

O caráter simbólico dos direitos referentes à velhice na Constituição Federal e no Estatuto do Idoso

The symbolic nature of the rights to old age in Federal Constitution and the Statute of the Elderly

Karla Cristina Giacomini
Eduardo Camargos Couto

RESUMO: No texto da Constituição Federal e do Estatuto do Idoso, o Estado aparece cheio de poder para resolver, fazer e acontecer, mas na prática os problemas continuam sem solução. Quando os cidadãos questionam seus direitos, a resposta que recebem do Estado é que está na lei. Como se estar na lei bastasse. No entanto, quando a lei existe, mas não é cumprida, devemos questionar a sua eficácia. Este é o objetivo deste artigo, no que diz respeito à seguridade social prevista na Constituição Federal e ao Estatuto do Idoso.

Palavras-chave: Concretização Normativa; Constitucionalização Simbólica; Direitos dos Idosos.

ABSTRACT: *In the text of the Constitution and the Statute of the Elderly, the State appears full of power to settle, and do happen, but in practice the problems remain unsolved. When citizens question their rights, the response it gets from the State is that it is the law. As if being in law was enough. However, when the law exists but is not fulfilled, we must question its effectiveness. This is the purpose of this Article, with regard to social security provided for in the Federal Constitution and the Statute of the Elderly*

Keywords: *Legal Accomplishment; Symbolic Constitutionalization; Elderly Rights.*

“É mais do que tempo de nos emanciparmos da crença ingênua de que uma boa lei nos redimiria da tarefa de aplicá-la de forma adequada à unicidade e irrepitibilidade, características das situações da vida, sempre individualizadas e concretas.”
(Menelick de Carvalho Netto)

Introdução

O envelhecimento da população representa uma grande conquista social (Madri, 2002). Afinal, as condições de vida de uma pessoa aos 60 anos refletem o acesso - ou a falta dele - a políticas de qualidade e de cuidado ao longo de todo o ciclo da vida (Giacomin, 2012; Camarano, 2011; Giacomin & Couto, 2010).

Neste sentido, há mais de meio século, o Estado brasileiro tem sido alertado por organismos nacionais e internacionais quanto ao ritmo acelerado e intenso de seu envelhecimento populacional e suas repercussões (IBGE, 2013; Lebrão, 2007; Lima-Costa, Matos & Camarano, 2006; Camarano & Pasinato, 2004; ONU 2002). O Brasil experimenta simultaneamente processos de transição demográfica, epidemiológica e também jurídica (Faleiros, 2007), a qual tem como marcos a Constituição Federal (CF/1988) e, mais recentemente, a promulgação do Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/2003), que reconhecem a pessoa idosa enquanto sujeito de direitos à cobertura das necessidades, à dignidade, à velhice, à proteção e ao protagonismo (Faleiros, 2007).

A Constituição define as bases do Direito (os direitos fundamentais), estabelece as bases da política (da organização política) e articula Direito e política de tal sorte que, por serem distintos, podem se prestar serviços mútuos, guardando entre si uma relação funcional de complementaridade. Portanto, a política pode prestar ao Direito moderno (um conjunto de normas gerais e abstratas) efetividade, tornando imperativa a sua coercibilidade, mediante a atuação do aparato estatal; ao mesmo tempo em que recebe do Direito, legitimidade ao se deixar regular por ele (Carvalho Netto, 2008).

O Estatuto do Idoso é resultado de um processo de grande mobilização popular¹ e significou relevante avanço sociojurídico na defesa dos direitos da população idosa (Paz & Goldman, 2006). Contudo, como lembra Bobbio (2001), não existe direito - entendido como o poder de executar uma ação - sem que haja o correspondente dever - a obrigação de algum ente seguir uma conduta - que venha a viabilizar este direito. Para

¹ Sua discussão contou com a participação de inúmeras entidades, entre as quais: a Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas (Cobap); o Movimento de Servidores Aposentados e Pensionistas (Mosap); a Associação Nacional de Gerontologia (ANG); a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG); a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); a Pastoral Nacional (atualmente já existe a Pastoral da Pessoa Idosa) e outros movimentos e lideranças sociais.

uma sociedade envelhecer bem, de forma participativa, são necessárias políticas públicas eficientes ao longo de toda a vida dos seus cidadãos.

No texto da lei, no caso, a Constituição Federal e o Estatuto do Idoso, o Estado aparece cheio de poderes para resolver, fazer e acontecer, mas na prática os problemas continuam sem solução. O desejo de justiça social é tamanho que a população brasileira cobra uma solução na forma de lei: quando o cidadão questiona seus direitos, a resposta que ele obtém do Estado é que isso está na lei. Como se estar na lei bastasse. Quando a lei existe, porém, não é cumprida, há que se questionar a sua efetividade. Este é o objetivo do presente artigo, no que se refere à Seguridade Social prevista na Constituição Federal e ao Estatuto do Idoso².

