



## A TRAJETÓRIA NORMATIVA DA TUTELA ESTATAL DA PESSOA IDOSA NO BRASIL: AVANÇOS CONSTITUCIONAIS, INFRACONSTITUCIONAIS E DESAFIOS DE EFETIVIDADE

Adriano Barros Rangel  
*Estudante de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro*  
adrianobarrosrangel@gmail.com

Ivana Maria Peres Morgado Carvalho  
*Estudante de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro*  
e-mail: morgadoivanauenf@gmail.com

Marcelo Pizani Boldes  
*Estudante de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro*  
e-mail: marcelo.pizani.advogado@gmail.com

Dene Kátia Castro Colares Ramos  
*Aluna especial de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro*  
e-mail: denekcolaresramos@gmail.com

Shirlena Campos de Souza Amaral  
*Professora do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro*  
e-mail: shirlena@uenf.br

**Resumo** - Este artigo analisa a evolução histórica da proteção normativa da pessoa idosa no Brasil, destacando os marcos constitucionais e infraconstitucionais que estruturaram o atual sistema jurídico de tutela. O estudo parte da Constituição de 1988, que consagrou a dignidade humana como fundamento da República e atribuiu responsabilidades compartilhadas entre Estado, família e sociedade, e examina a consolidação legislativa posterior com a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), a Política Nacional do Idoso (1994) e o Estatuto da Pessoa Idosa (2003), além de ajustes recentes, como a criação do Fundo Nacional do Idoso (2010), a prioridade especial para maiores de 80 anos (2017) e a Política Nacional de Cuidados (2024). A pesquisa, de natureza qualitativa, bibliográfica e documental, fundamenta-se na análise da Constituição, legislação específica, decretos regulamentares e literatura acadêmica. Os resultados evidenciam que, embora o Brasil possua um arcabouço normativo robusto, persistem desafios estruturais, como o insuficiente financiamento das políticas, as desigualdades regionais, a precariedade de fiscalização das instituições de longa permanência e a permanência do idadismo cultural. Conclui-se que a efetividade da proteção jurídica à pessoa idosa exige financiamento estável, descentralização equitativa das políticas e transformação cultural, de modo a garantir que os direitos assegurados em lei se traduzam em práticas sociais inclusivas.

Palavras-chave: Tutela estatal, Pessoa idosa, Efetividade normativa.

**Abstract** - This article analyzes the historical evolution of the normative protection of older persons in Brazil, highlighting the constitutional and infra-constitutional milestones that structured the current legal system of protection. The study begins with the 1988 Federal Constitution, which enshrined human dignity as a foundation of the Republic and assigned shared responsibilities to the State, family and society, and examines subsequent legislative developments such as the Organic Social Assistance Law (1993), the National Policy for the Elderly (1994) and the Statute of the Elderly (2003), in addition to recent adjustments, including the creation of the National Fund for the Elderly (2010), the special priority for those over 80 years of age (2017) and the National Care Policy (2024). The research, of a qualitative, bibliographic and documentary nature, is based on the analysis of the Constitution, specific legislation, regulatory decrees and academic literature. The findings indicate that, although Brazil has a robust legal framework, persistent challenges remain, such as underfunding of policies, regional inequalities, insufficient oversight of long-term care institutions and the persistence of cultural ageism. It is concluded that the effectiveness of legal protection for older persons requires stable funding, equitable decentralization of policies and cultural transformation, so that the rights enshrined in law may be translated into inclusive social practices.

Keywords: state protection, older persons, legal effectiveness.

## INTRODUÇÃO

O Brasil atravessa, nas últimas décadas, um processo acelerado de transição demográfica, marcado pelo aumento da expectativa de vida e pela redução das taxas de fecundidade e natalidade. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023) indicam que a população idosa, definida legalmente como aquela com 60 anos ou mais, já representa cerca de 15,6% do total de habitantes, com projeções que apontam para a possibilidade de ultrapassar 30% até 2050. Esse cenário impõe novos desafios jurídicos, sociais e econômicos, sobretudo no que concerne à formulação de políticas públicas e à consolidação de um arcabouço normativo capaz de assegurar os direitos fundamentais dessa população.

