



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito
Mestrado em Direito

DIÊGO EDINGTON ARGÔLO

**A LEGITIMAÇÃO DA LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: O CASO DO
ESTATUTO DO IDOSO**

Salvador, BA
2015

DIÊGO EDINGTON ARGÔLO

**A LEGITIMAÇÃO DA LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: O CASO DO ESTATUTO
DO IDOSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Marcio Flavio Mafra Leal

**Salvador, BA
2015**

DIÊGO EDINGTON ARGÔLO

**A LEGITIMAÇÃO DA LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: O CASO DO ESTATUTO
DO IDOSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em ___ de _____ de 2015

Banca Examinadora

Márcio Flávio Mafra Leal – Orientador

Pós Doutor em Direito pela Albert-Ludwigs Universität Freiburg

Saulo José Casali Bahia

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

Georges Louis Hage Humbert

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, (PUC/SP)

Sumário

INTRODUÇÃO.....	12
2 ESTATUTO DO IDOSO: ESTRUTURA E DISPOSIÇÕES.....	14
2.1 ESCORÇO HISTÓRICO-LEGISLATIVO.....	15
2.2 ESTRUTURA DO ESTATUTO DO IDOSO.....	17
2.2.1 Das disposições preliminares.....	17
2.2.2 Dos direitos fundamentais.....	18
2.2.3 Das medidas de proteção.....	18
2.2.4 Da política de atendimento ao idoso.....	19
2.2.5 Do acesso à Justiça.....	21
2.2.6 Dos crimes.....	22
2.2.6 Disposições finais e transitórias.....	22
2.3 A TIPOLOGIA DAS NORMAS DO ESTATUTO DO IDOSO.....	23
2.3.1 Normas que conferem direitos aos idosos.....	23
2.3.1.1 A definição legal de idoso.....	23
2.3.1.2 Os idosos e a garantia dos direitos sociais.....	24
2.3.1.3 Do transporte público.....	26
2.3.1.4 Do acesso à Justiça.....	29
2.3.2 Normas que atribuem responsabilidades ao Estado.....	32
2.3.2.1 Dever de garantir direitos fundamentais.....	33
2.3.2.2 Dever de garantir o envelhecimento ativo.....	34
2.3.2.3 Universidade aberta à terceira idade.....	35
2.3.2.4 Dever de assistência social.....	36
2.3.2.5 Da Política de Atendimento ao Idoso.....	37
3 SOBRE O SÍMBOLO, O SIMBÓLICO E A LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA.....	38
3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O SÍMBOLO.....	38
3.2 O SÍMBOLO NA TEORIA DE PIERCE.....	39
3.3 AS DEFINIÇÕES DE SÍMBOLO NA PSICOLOGIA.....	41
3.3.1 O simbólico em Freud.....	41
3.3.2 A visão de Jung.....	42
3.4 A UTILIZAÇÃO DO SIMBÓLICO NA CONCEPÇÃO DE MARCELO NEVES.....	43

3.4.1 Confirmação de valores sociais	45
3.4.2 Demonstração da capacidade de ação do Estado	47
3.4.3. Fórmula de compromisso dilatário.....	50
3.5 UMA QUARTA VIA PARA A LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA	52
4. O SIMBÓLICO E A EFICÁCIA DO ESTATUTO DO IDOSO	53
4.1 O ESTATUTO DO IDOSO NA JURISPRUDÊNCIA NACIONAL	55
4.1.1 A tutela judicial da gratuidade do transporte público urbano.....	57
4.1.2 A tutela judicial do aumento excessivo dos planos de saúde	60
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS	64
4.2.1 Conceito de políticas públicas	66
4.2.2 Abordagem Estatista.....	67
4.2.3 Abordagem multicêntrica.....	67
4.2.4 Por um conceito adequado de política pública	68
4.2.5 Histórico das políticas públicas	69
4.2.5.1 Política Nacional do Idoso	69
4.2.5.2 O Estatuto do Idoso	71
4.2.5.3 A Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa	72
4.2.5.4 Conselho Nacional do Idoso (CNDI)	73
4.2.5.5 Fundo Nacional do Idoso	73
4.2.5.6 Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa	75
4.2.5.7 Dia Nacional do Idoso	76
4.2.5.8 Pacto pela saúde 2006.....	76
4.2.5.8 Pacto pela Saúde - biênio 2010-2011.....	78
4.2.5.9 Política Nacional de Atenção Básica - PNAB	79
4.2.5.10 Programa Nacional de Imunizações	80
4.2.5.11 Análise das Políticas Públicas – Dados Sisap	81
4.3 A CRIAÇÃO DE BUROCRACIA ESTATAL.....	82
4.3.1 Do Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos.....	83
4.3.2 Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).....	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
6 REFERÊNCIAS	

Dedico este trabalho à minha família.
Ao meu pai, Geraldo; À minha mãe,
Ozelita; À minha irmã, Fernanda; À
minha sobrinha, Letícia; Ao meu
grande amor, Vanessa; E à minha
eterna protetora, Natália Furtado.

Agradecimento

Para chegar até aqui percorri um novo caminho. Tive que redescobrir o que pensava já ser conhecido. Doei muito de mim, mas recebi além do que podia imaginar.

Agradeço primeiramente a Deus que me permitiu a realização desse sonho. Que me deu forças para concretizar esse projeto e que me faz perceber o divino em seus planos perfeitos para mim. Quero estar sempre em sua presença e seguir firme nas suas promessas.

Externo também o meu imenso amor por uma pessoa que faz a minha vida ter sentido todos os dias. Uma mulher que me faz querer ser melhor, que inspira meus sonhos e que me dá a certeza de uma vida tranquila. Existe algo bom aqui dentro de mim que eu não consigo mensurar, mas sei que é para você. À Vanessa toda minha sinceridade e aliança de um amor eterno.

À minha família só tenho a reiterar o meu amor e carinho. Fui construído nesses alicerces e sei que minha referência jamais irá faltar. Ao meu pai Geraldo e minha mãe Ozelita, agradeço a disponibilidade infinita, a entrega mais pura e o cuidado mais constante. À minha irmã Fernanda sou grato pela confiança e pelo desejo de sucesso. E à minha sobrinha Letícia dedico o meu carinho mais puro, o meu olhar mais admirado e certeza de um amor sincero.

Aos outros familiares também registro o meu respeito. Difícil citar nomes, mas todos os tios e primos que lastreiam nossa vida acabam somando e deixando marcas. Em especial, deixo um afago para minha vovó Nilza que quer meu bem acima de tudo.

Não me esqueço jamais da minha eterna orientadora/mãe Natália Furtado. Para onde eu vou levo seus ensinamentos e cuidados. Obrigado por ser esse exemplo. Por acreditar em mim e me fazer crer a vida pode ser generosa conosco colocando anjos no caminho.

Ademais, reverencio os amigos que Deus colocou em minha vida, em especial a Ari Júnior. Obrigado pelo incentivo e pela compreensão. Sei que

sacrifiquei a convivência durante alguns momentos. Mas os verdadeiros nunca me abandonaram e sempre torceram pelo meu bem.

Deixo registrado também o meu respeito ao professor Paulo Bezerra que, infelizmente, não pôde estar comigo até o final, mas foi essencial para a conclusão desta especialização.

Por fim, mas nem por isso menos importante, agradeço ao meu orientador Márcio Mafra. Obrigado pela força, pelos ensinamentos, pelas reflexões e por me fazer pensar fora da caixa. Sem dúvidas, a sua disponibilidade e atenção foram indispensáveis para que conseguisse chegar até aqui. Saiba que já se tornou uma referência.

A negatividade da experiência implica a pergunta. Na verdade, o que nos move a fazer experiências é o impulso daquilo que não se submete às opiniões pré-estabelecidas. É por isso que o próprio perguntar consiste mais num sofrer que num agir. A pergunta se impõe; chega um momento em que não podemos mais fugir dela, nem permanecer afetados à opinião corrente.

GADAMER, Hans-Georg

Resumo

O trabalho consiste no estudo sobre a eficácia do Estatuto do Idoso no Brasil tendo como parâmetro a teoria da legislação simbólica ventilada por Marcelo Neves. Esta contempla três modalidades, que é a confirmação de valores sociais; a demonstração da capacidade de ação do Estado; e o adiamento da solução de conflitos sociais através de compromissos dilatórios. Objetiva verificar se a referida Lei, com base nesses critérios, pode ser classificada como simbólica. Para tanto, utiliza as pesquisas bibliográfica e documental, com vistas a reunir e interpretar as principais leis e doutrinadores que versam sobre o tema. Destarte, inicialmente estuda o texto legal do Estatuto para conhecer a sua estrutura e os direitos previstos. Ademais, analisa o desenvolvimento de políticas públicas relativas aos idosos pelo governo federal desde a aprovação da Lei para verificar se houve reflexos do ponto de vista prático. Por fim, investiga as principais decisões do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça acerca das demandas envolvendo normas do Estatuto para constatar os resultados jurisprudenciais que a norma resultou.

Palavras-chave: Estatuto do Idoso; legislação simbólica; eficácia jurídica.

Abstract

The work is the study of the effectiveness of the Elderly Rights Statute in Brazil having as parameter the theory of symbolic legislation ventilated by Marcelo Neves. This includes three modes, which is the confirmation of social values; the demonstration of state action capacity; and the postponement of social conflict resolution through dilatory commitments. It aims to determine whether that law, based on these criteria, can be classified as symbolic. For this use the bibliographic and documentary research, with a view to gather and to interpret the main laws and legal scholars that deal with the subject. More over, initially studying the legal text of the Statute to know its structure and the rights. Furthermore, analyzes the development of public policies for the elderly by the federal government since the adoption of the Law to check if there reflections from a practical point of view. Finally, investigates the main decisions of the Supreme Court and High Court of Justice on the requirements involving the Statute standards to find the jurisprudential results that the standard resulted.

Keywords: Elderly Rights Statute; symbolic legislation; legal enforcement.

INTRODUÇÃO

É o conjunto de leis de uma nação que assegura a soberania das suas instituições e visa a garantir a justiça para todos. As normas se originam de um processo legislativo que constrói, a partir de uma sucessão de atos, fatos e decisões políticas, econômicas e sociais, um conjunto de leis com valor jurídico. Estas se revestem de validade interna e externa, assegurando estabilidade governamental e segurança jurídica às relações sociais entre cidadãos, instituições e empresas.

Segundo Norberto Bobbio (2001, p. 45), a análise da norma jurídica apresenta três questões básicas mais relevantes, que são o problema de se a norma é justa ou injusta, o de se é válida ou inválida e o de determinar se é eficaz ou ineficaz. O presente estudo não tem a pretensão de realizar um aprofundamento teórico sobre a norma jurídica, mas sim sobre a sua eficácia, no particular do Estatuto do Idoso (EI).

O questionamento sobre a eficácia de uma norma jurídica encontra-se presente em diversas teorias do Direito, mas nos chamou atenção a teoria da legislação simbólica, desenvolvida por Kinderman, na Alemanha, e ventilada no Brasil pelo professor Marcelo Neves¹. Trata-se, dentre outras nuances, da discussão de se o Estado se utiliza da produção de leis como meio para fazer-se presente na sociedade e, às vezes, se eximir de responsabilidades.

Para verificar a ocorrência da legislação simbólica no Brasil investigaremos o Estatuto do Idoso. A Lei foi escolhida por uma série de motivos, dentre os quais o seu histórico de aprovação, o teor dos seus artigos e os reflexos causados na jurisprudência pátria. Ademais, trata-se de uma norma de relevância no cenário nacional em virtude dos sujeitos que tutela e dos comandos que institui.

Com pouco mais de 15 anos de tramitação desde o seu projeto inicial, o Estatuto do Idoso percorreu uma longa jornada até a sua promulgação. Ademais, o que nos interessou em estudá-lo para verificação da sua

¹ CF. NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

simbologia foram as influências externas que culminaram em sua repentina aprovação em 2003.

Além disso, o teor dos artigos presentes no EI instiga uma análise aprofundada. Isto porque trata de diversos direitos e garantias aos idosos, reiterando previsões que já haviam sido feitas em outras leis e tocando em questões polêmicas sob o ponto de vista operacional e administrativo.

O estudo do simbólico requer diversos esclarecimentos que serão realizados ao longo do trabalho. Mas realizaremos a análise do Estatuto do Idoso para verificar se este se enquadra em uma das três hipóteses de legislação simbólica, que são: a confirmação de valores sociais; a demonstração da capacidade de ação do Estado; e o adiamento da solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios.

Esta obra é fruto de pesquisa bibliográfica e documental (GIL, 2009). Revisitaremos as teorias relacionadas às normas jurídicas, legislação simbólica e políticas públicas, com vistas a ter um panorama do assunto. Ademais, alguns documentos legais, como o Estatuto do Idoso, leis afins programas do governo federal para verificar quais os efeitos que a norma surtiu desde a sua aprovação.

De início iremos descrever o Estatuto do Idoso, sua estrutura e disposição. Analisaremos seus capítulos, títulos e principais artigos para revelar o texto objeto de estudo. A seleção das normas estudadas seguirá um grau de prioridade adotado para fins desta pesquisa. Objetivamos ilustrar como estão organizadas, adotando a divisão de artigos que contemplam direitos subjetivos dos idosos, bem como àqueles que atribuem incumbências ao Estado.

Num segundo momento o foco será no conceito e acepções do simbólico. Neste capítulo pretendemos abordar as várias teorias que o caracterizaram. Por ser polissêmico, o “simbólico” representa diversos significados a depender da teoria que se estuda. Essa construção nos permitirá chegar à teoria alemã da legislação simbólica. Almejamos justificar a adoção desta teoria e os limites desta no tema proposto.

No capítulo seguinte faremos a relação do simbólico e a eficácia do Estatuto do Idoso. Abordaremos o conceito de eficácia de uma norma e faremos a relação entre esta e o simbólico da Lei. Por meio da análise textual e contextual de elaboração do EI, trataremos acerca do seu grau de eficácia, tendo como parâmetro a teoria da legislação simbólica.

Este capítulo se subdividirá na análise da eficácia sob o ponto de vista jurisprudencial e a eficácia das políticas públicas. A primeira corresponde à análise do perfil das ações que versam sobre a temática do Estatuto do Idoso e a sua leitura pelos tribunais superiores. Partindo destes dados, chegaremos à conclusão acerca do grau de eficácia ou não das normas do Estatuto no plano jurisprudencial.

A segunda eficácia diz respeito às políticas públicas. Neste capítulo abordaremos o conceito de políticas públicas e a forma como estas são veiculadas no Brasil. A partir disso, verificaremos se o Estatuto resultou na criação da burocracia estatal correspondente, criando-se conselhos, órgãos e entidades com competências próprias. Dentro dessa perspectiva também veremos a execução das ações e programas para avaliar como o governo federal realiza, concretamente, as políticas públicas em relação ao idoso.

2 ESTATUTO DO IDOSO: ESTRUTURA E DISPOSIÇÕES

Os idosos representam uma importante parcela da atual sociedade brasileira. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2013) revelam que o Brasil possuía 21 milhões de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos em 2012. A estimativa da Organização Mundial da Saúde (OMS) é que o país seja o sexto em número de idosos em 2025, quando deve chegar a 32 milhões de pessoas com 60 anos ou mais. A expectativa de vida também tende a crescer, devendo chegar a 80 anos em 2041 (2000).

Essa expressividade do envelhecimento populacional é uma tendência que se observa há algumas décadas no Brasil e gerou reflexos na atuação do poder público. Percebe-se tal fenômeno, por exemplo, na produção de diversas

políticas públicas e normas jurídicas afetas às questões dos idosos e seus direitos na sociedade.

No que tange ao plano normativo percebemos que a Constituição Federal de 1988 previu o direito ao envelhecimento. É o que consta, e.g., nos seus artigos 229 e 230, quando se envolve o Estado e a família neste âmbito de proteção. Ademais, quando consideramos que o envelhecer com qualidade faz parte da dignidade da pessoa humana, aduzimos essa proteção também em seu artigo 1º (BRASIL, 1988).

A despeito de a Carta Magna ter versado sobre a proteção do idoso, alguns autores criticam o tratamento que esta, em seu artigo 230², ofertou a estes sujeitos, pois limitou a questão a fatores econômicos (BASTOS; MARTINS, 2010, p. 1.109)³. Mas, sem dúvida, com o advento do Estatuto, houve uma renovação no olhar para o idoso, jogando luz na concepção de um sujeito de direito e não meramente objeto de proteção.

Considerando a seara legislativa e a repercussão social e política causadas, o Estatuto do Idoso representa a principal lei específica sobre os direitos desta categoria social. Destarte, nosso estudo se voltará neste momento à análise do texto em si, com enfoque nas suas significações e seu contexto. Trata-se de uma base necessária para, posteriormente, discutirmos acerca do simbólico presente na Lei.

2.1 ESCORÇO HISTÓRICO-LEGISLATIVO

O Estatuto do Idoso trilhou uma longa trajetória até a sua total aprovação no Congresso Nacional. Os debates internos entre os associados de várias

²**Art. 230.** A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

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

§ 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

³Neste sentido, Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Silva Martins: Idoso a que se refere é aquele sem condições de auto-sustentação, dependente, como o são as crianças na sua primeira infância ou os adolescentes que não trabalham, com o que tanto a própria família, quanto a sociedade em que se integram, ou o Estado, que tem a obrigação de por eles zelar, são responsáveis por seu bem-estar, devendo ampará-los.

entidades que defendem os interesses de idosos e aposentados começaram em 1983 e, até a sua aprovação em 2003, totalizou vinte anos de discussão.

O Projeto de Lei nº 3561, elaborado pelo deputado federal Paulo Paim (PT/RS), em 1997, representou a sistematização de diversas sugestões advindas de seminários, debates e audiências públicas acerca da temática. Já em 1999, a Comissão de Seguridade da Câmara aprovou o projeto, sendo criada a Comissão Especial que, em 29 de agosto de 2001, aprovou-o por unanimidade (CÂMARA..., 2015)

No ano de 2003 alguns fatos sociais alavancaram a aprovação da referida Lei. Exemplo disso foi a Campanhada Fraternidade da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que teve como tema da Campanha daquele ano a “Fraternidade e Pessoas Idosas – Vida Dignidade e Esperança”. Ademais, a novela *Mulheres Apaixonadas*, escrita por Manuel Carlos e exibida em 2003 pela rede globo, que versou sobre o drama da velhice na figura de um casal maltratado pela neta, também foi relevante para colocar em evidência o debate na sociedade.

O EI foi aprovado por unanimidade pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 21 de agosto de 2003. No exercício da Presidência do Senado Federal, Paulo Paim recebeu, no dia 22 de agosto, o texto do Estatuto do Idoso. A votação da norma pelo Plenário do Senado Federal deu-se no dia 23 de setembro.

Como consequência dessa *via crucis* legislativa, o Estatuto do Idoso já nasceu após diversas outras leis de conteúdos similares. É o caso das Leis 8.212/1990 e 8.213/1991, que tratam das questões previdenciárias; da Lei 8.742/1993, ou Lei de Assistência Social, que traz em seu bojo a proteção à velhice; da Lei 8.842/1994, regulamentado pelo Decreto nº 1948 do mesmo ano, que institui a Política Nacional do Idoso; da Lei 10.048/2000, que assegura atendimento prioritário aos idosos ao transporte urbano.

2.2 ESTRUTURA DO ESTATUTO DO IDOSO

Dividido em sete títulos, a referida Lei⁴ possui cento e dezoito artigos que visam a garantir uma série de direitos aos idosos e estabelecer obrigações para o poder público. Assim, são dispostas normas que versam sobre os direitos fundamentais, as medidas de proteção, a política de atendimento ao idoso, o acesso à justiça e os crimes.

2.2.1 Das disposições preliminares

Preliminarmente, em seu Título I, o Estatuto declara que é destinado a assegurar os direitos do idoso e que este goza de todos os direitos fundamentais à pessoa humana. Ademais, convoca a família, a sociedade e o poder público para zelar pelo direito do idoso e pelo seu bem-estar, ponderando, inclusive, a prioridade que deve haver na efetivação destes direitos⁵. Esta preferência se traduz de várias formas, seja no atendimento imediato que o idoso deve receber nos serviços, seja na destinação de recursos públicos e até mesmo na preferência pelo convívio familiar em detrimento do atendimento asilar (BRASIL, 2003).