O Envelhecimento e a Constituição Federal de 1988

Para começo de conversa, a Constituição Federal de 1988, a Constituição cidadã, assegura que todos os brasileiros são iguais perante a lei (Art. 5º). Portanto, uma pessoa idosa goza dos mesmos direitos fundamentais que um cidadão de todas as outras idades. Contudo, esta igualdade legal não está materializada: envelhecemos em um país marcado por histórica desigualdade social. Envelhecer no sertão nordestino ou no pampa gaúcho é bastante diferente de envelhecer na periferia de uma metrópole, na zona ribeirinha ou rural. Além disso, em um país sem memória como o nosso, que valoriza somente o que é novo, ninguém quer ser, parecer ou reconhecer que está velho. O envelhecimento é uma fase natural de todo o ser humano que está vivo. A velhice, por sua vez, é uma construção social que muda com o tempo e o lugar, que depende primordialmente do olhar do outro, como constatou Simone de Beauvoir há quase meio século. O olhar do outro é que nos lembra que estamos envelhecendo. Não percebemos o envelhecer em nós mesmos (Beauvoir, 1990). Exemplos não faltam entre as celebridades que dependem da imagem pública (Félix, 2010): no próprio meio político, quantos parlamentares e gestores não se identificam com sua condição pessoal de velhos nem com a causa do envelhecimento?

² Este artigo é inspirado na comunicação apresentada no Seminário: “Um olhar atualizado sobre a velhice”, acontecido em 1 de outubro de 2013, na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara Federal, por ocasião dos 10 anos do Estatuto do Idoso.

Assim, caberia questionar: a Constituição Federal vale menos para uma pessoa idosa do que para alguém de outra idade? As recomendações e acordos internacionais interessam menos quando se trata das repercussões do envelhecimento?

O custo de vida aumenta na velhice. O dinheiro do benefício de aposentadoria diminui. O dinheiro do aposentado vale mais do que o de quem está na ativa?

O voto de uma pessoa idosa vale menos do que o de outro eleitor? O voto após os 70 anos é facultativo. A cidadania também?

O valor da vida muda com a idade? Por quais direitos na velhice e contra quais interesses, os parlamentares e os cidadãos brasileiros estão de fato dispostos a lutar?

Afinal, para que o direito positivado seja efetivado no âmbito das relações sociais das pessoas entre si e com o Estado são necessários esforço e empenho concretos da Administração Pública, por decisão política dos governos, em cumprir a lei, sendo a formulação e a execução de políticas públicas o carro chefe do processo de fazer a proposta da lei tornar-se realidade. Órgãos estatais de controle, Ministério Público, Conselhos de Direitos, entidades de controle social pressionam e/ou estimulam a Administração Pública neste sentido (Neves, 2011).

Para Bobbio (2001), quando se pretende estudar uma civilização do ponto de vista normativo, devem-se perguntar quais ações foram proibidas, quais ordenadas, quais permitidas, ou em outras palavras, descobrir a direção ou as direções fundamentais em que se conduzia a vida de cada indivíduo. Incluir os direitos das pessoas idosas e sua temática na política do país é fazer cumprir um direito fundamental³ e conquistar um estágio de evolução social.

Contradições: avanços na Lei, atrasos na vida real

Face à limitação do presente texto, discutiremos brevemente apenas três artigos constitucionais (194, 229 e 230) que tratam da solidariedade entre as gerações e da divisão de responsabilidades entre a família, a sociedade e o Estado.

³Para Menelick de Carvalho Neto (2008): “Os direitos fundamentais são princípios permanentes precisamente porque abertos, de conteúdo móvel e passível de revisão e aprimoramento prático e conceitual, capazes de acompanhar e de provocar o crescente e cada vez mais célere processo de incremento da complexidade social. Fundamentos dinâmicos, sempre incorporadores de maior complexidade social, sua força inclusiva depende do aprendizado concreto do seu poder de exclusão”.

O primeiro (Art. 194, CF 1988) estabelece que a gestão da Seguridade Social se fará com a participação de trabalhadores, aposentados, sociedade e governo. O segundo (Art. 229, CF 1988) define os compromissos entre pais e filhos: “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”. O terceiro (Art. 230, CF 1988) estabelece que “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”.

Em todas as idades, a vida humana é frágil: vivemos um equilíbrio instável, precisamos contar com uma rede de proteção, como aquela que sustenta os equilibristas em caso de algum acidente ou queda. Constitucionalmente, a Seguridade Social representa esta rede de proteção ao cidadão. Ela é um conjunto de políticas sociais que tem por finalidade amparar e assistir o cidadão e a sua família em situações como a velhice, a doença e o desemprego.

Cabe, portanto, discutir: no amparo à velhice, quem define onde começa e onde termina o papel de cada um? Estado, família ou sociedade: qual é o lado mais frágil? A família representada na lei corresponde à família real? A mulher, historicamente cuidadora “natural” há muito tem assumido outros papéis, inclusive o de chefe de família e provedora. Quem faz ou fará o que se espera dela? Como o Estado reconhece esta mudança?

