

A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DA CENTRAL JUDICIAL DO IDOSO

Paula Regina de Oliveira Ribeiro¹

1 INTRODUÇÃO

O Brasil sempre foi tido como um país jovem e de jovens. A partir da década de 1980, contudo, essa máxima mudou, e, atualmente, a população idosa é o grupo que apresenta as taxas mais elevadas de crescimento, resultado da diminuição da taxa de natalidade e do aumento contínuo da esperança de vida.

O contingente dos brasileiros com idade igual ou superior a 60 anos já representa, segundo dados do Censo Demográfico 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximadamente 11% da população total, correspondente a mais de 20 milhões de pessoas idosas. Estima-se que o Brasil será o sexto país mais envelhecido do mundo, com uma proporção de um idoso para cada quatro jovens. O envelhecimento populacional brasileiro, portanto, é uma realidade inexorável.

Apesar dos números impressionantes, o envelhecimento populacional não se reduz apenas à quantidade de velhos existentes. Não se trata de uma questão numérica, mas especialmente de uma questão social relevante e um direito humano fundamental, que envolve diversos aspectos.

Consoante destacado por Ramos (2002), ao se identificar a velhice como fenômeno social, associou-se a ela imediatamente a noção de decadência. Em razão disso, até meados do século passado, o Estado, a sociedade e a família não foram capazes de tratá-la como questão social relevante. Ocuparam-se dela tão somente a partir de uma perspectiva fundada na ideia de filantropia e assistencialismo. Essa percepção decorreu, entre outros fatores, de ideários negativos acerca dessa etapa da vida, caracterizados pela imagem de declínio, perdimento, improdutividade e adoecimento. Essa perspectiva negativa da velhice trouxe como grande consequência o fato de os idosos ainda hoje não conseguirem superar a sua exclusão social e terem dificuldade de se identificar como sujeitos de direitos.

1. Defensora pública do Distrito Federal; e coordenadora do Núcleo de Defesa do Idoso e da Central Judicial do Idoso (CJI).

Essa dificuldade de reconhecimento da população idosa como segmento social prioritário impacta substancialmente nas estruturas familiares, sociais, políticas, econômicas e jurídicas, de modo que o poder público e a sociedade precisam estar preparados para as novas demandas que se apresentam. À medida que a população envelhece, é necessário que se considere o novo perfil etário e as desigualdades de acesso aos serviços públicos e privados, decorrentes das assimetrias de gênero, cor/raça, classe socioeconômica e nível educacional.

Eis aí o cerne da questão. O Brasil não está se preparando adequadamente para enfrentar esse novo paradigma social, e as iniciativas bem-sucedidas ainda são incipientes e pontuais. A implementação e a execução das mais diversas políticas públicas carecem de eficácia, continuidade, gestão e orçamento. Quando o Estado deixa de cumprir com o seu dever legal de acesso aos serviços essenciais ao bem-estar de sua população, independentemente da faixa etária, abre o precedente para que as necessidades de serviços dessa população sejam discutidas, definidas e determinadas no âmbito do Judiciário. A judicialização das políticas públicas expressa a incapacidade do Estado de assegurar a todos os cidadãos os direitos que lhes são genericamente reconhecidos nas leis.

Como o título deste capítulo é a Justiça, tomaremos como fundamento nosso arcabouço legal e a efetivação dos direitos da pessoa idosa. Este artigo está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, faz-se um panorama dos direitos da pessoa idosa na legislação brasileira. Na terceira, é apresentado o sistema judicial de proteção ao idoso. A quarta seção traz a experiência da Central Judicial do Idoso (CJI) quanto à adoção do princípio da não judicialização dos direitos. Na quinta seção estão algumas considerações finais.

2 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO ESTATUTO DO IDOSO: GARANTIA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS?

2.1 Pré-Constituição Federal de 1988

Diante de um quadro em que, historicamente, os direitos humanos não foram considerados, as constituições brasileiras anteriores a de 1988 não previram o direito à velhice como direito humano fundamental de todo o cidadão brasileiro. Em razão disso, e de diversas outras questões estruturais, durante a vigência das primeiras constituições, a maior parte da população sequer chegou à velhice, pois as condições de vida no país eram as piores possíveis.

A Constituição Imperial de 1824 e a Constituição da República de 1891 não fizeram qualquer alusão à velhice como direito ou etapa da vida que merecesse especial atenção do Estado.

A Constituição de 1934 foi a primeira a instituir a obrigação da previdência social quanto à assistência médica e sanitária na velhice, mediante a contribuição igual da União, do empregador e do empregado (art. 121, § 1º, alínea h). Em que pese ter inaugurado constitucionalmente o tema da velhice, não a reconheceu como um direito de todos, mas tão somente daquela classe que contribuía para a previdência social.

A Constituição de 1937 seguiu a mesma orientação e destinou apenas um artigo à pessoa idosa, ao prever a instituição de seguros de velhice (art. 137, alínea m).

