

EM QUE MEDIDA A POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO TEM SIDO EFETIVA?

Eduardo Camargos Couto¹

Na verdade, tudo indica que estamos concretizando o cínico presságio de Lampedusa, no famoso romance Il Gattopardo, ao explicar os objetivos da elite dominante: “se vogliamo che tutto rimanga com’è, bisogna che tutto cambi”, ou seja: se quisermos que tudo permaneça como está, basta simularmos que tudo muda.

Eros Grau

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é avaliar retrospectivamente se e em que medida a Política Nacional do Idoso (PNI), Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, tem se mostrado efetiva e conseguido concretizar seus objetivos. Trata-se de uma avaliação legislativa dos efeitos dessa lei sobre a sociedade, sob a égide da ciência legística. Legística é a ciência do direito que se ocupa em estudar como elaborar “boas leis”, sendo conceituada por Soares (2007, p. 125) como:

saber jurídico que evoluiu com base em algumas das questões recorrentes na história do direito, vale dizer, a necessidade de uma legislação mais eficaz (no sentido de estar disponível e atuante para a produção de efeitos), o desafio de compatibilizar o direito codificado com os reclames da sociedade, o questionamento da lei como o instrumento exclusivo para a consecução de mudanças sociais e a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais em todos os níveis.

Essa doutrina tem como objeto de investigação as possibilidades e os limites da elaboração e do tratamento científico da lei. Assim, a legística atua na interseção entre o direito público, a teoria do Estado e a ciência política, tendo por finalidades: a redução do número de leis e de suas modificações; e a melhoria da qualidade estilística (formação e redação) das normas e conseqüentemente do nível de sua eficácia. Uma lei é considerada eficaz quando alcança os objetivos que motivaram sua criação em virtude da sua observância pelos atores sociais (Soares, 2004).

1. Advogado; e mestre em direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Nos dias atuais, quando se tem governos como fortes atores nas soluções de conflitos e demandas de melhorias das condições sociais, a legística apresenta-se como matéria das mais relevantes. Nesse contexto, a qualidade dos atos normativos toma uma enorme dimensão como instrumento de atuação do Estado-providência, sendo definida em função de diversos fatores, inclusive: a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos, a harmonização com o ordenamento vigente, o equilíbrio entre custos e benefícios, e a efetividade (Mader, 1991).

Contudo, somente na segunda metade do século XX, a partir da constatação da má qualidade da legislação em geral, a criação, a elaboração e o impacto dos atos normativos sobre a sociedade começam a ter interesse científico. Em 1973, preocupado com os efeitos e os impactos da lei na vida em sociedade, Peter Noll, advogado suíço mentor dessa corrente, inova ao extrapolar os limites da legística formal para o campo da legística material. Ao afirmar que, além de produzir a lei, é fundamental imprimir os resultados pretendidos com a lei – lei no sentido amplo de atos normativos –, Noll deixa para trás o idealismo normativo, resquício do Iluminismo, e mostra que a construção de leis deveria se basear em resultados práticos.

Por sua vez, ao avaliar a lei a partir dos efeitos produzidos por uma norma que começou a ser aplicada, Mader (1991) recomenda que seja feita uma dupla comparação. Primeiramente, entre o que deveria ter acontecido – para que os objetivos fixados tivessem sido atingidos – e o que realmente aconteceu; e, posteriormente, entre a situação anterior à data da entrada em vigor da norma e a situação atual. Esta avaliação é possível somente quando, em um momento anterior à aplicação de uma lei, definem-se os objetivos e as funções desta mesma lei (Canotilho, 1996).

Assim, este capítulo se propõe a avaliar retrospectivamente a PNI (Lei nº 8.842/1994) à luz da metódica da legística, considerando o que acontece após a sua publicação e tendo por referência as reivindicações expressas pela sociedade quanto ao que está definido nessa norma.

2 AVALIAÇÃO RETROSPECTIVA DA PNI

Para medirmos a efetividade da PNI, faremos comparações entre as normas estabelecidas pela lei e as demandas da sociedade civil em documentos selecionados: o *Relatório de Gestão do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – gestão 2010-2012* e as deliberações das Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDPIs), com ênfase nas prioridades definidas na terceira e na quarta conferência.² Caso a norma esteja sendo respeitada, não há razão para que

2. Realizadas, respectivamente, de 23 a 25 de novembro de 2011 e de 24 a 27 de abril de 2016.

a sociedade demande sua efetivação. Nesse sentido, a demanda será uma medida indireta da não efetivação da PNI.

Inicialmente, são apresentadas no quadro 1 as 26 deliberações prioritárias construídas pelos grupos de trabalho e aprovadas pelos delegados na plenária final da III CNDPI. Em seguida, são apresentadas no quadro 2 as dezenove deliberações da IV CNDPI. Na subseção 2.1, destacamos partes do *Relatório de Gestão do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – gestão 2010-2012*.

QUADRO 1
Deliberações prioritárias da III CNDPI

1	Alteração da legislação para: a) reduzir para 60 anos a idade para acesso ao benefício de prestação continuada (BPC) (Lei nº 8.742/1993); b) alterar a renda <i>per capita</i> do acesso ao BPC (Lei nº 8.742/1993) de inferior a um quarto do salário mínimo para até meio salário mínimo; c) não considerar, para efeito de cálculo da renda familiar, os benefícios previdenciários no valor de um salário mínimo, percebidos por outro idoso e pessoa portadora de deficiência; d) em caso de falecimento do beneficiário, que o cônjuge tenha direito ao gozo do benefício de “pensão”.
2	Efetivar e universalizar o direito da pessoa idosa, bem como sua inclusão social, por meio da descentralização das ações resultantes da intersetorialidade ou oriundas de protocolo de gestão integrada, com garantia do cofinanciamento nas três esferas de governo, respeitando a dignidade do cidadão, sua autonomia e seus talentos, favorecendo o acesso à informação, aos benefícios e aos serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária.
3	Ampliar e cofinanciar a criação de: a) Secretaria Nacional do Idoso; b) Centros de Combate à Violência e Maus Tratos contra a Pessoa Idosa; c) centros de referências; d) delegacias especializadas, fortalecendo a rede de proteção e defesa das pessoas idosas em situação de violência, buscando a agilidade do Poder Judiciário, com vistas à implementação do Plano de Ação de Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa.
4	Formular legislação para bancos e similares (em especial, corretoras e financeiras) referente ao endividamento global, no limite de 30% e a proteção à pessoa idosa na utilização do cartão-benefício, de forma que garanta a liberação do empréstimo somente após utilização da senha eletrônica, impressão digital e atendimento individualizado pela instituição financeira, com apresentação da declaração esclarecida da utilização do empréstimo ao idoso.
5	Garantir e ampliar o acesso a programas de prevenção, promoção da saúde, tratamento e reabilitação da pessoa idosa, conforme preconizado na Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, nas três esferas de gestão.
6	Implantar e implementar centros especializados de atenção à saúde da pessoa idosa de responsabilidade e financiamento das três esferas de governo, com as seguintes características: a) descentralizados e regionalizados; b) com infraestrutura adequada e equipe multidisciplinar (geriatria, nutricionista, assistente social, psicólogo, fisioterapeuta, fonoaudiólogo, enfermeiro, técnico em enfermagem, educador físico, terapeuta ocupacional, odontólogo, protético, incluindo também medicina alternativa); c) que possibilite atendimento integral, humanizado e resolutivo em todos os níveis; d) com acompanhamento das pessoas idosas do ambulatório ao ambiente domiciliar; e) garantia de acesso a medicamentos, exames ou serviço de apoio diagnóstico e fluxo de referência e contrarreferência.
7	Elaborar, implantar e monitorar o Plano Nacional do Idoso, com planejamento e gestão compartilhada entre as diversas políticas públicas, de forma a efetivar programas, projetos e serviços intersetoriais, envolvendo as áreas de saúde, assistência social, habitação, educação, transporte, cultura, dentre outras.
8	Criar a Secretaria Nacional do Idoso, incentivando os estados e municípios ao mesmo procedimento, visando desenvolver a política da pessoa idosa.
9	Ampliação da política pública de educação para a inclusão da pessoa idosa em todas as fases da educação (alfabetização, ensino fundamental, médio e universitário), bem como nas universidades da terceira idade, nas escolas das redes pública e privada, garantindo: a) a educação formal, podendo ser pelo Peja [Programa de Educação de Jovens e Adultos], para pessoas a partir de 60 anos, nos três turnos; b) orientação no sistema braile e na Linguagem Brasileira de Sinais (Libras); c) em espaços adequados; d) com transporte gratuito; e) com a inserção de conteúdos sobre envelhecimento como temas transversais.
10	Garantir a inclusão no Catálogo Nacional do Ministério da Educação (MEC) do curso de orientação e formação de cuidador da pessoa idosa e institucionalizar, em nível nacional, o programa.
11	Garantir a participação efetiva da pessoa idosa no planejamento dos programas sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social com base no Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento.