Estas disposições preliminares demonstram a tônica que a referida Lei vai assumir ao longo de seus artigos. Trata-se de um Estatuto que foi concebido para tutelar de forma ampla os cidadãos idosos no Brasil. Para tanto, a responsabilidade é compartilhada entre Estado e sociedade com vistas a ofertar uma proteção efetiva a estes sujeitos.

⁴ BRASIL. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. Estatuto do Idoso. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

⁵ 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.

2.2.2 Dos direitos fundamentais

No Título II são elencados os direitos à vida, à liberdade, ao respeito e à dignidade, aos alimentos, à saúde, à educação, cultura, esporte e lazer, à profissionalização e ao trabalho, à previdência social, à assistência social, à habitação e ao transporte (BRASIL, 2003). Estes serão oportunamente abordados amiúde quando tratarmos da categoria de normas que conferem direitos aos idosos.

A reiteração de direitos fundamentais para os idosos demonstra a tentativa, por parte do Estado, em garantir efetivamente a proteção destes sujeitos. Isto porque desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como a Constituição Federativa do Brasil de 1988 que tais direitos já haviam sido previstos. No entanto, a despeito da abrangência e amplitude, tais dispositivos legais não asseguraram acesso universal à todos.

Com a aprovação do Estatuto do Idoso em 2003, a questão ganha destaque e um tratamento específico. Contudo, não significa dizer que a eficácia destas normas foi alcançada. Aliás, esta análise permeia o objetivo do nosso estudo e será objeto de investigação.

2.2.3 Das medidas de proteção

Seguindo ao Título III, encontramos as medidas de proteção destinadas aos idosos e as situações de aplicação. Tais medidas serão aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos no Estatuto forem ameaçados ou violados, seja em razão da ação ou omissão do Estado ou sociedade, por negligência ou conduta abusiva da família ou cuidador e, até mesmo, pela própria condição pessoal do idoso⁶ (BRASIL, 2003).

⁶ Art. 43. As medidas de proteção ao idoso são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II – por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento;

III – em razão de sua condição pessoal.

Este é um momento do Estatuto em que o legislador demonstrou preocupação acerca do cumprimento dos comandos previstos. Por certo, a previsão de sanções para o caso de descumprimento dos direitos previstos representa um reforço maior para que se faça valer a tutela dos idosos no Brasil.

Segundo o artigo 44⁷, tais medidas de proteção ao idoso poderão ser aplicadas, de forma isolada ou cumulativa, bem como devem considerar os fins sociais a que se destinam e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Dentre outras, o Judiciário e o Ministério Público podem requerer a requisição para tratamento de saúde, o abrigo temporário e o encaminhamento à família ou a curador, mediante termo de responsabilidade⁸ (BRASIL, 2003).

2.2.4 Da Política de Atendimento ao Idoso

Já no Título IV, tem-se a política de atendimento ao idoso, o qual estabelece as linhas de ação e regula a atividade das entidades de atendimento. Dessa forma, esta deve ser feita por meio do conjunto articulado de medidas governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios⁹ (BRASIL, 2003).

Verificamos no Estatuto a descrição das linhas de ação da política de atendimento que devem ser ofertadas aos idosos. Destarte, estão previstas

⁷ Art. 44. As medidas de proteção ao idoso previstas nesta Lei poderão ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, e levarão em conta os fins sociais a que se destinam e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

⁸ Art. 45. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 43, o Ministério Público ou o Poder Judiciário, a requerimento daquele, poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I – encaminhamento à família ou curador, mediante termo de responsabilidade;

II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III – requisição para tratamento de sua saúde, em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar;

IV – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a usuários dependentes de drogas lícitas ou ilícitas, ao próprio idoso ou à pessoa de sua convivência que lhe cause perturbação;

V – abrigo em entidade;

VI – abrigo temporário.

⁹ Art. 46. A política de atendimento ao idoso far-se-á por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

desde as políticas sociais básicas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitarem, à proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos dos idosos¹⁰ (BRASIL, 2003).

Ademais, as entidades de atendimento são previstas como instituições importantes no processo de amparo aos idosos, sendo as responsáveis pela manutenção das próprias unidades, observadas as normas de planejamento e execução emanadas do órgão competente da Política Nacional do Idoso. Assim, devem ser fiscalizadas pelos Conselhos do Idoso, Ministério Público, Vigilância Sanitária e outros previstos em lei¹¹ (BRASIL, 2003).

O Estatuto ainda prevê as hipóteses de infração administrativas caso as respectivas entidades deixem de cumprir as suas missões institucionais. Assim, podem ser aplicadas multas que varia de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), as quais terão seu valor monetário atualizados anualmente, bem como a interdição do estabelecimento até que sejam cumpridas as exigências legais (BRASIL, 2003)

Percebemos que este capítulo se propõe a estabelecer uma verdadeira base para a criação e o desenvolvimento das políticas públicas brasileiras no que tange às questões dos idosos. A despeito de não ser competência do

¹⁰ Neste sentido, o Art. 47. São linhas de ação da política de atendimento:

- I – políticas sociais básicas, previstas na
- II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitarem;
- III – serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV – serviço de identificação e localização de parentes ou responsáveis por idosos abandonados em hospitais e instituições de longa permanência;
- V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos dos idosos;
- VI – mobilização da opinião pública no sentido da participação dos diversos segmentos da sociedade no atendimento do idoso.

¹¹ Art. 48. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, observadas as normas de planejamento e execução emanadas do órgão competente da Política Nacional do Idoso, conforme a Lei nº 8.842, de 1994.

Parágrafo único. As entidades governamentais e não-governamentais de assistência ao idoso ficam sujeitas à inscrição de seus programas, junto ao órgão competente da Vigilância Sanitária e Conselho Municipal da Pessoa Idosa, e em sua falta, junto ao Conselho Estadual ou Nacional da Pessoa Idosa, especificando os regimes de atendimento, observados os seguintes requisitos:

- I – oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- II – apresentar objetivos estatutários e plano de trabalho compatíveis com os princípios desta Lei;
- III – estar regularmente constituída;
- IV – demonstrar a idoneidade de seus dirigentes.

Legislativo, a indicação de que a administração pública deve realizar programas e ações sociais para os maiores de 60 anos representa um esforço em se garantir os direitos fundamentais e sociais dos idosos.

Por outro lado, ao responsabilizar as entidades de atendimento aos idosos pelas ações que realiza, estabelecendo, inclusive, as multas citadas, a Lei revela o grau de compromisso que essas instituições devem ter. Trata-se de um destaque muito oportuno, haja vista que estas é que lidam diretamente com os idosos, prestando serviços e cuidados em momento de fragilidade destes sujeitos.

2.2.5 Do acesso à Justiça

Ao verificar o Título V, encontramos as disposições do acesso à Justiça e as atribuições do Ministério Público (MP)¹². Vale ressaltar que discutiremos oportunamente o processo de judicialização dos direitos idosos, bem como a amplitude do acesso à Justiça para esta categoria.

No que tange aos deveres do Ministério Público, o EI arrola as suas competências. Existe um dever de cuidado especial em relação às questões afetas aos idosos e isso se reflete nas suas hipóteses de atuação. O MP deve atuar na instauração de inquérito civil e ação civil pública para a proteção dos

¹² Art. 69. Aplica-se, subsidiariamente, às disposições deste Capítulo, o procedimento sumário previsto no Código de Processo Civil, naquilo que não contrarie os prazos previstos nesta Lei.

Art. 70. O Poder Público poderá criar varas especializadas e exclusivas do idoso.

Art. 71. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância.

§ 1º O interessado na obtenção da prioridade a que alude este artigo, fazendo prova de sua idade, requererá o benefício à autoridade judiciária competente para decidir o feito, que determinará as providências a serem cumpridas, anotando-se essa circunstância em local visível nos autos do processo.

§ 2º A prioridade não cessará com a morte do beneficiado, estendendo-se em favor do cônjuge supérstite, companheiro ou companheira, com união estável, maior de 60 (sessenta) anos.

§ 3º A prioridade se estende aos processos e procedimentos na Administração Pública, empresas prestadoras de serviços públicos e instituições financeiras, ao atendimento preferencial junto à Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal em relação aos Serviços de Assistência Judiciária.

§ 4º Para o atendimento prioritário será garantido ao idoso o fácil acesso aos assentos e caixas, identificados com a destinação a idosos em local visível e caracteres legíveis.

direitos difusos e coletivos dos idosos, bem como sempre que houver uma situação de vulnerabilidade destes sujeitos (BRASIL, 2003).

2.2.6 Dos Crimes

Em seu Título VI são identificados os tipos de crimes contra os idosos e a sua classificação como de ação penal pública incondicionada. Destarte, temos a figura do abandono, discriminação, exposição ao perigo, apropriação indevida de bens ou valores, entre outros. As penas variam entre detenção e reclusão (BRASIL, 2003).

2.2.6 Disposições Finais e Transitórias

Encerrando a Lei, o Título VII traz as disposições finais e transitórias, aduzindo que, até que seja criado o Fundo Nacional do Idoso, é o orçamento da seguridade social que destinará ao Fundo Nacional de Assistência Social os recursos para aplicação em programas e ações relativos aos idosos¹³ (BRASIL, 2003). O referido Fundo foi criado pela Lei 12.213/2010, a qual será analisada quando tratarmos dos efeitos burocráticos que o Estatuto causou.

Além disso, a norma estatui que seja incluído nos censos demográficos dados relativos à população idosa do País (BRASIL, 2003). Tal determinação já vem sendo amplamente experimentada nos censos realizados pelo IBGE, conforme demonstraremos adiante.

¹³ Art. 115. O Orçamento da Seguridade Social destinará ao Fundo Nacional de Assistência Social, até que o Fundo Nacional do Idoso seja criado, os recursos necessários, em cada exercício financeiro, para aplicação em programas e ações relativos ao idoso.

Art. 116. Serão incluídos nos censos demográficos dados relativos à população idosa do País.

Art. 117. O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei revendo os critérios de concessão do Benefício de Prestação Continuada previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, de forma a garantir que o acesso ao direito seja condizente com o estágio de desenvolvimento sócio-econômico alcançado pelo País.

Art. 118. Esta Lei entra em vigor decorridos 90 (noventa) dias da sua publicação, ressalvado o disposto no caput do art. 36, que vigorará a partir de 1º de janeiro de 2004.

2.3 A TIPOLOGIA DAS NORMAS DO ESTATUTO DO IDOSO

Conforme mencionado, encontramos no Estatuto dispositivos legais que, para fins deste estudo, enquadrados em duas categoriais, quais sejam, normas que conferem direitos aos idosos e as que estabelecem deveres ao Estado em relação à eficácia dos direitos destes sujeitos. Baseados nestes dois pilares analisaremos os direitos e deveres que consideramos mais relevantes para verificar o quão simbólica é esta legislação, segundo a teoria de Marcelo Neves.

2.3.1 Normas que conferem direitos aos idosos

2.3.1.1 A definição legal de idoso

Em seu primeiro artigo, o Estatuto do Idoso informa que é “destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.” (BRASIL, 2003). Tal disposição corrobora a indicação das Organizações das Nações Unidas (ONU) de que, nos países em desenvolvimento, sejam designadas como idosas pessoas com 60 anos ou mais.

Ao se analisar o segundo artigo da Lei em comento, percebe-se a preocupação em se garantir ao idoso os seus direitos fundamentais. Para tanto, também destaca que é preciso assegurar todos os meios necessários para que suas integridades físicas e mentais sejam preservadas (BRASIL, 2003).

À primeira vista pode-se pensar que tal dispositivo tem uma aplicação simples e direta, partindo de uma premissa básica: a de que todos os idosos devem gozar dos mesmos direitos fundamentais atribuídos aos indivíduos, em virtude da sua condição humana. No entanto, quando se pensa na efetivação destes direitos não se pode enxergar a questão somente pelo viés teórico, mas

considerando seus aspectos fáticos, pois boa parte dos idosos ainda não experimenta satisfatoriamente os direitos que lhe é destinada.

O envelhecer é um fenômeno heterogêneo entre os indivíduos, que considera, por exemplo, o seu ambiente familiar, moradia e grau de acesso aos serviços públicos. Idosos nascidos em um mesmo período, mas em classes sociais distintas, com nível de acesso díspar a serviços de saúde, educação e cultura, certamente não terão a mesma intensidade de demandas a serem cumpridas pelo Estado.

O Estado, para garantir direitos fundamentais aos idosos deve observar as condições sociais destes sujeitos para que haja a adequação das políticas públicas a serem aplicadas. Assim, não basta apenas observar os 60 anos de idade, mas toda a real necessidade que estes sujeitos apresentam, a depender do seu contexto social.

É importante deixarmos claro que, apesar de tratarmos de uma norma que se destina a toda a categoria dos idosos, o estudo do simbólico que desenvolveremos tem relação direta com a condição social destes. Isto porque, o fato de “ser idoso” não o torna um sujeito incapaz ou, necessariamente, vulnerável. Mas a situação de pobreza destes indivíduos é que enseja, por parte do Estado, uma concretização maior dos direitos previstos no Estatuto.

2.3.1.2 Os Idosos e a garantia dos direitos sociais

Conforme se avança na análise da Lei, percebe-se a preocupação em narrar, individualmente, os direitos fundamentais que os idosos gozam. E assim encontramos, no artigo 8º, a disposição de que “o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social, nos termos desta Lei e da legislação vigente”.

Ao que nos parece, existe um uso indiscriminado da expressão “envelhecimento” na legislação. Ora, todos irão ficar mais velhos com o passar do tempo e isto não precisa estar assegurado legalmente, o que a lei precisa garantir são os direitos para que estes sujeitos desfrutem de uma qualidade de

vida adequada, com acesso aos serviços básicos como saúde e acessibilidade, por exemplo.

Para que haja um “envelhecimento” saudável, é preciso que todos tenham acesso às boas condições de vida. No entanto, notamos que parte considerável dos idosos no Brasil vive em condições de desigualdade acentuada. Os dados estatísticos confirmam isso, segundo o IBGE¹⁴ em 2012 cerca de 43,5% dos idosos residiam em domicílios com rendimento mensal per capita igual ou inferior a 1 salário mínimo. Conseqüentemente, são sujeitos que dependem economicamente dos seus familiares ou que, muitas vezes, têm a sua aposentadoria como a única fonte de renda.

Um cidadão que não possui condições de sustento certamente estará mais suscetível às mazelas sociais, como difícil acesso à educação, saúde e segurança de qualidade. Quando este sujeito é idoso, as dificuldades tendem a se agravar devido a sua vulnerabilidade. Exemplo pontual desta situação diz respeito ao aumento com gastos em saúde, haja vista que o pesar da idade faz com que ocorra a diminuição da capacidade funcional.

No artigo 15¹⁵, ao tratar sobre o direito à saúde, a norma assegura a atenção integral ao idoso, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), com a garantia de acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação. Ademais, é dever do poder público fornecer aos idosos, de forma gratuita, medicamentos, especialmente os de uso continuado, bem como próteses,

¹⁴Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 - Revisão 2013 [internet]. Rio de Janeiro: IBGE;. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm. > Acesso em: 05 out. 2014

¹⁵ Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.

§ 1º A prevenção e a manutenção da saúde do idoso serão efetivadas por meio de:

I – cadastramento da população idosa em base territorial;

II – atendimento geriátrico e gerontológico em ambulatorios;

III – unidades geriátricas de referência, com pessoal especializado nas áreas de geriatria e gerontologia social;

IV – atendimento domiciliar, incluindo a internação, para a população que dele necessitar e esteja impossibilitada de se locomover, inclusive para idosos abrigados e acolhidos por instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o Poder Público, nos meios urbano e rural;

V – reabilitação orientada pela geriatria e gerontologia, para redução das seqüelas decorrentes do agravo da saúde.

órgãos e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação (BRASIL, 2003).

O Estatuto também avança em questões relativas ao exercício de atividade profissional pelo idoso, considerando as suas condições físicas, intelectuais e psíquicas. Trata-se do título “da profissionalização e do trabalho”. O trabalho integra o rol dos direitos sociais e permite que o sujeito amplie a sua autonomia na sociedade (BRASIL, 2003).

2.3.1.3 Do Transporte Público

Encontramos a questão do transporte público urbano no capítulo X, intitulado de “Do Transporte”, contemplando os artigos 39 a 42. Nos artigos em tela, são dispostas garantias com vistas a facilitar o acesso do idoso aos transportes públicos urbanos, seja em nível municipal ou estadual. Ademais, versam sobre gratuidade, preferência no embarque e reservas de assentos para que sejam minoradas as dificuldades encontradas pelos idosos quando da utilização desses serviços (BRASIL, 2003).

Indubitavelmente a gratuidade dos transportes públicos aos maiores de 65 anos representa uma das principais garantias práticas ofertadas aos idosos. No Estatuto esta ideia se traduz no artigo 39¹⁶, o qual destaca também que, para o gozo deste direito basta que o sujeito apresente a sua identidade.

A gratuidade ao transporte público urbano representa uma garantia que vai além de um simples deslocamento. Trata-se de se assegurar o direito de locomoção destes cidadãos, que é um requisito básico para a efetivação de diversos outros direitos fundamentais para qualidade de vida dos idosos. Isso

¹⁶ Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

§ 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.

§ 2º Nos veículos de transporte coletivo de que trata este artigo, serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.

§ 3º No caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local, dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos meios de transporte previstos no caput deste artigo.

se traduz na necessidade que os idosos têm, sobretudo nas grandes cidades, de se utilizarem dos ônibus para retirada da sua aposentadoria, manutenção do convívio familiar e demais atividades do cotidiano.

Todas as alterações normais do envelhecimento comprometem de forma significativa a qualidade de vida do idoso, na medida em que lhe torna um indivíduo com mobilidade reduzida e suscetível de riscos à saúde. Neste particular, quando a questão envolve a locomoção em ônibus a questão ainda se torna mais delicada, pois abrangem os desníveis das calçadas e das escadas dos veículos automotores, a falta de uma infraestrutura para ofertar uma qualidade adequada do serviço ou até mesmo a própria dinâmica acelerada do embarque/desembarque dos passageiros, que não é compatível com o ritmo de locomoção de muitos dos idosos consumidores desse serviço.

Considerando esse contexto, o artigo 39 do Estatuto do Idoso assegurou a gratuidade dos transportes públicos urbanos às pessoas maiores de 65 anos. Neste mesmo sentido, no artigo 42¹⁷ do referido Estatuto assevera que deve ser concedida prioridade aos idosos no embarque dos transportes coletivos (BRASIL, 2003). Conforme veremos adiante, estes artigos trouxeram grandes impactos nas políticas públicas para os idosos e ocasionaram diversas ações judiciais acerca da sua legalidade.

Ademais, ainda encontramos no artigo 40 a regulamentação para os transportes interestaduais, os quais devem reservar duas vagas gratuitas para os idosos que tenham renda igual ou inferior a 2 salários mínimos. Neste sentido, ainda devem oferecer desconto mínimo de 50 % (cinquenta por cento) no valor das passagens para os idosos com a mesma renda que não forem contemplados pela gratuidade supracitada. Já no artigo 41 é garantida a reserva de 5% das vagas nos estacionamentos públicos e privados, nos termos da lei local, com vistas a facilitar a melhor comodidade aos idosos¹⁸.

¹⁷ Art. 42. São asseguradas a prioridade e a segurança do idoso nos procedimentos de embarque e desembarque nos veículos do sistema de transporte coletivo.

¹⁸ Art. 40. No sistema de transporte coletivo interestadual observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I – a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos;

II – desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos.