A Constituição de 1946 também não inovou nesse aspecto e reproduziu a orientação das constituições antecessoras quanto à assistência da previdência social contra as consequências da velhice (art. 157, inciso XVI). Da mesma forma, repetiu a Constituição de 1967, em seu art. 158, inciso XVI, e a Constituição de 1969, em seu art. 165, inciso XVI.

Vê-se, portanto, que o legislador brasileiro, ao longo da história do país, foi totalmente indiferente aos direitos e garantias da pessoa idosa. Outra, porém, não poderia ser a atitude do legislador da época se considerarmos que, até o início do século XX, a expectativa de vida da população brasileira era de apenas 33 anos. O envelhecimento populacional era tão insignificante e relegado ao ambiente doméstico, que sequer justificava uma postura diferente.

2.2 Pós-Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), considerada a Constituição Cidadã, também foi aparentemente singela ao tratar especificamente da pessoa idosa, reservando-lhe poucos artigos. Em seu capítulo VII, título VIII, apesar de denominado *Da família, da criança, do adolescente e do idoso*, o texto constitucional, no tocante ao idoso, se restringe aos arts. 229 e 230, que dispõem:

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e *os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice*, carência ou enfermidade.

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

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

§ 2º Aos maiores de 65 anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos (Brasil, 1988, grifo nosso).

Além disso, a CF/1988 fez menção à facultatividade do voto para os maiores de 70 anos (art. 14, § 1º, II, b), à aposentadoria compulsória dos servidores públicos com 70 anos de idade (art. 40, § 1º, II) e à proteção da velhice no âmbito da assistência social.

Nada mais se falou, na atual Constituição Federal, sobre a pessoa idosa. Vê-se que sequer foi estabelecida uma uniformidade etária sobre quem viria a ser idoso no Brasil, dispondo apenas sobre a concessão de alguns direitos conforme a aquisição de determinadas idades.

Em que pese a aparente omissão, o art. 1º, inciso III, deixou expresso que um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a dignidade da pessoa humana. Assim, todos os direitos da pessoa idosa estão, em tese, garantidos constitucionalmente, uma vez que qualquer violação aos direitos fundamentais do idoso afrontará, invariavelmente, a dignidade da pessoa idosa.

E mais, o art. 2º estipulou, entre os objetivos fundamentais da República, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, *idade* e quaisquer outras formas de discriminação.

Com base nesses dois artigos, muitos doutrinadores entendem que todos os direitos e garantias concedidos ao cidadão devem ser estendidos à pessoa idosa, sendo prescindível qualquer outro texto legislativo que os enumere.

Não obstante a assertiva ser verdadeira, não é essa a realidade da nossa cultura jurídica, essencialmente positivista. Assim, em que pesem as garantias constitucionais, o envelhecimento e os direitos dos idosos continuaram a ser tratados como uma questão secundária e de ordem privada.

Somente com o aumento da expectativa de vida da população, que hoje alcança em média 72 anos, e a consequente organização dos idosos, que passaram a lutar por um sistema de aposentadoria capaz de garantir-lhes dignidade, por um sistema de saúde adequado, por espaços de lazer, por leis mais duras contra atos de violência doméstica, a questão do envelhecimento e dos direitos dos idosos transformou-se em questão pública. Também contribuiu a adesão do Brasil ao Plano de Ação Internacional de Viena sobre Envelhecimento, aprovado em 1982, na Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, e, posteriormente, em 1991, a adoção dos Princípios das Nações Unidas em prol das Pessoas Idosas.

Todo esse movimento interno e externo chamou a atenção dos legisladores, que se viram estimulados, bem como pressionados pela sociedade civil, a elaborar um conjunto de determinações legais, voltado a dar efetividade aos dispositivos constitucionais que garantiam a dignidade de todo ser humano, independentemente de sua idade.

Sob esse contexto, foi promulgada a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso (PNI), com o objetivo de assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, trazendo, em seu art. 3º, uma série de preceitos assecuratórios da dignidade da pessoa humana.

Art. 3º. A Política Nacional do Idoso reger-se-á pelos seguintes princípios:

I – a família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida;

II – o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos;

III – o idoso não deve sofrer discriminação de qualquer natureza;

IV – o idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política;

V – as diferenças econômicas, sociais, regionais e, particularmente, as contradições entre o meio rural e o urbano do Brasil deverão ser observadas pelos poderes públicos e pela sociedade em geral, na aplicação desta lei (Brasil, 1994).

A PNI foi o primeiro instrumento legal a estabelecer o critério cronológico ou etário para definir quem é idoso ou a partir de que idade se é considerado idoso no Brasil. A adoção legislativa deste critério seguiu a orientação da Organização Mundial de Saúde (OMS), que estabelece a idade de 60 anos para categorizar idoso nos países em desenvolvimento e 65 anos de idade para os países desenvolvidos.