(Continua)

(Continuação)

12	Divulgar e promover campanhas educativas e informativas sobre o Estatuto do Idoso e demais legislações pertinentes, com linguagem acessível, ilustrações, inclusive em braille, escrita ampliada e Libras para se enfrentar as dificuldades do envelhecimento, a discriminação e a violência, estimulando o processo intergeracional de forma ampla e sistemática, em âmbito nacional e local, principalmente na mídia (TV, em horário nobre, rádio, jornal, revistas, <i>folders</i> , <i>outdoors</i> , materiais educativos etc.).
13	Incentivar, oportunizar e capacitar as pessoas idosas nas três esferas municipal, estadual, distrital e federal do conhecimento e das formas de acesso aos direitos, aos mecanismos e instrumentos de que dispõem, para garantir a organização social e seu protagonismo.
14	Garantir e assegurar o cumprimento como preconiza o Estatuto do Idoso, nas três esferas de governo, espaços de protagonismo nas áreas de saúde, educação, assistência social, lazer, trabalho, previdência social, habitação, transporte, participação social, mídia e fóruns de deliberação, dentre outros.
15	Exigir o cumprimento da legislação vigente que garante, nas três esferas de governo, a acessibilidade às pessoas idosas, sobretudo nas áreas de transportes, infraestrutura e edificações privadas e públicas.
16	Instituir nos conselhos nacional, estaduais e distrital maior interação e participação com os conselhos municipais, no intuito de promover o fortalecimento destes últimos, através de fóruns, audiências públicas, debates, seminários, palestras e outros eventos de natureza similar que estimulem a participação social e capacitação continuada dos conselheiros, nas três esferas.
17	Criação e manutenção de um sistema de informação específico para cadastramento de todos os conselhos intersetoriais, de forma transparente e com acesso popular, para melhor integração dos mesmos, criando um plano de mídia permanente para comunicação e publicização das ações, deliberações, informações dos conselhos das três esferas; criação de um site oficial do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), com <i>link</i> dos conselhos estaduais e conselhos municipais da pessoa idosa.
18	Tornar todos os conselhos para pessoas idosas, nas três esferas governamentais, em deliberativos, consultivos e fiscalizadores, para decidir, opinar, acompanhar e fiscalizar as políticas públicas para as pessoas idosas, divulgando junto à população idosa suas ações e decisões, principalmente os orçamentos, cofinanciamentos, convênios e todo e qualquer recurso recebidos pelos municípios, destinados às políticas públicas para as pessoas idosas.
19	Mobilizar órgãos governamentais e não governamentais, envolvendo os conselhos, com objetivos de ampliar os orçamentos para implantação de programas, projetos e serviços, com objetivo de fortalecer e implementar a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi).
20	Estabelecer estratégias para cumprimento e acompanhamento das deliberações das conferências nos três níveis de governo, garantindo que as mesmas sejam incorporadas nos planos para a execução da política pública da pessoa idosa, estabelecendo encaminhamento das denúncias de violação de direitos aos órgãos competentes.
21	Obrigatoriedade de criação imediata do conselho e do respectivo fundo estadual e municipal do idoso, garantindo secretaria executiva, com prazo máximo de doze meses a partir da III CNDPI, bem como a formação e capacitação permanente dos conselheiros nas três esferas de governo, melhoramento da estrutura dos conselhos existentes, sendo todos equipados com: veículo, linha telefônica, internet e outros equipamentos necessários para o seu bom atendimento/funcionamento.
22	Destinar e garantir recursos, por meio de leis orçamentárias, nas três esferas de governo, para construir, implementar, manter e/ou reformar todas as modalidades de atendimento previstas na Política Nacional do Idoso, Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, Política Nacional de Assistência Social, considerando a intersetorialidade, com instalações adequadas e pessoal qualificado por meio de programas, projetos e ações para atendimento integral e integrado à pessoa idosa.
23	Alocar recursos advindos das arrecadações das Loterias, percentual de 2% dos <i>royalties</i> e pré-sal, dos crimes ambientais e dos Impostos sobre Operações Financeiras (IOFs) de empréstimos contraídos por idosos, para custeio da execução de programas, projetos e ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa, em especial àquela vulnerável ou em situação de risco social, assegurando a ampliação do orçamento (Constituição Federal, art. 194, parágrafo único), pela garantia da participação no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo e estabelecendo repasses fundo a fundo.
24	Promover a articulação de todas as esferas de governo e da sociedade civil para a regulamentação e implantação dos fundos municipais, estaduais, distrital e nacional do idoso, garantindo que municípios, estados, Distrito Federal e a União destinem, no mínimo, 1% da arrecadação prevista em seus respectivos orçamentos, 2% da arrecadação das loterias federais e estaduais e a totalidade dos recursos arrecadados com as multas previstas nos artigos 56 a 58 do Estatuto do Idoso para investimento com foco no envelhecimento ativo e saudável, devendo a utilização dos recursos ocorrer por deliberação dos seus respectivos conselhos, pautada pela transparência, ampla divulgação nos meios de comunicação, intensificação da divulgação de dados dos processos de elaboração dos orçamentos e planos e a prestação de contas dos recursos recebidos.
25	Estabelecer no planejamento orçamentário que se destine de 5% a 10% de todo recurso público federal repassado aos estados, Distrito Federal e municípios à execução da PNI, garantindo, dessa forma, atender o idoso nas diversas modalidades.
26	Garantir, nas três esferas de governo, recursos para instrumentalização e capacitação continuada na área de ciclo orçamentário (o PPA, a LDO e a LOA); financiamento; na elaboração de programas, projetos, serviços e no acompanhamento de políticas públicas para os membros dos conselhos de defesa dos direitos da pessoa idosa, assegurando a função fiscalizadora prevista no Estatuto do Idoso.

Fonte: Brasil (2011).

