sejam adaptadas às necessidades específicas de cada contexto social, garantindo sua efetividade e promovendo a justiça social. Além disso, o debate sobre as prioridades sociais permite que os recursos disponíveis sejam alocados de forma mais eficiente e efetiva, garantindo que as políticas públicas tenham um impacto positivo na vida da população.

É importante destacar que a elaboração e implementação de políticas públicas não é uma tarefa fácil, especialmente em contextos de crise econômica e social. No entanto, é fundamental que o debate público se concentre nas prioridades sociais e não seja restrito às discussões sobre a normatividade dos direitos fundamentais.

Para isso, é preciso envolver a sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas, garantindo que as demandas e necessidades da população sejam consideradas. Além disso, é necessário que as políticas públicas sejam monitoradas e avaliadas de forma constante, para que possam ser aprimoradas e adaptadas às mudanças no contexto social e econômico.

É fundamental que o debate público sobre políticas públicas vá além das discussões sobre a normatividade dos direitos fundamentais e se concentre no estabelecimento de prioridades sociais. Isso permite que as políticas públicas sejam elaboradas e implementadas de forma participativa e transparente, levando em consideração as necessidades e demandas da população. Dessa forma, é possível garantir a efetividade das políticas públicas e promover a justiça social.

Nesse contexto, em uma sociedade desigual, é necessário que o debate público sobre políticas públicas considere o mínimo existencial como fator

preponderante para a definição de prioridades. Isso significa que é preciso garantir que todas as pessoas tenham acesso ao mínimo necessário para uma vida digna, antes de se pensar em outros investimentos e projetos.

A garantia do mínimo existencial é especialmente importante em contextos de pobreza e desigualdade, onde a falta de acesso a condições básicas de sobrevivência pode levar a graves consequências, como a fome, a doença e a exclusão social. Por isso, a elaboração de políticas públicas deve se concentrar em garantir o acesso ao mínimo existencial para todas as pessoas, independentemente de sua condição social ou econômica.

No entanto, garantir o mínimo existencial não significa apenas garantir o acesso a serviços básicos, mas também garantir o acesso a serviços de qualidade. Por exemplo, garantir o acesso à saúde não significa apenas garantir o acesso a medicamentos e tratamentos, mas também garantir que esses serviços sejam de qualidade e efetivos.

Além disso, é importante destacar que a garantia do mínimo existencial não pode ser vista como uma solução final para a desigualdade e a pobreza. Ela deve ser acompanhada de políticas públicas que promovam a inclusão social, o acesso a oportunidades e a mobilidade social.

É preciso garantir o acesso ao mínimo necessário para uma vida digna, antes de se pensar em outros investimentos e projetos. No entanto, a garantia do mínimo existencial deve ser acompanhada de políticas públicas que promovam a inclusão social e a mobilidade social, garantindo que todas as pessoas possam ter acesso a oportunidades e uma vida digna.

O Programa Ativa Idade, implementado no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, através da Lei Municipal nº 13.282, de 20 de outubro de 2022, é uma política pública importante para promover a inserção dos idosos no mercado de trabalho. O Programa busca valorizar a experiência e a sabedoria adquiridas pelos idosos ao longo da vida, ao mesmo tempo em que contribui para a sua inclusão social e econômica.

O Programa prevê o desenvolvimento de diversas atividades para os idosos, incluindo capacitação profissional, orientação sobre empreendedorismo e acesso a oportunidades de emprego. Além disso, estabelece a criação de um banco de oportunidades, centralizando a coleta de dados e intermediação entre trabalhadores idosos e empresas na figura do Estado.

Embora seja louvável a iniciativa, é preciso criticar a efetividade da política pública adotada pelo município de Porto Alegre. Uma das críticas que se pode fazer ao Programa reside no fato do mesmo não atacar os principais obstáculos à inserção dos idosos no mercado de trabalho.

Dentre os desafios enfrentados pelos trabalhadores idosos estão a falta de qualificação e a discriminação etária. Contudo, o Programa Ativa Idade é insuficiente neste aspecto, pois, não traz previsão específica sobre a oferta de cursos de qualificação profissional para os idosos.

Outro ponto crítico é a falta de utilização de isenções fiscais como instrumento de fomento a contratação de idosos pela iniciativa privada. A medida constava na redação original do projeto de lei e, sem justificativa plausível, foi substituída pela concessão de distinção social denominada selo Amiga Ativa Idade.

A concessão de benefícios fiscais para empresas que contratarem idosos é uma medida importante para estimular a contratação de pessoas mais velhas. No entanto, o Programa Ativa Idade não faz uso dessa ferramenta, o que limita a sua capacidade de estimular à contratação.

Na prática, o Programa Ativa Idade traz previsões genéricas e abstratas, sem uma abordagem estratégica para lidar com a questão da inserção de idosos no mercado de trabalho. O ideal seria que a política pública fosse mais ampla, com a adoção de medidas que atuassem em várias frentes, como o combate à discriminação etária, a promoção da qualificação profissional, a concessão de benefícios fiscais para empresas que contratarem idosos, dentre outras.

Por fim, é importante ressaltar que o Programa Ativa Idade não é suficiente para atender às necessidades dos idosos que buscam inserção no mercado de trabalho. É preciso que haja uma mobilização social e política para a adoção de medidas mais amplas, que possam garantir de forma efetiva o direito ao trabalho para essa população. Apenas assim será possível garantir a inclusão dos idosos no mercado de trabalho e, conseqüentemente, na sociedade como um todo.

Finalizando, cumpre ser respondido o questionamento constante do capítulo 3: o Programa Ativa Idade, em que pese a iniciativa e todas as reflexões suscitadas, não é uma proposta para enfrentar o desafio da inclusão de idosos no mercado de trabalho. Os desafios continuam. Precisamos avançar mais no debate.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

ALVES, Cleber Francisco. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**: o enfoque da doutrina social da igreja. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2004.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção de conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2009.

ARROYO, Juan Carlos Velasco. Derechos de las minorias y democracia liberal: um debate abierto. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 109, p. 219-220, julio/septiembre, 2000.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). **Diários da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: ano II, n. 176, 1988a. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/176anc03fev1988.pdf#page=>>>. Acesso em: 17 dez. 2021.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC). **Diários da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: ano II, n. 307, 1988b. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/307anc23set1988.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2021.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros. 2010.

BARROS, Albani; MUNIZ, Tatiana da Silva. O trabalhador idoso no mercado de trabalho do capitalismo contemporâneo. **Caderno de Graduação - Ciências Humanas e Sociais - UNIT - ALAGOAS**, Alagoas, v. 2, n. 1, p. 103–116, mai. 2014.



Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/fitshumanas/article/view/1079>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da constituição brasileira. 6, ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASTOS, Núbia Maria Garcia. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 5. ed. Fortaleza: Nacional, 2012.

BEAUVOIR, Simone de. **A velhice**. Tradução de Maria Helena Franco Martins. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BOROWSKI, Martin. **La estructura de los derechos fundamentales**. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.496, de 30 de abril de 2013. **Acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o contrato de trabalho por prazo determinado para admissão de jovens entre 16 (dezesesseis) e 24 (vinte e quatro) anos de idade que não tenham tido vínculo empregatício anterior, e dá outras providências.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=575585>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. **Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados.** Coleção de Leis do Brasil, 1923. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. **Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 nov. 1966. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-72-21-novembro-1966-375919-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968. **Promulga a Convenção nº 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jan. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D62150.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995. **Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1744.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996. **Regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 jul. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1744.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002. **Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 mai. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4227.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019. **Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9893.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. **Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 nov. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1934. **Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 mai. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6036.htm#:~:text=L6036&text=LEI%20No%206.036%2C%20DE,Social%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.119, de 15 de outubro de 1974. **Autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares aos programas constantes da Lei nº 5.964, de 10 de dezembro de 1973.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 out. 1974. Disponível em:

<[Acesso em: 20 fev. 2022.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6119.htm#:~:text=LEI%20No%206.119%2C%20DE,10%20de%20dezembro%20de%201973.&text=%2D%20Recursos%20sob%20a%20Supervis%C3%A3o%20da,Planejamento%20da%20Presid%C3%A2ncia%20da%20Rep%C3%ABlica.&text=%2D%20Fundo%20de%20Desenvolvimento%20de%20Programas%20Integrados.>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BRASIL. Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980. **Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jul. 1980. Disponível em:

<[Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <\[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm\)>.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6803.htm#:~:text=LEI%20No%206.803%2C%20DE%202%20DE%20JULHO%20DE%201980.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20diretrizes%20b%C3%A1sicas,polui%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. **Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 out. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8248.htm>.

Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. **Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm>.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. **Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. **Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 out. 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. **Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 dez. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11438.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.466, de 12 de julho de 2017. **Altera os arts. 3º, 15 e 71 da Lei nº**



10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá

outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13466.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 154, de 2017. **Dispõe sobre incentivos para contratação de empregados com idade igual ou superior a sessenta anos.** Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129226>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 410, de 2018. **Acrescenta o Capítulo IV – A à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre a proteção ao trabalho do idoso e do trabalhador com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho em função da idade e dá outras providências.** Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134327>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4.890, de 2019. **Dispõe sobre incentivos para contratação de empregados com idade igual ou superior a sessenta anos.** Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138547>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução nº 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até janeiro de 2023.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45-MC/DF.** Requerente: Partido da Social Democracia

Brasileira – PSDB. Relator: Ministro Celso de Melo, DJU 4 de maio de 2004.

Disponível em: < <https://bit.ly/3KNCYdA>>. Acesso em: 17 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas pública**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva 2002.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____; SOUZA, Matheus Silveira de Souza. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-28, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **O idoso brasileiro no mercado de trabalho**. Boletim de Mercado de Trabalho – conjuntura e análise. Rio de Janeiro: Ipea, 2001, p. 30-36.

_____. (Org.). **Os novos idosos brasileiros**: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

_____. **Novo regime demográfico**: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 177-210.

_____. Introdução. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina. **Política Nacional do Idoso**: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7253>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

_____; PASINATO, Maria Tereza. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. *In*: CAMARANO, Ana Amélia. **Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004, p. 253-292.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra Editora, 2001.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. **Direitos fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2004.

_____; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa e Lei do Tribunal Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

CARVALHO, Alessandra Silva. Gestão de pessoas e envelhecimento: sentido do trabalho para o idoso. *In*: **XXXIII ENCONTRO DA ANPAD**, São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://silو.ips/download/gestao-de-pessoas-e-envelhecimento-sentido-do-trabalho-para-o-idoso>>. Acesso em: 19 set. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3234>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

DEBERT, Guita Grin. **A Reinvenção da Velhice**: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento. São Paulo: Universidade de São Paulo, FAPESP, 2004.



DELGADO, Gabriela Neves. **Direito fundamental ao trabalho digno**. São Paulo: LTr, 2006.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. A doutrina do mínimo existencial. **Revista Interfaces Científica – Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 6, n.1, p. 101-112, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/humanas/article/view/2747>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

FELIX, Jorge. Economia da longevidade: uma revisão da bibliografia brasileira sobre o envelhecimento populacional. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ECONOMIA DA SAÚDE, 8., 2007, São Paulo. **Anais Abres**, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_artigos/45.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2021.

FERNANDES, Maria das Graças Melo; SANTOS, Sérgio Ribeiro dos. **Políticas Públicas e direitos do idoso: desafios da agenda social do Brasil contemporâneo**. Achegas, net, v. 34, p. 49-60, 2007.

FERRARI, Irany. **História do Trabalho, do direito do trabalho e da justiça do trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.



FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1989.

FONSECA, Francisco. **Dimensões críticas das políticas públicas**. Cad. EBAPE [online]. 2013, vol.11, n.3, pp.402-418.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

GALDINO, Flavio. O custo dos direitos. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GOLDMAN, Sara Nigri. Terceira Idade e Serviço Social *In*: REZENDE, Ilma; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele (Orgs.). **Serviço Social e Políticas Sociais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ (Série Didáticos), 2006, p. 159-175.

GRAU, Eros. **A Ordem econômica na constituição de 1988**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. 4. ed., São Paulo: RCS Editora, 2005.

GUILLEMARD, Anne-Marie; MARTIN, Rein. Comparative patterns of retirement: Recents trends in developed societies. **Annual Review of Sociology**, United States of America, v. 19, p. 469–503, 1993. Disponível em:
<<https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.so.19.080193.002345>>.
Acesso em: 19 jul. 2021.

HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y constitución**: estudios de la teoría constitucional de la sociedad abierta. Madri: Tecnos, 2002.

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo. **O direito à velhice: os aposentados e a previdência social**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. Nova Iorque: Norton & Company, 2000.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política Pública. Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: tabelas 2013 e 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**, Brasília, v. 64, n. 3, p. 291-307, 2013. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/125>. Acesso em: 14 abr. 2021.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas; coletânea**. v. 2. Brasília: ENAP, 2006a. p. 219-224.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas; coletânea**. v. 2. Brasília: ENAP, 2006b. p. 225-245.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002

LEDUR, José Felipe. **A Realização do Direito do Trabalho**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1998.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Constituição e Direitos Sociais dos Trabalhadores**. São Paulo: LTr, 1997.

