

DIREITO AO CUIDADO E ENVELHECIMENTO: A ARTICULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS (LEI Nº 15.069/2024) COM OS MARCOS LEGAIS DE PROTEÇÃO À PESSOA IDOSA

Francilene Lucena Melo Jordão¹

Flávio Romero Guimarães²

RESUMO

O Brasil, em face do acelerado envelhecimento demográfico e do aumento da dependência funcional, viu-se impelido a superar o modelo de proteção social pautado pelo familialismo implícito. A legislação geriátrica brasileira carecia de um arcabouço programático para a provisão sistêmica do Cuidado de Longa Duração (CLD) e a Lei nº 15.069/2024 (Política Nacional de Cuidados – PNC) surge com o objetivo explícito de preencher essa lacuna. Este artigo realiza uma análise jurídico-comparativa e teórica, investigando as dinâmicas de articulação, sobreposição e inovação introduzidas pela PNC na legislação de proteção à pessoa idosa. Utilizando o referencial teórico da des-familialização e desgnerificação das políticas de bem-estar, o estudo demonstra que a PNC é um avanço por juridicizar o cuidado como direito autônomo e social, formalizar e valorizar o trabalho do cuidador e impor o princípio da corresponsabilidade social

1 Graduada do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Doutoranda de Ciências Sociais, com ênfase em Antropologia, pela Universidade de Salamanca – USAL. Juíza de Direito do Tribunal de Justiça da Paraíba – TJPB e Professora efetiva da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. francilene.melol@tjpb.jus.br

2 Orientador. Professor colaborador da Universidade de Salamanca (Espanha). Doutorado em Ciências Biológicas pela Universidade de Córdoba (Espanha). Doutorado em Ciências Jurídicas pela Universidade de Salamanca (Espanha). Gerente acadêmico da Escola Superior de Magistratura da Paraíba (Brasil). prof_flavioromero@hotmail.com

para aliviar a sobrecarga feminina, marcando a transição potencial de um sistema de “cuidado por omissão”, para um regime de responsabilidade estatal estruturada.

Palavras-chave: Política Nacional de Cuidados; Estatuto da Pessoa Idosa; Desfamiliarização; Desgenerificação; Direito Social.

1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional acelerado e a consequente elevação da demanda por Cuidados de Longa Duração (CLD) têm exposto as fragilidades estruturais do sistema de proteção social brasileiro.

Tradicionalmente, o Brasil adotou um modelo de familialismo implícito, ou por omissão, onde a responsabilidade pelo cuidado recai majoritariamente sobre as famílias (CAMARANO, 2021; IPEA, 2023). A legislação geriátrica preexistente, como a Política Nacional do Idoso (PNI - Lei nº 8.842/1994) e o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003), embora robusta na defesa de direitos, carecia de um arcabouço programático para a provisão sistêmica do CLD.

A apresentação da pesquisa enfoca a promulgação da Lei nº 15.069/2024 (Política Nacional de Cuidados – PNC), um evento legislativo de alta relevância que propõe-se a ser o elo faltante, ao instituir o cuidado como direito social autônomo e definir a pessoa idosa em situação de dependência como público prioritário (Art. 8º, II). A importância deste estudo reside na urgência de subsidiar a transição de um sistema de “cuidado por omissão” para um regime de responsabilidade estatal estruturada, buscando aliviar a sobrecarga familiar e, predominantemente, feminina.

Tem-se como objetivo realizar uma análise jurídico-comparativa e teórica para investigar as dinâmicas de articulação, sobreposição e inovação da PNC em relação à PNI e ao Estatuto, buscando responder à pergunta: Como a PNC se configura como um avanço na legislação de proteção e cuidado à pessoa idosa, promovendo a transição de um modelo familialista para um sistema de corresponsabilidade social no Brasil?

A síntese metodológica adotada baseia-se na análise jurídico-comparativa e teórica, por meio do cotejo normativo da Lei nº 15.069/2024 com a legislação preexistente, e da análise conceitual das inovações à luz dos referenciais teóricos da desfamilialização e desgenerificação (ESPING-ANDERSEN, 1999). As discussões e resultados demonstraram que a PNC atua como uma norma de integração e avanço, superando o familialismo ao introduzir o princípio da corresponsabilidade social e de gênero e ao formalizar o cuidado como direito social programático. Em síntese conclusiva, o trabalho estabelece que a nova lei é um avanço inquestionável que juridiciza o cuidado e cria o arcabouço para

um Sistema Nacional de Cuidados, cujo sucesso dependerá da regulamentação rigorosa e do financiamento estável do Plano Nacional de Cuidados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: A TRANSIÇÃO DO CUIDADO FAMILIALISTA À RESPONSABILIDADE SOCIAL

O debate sobre políticas de cuidado é inseparável da discussão sobre os modelos de Estado de Bem-Estar Social. Neste referencial, serão aprofundados os conceitos-chave que balizam a análise da nova legislação brasileira.