A partir do Estatuto, diversas outras leis e atos normativos surgiram para regulamentar a questão dos transportes públicos. Primeiro, porque a Constituição facultou ao município dispor sobre a gratuidade às pessoas entre 60 e 65 anos, o que influenciou em diversas leis orgânicas municipais de diversas cidades do país¹⁹; segundo, porque a questão envolve conceitos transversais que incidem neste caso concreto, como é a questão da acessibilidade e ergonomia, que resultou na elaboração de algumas normas regulamentadoras por parte da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT 15570; 14022).

A norma da ABNT 14022 tem o objetivo de fixar os critérios técnicos de acessibilidade que devem ser observados pelos transportes coletivos urbanos, em consonância com o Desenho Universal. Neste sentido, preceitua que a acessibilidade nos ônibus se materializa na “condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos serviços de transporte coletivo de passageiros, por pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida” (BRASIL, 2011). Percebe-se que tal dispositivo ampara o passageiro do transporte público urbano no intuito de lhe garantir proteção durante o percurso, bem como de se conscientizar as empresas da importância de um serviço qualificado para atender às demandas dos seus usuários.

Ademais, também houve regulamentação no que tange à fabricação dos veículos automotores que são utilizados para o transporte coletivo de passageiros. Isso é o que mostra a norma 15570 da ABNT, que trata dos requisitos básicos para a construção dos equipamentos auxiliares que serão utilizados nos veículos destinados aos transportes coletivos urbanos. Assim, estão dispostas as condições sobre acessibilidade, dirigibilidade, sistemas de freios, altura do veículo, dimensões das portas e janelas, área livre antes da catraca e largura do corredor (2008).

Parágrafo único. Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II.

Art. 41. É assegurada a reserva, para os idosos, nos termos da lei local, de 5% (cinco por cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso.

¹⁹ O município de Salvador, por exemplo, prevê no artigo Art. 247. da sua Lei Orgânica que fica assegurada a gratuidade nos transportes coletivos urbanos aos maiores de sessenta e cinco anos, mediante apresentação de documento oficial de identificação.
No mesmo sentido os municípios de São Paulo (Art. 225)

Muito antes da ABNT regulamentar tais condições, já havia, desde 2000, leis que versavam sobre condições de acessibilidade. Mas foi o Decreto nº 5.296 de 2004, também conhecido como Lei de Acessibilidade, que regulamentou as Leis 10.048/00 e 10.098/00, que versam, respectivamente, sobre a prioridade de atendimento às pessoas portadoras de deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo, bem como estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (DECRETO, 2004).

Para se alcançar o “uso pleno com segurança e autonomia” dos serviços de transporte público urbano por todas as pessoas é preciso que haja uma colaboração mútua entre os seguimentos da sociedade e, sobretudo, vontade e responsabilidade política dos entes federativos da República, que no caso do transporte público urbano é o Município. Assim, segundo o artigo 34 do Decreto, não só as empresas concessionárias e permissionárias é que possuem a responsabilidade pela gestão dos serviços de transporte coletivo, mas também os Chefes dos executivos municipais devem ser co-responsáveis pela acessibilidade deste serviço (BRASIL, 2004).

2.3.1.4 Do acesso à Justiça

O artigo 5º inciso LXXVIII, da Constituição Federal estabelece que são assegurados a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Este mandamento constitucional também está refletido no Estatuto do Idoso, o qual vai além e contempla outras garantias.

Nesta senda, um dos títulos do EI que merece destaque neste estudo, cuja temática será mais aprofundada devido aos seus reflexos jurisprudenciais, diz respeito ao acesso à Justiça. Trata-se do título V da Lei e que traz à baila um direito fundamental de grande relevância para esta obra.

O conceito de acesso à Justiça vem sofrendo diversas transformações. Isto porque não podemos mais vislumbrar o tema somente pela ótica de

possibilidade de ingressar uma ação judicial. Trata-se de assunto muito mais complexo e que considera a situação do sujeito, seu nível de instrução e a efetiva prestação jurisdicional do Estado-juiz²⁰.

Mauro Cappelletti, processualista italiano, se dedicou ao estudo do acesso à Justiça, cujos conceitos adotamos neste estudo para a análise do Estatuto do idoso e a constatação da sua classificação como legislação simbólica. Em sua obra “Acesso à Justiça”, em co-autoria de Bryant Garth (2002), o autor seccionou as soluções desse acesso em momentos, denominados de “ondas”. Para o autor, cada onda teve o seu tempo, mas todas guardam relação entre si.

De forma cronológica temos a primeira “onda”, qual seja, a assistência judiciária aos mais carentes. Esta resultou da acentuação da desigualdade social, fomentada pelo capitalismo, a qual excluía parte da sociedade do poder judiciário. Em verdade, os menos favorecidos economicamente renunciavam ao seu direito em virtude dos altos custos de processos, taxas e honorários advocatícios (CAPELLETI; GARTH, 2002).

No Brasil esta realidade ainda se faz presente, visto que diversas pessoas vivem em condição de carência e não possuem acesso efetivo aos seus direitos fundamentais básicos, como educação, saúde. No caso dos idosos essa situação pode ainda se agravar em virtude da sua condição de dependência dos familiares e da exclusão existentes em alguns setores da sociedade, como o mercado de trabalho, por exemplo, que tornam estes sujeitos mais vulneráveis.

No que tange à segunda onda, correspondente a representação dos direitos difusos, passamos da fase de processos como meio de composição de conflitos de apenas duas partes, para a concepção de proteção de direitos atinentes a uma coletividade. Trata-se de uma evolução da aceção do processo judicial como um meio de efetivar direitos fundamentais de vários indivíduos (CAPELLETI; GARTH, 2002).

²⁰Na Constituição Federal o acesso à justiça foi colocado como garantia, artigo 5º, LXXIV: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recurso”.

No Brasil os interesses difusos, coletivos, individuais e homogêneos estão presentes na lei de ação civil pública e no Código de Defesa do Consumidor. Ademais, a ação popular também configura um remédio constitucional que garante a efetivação desses direitos.

Finalmente, a terceira onda, denominada de “o enfoque do acesso à justiça”, contempla a concepção mais ampla de acesso à justiça e objetiva implantar técnicas processuais adequadas e melhor preparar os aplicadores do direito. Consiste em envolver todos os agentes do direito e, inclusive, toda a sociedade, neste tema tão relevante que é o acesso à justiça (CAPELLETI; GARTH, 2002).

Neste terceiro prisma, se considera, entre outros aspectos, a função do juiz na condução do processo, com vistas a incentivar a sua atuação ativa e direcionada a contornar os obstáculos burocráticos e formalísticos que impedem seja a sua prestação jurisdicional efetiva (DELGADO, 2014). Assim, os magistrados deixam de ser meros espectadores para serem inovadores, atuantes e criativos na solução da lide.

Diante desta compreensão geral do que representa o acesso à justiça, resta analisar a situação do EI em relação a este conceito. Destarte, verificamos que no artigo 71 é assegurado aos idosos, com idade igual ou superior a 60 anos, em qualquer instância, a prioridade na tramitação dos processos e procedimentos judiciais. Esta regra também vale para os atos em processo administrativo, seja na administração direta ou indireta²¹ (BRASIL, 2003).

²¹ Art. 71. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância.

§ 1º O interessado na obtenção da prioridade a que alude este artigo, fazendo prova de sua idade, requererá o benefício à autoridade judiciária competente para decidir o feito, que determinará as providências a serem cumpridas, anotando-se essa circunstância em local visível nos autos do processo.

§ 2º A prioridade não cessará com a morte do beneficiado, estendendo-se em favor do cônjuge supérstite, companheiro ou companheira, com união estável, maior de 60 (sessenta) anos.

§ 3º A prioridade se estende aos processos e procedimentos na Administração Pública, empresas prestadoras de serviços públicos e instituições financeiras, ao atendimento preferencial junto à Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal em relação aos Serviços de Assistência Judiciária.

§ 4º Para o atendimento prioritário será garantido ao idoso o fácil acesso aos assentos e caixas, identificados com a destinação a idosos em local visível e caracteres legíveis.

Para obter a prioridade, o interessado deve provar a sua idade e requerer o benefício à autoridade judiciária competente para decidir o feito. Esta, por sua vez, determinará as providências a serem realizadas, anotando-se essa circunstância em local visível nos autos do processo.

Mesmo com o falecimento do beneficiado, a referida prioridade não cessará e se estende em favor do cônjuge supérstite, companheiro ou companheira, com união estável, maior de 60 (sessenta) anos.

Além disso, a Lei prevê o poder público poderá criar varas especializadas e exclusivas do idoso (BRASIL, 2003). Trata-se de um dispositivo que visa, claramente, a facilitar o acesso do idoso à prestação jurisdicional. Ao se reunir os processos de mesma natureza, em tese, a lei sugere que se torna mais fácil assegurar que as garantias legais sejam respeitadas.

Para além destes dispositivos legais previstos no EI, nos importa saber se estas regras corroboram a ideia de que a Lei seria simbólica. Para tanto, posteriormente estudaremos a situação jurisprudencial dos processos que envolvem idosos no Brasil para constatar se efetivamente estes comandos são obedecidos ou não possuem eficácia jurídica.

2.3.2 Normas que atribuem responsabilidades ao Estado

Dentre os principais artigos que estabelecem deveres ao Estado em relação aos idosos selecionamos aqueles que textualmente impõem um dever claro a ser cumprido. Trata-se de uma escolha feita com base na relevância que essas questões tiveram na jurisprudência ou nas políticas públicas implementadas pelo governo federal e analisadas nesta obra.

Neste momento, investigaremos o dever de tutelar os direitos fundamentais, o de garantir o envelhecimento ativo, de criação da universidade aberta à terceira idade, o de prestar assistência social e de executar a política de atendimento ao idoso.

2.3.2.1 Dever de garantir direitos fundamentais

O artigo 3º do Estatuto do Idoso atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparo aos idosos, de modo a assegurar-lhes seus direitos fundamentais e atender suas principais necessidades, como a vida, saúde, trabalho e cidadania (BRASIL, 2003)²². Neste mesmo sentido é o já supracitado artigo 230 da Constituição Federal.

Sob o ponto de vista de obrigação do Estado, este artigo deve ser efetivado por meio de políticas públicas, no sentido de se ofertar aos idosos os direitos fundamentais a que fazem jus. Ademais, os incisos presentes no parágrafo único do artigo dão parâmetros mais objetivos a serem avaliados.

No inciso I o EI institui que o poder público deve garantir atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos seus órgãos, bem como aos privados prestadores de serviços à população. Isto visa a permitir o acesso dos idosos aos serviços e utilidades públicas, mecanismos essenciais para a efetivação dos direitos fundamentais.

No que tange às políticas sociais públicas específicas, o inciso II assegura a preferência na sua formulação e na execução para os idosos.

²² Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

I – atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população;

II – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas;

III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;

IV – viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso com as demais gerações;

V – priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuem ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência;

VI – capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços aos idosos;

VII – estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento;

VIII – garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais.

IX – prioridade no recebimento da restituição do Imposto de Renda

Também seguindo a mesma linha do anterior, deve o Estado garantir que os idosos sejam beneficiados pelos programas e ações desenvolvidos.

Para reforçar o entendimento da prioridade das políticas públicas, encontramos no inciso III a obrigação de uma destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso. Em verdade, por se tratar de uma categoria de sujeitos que demandam uma atenção específica, a reserva de recursos constitui mais uma garantia de que estes serão bem assistidos pelo poder público.

2.3.2.2 Dever de garantir o envelhecimento ativo

O artigo 9º Estatuto diz que é obrigação do Estado assegurar ao indivíduo idoso a proteção à vida e à saúde, por meio da efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade²³ (BRASIL, 2003). Em verdade, diante do contexto da norma pensamos ser mais correta a utilização da expressão “envelhecimento ativo” em detrimento do “saudável”.

A expressão “envelhecimento ativo” foi adotada pela Organização Mundial da Saúde no final dos anos 90. Esta reflete uma acepção mais ampla do que “envelhecimento saudável” e considera, além dos cuidados com a saúde, outros fatores que afetam o modo como os indivíduos e as populações envelhecem (KALACHE, A. & KICKBUSCH, 2014).

A compreensão do que vem a ser envelhecimento ativo se pauta na legitimação dos direitos humanos das pessoas idosas e nos princípios de independência, participação, assistência e dignidade do cidadão. Destarte, o planejamento estratégico deixa de ter um viés alicerçado em necessidades e adquire uma abordagem baseada em direitos, o que permite o reconhecimento dos direitos dos mais velhos à igualdade de oportunidades e tratamento em todos os aspectos da vida à medida que envelhecem.

²³ Art. 9º É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade.

Em uma interpretação sistemática do Estatuto do Idoso, vislumbramos que a real intenção da Lei é permitir que as pessoas tenham acesso aos seus direitos fundamentais. Ademais, atribui ao Estado o dever de promover a participação destes sujeitos na sociedade de acordo com suas necessidades, desejos e capacidades e, concomitantemente, propiciar a proteção, segurança e cuidados adequados, quando necessários.

A manutenção da autonomia e independência durante o processo de envelhecimento é uma meta primordial para indivíduos e governantes estabelecida pelo Estatuto do Idoso. Ademais, o envelhecimento ocorre dentro de um contexto que envolve outras pessoas, como amigos, colegas de trabalho e familiares. Portanto, a solidariedade entre gerações deve sempre algo a ser fomentado pelas políticas públicas.

O envelhecimento da população é um dos maiores ganhos da humanidade, mas é também um grande desafio. Destarte, é preciso investir e implementar políticas sociais e programas que incentivem o envelhecimento ativo baseados nos direitos, necessidades, preferências e habilidades das pessoas idosas.

2.3.2.3 Universidade aberta à terceira idade

Outro dever atribuído ao poder público encontra-se no artigo 25 do EI (BRASIL, 2003). Trata-se da oferta de apoio à criação de universidade aberta para as pessoas idosas e o incentivo à publicação de livros e periódicos, de conteúdo e padrão editorial adequados ao idoso²⁴. Este dever consiste em um mandamento objetivo acerca da atuação do poder público na educação.

A Universidade Aberta à Terceira Idade (UNATI) é um programa com o escopo de proporcionar condições para a integração social do idoso com o meio acadêmico. Esta visa a possibilitar ao idoso aprofundar conhecimentos em áreas de seu interesse e trocar experiências com os jovens através de

²⁴ Art. 25. O Poder Público apoiará a criação de universidade aberta para as pessoas idosas e incentivará a publicação de livros e periódicos, de conteúdo e padrão editorial adequados ao idoso, que facilitem a leitura, considerada a natural redução da capacidade visual.

oficinas, palestras e disciplinas dos cursos de graduação oferecidas semestralmente.

Geralmente os projetos na área da educação estão voltados para crianças e jovens, para promover a formação integral para cidadania e prepará-los para o ingresso no mercado de trabalho. Assim, a criação de oportunidades educacionais para pessoas idosas é fundamental para subsidiar a inserção do idoso na sociedade.

2.3.2.4 Dever de assistência social

No que se refere à assistência social dos idosos, o artigo 33²⁵ do EI (BRASIL, 2003) determina que esta será prestada, de forma articulada, segundo os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), na Política Nacional do Idoso, no Sistema Único de Saúde e demais normas pertinentes. Ademais, o artigo 34²⁶ garante um benefício mensal de 1 salário mínimo aos idosos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família (BRASIL, 2003).

A Assistência Social, Lei nº 8742/1993 (LOAS), é marcada por princípios e critérios identificados com a igualdade, a equidade e a justiça sociais, bem como com a perspectiva de promoção da autonomia do cidadão. Não significa um assistencialismo, mas sim uma política pública concretizadora de direitos sociais básicos particularmente daqueles que se encontram economicamente vulneráveis.

²⁵ Art. 33. A assistência social aos idosos será prestada, de forma articulada, conforme os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, na Política Nacional do Idoso, no Sistema Único de Saúde e demais normas pertinentes.

²⁶ Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do **caput** não será computado para os fins do cálculo da renda familiar **per capita** a que se refere a Loas.

Este comando previsto no Estatuto do Idoso representa um dever de intervenção positiva do Estado, com a legitimação e consciência da sociedade, haja vista ser um direito social. Assim, o poder público está comprometido com este desiderato.

O espectro de atuação do Estado nesta seara envolve não somente a prestação do benefício, mas uma série de outros deveres, como a vigilância para coibir abusos de poder, para evitar que agentes públicos desviem a finalidade dessa verba pública. Ademais, deve estar atento também para que não ocorra negligência na oferta das prestações, com atrasos ou desorganização. Isto não corresponde a um paternalismo estatal, mas à assunção de responsabilidades de sua alçada, delegadas pela sociedade quando do fortalecimento do regime democrático.

Vale destacar, finalmente, a previsão do parágrafo único do artigo 34, o qual afirma que o benefício já concedido a qualquer membro da família não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas. Este tema é objeto de diversas ações judiciais e será oportunamente analisado.

2.3.2.5 Da Política de Atendimento ao Idoso

O Estatuto contempla também em seu bojo normas que indicam a política de atendimento aos idosos pelos entes do poder público. Neste sentido, o artigo 46²⁷ determina que esta seja feita meio do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2003).

Existem várias agendas de atuação a serem desenvolvidas pelo Estado para atender às necessidades da população idosa. Dentre os deveres estabelecidos pelo EI podemos destacar as políticas sociais, prevenção e atendimento às vítimas de maus tratos e a proteção jurídico-social.

²⁷ Art. 46. A política de atendimento ao idoso far-se-á por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É dever do poder público viabilizar formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, proporcionando-lhe integração às demais gerações. Ademais, priorizar o atendimento destes sujeitos por intermédio de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, também entendemos ser uma prioridade, salvo nos casos em que estas não tenham condições financeiras.

3 SOBRE O SÍMBOLO, O SIMBÓLICO E A LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA

3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O SÍMBOLO

A concepção do simbólico traz ao centro da discussão uma série de conceitos e possibilidades interpretativas acerca das suas significações, haja vista a sua relação intrínseca com a evolução da humanidade. Para Cirlot (1984, p. 12), o pensar simbolista teve seu princípio nos fins do paleolítico ou até mesmo antes, visto que naquele período as constelações, os elementos naturais e os animais representavam símbolos marcantes para a humanidade.

Mesmo com a complexidade das sociedades atuais, o simbólico permanece pontual, representando significações que engendram a dinâmica das nossas vidas. Vivemos imersos em símbolos que nos dizem como devemos nos comportar, a exemplo dos sinais de trânsito, revelam ideologias políticas, como as siglas partidárias e representam até mesmo as diversas nações existentes, por meio da bandeiras dos países.

Baseados em conhecimentos científicos que vislumbramos até os dias atuais é possível afirmar que o homem, diferentemente das outras espécies, possui a capacidade de abstração e esta é responsável pela formalização do simbólico em nossa sociedade. Os símbolos permitem a nossa adaptação ao meio, transformando toda a vida humana.

O Direito também é marcado por uma forte carga simbólica, a qual se encontra explícita ou subjacente às normas. Lançamos mão dos símbolos desde a concepção das normas, por meio da atividade legiferante, quando

associa a produção de leis a eventos ou elementos marcantes da sociedade, quanto nos argumentos utilizados para sua interpretação pelo poder judiciário, que por vezes invoca institutos como “homem médio” ou “boa-fé” para fundamentar suas decisões.

No entanto, antes de analisarmos o simbólico e a sua relação com a norma jurídica é preciso estabelecer algumas premissas que embasarão o nosso estudo. Isto porque a expressão “simbólico” não é unívoca. Ao revés, trata-se de um termo que contempla diversos significados a depender do referencial teórico que se adota.

3.2 O SÍMBOLO NA TEORIA DE PIERCE

A semiótica provém da raiz grega ‘semeion’, que denota signo. No entanto, foi John Locke, filósofo inglês, que introduziu, no século XVII, a palavra grega *semeiotiké*, como a designação para a doutrina dos signos em geral.

No despontar do século XX, o filósofo Charles Sanders Peirce (1839-1914) rebusca esta expressão com seu sentido original, elaborando os conceitos da semiótica, a partir da lógica de uma filosofia científica da linguagem. Baseado nesta premissa desenvolve os conceitos necessários para a fundamentação do seu estudo.

