



OS FUNDAMENTOS DA CIDADANIA DA PESSOA IDOSA: A IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS DE DEFESA DE DIREITOS DO IDOSO PARA EFETIVAÇÃO DE SUAS GARANTIAS NO BRASIL

Gustavo Silveira Borges¹
Lucas de Costa Alberton²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo tecer algumas considerações sobre a moderna concepção de cidadania, com ênfase na cidadania do idoso, destacando a proteção jurídico-legislativa e os Conselhos de Defesa dos Direitos do Idoso, a partir da Constituição Federal de 1988. Utiliza-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica, e da normatização brasileira. À guisa da conclusão, infere-se que o idoso ao longo dos anos passou a ser um protagonista social que intenta legitimar sua atuação na sociedade em prol de um envelhecimento digno, conforme propagado pela nossa Constituição de 1988. Ocorre que apesar do intenso tratamento legislativo dado ao Idoso no Brasil, o Estado é falho na efetivação de direitos peculiares, fazendo-se necessária uma maior participação da sociedade civil nos Conselhos de Defesa dos Direitos do Idoso, como primeiro passo para efetivação de suas garantias em nosso país.

Palavras-Chave: Cidadania; Idoso; Direitos do Idoso; Envelhecimento Digno; Conselho de Direitos.

Abstract: The present research intends to make some considerations about the modern conception of citizenship, with emphasis on citizenship of the elderly, highlighting the legal-legislative protection and the Councils for the Defense of the Rights of the Elderly, as of the Federal Constitution of 1988. It is used the method of hypothetical-deductive approach, through bibliographical research, and Brazilian standardization. In conclusion, it is inferred that over the years the elderly have become a social protagonist who tries to legitimize their performance in society in favor of a dignified aging, as propagated by our Constitution of 1988. It happens that

¹ Pós-Doutor em Direito pela UNISINOS. Doutor em Direito na UFRGS. Professor do Curso dos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito na Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC. E-mail: gustavoborges@hotmail.com.

² Mestrando em Direitos Humanos pela UNESC. Especialista em Direito Previdenciário pela UNIBAVE. Advogado e Professor do Curso de Direito das Faculdades ESUCRI. Bolsista do Programa de Bolsas Universitárias de Santa Catarina UNIEDU/Pós Graduação. E-mail: lucasalberton@hotmail.com.

despite the intense legislative treatment given to the Elderly in Brazil, the State is flawed in the realization of specific rights, making it necessary for civil society to participate more in the Councils for the Defense of the Rights of the Elderly, as a first step towards the realization of their guarantees in our country.

Keywords: Citizenship; Old man; Rights of the Elderly; Decent Aging; Council of Rights.

Introdução

O Período moderno trouxe consigo o reconhecimento do direito de participação no governo e nos assuntos públicos nos principais documentos internacionais e nas Constituições das maiorias dos Estados Modernos, incluindo o Brasil. Da mesma maneira, a cidadania, a partir de um conceito mais moderno, de caráter pluriforme, ganhou no Estado Moderno uma nova roupagem, a fim de ser um instrumento para efetivação de direitos fundamentais consolidados. Assim, a partir dessa constatação, passa-se a ter a possibilidade de se pleitear do Estado, além dos direitos “negativos”, também os direitos “positivos”, ou seja, a efetivação de direitos básicos que constituem um “cidadão”, levando-se em consideração suas peculiaridades, como no caso dos idosos e seus respectivos direitos.

O idoso que no atual cenário tornou-se um protagonista social que integra as preocupações sociais do momento e desafia a sociedade em geral a levar em conta suas necessidades, não os excluindo do exercício de direitos, tampouco a encararem como pessoas que merecem um tratamento caridoso do Estado.

Dessa forma, o presente trabalho pretende abordar a evolução da concepção de cidadania, com enfoque na cidadania da pessoa idosa após a promulgação da nossa Constituição de 1988. Ato contínuo se propõe a analisar o avanço da tutela jurídica oferecida para proteção do idoso em nosso país, e finalmente destacar os Conselhos de Defesa dos Direitos do Idoso como mecanismo voltado a promoção da cidadania, em defesa desse contingente populacional.

Tais reflexões têm o intuito de buscar responder as seguintes indagações: Qual a concepção de cidadania adotada pelo Estado Moderno? Como deve ser compreendida a cidadania da pessoa idosa após a Constituição Federal de 1988? Qual é a proteção jurídico-legislativa assegurada ao idoso pelo direito brasileiro?

Qual o papel dos Conselhos de Defesa dos Direitos do Idoso para promoção da cidadania e efetivação de suas garantias legais?

A relevância da temática está fundamentada na necessidade de se discutir a cidadania da pessoa idosa em nosso país, tendo em vista que o processo de envelhecimento populacional já exige e vai demandar força de vontade dos poderes constituídos, passando pela eleição de novas prioridades, notadamente na área das políticas públicas, sob pena de uma elevada judicialização para atender com concretude os direitos assegurados e não efetivados a esse contingente populacional, seja na área de previdência, de assistência social, de saúde, dentre outras.

O presente artigo está estruturado em duas partes: a primeira trata da evolução do conceito de cidadania, destacando-se a cidadania da pessoa idosa após a Constituição Federal de 1988; e a segunda, aborda-se, a proteção do idoso no direito brasileiro, e os Conselhos de Defesa dos Direitos do Idoso como mecanismo para efetivação desses direitos, com a participação da própria sociedade civil.

O aprofundamento teórico do estudo pauta-se na pesquisa bibliográfica, tendo como método de abordagem o hipotético-dedutivo.