Essa legislação, que já atingiu a sua maioridade, nada mais é do que uma carta de boas intenções de que cada política setorial deve desenvolver na área do idoso. Resume-se a um rol de ações programáticas que, se efetivamente implementadas, jamais daria ensejo ao Estatuto do Idoso. Ora, não é leviano afirmar que só existe hoje o Estatuto do Idoso porque a CF/1988, a PNI, seus regulamentos e algumas outras legislações esparsas não foram cumpridas. Se o fossem, não haveria a necessidade de mais um diploma legal. O Brasil peca por excesso de leis e pelo descumprimento dessas mesmas leis.

O grande legado da PNI, sem dúvida, foi a previsão de criação dos conselhos de direitos de idosos, no âmbito das três instâncias de governo. Apesar das dificuldades, que aqui não nos cabe elencar, já estão em atividade os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais de defesa dos direitos do idoso. O desafio é a implementação desses colegiados, deliberativos e paritários, em todos os municípios brasileiros, com estrutura e efetiva condição de funcionamento.

Como mencionado anteriormente, ante o não cumprimento das legislações protetivas ao idoso, mais uma lei foi criada, o Estatuto do Idoso, promulgado sob o nº 10.741, em 1º de outubro de 2003. Essa legislação é um microsistema jurídico que, até hoje, regulamenta, nas várias áreas do direito, as questões jurídicas que envolvem a pessoa idosa.

Embora não seja inovador em vários de seus dispositivos, o Estatuto do Idoso inaugura indubitavelmente uma nova era no reconhecimento dos direitos dos idosos e firmou, de uma vez por todas, o direito à velhice como uma questão social relevante, principalmente no que tange à apropriação pelos idosos do seu reconhecimento como sujeito de direitos.

É justamente em virtude desse empoderamento de boa parte dos idosos, ao menos em âmbito legal, que se abriu uma frente para a ampla judicialização dos seus direitos ante a omissão estatal.

3 SISTEMA JUDICIAL DE PROTEÇÃO AO IDOSO

O Estatuto do Idoso, em seu art. 70, previu a possibilidade de criação de varas especializadas e exclusivas para o idoso. Seguindo essa orientação legal, a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, realizada em 2006, trouxe como uma de suas deliberações a criação de todo um sistema judicial de proteção ao idoso, isto é, a criação de varas/juizados, promotorias de Justiça, defensorias públicas e delegacias especializadas na defesa da pessoa idosa.

Essas orientações desencadearam a instalação de órgãos especializados em todo o Brasil, consoante o quadro 1.

QUADRO 1

Brasil: instalação de órgãos judiciais de proteção ao idoso

	Instituições			
	Vara/juizado	Promotoria	Defensoria	Delegacia
Manaus	Sim	Não ¹	Sim	Sim
Boa Vista	Não	Não ¹	Não	Sim
Macapá	Não	Não ¹	Não	Não
Belém	Sim	Sim	Não	Sim
Rio Branco	Não	Não ¹	Sim	Não
Porto Velho	Não	Não ¹	Não	Sim
Palmas	Não	Sim	Sim	Sim
São Luís	Não	Sim	Sim	Sim
Teresina	Não	Sim	Sim	Sim
Fortaleza	Não	Sim	Sim	Sim
Natal	Não	Sim	Não	Sim
João Pessoa	Não	Não ¹	Não	Sim
Recife	Sim	Sim	Não	Sim
Maceió	Não	Sim	Sim	Não
Aracaju	Não	Não	Não	Não

(Continua)

(Continuação)

	Instituições			
	Vara/juizado	Promotoria	Defensoria	Delegacia
Salvador	Não	Não ¹	Sim	Sim
Brasília	Não	Sim	Sim	Não
Goiânia	Não	Sim	Não	Não
Cuiabá	Não	Não	Não	Sim
Campo Grande	Sim	Sim	Não	Não
Belo Horizonte	Sim	Sim	Sim	Sim
Vitória	Não	Não ¹	Não	Sim
Rio de Janeiro	Sim	Sim	Sim	Sim
São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim
Curitiba	Sim	Sim	Não	Não
Florianópolis	Não	Não	Não	Não
Porto Alegre	Não	Não	Não	Sim

Fonte: Informações obtidas por meio dos sítios eletrônicos dos respectivos órgãos.

Nota: ¹ Possui promotoria do cidadão, que atende a diversos segmentos vulneráveis.

A partir da análise do quadro 1, verifica-se que apenas Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte contam com a instalação de todos os órgãos especializados de defesa do idoso. Da mesma forma que três outras capitais – Macapá, Aracaju e Florianópolis – não possuem nenhum órgão do sistema de Justiça voltado especificamente para o atendimento à população idosa.

Quanto a varas ou juizados do idoso, não há uma uniformidade relativa à sua atuação. No Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Campo Grande e Curitiba, têm-se as varas de infância, juventude e idoso, cuja competência é fiscalizar, orientar e apurar irregularidades em instituições e abrigos para idosos, além de garantir medidas de proteção e atendimento ao idoso. Em Manaus, a vara é especializada em crimes contra o idoso, adolescentes e crianças. Em Belém e Recife, há juizados criminais e cíveis do idoso, com destaque para esta última capital, cujo juizado cível é especializado nas relações de consumo do idoso.