Segundo Peirce (1995), a concepção de semiose, a atividade do signo, é marcada como uma atividade eminentemente evolutiva. Esta é comumente descrita como um processo de atividade característico da capacidade inata humana de produção e entendimento de signos das mais diversas naturezas. Neste sentido, Danesi (1993) em seu *“Messages and Meanings”* pondera que os signos dependem de simples sistemas fisiológicos, os quais revelam a alta complexidade de estruturação simbólica em jogo no processo de interrelação dos sistemas fisiológicos com a capacidade humana de abstração.

Para concebermos o símbolo em Peirce é preciso entender o seu conceito de signo. Para o filósofo existem três elementos sígnicos que o

definem, quais sejam o *representamen*, o *objeto* e o *interpretante*. Destarte, o autor afirma que (1995, p. 46):

Um signo, ou *representamen*, é aquilo que, sob certo aspecto ou modo representa algo para alguém. Dirige-se a alguém, isto é, cria, na mente dessa pessoa, um signo equivalente, ou talvez um signo mais desenvolvido. Ao signo assim criado denomino *interpretante* do primeiro signo. O signo representa alguma coisa, seu *objeto*. Representa esse objeto não em todos os aspectos, mas com referência a um tipo de idéia que eu, por vezes, denominei *fundamento* do *representamen*.

Em outras palavras, um signo é aquilo que sob um ponto de vista representa algo para alguém. Vai ao encontro de alguém, criando na mente desta pessoa outro signo. Consiste em representação de seu objeto. A representação, por sua vez, seria a apresentação de um objeto ao intérprete de um signo ou a relação entre o signo e o objeto.

A representação significa um “estar para”, no qual o signo é tratado pelo intérprete como o objeto que este representa. Por exemplo, se uma pomba branca significa paz para um sujeito, no momento em que este a vir, fará uma associação direta com a concepção de paz, na medida em que identificará o sagrado presente na figura daquele animal e a sua significação religiosa ou crença pessoal de que aquilo lhe transmite segurança e tranquilidade.

Partindo destas concepções, o conceito de símbolo, para Peirce (1958, p. 2.307) está relacionado a um signo que “se constitui como tal simplesmente ou principalmente pelo fato de ser usado e entendido como tal, quer o hábito seja natural ou convencional, e sem se levar em conta os motivos que originalmente governaram a sua seleção”. Assim, o símbolo é um signo que, por meio de uma mediação, possui relação com seu objeto, ou seja, as ideias presentes no símbolo e em seu objeto se relacionam a ponto de fazer com que o símbolo seja interpretado como se referindo àquele objeto.

Deste modo, o símbolo tem o condão de representar algo que é diferente dele. É a ideia presente na mente do usuário, um hábito associativo, uma lei, chamada por Peirce de interpretante lógico, que faz com que o indivíduo identifique os sentidos. Este hábito, como evidencia Santaella (2005, p. 264), corresponde à lei ou regra interpretativa que guia a associação de ideias ligando o símbolo a seu objeto.

Peirce afirma que um símbolo costuma se disseminar entre as pessoas. Dessa forma, ao ser usado e experimentado, tem seu sentido ampliado. Expressões como “força”, “lei”, “riqueza” e “casamento” remetem a significados bem diferentes entre as diversas gerações (Peirce, 1958, p. 2302).

Os símbolos possuem um contexto de surgimento e desenvolvimento e, normalmente, não aparecem isolados, unem-se e dão lugar a composições simbólicas. Logo, ao estudar um símbolo, devemos entender não só seus antecedentes, mas também as comunicações que podem ter acontecido entre seus protótipos e, caso se faça necessário, deve-se estudar as relações entre os estágios sucessivos das transmutações simbólicas pelas quais o símbolo passou.

3.3 AS DEFINIÇÕES DE SÍMBOLO NA PSICOLOGIA

3.3.1 O simbólico em Freud

A percepção do simbólico se fez presente de forma marcante na psicologia nos estudos de Freud e, posteriormente, com Jung. Ambos buscaram o entendimento dos símbolos na psique do indivíduo para formar suas teorias.

Sigmund Schlomo Freud (1856-1939), mais conhecido como Sigmund Freud, foi um médico neurologista e é considerado o criador da Psicanálise. Para o autor, o símbolo representa a relação que une o conteúdo manifesto de um comportamento, de um pensamento, de uma palavra, ao seu sentido latente. Neste sentido, é possível encontrarmos duas acepções do simbólico em Freud, a restrita e a lata.

Em sentido lato, simbólico é o modo de representação figurada e indireta de uma ideia, de um conflito, de um desejo inconsciente. Assim, qualquer relação substitutiva, para a psicanálise, seria simbólica (FREUD, 1996).

Pelo viés restrito, seria o modo de representação que se caracteriza pela constância da relação entre o símbolo e o simbolizado inconsciente. Essa

situação de constância evidencia-se não somente no mesmo sujeito ou de um para outro, mas também nas mais diversas esferas, como na religião e na linguagem (FREUD, 1996).

Na acepção da psicanálise freudiana, as imagens, os símbolos e os mitos correspondem a uma necessidade e são criações da psique, as quais revelam as mais íntimas modalidades do ser. Assim, estudar os símbolos permitiria um melhor conhecimento do homem.

3.3.2 A visão de Jung

Carl Gustav Jung (1875-1961) foi um psiquiatra e psicoterapeuta suíço que fundou a psicologia analítica. Dentre os seus estudos, desenvolveu os conceitos da personalidade extrovertida e introvertida, arquétipos, e o inconsciente coletivo. Jung é considerado um dos maiores contribuidores contemporâneos para análise de sonhos e simbolização.

Se para Freud os símbolos estão relacionados às manifestações dos desejos do indivíduo, Jung os pensava como algo que nos possa ser familiar na vida diária, mas que no sonho resulta em uma coisa vaga, desconhecida ou oculta para nós. Um nome, um termo, ou até mesmo uma imagem que conhecemos aparecem como símbolos em nosso inconsciente pessoal e adquirem significados de natureza pessoal.

Para Jung (1977, p. 20), uma palavra ou imagem é considerada simbólica quando resulta em algo além de seu significado manifesto, imediato e que não pode ser definido ou explicado. Destarte, o autor aduz que, frequentemente, usamos termos simbólicos para representar conceitos que não conseguimos definir completamente. É o caso da linguagem simbólica e de imagens pelas instituições religiosas.

Vale ressaltar que, segundo Jung, o símbolo é a melhor forma existente de representar algo relativamente desconhecido, pois o faz por imagens, experiências e vivências que incluem aspectos conscientes e inconscientes. Dessa forma, o símbolo existe e atua sob a forma vivencial e experiencial,

tendo infinitos significados, possibilitando estabelecer múltiplas relações e analogias.

A partir do momento em que um símbolo perde o condão de atrair a atenção psíquica, não estamos mais diante de um símbolo, mas sim de um signo. A utilização excessiva do símbolo tende a reduzi-lo a indicador de um conceito ou de uma realidade material.

3.4 A UTILIZAÇÃO DO SIMBÓLICO NA CONCEPÇÃO DE MARCELO NEVES

Conforme demonstramos, o “símbolo” e o “simbólico” representam expressões polissêmicas que assumem variados significados a depender do prisma estabelecido. No entanto, para fins desse estudo, é preciso definir qual o conceito a ser adotado para embasar a “legislação simbólica” que almejamos identificar.

Partimos das premissas lançadas por Marcelo Neves (2011) para a identificação do Estatuto do Idoso como uma legislação simbólica e, para o autor, o simbólico apresentado pelas teorias supracitadas não define o seu conceito de forma específica, mas lançam as bases de sua edificação. Desta forma, por exemplo, Neves (2011, p. 21) rechaça aspectos da teoria de Jung, posto que o problema da legislação simbólica não estaria atrelada ao desconhecido e ao incompreensível.

Por outro lado, o autor enxerga uma aproximação com as ideias freudianas, quando este estabelece a distinção entre significado latente e significado manifesto. Isto porque na legislação simbólica se verificaria que há a prevalência do seu significado latente em detrimento do manifesto (NEVES, 2011, p. 22)

Para definir o seu conceito, Neves realiza a distinção, no plano teórico, entre funções instrumentais, expressivas e simbólicas da legislação. Destarte, a função instrumental é tentativa de alcançar resultados objetivos mediante uma ação; já a expressiva seria uma confusão entre o agir e a satisfação da respectiva necessidade; ao passo que a simbólica não segue a relação “meio-

fim” e está relacionada com o problema da solução de conflitos de interesses (NEVES, 2011, p. 23).

De forma objetiva, o autor conceitua legislação simbólica como aquela em que há predomínio ou hipertrofia da função simbólica, com forte carga político-ideológica, em prejuízo da função jurídico-instrumental (NEVES, 2011, p. 23). Trata-se de textos que se destinam mais às finalidades políticas do que ao caráter normativo.

Vale salientar que, ao longo da obra, o autor deixa claro que sua intenção não é compreender a legislação simbólica resumida à intenção do legislador ao criá-la. Trata-se de uma apreensão do ato de produção e do texto produzido (NEVES, 2011, p. 30)

As concepções de legislação simbólica adotadas por Neves foram desenvolvidas na teoria do direito e ciência política alemã nas duas últimas décadas do século XX por Kindermann. No Brasil, esta teoria foi ventilada, sobretudo, por Marcelo Neves (2011) que utilizou seus fundamentos para desenvolver a sua teoria sobre a constitucionalização simbólica e seus significados político e social.

A discussão acerca da produção e validade da legislação simbólica vem ganhando cada vez mais relevância no cenário nacional, sobretudo, pelos questionamentos sobre a ausência de eficácia que tais normas demonstram no plano jurídico. Entender o conceito dessa espécie de legislação se torna fundamental para ampliar este debate e conceber os limites de validade e aplicação de uma legislação simbólica.

Para Marcelo Neves (2011) o critério de identificação da legislação simbólica não está relacionado somente à presença da função simbólica da norma. Mesmo porque, em maior ou em menor grau, todas as normas possuem uma função simbólica na sociedade.

Segundo entendimento de Sérgio Cavalieri Filho (2003, p. 83) “é eficaz a norma que atinge os seus objetivos, que realiza as suas finalidades, que atinge o alvo por que está ajustada ao fato”. Assim, a eficácia é um dos efeitos da norma jurídica, que pode ter efeitos positivos e negativos. Observam-se os primeiros quando a norma tem o efeito de controle social, educativo,

conservador e transformador. Todavia, quando uma norma é ineficaz, há a omissão da autoridade em aplicá-la e inexistente estrutura adequada para tanto, estamos diante dos efeitos negativos da norma.

É nesse contexto de legislação simbólica e análise da eficácia jurídica da norma que investigaremos o Estatuto do Idoso. Almejamos identificar se esta Lei se enquadra na classificação da lei simbólica, atendendo prioritariamente aos interesses políticos do que aos sociais. Ademais, o fenômeno da legislação simbólica abrange vários aspectos, os quais iremos abordar e identificar na referida Lei.

Nosso estudo se baseará na classificação de Kindermann, também adotada por Marcelo Neves. Segundo aquele (KINDERMANN *apud* NEVES, p. 32), a legislação simbólica comporta uma classificação baseada no conteúdo, que 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”.

3.4.1 Confirmação de valores sociais

A classificação da legislação simbólica devido à característica de confirmação de valores sociais é aquela que se baseia na atuação do Estado quando da existência de importantes conflitos sociais. A produção legislativa se mostra como um instrumento do poder público na reafirmação de valores que a parte predominante da sociedade espera que o Estado legitime.

Não é raro identificarmos grandes discussões de interesses envolvendo grupos sociais que se põem em lados antagônicos, ainda que de forma aparente. Por vezes, temas polêmicos como racismo, corrupção e direitos homoafetivos, são trazidos ao bojo da sociedade e provocam intensos debates acerca da legitimidade dos direitos de cada segmento social.

Em uma sociedade que avança para a complexidade das suas relações, visto que sofre um processo contínuo de transformação, agregação de valores, constituição de novos arranjos familiares e disputa por reconhecimento social,

cada segmento pretende ser reconhecido pelo Estado e, assim, adquirir representatividade política e social em detrimento dos grupos até então dominantes. Quanto mais difundida esta disputa, mais acentuada se torna a cobrança por uma atuação do poder público, no sentido de se atribuir legitimidade às manifestações de valores de cada grupo.

Neste contexto, a atuação legislativa do Estado como resposta aos conflitos ou como confirmações destes valores sociais representa uma política simbólica de atuação estatal que confere a aparente vitória de um dos grupos em atrito. Para Gusfield (1986, p. 171), a legislação simbólica utilizada eminentemente para esta finalidade serve para “a glorificação ou degradação de um grupo em oposição a outros dentro da sociedade”.

Neves (2007, p. 34) aponta, dentre outros exemplos de legislação simbólica, a situação da elaboração de uma lei como confirmação de valores sociais acerca da situação dos estrangeiros na sociedade europeia. Para o autor, a discussão sobre uma legislação mais rigorosa ou flexível em relação aos estrangeiros teria caráter eminentemente simbólico, na medida em que influenciaria a visão que os nacionais possuem dos imigrantes.

No particular do EI, o mais próximo que encontramos desta característica diz respeito ao dia da sanção da Lei, em 1º de outubro de 2003, quando se comemora o dia internacional do idoso. Do mesmo modo, posteriormente se aprovou a lei 11.433, em 2006, somente para modificar a data do dia nacional do idoso, que antes era em 27 de setembro, para o mesmo emblemático 1º de outubro.

A questão a ser discutida é se as aprovações dessas leis, por si só, trazem algum efeito substancial para a luta da efetivação dos direitos dos idosos. O símbolo do 1º de outubro atende aos interesses daqueles que, de alguma forma, estão envolvidos politicamente no debate. No entanto, será que somente esta característica torna o Estatuto do Idoso uma legislação simbólica?

Certamente o simbolismo do dia da aprovação existe, como vimos que está presente em diversos espectros da nossa sociedade, mas não há como resumir a Lei a esse rótulo. É preciso não confundir aspectos políticos da

produção de uma norma com a verificação da sua eficácia jurídica. Escolha de datas e discursos proferidos faz parte da praxe política, entretanto não podemos incluir tudo na conta da legislação simbólica. De fato, existe um texto legal denso e baseado na realidade social dos idosos, o que faz com que o Estatuto não sirva, apenas, como confirmação de valores sociais.

Estamos diante de uma classificação adotada por Neves e que identifica, dentre outros fatores, para o autor, uma legislação como simbólica. No entanto, investigaremos mais elementos acerca dos impactos fáticos, jurisprudenciais e de políticas públicas que a Lei eventualmente tenha resultado para classificarmos o Estatuto do Idoso como uma legislação simbólica (ou não).

3.4.2 Demonstração da capacidade de ação do Estado

No Brasil, diversas demandas sociais estão na pauta de anseios da população que experimenta, de forma permanente, a má prestação dos principais serviços públicos, como educação, segurança, saúde e transporte. Em dados momentos históricos, sobretudo quando marcados por fatos episódicos de grande difusão na mídia acerca dos prejuízos que essa ausência resulta, os cidadãos são acometidos por um “despertar” do seu estado de leniência e reivindicam seus direitos, chamando o Estado à suas responsabilidades.

A força das reivindicações populares tem o condão de afetar diretamente o comportamento político daqueles que atuam na máquina estatal. A história prova isto e no Brasil temos diversos exemplos recentes de movimentos sociais e políticos que lograram resposta estatal, como o movimento dos sem terra (MST) e o mais recente movimento passe livre (MPL), que a levou milhões de pessoas exigindo melhorias no transporte público urbano, saúde, educação, fim da corrupção em todo País.

Diante de toda grande manifestação, o Estado tende a reagir de forma a transmitir para a sociedade a sensação de atuação e presença. Assim, geralmente diversas medidas são anunciadas como resposta às demandas populares. Dentre essas diversas ações, a elaboração de leis que prometem

mudar a situação vigente está entre as mais recorrentes e revelam a manipulação ideológica que o poder público realiza na sociedade.

Vista sob o aspecto da demonstração da capacidade de ação do Estado, a legislação simbólica é usada para a produção de confiança no poder público. Neves destaca (2011, p. 36) 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”.

Esta espécie de legislação é também nomeada por Kindermann (*apud* NEVES, 2011, p. 42) como “legislação-álibi”, a qual auxilia o legislador a se proteger das cobranças sociais que estão em voga. De outro modo, cria-se na população um sentimento de confiança e expectativas positivas com relação ao governo.

No Brasil tem se tornado cada vez mais comum a criação de Estatutos, como o do idoso, do desarmamento, da criança e do adolescente, que afirmam diversos direitos e garantias cuja eficácia é bastante questionada no plano fático. Estes formam um microsistema com o intuito de proteger determinadas categorias que não experimentam amplamente os seus direitos individuais e/ou coletivos.

Para Neves (2011, p. 45), uma das manifestações da legislação simbólica é quando o Estado-legislador produz leis que desconsideram a realidade estrutural e econômica da administração pública. Neste sentido, objetiva muito mais se fazer atuante do que assegurar concretamente a efetividade destes dispositivos.

Em alguns aspectos, esta situação se verifica no contexto de criação do Estatuto do Idoso. O aumento da expectativa de vida e o envelhecimento pontual da população chamaram a atenção para as mazelas sociais acentuadas por esse crescimento demográfico. Ademais, são recorrentes na mídia os casos de maus tratos e violações dos direitos dos idosos, como os furtos de aposentadorias, violência doméstica e cárcere privado. Tudo isso despertou (e desperta) na população um sentimento de impunidade.

Esse contexto supracitado exigiu do Estado uma atuação efetiva, o qual a fez, dentre outras formas, aprovando a Lei. O Estatuto do Idoso, em 2003, significou, de certa forma, o símbolo da resposta estatal ao clamor social.

Além disso, em diversos aspectos, o Estatuto repete dispositivos que já foram tratados em outras normas²⁸. A proteção aos idosos está presente em nosso contexto constitucional, é o que consta, e.g., nos artigos 229 e 230, quando se envolve o Estado e a família na missão de proteção ao envelhecimento saudável.

Com a edição de tantas leis, poderíamos questionar se o Estado quer implantar na sociedade um sentimento de amparo, de garantia dos direitos fundamentais mediante a atividade legiferante. Conforme demonstrado, já existem leis que versam sobre os direitos e garantias dos idosos em diversas esferas e isso não representou a eficácia dessas normas jurídicas.

Se fizermos uma análise do discurso dos parlamentares quando da aprovação do Estatuto, observamos uma forte carga de manifestação simbólica. É o que se verifica, por exemplo, no discurso do então Deputado Paulo Paim (*online*, 2003):

É um momento histórico porque está acontecendo uma mudança de cultura. O mundo olha para o Brasil neste momento. Esse Estatuto já está sendo discutido em outros países a partir da peça construída aqui. Tudo está contemplado no Estatuto. A saúde, a educação, a habitação, a ação do Ministério Público para acelerar processos em defesa do idoso. Então, é um momento ímpar.

O Estatuto é anunciado como a medida adequada e divisor de águas para a garantia e efetividade dos direitos dos idosos. Evidente que se trata de um discurso político proferido em uma assembleia, contudo, não existe a menção em garantir condições de realização desses direitos, planos de trabalhos a serem desenvolvidos ou até mesmo a consonância de todas as garantias com as condições estruturais e econômicas do Estado para tornar eficaz estas medidas.

²⁸ Exemplo disso diz respeito às normas já ventiladas nesta obra, como as Leis 8.212/1990 e 8.213/1991, que tratam das questões previdenciárias; da Lei 8.742/1993, ou Lei de Assistência Social, que traz em seu bojo a proteção à velhice; da Lei 8.842/1994, regulamentado pelo Decreto nº 1948 do mesmo ano, que institui a Política Nacional do Idoso; da Lei 10.048/2000, que assegura atendimento prioritário aos idosos ao transporte urbano.