QUADRO 2

Deliberações prioritárias da IV CNDPI

1	Garantir a criação, implantação e manutenção de centros especializados de saúde para atendimento da pessoa idosa em todo o território nacional, com financiamento dos entes federativos, garantindo equipe interprofissional: com formação gerontológica, clínico, geriatra, oftalmológica, fonoaudiólogo, psicólogo, nutricionista, terapeuta ocupacional, fisioterapeuta, assistente social, gerontólogo, odontólogo, profissional de educação física, equipe de enfermagem (enfermeiro, técnico de enfermagem e auxiliar de enfermagem) de acordo com a realidade loco-regional e outros.
2	Alterar a legislação do BPC (Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social – Loas) para: a) reduzir a idade para acesso de 65 anos para 60 anos, em estrita observância ao Estatuto do Idoso; b) aumentar a renda <i>per capita</i> familiar de um quarto para meio salário mínimo; c) não considerar, para efeito de cálculo da renda familiar os benefícios da seguridade social, a renda de um salário mínimo; d) não incluir o benefício de pessoa com deficiência no cálculo da renda de famílias que possuam pessoas idosas.
3	Formular e propor mudança na legislação relacionada aos critérios para oferta de empréstimos e financiamentos bancários para coibir que terceiros efetuem empréstimos em nome de pessoas idosas, no limite da lei, vinculado ao controle e à fiscalização do Instituto Nacional de Seguridade Social e proporcionando a proteção na utilização do cartão-benefício, especificando que a liberação do empréstimo se dará com a utilização da senha eletrônica, impressão digital e atendimento individualizado pela instituição financeira, com apresentação da declaração esclarecida da utilização do empréstimo.
4	Alterar o Estatuto do Idoso (inciso I, art. 38) para ampliar o percentual de 3% para 10% de reserva das vagas das unidades habitacionais residenciais urbanas e rurais para atendimento às pessoas idosas respeitando a Lei Brasileira de Inclusão (para construção).
5	Fortalecer a política da pessoa idosa pelas bases da educação, incluindo disciplinas e conteúdos transversais e intergeracionais, relacionadas ao processo de envelhecimento nos currículos do ensino formal (fundamental e médio) e disciplinas de geriatria e gerontologia social nos cursos de nível superior de graduação, para que os alunos conheçam os direitos das pessoas idosas, de acordo com o art. 22, Capítulo V, do Estatuto do Idoso.
6	Alterar a legislação previdenciária para: a) revisar os critérios de aposentadoria rural (em regime de segurado especial) às pessoas idosas que atualmente residem na zona urbana; b) reestabelecer os direitos dos aposentados que tiveram seus valores diminuídos em razão do fator previdenciário; c) criar mecanismos para reposição dos valores das aposentadorias e pensão quando a pessoa atingir 60 anos de idade; d) revogar a obrigatoriedade das contribuições previdenciárias para aposentados e pensionistas e enviar esforços junto ao Congresso Nacional para que aprove os projetos de lei sobre a recuperação das perdas salariais dos aposentados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), corrigindo os benefícios pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), mais o índice de produtividade do ano anterior, propugnando pelo fim do fator previdenciário.
7	Alterar o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) ampliando o número de vagas gratuitas de dois para quatro nos transportes interestaduais e intermunicipais.
8	Garantir e assegurar através do Sistema Único de Saúde (SUS), a distribuição gratuita de medicamentos de uso contínuo e de alto custo às pessoas idosas com doenças degenerativas, ampliando a cota e os tipos de medicamentos disponibilizados, bem como ampliar a instalação de farmácias populares nos municípios brasileiros.
9	Garantir e financiar a capacitação, participação e qualificação dos membros dos conselhos nacional, distrital, estaduais e municipais dos direitos da pessoa idosa para o acompanhamento, a fiscalização e o controle dos investimentos sociais voltados à pessoa idosa, que utilizem recursos dos fundos nacional, distrital, estaduais e municipais do idoso.
10	Exigir da Agência Nacional de Saúde (ANS) a fiscalização dos planos de saúde para que não cobrem nenhuma taxa adicional para os usuários maiores de 60 anos, regulamentando os planos de saúde sem discriminação para a população idosa.
11	Destinar ao fundo do idoso o percentual de 2% da arrecadação das loterias estaduais e federal, dos eventos esportivos, dos shows e do IOF.
12	Equiparar as porcentagens dos reajustes das aposentadorias e pensões aos reajustes do salário mínimo, visando resguardar o poder aquisitivo das aposentadorias e pensões.
13	Garantir a previsão de recursos orçamentários e financeiros no orçamento público, em todas as esferas de governo, para a implementação da política nacional de capacitação continuada para conselheiras e conselheiros, gestoras e gestores, cuidadoras e cuidadores de pessoas idosas, lideranças e profissionais que atuam na promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, possibilitando maior conhecimento na área do ciclo orçamentário – PPA, LDO e LOA – para financiamento de políticas públicas, programas e projetos.
14	Buscar a aprovação do Projeto de Lei nº 309/2012, que dispõe sobre a dedução de imposto de renda pessoa física, para os fundos das pessoas idosas, direto no ajuste do imposto de renda.

(Continua)

(Continuação)

15	Assegurar que os municípios, os estados e o Distrito Federal forneçam instalações físicas acessíveis, recursos financeiros e humanos para criação e funcionamento efetivo dos conselhos de direitos da pessoa idosa. Cada conselho deve possuir caráter deliberativo, composição paritária, exigindo a representatividade da pessoa idosa em, no mínimo, 10% da sua composição, com alternância da presidência. Os referidos colegiados devem ser obrigatoriamente, dotados de fundos próprios, sendo que a responsabilidade pela estrutura e manutenção destes será do órgão gestor da política, proporcionando a participação dos conselheiros e das conselheiras em fóruns e outras estratégias de articulação na Renadi.
16	Instituir instrumentos de promoção e participação dos conselhos de direitos da pessoa idosa (conselhos, fóruns, comissões) na elaboração do PPA, da LDO, da LOA (federal, estadual e municipal), para destinação de programas e de políticas públicas voltadas para a pessoa idosa. E ainda realizar pesquisas para possibilitar a elaboração de estatísticas e de indicadores a respeito do perfil dessa população.
17	Ampliar os mecanismos de controle social sobre o funcionamento das ouvidorias, defensorias, promotorias públicas, delegacias, juizados e varas especializadas na proteção dos direitos da pessoa idosa para uma efetiva participação da sociedade civil nas três esferas de governo, possibilitando maior transparência na destinação de recursos às pessoas idosas, por meio de um Observatório Nacional da Política Nacional do Idoso.
18	Fomentar a criação de fóruns permanentes, assegurando a discussão sobre os direitos previstos na legislação vigente, a respeito da população idosa (na área da educação, assistência social, segurança pública, direitos humanos, cultura, trabalho, habitação, previdência social, questão de gênero, saúde, justiça e Ministério Público), concentrando o resultado dessas discussões no Observatório da Política Nacional do Idoso. Utilizar dados, informações e indicadores para uso da sociedade civil e de gestoras e de gestores públicos no ciclo das políticas públicas, das campanhas publicitárias, dos materiais didáticos e de estudos, para pesquisas integradas sobre a situação de vida da pessoa idosa no Brasil.
19	Propor ao Conselho Nacional de Justiça que as penalidades previstas no Estatuto do Idoso e na Lei nº 9.099/1995 sejam destinadas aos fundos do idoso dos respectivos estados e municípios onde a penalidade foi aplicada. Garantir e ampliar a rede de combate a todo tipo de violência contra pessoa idosa, principalmente, as pessoas em situação de vulnerabilidade, promovendo ações educativas de prevenção e combate à violência, com a criação de casas de apoio para acolhimento de vítimas e Centro de Referência de Apoio à Pessoa Idosa.

Fonte: Brasil (2016).

É razoável compreender as deliberações definidas em plenária como reivindicações da sociedade endereçadas à administração pública, responsável por implementar a PNI. Afinal, os delegados participantes das conferências – legítimos representantes dos interesses da população idosa –, ao elegerem essas deliberações como prioritárias, revelam objetivos da lei ainda não cumpridos e, portanto, demandam sua efetivação. Pode-se deduzir que, quanto mais vezes o tema de uma norma aparece nas deliberações, mais carente de efetividade é a norma correspondente. Para proceder à avaliação legislativa, cada um dos artigos da lei da PNI será comparado no quadro 3 e no gráfico 1 às deliberações das conferências (quadros 1 e 2).

QUADRO 3

Comparativo entre o conteúdo da Lei nº 8.842/1994 e o teor das deliberações das III e IV CNDPIs

Lei nº 8.842/1994	III CNDPI	IV CNDPI
Art. 1º A Política Nacional do Idoso tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.	1 a 26	1 a 19
Art. 2º Considera-se idoso, para os efeitos desta lei, a pessoa maior de sessenta anos de idade.		
Art. 3º A Política Nacional do Idoso rege-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;	1 a 26	1 a 19
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.		
Art. 4º Constituem diretrizes da Política Nacional do Idoso:		
I - viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, que proporcionem sua integração às demais gerações;	2	
II - participação do idoso, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos;	11, 13, 15, 16, 21	9, 13, 15, 16, 17, 18
III - priorização do atendimento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência;		
IV - descentralização político-administrativa;	2, 7	
V - capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços;	6, 7, 10, 18	13
VI - implementação de sistema de informações que permita a divulgação da política, dos serviços oferecidos, dos planos, programas e projetos em cada nível de governo;	12	7
VII - estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais do envelhecimento;	12, 16, 17	2, 7
VIII - priorização do atendimento ao idoso em órgãos públicos e privados prestadores de serviços, quando desabrigados e sem família;	6	7
IX - apoio a estudos e pesquisas sobre as questões relativas ao envelhecimento.	12	7
Parágrafo único. É vedada a permanência de portadores de doenças que necessitem de assistência médica ou de enfermagem permanente em instituições asilares de caráter social.		
Art. 5º Competirá ao órgão ministerial responsável pela assistência e promoção social a Coordenação Geral da Política Nacional do Idoso, com a participação dos conselhos nacionais, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso.	7, 8, 16, 17	7
Art. 6º Os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área.	11, 16, 17, 18, 20, 21, 26	9, 13, 17, 18
Art. 7º Compete aos conselhos de que trata o art. 6º desta lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da Política Nacional do Idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas (Redação dada pela Lei nº 10.741, de 2003).	7, 11, 16, 17, 18, 20, 21, 26	9, 13, 16, 17, 18
Art. 8º À União, por intermédio do ministério responsável pela assistência e promoção social, compete:		
I - coordenar as ações relativas à Política Nacional do Idoso;	7	