Ao discutir a ideia de “dar, receber e retribuir” presente no horizonte “moral” que serve de referência para a legislação e a sociedade (Sarti, 2004), observa-se que, ao mesmo tempo em que garante juridicamente os direitos básicos da pessoa idosa, a legislação distribui responsabilidades. Contudo, a prática aponta para uma concepção privatista do processo de envelhecimento (Debert, 1999) ao colocar sobre a “família idealizada” a responsabilidade de resolver problemas que estão além de suas possibilidades, reflexo da omissão do Estado. Nesta perspectiva de reciprocidade (Sarti, 2004), a família é tida como uma instituição perfeita, infalível, e imutável, o que contradiz a realidade. As relações entre pais, filhos, irmãos podem ser conflituosas ao longo do curso de vida e, nas últimas décadas, as configurações e modelos de família no Brasil experimentam significativa transformação (Lemos, 2013), mas a legislação ainda opera com uma concepção de família natural e universal do passado, principalmente no que diz respeito a sua configuração e extensão (Debert & Simões, 2006). Não existe mais “a família”, mas vários tipos e formatos de família, com vínculos mais frágeis, de

menor tamanho e reduzido número de filhos e ou de potenciais cuidadores (Camarano, 2011).

Por sua vez, Lemos (2013) problematiza a transferência de apoio por parte do poder público, especialmente o Executivo, às famílias pobres e a seus idosos e denuncia que a precariedade dessa solidariedade estatal é silenciada pela sobreposição da ideia de ingratidão familiar em relação à pessoa idosa que acompanha as denúncias de negligência e abandono nos processos que chegam ao Ministério Público. Contudo, a opção de criminalizar a negligência e o abandono familiar não resolve a falta de estruturas de apoio para cuidar da velhice com dependência. Ao fazê-lo o Estado expõe um processo perverso pelo qual o próprio poder público viola direitos dos idosos ao abandonar a família que realmente não tem como lidar com tal dependência, especialmente aquelas de baixa renda. Nestas, o cuidado com o idoso dependente não tem como acontecer eficazmente sem a transferência do apoio público, pois os custos financeiros, físicos e emocionais são altos demais. Lemos (2013) também ressalta que embora a Constituição e o Estatuto do Idoso permitam forçar a aproximação dos filhos, muitas dúvidas ainda permanecem: concorreria para a dignidade do idoso a presença de um filho que deixa transparecer a sua insatisfação por estar sendo obrigado a visitá-lo? Isso não aumentaria ainda mais o drama da rejeição? Deveria o idoso decidir? Afinal, as leis determinam, mas não encontram políticas sociais efetivas que viabilizem a dignidade, tampouco conseguem impor o afeto ausente.

Assim, a discussão desses três artigos vem confirmar a tese de Neves (2011), segundo a qual para haver vigência social de normas constitucionais programáticas é preciso existirem possibilidades estruturais para sua realização. Caso contrário, a lei terá um caráter meramente simbólico, não efetivo e, ainda, culpabilizará quem deveria estar sendo alvo das políticas sociais e não do Judiciário.

O que estabelece o caráter simbólico de uma lei?

Embora todo o direito tenha uma função primariamente simbólica, pois o “direito” é concebido como uma maneira de referir-se às instituições governamentais “em termos ideais”, em vez de concebê-las realístico-objetivamente (Arnold, 1935,

p.33⁴), isso não justifica a falta de ação e de políticas. A essa formulação do problema subjaz uma crença instrumentalista nos efeitos das leis, pela qual se atribui à legislação a função de solucionar os problemas da sociedade, o que não acontece sem a interferência de outras variáveis que não são de cunho legal (Arnold, 1935)⁵.

Ainda assim, quando se publica uma nova norma com conteúdo idêntico ou semelhante ao de leis mais antigas, isso pode servir para fortificar determinada posição do Estado-Legislador. Contudo, se a nova legislação constitui apenas mais uma tentativa de apresentar o Estado como identificado com os valores ou fins por ela formalmente protegidos, sem qualquer novo resultado quanto à concretização normativa, evidentemente estaremos diante de um caso de legislação simbólica (Neves, 2011).

Neves (2011) expõe a tese de Harald Kindermann⁶ (1988) que autoriza suspeitar de indícios de uma legislação simbólica quando o legislador se restringe a formular normas, sem tomar nenhuma providência para criar os pressupostos para a eficácia da lei, embora esteja em condições de fazê-lo e define como características de uma lei simbólica:

- Confirmar valores sociais;
- Demonstrar a capacidade do Estado;
- Adiar a solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatatórios.

Sobre a confirmação de valores, Neves (2011) afirma que os grupos em conflito, envolvidos nos debates ou lutas pela prevalência de determinados valores, veem a vitória legislativa como uma forma de reconhecimento da superioridade ou predominância social de sua concepção valorativa, não lhes importando em definitivo ou de modo secundário, a eficácia normativa da respectiva lei.

Em face da insatisfação popular perante determinados acontecimentos ou da emergência de problemas sociais, exige-se do Estado muito frequentemente uma reação solucionadora imediata⁷. Embora, nesses casos, em regra, seja improvável que a lei possa contribuir para a solução dos respectivos problemas, o legislador elabora leis apenas para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem garantir o mínimo de condições

⁴ Citado por Marcelo Neves (2011), pp. 36-41.

⁵ Idem.

⁶ Citado por Marcelo Neves (2011), pp. 36-41.