A trajetória da proteção jurídica à pessoa idosa no Brasil revela um deslocamento de paradigma: de um modelo assistencialista e fragmentado, restrito a benefícios previdenciários e à filantropia, para uma abordagem constitucional integral e multidimensional, estruturada em torno da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 203 e 230, representou um divisor de águas ao impor deveres solidários à família, à sociedade e ao Estado, consolidando a velhice como objeto de tutela jurídica específica e de políticas públicas intersetoriais. Nesse sentido, Sarlet (2008) observa que a dignidade da pessoa humana atua como vetor interpretativo de todo o ordenamento, exigindo medidas concretas de proteção a grupos em situação de vulnerabilidade.

A partir de 1988, a legislação brasileira passou a adensar o sistema protetivo. A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) instituiu o Benefício de Prestação Continuada, garantindo um mínimo existencial a idosos em situação de vulnerabilidade. A Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994) incorporou princípios de autonomia e integração social, ao passo que o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) consolidou em um microsistema jurídico os direitos fundamentais da velhice, prevendo mecanismos de responsabilização civil, administrativa e penal em casos de violação. Como destaca Barcellos (2014), a constitucionalização de direitos dessa natureza gera efeitos jurídicos imediatos, vinculando a atuação estatal e exigindo políticas de implementação efetiva.

Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo analisar a evolução histórica da legislação brasileira voltada à proteção da pessoa idosa, identificando seus marcos normativos mais relevantes, os fatores socioeconômicos que motivaram tais mudanças e os limites de sua efetividade prática. A pesquisa adota metodologia qualitativa, bibliográfica e documental, baseada na análise de dispositivos constitucionais, leis ordinárias, decretos regulamentares e literatura especializada. Busca-se, assim, compreender em que medida o

processo de consolidação normativa tem contribuído para assegurar os direitos da pessoa idosa e quais lacunas permanecem na concretização desses direitos em uma sociedade em rápido envelhecimento.

## REVISÃO DA LITERATURA E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A proteção jurídica da pessoa idosa no Brasil insere-se no campo mais amplo dos direitos fundamentais de caráter social, cuja efetividade depende não apenas da previsão normativa, mas também da existência de políticas públicas consistentes. Nesse sentido, Sarlet (2008) sustenta que a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, CF/88), deve ser compreendida como cláusula normativa vinculante, capaz de orientar a interpretação e a aplicação de todas as disposições relacionadas à velhice. Tal princípio, longe de ser meramente programático, impõe ao Estado deveres concretos de promoção, proteção e garantia de direitos.

A literatura especializada identifica a Constituição de 1988 como o marco fundamental dessa mudança de paradigma. Ao prever, nos artigos 203 e 230, o dever compartilhado da família, da sociedade e do Estado no amparo à pessoa idosa, a Carta Magna rompeu com a lógica assistencialista que predominava até então, inaugurando uma perspectiva integral de proteção. Barcellos (2014) destaca que a constitucionalização dos direitos sociais confere eficácia imediata às normas, de modo que sua concretização não depende apenas de regulamentação posterior, mas de políticas estatais de implementação efetiva.

No plano infraconstitucional, a doutrina identifica a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) e a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994) como instrumentos essenciais de densificação normativa. Lima e Batista (2020) apontam, entretanto, que a efetividade do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na LOAS, ainda encontra obstáculos significativos em razão de critérios restritivos de renda e barreiras burocráticas. Do mesmo modo, embora a PNI tenha instituído princípios de autonomia, participação e integração social, sua implementação foi desigual entre as regiões, refletindo as limitações financeiras e administrativas dos entes federativos.

O Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) é considerado pela doutrina um microsistema jurídico de caráter multidimensional, que consolida direitos civis, sociais, culturais e políticos, prevendo mecanismos de responsabilização em caso de violação. Para Dias (2010), a relevância do Estatuto está em combinar instrumentos de prevenção, promoção e repressão, estabelecendo um marco normativo abrangente. Ferreira (2021), contudo, observa que a eficácia do Estatuto permanece condicionada à capacidade do Estado em fiscalizar e custear políticas públicas específicas, o que evidencia a persistência de um hiato entre a densidade normativa e a realidade social.