(Continua)

(Continuação)

Lei nº 8.842/1994	III CNDPI	IV CNDPI
II - participar na formulação, acompanhamento e avaliação da Política Nacional do Idoso;	7, 11, 13	
III - promover as articulações intraministeriais e interministeriais necessárias à implementação da Política Nacional do Idoso;	2, 7	
IV - (vetado);		
V - elaborar a proposta orçamentária no âmbito da promoção e assistência social e submetê-la ao Conselho Nacional do Idoso.	2, 7, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25	11, 13, 14, 15, 16, 17
Parágrafo único. Os ministérios das áreas de saúde, educação, trabalho, previdência social, cultura, esporte e lazer devem elaborar proposta orçamentária, no âmbito de suas competências, visando ao financiamento de programas nacionais compatíveis com a Política Nacional do Idoso.	2, 6, 7, 18, 19, 22, 23, 25	13, 15
Art. 9º (Vetado).		
Art. 10. Na implementação da Política Nacional do Idoso, são competências dos órgãos e entidades públicos:		
I - na área de promoção e assistência social:		
a) prestar serviços e desenvolver ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas do idoso, mediante a participação das famílias, da sociedade e de entidades governamentais e não governamentais;	2, 7, 10, 14, 24	
b) estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros;	3, 6, 22	1
c) promover simpósios, seminários e encontros específicos;	11, 12, 16	18
d) planejar, coordenar, supervisionar e financiar estudos, levantamentos, pesquisas e publicações sobre a situação social do idoso;	7	16, 18
e) promover a capacitação de recursos para atendimento ao idoso.		1, 5, 9, 13
II - na área de saúde:		
a) garantir ao idoso a assistência à saúde, nos diversos níveis de atendimento do Sistema Único de Saúde;	5, 6, 7, 14, 22, 24	1
b) prevenir, promover, proteger e recuperar a saúde do idoso, mediante programas e medidas profiláticas;	6, 7, 14, 22	1, 8, 10
c) adotar e aplicar normas de funcionamento às instituições geriátricas e similares, com fiscalização pelos gestores do Sistema Único de Saúde;		
d) elaborar normas de serviços geriátricos hospitalares;		
e) desenvolver formas de cooperação entre as secretarias de saúde dos estados, do Distrito Federal, e dos municípios e entre os centros de referência em geriatria e gerontologia para treinamento de equipes interprofissionais;		
f) incluir a geriatria como especialidade clínica, para efeito de concursos públicos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais;		
g) realizar estudos para detectar o caráter epidemiológico de determinadas doenças do idoso, com vistas a prevenção, tratamento e reabilitação; e		
h) criar serviços alternativos de saúde para o idoso.	6	
III - na área de educação:		
a) adequar currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais destinados ao idoso;	9, 14	5
b) inserir nos currículos mínimos, nos diversos níveis do ensino formal, conteúdos voltados para o processo de envelhecimento, de forma a eliminar preconceitos e a produzir conhecimentos sobre o assunto;	14	5
c) incluir a gerontologia e a geriatria como disciplinas curriculares nos cursos superiores;	6, 14	5
d) desenvolver programas educativos, especialmente nos meios de comunicação, a fim de informar a população sobre o processo de envelhecimento;	12, 14	19

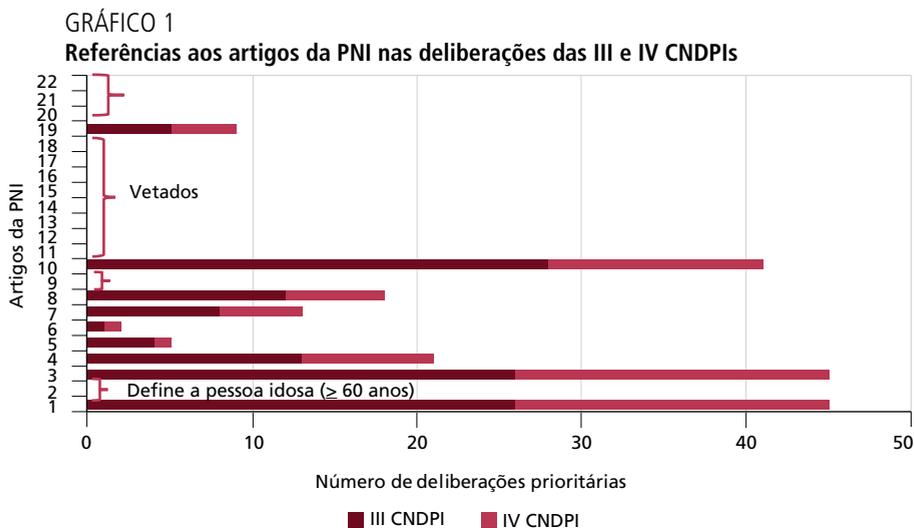
(Continua)

(Continuação)

Lei nº 8.842/1994	III CNDPI	IV CNDPI
e) desenvolver programas que adotem modalidades de ensino à distância, adequados às condições do idoso.		
f) apoiar a criação de universidade aberta para a terceira idade, como meio de universalizar o acesso às diferentes formas do saber.	6, 14	
IV - na área de trabalho e previdência social:		
a) garantir mecanismos que impeçam a discriminação do idoso quanto a sua participação no mercado de trabalho, no setor público e privado;		
b) priorizar o atendimento do idoso nos benefícios previdenciários;		
c) criar e estimular a manutenção de programas de preparação para aposentadoria nos setores público e privado com antecedência mínima de dois anos antes do afastamento.		
V - na área de habitação e urbanismo:		
a) destinar, nos programas habitacionais, unidades em regime de comodato ao idoso, na modalidade de casas-lares;		
b) incluir nos programas de assistência ao idoso formas de melhoria de condições de habitabilidade e adaptação de moradia, considerando seu estado físico e sua independência de locomoção;	7, 14	4, 18
c) elaborar critérios que garantam o acesso da pessoa idosa à habitação popular;		
d) diminuir barreiras arquitetônicas e urbanas.	15	
VI - na área de justiça:		
a) promover e defender os direitos da pessoa idosa;	3, 4	
b) zelar pela aplicação das normas sobre o idoso determinando ações para evitar abusos e lesões a seus direitos.	3, 4	
VII - na área de cultura, esporte e lazer:		
a) garantir ao idoso a participação no processo de produção, reelaboração e fruição dos bens culturais;	7, 24	
b) propiciar ao idoso o acesso aos locais e eventos culturais, mediante preços reduzidos, em âmbito nacional;		
c) incentivar os movimentos de idosos a desenvolver atividades culturais;		
d) valorizar o registro da memória e a transmissão de informações e habilidades do idoso aos mais jovens, como meio de garantir a continuidade e a identidade cultural;		
e) incentivar e criar programas de lazer, esporte e atividades físicas que proporcionem a melhoria da qualidade de vida do idoso e estimulem sua participação na comunidade.	14	
§ 1º É assegurado ao idoso o direito de dispor de seus bens, proventos, pensões e benefícios, salvo nos casos de incapacidade judicialmente comprovada.		
§ 2º Nos casos de comprovada incapacidade do idoso para gerir seus bens, ser-lhe-á nomeado curador especial em juízo.		
§ 3º Todo cidadão tem o dever de denunciar à autoridade competente qualquer forma de negligência ou desrespeito ao idoso.		
Artigos 11 a 18 vetados.		
Art. 19. Os recursos financeiros necessários à implantação das ações afetas às áreas de competência dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais serão consignados em seus respectivos orçamentos.	22, 23, 24, 25, 26	11, 13, 14, 16
Art. 20. O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de sessenta dias, a partir da data de sua publicação.		
Art. 21. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.		
Art. 22. Revogam-se as disposições em contrário.		

Fonte: Brasil (1994).

Obs.: A cor cinza representa os títulos ou artigos vetados; e a cor vermelha, os artigos não citados nas conferências.



Elaboração do autor.