⁷ Haja vista as reações do Executivo e do Parlamento brasileiros aos acontecimentos pós-manifestações populares de junho de 2013, que incluíram proposta de plebiscitos, votação em caráter de urgência de uma reforma política e de outros assuntos adiados.

de efetivação das respectivas normas (Neves, 2012). Tal atitude refere-se à “Legislação-álibi”, ou seja, quando se verifica que não estão presentes as condições (infra-estrutura) necessárias para o uso e efetividade da lei (Neves, 2012). Arnold (1935)⁸ é ainda mais categórico acerca do uso da lei contra o povo:

Neste sentido, pode-se afirmar que a legislação-álibi constitui uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas, desempenhando uma função – ideológica. (Arnold, 1935)⁹

É muito grave supor que a legislação-álibi, ao mesmo tempo em que quer convencer o público das boas intenções do legislador, prejudica a busca de soluções para o problema, pois cria a ilusão de um Estado que responderia normativamente aos problemas reais da sociedade. Nas palavras de Noll (1981):

Como se tem observado, ela (a legislação simbólica) não apenas deixa os problemas sem solução, mas, além disso, obstrui o caminho para que eles sejam resolvidos.

Assim, ao invés de resolver o problema, a legislação simbólica contribui para postergar ainda mais a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatórios. A lei aprovada consensualmente disfarça divergências entre grupos políticos que aparentemente deixam de existir - exatamente porque nenhum deles acredita na eficácia da respectiva lei (Neves, 2011).

O Estatuto do Idoso como Lei Simbólica

O Estatuto aconteceu em resposta à pressão popular, impulsionado pelo apelo televisivo de um casal de idosos que sofria violência doméstica pela neta (personagens de uma novela do horário nobre da Rede Globo). Sua publicação foi comemorada pelos movimentos sociais de idosos, após ter permanecido em tramitação no Legislativo por quase uma década.

⁸ Citado por Marcelo Neves (2011), pp. 36-41.

⁹ Citado por Marcelo Neves (2011), pp. 36-41.

Ao analisar a imagem de velhice presente no Estatuto do Idoso, Justo e Rozendo (2010) afirmam:

Indubitavelmente, hoje, ele (o Estatuto) funciona como uma grande usina de produção simbólica referente à velhice, por ser o principal orientador das políticas e práticas que tornam o idoso objeto da gestão pública. Funciona como um grande guia das ações do Estado e da sociedade civil como um todo no tratamento do idoso e, sobretudo, como grande guia do modo como a velhice é vista e significada (p. 475).

Contudo, o Estatuto colabora para construir a imagem equivocada de uma velhice homogênea, frágil, doente, incapacitada, a ser cuidada por um Estado “protetor e potente” e por uma família “cheia de gratidão”.

Quanto à análise do seu caráter simbólico, o Estatuto preenche todos os pressupostos aventados por Kinderman (1988)¹⁰, pois se presta a:

a) Confirmar valores sociais:

Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

b) Demonstrar a capacidade do Estado:

Art. 4º Nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei.

c) Adiar a solução de conflitos sociais por meio de compromissos dilatórios:

Esta lei define em uma única e ampla peça legal que brasileiros maiores de 60 anos terão prioridade no atendimento de demandas e na elaboração de políticas específicas, inclusive celeridade na justiça (Camarano, 2013).

¹⁰ Citado por Marcelo Neves (2011), pp. 36-41.

Nela, porém, reconhecemos direitos e deveres já definidos em outras normas vigentes. Seu texto reitera, por exemplo, que as pessoas idosas gozam de todos os direitos inerentes à pessoa humana; define o envelhecimento como um direito personalíssimo (Art. 8º) e a sua proteção, um direito social, aludindo a trechos da Constituição Federal, das Leis Orgânicas da Seguridade Social (Lei n.º 8.212/1991), da Saúde (Lei 8080/1990), da Assistência Social (Lei n.º 8.212/1991), da Previdência Social (Lei n.º 8.213/1991) e da Política Nacional do Idoso – PNI (Lei n.º 8.842/1994), para citar algumas.

Segundo Neves (2011), a população é ludibriada pelo legislador quando o acordo não se funda no conteúdo da lei, mas sim na transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado. Esta previsível falta de concretização normativa possibilita o acordo entre grupos progressistas e conservadores, em torno do conteúdo da Lei. Os primeiros porque a Lei documenta a sua posição favorável a reformas sociais, os demais pela falta de perspectiva de sua efetivação, com a sua – evidente impraticabilidade. Comprova essa intenção de não fazer, a suavidade das sanções a serem aplicadas na hipótese de violação da lei e as dificuldades de aplicação decorrentes da própria lei, além da ineficiência do Executivo em coordenar e fazer acontecer a PNI, fator importante na manutenção desta ineficácia.

Ademais, o texto do Estatuto do Idoso não estabelece prioridades, nem fontes, para o seu financiamento. Esta norma define direitos em várias áreas (saúde, transporte, habitação, cultura, lazer, educação, justiça, assistência social), mas não se preocupa com os meios, ficando os custos de algumas de suas medidas divididos com a sociedade, incorrendo inclusive no risco de ameaçar a solidariedade intergeracional (Camarano, 2013).

A falta de efetividade da lei por omissão ou ação deliberada do Estado

Sem a menor pretensão de esgotar a vastidão deste tema, trazemos algumas situações que consideramos críticas:

- a) A questão da renda da pessoa idosa

A renda da pessoa idosa – aposentadoria, pensão ou Benefício de Prestação Continuada (BPC) - sustenta várias cidades em todo o país, especialmente aquelas de

regiões mais desfavorecidas (IPEA). Quem depende de quem? A renda dos mais velhos representa uma espécie de salvaguarda de subsistência familiar e da própria comunidade. Dessa forma, o benefício recebido pelo idoso, que é proveniente da previdência social, cumpre uma função de proteção social importante.