No campo internacional, Piovesan (2005; 2013) sublinha que a proteção da pessoa idosa deve ser compreendida à luz dos direitos humanos, vinculando-se a compromissos assumidos pelo Brasil no plano global e regional. Ainda que a Convenção Interamericana sobre os Direitos Humanos das Pessoas Idosas não tenha sido ratificada pelo país, sua existência projeta parâmetros interpretativos que influenciam a hermenêutica constitucional e a formulação de políticas públicas. A literatura, nesse ponto, enfatiza a necessidade de harmonização entre os instrumentos normativos internos e as diretrizes internacionais, de modo a consolidar uma agenda de envelhecimento digno e inclusivo.

Em síntese, a fundamentação teórica revela que a evolução da proteção normativa da velhice no Brasil resulta da interação entre avanços constitucionais, leis infraconstitucionais e compromissos internacionais de direitos humanos. Entretanto, a literatura também alerta para os limites da cidadania formal: a mera positivação de direitos não assegura, por si só, a efetividade, sendo indispensável a existência de mecanismos de financiamento, fiscalização e participação social que transformem garantias jurídicas em práticas concretas de inclusão.

## MARCO CONSTITUCIONAL DE 1988 E PRIMEIROS DESDOBRAMENTOS NORMATIVOS

A Constituição Federal de 1988 representa um divisor de águas no tratamento jurídico da velhice no Brasil. Conhecida como Constituição Cidadã, ela consagrou a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III), estabelecendo um marco civilizatório que rompeu com a lógica assistencialista e fragmentada predominante até então. No que tange especificamente à proteção da pessoa idosa, os artigos 203 e 230 conferiram densidade normativa inédita: o primeiro garantiu a assistência social como direito universal, independente de contribuição, e o segundo instituiu o dever solidário da família, da sociedade e do Estado de amparar a velhice, assegurando-lhe dignidade, bem-estar e participação comunitária.

Esse desenho constitucional consolidou a velhice como categoria jurídica autônoma, elevando-a ao patamar de direito fundamental. Como observa Sarlet (2008), a Constituição não trata os direitos sociais como meras diretrizes programáticas, mas como normas de eficácia plena, cujo descumprimento enseja responsabilidade estatal. Nessa linha, Barcellos (2014) enfatiza que a constitucionalização da velhice vinculou a ação legislativa e administrativa, impondo políticas públicas voltadas à efetivação do princípio da dignidade humana.

O processo de densificação infraconstitucional iniciou-se com a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), que criou o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Previsto no art. 203, inciso V, da Constituição, o BPC assegura um salário mínimo mensal a pessoas idosas em situação de vulnerabilidade, independentemente de contribuição previdenciária. Trata-se de um dos instrumentos mais relevantes de concretização do direito ao mínimo existencial. Contudo, como demonstram Lima e Batista (2020), sua efetividade ainda é comprometida por critérios rígidos de elegibilidade e por entraves burocráticos que excluem potenciais beneficiários.

Na sequência, a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994) instituiu um marco intersetorial, estabelecendo princípios de autonomia, participação e integração social, além de prever a criação de Conselhos de Direitos em diferentes esferas federativas. Embora inovadora, a implementação da PNI revelou desigualdades regionais e fragilidades de financiamento, o que limitou a eficácia de seus dispositivos. Ainda assim, esse diploma normativo consolidou a compreensão de que a velhice deveria ser tratada sob múltiplas dimensões — jurídica, social, econômica e cultural —, superando a perspectiva exclusivamente previdenciária.

O ápice desse processo de concretização normativa ocorreu com a promulgação do Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003), que reuniu em um microssistema jurídico os principais avanços constitucionais e infraconstitucionais. O Estatuto ampliou garantias em diversas áreas, como saúde, educação, transporte, habitação e justiça, além de tipificar condutas lesivas contra a pessoa idosa. Para Dias (2010), a relevância do Estatuto reside em sua natureza multidimensional, ao articular normas de direito civil, penal, administrativo e processual, oferecendo instrumentos preventivos e repressivos. Ferreira (2021), por sua vez, adverte que a eficácia do Estatuto continua limitada por lacunas de fiscalização e pelo financiamento insuficiente das políticas voltadas ao envelhecimento, revelando o descompasso entre o texto normativo e a realidade social.