Observa-se, portanto, que apenas 30% das capitais possuem varas ou juizados especializados na pessoa idosa, sendo a maior concentração na região Sudeste.

Essa porcentagem ultrapassa 55% em relação às promotorias de Justiça de defesa do idoso, equivalente a quinze capitais. Em outras oito capitais, apesar de não existir uma promotoria específica para o atendimento aos idosos, estes são atendidos nas denominadas promotorias de defesa do cidadão ou da cidadania, juntamente com outros grupos sociais vulneráveis.

O trabalho do Ministério Público na defesa dos direitos do cidadão idoso é referência nacional e se encontra fortemente estruturado e consolidado. Exemplo disso é a existência de uma associação específica de promotores e procuradores de Justiça com atuação na temática do idoso – a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (Ampid) –, cuja excelência da sua militância culminou com a elaboração e a apresentação de uma proposta de convenção internacional da pessoa idosa, que está sendo debatida, desde 2008, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

No que tange às defensorias públicas, estas ainda apresentam dificuldades na instalação de núcleos especializados, dado o número reduzido de defensores públicos ante o de juízes e promotores. Em muitas comarcas espalhadas Brasil afora sequer existe defensor público, ficando o cidadão carente, independentemente de sua idade, desamparado na defesa dos seus direitos e na garantia de acesso à Justiça. A perspectiva é que essa realidade mude a médio e longo prazo, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014, que busca universalizar os serviços da Defensoria Pública em todo o território nacional e fixa um prazo de oito anos para que todas as comarcas passem a ter defensores públicos em número suficiente para atender à população carente.

Segundo dados do *Mapa da Defensoria Pública do Brasil*, publicado pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) em parceria com o Ipea, 72% das comarcas não possuem defensores públicos para defender os direitos da população carente e dos grupos vulneráveis; e nos estados de Goiás, Paraná e Santa Catarina, apesar da criação legal dessa instituição, ela ainda não está atuando por falta de defensores públicos concursados (Ipea, 2013).

Como exigir que a Defensoria Pública cumpra com uma deliberação advinda da I Conferência Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa se ela sequer consegue cumprir com o seu dever constitucional de prestar assistência jurídica integral e gratuita a toda a população carente do Brasil?

Mesmo diante de toda essa dificuldade, pode-se considerar que a Defensoria Pública está sensível às demandas da população idosa, essencialmente vulnerável e hipossuficiente, tanto que conta com núcleos especializados na defesa dos direitos dos idosos em doze capitais brasileiras. Se considerarmos que, em três estados, a Defensoria Pública ainda não foi devidamente instalada, pode-se afirmar que 50% das capitais brasileiras possuem defensorias especializadas no atendimento à pessoa idosa.

As delegacias de polícia, finalmente, contam com unidades especializadas em dezoito capitais, correspondendo a 67%. Merece destaque a cidade de São Paulo, que possui oito delegacias especializadas.

A implementação de delegacias especializadas, com equipe multiprofissional, é fundamental se considerarmos o crescente número de casos de violência – e conseqüentemente de crimes – cometidos contra a pessoa idosa. Dados do Disque Direitos Humanos, módulo idoso, mostram o aumento proporcional de denúncias, por Unidades da Federação (UFs), comparativamente entre 2012 e 2013, chegando a um incremento total, em 2013, de 65,52% em relação ao ano de 2012, consoante tabela 1.

TABELA 1
Brasil: comparativo 2012-2013 do aumento do número de denúncias por UF

UF	Anos		Aumento (%) ¹
	2012	2013	
AC	108	165	52,78
AL	358	494	37,99
AM	830	1.018	22,65
AP	57	57	0,00
BA	1.898	2.631	38,62
CE	1.208	1.793	48,43
DF	722	1.088	50,69
ES	498	789	58,43
GO	729	1.212	66,26
MA	908	1.177	29,63
MG	1.728	3.185	84,32
MS	489	722	47,65
MT	182	350	92,31
PA	658	1.010	53,50
PB	654	1.077	64,68
PE	1.247	1.531	22,77
PI	436	607	39,22
PR	1.011	1.768	74,88
RJ	3.348	6.049	80,68
RN	1.060	1.297	22,36
RO	135	225	66,67
RR	19	22	15,79
RS	1.350	2.437	80,52
SC	595	1.230	106,72
SE	192	321	67,19
SP	3.003	6.553	118,22
TO	124	160	29,03
NI ²	1	8	700,00
Total	23.548	38.976	65,52

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos (SDH)/Disque Direitos Humanos – módulo idoso.

Notas: ¹ O percentual de aumento foi baseado na diferença entre as denúncias de 2013 e 2012, dividida pelas denúncias de 2012.

² NI significa não identificado.

Esses números mostram-se mais significativos se considerarmos o número absoluto de denúncias de violência proporcional à população idosa de cada UF. Na tabela 2, observa-se que o Distrito Federal figura como a unidade com maior número proporcional de denúncias e, mesmo assim, não dispõe de uma delegacia especializada.