LOPES, Beatriz Kaori. **Os desafios do Japão, a primeira sociedade super-envelhecida: envelhecimento, declínio populacional e a condição das mulheres japonesas**. 2021. 176 f. Dissertação (Mestrado em Língua, Literatura e Cultura Japonesa) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8157/tde-20042021-150414/pt-br.php>>. Acesso em: 13 out. 2021.

LOTH, Guilherme Blauth; SILVEIRA, Nereida. Etarismo nas organizações: um estudo dos estereótipos em trabalhadores envelhecidos. **Revista de Ciências da Administração**, Santa Catarina, v. 16, n. 39, p. 65–82, ago. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2014v16n39p65>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUES, Rafael da Silva. **Valor Social do Trabalho na Ordem Econômica, na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: LTr, 2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política. o processo de produção do capital**. Livro 1. v. 1, 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.



MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista de Direito Público**. n. 57-58. São Paulo: RT, jan.- jun. 1981.

MIRANDA, Jorge. **Direitos fundamentais**: uma perspectiva de futuro. Atlas, 2013.

_____. **Manual de direito constitucional**: direitos fundamentais. Tomo IV. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

MORAES, Alexandre. **Direitos Humanos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo pós-moderno**: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**: História e Teoria Geral do Direito do Trabalho – relações individuais e coletivas do trabalho. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

OLIVEIRA, Iris Maria de. Assistência Social e cultura do atraso. **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Questão Social e Desenvolvimento do Século XXI. São Luís (MA), 28 a 30 de agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/846283f8d2b05415e544Iris%20Maria%20de%20Oliveira.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório global sobre idade - Resumo Executivo**, 2021. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240020504>>. Acesso em: 06 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Revisão de 2022 das Perspectivas da População Mundial**, 2022. Disponível em <<https://population.un.org/wpp/>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 07 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Plano de ação internacional sobre o envelhecimento (PAIE/ONU)**, 2002. Tradução de Arlene Santos. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

PAES-SOUSA, Rômulo. Políticas sociais e desigualdade no Brasil (prefácio). In: MADEIRA, Lígia Mori (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 7-13.

PORTO ALEGRE. Projeto de Lei nº 525, de 2021. **Cria o Programa Ativa Idade no Município de Porto Alegre**. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 2021.

PORTO ALEGRE. Lei nº 13.282, de 28 de outubro de 2022. **Cria o Programa Ativa Idade no Município de Porto Alegre**. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 2022a.

PORTO ALEGRE. **Emenda nº 01 ao Proc. nº 1195-21 – PLL 525/21**. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 2022b.

PORTO ALEGRE. **Emenda nº 02 ao Proc. nº 1195-21 – PLL 525/21**. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, RS, 2022c.

RAMOS, Erica Lima; SOUZA, Norma Valéria Dantas de Oliveira; CALDAS, Célia Pereira. Qualidade de vida do idoso trabalhador. **Revista Enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 507-511, 2008. Disponível em: <<http://files.bvs.br/upload/S/0104-3552/2008/v16n4/a507-511.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÃO PARA A SAÚDE (RIPSA). **Indicadores básicos para a saúde no Brasil**: conceitos e aplicações. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.

Disponível em

<<https://www.paho.org/bra/dmdocuments/indicadores.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais nas relações de trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2014.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas: conceitos e teorias**. v. 1. Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, 2013.

SAMPAIO, Jorge Silva. **O controle jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____; FIGUEIREDO, Mariana Filchtner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de doutrina da 4ª região**, Porto Alegre, 24. ed., 2008. Disponível em <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>. Acesso em 09 jan. 2022.

SARMENTO, Daniel. **A dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetória e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Revista Argumentum**, Marília, v. 6, 2006. Disponível em:

<<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/731>>. Acesso em 12 de dez. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (Orgs). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

STEPANSKY, Daizy Valmorbida; COSTA FILHO, Waldir Macieira da; MULLER, Neusa Pivatto (Orgs.). **Estatuto do Idoso. Dignidade humana como foco**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas; coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-218.

SUNDFELD, Carlos Ari.; ROSILHO, André (Org.) Direito da regulação e políticas públicas. São Paulo: Malheiros, 2014.

TEIXEIRA, Solange Maria. Envelhecimento na agenda pública brasileira. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 7, n. 1, p. 113-136, jan./jun., 2003.

TORRES, R. L. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, n. 177, p. 29-49, 1989. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113>. Acesso em: 11 nov. 2022.

_____. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributação. Volume 5: O Orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VELAZCO, M. M., ROMERO, M. C. **Nueva visión del adulto mayor**. La Habana, perspectiva y realidad, 2000.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 02 dez. 2022.

VIANNA, Segadas; SÜSSEKIND, Arnaldo. Evolução do Direito do Trabalho no Brasil. In: SÜSSEKIND, Arnaldo; TEIXEIRA FILHO, João De Lima (Orgs.). **Instituições de direito do trabalho**. v. 1. São Paulo: LTr, 1997.



ANEXO A – Extrato de tramitação do Projeto de Lei nº 525, de 2021

Processo 01195/21

Lista de Processos

PROC. Nº 01195/21 - PLL 525/21

038.00082/2021-06 - CRIA O PROGRAMA ATIVA IDADE NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE.

Identificação	Documentos (6)	Votações	Tramitações (16)
	Projeto		
	Emenda nº 01		
	Emenda nº 02		
	Parecer Conjunto nº 063/22 - CCJ/CEFOR/CECE/CEDECONDH - AO PROJETO E À EMENDA Nº 01, DE RELATOR		
	Redação		
	Final Lei nº		
	13.282/22		
<i>A legislação municipal aqui disponibilizada não substitui os textos publicados no Diário Oficial de Porto Alegre. Para obter informações sobre eventuais alterações posteriores, regulamentações e/ou revogações, consultar a Biblioteca da Câmara Municipal.</i>			