No mesmo sentido, analisando o discurso do Luis Inácio Lula da Silva, o então Presidente da República, percebe-se que até mesmo quando a lei demora a ser criada busca-se uma justificativa para a inércia do Estado. Assim, afirmou o Presidente (*online*, 2003):

[...] A política fez com que esse projeto demorasse sete anos. Sete anos de debate. Talvez o fato de ter demorado sete anos fez com que as pessoas o fossem aperfeiçoando mais.

A forma como o Presidente tenta justificar a morosidade com a qual foi tratado o tema, no que tange à aprovação do referido Estatuto, passa ao largo da realidade social. Chega-se até a subestimar a inteligência do interlocutor ao afirmar que a principal consequência da inoperância do sistema legislativo foi o aperfeiçoamento do texto legal.

Esses trechos, nos quais os políticos tentam demonstrar a capacidade de ação do Estado, também revelam muito mais um posicionamento político do que jurídico. Não há como comprometer uma lei como o Estatuto do Idoso por conta da retórica dos agentes que participaram do seu processo de construção. Por óbvio que são discursos reveladores e que sugerem o oportunismo destes sujeitos, mas não é desse fator que podemos verificar a ausência de eficácia da norma jurídica.

Para a verificação do Estatuto do Idoso como uma legislação simbólica nesta acepção não basta apenas analisarmos os discursos. É preciso que verifiquemos se a aprovação da Lei refletiu nos programas e ações poder público federal, e se, efetivamente, as questões dos idosos são garantidas por nossos tribunais. Faremos isso no capítulo posterior.

3.4.3. Fórmula de compromisso dilatatório

Em uma terceira acepção, a legislação simbólica também pode ser utilizada para adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios. Conforme assevera Marcelo Neves (2011, p. 41):

Nesse caso, as divergências entre grupos políticos não são resolvidas através do ato legislativo, que, porém, será

aprovado consensualmente pelas partes envolvidas, exatamente porque está presente a perspectiva da ineficácia da respectiva lei.

Assim, ocorre uma transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado, ao passo que se procura satisfazer de imediato as partes em litígio. Neste sentido, nos interessa saber se o EI constitui uma legislação simbólica por se caracterizar, prioritariamente, desta forma.

Conforme aduzido anteriormente, o Estatuto do Idoso levou mais de quinze anos para ser aprovado sendo que, durante esse período, o projeto tramitou seis anos no Congresso Nacional. Porém, quando as pressões políticas e sociais se acentuaram, os congressistas adiantaram sua votação e aprovaram a Lei. O texto de aprovação do Estatuto nos revela essa rápida tramitação (*online*, 2003):

O Estatuto do Idoso foi aprovado por unanimidade pelo Plenário da Câmara dos Deputados, na noite de 21 de agosto, de 2003 [...] O sinal verde do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, desencadeou a articulação com o presidente do Senado Federal, José Sarney (PMDB/AP), que resultou na votação do Estatuto do Idoso pelo Plenário do Senado Federal, no dia 23 de setembro. Entre o final da manhã e o começo da tarde do dia 17 de setembro, os senadores petistas Paulo Paim (RS), Aloízio Mercadante (SP) e Tião Viana (AC) recolheram as assinaturas de todos os líderes de partido para requerimento solicitando urgência, urgentíssima, encaminhado por Paim à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). No começo da noite, o Estatuto do Idoso foi aprovado, também por unanimidade, pelo Plenário do Senado Federal.

O excerto demonstra o quanto os interesses políticos prevaleceram para a “rápida” aprovação da Lei. Entre os dias 21 a 23 de agosto de 2003 as articulações políticas foram feitas para que se aprovasse o Estatuto, o qual passou a ser aprovado por unanimidade entre as casas do Congresso Nacional. Chegou-se até a solicitar “urgência, urgentíssima” para a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

Por óbvio que todas as discussões que se arrastavam durante anos entre os congressistas não sanaram da noite para o dia, junto com a aprovação do Estatuto. Mas o que ocorreu foi justamente a aprovação imediata da Lei. Nos resta compreender se, na prática, o EI apenas gerou compromisso dilatório ou resultou em direitos e garantias efetivos. Para tanto, análise de

dados concretos, como decisões judiciais e políticas públicas desenvolvidas, nos fornecerão esta resposta.

3.5 UMA QUARTA VIA PARA A LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA

Em face das considerações acerca do conceito de legislação simbólica e suas modalidades é preciso definir se, sob este aspecto teórico, o Estatuto do Idoso se amolda a esse perfil. Não se trata ainda de um posicionamento final, visto que nos falta ainda a análise estrutural, jurisprudencial e das políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal para concebemos, concretamente, a nossa classificação.

Vimos que, enquanto texto legal, é inegável que o Estatuto do Idoso contempla os mais variados direitos para a população idosa. Temas como saúde, assistência social, transporte, lazer e outros preenchem a Lei. Todavia, diante de todo o seu contexto de aprovação e características vigentes, a referida Lei apresenta, para a teoria de Neves, uma forte tentativa do Estado em mostrar à sociedade que está comprometido com os direitos fundamentais de tais sujeitos

As pontuações retomadas por Neves acerca da legislação simbólica vislumbram uma conotação eminentemente negativa acerca dos efeitos produzidos por este tipo de norma. Todavia, entendemos que uma lei pode produzir efeitos simbólicos sem, necessariamente, que estes sejam pejorativos como sugere o autor.

Uma norma como o Estatuto do Idoso, que contempla uma esteira de direitos tão vasta como já narrado, resulta em uma série de modificações na estrutura do Estado para o cumprimento dos comandos legais. Prova disso é o conjunto de órgãos que foram criados no governo federal, como o Conselho e o Fundo Nacional do Idoso, os quais estudaremos adiante, para a execução das políticas públicas relacionadas a estes sujeitos.

De outro lado, vimos o quanto o Estatuto resultou em direitos e garantias que, hoje, são experimentados pelos idosos, a exemplo da gratuidade do

transporte público urbano e serviços especializados de saúde. Independentemente do grau de concretização destes serviços houve uma repercussão nessas e nas demais searas, o que denota que existe um efeito simbólico concretizador.

Com base nessas premissas, sugerimos uma quarta classificação que consiste nos efeitos simbólicos concretizadores que uma norma jurídica pode criar. Trata-se da constatação de que a Lei resulta na criação de um aparelhamento estatal e criação de políticas públicas para a implementação dos direitos previstos.

Este efeito simbólico não consiste na eficácia plena da norma, mas na percepção de que existem efeitos gerados por esta que representam para a sociedade a obtenção de conquistas. Hoje, todos sabem que existe um Estatuto contendo direitos para a categoria dos idosos, que órgãos e entidades foram criados e conquistas foram alcançadas, independentemente do que ainda se falta conseguir.

Seria até possível afirmar que o Estado, com a produção da Lei, buscou acalmar ou ocultar alguns problemas sociais relacionados aos idosos. Mas trata-se de uma questão política de aprovação das leis a atuação estatal, o que não pode ser estendido para o plano da eficácia jurídica da norma, visto que, após ser promulgada, a Lei gerou reflexos conforme narrado.

4. O SIMBÓLICO E A EFICÁCIA DO ESTATUTO DO IDOSO

Agora que já conhecemos a estrutura do Estatuto do Idoso, bem como as acepções da teoria da legislação simbólica, é chegado o momento de verificar se a referida norma pode ser enquadrada como tal do ponto de vista prático. Para tanto, precisamos estabelecer alguns conceitos acerca da eficácia da norma jurídica, pois, afinal, esta é o parâmetro para falarmos em legislação simbólica.

De início, vale ressaltar que existem algumas diferenças conceituais quando tratamos de eficácia jurídica e eficácia social (efetividade) na seara das

normas. Geralmente os estudos nessa área se voltam para as normas constitucionais, mas nos utilizaremos destes conceitos por entendermos que se aplica a todas as normas jurídicas.

A questão da eficácia jurídica se refere à aptidão que a norma tem para ser aplicada ou produzir seus próprios efeitos jurídicos, porque se cumpriram as condições para isto exigidas. Para tanto, não importa a sua observância, ou não, pelos seus destinatários. Se uma lei percorreu devidamente o processo legislativo e tem validade jurídica, esta já possui eficácia jurídica.

No que se refere à eficácia social, existe uma relação direta com a função social da norma e a realização do Direito. Para Reale (1953), a eficácia social da norma refere-se ao cumprimento efetivo do Direito por parte da sociedade, ao reconhecimento do Direito pela sociedade ou, mais especificamente, aos efeitos que uma regra opera através do seu cumprimento. Representa a concretização do comando normativo, sua força realizadora no mundo dos fatos.

A eficácia social significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Representa a materialização dos comandos legais e a relação entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. Não se trata apenas da vigência da regra, mas também, e, sobretudo, da capacidade de o relato de uma norma dar-lhe condições de atuação, seja de forma isolada ou em conjunto com outras normas.

José Afonso da Silva (2012, p. 35) ressalta que a lei será mais eficaz quanto mais se projeta no meio social, em que deve atuar, e quanto mais seus termos abstratos se enriquecem de conteúdo social, do Direito. São justamente essas características que faltam a uma legislação simbólica, conforme já descrevemos.

Se a norma não produz, no plano fático, os efeitos que dela se esperava, estamos diante de uma norma politicamente defeituosa, o que não significa que seja juridicamente ineficaz. E esta é uma das análises que pretendemos fazer sobre o Estatuto do Idoso neste capítulo. Verificar se a norma produz efeitos práticos é essencial para classificá-la, ou não, como simbólica.

No que tange à eficácia jurídica, o Estatuto do Idoso encontra-se dentro do que se espera de uma norma. Como vimos alhures, a norma foi aprovada devidamente em um processo legislativo regular, apesar da morosidade da sua tramitação. Ademais, seus artigos são considerados válidos em nosso ordenamento jurídico, o que resultou em direitos atribuídos aos idosos e deveres para o poder público.

Já a eficácia social da norma não se sustenta somente por sua simples positivação, mas reside no plano fático e ações concretas no Estado, dentre as quais está a criação de políticas públicas. A norma jurídica tem obrigação de ser eficaz, sendo que esta não vale só por si mesma, mas na medida em que concorre para a realização de fins mais amplos que a ultrapassam, para a concretização de programas ao serviço dos quais se encontra.

É sob o viés da eficácia social que iremos, a partir de agora, analisar o Estatuto do Idoso para verificar se vem sendo concretizado. Para tanto, verificaremos a jurisprudência pátria, no sentido de mensurar a validade de suas normas pelo Judiciário. Ademais, as políticas públicas e do governo federal também serão investigadas para verificar os reflexos do Estatuto na atuação estatal.

4.1 O ESTATUTO DO IDOSO NA JURISPRUDÊNCIA NACIONAL

A análise das principais decisões judiciais acerca das demandas envolvendo idosos no Brasil constitui um elemento de fundamental importância para o entendimento do simbólico no EI. Isto porque a existência de material jurisprudencial sobre a questão revela que, do ponto de vista jurídico, a norma surtiu algum efeito, pois direitos foram tutelados, de alguma forma, pelo poder judiciário.

Para a escolha das decisões utilizamos uma técnica metodológica que consistiu em duas etapas consistentes na pesquisa exploratória e o posterior recorte dos temas. Esses filtros nos permitiram selecionar com cautela as questões mais pertinentes em nossos tribunais superiores, quais sejam o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Escolhemos os respectivos tribunais em virtude da competência para julgar as ações relativas ao Estatuto do Idoso, da relevância das decisões e pela menor quantidade das ações. Excluimos os tribunais de justiça dos Estados em virtude do grande número de demandas, o que tornaria difícil a sua categorização.

Inicialmente, identificamos os elementos narrativos textuais em torno do tema, os argumentos mais importantes no campo teórico e os conceitos, princípios ou institutos jurídicos relativos ao Estatuto do Idoso sobre os quais há mais disputa. A partir disso, selecionamos todos os julgamentos que contemplam a expressão “Estatuto do Idoso”, tendo como marco temporal o ano de 2004, início de validade da norma, até o final de 2014.

Após a seleção dos julgados, encontramos 56 acórdãos do Supremo Tribunal Federal e 183 no Superior Tribunal de Justiça. Para direcionar a análise realizamos um recorte temático, agrupando as ações de acordo com os temas que versavam.

Esta categorização das demandas nos permitiu perceber a pluralidade de temas que chegam até os Tribunais Superiores. O Estatuto do Idoso está inserido tanto como tema principal, sendo objeto de reclamação sobre constitucionalidade de alguns dos seus artigos, como de forma tangencial, a exemplo da reafirmação da necessidade de intervenção do Ministério Público no processo.

Das decisões encontradas no STF, 37 versavam sobre temas diversos envolvendo o Estatuto do Idoso. Percebemos que a norma é utilizada como referência pelo tribunal para questões diversas, como a celeridade processual e a discussão de benefícios sociais, por exemplo.²⁹

No que tange ao STJ, também vislumbramos situação parecida. Com um número maior de ações inventariadas, a quantidade de temas transversais envolvendo os idosos predomina. No entanto, algumas questões pontuais que

²⁹ Neste sentido AI 477976 AgR / SP - SÃO PAULO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – IDOSO – RENDA FAMILIAR – INCONSTITUCIONALIDADE. O Tribunal, nos Recursos Extraordinários nºs 567.985/MT e 580.963/PR, contra o meu voto, no que conferi aos preceitos interpretação conforme a Constituição Federal, abrindo margem à demonstração da hipossuficiência, foi além e concluiu pela inconstitucionalidade dos artigos 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93 e 34, parágrafo único, da Lei nº 10.741/03.

tratam diretamente do Estatuto do Idoso foram selecionadas para nosso estudo.

Para fins de análise nesta obra escolhemos dois temas mais recorrentes nos julgamentos. O primeiro diz respeito à questão da gratuidade nos transportes públicos ofertada aos idosos. O segundo versa sobre a constitucionalidade do benefício social de prestação continuada.

4.1.1 A tutela judicial da gratuidade do transporte público urbano

A oferta de gratuidade do transporte público urbano para o idoso já foi um assunto tratado anteriormente quando estudamos a estrutura Estatuto³⁰. Com a sua aprovação, o legislador assegurou a gratuidade nos transportes para os idosos acima de 65 anos e facultou aos municípios a legislar acerca desta para aqueles entre 60 e 65 anos, ou seja, reiterou o que já existe e ressaltou a competência dos municípios para decidir a questão.

Após a aprovação da Lei, o referido dispositivo legal passou a ser questionado, sendo o artigo 39, que garante a gratuidade aos maiores de 65 anos, objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.768,

³⁰ Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

§ 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.

§ 2º Nos veículos de transporte coletivo de que trata este artigo, serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.

§ 3º No caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos meios de transporte previstos no caput deste artigo.

Art. 40. No sistema de transporte coletivo interestadual observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I – a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos;

II – desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos.

Parágrafo único. Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II.

Art. 41. É assegurada a reserva, para os idosos, nos termos da lei local, de 5% (cinco por cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso.

Art. 42. São asseguradas a prioridade e a segurança do idoso nos procedimentos de embarque e desembarque nos veículos do sistema de transporte coletivo.

proposta pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano (NTU), em 2007³¹. Neste sentido, a NTU e a Associação dos Usuários de Transportes Coletivos de Âmbito Nacional (Autcan) questionaram que, por não haver norma federal específica que instituísse um mecanismo compensatório da gratuidade, o artigo em pauta seria inconstitucional (BRASIL, 2007).

O principal argumento da ADI consistia, sobretudo, na ideia de que essa gratuidade ofertada aos idosos maiores de 65 anos afetou o direito constitucional da preservação do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos, pois a não previsão do custeio da gratuidade transferia o ônus às camadas mais desfavorecidas da população, na medida em que eram realizados ajustes tarifários das passagens (BRASIL, 2007).

Ao enfrentar a questão, o STF, por votação da maioria julgou improcedente a ação, sobretudo pelo fato de que o art. 39 do EI representava quase uma transcrição do art. 230 da constituição. Entendeu o tribunal pela aplicação imediata da norma, visto que a garantia constitucional do transporte urbano gratuito aos maiores de 65 anos nunca fora condicionada à edição de qualquer ato normativo para o seu fiel cumprimento (BRASIL, 2007).

Este mesmo posicionamento foi adotado pelo STJ³² no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1340979 / SP. Nesta oportunidade,

³¹ Neste sentido ADI 3768 / DF - DISTRITO FEDERAL "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 39 DA LEI N. 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003 (ESTATUTO DO IDOSO), QUE ASSEGURA GRATUIDADE DOS TRANSPORTES PÚBLICOS URBANOS E SEMIURBANOS AOS QUE TÊM MAIS DE 65 (SESSENTA E CINCO) ANOS. DIREITO CONSTITUCIONAL. NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATO. NORMA LEGAL QUE REPETE A NORMA CONSTITUCIONAL GARANTIDORA DO DIREITO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O art. 39 da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) apenas repete o que dispõe o § 2º do art. 230 da Constituição do Brasil. A norma constitucional é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pelo que não há eiva de invalidade jurídica na norma legal que repete os seus termos e determina que se concretize o quanto constitucionalmente disposto. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente."

³² STJ ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. GRATUIDADE TARIFÁRIA NO TRANSPORTE COLETIVO DE IDOSOS. INTELIGÊNCIA DO ART. 39 DA LEI Nº 10.741/03. LITISPENDÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. OBJETO DA OUTRA DEMANDA É DIFERENTE DAQUELA SUB EXAMINE. SÚMULA 7/STJ. GRATUIDADE TARIFÁRIA INDEPENDENTE DO NÚMERO DE VAGAS POR ÔNIBUS. FUNDAMENTO ADOTADO PELO TRIBUNAL A QUO NO SENTIDO DE QUE AS LINHAS SÃO SUBURBANAS E NÃO INTERMUNICIPAIS. FALTA DE IMPUGNAÇÃO NAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL. SÚMULA 283/STF POR APLICAÇÃO ANALÓGICA. DANOS DIFUSOS. VALOR DA INDENIZAÇÃO SITUADO NOS LIMITES DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. INVIABILIDADE DE REVOLVIMENTO NA VIA RECURSAL ELEITA POR DEMANDAR ANÁLISE DE FATOS E PROVAS.

o tribunal reafirmou o direito de gratuidade dos idosos em vias suburbanas da cidade.

A questão ainda vem sendo muito questionada pela NTU. Os estudos que a Associação realiza presentes na publicação da “Avaliação Comparativa das Modalidades de Transporte Público Urbano”, argumentam que o ônus que os descontos que a gratuidade, não só dos idosos, gera uma insatisfação pertinente para o setor, senão vejamos (*online*, 2008):

Além de ser penalizado pela inexistência de apoio direto, o transporte público sobre pneus ainda suporta o ônus das gratuidades. Aproximadamente 25% dos passageiros são transportados gratuitamente ou com desconto. A tabela 9 indica a situação em 19 cidades de porte grande ou médio no Brasil e o impacto dessas políticas na tarifa [...]

A tentação de ‘banciar o Tiradentes com o pescoço de outros’ é irresistível a muitos homens públicos, o que sugere que novas gratuidades e descontos podem ser infligidos no setor de transportes num futuro próximo, piorando ainda mais o círculo vicioso de: perda de demanda pagante → aumento de tarifa → fuga de passageiros pagantes → aumento de tarifa...

Para além das polêmicas que o assunto pode gerar, o que nos importa extrair da situação é o caráter simbólico da Lei em face da análise judicial. Interessa-nos verificar como esses julgados podem dar subsídios para a classificação do Estatuto do Idoso como uma legislação simbólica e em quais termos.

Os argumentos utilizados pelos tribunais revelam que o Estatuto do Idoso tem a sua força normativa reconhecida. Trata-se de uma norma protetiva desta categoria social e que tem amparo judicial para o caso de seu descumprimento. Ao afirmar que a norma possui aplicabilidade imediata, o judiciário chancela a eficácia jurídica desta.

O que estas decisões nos revelam é que estamos diante de um artigo do Estatuto do Idoso que gerou resultados práticos e que foi tutelado pelo poder judiciário. Não houve um compromisso dilatatório, mas uma concretização direta de um comando que já havia sido previsto na Constituição Federal de 1988.