TABELA 2

Brasil: número absoluto de denúncias de violência proporcional à população idosa por UF

<i>Ranking</i>	UF	Denúncias	População total	Denúncias por 100 mil habitantes
1ª	DF	1.088	197.613	550,57
2ª	AM	1.018	210.225	484,24
3ª	RN	1.297	342.890	378,26
4ª	AC	165	46.926	351,62
5ª	MS	722	239.270	301,75
6ª	RJ	6.049	2.080.608	290,73
7ª	PB	1.077	451.386	238,60
8ª	ES	789	364.745	216,32
9ª	GO	1.212	561.625	215,80
10ª	MA	1.177	568.680	206,97
11ª	RO	225	112.685	199,67
12ª	CE	1.793	909.475	197,15
13ª	PA	1.010	535.134	188,74
14ª	SC	1.230	656.913	187,24
15ª	PI	607	331.877	182,90
16ª	BA	2.631	1.451.206	181,30
17ª	AL	494	276.763	178,49
18ª	SE	321	185.957	172,62
19ª	RS	2.437	1.459.597	166,96
20ª	AP	57	34.276	166,30
21ª	PE	1.531	937.943	163,23
22ª	PR	1.768	1.170.955	150,99
23ª	MT	350	239.626	146,06
24ª	MG	3.185	2.310.564	137,85
25ª	SP	6.553	4.771.436	137,34
26ª	TO	160	117.554	136,11
27ª	RR	22	24.668	89,18
28ª	NI ¹	8		
Total		38.976	20.590.597	189,29

Fonte: SDH/Disque Direitos Humanos – módulo idoso.

Nota: ¹ NI significa não identificado.

Os gestores públicos precisam estar atentos a estes números, a fim de implementar políticas concretas de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa. Os dados indicam que o número de denúncias vem crescendo consideravelmente a cada ano, e as políticas públicas de enfrentamento, se e onde implementadas, não vêm atingindo o seu intento.

Conclui-se, portanto, que o sistema de Justiça ainda precisa, e muito, se fortalecer para enfrentar as demandas da população idosa, notadamente os casos de violência contra os idosos, dado o seu contexto multifatorial.

4 CJI: O SUCESSO DA EDUCAÇÃO, SENSIBILIZAÇÃO, ARTICULAÇÃO E MEDIAÇÃO COMO MECANISMOS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

4.1 O perfil da população idosa do Distrito Federal

Conhecer o perfil sociodemográfico de uma população é essencial para a formulação e implementação de políticas públicas em sintonia com as necessidades de distintos grupos sociais. Com isso, é possível planejar estratégias políticas conectadas com a realidade social apresentada nesses perfis, bem como criar serviços e atendimentos especializados, conforme as demandas apresentadas pelos diversos segmentos populacionais.

No Distrito Federal, segundo dados do Censo 2010, existem 197.613 pessoas idosas (IBGE, 2010). Percentualmente, esse número absoluto representa 7,7% da sua população total; um incremento de 41% em relação ao Censo 2000, quando a população idosa do Distrito Federal representava 5,4%. As projeções para 2020 e 2030 apontam para um incremento populacional da ordem, respectivamente, de 10,4% e 15%.

O Distrito Federal conta com a maior esperança de vida do Brasil. Já em 2014, a expectativa média chegou a 77,57 anos de idade, sendo 81,01 anos para mulheres e 73,84 anos para homens. Em 2030, a previsão é que a esperança média chegue a 80,83 anos, sendo 83,92 para mulheres e 77,30 para homens. As mulheres representam 57% da população idosa, chegando a 63% no grupo etário de 80 anos ou mais. Isso se justifica, em muito, pela maior expectativa de vida do gênero feminino.

Quase 60% dos idosos estão com idade entre 60 e 69 anos, e 10,61% destes são constituídos por analfabetos. O contingente de analfabetos mais que dobra no segmento etário de 80 anos ou mais, chegando a quase 22%.

Um dado que chama a atenção é que a maior parte da população idosa do Distrito Federal, 29,97%, possui renda nominal considerada alta (mais de cinco salários mínimos), e 27,31% fazem parte da camada com renda média (de dois a cinco salários mínimos). Enquanto o rendimento nominal médio mensal brasileiro para pessoas entre 60 e 69 anos é de R\$ 1.413,65, no Distrito Federal esse rendimento é de R\$ 3.829,94, superior em mais de 170%. A previdência social cobre 77% da população idosa, e os favorecidos pelo Benefício da Prestação Continuada (BPC)

correspondem a 15,2% da população com 65 anos ou mais. Essa realidade é explicada pela alta concentração de servidores públicos na capital federal.

Como visto, o Distrito Federal conta com uma população idosa bastante peculiar: alta esperança de vida, alto poder aquisitivo e índice de analfabetismo relativamente baixo. Por essas características, essas pessoas possuem melhores condições estruturais de vida, o que está diretamente relacionado ao envelhecimento saudável e a um maior acesso aos serviços e bens sociais diversos.