Institucional	Integrantes	Transparência	Atividade Parlamentar	Sala de Imprensa	e-Câmara
Registro de competências	Vereadores Comissões	Consulta a Projetos	Sessões Plenárias	Notícias Institucionais	SEI
Setores da Casa	Mesa Diretora	Portal Transparência	Reuniões de Comissões	Notícias de Gabinetes	DRACO
Planejamento Estratégico		Ouvidoria--Geral (e--Ouv)	Audiências Públicas	Fotos	ePROC
Licitações Pregão Online	Informações sobre a Legislação	Acesso à Informação (e--Siic) Agenda de Eventos	Projetos Votações	Rádio Câmara TV Câmara	IINDE V HAL
Sustentabilidade	Legislação	Formulários	Expediente	HelpDesk	
Procuradoria da Mulher	Anúncios de Ordem do Dia	A Câmara na Imprensa	Efetividade		
Memória					Webmail
Página do Vereador					156POA
Escola do Legislativo					RH 24 horas
SECON					
Concursos					

Estágios

Localização e

horários Contato

© Assessoria de Informática CIPA 2023

**ANEXO B – Exposição de motivos e redação originária do Projeto de Lei nº
525, de 2021**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Ao longo dos últimos anos, a participação de pessoas com idade superior a 60 anos vem aumentando na força de trabalho do País. Além do envelhecimento da população, os idosos estão adiando a saída do mercado. Medidas que garantam o acesso ao trabalho e à renda são importantes dentro desse cenário.

Apesar de os idosos serem, por tradição, o grupo com menor participação no mercado de trabalho, esse percentual vem aumentando, passando de 5,9% em 2012 para 7,2% em levantamento de 2018.

Dificuldades financeiras das famílias são um dos motivos para os idosos continuarem no mercado de trabalho, ou retornarem a este, na necessidade de manter ou aumentar a renda familiar.

De acordo com o IBGE, os idosos devem representar 25,5% da população até 2060. Assim, a participação dos idosos no mercado de trabalho, por necessidade, avança, enquanto cai a da população mais jovem, numa matemática que mostra a diminuição da população jovem e em idade ativa e o aumento de idosos vivendo por mais tempo.

Isso vai ter um impacto na redução das receitas e no aumento dos gastos previdenciários, nos gastos com a saúde e outros, impacto diretamente ligado à diminuição da força de trabalho.

Frente a isso, é preciso garantir a empregabilidade desse trabalhador mais velho, com oferecimento de capacitação e profissionalização, com atenção às condições de saúde, à mobilidade urbana e, inclusive, à redução do preconceito.

É dever do Estado, primeiramente, a preparação dos trabalhadores para a aposentadoria, mas estes permanecendo na ativa, deve-se criar, estimular e fiscalizar programas de estímulo às empresas privadas para admissão de idosos ao trabalho, buscando que as empresas reservem um percentual de vagas para este público, aumentando a participação dos idosos no mercado com condições de trabalho.

Envelhecer não é mais sinônimo de repouso. Os idosos estão cada vez mais próximos da tecnologia e da internet e vivendo com mais saúde, devido aos avanços da medicina e às mudanças de modo de vida.

Reciclagem, capacitação, reinserção e requalificação profissional são palavras-chave nesse processo

Nesse sentido, este Projeto de Lei visa a adequar e a organizar essa volta ou permanência dos idosos no mercado de trabalho no Município de Porto Alegre.

Então, peço aos meus nobres colegas apoio na aprovação da

Proposição. Sala das Sessões, 10 de novembro de 2021.

VEREADORA MÔNICA LEAL

PROJETO DE LEI

Cria o Programa Ativa Idade no Município de Porto Alegre.

Art. 1º Fica criado, no Município de Porto Alegre, o Programa Ativa Idade, destinado a estimular a reinserção dos idosos no mercado de trabalho.

§ 1º São considerados idosos os indivíduos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, conforme definido na Lei Federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, e na Lei Federal nº 10.741 – Estatuto do Idoso –, de 1º de outubro de 2003.

§ 2º As ações relacionadas ao Programa Ativa Idade deverão ocorrer com a participação do órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos e pelo órgão municipal responsável pelo desenvolvimento, emprego e inovação, sob a coordenação do primeiro.

Art. 2º O Programa Ativa Idade constitui-se de um conjunto de políticas públicas dirigidas:

I – à reinserção de idosos no mercado de trabalho para exercer atividade remunerada ou não remunerada;

II – à intermediação entre idosos cadastrados, empresas, organizações do terceiro setor interessados e Poder Público, para as vagas disponíveis no mercado;

III – à capacitação, à reciclagem e à requalificação profissional; e

IV – ao desenvolvimento de alternativas que permitam ao idoso continuar sendo parte da estrutura social e participando efetivamente dela.

§ 1º Nenhum idoso, no âmbito do Programa Ativa Idade, será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da Lei.

§ 2º Para os fins desta Lei, é considerada atividade não remunerada aquela prestada, de forma voluntária, por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Art. 3º São objetivos do Programa Ativa Idade:

I – disponibilizar à população idosa um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, remunerado ou não remunerado, capaz de subsidiar a operacionalização da reinserção dessa população à atividade laboral em nível local;

II – reduzir o preconceito de idade tanto no ambiente de trabalho quanto no ato de contratação do trabalhador;

III – promover redes de contatos para as pessoas idosas, no propósito de minimizar eventual isolamento social;

IV – promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida dos idosos por meio do trabalho, remunerado ou não remunerado;

V – ampliar a taxa de participação dos idosos no mercado de trabalho, com foco na reinserção em vagas de trabalho disponibilizadas na rede de organizações sem fins lucrativos conveniadas a algum órgão municipal;

VI – reduzir o impacto econômico do envelhecimento populacional;

VII – reduzir as taxas de dependência econômica, bem como os desequilíbrios orçamentários decorrentes do envelhecimento populacional;

VIII – promover a intermediação entre trabalhadores idosos e a oferta de vagas no mercado de trabalho;

IX – proporcionar mecanismos de formação, qualificação e reciclagem profissional, como formas de promover a reinserção dos idosos no mercado de trabalho;

X – incentivar a promoção de vagas para atividades não remuneradas destinadas aos idosos cadastrados no Programa Ativa Idade; e

XI – cadastrar idosos que exerçam atividade autônoma.