A gratuidade dos transportes públicos urbanos para os idosos é uma realidade experimentada amplamente no Brasil, pois as ações dos mais

diversos Estados que a questionam demonstram que efetivamente esta acontece. Certamente ocorrem casos em que esses direitos são violados ou dificultados na prática, mas estas situações não desnaturam a existência da concessão do direito.

Visto por esse viés, essas decisões judiciais nos confirmam a concepção do Estatuto do Idoso como simbólico, mas não nos termos previstos por Neves. Não há aqui um compromisso dilatatório, ou a confirmação de valores sociais e nem tampouco a exclusiva demonstração de capacidade do Estado. O que temos é aspecto jurídico da Lei sendo confirmado pelo poder judiciário. A força simbólica do artigo está em instituir na sociedade uma regra de gratuidade aos idosos e comprometer os poderes públicos e empresas concessionárias com esta garantia.

4.1.2 A tutela judicial do aumento excessivo dos planos de saúde

Outra questão que foi objeto de julgamento pelo STF e STJ diz respeito ao aumento dos valores nos planos de saúde em razão da mudança de idade do sujeito, sobretudo em relação aos idosos. Para fundamentar as decisões, o Estatuto do Idoso foi utilizado pelos tribunais.

Segundo a referida Lei é proibida a discriminação do idoso nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados em razão da idade³³. A despeito desta previsão, tal comando é frequentemente violado no Brasil, pois só no STJ encontramos 44 ações relativas à questão, sem contar as inúmeras decisões dos tribunais de justiça dos Estados.

No julgamento do Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 766043/Pernambuco³⁴, o STF utilizou-se de fundamentos constitucionais,

³³ Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.

§ 3º É vedada a discriminação do idoso nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados em razão da idade.

³⁴EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO DO CONSUMIDOR. PLANO DE SAÚDE. MAJORAÇÃO DE CONTRAPRESTAÇÃO POR MUDANÇA DE FAIXA ETÁRIA. ESTATUTO DO IDOSO. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART.

combinados com o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto do Idoso para decidir a questão. Trata-se da confirmação da decisão do tribunal de origem (Pernambuco), no sentido da abusividade da cláusula que majorou excessivamente a contraprestação do plano de saúde em face da mudança de faixa etária.

Essa decisão revela a concretização do Estatuto do Idoso no que diz respeito ao direito à saúde. O Supremo utilizou-se de previsões em diversos instrumentos legais para ofertar uma tutela aos sujeitos desta categoria.

Mas o grande acervo sobre a questão encontra-se nas decisões do STJ. Interessante notar que encontramos decisões tanto em favor do aumento dos planos quanto contra. E, em ambas as decisões, o Estatuto do Idoso é utilizado como argumento. Vejamos o que diz a ementa do Recurso Especial nº 1381606 / DF (BRASIL, 2012):

DIREITO CIVIL. CONSUMIDOR. PLANO DE SAÚDE. CLÁUSULA DE REAJUSTE POR MUDANÇA DE FAIXA ETÁRIA. SEGURADO IDOSO. DISCRIMINAÇÃO. INEXISTÊNCIA.

1. Nos contratos de seguro de saúde, os valores cobrados a título de prêmio devem ser proporcionais ao grau de probabilidade de ocorrência do evento risco coberto. Maior o risco, maior o valor do prêmio.

2. O aumento da idade do segurado implica a necessidade de maior assistência médica. Em razão disso, a Lei n. 9.656/1998 assegurou a possibilidade de reajuste da mensalidade de plano ou seguro de saúde em razão da mudança de faixa etária do segurado. Essa norma não confronta o art. 15, § 3º, do Estatuto do Idoso, que veda a discriminação consistente na cobrança de valores diferenciados em razão da idade. Discriminação traz em si uma conotação negativa, no sentido do injusto, e assim é que deve ser interpretada a vedação estabelecida no referido estatuto.

Na hipótese dos autos, o aumento do valor do prêmio decorreu do maior risco, ou seja, da maior necessidade de utilização **dos** serviços segurados, e não do simples advento da mudança de faixa etária.

5º, II, E XXXVI, DA CF. OFENSA REFLEXA. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS E ANÁLISE DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. SÚMULAS 279 E 454 DO STF. INCIDÊNCIA. AGRAVO IMPROVIDO. I – A apreciação dos temas constitucionais, no caso, depende do prévio exame da legislação infraconstitucional aplicável à espécie (Código de Defesa do Consumidor e Estatuto do Idoso). A afronta à Constituição, se ocorrente, seria indireta. Incabível, portanto, o recurso extraordinário. Precedentes. II – A apreciação do recurso extraordinário demanda o exame de matéria de fato e a interpretação de cláusulas contratuais, o que atrai a incidência das Súmulas 279 e 454 do STF. Precedentes. III - Agravo regimental improvido.

3. Se o reajuste está previsto contratualmente e guarda proporção com o risco e se foram preenchidos os requisitos estabelecidos na Lei n. 9.656/1998, o aumento é legal. 4. Recurso especial conhecido e provido em parte.

No caso em tela o STJ se mostra a favor do aumento dos planos de saúde nos casos em que este não se mostre abusivo ou somente em razão do aumento da idade. Em verdade, trata-se da situação de agravamento dos riscos do segurado e, para o tribunal, isso não afronta o disposto no EI³⁵.

O interessante desta decisão é que nos mostra a racionalidade da interpretação da norma. Isto porque não se pode levar o Estatuto às últimas consequências e ignorar os direitos de outros. A proteção ao idoso deve se dar, de fato, quando garantias suas forem violadas efetivamente.

Por outro lado, também encontramos decisões em que o STJ se manifestou contra o aumento dos planos de saúde. É o caso do Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 257898 / PR (BRASIL, 2012):

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. REAJUSTE DE MENSALIDADE POR FAIXA ETÁRIA. SOBRESTAMENTO. DESNECESSIDADE. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS NºS 282/STF E 211/STJ. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. LEI Nº 9.656/98. APLICABILIDADE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA Nº 7/STJ.

[...]

5. A orientação jurisprudencial desta Corte é firme no sentido de que é abusiva a cláusula contratual que prevê o reajuste da mensalidade de plano de saúde com base exclusivamente em mudança de faixa etária, sendo irrelevante que o contrato tenha sido celebrado antes da vigência do Estatuto do Idoso, da Lei nº 9.656/98 ou do Código de Defesa do Consumidor.

³⁵ Neste mesmo sentido AgRg no AREsp 268154 / RJ AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2012/0262193-8

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. Plano de saúde. REAJUSTE **DOS** PRÊMIOS EM RAZÃO EXCLUSIVA DE MUDANÇA DE FAIXA ETÁRIA. 60 ANOS. INCIDÊNCIA **DO** CDC E **DO ESTATUTO DO IDOSO**. ABUSIVIDADE. REPETIÇÃO DE VALORES EM DOBRO. INVIABILIDADE NO CASO CONCRETO. RECURSO DESPROVIDO. 1. A iniciativa da empresa recorrida de reajustar as prestações **do** plano de saúde, com base na mudança da faixa etária, encontra-se amparada em cláusula contratual e presumidamente aceita pelas partes. Desse modo, não há razão para concluir que a conduta da administradora **do** plano de saúde foi motivada por má-fé, de forma a possibilitar a repetição em dobro de valores. Precedentes. 2. Agravo regimental não provido.

6. Agravo regimental não provido.

Trata-se de ação ajuizada por beneficiária de plano de saúde insurgindo-se contra cláusula de reajuste em razão da mudança de faixa etária. O STJ ressalta que o acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência deste Tribunal Superior, que indica ser abusiva a cláusula contratual que prevê o reajuste da mensalidade de plano de saúde com base exclusivamente em mudança de faixa etária, sendo irrelevante que o contrato tenha sido celebrado antes da vigência do Estatuto do Idoso, da Lei nº 9.656/98 ou do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 2012).

A Incidência do Estatuto do Idoso aos contratos anteriores à sua vigência se dá em virtude da proteção do direito à vida, à dignidade e ao bem-estar das pessoas idosas. Estas garantias encontram especial proteção na Constituição da República de 1988 (artigo 230) e no Estatuto do Idoso, o qual é uma norma cogente, cujo interesse social requer sua aplicação imediata sobre todas as relações jurídicas de trato sucessivo, a exemplo do plano de assistência à saúde.

Vale ressaltar que não vislumbramos uma antinomia entre o Estatuto do Idoso e a Lei 9.656/98, a qual autoriza, nos contratos de planos de saúde, a fixação de reajuste etário aplicável aos consumidores com mais de sessenta anos, nos casos de relações jurídicas mantidas há menos de dez anos. Em verdade, a Lei deve ser flexibilizada neste aspecto em virtude da aplicação do EI que proíbe tal aumento. Precisamos interpretar as normas de forma a proporcionar uma aplicação correta de tais fontes, tendo como base os princípios da boa-fé objetiva e da equidade, sem desamparar a parte vulnerável da contratação.

O que os julgados apontam é que a variação das mensalidades ou prêmios dos planos ou seguros saúde em razão da mudança de faixa etária não representa ofensa ao princípio constitucional da isonomia, quando baseada em legítimo fator distintivo, como nas situações em que o elemento risco prevalece. Contudo, não se podem aplicar percentuais desarrazoados, com vistas a compelir o idoso à quebra do vínculo contratual, hipótese em que

restará descumprida a cláusula geral da boa-fé objetiva, a qual impõe a adoção de comportamento ético, leal e de cooperação nas fases pré e pós pactual.³⁶

Da mesma forma como as decisões relativas ao transporte público, os julgados sobre os reajustes dos planos de saúde demonstram que o Estatuto do Idoso tem sido um instrumento aplicado pela nossa jurisprudência. De fato, ainda que no plano jurídico, temos mais um artigo do Estatuto do Idoso que surtiu efeitos concretos na sociedade.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Em face da aprovação do Estatuto do Idoso, o Estado assumiu obrigações de efetivar os programas e ações voltados a esta categoria de sujeitos. Para constatar se, sob o aspecto da concretização das normas presentes no EI, estamos diante de uma legislação simbólica, um dos critérios essenciais a analisarmos é a forma como o Estado realiza, ou não, os comandos legais em ações práticas. Neste sentido, encontramos a figura das políticas públicas, que constituem a principal forma de agir do poder público.

³⁶ Neste sentido o **REsp 1280211 / SP** [...] 3. Em se tratando de contratos firmados entre 02 de janeiro de 1999 e 31 de dezembro de 2003, observadas as regras dispostas na Resolução CONSU 6/98, o reconhecimento da validade da cláusula de reajuste etário (aplicável aos idosos, que não participem de um plano ou seguro há mais de dez anos) dependerá: (i) da existência de previsão expressa no instrumento contratual; (ii) da observância das sete faixas etárias e do limite de variação entre a primeira e a última (o reajuste dos maiores de setenta anos não poderá ser superior a seis vezes o previsto para os usuários entre zero e dezessete anos); e (iii) da inexistência de índices de reajuste desarrazoados ou aleatórios, que onerem excessivamente o consumidor, em manifesto confronto com a cláusula geral da boa-fé objetiva e da especial proteção do idoso conferida pela Lei 10.741/2003.

4. Na espécie, a partir dos contornos fáticos delineados na origem, a segurada idosa participava do plano há menos de dez anos, tendo seu plano de saúde sido reajustado no percentual de 93% (noventa e três por cento) de variação da contraprestação mensal, quando do implemento da idade de 60 (sessenta) anos. A celebração inicial do contrato de trato sucessivo data do ano de 2001, cuidando-se, portanto, de relação jurídica submetida à Lei 9.656/98 e às regras constantes da Resolução CONSU 6/98.

4.1. No que alude ao atendimento aos critérios objetivamente delimitados, a fim de se verificar a validade do reajuste, constata-se: (i) existir expressa previsão do reajuste etário na cláusula 14.2 do contrato; e (ii) os percentuais da primeira e da última faixa etária restaram estipulados em zero, o que evidencia uma considerável concentração de reajustes nas faixas intermediárias, em dissonância com a regulamentação exarada pela ANS que prevê a diluição dos aumentos em sete faixas etárias. A aludida estipulação contratual pode ocasionar - tal como se deu na hipótese sob comento -, expressiva majoração da mensalidade do plano de saúde por ocasião do implemento dos sessenta anos de idade do consumidor, impondo-lhe excessivo ônus em sua contraprestação, a tornar inviável o prosseguimento do vínculo jurídico.

Neste momento investigaremos se, após a aprovação do Estatuto do Idoso, o Estado correspondeu às exigências legais previstas na Lei no sentido de se implementar políticas públicas adequadas para efetivar tais direitos. Não se trata de estudo da eficácia prática destas normas, pois o faremos mais adiante, mas sim de verificar se houve a preocupação de elaboração e inclusão dos idosos nas ações do poder público.

Conceituar “política pública” é uma tarefa não muito simples, pois os estudos sobre a temática são recentes, sobretudo no Brasil, e existem muitas divergências conceituais. Portanto, nosso papel será o de apresentar as principais teorias acerca da temática e partir de um referencial teórico mais adequado para o trabalho.

Os estudos sobre política pública tiveram como mentores quatro estudiosos, os quais são considerados (SOUZA, 2006)³⁷ os seus “pais” fundadores. São estes Harold Lasswell, Herbert Alexander Simon, Charles E. Lindblom e David Easton. Cada autor ofertou sua contribuição significativa para o entendimento do assunto.

Laswell iniciou os estudos sobre políticas públicas com a produção da obra “A orientação para as políticas”, publicada em 1951. A data revela um contexto mundial de guerra fria, na qual o regime socialista fez algumas potências capitalistas, como os Estados Unidos de Laswell, repensarem a sua forma de gestão. Nesse sentido (1992, p. 305)³⁸:

A tradição norte-americana dominante defende a dignidade do homem, não a superioridade de uma classe de homem. Por isso, pode-se vislumbrar que será enfatizado o desenvolvimento do conhecimento que permita a realização mais completa da dignidade humana. Por conveniência, vamos chamar isso de desenvolvimento das ciências de políticas da democracia (policysciencesofdemocracy).

Laswell implanta a expressão *policyanalysis* como meio de conciliar conhecimento científico com a produção empírica dos governos. Ademais,

³⁷SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

³⁸Lasswell, H. 1992. La orientación hacia las políticas. En: Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.). Estudio de las Políticas Públicas. México: Porrúa. p. 92. v. 1 (Antologías de Política Pública). (primeira edição em inglês 1951)

vislumbra esse como sendo o caminho para construir pontes entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

A principal contribuição de Simon foi introduzir a concepção de racionalidade limitada dos decisores públicos (policymakers), ressaltando, porém, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para o autor racionalidade dos decisores públicos se apresenta limitada por entraves como o tempo escasso para a tomada de decisões, a informação incompleta ou imperfeita e auto-interesse dos decisores (2013).³⁹

Em Lindblom encontramos o questionamento acerca da ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e a sugestão de adesão de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas. Destarte, ventilou ideias como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um início ou um fim. Isto resultaria a necessidade de as políticas públicas incorporarem outros elementos à sua formulação e à sua análise, a exemplo do papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse (1959, p. 78).

Finalmente, destacamos o papel de Easton (1965) ao delimitar a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Para o autor, políticas públicas recebem influência dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

4.2.1 Conceito de políticas públicas

Já vimos as bases teóricas que sustentam as principais estruturas desse tipo de política e agora identificaremos um conceito que se aplique aos nossos objetivos. Conforme Secchi (2010, p. 2) a classificação das políticas públicas ocorre por dois vieses. Parte dos pesquisadores realiza a abordagem estatista, ao passo que outros defendem abordagens multicêntricas. Vejamos, então, as principais ideias das teorias.

³⁹SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

4.2.2 Abordagem Estatista

Na acepção estatista, segundo Secchi (2010, p. 2), as políticas públicas são ações exclusivas dos atores estatais. Assim, o fator crucial para se chegar a essa classificação é a personalidade jurídica do seu formulador. Logo, as decisões realizadas pelos agentes governamentais são o parâmetro para se conceber uma política como pública.

Esta visão unilateral proposta pelas abordagens estatistas a torna racional na medida em que prioriza aspectos procedimentais, ou seja, o agente que a realiza, em detrimento da pluralidade dos sujeitos que atuam no processo. Para Secchi (2010, p. 3), esta corrente até admite que atores não estatais influenciam no processo de elaboração de políticas públicas, mas não lhes possibilita o protagonismo no processo.

Para outros autores, como Rua (2009, p. 130), a dimensão pública de uma política se dá devido ao seu caráter jurídico imperativo. Dessa forma, correspondem ao conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. Ademais, as ações e decisões privadas, ainda que sejam de interesse público não se confundem com atividade política e com política pública.

4.2.3 Abordagem multicêntrica

No que tange à abordagem multicêntrica, há o desvio da análise de quem realiza a política pública para a origem do problema a ser enfrentado, podendo qualquer sujeito se enquadrar nesta categoria,. Desse modo, uma política será intitulada como “pública” se o problema que tenta enfrentar é público.

Para Secchi (2010, p. 3), a abordagem multicêntrica considera organizações privadas, não-governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy networks), bem como os atores estatais,

protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. O prisma da política pública transcende as políticas governamentais, posto que o governo não atua de forma isolada na oferta de serviços à comunidade.

De modo geral, para os autores desta teoria o centro da classificação de políticas públicas está nos problemas e nas mazelas sociais. Destarte, uma ação recebe esta alcunha se possui o intuito de responder a um problema público. Neste sentido, o trabalho das fundações ou organizações não governamentais, por exemplo, se enquadra neste critério, mesmo não sendo desempenhadas pelo poder público.

4.2.4 Por um conceito adequado de política pública

O panorama apresentado acerca da classificação das políticas públicas nos revela aspectos positivos e negativos de ambas as teorias. Nosso objetivo nesta obra não é avaliar qual a corrente é a mais adequada, mas, sim, extrair destas elementos para que possamos analisar as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado em relação aos comandos estabelecidos no Estatuto do Idoso.

A abordagem estatista, ao considerar o Estado como único ator das políticas públicas, traz a vantagem de delimitar o nosso estudo de forma objetiva acerca de se existe ou não a atuação do poder público em relação aos idosos. Por outro lado, se nos limitarmos a esta, pode haver uma redução do nosso universo de análise acerca do que seriam políticas públicas efetivamente, visto que desconsidera a atuação dos particulares, mas que recebem alguma ajuda estatal.

Já a teoria multicêntrica nos permite considerar como atuação do Estado as ações de apoio e fomento em que este não é o protagonista dos programas desenvolvidos. Assim, para nosso estudo, esta atuação do Estado é algo relevante e que demonstra ausência de inércia do poder público. O cuidado que devemos ter é de não ampliar excessivamente as hipóteses de políticas públicas e atribuir ao Estado políticas que, efetivamente, este não tenha feito.

Diante do exposto, adotaremos um conceito próprio de políticas públicas. Para fins deste estudo, estas são as ações, programas e atividades de fomento que o Estado realiza no intuito de promover os direitos e garantias fundamentais previstas no Estatuto do Idoso. Destarte, analisemos as políticas públicas promovidas pelo governo federal.

4.2.5 Histórico das políticas públicas

No Brasil, as iniciativas do Governo Federal para a pessoa idosa começou, ainda de forma tímida, na década de 1970. Neste período, as ações governamentais tinham caráter de caridade, a exemplo da concessão de benefícios não contributivos para os trabalhadores rurais e a renda mensal vitalícia para os necessitados urbanos e rurais com mais de 70 anos que não recebiam benefício da Previdência Social (TEIXEIRA, 2002).

Após a promulgação da Constituição de 1988, os benefícios foram regulamentados através da LOAS. Entre os mais relevantes proporcionados por esta Lei, está o Benefício de Prestação Continuada, previsto no artigo 20. Este Benefício consiste no repasse de um salário-mínimo mensal, dirigido às pessoas idosas e aos deficientes que não tenham condições de sobrevivência, com vistas a promover a inclusão social.

Neste contexto, o marco do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os idosos se deu com a aprovação da Política Nacional do Idoso (Lei 8.842/1994). Assim, analisaremos os impactos dessa legislação para, após, averiguar os reflexos da aprovação do Estatuto em 2003.