A análise do gráfico 1 nos permite considerar que cada uma das 45 deliberações das duas conferências se refere direta ou indiretamente aos arts. 1º e 3º da lei, que traçam respectivamente os objetivos e os princípios da PNI. Além disso, as deliberações dos delegados da IV CNDPI repetem as da III CNDPI. Trata-se de uma forma democrática de reivindicar mais uma vez a realização da norma.

Assim, existe forte indicativo de que a PNI, após mais de duas décadas em vigor, ainda permanece na seara do “dever ser”, pois carece de materialização na vida real. Mais estranho é o fato de a lei estabelecer expressamente em seu art. 5º³ que o Ministério da Assistência Social seja o responsável pela implementação da PNI, com a participação dos conselhos, diferentemente do que tem sido observado.⁴ Desde a sua criação, a coordenação da PNI tem sido nômade: já esteve no Ministério da Previdência e Assistência Social, e na Secretaria Especial de Direitos Humanos, inicialmente vinculada ao Ministério da Justiça, depois à Presidência da República e de novo ao Ministério da Justiça.

2.1 Quanto à efetividade da coordenação da PNI

As duas conferências cobram a execução das atribuições da União em relação à PNI por via de 21 deliberações. A falta de coordenação da PNI pelo órgão ministerial

3. “Competirá ao órgão ministerial responsável pela assistência e promoção social a Coordenação Geral da Política Nacional do Idoso, com a participação dos conselhos nacionais, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso” (Brasil, 1994, art. 5º).

4. Mais informações a esse respeito podem ser encontradas no capítulo 23, intitulado *O que fazer para concretizar a Política Nacional do Idoso?*, também de autoria de Eduardo Camargos Couto.

responsável pela assistência e promoção social está expressa em cinco demandas e ainda no *Relatório de Gestão do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – gestão 2010-2012*:

no Poder Executivo, para falar da esfera federal, a política se mostra rarefeita, descoordenada e insuficiente para a magnitude que representa o envelhecimento acelerado e crescente da nação brasileira e o atendimento às demandas atuais de mais de 20 milhões de idosos (Brasil, 2012, p. 16).

Além disso, a plenária final da III CNDPI aprovou a Moção nº 12, moção de indignação dirigida à Secretaria de Direitos Humanos (SDH), por negligência, descaso e desrespeito aos direitos da pessoa idosa, e por manter, deliberadamente, acéfala a Coordenação Geral da Política Nacional do Idoso e pela falta de suporte técnico-administrativo ao CNDI. A seguir, transcreve-se tal moção:

os delegados da III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa ratificam *moção de indignação* deliberada no III Encontro Nacional dos Fóruns Permanentes da Sociedade Civil pelos Direitos da Pessoa Idosa, ocorrido na cidade de Salvador/Bahia, nos dias 17 e 18 de novembro de 2011, dirigida à Secretaria dos Direitos Humanos por manter acéfala a Coordenação da Política Nacional do Idoso por cerca de 7 (sete) meses (abril a outubro de 2011), da mesma forma que manteve o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso sem recursos humanos suficientes para o necessário apoio técnico e administrativo, inclusive com afastamento de servidores, exatamente no ano de organização e operacionalização da III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, com perdas significativas e sérias repercussões na qualidade desta conferência. Observa-se que, por ser uma Secretaria dos Direitos Humanos e responsável pela Coordenação da Política Nacional do Idoso e pelo apoio ao CNDI, estas questões acabam por configurar negligência, descaso e desrespeito aos direitos da pessoa idosa, com reflexo no CNDI, uma vez que a deliberação, defesa, fiscalização e controle social das políticas públicas voltadas para a pessoa idosa são atribuições e papéis do referido conselho nacional.⁵

Isso vem confirmar a negligência do gestor federal quanto ao seu dever de coordenação supraministerial e de articulação da PNI junto aos demais entes federados.⁶ O *Relatório de Gestão do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – gestão 2010-2012* atesta que a coordenação da PNI esteve vacante ou sob a gestão de pessoas sem qualquer competência técnica e/ou militância na área. A falta de espaço físico e de estrutura administrativo-financeira para a política e para o conselho (Giacomin e Couto, 2010) também revela a desimportância da temática para o governo. Assim, os delegados da III CNDPI decidiram pela criação de uma Secretaria Nacional do Idoso, fato reforçado no Relatório 2010-2012.

5. Disponível em: <<http://tinyurl.com/plenariafinalIIICNDPI>>.

6. Aliás, coordenar a PNI sequer aparece entre as competências do atual gestor, a SDH (Decreto nº 7.256, de 4 de agosto de 2010).

Neste sentido, a 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa propôs como deliberação prioritária a criação de uma Secretaria Nacional do Idoso que congregue competências, que tenha como pautas exclusivas e prioritárias o envelhecimento, a defesa do segmento idoso e a preparação do país para essa nova configuração demográfica, a partir da inclusão deste tema em todas as pastas ministeriais, no parlamento brasileiro e no Judiciário (Brasil, 2012, p. 84).

A ideia de criação de um órgão específico é tratar a temática do envelhecimento com a mesma importância da questão dos direitos da mulher, da igualdade racial, entre outras. Que o envelhecimento não seja mais uma pauta dentro de um ministério, mas que seja a temática central, que tenha um gestor competente, com recursos e capacidade de diálogo com os conselhos e a população idosa (Brasil, 2012).

2.2 Quanto ao orçamento destinado à PNI

O pedido de elaborar a proposta orçamentária no âmbito da promoção e da assistência social e de submetê-la ao CNDI aparece em dezesseis deliberações. Porém, segundo o relatório de gestão, isso tampouco se verifica na prática:

chegando à metade do governo Dilma, ainda não está definido um projeto de governo claro sobre a temática do envelhecimento. Não há uma agenda social que inclua os vários ministérios envolvidos e que acolha a contribuição do próprio CNDI neste sentido. Assim, a gestão federal continua vazia de projetos, programas e ações voltados para o segmento idoso e não se sustenta sem orçamento (Brasil, 2012, p. 76).

Como reflexo e causa desse cenário está a ausência ou a insuficiência de recursos para a temática do envelhecimento no orçamento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Alcântara e Giacomini, 2013).⁷ Isso reforça um círculo vicioso: não há orçamento porque não há ações que concretizem a PNI; não há ações porque não há orçamento para levar a PNI a efeito.

2.3 Quanto à existência e à efetividade dos conselhos

Sobre a necessidade de se implantarem conselhos de idosos em todos os níveis de governo, há onze deliberações. Solicitando que os conselhos, existentes ou por serem criados, cumpram suas funções legais de supervisão, acompanhamento, fiscalização e avaliação da PNI são treze deliberações.

Faz-se importante lembrar que o art. 6º da PNI não deixa a menor dúvida quanto a essa força das decisões dos conselhos de idosos. O caráter deliberativo dos conselhos é reiteradamente reforçado (deliberações 17, 20 e 24 da III CNDPI, e 15 da IV CNDPI). O que permite inferir que a natureza deliberativa (vinculativa/

7. Como exemplo, de acordo com o *site* Contas Abertas, em valores correntes, dos R\$ 32,7 milhões autorizados de 2008 até 2012 para a promoção e a defesa dos direitos dos idosos, apenas R\$ 8,9 milhões foram desembolsados, menos de 30% do total. Isto é, em cinco anos, R\$ 23,8 milhões deixaram de ser gastos em ações de proteção aos direitos dos idosos. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/?s=secretaria+de+direitos+humanos>>.

obrigatória) das decisões dos conselhos estaria sendo desrespeitada. Vejamos o que nos informa o relatório de gestão:

outro fator que prejudicou consideravelmente o bom funcionamento da comissão [de normas] foi a própria consultoria jurídica da SDH que, extrapolando sua competência e ferindo a autonomia do conselho, realizava verdadeiro “juízo de admissibilidade”, inclusive com poder de “veto” às resoluções propostas pela comissão e aprovadas pela plenária do conselho. Esta atitude comprometeu a publicação de cinco resoluções aprovadas em plenário, sem contar o atraso na publicação de todas as demais, em razão do mesmo motivo (Brasil, 2012, p. 94).

Depreende-se desse relato que havia, à época, uma submissão administrativa do CNDI à SDH que cerceou a autonomia do conselho, já no nascedouro das deliberações. Se o CNDI não tem autonomia para publicar suas resoluções, que força vinculativa teriam suas deliberações? Essa instância de controle social constitucionalmente criada estaria sendo indevidamente controlada pelo gestor federal.