Art. 4º Fica definida a implantação do Banco de Oportunidades para Idosos, cujo objetivo é servir como base de dados única da Prefeitura de Porto Alegre, ligado diretamente ao órgão responsável pela assistência social e pelos direitos humanos, com as seguintes finalidades específicas:

I – cadastrar empresas e órgãos, públicos e privados, bem como organizações do terceiro setor que desejem participar do Programa Ativa Idade;

II – divulgar, nas unidades administrativas da Prefeitura de Porto Alegre e em plataforma digital, em formato simples e acessível, um banco de vagas de atividades remuneradas e não remuneradas, disponíveis no mercado de trabalho para pessoas idosas;

III – receber, da iniciativa privada e do próprio Poder Público, as vagas que estiverem disponíveis para idosos, inclusive com a descrição das especificações, tais como requisitos, ocupação, remuneração, tempo e período de trabalho;

IV – cadastrar pessoas idosas, ativas ou inativas, interessadas em se recolocar no mercado de trabalho, em conjunto com o órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos;

V – promover a intermediação entre vagas disponíveis e idosos cadastrados;

VI – divulgar os cursos de formação, capacitação ou aperfeiçoamento profissional oferecidos no âmbito do Programa Ativa Idade; e

VII – disponibilizar plataforma para inscrição nos cursos de formação, capacitação ou reciclagem profissional disponíveis no âmbito do Programa Ativa Idade.

§ 1º O Banco de Oportunidades para Idosos deverá funcionar de forma integrada com o Sistema Nacional de Emprego (Sine).

§ 2º As vagas não remuneradas cadastradas no Banco de Oportunidades para Idosos deverão ser previamente avaliadas pelo órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos, de acordo com critérios estabelecidos pelo próprio órgão, antes de serem disponibilizadas ao público.

§ 3º Todas as oportunidades de trabalho cadastradas no Banco de Oportunidades para Idosos, remuneradas ou não, deverão levar em consideração as condições físicas, intelectuais e psíquicas do idoso, respeitando sua condição de idade.

Art. 5º Para a oferta dos serviços de que dispõe esta Lei, o Executivo Municipal poderá celebrar convênios, acordos de cooperação e protocolos de intenções com organizações da sociedade civil, instituições de ensino nacionais e internacionais, públicas ou privadas, empresas e entidades do serviço social autônomo, visando à formação, à capacitação e ao aperfeiçoamento profissional, além do oferecimento de atividades de extensão, estágios e cooperação técnica para a persecução dos objetivos do Programa Ativa Idade.

Art. 6º As pessoas jurídicas domiciliadas no Município de Porto Alegre que, na qualidade de empregadores, aderirem ao Programa Ativa Idade e possuírem pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) de seus empregados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, poderão receber incentivos fiscais relacionados ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS).

§ 1º O incentivo fiscal de que trata o *caput* deste artigo corresponderá ao recebimento, por parte da pessoa jurídica que cumprir a exigência nele referido, de certificados expedidos pelo Poder Público, correspondentes ao valor do incentivo, na forma a ser fixada pelo Executivo Municipal.

§ 2º Os portadores dos certificados poderão utilizá-los para pagamento do ISS.

PROC. N°
1105/21
P. N°
L. 525/21

§ 3º Anualmente, o Executivo Municipal fixará o montante global a ser utilizado como incentivo, respeitados os limites, mínimo e máximo, de 2% (dois por cento) e 5% (cinco por cento), respectivamente, da receita proveniente daqueles tributos, em cada exercício financeiro, por beneficiário.

§ 4º Os certificados de que trata o § 1º deste artigo terão prazo de validade de 1 (um) ano para sua utilização, contado da data de sua expedição, com os seus valores corrigidos pelos mesmos índices aplicáveis na correção do tributo.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

ANEXO C – Emenda nº 01 ao Projeto de Lei nº 525, de 2021



**Câmara Municipal
de Porto
Alegre**

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4329 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

EMENDA

EMENDA Nº 01, DE RELATOR, ao Proc. nº 1195/21 - PLL 525/21

I – Inclui o presente artigo, onde couber:

dias.

Art. (...) O Poder executivo regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 30

JUSTIFICATIVA

A presente emenda visa adequar o projeto ao parecer da procuradoria para sanar as irregularidades apontadas.

Vereador Alvoni Medina

Relator-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Alvoni Medina Nunes, Vereador(a)**, em 11/07/2022, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0411362** e o código CRC **AC5DF938**.

ANEXO D – Parecer conjunto de comissões Projeto de Lei nº 525, de 2021



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER CEDECONDH

PARECER CONJUNTO DAS COMISSÕES CCJ, CEFOR, CECE E CEDECONDH

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto de Lei do Legislativo nº 525/2021, processo nº 01195/2021, de Autoria da Vereadora Mônica Leal, que dispõe sobre a criação do Programa Ativa Idade no Município de Porto Alegre, destinado a estimular a reinserção dos idosos no mercado de trabalho.

A Vereadora proponente justifica tal proposição, no sentido de que, ao longo dos últimos anos, a participação de pessoas com idade superior a 60 anos vem aumentando na força de trabalho do País. Além do envelhecimento da população, os idosos estão adiando a saída do mercado e medidas que garantam o acesso ao trabalho e à renda são importantes dentro desse cenário. Assevera que, frente a isso, é preciso garantir a empregabilidade desse trabalhador, com oferecimento de capacitação e profissionalização, com atenção às condições de saúde, à mobilidade urbana e, inclusive, à redução do preconceito com relação à idade.

Assim, entende que esse problema social deve ser solucionado com uma intervenção da gestão pública de forma transparente, organizada e lógica, preparando os idosos para a aposentadoria, porém, estabelecendo um programa que estimule as empresas privadas para admissão de idosos ao trabalho, buscando a reserva de um percentual de vagas para este público, que ainda se mostra ativo e capacitado, apesar da idade avançada.

A Procuradoria da Câmara Municipal de Porto Alegre, emitiu parecer, no sentido de que não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

No entanto, observa que a proposição enseja dúvidas quanto a possível violação do princípio constitucional da reserva de administração, na medida que obriga o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas, mobilizando Secretarias do Município, seus órgãos e servidores.

Por fim, observou a procuradoria, que o valor do benefício deve ser preciso, não podendo se delegar ao Poder Executivo a sua fixação sem o estabelecimento de critérios objetivos como se observa no § 3º do art. 6º do projeto haja vista a necessidade de se observar o princípio da legalidade.

É o relatório.

Conforme o Art. 40, "c", "d", "e", "g", "h" e "i", do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre, a matéria em apreço está inserida no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana, uma vez que versa sobre o bem-estar da população, trabalho, segurança urbana, garantia da ordem pública, assistência social e a proteção e promoção dos direitos da família, das mulheres, crianças, adolescentes e idosos.

A matéria está inserida também no âmbito da Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude, uma vez que versa sobre programas voltados ao idoso, à mulher, à criança, ao adolescente e às pessoas com deficiência.