Assim, o período que vai da Constituição de 1988 ao Estatuto de 2003 pode ser interpretado como uma fase de transição paradigmática: a velhice deixou de ser invisibilizada e tratada apenas como risco previdenciário, passando a ser reconhecida como objeto de tutela integral e de políticas públicas articuladas. Contudo, a análise crítica da literatura e da realidade institucional demonstra que a positivação dos direitos, embora robusta, permanece tensionada pelos limites da implementação, dependente de recursos financeiros, da capacidade administrativa do Estado e da superação de barreiras culturais.

## **AVANÇOS LEGISLATIVOS RECENTES: DO ESTATUTO DA PESSOA IDOSA ÀS REFORMULAÇÕES PÓS-2003**

A promulgação do Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) marcou o ponto culminante da evolução normativa brasileira em matéria de envelhecimento, mas também abriu caminho para um processo contínuo de ajustes legislativos. Essas reformas buscaram aperfeiçoar a proteção já estabelecida, responder a lacunas identificadas na implementação e adaptar o sistema jurídico às novas demandas sociais decorrentes do envelhecimento acelerado da população.

Entre os desdobramentos mais relevantes está a criação do Fundo Nacional do Idoso (Lei nº 12.213/2010), regulamentado posteriormente pelos Decretos nº 9.569/2018 e nº 10.042/2019. Esse instrumento foi concebido como mecanismo de financiamento de políticas públicas, permitindo aportes via dedução no Imposto de Renda. No entanto, relatórios de órgãos de controle revelam que sua execução orçamentária permanece limitada, evidenciando dificuldades de captação e baixa utilização efetiva dos recursos, sobretudo em municípios com restrita capacidade administrativa.

Outro avanço significativo foi a ampliação da prioridade processual. A Lei nº 11.765/2008 incluiu a restituição prioritária do Imposto de Renda para pessoas idosas, enquanto a Lei nº 12.008/2009 consolidou a prioridade na tramitação de processos judiciais e administrativos. Posteriormente, a Lei nº 13.466/2017 introduziu a chamada “prioridade especial” para aqueles com mais de 80 anos, reconhecendo a necessidade de atenção diferenciada dentro da própria população idosa. Essas medidas evidenciam o esforço legislativo em assegurar maior celeridade e efetividade no acesso à justiça e a benefícios estatais.

Nos últimos anos, outras alterações reforçaram a dimensão simbólica e inclusiva da legislação. A Lei nº 14.423/2022 atualizou a linguagem normativa, substituindo termos que poderiam gerar ambiguidades, e reafirmou a prioridade de atendimento à pessoa idosa em serviços públicos e privados. A Lei nº 14.626/2023, por sua vez, ampliou a abrangência das normas de acessibilidade e atendimento, buscando reduzir barreiras cotidianas que ainda comprometem a efetividade do princípio da igualdade.

Mais recentemente, a aprovação da Política Nacional de Cuidados (Lei nº 14.878/2024) representa um marco inovador, ao reconhecer formalmente a necessidade de políticas específicas para pessoas em situação de dependência, muitas delas idosas. A lei incorpora uma perspectiva de corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade, estruturando diretrizes para serviços de longa duração e cuidados domiciliares. Embora ainda em fase inicial de implementação, a medida responde a uma demanda social crescente diante do aumento de doenças crônicas e de limitações funcionais associadas ao envelhecimento.

A literatura aponta, entretanto, que esses avanços legislativos convivem com persistentes desafios de efetividade. Ferreira (2021) observa que, apesar do arcabouço jurídico robusto, a ausência de financiamento estável e a desigualdade regional na implementação limitam o alcance das políticas. Ademais, estudos como os de Lima e Batista (2020) reforçam que a efetividade de programas como o BPC e o Fundo Nacional do Idoso depende de mecanismos de monitoramento mais consistentes, de transparência na execução orçamentária e da ampliação da capacidade administrativa dos municípios.

Em síntese, a legislação brasileira pós-2003 avançou na consolidação de direitos, diversificou instrumentos de proteção e introduziu inovações como a prioridade especial e a Política Nacional de Cuidados. Contudo, o descompasso entre norma e realidade persiste, revelando que o verdadeiro desafio não está mais na positivação de direitos, mas na criação de condições materiais financeiras e institucionais para sua plena concretização.