2.1 O DEBATE TEÓRICO SOBRE O CUIDADO: DESFAMILIALIZAÇÃO E DESGENERIFICAÇÃO

A categoria de **desfamiliarização**, proposta por Esping-Andersen (1999) e desenvolvida pela teoria feminista, mede o grau em que as políticas sociais aliviam as famílias (e o trabalho reprodutivo feminino) das obrigações de cuidado. O caso brasileiro é tipificado pelo familialismo, com o Estado recorrendo à cláusula do dever familiar (Constituição Federal, Arts. 229 e 230) como prioridade. Este modelo é insustentável em sociedades com alta expectativa de vida e baixa taxa de natalidade, pois impõe um ônus cada vez maior sobre a força de trabalho familiar, especialmente a feminina.

A **desgenerificação** é um conceito complementar que aborda a equidade de gênero. O cuidado de longa duração é uma atividade marcada pela divisão sexual do trabalho, onde as mulheres (filhas, esposas, noras, cunhadas, irmãs) absorvem a maior parte do ônus (BIROLI, 2013). Uma política de cuidado progressista deve sinalizar uma intenção de desgenerificar essa responsabilidade ao incluir a corresponsabilidade de gênero (Art. 1º, PNC) e a promoção de trabalho decente para os cuidadores. A ausência de políticas públicas estruturadas de cuidado não só viola os direitos da pessoa idosa dependente, mas também restringe a autonomia econômica e profissional das mulheres, perpetuando ciclos de desigualdade social e pobreza na velhice. A crise do cuidado no Brasil, portanto, não é apenas um problema demográfico ou sanitário, mas sim um desafio socioeconômico e jurídico que impacta diretamente a produtividade e a igualdade de oportunidades. A PNC reconhece explicitamente este desequilíbrio

ao buscar uma redistribuição de responsabilidades entre os gêneros e entre a família e o Estado.

2.2 O ARCABOUÇO LEGAL ANTERIOR: POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO (PNI) E ESTATUTO DA PESSOA IDOSA, E A LACUNA PROGRAMÁTICA

A Política Nacional do Idoso (PNI – 1994) e o Estatuto da Pessoa Idosa (2003) priorizaram a autonomia, a participação e o combate à discriminação. A menção ao cuidado era feita de forma dispersa, vinculada ao direito à saúde e à assistência social (Lei nº 10.741/2003, Capítulos V e VI), mas sem estabelecer o *modus operandi* de um sistema de Cuidados de Longa Duração (CLD).

A priorização do atendimento através da própria família (PNI, art. 3º, VI) funcionou, na prática, como uma barreira à intervenção estatal estruturada, caracterizando o que o IPEA (2023) chama de “cuidado por negligência”. Essa lacuna programática gerou um efeito perverso, onde a garantia legal do direito à saúde e à assistência social não se traduzia em serviços concretos e especializados de Cuidado de Longa Duração (CLD) para quem perdeu a capacidade funcional. Os marcos anteriores, embora fundamentais para a dignidade, não trataram o cuidado como uma infraestrutura social essencial.

A principal lacuna identificada pelos estudos do IPEA foi a ausência de um marco que tratasse o cuidado como trabalho, como um direito social programático e que reconhecesse a vulnerabilidade inerente à perda de funcionalidade, relegando essa responsabilidade quase que integralmente à esfera privada e não remunerada. (IPEA, 2023, p. 55).

A urgência do novo marco legal se justifica, portanto, pela necessidade de reconhecer a complexidade do CLD, que exige serviços de alta e média complexidade, como Centros-Dia, Residências Inclusivas e programas de apoio domiciliar, algo que a legislação anterior não conseguia prover sistematicamente. A Lei nº 15.069/2024, ao institucionalizar o Plano Nacional de Cuidados, projeta a necessidade de um inventário detalhado da oferta e da demanda de serviços em nível municipal e estadual, permitindo que a União atue como coordenadora e financiadora, superando a fragmentação histórica entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no que tange ao

CLD. Essa coordenação é a chave para a operacionalização efetiva do direito, transformando a letra fria da lei em amparo real.