Contudo, sofrendo os efeitos da pressão pelo consumo, a pessoa idosa é vítima de abuso financeiro por instituições financeiras públicas e privadas, pois sua renda “segura” é utilizada para empréstimos consignados que servem aos interesses de terceiros (familiares, coordenadores de ILPI, igrejas, entre outros). Esta modalidade avalizada pelo Estado brasileiro não representa nenhum risco para as instituições financeiras, pois o valor vem descontado diretamente da renda da seguridade social. A lei permite comprometer apenas 30% da aposentadoria com empréstimos; contudo, a concessão de empréstimos desse tipo tem servido de instrumento para o superendividamento das pessoas idosas. As defensorias e promotorias públicas recebem diariamente em todo o país idosos surpreendidos pelas artimanhas financeiras em que, para pagar a dívida, a instituição oferece como alternativa um cartão de crédito, cuja dívida nunca consegue ser quitada, o que demanda a procura por agiotas, retroalimentando um círculo vicioso de endividamento.

Estado e sociedade precisam promover urgentemente uma cultura de educação previdenciária, que proteja a previdência pública (Félix, 2010) de ataques mentirosos acerca de sua viabilidade, com a suspensão imediata de empréstimos consignados fraudulentos, pois, em uma sociedade de consumo, o governo se vangloria do crescimento à custa do endividamento dos seus cidadãos e não da promoção da cultura da poupança: a pseudo-igualdade em consumir bens supérfluos dos que ascendem em poder aquisitivo esconde uma radical desigualdade em direitos fundamentais, como Educação, Saúde, Segurança, para citar alguns. Assim, os cidadãos aprendem cedo a consumir, sem receber qualquer estímulo ou educação previdenciária que lhes permita incluir a velhice como uma perspectiva futura, natural, desejável e passível de investimento.

Na velhice, a independência financeira representa segurança, mas as regras previdenciárias mudam quase todos os anos e a cada governo. No âmbito da Previdência Social, atualmente, uma pessoa que se aposenta com o teto de remuneração não recebe sete salários-mínimos e terá uma desvalorização real salarial progressiva no decorrer dos anos. Nessa lógica, considerando-se a atual expectativa média de vida de pelo menos 22 anos a partir dos 60 anos para uma brasileira, isso significa mais tempo de

vida, custos mais altos de vida, menos dinheiro, maior demanda sobre o indivíduo e a família para assegurarem o cuidado digno.

b) A falta de uma política de cuidados

Cansada de esperar, a sociedade brasileira improvisa cuidadores de idosos, sem o apoio do Estado. A profissão do cuidador, porém, ainda não está regulamentada do ponto de vista trabalhista; os cursos de formação de cuidadores não compõem o sistema educacional; e o Programa Nacional de Cuidadores de Idosos (Brasil, 1999) ainda não se efetivou. Essas discrepâncias expõem as pessoas a cuidados inadequados e, por vezes, a situações inadmissíveis de violência por quem deveria cuidar (Giacomin *et al.*, 2005). Além disso, se continuar sem apoio, o cuidador familiar será o próximo a adoecer e o Estado precisará arcar com o cuidado de ambos – daquele que cuida e de quem é cuidado (Félix, 2010; Giacomin *et al.*, 2005).

As pessoas idosas que precisam de cuidados, mas não têm famílias ou cujas famílias não têm recursos humanos, físicos, afetivos, financeiros para cuidar, estão negligenciadas em casa ou internadas em hospitais e Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs). Contudo, no Brasil, as ILPIs não são resultado de uma política pública, mas a marca registrada da sua ausência, guardando uma relação profunda com a filantropia e a religião (Camarano, 2011; Giacomin & Couto, 2010). Nestes lugares, as pessoas idosas recebem cuidados insuficientes e descoordenados das políticas de Saúde e da Assistência Social. Ressalte-se que, historicamente, nunca houve qualquer interesse em fiscalizar de forma sistemática o cuidado prestado por parte do poder público ou do gestor da ILPI – os quais poderiam ser chamados à responsabilidade -, e tampouco das famílias – pelo risco de receber o idoso de volta. Assim, todos os processos de cuidado em uma ILPI - da admissão ao término – costumam acontecer sem a regulação do Estado (Giacomin & Couto, 2010).

Curiosamente, o Estado não regula o cuidado, mas cobra por ele. Nas ILPIs filantrópicas, é a renda da pessoa idosa que as custeia. De um lado, o Estado garante o BPC para a pessoa idosa maior de 65 anos que não tem renda, de outro permite que esta mesma verba custeie serviços socio sanitários e cuidados de longa permanência que ele, o Estado, deveria oferecer gratuitamente. Esse arranjo perverso foi instituído pelo Estatuto do Idoso, Art. 35 que estabelece:

§ 1º No caso de entidades filantrópicas, ou casa-lar, é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade.

§ 2º O Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal da Assistência Social estabelecerá a forma de participação prevista no § 1º, que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso.