## **CONCLUSÃO**

A análise da trajetória normativa brasileira voltada à proteção da pessoa idosa

evidencia um percurso de avanços expressivos, mas também de contradições persistentes. A Constituição de 1988 inaugurou um novo paradigma ao afirmar a dignidade humana como fundamento da ordem jurídica e ao atribuir responsabilidade solidária à família, à sociedade e ao Estado no amparo à velhice. Esse marco possibilitou a edição de instrumentos como a LOAS (1993), a Política Nacional do Idoso (1994) e, sobretudo, o Estatuto da Pessoa Idosa (2003), que consolidou direitos civis, sociais e políticos em um microsistema normativo multidimensional.

Os ajustes legislativos posteriores, — como a criação do Fundo Nacional do Idoso (2010), a prioridade especial para pessoas com mais de 80 anos (2017), a atualização de normas de acessibilidade e atendimento (2022/2023) e a recente Política Nacional de Cuidados (2024) — demonstram a continuidade do esforço estatal em aprimorar a tutela jurídica da velhice. No plano formal, portanto, o Brasil consolidou um arcabouço normativo abrangente, pioneiro na América Latina e alinhado a parâmetros internacionais de direitos humanos.

Entretanto, o exame crítico revela que a positivação normativa não foi acompanhada de igual intensidade pela implementação prática. Persistem desigualdades regionais na oferta de serviços, fragilidades na fiscalização de instituições de longa permanência, entraves burocráticos no acesso a benefícios assistenciais e insuficiência de financiamento das políticas específicas. Soma-se a isso a permanência do idadismo, que naturaliza práticas discriminatórias e dificulta a plena efetividade das normas jurídicas.

A agenda futura de proteção à pessoa idosa no Brasil deve, portanto, priorizar três dimensões estruturantes: (i) assegurar financiamento sustentável para políticas públicas, com execução efetiva dos recursos vinculados ao Fundo Nacional do Idoso; (ii) reduzir as desigualdades regionais por meio de mecanismos de cofinanciamento e apoio técnico aos municípios de menor porte; e (iii) promover mudanças culturais e educacionais capazes de enfrentar o idadismo e valorizar a diversidade etária.

Do ponto de vista acadêmico, torna-se essencial aprofundar pesquisas interdisciplinares que articulem direito, políticas públicas, saúde, linguagem e cultura, de modo a produzir evidências que subsidiem decisões legislativas e administrativas. A consolidação de um envelhecimento digno exige, assim, a conjugação de normatividade, políticas efetivas e transformação cultural.

Conclui-se que o Brasil construiu um marco legal sólido e inovador para a proteção da pessoa idosa, mas sua concretização depende de superar a distância entre o direito posto e o direito vivido. O desafio contemporâneo consiste em transformar conquistas normativas em práticas sociais inclusivas, capazes de garantir que a dignidade, a autonomia e a participação da pessoa idosa deixem de ser promessa constitucional e se convertam em realidade cotidiana.

## REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jan. 1994.

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, 3 out. 2003.

BRASIL. **Lei nº 11.765, de 5 de agosto de 2008. Altera o Estatuto do Idoso para priorizar a restituição do Imposto de Renda.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 ago. 2008.

BRASIL. **Lei nº 12.008, de 29 de julho de 2009. Dá prioridade à tramitação de processos judiciais e administrativos em que figure como parte pessoa com idade igual ou superior a 60 anos.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jul. 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010. Institui o Fundo Nacional do Idoso.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jan. 2010.

BRASIL. **Lei nº 13.466, de 12 de julho de 2017. Altera o Estatuto do Idoso para dispor sobre a prioridade especial para maiores de 80 anos.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.423, de 22 de julho de 2022. Altera dispositivos do Estatuto do Idoso e de outras leis para reforçar medidas de prioridade de atendimento.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.878, de 5 de junho de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jun. 2024.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias.** 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FERREIRA, M. C. **Implementação do Estatuto do Idoso no Brasil: desafios e perspectivas.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 11, n. 2, p. 45-67, 2021.  
LIMA, R. S.; BATISTA, T. Políticas públicas para o idoso: análise da efetividade. Revista de Estudos Sociais, Cuiabá, v. 22, n. 3, p. 112-130, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos.** São Paulo: Max Limonad, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.