3 METODOLOGIA

O estudo é de abordagem **qualitativa**, com caráter **exploratório e analítico-documental**. O *corpus* de análise compreende a Lei nº 15.069/2024, a Lei nº 10.741/2003 e a Lei nº 8.842/1994. Os caminhos metodológicos foram desenhados para capturar a complexidade da inovação legislativa e sua articulação com o marco preexistente.

3.1 DELINEAMENTO E TÉCNICAS DE PESQUISA

A metodologia consistiu nas seguintes etapas:

1. **Cotejo Normativo:** Comparação dos dispositivos que tratam de responsabilidade (dever familiar *versus* corresponsabilidade social), direitos (amparo *versus* cuidado autônomo) e mecanismos de gestão (ausência de plano *versus* Plano Nacional de Cuidados). Esta técnica permitiu isolar as mudanças de paradigma no regime de responsabilidade, identificando a passagem do modelo de amparo familiar exclusivo para o modelo tripartite: Estado, Família e Sociedade.
2. **Análise Conceitual:** Interpretação das inovações da PNC (corresponsabilidade, desgenerificação, CLD) à luz dos referenciais teóricos sobre políticas de bem-estar social (ESPING-ANDERSEN, 1999; BIROLI, 2013), buscando identificar a transição paradigmática. A aplicação dos conceitos de desfamiliarização e desgenerificação serviu como ferramenta analítica para medir o grau de afastamento da nova lei em relação à histórica centralidade da família na provisão de cuidado.
3. **Mapeamento de Lacunas:** Identificação das áreas não cobertas ou tratadas superficialmente pela PNI e pelo Estatuto, que são abordadas de forma estrutural e programática pela PNC.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO: A INOVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS

A esquematização dos dados encontrados na forma de categorias analíticas demonstrou que a Lei nº 15.069/2024 atua como uma norma de integração e avanço, estabelecendo uma camada superior de proteção ao idoso dependente, sem revogar a legislação anterior, mas conferindo-lhe um novo significado programático.

4.1 A ARTICULAÇÃO E A INOVAÇÃO JURÍDICA DA PNC

A PNC se articula ao Estatuto e à PNI ao reconhecer a importância da família e da comunidade no amparo. O Art. 1º, § 1º, da PNC estabelece que “Todas as pessoas têm direito ao cuidado,” e o Art. 8º, II, prioriza a pessoa idosa que necessita de auxílio nas atividades diárias. Este dispositivo não contradiz o dever de amparo (Estatuto, Art. 3º), mas o concretiza, transformando o amparo genérico em um direito programático a serviços de CLD. A PNC, assim, fornece o “como” para o “o quê” determinado pela Constituição e pelo Estatuto.

4.2 SUPERAÇÃO DO FAMILISMO: CORRESPONSABILIDADE SOCIAL E DESGENERIFICAÇÃO

O ponto de maior sobreposição e avanço teórico é a introdução do princípio da corresponsabilidade social e de gênero (Art. 2º e Art. 1º). O modelo anterior, ao priorizar o lar, gerava um custo de oportunidade desproporcional para as mulheres (IPEA, 2023).

A discussão gerada a partir desses resultados demonstra que a PNC busca a desfamiliarização ao deslocar a responsabilidade primária para o Estado, o qual deve promover a articulação e os meios para que a família possa exercer seu papel sem sacrifício da autonomia de seus membros. A desgenerificação é o reflexo imediato disso: ao reconhecer os cuidadores (remunerados ou não) como público prioritário, a lei dá visibilidade ao trabalho feminino não remunerado e exige políticas de apoio para compatibilização entre trabalho e cuidado (Art. 4º, III). Esta análise corrobora o argumento de BIROLI (2013) sobre a necessidade de políticas que abordem a equidade de gênero no âmbito da autonomia e da

divisão do trabalho reprodutivo, sendo uma inovação ética e social para o país. A formalização do trabalho de cuidado prevista na lei (Art. 4º, V e VI) é crucial não só para a qualidade do serviço, mas para transformar uma atividade historicamente invisibilizada em um setor econômico reconhecido, com direitos trabalhistas e previdenciários garantidos. Esta é a manifestação mais clara da desgenerificação na esfera pública.