No que compete à Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do MERCOSUL – CEFOR, o projeto está inserido em sua competência, uma vez que trata de matéria financeira e de atividades

econômicas a serem desenvolvidas no Município.

Por fim, no que tange à Comissão de Constituição e Justiça, quanto ao aspecto legal, constitucional e regimental, deve se registrar que, embora a inconstitucionalidade apontada no parecer da Procuradoria, o Vereador relator, ciente do parecer, apresentou emenda que estabelece o prazo de 30 dias para regulamentação da matéria pelo poder executivo, no que couber.

Ainda, destaca-se que, salvo melhor juízo, o projeto não está criando ou alterando atribuições às secretarias do Município, de modo que não interfere substancialmente no princípio da reserva da administração e da separação de poderes. No que tange aos critérios para a concessão do desconto de ISSQN para as empresas parceiras, o Art. 6º, parágrafo terceiro, do projeto, informa objetivamente que o poder executivo fixará os valores dos incentivos, no patamar entre 2% a 5% da receita proveniente do referido tributo em cada exercício financeiro.

Logo, tendo em vista a competência das Comissões CEDECONDH, CECE, CEFOR e CCJ, para examinar a matéria e emitir parecer, considerando a relevância do tema e o caráter meritório da proposição, especialmente, com as alterações promovidas pela emenda de relator no que tange à sua constitucionalidade, entende-se que não há óbices para tramitação do projeto e da emenda, manifestando-se favorável à APROVAÇÃO do projeto de lei e da emenda de número um.

Sala das Comissões, 11/07/2022.

VER. ALVONI MEDINA,
REPUBLICANOS.



Documento assinado eletronicamente por **Alvoni Medina Nunes, Vereador(a)**, em 11/07/2022, às 16:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0411435** e o código CRC **3FEFE66F**.



Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4344 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

CERTIDÃO

CERTIFICO que o **Parecer Conjunto nº 063/22 – CCJ/CECE/CEFOR/CEDECONDH** contido no doc 0411435 (SEI nº 038.00082/2021-06 – Proc. nº 1195/21 - PLL nº 525), de autoria do vereador Alvoni Medina, foi **APROVADO** em **votação simbólica** durante Reunião Conjunta Extraordinária da Comissão de Constituição e Justiça, da Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Juventude, da Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul e da Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana, realizada pelo Sistema de Deliberação Remota no dia 11 de julho de 2022. **CONCLUSÃO DO PARECER:** Pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para tramitação do Projeto e da Emenda nº 01 e, quanto ao mérito, pela **aprovação** do Projeto e da Emenda nº 01.



Documento assinado eletronicamente por **André Luís Tovo Rodrigues, Assistente Legislativo**, em 12/07/2022, às 01:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0411647** e o código CRC **2A54CFA0**.

ANEXO E – Emenda nº 02 ao Projeto de Lei nº 525, de 2021



**Câmara Municipal
de Porto
Alegre**

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

EMENDA

Emenda nº 02 ao Proc nº 1195-21 – PLL 525/21

Altera o caput do artigo 6º e retira os parágrafos conforme abaixo:

Art. 6º As pessoas jurídicas domiciliadas no Município de Porto Alegre que na qualidade de empregadores aderirem ao Programa Ativa Idade receberão o selo Amigo Ativa Idade.

I – Possuírem 5% (cinco por cento) de seus empregados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, selo Bronze.

II – Possuírem 10% (dez por cento) de seus empregados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, selo Prata.

III - Possuírem 20% (vinte por cento) de seus empregados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, selo Ouro.

IV - Possuírem 25% (vinte por cento) de seus empregados com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, selo Diamante.

Justificativa:

A presente emenda visa tornar eficaz a administração do Poder Executivo junto ao Programa Ativa Idade. Isto por que, o projeto é uma ferramenta social, cujo objetivo é estimular e incentivar a contratação de idosos no mercado de trabalho. Assim, o selo -Amigo Ativa Idade - tem como escopo destacar aquele empreendedor que aderir ao Programa, ou seja, o selo será uma maneira de diferenciar e premiar aquela empresa que tem como objetivo fazer a diferença na Sociedade de Porto Alegre.

Verª Mônica Leal

Ver. Cassiá Carpes (Líder da Bancada do PP)



Documento assinado eletronicamente por **Monica Leal Markusons, Vereadora**, em 24/08/2022, às 14:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Antonio Dornelles Carpes, Vereador**, em 24/08/2022, às 14:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0430752** e o código CRC **E957C0B2**.



Referência: Processo nº 038.00082/2021-06

SEI nº 0430752

ANEXO F – Redação final do Projeto de Lei nº 525, de 2021



Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4344 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

REDAÇÃO FINAL

PROC. Nº 1195/21 - PLL Nº 525/21

Cria o Programa Ativa Idade no Município de Porto Alegre.

Art. 1º Fica criado, no Município de Porto Alegre, o Programa Ativa Idade, destinado a estimular a reinserção dos idosos no mercado de trabalho.

§ 1º Para os fins desta Lei, são considerados idosos os indivíduos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, conforme definido na Lei Federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, e na Lei Federal nº 10.741 – Estatuto do Idoso –, de 1º de outubro de 2003, e alterações posteriores.

§ 2º As ações relacionadas ao Programa Ativa Idade deverão ocorrer com a participação do órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos e pelo órgão municipal responsável pelo desenvolvimento, emprego e inovação, sob a coordenação do primeiro.

Art. 2º O Programa Ativa Idade constitui-se de um conjunto de políticas públicas dirigidas:

I – à reinserção de idosos no mercado de trabalho para exercer atividade remunerada ou não remunerada;

II – à intermediação entre idosos cadastrados, empresas, organizações do terceiro setor interessados e Poder Público, para as vagas disponíveis no mercado;

III – à capacitação, à reciclagem e à requalificação profissional; e

IV – ao desenvolvimento de alternativas que permitam ao idoso continuar sendo parte da estrutura social e participando efetivamente dela.

§ 1º Nenhum idoso, no âmbito do Programa Ativa Idade, será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da Lei.