Assim, o que era para ser facultativo tornou-se uma obrigação. Além disso, as entidades temem modificações nesse artigo do Estatuto por saberem que o Estado não cumprirá com a sua responsabilidade. Por sua vez, se a institucionalização não deve ser a primeira opção, onde estão as outras opções previstas na lei (CR/1988; Estatuto do Idoso; PNI; Política Nacional de Saúde do Idoso – PNSI; Sistema Único de Assistência Social - SUAS)? Se a prioridade legal é manter o idoso na família, onde estão os cuidados com a família? O que fazer com a impossibilidade da família em oferecer alimentação, higiene, medicamentos e presença adequados: institucionalizar? Onde? Hospitalizar? Por quê? Como assegurar o cuidado e a participação da saúde pública no universo das ILPIs brasileiras? Quais sanções e penalidades podem ser aplicadas ao Estado que negligencia o cuidado a idosos nas ILPIs? (Giacomin & Couto, 2010) Estas questões precisam ser enfrentadas com a máxima presteza.

Afinal, o cuidado é um princípio constitucional implícito (Camarano, 2011), porém, o envelhecimento populacional expõe a urgência e a necessidade de políticas públicas efetivas de cuidado, uma vez que a educação gerontológica, o atendimento especializado e as diferentes modalidades de estruturas de cuidados intermediários previstas há quase 20 anos na PNI são apenas simbólicas.

c) A violência do Estado na Seguridade Social

No campo das ciências sociais, Minayo (2011), estudiosa da violência no ciclo da vida, denuncia que a ideia de que os velhos constituem um problema social vem sendo construída pelo Estado brasileiro – com suas políticas, diretrizes e formulações. De um lado, o Estado formula e publica leis que asseguram direitos sociais aos idosos, especificando as condições necessárias para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. De outro, o próprio Estado promove um imaginário que aterroriza os idosos, pois os coloca como responsáveis pelos desequilíbrios da Previdência, das políticas sociais e de saúde (Minayo, 2011). Debert (1999) define este processo como a “reprivatização da velhice”, em que a velhice é compreendida como um problema de cada um e não uma questão social relevante para o Estado brasileiro.

Isso compromete a valorização da conquista da longevidade ativa, realidade atual, bem como impõe uma tirania àqueles que envelhecem com algum grau de dependência.

Para Simões (1997), ao enxergar o envelhecimento como fonte de perigo à continuidade da vida social, por conter as ameaças de desequilíbrio demográfico e de falência das finanças públicas, agentes e instituições especializadas em administração pública, política social e gestão previdenciária exercem um poder de magistratura que desqualifica o discurso dos movimentos sociais. As lideranças do movimento e associações de aposentados e pensionistas são bombardeadas por razões demográfico-contábeis que acabam por desmotivá-las e imobilizá-las.

Esta luta política em torno da Seguridade Social, especialmente da Previdência, remete ao desafio posto às lideranças emergentes de movimentos sociais de participar de conselhos e comissões gestoras de serviços e instituições públicas e revela o dilema entre a pressão das razões do Estado e o compromisso com os interesses e valores da sociedade civil (Simões, 1997). Por isso, é fundamental exigir que o Estado brasileiro cumpra integralmente o artigo 194 da Constituição Federal que prevê que a Seguridade Social se fará em caráter democrático e descentralizado da administração, por gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. A Lei Orgânica da Seguridade Social (n.º 8.212, de 24 de julho de 1991) cria o Conselho Nacional de Seguridade Social, paradoxalmente extinto por Medida Provisória (n.º 002.216 - 037 de 2001), ferindo frontalmente a própria Constituição (Fagnani, 2010). Em suma, a questão de fundo é que setores conservadores, bem como todos os governos desde 1988, resistem em aceitar o que reza a Constituição, preferem desfigurar e descumprir princípios fundamentais da Organização, do Orçamento e dos mecanismos que asseguram o controle social sobre os rumos das políticas de Seguridade Social (Fagnani, 2010). Ao fazê-lo, o Governo impede o controle democrático da Seguridade Social e denota sua deliberada vontade de obstar a realização dessa política no país.

Assim, a atenção da sociedade deve ser redobrada, pois acaba de acontecer outro exemplo de legislação simbólica, desta vez em defesa do Envelhecimento Ativo. Ao longo de governos anteriores, um Pacto pelo Envelhecimento Ativo foi debatido entre vários Ministérios. Por ocasião dos 10 anos do Estatuto do Idoso, a Presidenta Dilma Rousseff assinou o Decreto n.º 8.114, publicado em 1º de outubro de 2013, que estabelece o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo e institui Comissão Interministerial para monitorar e avaliar ações em seu âmbito e promover a articulação

de órgãos e entidades públicos envolvidos em sua implementação do Envelhecimento Ativo. Ora, o Decreto vem reafirmar diretrizes já assumidas em acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário (Madrid, 2002) e convoca para participar Ministérios já responsabilizados na PNI, cuja coordenação compete, atualmente à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Novamente, cria-se um decreto que outorga poderes à SDH que já eram de sua competência (Lei n.º 8.842/1994). O Decreto, à semelhança de toda a legislação que repete, não prevê os meios para a sua efetivação, fazendo crer que se trata de mais uma lei simbólica, sem a menor perspectiva de viabilização de uma política efetiva. Este filme já vimos, e conhecemos o final: mais leis, menos atuação efetiva do Estado.