4.3 O PREENCHIMENTO DAS LACUNAS ESTRUTURAIS

A PNC preenche as lacunas estruturais da legislação geriátrica ao instituir, em potencial, o ponto de partida para um Sistema Nacional de Cuidados, conferindo-lhe o caráter de política de Estado, conforme sistematizado nos achados empíricos:

- **CLD Não Sistematizado:** A PNC cria o Plano Nacional de Cuidados (PNC, Art. 3º), obrigando a União a planejar, monitorar e financiar a rede de CLD para idosos. O plano deve ir além do planejamento e incluir metas de cobertura e universalização progressiva do acesso, transformando o direito em realidade material.
- **Invisibilidade do Trabalho de Cuidado:** Formaliza e Valoriza o trabalho de cuidado (Art. 4º, V e VI), o que é essencial para garantir a qualidade do cuidado e os direitos previdenciários e trabalhistas dos cuidadores.
- **Fragmentação de Políticas:** Impõe o dever de implementação transversal e intersetorial (Art. 3º), combatendo a histórica desconexão entre SUS (Saúde), SUAS (Assistência Social) e Previdência. Esta transversalidade é o cerne da governança moderna de CLD, exigindo que a triagem, o diagnóstico de dependência e a provisão de serviços sejam coordenados para evitar a duplicação de esforços e a ineficiência, algo que a CEPAL (2022) já apontava como falha nos modelos latino-americanos.
- **Foco na Autonomia Plena:** Inclui programaticamente o idoso em situação de dependência (Art. 8º, II) como alvo de política específica, reconhecendo o risco e a vulnerabilidade inerentes à perda funcional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 15.069/2024 configura-se como um avanço legislativo inquestionável na proteção da pessoa idosa no Brasil. Ela estabelece uma evolução qualitativa ao superar as limitações da PNI e do Estatuto no que se refere ao Cuidado de Longa Duração (CLD).

A PNC não apenas se articula ao reforçar o direito à dignidade, mas se sobrepõe ao modelo familiarista e inova ao: juridicizar o cuidado como direito social programático, iniciar a desfamiliarização e desgenerificação da responsabilidade e criar o arcabouço para um sistema intersetorial de CLD.

PROSPECÇÃO DE APLICAÇÃO EMPÍRICA E PESQUISAS FUTURAS:

O desafio reside agora na transposição da excelência normativa para a realidade prática. A concretização da PNC para a pessoa idosa dependente dependerá do rigor na elaboração do Plano Nacional de Cuidados, que deve assegurar, como pontos focais de pesquisa e ação:

1. **Financiamento Estável:** Alocação orçamentária suficiente e vinculante para os serviços de CLD em todas as esferas. A pesquisa futura deve se concentrar em modelos de financiamento sustentável, como fundos específicos ou contribuições sociais dedicadas, em linha com as práticas internacionais bem-sucedidas.
2. **Definição de Dependência:** Criação de critérios técnicos e uniformes para a avaliação funcional e a elegibilidade aos serviços, que sirvam de base para pesquisas avaliativas. O desenvolvimento e a validação de escalas de dependência funcional aplicáveis ao contexto brasileiro são cruciais para a justiça na distribuição dos recursos e serviços.
3. **Governança Efetiva:** Estrutura de gestão interministerial com poder de coordenação sobre SUS, SUAS e o setor privado, fundamental para a pesquisa sobre intersectorialidade.

Somente com essa regulamentação robusta, o Brasil poderá efetivamente transitar de uma proteção à “velhice” pautada no sacrifício familiar para um sistema de cuidado digno, equitativo e sustentável, honrando a promessa de

direito social contida na nova lei. A comunidade científica e a sociedade civil organizada devem acompanhar de perto a regulamentação do Plano Nacional de Cuidados para garantir que o espírito da desfamiliarização e da desgenerificação seja plenamente implementado, evitando que a lei se torne mais uma “norma de papel”.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 6022: Informação e documentação – Artigo em publicação periódica científica impressa – Apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

BIROLI, Flávia. Autonomia e Desigualdade de Gênero: Contribuições da Economia Feminista e do Feminismo para a Teoria Política. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 863-890, 2013.

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, 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, 2 out. 2003.

BRASIL. Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 2024.

CAMARANO, Ana Amélia. Envelhecimento e Sistemas de Cuidados na América Latina: o Brasil entre a inação e a necessidade. In: **O Brasil e a Agenda 2030: Oportunidades e Desafios para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ipea, 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **O Cuidado como Pilar da Recuperação com Igualdade**. Santiago: Nações Unidas, 2022.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Social Foundations of Postindustrial Economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cuidar, Verbo Transitivo: Caminhos para a Provisão de Cuidados no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023.