4.2.5.1 Política Nacional do Idoso

A Política Nacional do Idoso, instituída pela Lei 8.842/1994 e regulamentada pelo Decreto 1.948/1996, expande de forma significativa os direitos dos idosos. Tem como finalidade assegurar direitos sociais que

garantam a promoção da autonomia, a integração e a participação efetiva do idoso na sociedade, de modo a exercer sua cidadania.

Como parte das estratégias e diretrizes dessa política destaca-se a descentralização de suas ações envolvendo Estados e municípios, em parceria com entidades governamentais e não governamentais. Essa política está norteada por cinco princípios, os quais representam mandamentos a serem realizados pelo Estado.

A primeira matriz principiológica da Lei diz respeito ao dever que a família, a sociedade e o Estado têm de garantir ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida. Ademais, aduz também que o processo de envelhecimento pertence à sociedade em geral e, portanto, deve ser objetivo de conhecimento e informação para todos (BRASIL, 1996)

Outro princípio constante da Lei informa que o idoso não ser alvo de discriminação de qualquer natureza. Além disso, este deve ser o principal sujeito e o destinatário das transformações a serem implementadas por meio dessa política. Finalmente, destaca que as diferenças econômicas, sociais, regionais e as peculiaridades do meio rural e o urbano do Brasil deverão ser observadas pelos poderes públicos e por toda a sociedade na aplicação dessa lei (BRASIL, 1996).

Finalmente, vale ressaltar que foi com esta Lei que foram criados os Conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso, os quais são órgãos permanentes, paritários e deliberativos. Estes são compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área (BRASIL, 1996).

Outra competência atribuída aos Conselhos se refere à supervisão, acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da Política Nacional do Idoso, de acordo como as suas respectivas instâncias político-administrativas. Para tanto, compete ao órgão ministerial responsável pela assistência e promoção social a coordenação geral da Política Nacional do Idoso.

4.2.5.2 O Estatuto do Idoso

A própria aprovação do Estatuto do Idoso já representa uma atuação forte do Estado na promoção das políticas públicas. Conforme estudamos em capítulos anteriores, a Lei estabelece prioridade absoluta ao idoso, incluindo novos direitos e estabelecendo diversos mecanismos específicos de proteção.

Após a sua criação, os debates acerca das questões relativas aos idosos se acentuaram. Em 2005, foi realizado o “Seminário Internacional: Direitos Humanos e Envelhecimento” em Brasília, com fundamentos no Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento de Madri. Este marco significou a formulação de acordos e recomendações para as pessoas idosas dos países membros, compilados na Carta de Brasília (2005).

Ademais, foi realizada a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, promovido pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, em 2006, que teve como tema a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa – RENADI. Já em 2009, aconteceu, em Brasília, a 2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, com o intuito de avaliar a RENADI, por meio de seus avanços e desafios.

A RENADI tem o objetivo de criar em todo território ouvidorias, defensorias públicas, juizados, varas e conselhos para a proteção da pessoa idosa, além de fomentar associações de idosos, promover ações governamentais para o segmento, como também a ampliação de verbas para as políticas do idoso. Enfim, esta rede propõe como metas garantir todos os direitos fundamentais do idoso, prescritos na legislação vigente, por meio de ações em nível nacional estadual, regional e municipal, com o envolvimento direto da população em geral e da população idosa, além da criação, implementação, reativação ou monitoramento dos conselhos estaduais e municipais da pessoa idosa (BRASIL, 2009).

Vale ressaltar que estes fóruns e seminários para debater as questões dos idosos são cada vez mais constantes e em maior número, se comparados com o período anterior à aprovação do Estatuto do Idoso. A realização dessas

discussões é um requisito previsto no EI e que, efetivamente, vem sendo realizada pelas instâncias públicas.

4.2.5.3 A Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa

Um exemplo de política pública realizada pelo poder público corresponde à Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI), instituída pelo Ministério da Saúde por meio Portaria 2528/GM, de 19 de outubro de 2006, a qual busca garantir a atenção adequada e digna para a população idosa brasileira, com vistas a sua integração. Trata-se de importante ação no setor da saúde, com vistas a melhorar a qualidade de vida dos idosos.

A PNSPI objetiva permitir um envelhecimento saudável, com a preservação da sua capacidade funcional, manutenção de sua autonomia e a sustentação do nível de qualidade de vida. Ademais, encontram-se definidas as diretrizes das ações na área da saúde, bem como apontadas as responsabilidades institucionais para o alcance da proposta (BRASIL, 2006).

Assim, dentre outras ações, a PNSPI estabelece que é preciso promover envelhecimento ativo e saudável; ofertar atenção integral e integrada à saúde da pessoa idosa; realizar o fortalecimento da participação social; apoiar o desenvolvimento de estudos e pesquisas; etc. Vale ressaltar que a atuação do SUS é fundamental neste contexto e serve de apoio para que as diretrizes da PNSPI sejam alcançadas (BRASIL, 2006).

Algumas pesquisas realizadas pelo Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso (SISAP), do Ministério da Saúde, permitem-nos constatar os impactos causados por estas ações. Por exemplo, o percentual de óbitos de idosos por pneumonia ou gripe considerados evitáveis para o ano de 2007 era de 3.36% e, em 2012, esse número subiu para 3.97%. Isso revela que, neste aspecto, as ações não surtiram o efeito esperado, apesar de não ser número alarmante⁴⁰.

⁴⁰ Neste sentido, encontramos mais resultados no endereço: <http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/index.php?pag=result>

4.2.5.4 Conselho Nacional do Idoso (CNDI)

A criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (Decreto nº 4.227/2002) também representa um marco na aplicação das políticas públicas do governo federal. Trata-se de um órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que tem por finalidade elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional do Idoso, observadas as linhas de ação e as diretrizes conforme dispõe o Estatuto do Idoso, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

Dentre outras competências estabelecidas, cabe ao CNDI a elaboração das diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional do idoso, assim como o controle e fiscalização das ações de execução. Ademais, deve zelar pela aplicação da política nacional de atendimento ao idoso e apoiar os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais dos Direitos do Idoso, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não-governamentais para efetivar os direitos previstos no Estatuto do Idoso.

4.2.5.5 Fundo Nacional do Idoso

O Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003) previu, em seu artigo 115, a criação do Fundo Nacional do Idoso. Assim, ficou estabelecido que o Orçamento da Seguridade Social deveria destinar os recursos ao Fundo Nacionais de Assistência Social até a criação do Fundo Nacional do Idoso. Somente no ano de 2010 foi promulgada a lei 12.213, instituindo o referido Fundo e autorizando a dedução do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e Nacional do Idoso.

De acordo com o artigo 1º da Lei, o referido Fundo se destina a financiar os programas e as ações relativas ao idoso com o intuito de assegurar os seus

direitos sociais e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade (BRASIL, 2010). Mas isso não significa que todas as políticas públicas destinadas a essa categoria serão financiadas por essa fonte de recursos⁴¹. Ao contrário, este possui um caráter complementar, sendo vedada sua utilização para o financiamento de quaisquer políticas públicas de caráter continuado.

Percebe-se que esta ação do governo visa a incluir todos os setores da sociedade da proteção e apoio aos direitos dos idosos. Isto porque o Fundo pode receber receita tanto do poder público quanto da iniciativa privada, com a previsão de dedução do imposto de renda.

Compete ao CNDI a gestão e fixação dos critérios de utilização dos fundos arrecadados. Neste sentido, já verificamos um óbice à boa aplicação desses recursos, pois já vimos anteriormente o quanto a CNDI encontra-se desestruturada e agindo de forma desarticulada na atuação das políticas públicas.

Para corroborar esta ideia destacamos o conteúdo publicado em forma de artigo por Alexandre de Oliveira Alcântara e Karla Cristina Giacomini (*Online*, 2013). Ambos foram integrantes do CNDI e destacaram que:

Na gestão 2010-2012, a única utilização dos recursos do Fundo foi a aprovação em plenária da destinação de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) para o custeio da 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. No período da gestão da sociedade civil, a SDH não efetivou o Fundo, não o divulgou nacionalmente, não publicou a Resolução debatida e aprovada em plenário que tratava da utilização do Fundo, não lançou nenhum edital para captação de projetos, e, contrariamente ao desejável, não trabalhou pela captação de parceiros. Tudo isso que poderia parecer uma competência do CNDI, sendo ele o responsável legal por gerir o Fundo, fica sob a responsabilidade do gestor federal por absoluta falta de autonomia do CNDI. Porém, reiteradas vezes,

⁴¹ O Fundo terá como receita:

- I - os recursos que, em conformidade com o art. 115 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, foram destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social, para aplicação em programas e ações relativos ao idoso;
- II - as contribuições referidas nos arts. 2º e 3º desta Lei, que lhe forem destinadas;
- III - os recursos que lhe forem destinados no orçamento da União;
- IV - contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais;
- V - o resultado de aplicações do governo e organismo estrangeiros e internacionais;
- VI - o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente;
- VII - outros recursos que lhe forem destinados.

a Secretaria Executiva da SDH negou-se a disponibilizar os meios administrativos que lhe são devidos para que o Conselho pudesse agir.

As irregularidades narradas pelos então conselheiros revelam, mais uma vez, a origem do problema de ineficácia de realização dos direitos dos idosos: a inoperância dos órgãos. Um Fundo tão importante que demorou para ser instituído e hoje se mostra mal utilizado em virtude da desorganização da estrutura que o opera.

Vale ressaltar que, em 2012, foi publicada a Resolução nº 19, estabelecendo critérios para a utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso e para o seu funcionamento. Evidente o atraso na elaboração destas regras, visto que são recursos essenciais para a dar andamento a ações importantes relativas aos idosos.

4.2.5.6 Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa

O Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa foi criado em 2005 e resulta da ação conjunta do governo federal e do Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos (CNDI). Visa a estabelecer as estratégias sistêmicas de ação, o que revela a sua importância, considerando o resultado do planejamento, organização, coordenação, controle, acompanhamento e avaliação de todas as etapas da execução das ações de prevenção e enfrentamento da violência contra a pessoa idosa.

O plano significa um instrumento que endossa os objetivos de implementar a Política de Promoção e Defesa dos Direitos aos segmentos da população idosa do Brasil, buscando o respeito, a tolerância e a convivência intergeracional. Trata-se de uma política estabelecida pelo governo, tendo como parâmetro os preceitos ventilados no Estatuto do Idoso com vistas a efetivar, em todos os níveis, mecanismos e instrumentos institucionais que viabilize o entendimento, o conhecimento e o cumprimento de política de garantia dos direitos.

4.2.5.7 Dia Nacional do Idoso

A Lei nº 11.433/2006 foi criada com um único objetivo: estabelecer o dia 1º de outubro como o Dia Nacional do Idoso. Ademais, determina que os órgãos públicos responsáveis pela coordenação e implementação da Política Nacional do Idoso realizem a divulgação de eventos que valorizem a pessoa do idoso na sociedade.

Trata-se de uma Lei que, efetivamente, não constitui uma política pública, segundo o nosso conceito adotado. Aqui existe a aproximação com a legislação simbólica prevista por Marcelo Neves, visto que não institui nenhum direito ou garantia, apenas demonstra a atuação do Estado.

4.2.5.8 Pacto pela saúde 2006

Criado Portaria MS/GM nº 399/2006, o pacto representa um conjunto de reformas institucionais celebrado entre os três entes políticos do Sistema Único de Saúde. Objetiva a promoção de inovações nos processos e instrumentos de gestão no intuito de oferecer melhores condições de atendimento aos idosos no Brasil.

Sua implantação ocorre por meio da adesão de municípios, Estados e União ao Termo de Compromisso de Gestão (TCG), o qual, ao ser renovado anualmente, substitui os anteriores processos de habilitação, estabelecendo metas e compromissos para cada ente da federação. O pacto é marcado por estabelecer como prioritária a saúde do idoso, apresentando uma gama de ações que visam, em última instância, à implementação de algumas das diretrizes da Política Nacional de Atenção à Saúde do Idoso.

Como um dos principais resultados houve a transformação acentuada da forma de pactuação do SUS, visto que supera os acordos realizados por meio de normas operacionais (Normas Operacionais Básicas – NOB e Norma de Assistência à Saúde – NOAS), que visavam à operacionalização do sistema, distanciando-se, muitas vezes, de compromissos com resultados efetivos. Assim, exige a repactuação anual e a gestão por resultados sanitários.

O pacto pela saúde tem como escopo a qualificação e implantação do processo de descentralização, organização e gestão do sistema de saúde do Brasil à luz da evolução e aprimoramento do processo de pactuação intergestores. É integrado por três componentes, quais sejam, o pacto pela vida (PV), o pacto em defesa do SUS (Pdsus) e o pacto de gestão (PG).

O pacto pela vida corresponde às metas sanitárias mobilizadoras, partindo de compromissos sanitários e de gestão que deverão ser atingidos pelo SUS. Estrutura-se em uma política de resultados, quando trabalha com a proposição de metas que mostrem a realidade de cada estado ou município, respeitando compromissos orçamentários e financeiros para o alcance desses resultados (BRASIL, 2006).

Já o pacto em defesa do SUS trouxe a discussão acerca da questão da saúde pública e da repolitização do SUS, lembrando os princípios doutrinários da Reforma Sanitária e salientando os direitos garantidos na Constituição (integralidade, equidade e universalidade no SUS). Tem como prioridade, dentre outras, a de implementar um projeto permanente de mobilização social com a finalidade de mostrar a saúde como direito de cidadania e o SUS como sistema público universal.

No que tange ao pacto de gestão, a finalidade primordial consiste na busca de maior autonomia aos Estados e aos municípios no que tange aos processos normativos do SUS. Desta forma, há a definição da responsabilidade sanitária de cada esfera de governo, tornando mais claras as atribuições e fortalecendo a gestão compartilhada.

A verdadeira contribuição do pacto pela saúde de 2006, e suas vertentes analisadas, consiste na instituição de novos elementos, tais como o processo de pactuação entre os gestores, extinguindo o processo de habilitação para estados e municípios. Baseia-se, sobretudo, na subsidiariedade, que considera as chances dos gestores de assumirem responsabilidades, não transferindo para outras esferas a execução de ações que podem ser resolvidas em seu âmbito, com cooperação, coesão regional e responsabilização de cada gestor no seu âmbito de atuação.

4.2.5.8 Pacto pela Saúde - biênio 2010-2011

Criado pela Portaria MS/GM nº 2.669/2009, o pacto pela saúde delimita as prioridades, objetivos, metas e indicadores de monitoramento e avaliação do Pacto pela Saúde, nos componentes pela Vida e de Gestão, e as orientações, prazos e diretrizes do seu processo de pactuação para o biênio 2010 – 2011. Dentre as prioridades previstas encontra-se a atenção à saúde do idoso (art. 1º., I).

Uma das prioridades do pacto em relação ao idoso é o de promover a atenção à sua saúde e objetiva a formação e educação permanente dos profissionais do SUS. Como meta, foi estabelecida para os anos de 2010 e 2011 a redução em 2% da taxa de internação hospitalar em pessoas idosas por fratura de fêmur.

Se analisarmos os dados do SISAP (2014) verificamos que a meta não foi cumprida. Isto porque, do total das internações dos idosos, a proporção por fratura de fêmur para o ano de 2009 era de 1.54%, e em 2010 ficou em 1.46%; já em relação a 2011 subiu para 1.52%. Os dados revelam que os números se mantiveram constantes e as ações não surtiram os efeitos esperados (SISAP, 2014).⁴²

Outro dado que revela a falta de eficácia dessas políticas públicas dizem respeito à proporção de óbitos de idosos do sexo feminino por neoplasia de mama considerada evitável, ou seja, que o Estado deveria impedir. Em 2007, este número era de 3232 mortes ao ano e, em 2011, subiu para 3987. As pesquisas mostram que o governo não consegue diminuir a proporção de mortes, que se mantêm praticamente constantes ou mais elevadas, conforme revelam outros dados da pesquisa (SISAP, 2014).⁴³

⁴²<http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/index.php?pag=result>

⁴³<http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/index.php?pag=result>

4.2.5.9 Política Nacional de Atenção Básica - PNAB

Estabelecida pela portaria MS/GM nº 648/2006, a Política Nacional de Atenção Básica consiste na revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa de Saúde da Família (PSF) e para o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Neste contexto, a saúde do idoso é apontada como uma das áreas estratégicas para a operacionalização da Atenção Básica no que se refere à atuação em todo o território nacional.

Apesar destes objetivos, as pesquisas do SISAP (2014) demonstram que a abrangência do programa se mantém estática. Em 2008, do total de idosos no Brasil, a cobertura desta população cadastrada no Programa de Agentes Comunitários de Saúde era de 11.13 % e, em 2012, houve um aumento tímido para 11.81%⁴⁴. Isso demonstra uma ineficiência na implantação e desenvolvimento do programa.

Outro programa abarcado por esta Portaria diz respeito à chamada antiga Política de Saúde da Família (PSF), que iniciou em 1994, como um dos programas propostos pelo governo federal aos municípios para implementar a atenção primária. Desde 2011, passou a ser conhecido como "Estratégia de Saúde da Família", por não se constituir mais apenas um programa. A ESF é uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde.

As equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. Atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais freqüentes, e na manutenção da saúde desta comunidade.

⁴⁴<http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/index.php?pag=result>

Os dados do SISAP (2014) revelam que esta Estratégia contemplava, em 2008, a porcentagem 51.56% dos idosos no Brasil, sendo elevada para 58.83% em 2012⁴⁵. Apesar de não ter havido um aumento significativo em 4 anos, o número não está tão defasado, haja vista que nem todos os idosos são utilitários deste serviço.

4.2.5.10 Programa Nacional de Imunizações

Implementado pelo Ministério da Saúde, pela Portaria nº 3.318/2010, o Programa Nacional de Imunizações estabelece, em todo o território nacional, os calendários de vacinação da criança, do adolescente, do adulto e do idoso, integrantes do Programa Nacional de Imunizações (PNI), com vistas ao controle, à eliminação e à erradicação das doenças imunopreveníveis.

As vacinas preconizadas pela Organização Mundial de Saúde, quais sejam, a antipneumocócica e antigripal, são incluídas no PNI em suas ações de prevenção das doenças evitáveis por imunização na população acima de 60 anos. A vacina contra influenza ou gripe é disponibilizada anualmente durante a Campanha Nacional de Vacinação do Idoso. Já a vacina contra pneumococo é aplicada, durante a Campanha Nacional de Vacinação do Idoso, nos indivíduos que convivem em instituições fechadas, tais como, casas geriátricas, hospitais, asilos, casas de repouso, com apenas um reforço cinco anos após a dose inicial.

Conforme os dados do SISAP (2014), as campanhas de vacinação parecem surtir efeitos satisfatórios, haja vista que a cobertura vacinal dos idosos contra gripe para o ano de 2009 foi de 82.77 % da população idosa, oscilando para 80.97 % em 2012⁴⁶. Ademais, a proporção de óbitos de idosos por pneumonia ou gripe considerados evitáveis para o ano de 2007 foi de 3.36% e em 2011 ficou em 3.97 %.⁴⁷

⁴⁵ Acesso em: <<http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/index.php?pag=result>>..

⁴⁶ Acesso em: <<http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/index.php?pag=result>>

⁴⁷ Acesso em: <<http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/index.php?pag=result>>

4.2.5.11 Análise das Políticas Públicas – Dados Sisap

Diante do contexto exposto, percebe-se que no âmbito federal houve importantes ações no sentido de se concretizarem os direitos dos idosos. No entanto, conforme dados oficiais apresentados, muitas dessas políticas não tiveram resultados satisfatórios. É preciso entender a questão de forma ampla para avaliar a eficácia dessas ações.

Segundo o Global AgeWatch Index (2013), da organização não-governamental Help Age International, que milita na defesa dos direitos dos idosos, o Brasil está 31ª posição no ranking dos países que oferecem melhor qualidade de vida e bem-estar a pessoas com mais de 60 anos. Os números levam em conta quatro setores, quais sejam, a garantia de renda, saúde, emprego e educação, e ambiente social.