§ 2º Para os fins desta Lei, é considerada atividade não remunerada aquela prestada, de forma voluntária, por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada sem fins lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Art. 3º São objetivos do Programa Ativa Idade:

I – disponibilizar à população idosa um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, remunerado ou não remunerado, capaz de subsidiar a operacionalização da reinserção dessa população à atividade laboral em nível local;

II – reduzir o preconceito de idade tanto no ambiente de trabalho quanto no ato de contratação do trabalhador;

III – promover redes de contatos para as pessoas idosas, com o propósito de minimizar eventual isolamento social;

IV – promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida dos idosos por meio do trabalho, remunerado ou não remunerado;

V – ampliar a taxa de participação dos idosos no mercado de trabalho, com foco na reinserção em vagas de trabalho disponibilizadas na rede de organizações sem fins lucrativos conveniadas a algum órgão municipal;

VI – reduzir o impacto econômico do envelhecimento populacional;

VII – reduzir as taxas de dependência econômica, bem como os desequilíbrios orçamentários decorrentes do envelhecimento populacional;

VIII – promover a intermediação entre trabalhadores idosos e a oferta de vagas no mercado de trabalho;

IX – proporcionar mecanismos de formação, qualificação e reciclagem profissional, como formas de promover a reinserção dos idosos no mercado de trabalho;

X – incentivar a promoção de vagas para atividades não remuneradas destinadas aos idosos cadastrados no Programa Ativa Idade; e

XI – cadastrar idosos que exerçam atividade autônoma.

Art. 4º Fica definida a implantação do Banco de Oportunidades para Idosos, cujo objetivo é servir como base de dados única da Prefeitura de Porto Alegre, ligado diretamente ao órgão responsável pela assistência social e pelos direitos humanos, com as seguintes finalidades específicas:

I – cadastrar empresas e órgãos, públicos e privados, bem como organizações do terceiro setor que desejem participar do Programa Ativa Idade;

II – divulgar, nas unidades administrativas da Prefeitura de Porto Alegre e em plataforma digital, em formato simples e acessível, um banco de vagas de atividades remuneradas e não remuneradas disponíveis no mercado de trabalho para pessoas idosas;

III – receber, da iniciativa privada e do próprio Poder Público, as vagas que estiverem disponíveis para idosos, inclusive com a descrição das especificações, tais como requisitos, ocupação, remuneração, tempo e período de trabalho;

IV – cadastrar pessoas idosas, ativas ou inativas, interessadas em se recolocar no mercado de trabalho, em conjunto com o órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos;

V – promover a intermediação entre vagas disponíveis e idosos cadastrados;

VI – divulgar os cursos de formação, capacitação ou aperfeiçoamento profissional oferecidos no âmbito do Programa Ativa Idade; e

VII – disponibilizar plataforma para inscrição nos cursos de formação, capacitação ou reciclagem profissional disponíveis no âmbito do Programa Ativa Idade.

§ 1º O Banco de Oportunidades para Idosos deverá funcionar de forma integrada com o Sistema Nacional de Emprego (Sine).

§ 2º As vagas não remuneradas cadastradas no Banco de Oportunidades para Idosos deverão ser previamente avaliadas pelo órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos, de acordo com critérios estabelecidos pelo próprio órgão, antes de serem disponibilizadas ao público.

§ 3º Todas as oportunidades de trabalho cadastradas no Banco de Oportunidades para Idosos, remuneradas ou não, deverão levar em consideração as condições físicas, intelectuais e psíquicas do idoso, respeitando sua condição de idade.

Art. 5º Para a oferta dos serviços de que dispõe esta Lei, o Executivo Municipal poderá celebrar convênios, acordos de cooperação e protocolos de intenções com organizações da sociedade civil, instituições de ensino nacionais e internacionais, públicas ou privadas, empresas e entidades do serviço social autônomo, visando à formação, à capacitação e ao aperfeiçoamento profissional, além do oferecimento de atividades de extensão, estágios e cooperação técnica para a persecução dos objetivos do Programa Ativa Idade.

Art. 6º As pessoas jurídicas domiciliadas no Município de Porto Alegre que, na qualidade de empregadores, aderirem ao Programa Ativa Idade receberão os seguintes selos Amiga Ativa Idade, conforme a porcentagem de empregados com idade igual ou superior a 60 (anos):

I – Selo Bronze, no caso de possuírem 5% (cinco por cento) de empregados;

II – Selo Prata, no caso de possuírem 10% (dez por cento) de empregados;

III – Selo Ouro, no caso de possuírem 20% (vinte por cento) de empregados; e

IV – Selo Diamante, no caso de possuírem 25% (vinte e cinco por cento) de empregados.

Art. 7º O Executivo Municipal regulamentará esta Lei, no que couber, em 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.



Documento assinado eletronicamente por **Nadia Rodrigues Silveira Gerhard, Vereadora**, em 22/09/2022, às 16:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.

Documento assinado eletronicamente por **Felipe Zortea Camozzato, Vereador**, em 22/09/2022, às 16:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº



2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Ramiro Stallbaum Rosario, Vereador(a)**, em 22/09/2022, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Leonel Guterres Radde, Vereador(a)**, em 22/09/2022, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Cláudio Janta, Vereador**, em 22/09/2022, às 16:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Mauro Roberto Pinheiro, Vereador**, em 22/09/2022, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0442376** e o código CRC **6B7D28FC**.

ANEXO G – Lei nº 13.282, de 20 de outubro de 2022

LEI Nº 13.282, DE 20 DE OUTUBRO DE 2022.

Cria o Programa Ativa Idade no Município de Porto Alegre.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu, no uso das atribuições que me confere o inciso II do artigo 94 da Lei Orgânica do Município, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no Município de Porto Alegre, o Programa Ativa Idade, destinado a estimular a reinserção dos idosos no mercado de trabalho.

§ 1º Para os fins desta Lei, são considerados idosos os indivíduos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, conforme definido na Lei Federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, e na Lei Federal nº 10.741 – Estatuto do Idoso –, de 1º de outubro de 2003, e alterações posteriores.

§ 2º As ações relacionadas ao Programa Ativa Idade deverão ocorrer com a participação do órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos e pelo órgão municipal responsável pelo desenvolvimento, emprego e inovação, sob a coordenação do primeiro.

Art. 2º O Programa Ativa Idade constitui-se de um conjunto de políticas públicas dirigidas:

I – à reinserção de idosos no mercado de trabalho para exercer atividade remunerada ou não remunerada;

II – à intermediação entre idosos cadastrados, empresas, organizações do terceiro setor interessados e Poder Público, para as vagas disponíveis no mercado;

III – à capacitação, à reciclagem e à requalificação profissional; e

IV – ao desenvolvimento de alternativas que permitam ao idoso continuar sendo parte da estrutura social e participando efetivamente dela.

§ 1º Nenhum idoso, no âmbito do Programa Ativa Idade, será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da Lei.