A participação dos cidadãos na concretização das normas

Os direitos à velhice digna previstos em lei e a situação social desejada somente poderão se tornar realidade mediante uma profunda transformação da sociedade (Neves, 2011). Isso demanda a atuação consciente da sociedade brasileira para cobrar menos legislação (o país é campeão em número de legislações inócuas – “*que não pegam*”) e mais atuação responsável do Estado brasileiro. Além disso, o Conselho Nacional de Seguridade Social foi extinto por vontade unilateral do governo, enquanto os Conselhos de Direitos dos Idosos, nos três níveis de governo, são frágeis, tímidos, reféns da atuação do gestor, pois dele dependem para funcionar administrativa e financeiramente.

Assim, para cuidar de uma população que envelhece rápida e intensamente, o Estado brasileiro deve:

- trabalhar com uma concepção mais plural de família (Lemos, 2013);
- promover o cuidado com dignidade ao longo de toda a vida e também na velhice;
- instituir imediatamente uma política efetiva de seguridade social de cuidados prolongados, com recursos financeiros e humanos preparados para cuidar, incluindo a regulamentação da profissão e inclusão do Cuidador nos Sistemas Únicos de Assistência Social e de Saúde;

- corrigir o valor real dos benefícios da aposentadoria maiores do que o salário-mínimo, pois na velhice o custo das necessidades básicas é maior do que na vida adulta;
- respeitar o direito e o dever de participação democrática da população.

Para o cidadão que vive em um país que envelhece rápida e intensamente sua atuação deve ser pautada no:

- exercício pleno de sua cidadania, para além da obrigação de votar;
- conhecimento e participação ativa em Conselhos de Direitos autônomos e potentes para que possam cumprir o papel previsto na PNI (Art. 7º) e no Estatuto do Idoso (Art. 53):

“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.”

Considerações Finais

Quanto mais uma lei simbólica for empregada, tanto mais ela fracassará, e a população se sentirá enganada, mais os atores políticos se tornarão cínicos (Kindermann, 1988)¹¹. Nessa perspectiva, a própria função ideológica da legislação simbólica tem limites, cabendo-nos inverter a situação, no sentido de uma tomada de consciência da discrepância ente ação política e o discurso (Neves, 2012). Cabe também questionar o discurso contábil do gestor da Previdência Social quanto aos seus reais pressupostos e insistir na importância da politização crescente desse debate (Simões, 1997). Torna-se evidente que, na medida em que o saber técnico ignora a questão da solidariedade pública entre as gerações e tenta desqualificar as razões dos movimentos e associações de base, ele está contribuindo para o retraimento da esfera pública (Camarano, 2013; Lemos, 2013; Félix, 2010; Simões, 1997) e, conseqüentemente, para o risco de transformar as vítimas - a pessoa idosa e a família que não conta com políticas de cuidado - em réus.

¹¹ Citado por Marcelo Neves (2011), pp. 36-41.

O desafio está posto: transformar a Constituição Federal e o Estatuto do Idoso em leis efetivas. Caso contrário, ambos servirão de álibi para o Estado continuar a não cumprir o seu dever. Afinal, cabe ao Estado, à sociedade e à pessoa idosa denunciar, coibir e enfrentar toda a forma de discriminação contra o idoso, em todos os seus disfarces, inclusive aquela que o próprio Estado promove ou tolera.

Referências

- Beauvoir, S. (1990). *A velhice*. Rio de Janeiro (RJ): Nova Fronteira.
- Bobbio, N. (2001). *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. (2^a ed. rev. e ampl.). São Paulo (SP): UNESP.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.º 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.º 1 a 6, de 1994 - 17*. Brasília (DF): Ed. Brasília. (405p. Série textos básicos, n.º 25).
- Brasil. (1990). *Lei n.º 8.080/90. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*.
- Brasil. (1991). *Presidência da República. Lei Orgânica de Seguridade Social - Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991*.
- Brasil. (1993). *Presidência da República. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) Lei n.º 7.742, de 7 de dezembro de 1993*.
- Brasil. (1994). *Lei n.º 8.842 de 04 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências*.
- Brasil. (1999). *Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Saúde. Portaria 5153/1999. Institui o Programa Nacional de Cuidadores de Idosos*. Brasília (DF): MPAS/SAS.
- Brasil. (2003). *Lei n.º 10741, de 1 de outubro 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Alterado pela lei n.º 11.765 – de 5 de agosto de 2008 e pela lei n.º 11.737, de 14 julho de 2008*.
- Brasil. (2004, nov.). *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília (DF): Secretaria Nacional de Assistência Social.
- Brasil. (2005). *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. NOB/SUAS. Resolução do CNAS n.º 130, de 15 de julho de 2005, publicada no DOU*. Brasília (DF).
- Brasil. (2006). *Lei 8080/90; Portaria 2528/GM, de 19 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa*. Brasília (DF): Ministério da Saúde.

Camarano A.A. *et al.* (2010). As Instituições de Longa Permanência para o Brasil. In: Camarano, A.A. (Org.). *Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?* Rio de Janeiro (RJ): Ipea.

Camarano A.A. (2011). O Compromisso de Todos pelo Envelhecimento Digno no Brasil. (Conferência Magna). *3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa*.