Assim, ao conhecer o perfil da população idosa do Distrito Federal, torna-se mais factível e viável acompanhar a implementação ou não das políticas públicas voltadas para esse segmento populacional, consoante suas reais necessidades e, com isso, instrumentalizar os órgãos do sistema de Justiça para as devidas cobranças.

4.2 A CJI

No âmbito do sistema de Justiça, consoante quadro apresentado na seção 3, o Distrito Federal não possui vara/juizado ou delegacia especializada no idoso. Conta, porém, com núcleos especializados na defesa dos direitos do idoso na Promotoria de Justiça e na Defensoria Pública.

Não obstante a existência desses núcleos especializados, percebeu-se que os idosos não estavam sendo atendidos em sua plenitude e continuavam tendo que ir de um lado para outro para conseguir resolver suas demandas. A partir daí, surge a ideia da CJI, um serviço que pudesse concentrar os diversos órgãos do sistema de Justiça e onde as demandas de ordem legal, social ou familiar da população idosa pudessem ser atendidas, em sua complexidade, por uma equipe multiprofissional, visando, sobretudo, a resolução consensual e administrativa dos conflitos. Assim, depois de muito estudo e preparação da equipe, a CJI iniciou suas atividades em outubro de 2007, no quarto andar do Fórum de Brasília.

A CJI é um projeto pioneiro e inovador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e da Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF), em cooperação técnica com a Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) e com a Defensoria Pública da União (DPU), todos desenvolvendo um trabalho conjunto e especializado para assegurar, prioritariamente, os direitos da pessoa idosa no Distrito Federal.

Não há entre as instituições partícipes da CJI qualquer grau de hierarquia ou subordinação, muito embora a coordenação seja exercida apenas pelos representantes do TJDFT, do MPDFT e da DPDF. Todos trabalham de maneira articulada, coordenada e integrada, visando à ajuda mútua por um interesse maior, que é a promoção e a defesa dos direitos da população idosa do Distrito Federal.

O trabalho desenvolvido pela CJI possui três dimensões:

- subsidiar as autoridades do sistema judiciário – juízes do TJDF, promotores da Promotoria de Justiça do Idoso (Projid) e defensores públicos do Núcleo de Assistência Jurídica de Defesa do Idoso (Najidoso) – nos procedimentos que apuram a prática de violência e/ou violação dos direitos dos idosos;
- orientar e prevenir as situações de violência e violação dos direitos da pessoa idosa, por meio de ações educativas; e
- promover a análise multidisciplinar das situações de negligência, abandono, exploração ou qualquer outra espécie de violência a que podem estar submetidos os idosos, a fim de buscar uma solução consensual para o conflito e, quando necessário, encaminhar a demanda aos órgãos competentes.

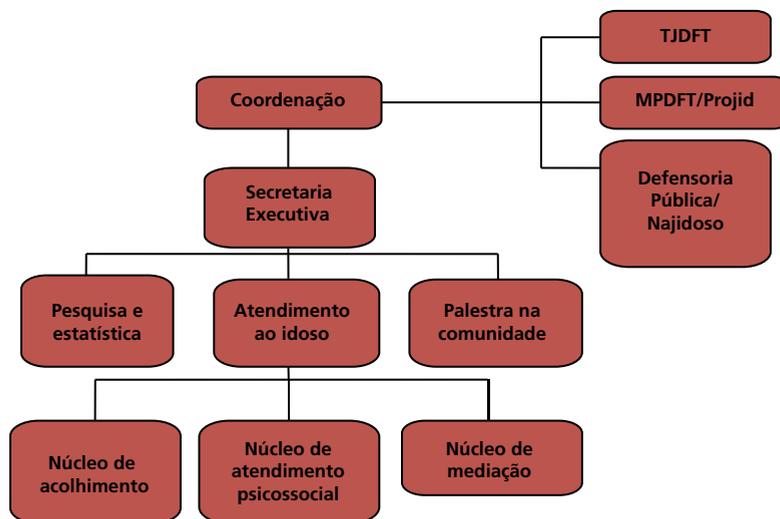
É oportuno destacar que o enfoque da atuação da CJI reside na proteção da pessoa idosa, objetivando estimular a sua participação como protagonista na defesa de seus próprios direitos, razão por que o idoso, quando capaz, participa ativamente da tomada de decisões de suas demandas.

Além disso, a CJI investe no processo de fortalecimento e articulação da rede social existente, estabelecendo uma relação de integração entre as próprias instituições governamentais e não governamentais que já desenvolvem trabalhos na área do idoso, a exemplo do Conselho dos Direitos do Idoso, da Secretaria Especial do Idoso e da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho, por meio do Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), dos núcleos de atenção à saúde do idoso, das instituições de longa permanência para idosos (Ilpis), centros de convivências, polícias comunitárias, entre outros.

A CJI ainda realiza e fomenta pesquisas, estatísticas, seminários e fóruns que visam conhecer e avaliar a situação do idoso no Distrito Federal, a fim de que as políticas públicas sejam implementadas, quer consensual, quer judicialmente, bem como campanhas educativas que objetivem o empoderamento da pessoa idosa e a erradicação da violência e dos maus-tratos a que estão submetidas.