§ 2º Para os fins desta Lei, é considerada atividade não remunerada aquela prestada, de forma voluntária, por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada sem fins lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Art. 3º São objetivos do Programa Ativa Idade:

I – disponibilizar à população idosa um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, remunerado ou não remunerado, capaz de subsidiar a operacionalização da reinserção dessa população à atividade laboral em nível local;

II – reduzir o preconceito de idade tanto no ambiente de trabalho quanto no ato de contratação do trabalhador;

III – promover redes de contatos para as pessoas idosas, com o propósito de minimizar eventual isolamento social;

IV – promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida dos idosos por meio do trabalho, remunerado ou não remunerado;

V – ampliar a taxa de participação dos idosos no mercado de trabalho, com foco na reinserção em vagas de trabalho disponibilizadas na rede de organizações sem fins lucrativos conveniadas a algum órgão municipal;

VI – reduzir o impacto econômico do envelhecimento populacional;

VII – reduzir as taxas de dependência econômica, bem como os desequilíbrios orçamentários decorrentes do envelhecimento populacional;

VIII – promover a intermediação entre trabalhadores idosos e a oferta de vagas no mercado de trabalho;

IX – proporcionar mecanismos de formação, qualificação e reciclagem profissional, como formas de promover a reinserção dos idosos no mercado de trabalho;

X – incentivar a promoção de vagas para atividades não remuneradas destinadas aos idosos cadastrados no Programa Ativa Idade; e

XI – cadastrar idosos que exerçam atividade autônoma.

Art. 4º Fica definida a implantação do Banco de Oportunidades para Idosos, cujo objetivo é servir como base de dados única da Prefeitura de Porto Alegre, ligado diretamente ao órgão responsável pela assistência social e pelos direitos humanos, com as seguintes finalidades específicas:

I – cadastrar empresas e órgãos, públicos e privados, bem como organizações do terceiro setor que desejem participar do Programa Ativa Idade;

II – divulgar, nas unidades administrativas da Prefeitura de Porto Alegre e em plataforma digital, em formato simples e acessível, um banco de vagas de atividades remuneradas e não remuneradas disponíveis no mercado de trabalho para pessoas idosas;

III – receber, da iniciativa privada e do próprio Poder Público, as vagas que estiverem disponíveis para idosos, inclusive com a descrição das especificações, tais como requisitos, ocupação, remuneração, tempo e período de trabalho;

IV – cadastrar pessoas idosas, ativas ou inativas, interessadas em se recolocar no mercado de trabalho, em conjunto com o órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos;

V – promover a intermediação entre vagas disponíveis e idosos cadastrados;

VI – divulgar os cursos de formação, capacitação ou aperfeiçoamento profissional oferecidos no âmbito do Programa Ativa Idade; e

VII – disponibilizar plataforma para inscrição nos cursos de formação, capacitação ou reciclagem profissional disponíveis no âmbito do Programa Ativa Idade.

§ 1º O Banco de Oportunidades para Idosos deverá funcionar de forma integrada com o Sistema Nacional de Emprego (Sine).

§ 2º As vagas não remuneradas cadastradas no Banco de Oportunidades para Idosos deverão ser previamente avaliadas pelo órgão municipal responsável pela assistência social e pelos direitos humanos, de acordo com critérios estabelecidos pelo próprio órgão, antes de serem disponibilizadas ao público.

§ 3º Todas as oportunidades de trabalho cadastradas no Banco de Oportunidades para Idosos, remuneradas ou não, deverão levar em consideração as condições físicas, intelectuais e psíquicas do idoso, respeitando sua condição de idade.

Art. 5º Para a oferta dos serviços de que dispõe esta Lei, o Executivo Municipal poderá celebrar convênios, acordos de cooperação e protocolos de intenções com organizações da sociedade civil, instituições de ensino nacionais e internacionais, públicas ou privadas, empresas e entidades do serviço social autônomo, visando à formação, à capacitação e ao aperfeiçoamento profissional, além do oferecimento de atividades de extensão, estágios e cooperação técnica para a persecução dos objetivos do Programa Ativa Idade.

Art. 6º As pessoas jurídicas domiciliadas no Município de Porto Alegre que, na qualidade de empregadores, aderirem ao Programa Ativa Idade receberão os seguintes selos

Amiga Ativa Idade, conforme a porcentagem de empregados com idade igual ou superior a 60 (anos):

I – Selo Bronze, no caso de possuírem 5% (cinco por cento) de empregados;

II – Selo Prata, no caso de possuírem 10% (dez por cento) de empregados;

III – Selo Ouro, no caso de possuírem 20% (vinte por cento) de empregados; e

IV – Selo Diamante, no caso de possuírem 25% (vinte e cinco por cento) de empregados.

Art. 7º O Executivo Municipal regulamentará esta Lei, no que couber, em 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 20 de outubro de 2022.

Sebastião Melo,
Prefeito de Porto Alegre.

Registre-se e publique-se.

Roberto Silva da Rocha,
Procurador-Geral do Município.



DIÁRIO OFICIAL PORTO ALEGRE

Órgão de divulgação do Município - Ano XXVII - Edição 6870 - Sexta-feira, 21 de outubro de 2022
Divulgação: Sexta-feira, 21 de outubro de 2022 **Publicação:** Segunda-feira, 24 de outubro de 2022

EXECUTIVO

Leis

PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO, no uso de suas atribuições legais, TORNA PÚBLICO, através dos "links" abaixo:

LEI Nº 13.281, DE 20 DE OUTUBRO DE 2022, que "altera o inc. VIII do § 1º do art. 2º, o § 2º do art. 15, o *caput* do art. 25, o § 2º do art. 27 e o *caput* do art. 32, todos da Lei nº 11.582, de 21 de fevereiro de 2014, que institui o Serviço Público de Transporte Individual por Táxi no Município de Porto Alegre, e alterações posteriores, dispendo sobre a possibilidade de curso de formação ser realizado presencialmente ou a distância, definindo prazos de quarentena, nos casos que especifica, para o autoratário desvinculado do serviço de táxi, dispendo sobre a reserva de permissão, modificando o tamanho mínimo da área livre do porta-malas necessária aos veículos da categoria especial e aumentando para 05 (cinco) anos a idade de ingresso máxima para inclusão ou substituição de automóveis."

LEI Nº 13.281, DE 20 DE OUTUBRO DE 2022

http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4555_ce_381812_1.pdf

LEI Nº 13.282, DE 20 DE OUTUBRO DE 2022, que "cria o Programa Ativa Idade no Município de Porto Alegre."

LEI Nº 13.282, DE 20 DE OUTUBRO DE 2022

http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/4555_ce_381813_1.pdf

Decretos