2.4 Quanto aos fundos

Embora a lei que cria fundos para conselhos de idosos seja o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), cumpre destacar que eles são citados em ambas as conferências. Fazem referência à criação ou ao fortalecimento dos fundos dos conselhos de idosos de todos os entes da Federação as deliberações 21 e 24 da III CNDPI, e 11, 14, 15 e 19 da IV CNDPI.⁸

2.5 Quanto à violência e à Renadi

Embora a violência⁹ não tenha sido citada em nenhuma deliberação final de ambas as conferências, caso bastante emblemático envolve a criação e o funcionamento da Renadi. Esta rede, tema da primeira conferência,¹⁰ traz em sua deliberação 13:

incentivar órgãos governamentais a ampliar o orçamento da política do idoso, com o objetivo de implementar a Renadi e criar meios que garantam o seu funcionamento efetivo, conforme parágrafo único do art. 8º da Política Nacional do Idoso e art. 3º, parágrafo único, inciso III, do Estatuto do Idoso.

A segunda conferência¹¹ teve como tema a Avaliação da Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa: avanços e desafios. Porém, os anais da II CNDPI causam perplexidade, pois, das 169 páginas, não há uma avaliação sequer da Renadi. O relatório final da segunda conferência revela-se uma retórica

8. Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, que institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos fundos municipais, estaduais e nacional do idoso.

9. “Todo cidadão tem o dever de denunciar à autoridade competente qualquer forma de negligência ou desrespeito ao idoso” (Brasil, 1994, § 3º, art. 10).

10. Ocorrida em Brasília, no período de 23 a 26 de maio de 2006.

11. Também realizada em Brasília, de 18 a 20 de março de 2009.

totalmente inepta, com propostas para uma rede meramente potencial, sem respaldo na realidade da pessoa idosa no país.

A Renadi reaparece na III CNDPI:

19 – Mobilizar órgãos governamentais e não governamentais, envolvendo os Conselhos, com objetivos de ampliar os orçamentos para implantação de programas, projetos e serviços, com objetivo de fortalecer e implementar a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Renadi) (Brasil, 2011, p. 3).

E o *Relatório de Gestão do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – gestão 2010-2012* deixa como recomendação para a próxima gestão: “apresentar propostas para financiamento de serviços que integram a Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – Renadi” (Brasil, 2012, p. 130).

Na IV CNDPI, além da demanda de efetivação dessa rede (15ª deliberação), há uma moção de repúdio, a de número 6, com o seguinte texto: “após quatro conferências não tivemos relatório do que foi aprovado –, nada sobre a Renadi – Rede de Proteção e Defesa ao Idoso –, cobramos uma imediata prestação de contas de todas as propostas que foram votadas e aprovadas”.

Percebe-se que, a não ser em tese, não há nada, nem de forma incipiente, que se possa chamar ou que pareça ser uma Renadi. O caráter emblemático que marca a criação da Renadi é exatamente a inação do Estado em relação ao cumprimento de um dever que lhe foi imposto por uma norma. Exceto pela formulação retórica de propostas inócuas, não foi relatada a criação de qualquer meio capaz de fazer com que a rede saia da letra morta das deliberações e dos anais de conferências.

A Renadi não se materializa porque não é possível pensar em uma rede criada de cima para baixo, sem que haja o trabalho coordenado e descentralizado de proteção de direitos.¹² Para acontecer a rede nacional, são necessárias as redes estaduais, distrital e municipais.

Demandam por capacitação de cuidadores de idosos duas deliberações da III CNDPI (3 e 10) e uma da IV CNDPI (11).

2.6 As múltiplas demandas

Observando a metodologia de votação nas conferências, entre as municipais e a nacional, há várias etapas de consolidação até a plenária final. Neste percurso, muitas das deliberações, embora não componham a redação final, na qual são mencionadas apenas as prioritárias, são preteridas em favor de outras. Porém, verifica-se uma ansiedade em colocar o máximo possível de “reivindicações” em

12. Mais informações a esse respeito podem ser encontradas no capítulo 14, intitulado *Da Política Nacional do Idoso ao Estatuto do Idoso: a difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa*, de autoria de Alexandre de Oliveira Alcântara.

cada proposta prioritária da plenária final. Assim, em uma mesma deliberação, os delegados denunciam o não cumprimento de cinco ou mais normas de diferentes naturezas, de artigos, incisos, e alíneas diferentes da lei.

2.7 A falta de menção a determinadas normas da PNI pelas deliberações

Nenhuma das deliberações das conferências menciona normas que tratam do atendimento asilar. O art. 4º da PNI, em seu inciso III e parágrafo único, traz respectivamente as seguintes normas:

Inciso III - priorização do atendimento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência (...).

Parágrafo único. É vedada a permanência de portadores de doenças que necessitem de assistência médica ou de enfermagem permanente em instituições asilares de caráter social (Brasil, 1994).

Considerando que menos de 1% dos idosos brasileiros estão institucionalizados (Camarano, 2010) e que instituições asilares públicas são exceções à regra, percebe-se que somente a família carrega toda esta responsabilidade de maneira muito desigual numa sociedade também desigual e sem o apoio do Estado. A este respeito, o CNDI se manifesta no relatório de gestão:

no art. 230 [da Constituição Federal de 1988], a família, a sociedade e o Estado dividem a responsabilidade de amparar as pessoas idosas. Porém, na prática, a pessoa idosa encontra amparo quase exclusivamente na esfera familiar, a qual cuida conforme os seus recursos ou a falta deles (Brasil, 2012, p. 16).

Quanto ao parágrafo único do art. 4º, trata-se de uma norma que não é passível de ser levada a efeito, pois a população idosa institucionalizada sabidamente é frágil e sofre de múltiplas doenças, em sua maioria crônicas e não transmissíveis, as quais não impedem a vida em coletividade. Assim, é o descumprimento desse texto que possibilita o funcionamento das instituições de longa permanência para idosos (Ilpis), caso contrário, onde ficariam os idosos frágeis hoje institucionalizados? Em hospitais? Aliás, tem sido uma prática frequente idosos continuarem hospitalizados mesmo após terem recebido alta médica, pois a família não tem condições de cuidar deste idoso doente ou o idoso não tem mais família.

Também não há menção às normas do art. 10, inciso II (na área de saúde), alíneas a, b, c, d, e, f, g:

- a) garantir ao idoso a assistência à saúde, nos diversos níveis de atendimento do Sistema Único de Saúde;
- b) prevenir, promover, proteger e recuperar a saúde do idoso, mediante programas e medidas profiláticas;

- c) adotar e aplicar normas de funcionamento às instituições geriátricas e similares, com fiscalização pelos gestores do Sistema Único de Saúde;
- d) elaborar normas de serviços geriátricos hospitalares;
- e) desenvolver formas de cooperação entre as secretarias de saúde dos estados, do Distrito Federal, e dos municípios e entre os centros de referência em geriatria e gerontologia para treinamento de equipes interprofissionais;
- f) incluir a geriatria como especialidade clínica, para efeito de concursos públicos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais;
- g) realizar estudos para detectar o caráter epidemiológico de determinadas doenças do idoso, com vistas a prevenção, tratamento e reabilitação (Brasil, 1994).

O relatório de gestão diz sobre estas normas:

Vários dispositivos legais previstos nessa política estão sendo descumpridos, como por exemplo: (...)

Na saúde: a garantia do cuidado integral; o treinamento de equipes interprofissionais; a normatização de hospitais geriátricos; a inclusão da geriatria em concursos públicos e a criação de serviços alternativos para a pessoa idosa (art. 10, II, a, b, d, e, h) (Brasil, 2012, p. 16-17).

Também há silêncio em relação ao art. 10, inciso III (na área de educação), alínea e: “desenvolver programas que adotem modalidades de ensino à distância, adequados às condições do idoso” (Brasil, 1994). Talvez isto ocorra porque a metodologia pedagógica virtual ainda não seja de fácil acesso à população idosa, que carece de inclusão digital.

Ainda não há deliberação sobre o art. 10, inciso IV (na área de trabalho e previdência social), alíneas a, b e c:

- a) garantir mecanismos que impeçam a discriminação do idoso quanto a sua participação no mercado de trabalho, no setor público e privado;
- b) priorizar o atendimento do idoso nos benefícios previdenciários;
- c) criar e estimular a manutenção de programas de preparação para aposentadoria nos setores público e privado com antecedência mínima de dois anos antes do afastamento.