Camarano, A.A. (Org.). (2010). *Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?* Rio de Janeiro (RJ): Ipea.

Camarano, A.A. & Pasinato, M.T. (2004). O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: Camarano, A.A. (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro (RJ): Ipea.

Carvalho Netto, M. (2008). *Uma reflexão constitucional acerca dos direitos fundamentais do portador de sofrimento ou transtorno mental em conflito com a lei*. Recuperado em 10 dezembro, 2012, de: <http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/23859/uma-reflexao-constitucional-acerca-dos-direitos-fundamentais-do-portador-de-sofrimento-ou-transtorno-mental-em-conflito-com-a-lei>

Debert, G.G. (1999). *A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento*. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP.

Debert, G.G. & Simões, J.A. (2011). Envelhecimento e velhice na família. In: Freitas, E.V.de *et al.* *Tratado de Geriatria e Gerontologia*. Rio de Janeiro (RJ): Guanabara Koogan.

Fagnani, E. (2010). *Previdência Social e Constituição Federal: Qual é a Visão dos Juristas?* Recuperado em 10 dezembro, 2012, de: http://www.conselho.saude.gov.br/cm/artigos/Previdencia_Social_ConstituicaoFederal_Qual_visao_Juristas_Eduardo_Fagnani.pdf

Faleiros, V.P. (2007, jan.-jun.). Cidadania e direitos da pessoa idosa. Brasília (DF): *Ser Social*, 20, 35-61.

Félix, J. (2010). Viver muito: outras ideias sobre envelhecer bem no séc. XXI [e como isso afeta a economia e o seu futuro]. São Paulo (SP): Leya.

Giacomin, K.C. (2012). Envelhecimento populacional e os desafios para as políticas públicas. In: Berzins, M.V. & Borges, M.C. (Orgs.). *Políticas Públicas para um País que Envelhece*. São Paulo (SP): Martinari.

Giacomin, K.C. & Couto, E.C. (2010). 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 (RJ): Ipea.

Giacomin, K.C., Uchoa, E. & Lima-Costa, M.F.F. (2005). Projeto Bambuí: a experiência do cuidado domiciliário por esposas de idosos dependentes. *Cad Saúde Pública*, 21(5),1509-1518.

IBGE (2013). *Síntese de Indicadores Sociais*. Recuperado em 01/04/2013, de: <http://www.ibge.gov.br>.

Justo, S.J. & Rozendo, A.S. (2010). *A velhice no Estatuto do Idoso*. Recuperado em 10 dezembro, 2012, de: <http://www.revispsi.uerj.br/v10n2/artigos/pdf/v10n2a12.pdf> 2010.

- Lebrão, M.L. (2007). O envelhecimento no Brasil: Aspectos da transição demográfica e epidemiológica. *Saúde Coletiva*, 4(17), 135-140.
- Lemos, C.E. S. (2013). Entre o Estado, as famílias e o mercado. Rio de Janeiro (RJ): *Sinais Sociais*, 8(22), 39-61.
- Lima-Costa, M.F.F., Matos, D.L. & Camarano A.A. (2006). Evolução das desigualdades sociais entre idosos e adultos brasileiros: um estudo baseado na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD, 1998, 2003). *Ciência & Saúde Coletiva*, 11, 941-950.
- Minayo, M.C.S. (2011). Envelhecimento demográfico e lugar do idoso no ciclo da vida brasileira. In: Trench, B. & Rosa, T.E.C. (Orgs.). *Nós e o Outro: envelhecimento, reflexões, práticas e pesquisa*, 7-15. São Paulo (SP): Instituto de Saúde. Recuperado em 10 dezembro, 2012, de: <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IscScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=653335&indexSearch=ID>.
- Neves, M. (2011). *A constitucionalização simbólica*. São Paulo (SP): Martins Fontes.
- ONU. (2002). *Plan Internacional de accion sobre el envejecimento 1982. Assembleia Mundial sobre el Envejecimento, 2002*, Madrid (Espanha).
- Paz, S.F. & Goldman, S.N. (2006). Estatuto do idoso. In: Freitas, E.V. de et al. *Tratado de Geriatria e Gerontologia*. Rio de Janeiro (RJ): Guanabara Koogan.
- Sarti, C.A. (2004). A família como ordem simbólica. São Paulo (SP): *Psicologia USP*, 15(3), 11-28.
- Simões, J.A. (1997). Solidariedade intergeracional e reforma da Previdência. Rio de Janeiro (RJ): *Revista Estudos Feministas*, 5(1), p. 169-181.

Recebido em 01/05/2013

Aceito em 27/06/2013

Karla Cristina Giacomini – Médica, especialista em Geriatria e Gerontologia pela Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG). Doutora em Ciências da Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz. Membro do Núcleo de Estudos em Saúde Pública e Envelhecimento. Conselheira titular representante da SBGG e presidente do CNDI (gestão 2010-2012).

E-mail: kcgiacomin@hotmail.com

Eduardo Camargos Couto – Advogado. Especialista em Gestão de Negócios (UFMG). Professor de Direito Previdenciário da PUCMINAS, nos *Campi* Betim e Praça da Liberdade, Belo Horizonte (MG). Mestrando em Logística pela Faculdade de Direito da UFMG.

E-mail: eduardocouto@ig.com.br