A CJI possui a seguinte estrutura organizacional.

FIGURA 1
Estrutura organizacional da CJI



Fonte: TJDFT.

A Secretaria Executiva é o núcleo administrativo que organiza, controla e executa os atos necessários ao funcionamento da CJI. É quem faz a articulação com a rede social de proteção ao idoso, inclusive o mapeamento desta rede. Cabe à Secretaria Executiva buscar parcerias, convênios e acordos capazes de ampliar e de aprimorar os serviços prestados pela CJI, bem como de realizar ações de promoção dos direitos do cidadão idoso, sendo este trabalho de cunho informativo/educativo junto às instituições que prestam atendimento à pessoa idosa e à própria comunidade. Compete, ainda, à secretaria executiva a coleta e a análise dos dados relativos aos atendimentos e ao perfil da população atendida, de modo a subsidiar as ações necessárias para que as políticas públicas para os idosos sejam implementadas e devidamente executadas.

O núcleo de acolhimento é a porta de entrada da CJI. É o espaço onde o usuário (idoso, família, cuidador, Iipi, rede) é acolhido, por meio de um processo individualizado de escuta ativa centrado no indivíduo, o que pressupõe uma relação de confiança entre este e os profissionais como condição básica para um atendimento de qualidade. O acolhimento é realizado por uma dupla multiprofissional; cada um dos profissionais envolvidos tem um olhar diferenciado acerca do caso: psicológico, social e jurídico. O acolhimento se dá por meio de entrevista e levantamento de dados, promovendo aos profissionais envolvidos no acolhimento avaliação prévia do caso, com a inserção do idoso no contexto dos direitos e das garantias contidas

na legislação. Após a identificação da(s) demanda(s), inicia-se o processo de articulação junto à rede social, à família e/ou às instituições governamentais e não governamentais. É a partir desse procedimento que se busca a resolução alternativa dos conflitos, por meio de sessões conjuntas com o idoso e as partes envolvidas, até que estes estejam preparados para uma mediação, para a solução administrativa do caso ou, em última hipótese, para a eventual judicialização da demanda. Este núcleo serve como uma espécie de “freio” ao processo de judicialização das demandas, pois tem como meta fortalecer o idoso para atuar como protagonista da busca pela solução pacífica e administrativa de seus mais diversos conflitos.

O núcleo de atendimento psicossocial ao idoso atende à demanda extrajudicial e judicial, advindas do TJDF, do MPDF, da DPDF e do núcleo de acolhimento, em situações de violação do Estatuto do Idoso, com vistas à elaboração de pareceres e relatórios psicossociais que possam subsidiar a autoridade competente quando da tomada de decisão. Nesse sentido, o seu objetivo é traçar o perfil psicossocial do idoso, mediante identificação da sua realidade, da sua autonomia, do contexto de sua rede de relacionamentos e da sua capacidade de superação diante do conflito. O atendimento é realizado por dupla multiprofissional, formada por um assistente social e um psicólogo, de forma a permitir uma visão ampla e fidedigna acerca da situação apresentada, garantindo, assim, a qualidade e a eficácia da abordagem psicossocial.

Por fim, quando nenhuma das medidas consensuais é suficiente para resolver as demandas apresentadas pelo idoso, aí, sim, o caso é encaminhado para o Najidoso ou para a Projid para a adoção das medidas judiciais cabíveis.

O sucesso obtido por meio da resolução alternativa dos conflitos é tão expressivo que, segundo dados estatísticos da CJI, apenas cerca de 10% das demandas precisam ser judicializadas, seja pelo Najidoso, seja pela Projid. Essas demandas tratam principalmente de questões que envolvem a interdição da pessoa idosa, a aplicação de medidas protetivas e o não respeito aos direitos dos idosos pelos planos de saúde e as instituições financeiras.

Quanto à participação da PCDF, apesar da inexistência de uma delegacia especializada, por meio do termo de cooperação técnica firmado entre os órgãos partícipes, os núcleos de polícia comunitária existentes em cada uma das delegacias devem prestar atendimento especializado às pessoas idosas, dando prioridade à apuração de suas denúncias, com o consequente encaminhamento do relatório do inquérito policial à CJI para que possa ser feito o devido acompanhamento. Fruto dessa parceria, cabe à CJI fazer a capacitação dos policiais civis envolvidos nesse atendimento, o que vem sendo feito regularmente ao longo desses anos.

Não obstante o sucesso dessa cooperação, cada vez mais mostra-se fundamental a criação de uma delegacia especializada, nos moldes da delegacia da mulher e da criança e do adolescente, a fim de contar com uma equipe multiprofissional

capacitada para apurar exclusivamente os crimes cometidos contra a população idosa, os quais vêm aumentando assustadoramente.

Já a cooperação com a DPU foi resultado da crescente demanda envolvendo questões previdenciárias. Por força dessa parceria, os servidores da CJI foram capacitados pela DPU, em Brasília, para que pudessem prestar as orientações pertinentes sobre direito previdenciário e já fizessem a marcação dos atendimentos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou à própria DPU. Desta feita, quando se trata de assuntos previdenciários, o idoso também não precisa ficar andando de um lado para o outro e já sai da CJI devidamente instruído e com os respectivos agendamentos feitos no INSS ou na DPU.