Tampouco sobre o art. 10, inciso V (na área de habitação e urbanismo), alíneas a e c:

- a) destinar, nos programas habitacionais, unidades em regime de comodato ao idoso, na modalidade de casas-lares; (...)
- c) elaborar critérios que garantam o acesso da pessoa idosa à habitação popular.

A Portaria nº 610, publicada no Diário Oficial da União em 27 de dezembro de 2011, estabelece que famílias com pessoas portadoras de deficiência passem a

ser prioridade na seleção. Interessante observar que esta portaria faz parecer que esse direito, em reservar 3% das unidades habitacionais para atendimento aos idosos, seria uma novidade do programa, apesar de esta obrigação corresponder a um direito que foi garantido por meio do Estatuto do Idoso de 2003.

Sobre estruturas intermediárias de cuidados, o CNDI se manifesta de forma reivindicatória, conforme o relatório da gestão 2010-2012: “na assistência social: a criação de incentivos e de alternativas ao atendimento ao idoso, como centros-dia, casas-lares” (Brasil, 2012, p. 17).

As alíneas b, c e d do inciso VII (na área de cultura, esporte e lazer) do art. 10 também não são mencionadas:

- b) propiciar ao idoso o acesso aos locais e eventos culturais, mediante preços reduzidos, em âmbito nacional;
- c) incentivar os movimentos de idosos a desenvolver atividades culturais;
- d) valorizar o registro da memória e a transmissão de informações e habilidades do idoso aos mais jovens, como meio de garantir a continuidade e a identidade cultural.

Entre as atividades culturais, as comemorações de datas, as festividades folclóricas, os lanches, os corais e os bailes da terceira idade promovidos por grupos de convivência oferecidos pelos gestores municipais são os mais comuns. Contudo, essa prática desvinculada de qualquer integração com a comunidade ou com outras gerações incorre em prática discriminatória que contribui para restringir ainda mais a vivência cidadã da pessoa idosa.

O § 1º do art. 10 contém norma que tem sido negligenciada de forma criminosa pelo Estado brasileiro: “§ 1º É assegurado ao idoso o direito de dispor de seus bens, proventos, pensões e benefícios, salvo nos casos de incapacidade judicialmente comprovada”. As duas situações principais de ilegalidade toleradas pelo Estado brasileiro quanto a esta norma estão descritas a seguir.

O financiamento pelos idosos, com o uso de seus proventos de aposentadoria ou suas pensões, de asilos ditos filantrópicos e mesmo públicos. Assim, o idoso fica privado de dispor de seus recursos financeiros como bem lhe aprouver.

O comprometimento dos proventos, das pensões e dos benefícios dos idosos, em uma porcentagem maior que o limite legal (30%) por bancos e instituições financeiras, com a anuência e a associação para o cometimento do ilícito do INSS.

2.8 As mudanças trazidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015)

A norma do § 2º do art. 10 da PNI não foi alvo de deliberações, mas de alterações importantes na legislação pátria: “§ 2º Nos casos de comprovada incapacidade do idoso para gerir seus bens, ser-lhe-á nomeado curador especial em juízo” (Brasil, 1994).

O Estatuto da Pessoa com Deficiência,¹³ nos termos do seu art. 2º, deixa de considerar absolutamente incapaz a pessoa com deficiência, aquela que, por causa transitória ou definitiva, não pode exprimir sua vontade. Agora a pessoa é tida como relativamente incapaz, na medida em que os arts. 6º e 84 do mesmo diploma deixam claro que a deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa. Esta norma tem caráter inclusivo e respeitoso à autonomia de pessoas com certas incapacidades, autonomia que deve ser respeitada nas capacidades que a pessoa preserva.

Para que esta novidade legislativa seja levada a efeito, será fundamental o envolvimento do Judiciário na implantação de estrutura necessária, incluindo a criação de varas especializadas em idosos.

3 SERIA, ENTÃO, A PNI UMA LEI SIMBÓLICA?

O art. 1º da lei da PNI indica que esta norma tem caráter instrumental: “a política (...) tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” (Brasil, 1994). Claro que nenhuma norma com o caráter programático, com fins a alterar a realidade fática, como é caso das leis que estabelecem as políticas públicas em geral, tem o condão de promover as pretensas mudanças por si só, pelo simples fato de serem promulgadas. Para que a norma seja efetiva, para que crie os resultados esperados na realidade do idoso no país, no caso da lei da PNI, há que se programarem ações de caráter público administrativo-estruturante, de fomento, de financiamento, educacionais, institucionais, sanitárias, entre outras.

Outro fator de fundamental importância é o respeito ao CNDI e aos demais conselhos estaduais, distrital e municipais, como representantes legítimos da população exercendo o seu constitucional papel de *controle social*. Ou seja, há que se criar meios para que a lei saia do papel e atinja efeitos práticos, se concretize. Neste sentido, Neves (2011, p. 31) alerta:

evidentemente, quando o legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas, sem tomar nenhuma providência no sentido de criar pressupostos para eficácia, apesar de estar em condições de criá-los, há indício de legislação simbólica.

O professor Marcelo Neves¹⁴ ainda conceitua o que caracteriza o simbolismo de uma legislação:

a questão refere-se à discrepância entre a função hipertroficamente simbólica e a insuficiente concretização jurídica de diplomas constitucionais. O problema não se reduz, portanto, à discussão tradicional sobre ineficácia das normas constitucionais; por outro, procura-se analisar os efeitos sociais da legislação constitucional normativamente

13. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>.

14. Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco.

ineficaz. Nesse contexto, discute-se a função simbólica de textos constitucionais carentes de concretização normativo-jurídica (Neves, 2011, p. 1).

Em outra passagem, o mesmo autor observa que a vigência social de qualquer norma constitucional programática depende da existência de possibilidades estruturais para sua realização, no contexto social das expectativas e das comunicações que a norma em questão se propõe a direcionar ou reorientar.

Assim, ao se reconhecer a atividade legislativa como um momento de confluência entre os sistemas político e jurídico, trata-se de uma *legislação simbólica*, quando, em vez de exercer uma função jurídico-instrumental, a lei serve a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico (Neves, 2011). Em outras palavras, o legislador – sujeito político – produz texto normativo que tem maior sentido ou significado político do que o aparente sentido normativo-jurídico.

Na legislação simbólica, o Estado aparece como instituição perfeita, potente e ordenada (Neves, 2011). Kindermann (1988, p. 230 *apud* Neves, 2011) propôs um modelo tricotômico para a tipologia da legislação simbólica, cuja sistematicidade o torna teoricamente frutífero: “conteúdo de legislação simbólica pode ser: a) confirmar valores sociais, b) demonstrar a capacidade de ação do Estado e c) adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios”.¹⁵

Podemos classificar a PNI como sendo uma legislação simbólica do tipo legislação-álibi, em que:

o legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas. Através dela o legislador procura descarregar-se de pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos (Neves, 2011, p. 36).

Essa legislação-álibi, entre nós e especificamente entre as políticas públicas referentes ao envelhecimento, prospera e estende este caráter simbólico a outras normas, tais como o Estatuto do Idoso, que surge como resposta à ineficiência da PNI. Este ciclo legislativo perverso anima e ilude a população idosa, enquanto tudo permanece no campo das promessas. Parece, portanto, mais adequado afirmar que a legislação-álibi destina-se a criar a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade. Ela decorre da tentativa de causar a impressão de ter encontrado uma solução aos respectivos problemas sociais ou, no mínimo, pretende convencer o público das boas intenções do legislador. Ora, os juristas Noll e Kindermann atestam que não apenas a lei simbólica deixa os problemas sem solução, mas, além disso, obstrui o caminho para que eles sejam resolvidos.¹⁶

15. A esse propósito, Neves (2011) sugere também Kindermann (1989, p. 267).

16. Para mais informações, Neves (2011) recomenda Noll (1981, p. 364) e Kindermann (1988, p. 235; 1989, p. 270).

Neves (2011, p. 123) também discorre sobre os efeitos da legislação simbólica.

Mediante a legislação simbólica, os órgãos estatais demonstrariam cenicamente seu interesse e disposição de solucionar problemas em princípio estruturalmente insolúveis. A legislação-álibi constituiria, então, um típico mecanismo de promoção da “lealdade das massas” no Estado de bem-estar.