No que tange à garantia de renda, o país conseguiu a nota 58,9, o seu melhor desempenho, ficando em 12ª posição, graças às transferências de renda implementadas pelo governo brasileiro, como forma de reduzir a desigualdade social. Todavia, no que tange à questão do emprego e educação para pessoas entre 55 e 64 anos empregadas, e o grau de instrução dos idosos, tivemos a nossa pior média, ficando em 68º lugar. Finalmente, nas categorias saúde e ambiente social, o Brasil obteve as 41ª e 40ª colocações, respectivamente.

O que observamos é que o crescimento acelerado do número de idosos no Brasil representa uma grande missão para a implementação das políticas públicas. Por exemplo, a maior utilização do sistema de saúde, devido ao maior tempo de vida, além das doenças crônicas, constituem grandes desafios para o sistema de saúde. São situações para as quais o poder público tem de se adequar.

Vivemos em uma situação peculiar, na qual não estamos nas condições ideais, mas conquistamos grandes avanços. Sem dúvidas, após a aprovação do Estatuto foram criados diversos programas de governo com vistas a efetivar os direitos fundamentais dos idosos. O que revela preocupação em se amparar essa categoria social.

Percebemos, então, que as políticas públicas existem e possuem previsões nos programas de governo. Todavia, precisamos destacar que ainda temos problemas na concretização de algumas destas ações. Muitos dos programas que vimos não conseguem atingir resultados satisfatórios, o que nos leva a inferir que existem entraves na concretização das políticas públicas pelos órgãos.

Diante disso, concluímos que, sob o ponto de vista da formulação de políticas públicas, o Estatuto do Idoso não é uma legislação simbólica nos termos propostos por Marcelo Neves. Muito pelo contrário, houve reflexos concretos nas mais diversas esferas da vida do sujeito idoso, lhe ofertando desde a saúde quanto à proteção da violência. Isto prova que existe eficácia da norma neste aspecto, ainda que não completamente no patamar ideal.

Mais uma vez nos inclinamos para a concepção da eficácia simbólica da norma no sentido positivo, de concretização dos comandos estabelecidos. A despeito de estarmos aquém do esperado nos principais serviços públicos, não podemos

4.3 A CRIAÇÃO DE BUROCRACIA ESTATAL

Na tentativa de entendermos os reflexos gerados pelo Estatuto do Idoso e a sua identificação como simbólico, precisamos verificar se o Estado se preparou estruturalmente para a aplicação dos dispositivos legais previstos. Afinal, para ofertar todos os serviços e garantias atinentes aos idosos, o poder público precisa ter uma estrutura compatível com as demandas.

A expressão “burocracia” já assumiu diversas conotações, positivas ou negativas. Em comum, caracterizavam o Estado, sua estrutura e forma de atuação. Para fins desse estudo, observaremos como o Estatuto do Idoso gerou uma burocracia (sentido weberiano) e, ao mesmo tempo, é refém dos entraves da ineficácia dos seus órgãos.

Para Weber (1940, p. 22), a burocracia consistia no aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregavam de diversas tarefas importantes

dentro do sistema⁴⁸. Neste sentido, o Estatuto do Idoso gerou uma estrutura burocrática no Estado brasileiro, com vistas a atender às demandas dos idosos.

Em outro aspecto, a burocracia estatal é vista como um aspecto de morosidade ou ineficiência do poder público. Destarte, para Heidemann, o Estado tem sua base de operação na instituição da “repartição pública”, na qual predomina o império dos meios e do seu administrador, o funcionário público. O Poder público se mostra parcamente voltado aos aspectos sociais e imerso em uma estrutura corporativa e política (Heidemann, 2010. p.31).

Esclarecidas as possibilidades significativas do termo, analisemos agora as estruturas criadas para atender à categoria dos idosos. Primeiramente veremos o Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos, para investigar o Fundo Nacional do Idoso e, por fim a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

4.3.1 Do Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos

A previsão inicial dos conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso, está prevista no artigo 6º da Lei 8.842/1994. Foram estabelecidos como órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos pelo mesmo número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área.

⁴⁸O que é burocracia. Max weber. Neste sentido, Weber entende que A burocracia moderna opera do seguinte modo específico: 1. Existe o princípio de setores jurisdicionais estáveis e oficiais organizados, em geral, normativamente, ou seja, mediante leis ou ordenamentos administrativos. 2. As atividades normais exigidas pelos objetivos da estrutura governada burocraticamente dividem-se de forma estável como deveres oficiais. 3. A autoridade que dá as ordens necessárias para a alternância desses deveres é distribuída de forma estável e rigorosamente delimitada por normas referentes aos meios coativos, físicos, sacerdotais ou de outra espécie, do qual podem dispor os funcionários. 4. O cumprimento normal e continuado desses deveres, bem como o exercício dos direitos correspondentes, é assegurado por um sistema de normas; somente podem prestar serviços aquelas pessoas que, segundo as regras gerais, estão qualificadas para tanto. Estes três elementos constituem, no governo público – e legal, a “autoridade burocrática”. No âmbito econômico privado fazem parte da “administração” burocrática. Tal como a descrevemos, a burocracia somente está totalmente desenvolvida nas comunidades políticas e eclesiásticas do Estado moderno; no caso da economia privada somente o está nas instituições capitalistas mais avançadas

Apesar desta previsão legal, o Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos só foi criado em 2002 por um decreto presidencial. Ademais, vale ressaltar, que desde a sua criação original o CNDI veio perdendo competência. Da sua previsão original até o seu decreto de criação, o órgão teve seu âmbito de atuação reduzido pelo EI e pelo ato que o criou.

A previsão originária do art. 6º da lei 8842/94 atribuía ao CNDI os deveres de coordenação, supervisão e avaliação da política nacional do idoso. No entanto, o Decreto que o criou em 2002 atribuiu ao órgão, em seu artigo 2º, apenas o caráter consultivo. Ademais, o EI modificou a redação da lei 8842/94, estabelecendo que CNDI teria apenas o dever de supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso.

Dentre outras finalidades, ao CNDI cabe elaborar as diretrizes para a formulação e implementação da PNI, observado o respectivo Estatuto, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. Ademais, compete-lhe também elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução e zelar pela aplicação da política nacional de atendimento ao idoso.

Em pesquisa recente para a verificação da situação do CNDI o IPEA investigou, junto aos conselheiros do órgão, quais os maiores e mais frequentes entraves encontrados por estes sujeitos em suas atuações. Foram feitas coletas de dados e aplicação de questionários. Os resultados foram publicados em um relatório de pesquisa em 2012.⁴⁹

O aspecto mais apontado pelos conselheiros como principal dificuldade de atuação diz respeito à baixa prioridade política dada pela Secretaria Geral da Presidência da República, órgão ao qual se vincula. Trata-se de falta de importância atribuída ao órgão e diminuição da sua legitimidade.

Além disso, o pouco tempo de discussão nas reuniões também figurou como o segundo maior problema apontado. Isso limitaria a chance de possibilidade de discutir certas questões de forma mais completa, bem como

⁴⁹ Os resultados detalhados podem ser vistos no site http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120409_relatorio_direitos_idoso.pdf

pode ser um indicativo de que determinados temas não encontram espaço para serem debatidas no conselho.

Outro fator apontado foi a pouca antecedência com que o fornecimento da pauta e os subsídios para as reuniões são disponibilizados e o longo período entre estas. Estes aspectos fornecem um ambiente propício para a ineficiência do órgão, pois mantêm os sujeitos sem preparação para os encontros, as quais acontecem em períodos esparsos.

Vale ressaltar que quatro conselheiros optaram em apontar outras dificuldades e relataram a ausência ou pouca frequência de conselheiros governamentais e a falta de integração com outros conselhos de direitos e conselhos setoriais sobre questões referentes ao envelhecimento. Neste aspecto vemos que o poder público falha de maneira crucial no cumprimento de seus deveres em atuar em prol dos idosos.

Diante desses entraves relatados pelos conselheiros percebemos graves problemas de articulação e atuação do CNDI. Temos um órgão importante na defesa dos direitos dos idosos, que confere certa visibilidade social à questão, mas que carece de boas práticas.

Pelos problemas relatados, medidas simples como o aperfeiçoamento das reuniões e questões administrativas, o fortalecimento da atuação com outros conselhos e a oferta de mais incentivo, sobretudo do poder público, se mostram fundamentais para a revitalização do órgão. Mais uma vez observamos que as políticas públicas carecem de concretização no plano fático.

É preciso que haja um aperfeiçoamento da articulação do CNDI com outros órgãos governamentais, principalmente com a SDH/PR e o Congresso Nacional e com a SDH/PR. Isso resultaria na maior eficácia das sugestões desse órgão que foi criado para tratar especificamente das questões dos idosos.

Finalmente, vale destacar que, apesar de existirem os conselhos estaduais e municipais, estes não serão objeto do nosso estudo, haja vista o nosso foco na esfera federal. No entanto, ressalvamos que nem todos os

municípios instituíram seus conselhos, o que dificulta ainda mais a proteção do idoso, visto a ausência de um amparo local.

4.3.2 Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

A SNAS é responsável pela gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com vistas à consolidação deste direito em todo o território nacional. A Secretaria dedica-se, sobretudo, à implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), ferramenta que garante a descentralização das ações e dá agilidade ao repasse de verbas do Governo Federal para os estados e municípios.

As atividades da SNAS são regidas pelas diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que visa a assegurar o atendimento às necessidades básicas da população por meio de iniciativas baseadas em cidadania e inclusão social. Neste contexto encontra-se amparado o idoso.

Em pesquisa ao site da SNAS, verificamos que esta tem como programas e ações chefiadas pelas seguintes secretarias: Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza; Secretaria Nacional de Renda e Cidadania; Secretaria Nacional de Assistência Social; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.⁵⁰

Apesar de incluir os idosos como sujeitos de direito, não aprofundaremos na atuação desse órgão, visto que estamos analisando a eficácia do EI, o qual não criou a SNAS. Neste mesmo sentido são os Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

⁵⁰ <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas>

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo detalhado do Estatuto do Idoso nos revelou que este representa um verdadeiro microssistema jurídico, pois se trata de uma Lei específica que institui um leque de normas que tuteta uma categoria social. O El reúne desde os direitos fundamentais, aos aspectos burocráticos de políticas públicas do Estado e institui alguns crimes ao final.

A proteção ofertada por esse microssistema criado pelo Estatuto do Idoso apresenta-se como fundamental para que o poder público possa intervir nas relações privadas, com vistas a garantir um tratamento igualitário substancial entre os cidadãos. Aliás, a aprovação da referida Lei baseou-se nesse contexto de proteção de uma minoria que deveria ser amparada pelo poder público.

Em um Estatuto com tantos dispositivos legais e com um espectro de aplicação tão amplo é natural que encontrássemos normas com os mais variados graus de eficácia. Destarte, tivemos artigos que resultaram em políticas públicas, outros em aparelhamento estatal e outros que nada ainda causaram.

Nosso objetivo foi verificar se a Lei em comento poderia ser classificada como simbólica, nos parâmetros adotados por Marcelo Neves. Para tanto, estudamos o texto legal, o desenvolvimento de políticas públicas pelo Estado e os reflexos jurisprudenciais que a norma resultou. Tratou-se de uma análise objetiva e concreta de uma teoria que flerta eminentemente com elementos abstratos.

Do ponto de vista teórico, vimos que o texto do Estatuto contempla normas que garantem direitos aos idosos e instituem deveres ao poder público. A lei assegurou gratuidade de transporte municipal, atendimento prioritário na saúde e prioridade nos serviços públicos. Ademais, obrigou o Estado a desenvolver e executar políticas públicas de atendimento aos idosos nas áreas de maior necessidade, como o SUS e acessibilidade.

Identificamos que o contexto de aprovação do Estatuto do Idoso foi marcado por uma série de conjecturas que envolveram a pressão social e o

oportunismo político. Neste seara até identificamos traços do simbólico proposto por Neves, mas estas características não são suficientes para assim classificá-lo, pois não podemos confundir as questões políticas de instituição da norma com a verificação da sua eficácia no plano jurídico. O nosso estudo consiste em uma constatação dos efeitos concretos da norma na sociedade e não do plano abstrato de sua aprovação.

No que tange ao aspecto jurisprudencial, a análise das principais decisões dos nossos tribunais superiores (STF e STJ) nos revelou os reflexos da norma na esfera judicial. Vimos que algumas demandas envolvendo questionamentos acerca da constitucionalidade de artigos do Estatuto foram julgadas e pontuamos a questão da gratuidade do transporte público urbano e o aumento excessivo dos planos de saúde em razão da mudança da faixa etária.

Nas duas questões os tribunais julgaram pela constitucionalidade dos artigos 39 e 15, § 3º da Lei, mantendo a gratuidade e a proibição do aumento excessivo somente com base da idade. Mas o que nos interessa neste aspecto é o fato de que as decisões judiciais demonstram a eficácia do Estatuto do Idoso. São direitos que efetivamente existem na sociedade ou que, quando são violados, o poder judiciário os legitima.

Concluimos, então, que sob o prisma jurisprudencial, o Estatuto do Idoso não se apresenta como uma legislação simbólica como proposta na teoria de Neves. Muito pelo contrário, encontramos uma força simbólica da norma de forma positiva, no sentido de se implantar no plano fático a sensação de que existem garantias estatais para o cumprimento de tais direitos.

Em última análise, observamos os reflexos que o EI gerou na administração pública federal no que toca aos aspectos das políticas públicas e estrutura estatal para tratar das questões afetas aos idosos. Isto para identificar se, efetivamente, o poder público desempenha programas e ações para assegurar os direitos previstos na norma.

Percebemos que alguns órgãos, como os Conselhos dos Idosos e Secretaria Nacional de Assistência Social especializadas trabalham com a tutela dos idosos. Ademais, verificamos a existência de alguns programas

voltados para atendimento destes sujeitos, como o nacional de imunização e o de assistência social.

A despeito das ações citadas, constatamos que nem todas lograram êxito. Questões como falta de comunicação intersetorial, má gestão dos órgãos e ausência de uma agenda específica que trate das questões dos idosos, dificultam ainda a eficácia das políticas públicas existentes. A questão parece ser muito mais de não saber o “como fazer” do que insuficiência de recursos ou políticas adequadas.

Com a promulgação do Estatuto do Idoso, o Brasil desenvolveu certa estrutura para atender a esta categoria. Não que estejamos considerando a atuação do governo federal ideal na proteção dos idosos. Até mesmo porque os índices citados do IBGE demonstram que ainda estamos muito aquém do que precisa ser feito para estes sujeitos, seja na saúde, educação ou atendimento básico. No entanto, não podemos negar que avanços foram obtidos com a Lei, a exemplo da criação das Universidades da terceira idade e da tão comentada gratuidade do transporte, e isso revela eficácia no plano fático.

Todas estas características nos permitem concluir que o Estatuto do Idoso não pode ser classificado como simbólico de forma pejorativa ou como uma Lei sem eficácia social. De fato, ainda que em maior ou menor grau, os dispositivos legais constantes da Lei produziram resultados práticos para esta categoria social.

Portanto, entendemos que a eficácia simbólica do Estatuto ocorreu de forma positiva. Isso significa que, para além das garantias já conquistadas com a Lei, esta representa um marco e um símbolo de tutela dos direitos desta categoria social.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Norma Brasileira de Referência (NBR) 14022: **Transportes**: especificações técnicas para fabricação de veículos de características urbanas para transporte coletivo de passageiros. Disponível em: <http://www.ntu.org.br/novosite/arquivos/NBR15570.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

_____. **Norma Brasileira de Referência (NBR) 15570**: Acessibilidade em veículos de características urbanas para o transporte coletivo de passageiros. Disponível em: http://www.abnt.org.br/imagens/Normalizacao_TV_Digital/ABNTNBR15606-5_2008Ed1.pdf. Acesso em: 18 nov. 2014.

AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS MODALIDADES DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO. Disponível em: http://www.ntu.org.br/novosite/arquivos/AvaliacaoComparativa_web_semcapa.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 8º volume, 2010, p. 1109.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 42. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. (Coleção Saraiva de Legislação 2013).

_____. **Lei nº 10.048**, de 8 de Novembro de 2000. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

_____. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. Estatuto do Idoso. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8842.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991.

_____. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991.

_____. **Lei 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. 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; e altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993.

_____. **Lei 8742/1993**, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Câmara dos Deputados: 1993.

_____. **Lei 12.213/2010**, de 20 de janeiro de 2010. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3.768-4 - Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=3768&classe=ADI>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

_____. **Ministério de Saúde**. Portaria n. 1395, de 10 de dezembro de 1999. Aprova a Política Nacional de Saúde do Idoso [Internet]. Brasília; 1999. Disponível em: http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/legislacao/arquivo/Portaria_1395_de_10_12_1999.pdf. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____. **Ministério de Saúde**. Portaria n. 2528/GM, de 19 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa [Internet]. Brasília; 2006 [citado 2009 out. 19]. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528_19_10_2006.html. Acesso em 17 dez. 2014.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10. ed. (tradução de Maria Celeste C. J. Santos). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 45.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 2002.

CIRLOT, Juan Eduardo. **Dicionário de símbolos**. São Paulo: Editora Moraes Ltda. 1984, p. 12.

DANESI, Marcel. **Messages and Meanings: an introduction to semiotics**. Toronto: Canadian Scholar's Press, 1993

DELGADO, José Augusto. **As transformações atuais do ordenamento jurídico formal; as novas demandas e os seus procedimentos; e a função**

contemporânea do juiz na direção do processo. Disponível em: <<http://www.jfrn.gov.br/docs/especial11.doc>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis.** Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991. HART, H. L. A. O conceito de direito. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GUSFIELD, Joseph R. **Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement.** 2 ed. Urbana/Chicago: University of Illinois Press. p, 171.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Idosos Responsáveis pelos Domicílios.** Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/25072002pidoso.shtm>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 - Revisão 2013** [internet]. Rio de Janeiro: IBGE;. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm> Acesso em: 05 out. 2014

KALACHE, A. & KICKBUSCH, I. **A global strategy for healthy ageing.** World Health. 2014. Julho-Agosto, 4-5.

KINDERMANN, Harald. **Alibigesetzgebung als Symbolische Gesetzgebund**". In: Rudiger Voigt (org). 1989, p. 230.

_____, Harald. Op. Cit. p. 177

LASSWELL, H. 1992. **La orientación hacia las políticas.** En: Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.). Estudio de las Políticas Públicas. México: Porrúa. p. 92. v. 1 (Antologías de Política Pública). (primeira edição em inglês 1951)

LINDBLOM, Charles E. **Still Muddling, Not Yet Through, Public Administration Review** 39: 517-526. 1979.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 701.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____, Marcelo. Op. Cit. p. 30.

_____, Marcelo, Op. Cit. p. 36.

_____, Marcelo, Op. Cit. p. 41.

ONU. **Assembleia Geral das Nações Unidas**. 1989. Disponível em <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-as-pessoas-idosas/>>. Acesso em 10 nov. 2014

PAIM, Paulo. Preâmbulo. In: BRASIL. Lei n.10.741, dispõe sobre o estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.refer.com.br/novosite/documentos/pdfs/estatuto_do_idoso.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica**. 2ª ed., São Paulo: Perspectiva, 1995

PRIMEIROS RESULTADOS DEFINITIVOS DO CENSO 2010: POPULAÇÃO DO BRASIL É DE 190.755.799 PESSOAS. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1866&id_pagina=1>. Acesso em: 08 de jun. 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.

SANTAELLA, Lucia. **Peirce's Semioses and the Logic of Evolution. Signs of humanity l'homme et ses signens**. Mouton de Gruyter, 1992.

_____. **Difficulties and Strategies in Applying Peirce's Semiotics. Semiotica**. Walter de Gruyter, n.97, p. 401-410, 1993.

_____. **A teoria geral dos signos: Semiose e autogeração**. São Paulo: Ática, 1995.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 2

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 35

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa", **Caderno CRH 39**: 11-24. 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR; 2002.