Em que pese a inexistência de uma vara ou juizado especializado no Distrito Federal, com a CJI, todos os juízes do TJDFT têm também à disposição uma equipe multiprofissional integrada à rede de proteção e defesa dos idosos para subsidiá-los nos processos que envolvam a violação dos direitos desse grupo social.

Além disso, ao longo desses sete anos com a CJI, o TJDFT e todo o sistema judicial existente no Distrito Federal não sentiram a necessidade de criar uma vara ou juizado especializado, já que a metodologia de trabalho, a equipe de profissionais envolvidos e as abordagens realizadas por aquele serviço são maiores que qualquer prestação jurisdicional realizada por uma vara/juizado. É certo, todavia, que os juízes e demais servidores do Judiciário precisam ser mais bem capacitados para enfrentar a complexidade de matérias que abarcam os direitos da pessoa idosa e, para isso, a própria CJI vem sistematicamente promovendo cursos de capacitação nesse sentido.

O TJDFT tem a preocupação de construir indicadores sólidos e índices que reflitam a realidade do jurisdicionado idoso e que permitam delinear, de maneira segura, as competências legais para essa vara/juizado. Nessa vertente, a CJI se propõe a fomentar a construção de um modelo capaz de atender às demandas da população idosa do Distrito Federal, servindo de campo de pesquisa para o levantamento de indicadores que nortearão os estudos para, se for o caso, criar futuramente um juízo especializado, a fim de que não haja a disparidade de competências observada nas diversas varas/juizados existentes pelo Brasil afora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui um sistema de Justiça de defesa do idoso ainda deficitário. São poucas ou até inexistentes as varas, promotorias, defensorias e delegacias especializadas no idoso nas diversas UFs.

Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo são as únicas unidades que possuem esse sistema completo e nem por isso deixam de enfrentar a crescente

judicialização das demandas da população idosa, que decorrem da falta de políticas públicas específicas para esse grupo.

No Distrito Federal, essa realidade não é diferente. Sob a peculiaridade do perfil sociodemográfico anteriormente exposto, não é exagero afirmar que grande parte dos idosos do Distrito Federal conhece os seus direitos e sabe como reivindicá-los. Todavia, é extremamente carente de políticas públicas específicas para esse segmento populacional, notadamente as previstas na PNI e no Estatuto do Idoso, quanto a assistência social, saúde, transporte, habitação e educação.

Muito embora o Distrito Federal conte com uma Política Distrital do Idoso desde 2006 e tenha sido a primeira UF a criar, em 2011, uma secretaria especial exclusiva para a população idosa, isso não foi suficiente para que houvesse uma efetiva coordenação local da política do idoso, nem que essa política fosse implementada nas mais diversas secretarias setoriais.

Em face de toda essa lacuna, surge a CJI, como um serviço que congrega todo o sistema de Justiça e de promoção e defesa da pessoa idosa, mas que visa, essencialmente, à solução alternativa dos conflitos vivenciados por essa população, seja no âmbito familiar, seja no âmbito governamental, seja no âmbito não governamental.

A conscientização pelo indivíduo do seu papel de cidadão faz com que ele lute por seus direitos e com que os segmentos marginalizados da sociedade busquem o efetivo acesso à Justiça. A CJI é, portanto, um instrumento de cidadania à disposição da população idosa do Distrito Federal, considerando que o acesso à Justiça envolve muito mais que a mera judicialização das demandas. Envolve, sobretudo, o empoderamento das pessoas idosas sobre seus direitos e sua corresponsabilidade pela busca pacífica da solução de suas disputas privadas, públicas e sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. 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. Brasília: PR, 1994.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapa da Defensoria Pública do Brasil**. Brasília: Anadep; Ipea, 2013. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br>>. Acesso em: 1º maio 2014.

RAMOS, Paulo. **Fundamentos constitucionais do direito à velhice**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: SDH, 2013.

CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

_____. **Idosos brasileiros: indicadores de condições de vida e de acompanhamento de políticas**. Brasília: SEDH, 2005.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Indicadores sociodemográficos prospectivos para o Distrito Federal 1991-2030**. Brasília: Codeplan, 2009. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

MPDFT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Um olhar sobre os idosos: análise do perfil populacional e levantamento de programas e serviços públicos existentes no Distrito Federal**. Brasília: MPDFT, 2013.

RIBEIRO, Paula; NUNES, Alessandra. Central judicial do idoso – uma onda diferenciada de acesso à justiça. *In*: GALVÃO, Ivânia; ROQUE, Elizângela (Coord.). **A aplicação da lei em uma perspectiva interprofissional**. Brasília: Lumen Juris, 2010.

TJDFT – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Cartilha da Central Judicial do Idoso**. Brasília: TJDFT, 2014. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br>>. Acesso em: 1º maio 2014.