Paradoxalmente, portanto, embora a constitucionalização simbólica, presente basicamente nos Estados periféricos, tenha ideologia de promover a confiança no Estado ou no governo (em sentido amplo), servindo-lhes como fórmula de representação retórica e álibi, ela pode converter-se, nos casos extremos de discrepância entre texto e realidade constitucionais, em um fator de promoção de desconfiança na própria figura do Estado. O que Kindermann afirma a respeito do fracasso da legislação-álibi ganha realidade principalmente nos casos de constitucionalização-álibi: partindo-se de que a atividade constituinte (e reformadora) e o texto constitucional não estão associados a uma concretização normativo-jurídica relevante, representando antes formas especiais de ação político-simbólica, o próprio direito como sistemas de regulação da conduta cai em descrédito; o público sente-se então, iludido; os atores políticos tornam-se “cínicos”.

De fato, a resolução dos problemas da sociedade depende da interferência de variáveis não normativo-jurídicas; porém, essa formulação dos problemas reforça uma crença instrumentalista nos efeitos das leis, atribuindo à legislação uma função a mais: a de solucionar os problemas da sociedade. Dito de outro modo, essa legislação-álibi constitui uma forma a mais de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra alternativas,¹⁷ desempenhando uma função ideológica.

O autor também observa que, no plano da fundamentação político-ideológica, a constitucionalização simbólica desempenharia um papel ativo no sentido de encobrir problemas sociais, obstruindo transformações efetivas e consequentes da sociedade. Neste mesmo sentido, interessante observar que as deliberações, ou se repetem de uma conferência para a outra, desde 2006, ano da I CNDPI, ou os direitos da pessoa idosa até então não mencionados são lembrados na conferência subsequente. Demonstrando assim que nada, nenhuma deliberação fora levada a efeito desde então. Tudo fica no mero desejo, estático no papel, simplesmente na letra morta dos anais de cada conferência. Apesar da publicação da PNI, do Estatuto do Idoso e das deliberações de quatro conferências, os direitos dos idosos aparecem apenas nos relatórios, no papel.

A Constituição formal, em especial enquanto concebida como meramente programática – continente de normas que não são *normas jurídicas*, na medida em que define direitos que não garante, na medida em que esses direitos só assumem eficácia plena quando implementados pelo legislador ordinário ou por ato do Executivo –, consubstancia um instrumento retórico de dominação. Porque esse o seu perfil, ela se transforma em mito. (...)

17. Neves (2011) sugere a leitura de Noll (1981, p. 362), Kindermann (1988, p. 235) e Hengenbarth (1981, p. 202).

A Constituição, assim – isto é, o documento formal denominado “Constituição” –, desnuda-se como instrumento de dominação ideológica. É mito que acalentamos, dotado de valor referencial exemplar, na medida em que contribui eficazmente para a preservação da ordem que não se pretendia *instaurar*, mas, simplesmente, *manter* (Grau, 2005, p. 42).

Como nos lembra Eros Grau, citando Lampedusa: “se quisermos que tudo permaneça como está, basta simularmos que tudo muda”. O distanciamento em relação à realidade social pode conduzir: *i*) a um desgaste das constituições simbólicas, com a eclosão de movimentos sociais e políticos consistentes no sentido de transformações efetivas no sistema constitucional; *ii*) à apatia das massas e ao cinismo das elites; ou *iii*) à emergência de posturas autoritárias que excluam ou limitem drasticamente o espaço de crítica em relação à “realidade” do poder (Neves, 2011).

Evidentemente, as leis não são instrumentos capazes de modificar a realidade de forma direta; contudo, como lembra Faleiros (2007), ainda que a lei não reduza, por si só, a desigualdade social real, visto que também não é neutra, ela se inscreve em um processo político de correlação de forças, de protagonismo dos sujeitos, de pressão, de exercício da palavra e de condições desiguais de se impor a lei. Portanto, para uma política e um direito existirem, não basta estarem descritos na lei, eles precisam ser apropriados pelos cidadãos e democraticamente construídos (Faleiros, 2007).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS – UMA MOÇÃO DE INDIGNAÇÃO À ATUAÇÃO SIMBÓLICA DO ESTADO

Não se observa a fiscalização da atuação do Estado, tampouco o monitoramento para medir a efetivação da PNI. Executar a PNI é dever do governo, do Poder Executivo. Monitorar e pressionar a criação de ações e estruturas necessárias e suficientes é missão do Legislativo, do Ministério Público, dos conselhos de direito e das demais entidades de controle social, e dos cidadãos em geral. Os governos repetem reiteradamente a prática de desconsiderar as decisões dos conselhos de direitos dos idosos e das respectivas conferências, desrespeitando o princípio constitucional que, em seu art. 1º, estabelece:

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: (...)

II - a cidadania (...).

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

Para fazer a PNI sair do papel e se materializar, é fundamental que o cidadão brasileiro conheça seus direitos, participe democraticamente de todas as instâncias, defenda a autonomia do controle social e se organize para cobrar do Estado a efetivação de leis como a PNI.

Todas as propostas cabíveis e as não encontradas nos anais das conferências poderiam se resumir em apenas uma frase: que o Estado brasileiro cumpra o seu dever de criar os meios e providenciar recursos suficientes para uma efetiva PNI. Isso significa parar de ludibriar a nação com conferências cujas deliberações não são respeitadas, não tolher os conselhos em suas funções, e de fato apresentar resultados concretos do cumprimento do seu dever.

Independentemente da idade, o direito à velhice digna interessa a todo cidadão. Um Estado faltoso é merecedor de procedimentos jurídicos cabíveis no sentido de implementar a PNI. Conselheiros e entidades que têm a causa do idoso em suas missões, o Ministério Público em todo o país, o Judiciário, a academia devem refletir sobre o papel de cada um e agir na conquista desse direito.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, A. O.; GIACOMIN, K. C. Fundo Nacional do Idoso: um instrumento de fortalecimento dos conselhos e de garantia de direitos da pessoa idosa. **Revista Kairós Gerontologia**, v. 16, n. 1, p. 143-166, mar. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988.

_____. 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, 5 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>.

_____. **Deliberações da 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa**. Brasília: SDH, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-do-Idoso-CNDI/conferencias/3a-conferencia/5-deliberacoes-iii-cndpi-2011>>.

_____. **Relatório de gestão do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – gestão 2010-2012**. Brasília: SDH, 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/relatoriodegestao2010-2012>>.

_____. **Anais da 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa**. Brasília: Coordenação-Geral do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/conferenciasdh/4a-conferencia-nacional-dos-direitos-da-pessoa-idosa/deliberacoes/relatorio-final-da-conferencia-nacional-dos-direitos-da-pessoa-idosa>>.

CAMARANO, A. A. (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

CANOTILHO, J. J. G. Estilo e norma constitucional. A propósito do “direito constitucional técnico”. **Legislação** – Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, n. 16, p. 5-13, abr./jun. 1996.

CARNELUTTI, F. **Metodología del derecho**. Bogotá: Editorial Tenis S. A., 2011.

FALEIROS, V. de P. Cidadania e direitos da pessoa idosa. **SER Social**, Brasília, n. 20, p. 35-62, jan./jun. 2007.

GIACOMIN, K. C.; COUTO, E. C. A fiscalização das Ilpi: o papel dos conselhos, do ministério público e da vigilância sanitária. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?** Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HEGENBARTH, R. Symbolische und instrumentelle funktionen moderner gesetze. München: Beck, 1981. p. 202-204. (Zeitschrift für Rechtspolitik, 14).

KINDERMANN, H. Symbolische Gesetzgebung. *In*: GRIMM, D., MAIHOFER, W. (org.). **Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik**: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 13. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988. p. 222-245.

_____. Alibigesetzgebung als symbolische Gesetzgebung. *In*: VOIGT, R. (org.). **Symbole der politik, politik der symbole**. Opladen: Leske; Budrich, 1989. p. 257-273.

MADER, L. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito, legislação. **Cadernos de Ciência de Legislação**, n. 1, p. 39-49, abr./jun. 1991.

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NOLL, Peter. **Symbolische gesetzgebung**. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1983. p. 347-364. (Zeitschrift für Schweizerisches Recht. Nova Série, 100).

SOARES, F. M. **Teoria da legislação**: produção e conhecimento da lei na idade tecnológica. Porto Alegre: Safe, 2004.

_____. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan./jul. 2007.