Diante desses desafios, faz-se necessária uma reflexão sobre a temática do idoso, pois os direitos fundamentais, bem como a legislação específica voltada a essa população, em crescente expansão, não podem ser olvidados visando a garantir a efetividade de seus direitos básicos peculiares, o que se passa a verificar de agora em diante.

2. A concepção de cidadania moderna e a cidadania da pessoa idosa após a Constituinte de 1988

2.1. Breve Histórico da Concepção de Cidadania: Dos Antigos aos Modernos

Ao pensar sobre cidadania, há uma tendência a simplificar o seu conceito, pois ainda que cidadania esteja relacionada com o exercício de direitos políticos e civis, deixa-se de reconhecer o contexto histórico envolvido. Nesse sentido, explanam Porto e Diehl (2014, p. 227):

[...] quando se fala em direitos do cidadão se desconsidera o contexto social ao qual este indivíduo está inserido, uma vez que a qualidade de cidadão adquire características próprias que se distinguem de acordo com o tempo, lugar e condições socioeconômicas, sendo classificada a cidadania e o pertencimento a uma comunidade como um processo histórico de constante evolução.

Portanto, se levado em consideração os conceitos de cidadania baseando-se no contexto cultural que estão inseridos, percebem-se as diversas formas que assumiu a cidadania na existência das sociedades organizadas, decorrendo o seu caráter pluriforme. E por isso importa observar as diferentes concepções políticas como influência dessa construção (GORCZEWSKI E MARTIN, 2011, p. 27 e 28).

Para delimitar o alegado, convém destacar que a origem do termo cidadania provém da Antiguidade. Não existia ainda o Estado³, seja na Grécia Antiga, com a predominância do modelo da *polis* (cidade-estado), por volta do Século VIII a.C., seja na Roma antiga, com a ideia da *Civitas*, no Regime Republicano, a partir do ano de 509 a.C. (GORCZEWSKI E MARTIN, 2011, p. 36-39).

Nos primórdios do que hoje se conhece por sociedade, dá-se início também a questão da cidadania. Esta, por sua vez, surge apenas como um instrumento posto ao alcance de poucos que poderiam ter acesso à participação política, ou seja, somente eram considerados cidadãos os homens detentores de posses que poderiam participar da vida política da comunidade (STURZA E GRANDO, 2014, p. 201).

Portanto, havia uma dicotomia, o status de participar ativamente da vida em sociedade era reservado apenas aos tidos como cidadãos, o que evidentemente excluía política e legalmente aqueles que não cumpriam as condições impostas pela sociedade.

Ato contínuo, entre a antiguidade e o período moderno, decorreu a Idade Média, compreendida entre os séculos V e XV. Segundo, Gorczecki e Martin (2011, p. 45), o período medieval teve a prevalência do sistema feudal, eminentemente rural, o qual fundado no modelo hierárquico, a base da pirâmide serve a quem está acima, em troca de proteção, se caracteriza pela divisão estamental, tendo de um

³ Refere uma entidade jurídica soberana politicamente, equivalendo à nação, movida pelo respeito à lei e à Constituição. “Esse modelo veio a propiciar uma maior segurança na medida em que o Estado passou a ser limitado pela lei, que é pessoal e obriga a todos” (MAYER, 2014, p. 39).

lado os nobres, onde se inclui o clero; e, de outro a vassalagem. Foi um período que ainda que não da mesma maneira, o sentido de cidadania persistiu:

Com a queda do império romano, portanto das autoridades civis e militares, a igreja estava em situação ideal para assumir o controle e a liderança política, além da espiritual que já detinha, congregando tanto os habitantes das aldeias como os da zona rural em uma comunidade com clara identidade. Nesses primeiros tempos era a igreja a responsável pelos registros civis, pela educação, pela orientação cívica e espiritual. O sentido de cidadania - ainda que não com este nome - volta a existir (GORCZEWSKI E MARTIN, 2011, p. 45).

Esse cenário somente passou a se modificar a partir do século XV, com o desenvolvimento da sociedade capitalista, quando a burguesia conquista o exercício da cidadania, limitando em certa medida o poder da Igreja. Dessa forma, a administração política passa a ser conferida também a pessoas e instituições desvinculadas da Igreja (GORCZEWSKI E MARTIN, 2011, p. 45-46). Diante das mudanças na economia, com o enfraquecimento do modelo feudal e sobretudo pelo prestígio assegurado à propriedade privada, surge a necessidade da criação do ser abstrato, denominado Estado. Dá-se o início da modernidade. Com efeito, Constant (2018, s/p.), expõe a forma que os antigos encaravam as questões públicas e privadas em comparação aos modernos:

Assim, entre os antigos o indivíduo quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos seus assuntos privados. Como cidadão. Ele decide sobre a paz e a guerra; como particular, permanece limitado, observado, reprimido em todos seus movimentos; como porção do corpo coletivo, ele interroga, destitui, condena, despoja, exige, atinge mortalmente seus magistrados ou seus superiores; como sujeito ao corpo coletivo, ele pode, por sua vez, ser privado de sua posição, despojado de suas honrarias, banido, condenado, pela vontade arbitrária do todo ao qual pertence.

Entre os modernos, ao contrário, o indivíduo, independente na vida privada, mesmo nos Estados mais livres só é soberano em aparência. Sua soberania restrita quase sempre interrompida; e, Se) em épocas determinadas, mas raras, durante as quais ainda é cercado de precauções e impedimentos, ele exerce essa soberania, é sempre para abdicar a ela.

Assim sendo com o período moderno adveio o reconhecimento do direito de participação no governo e nos assuntos públicos que delineiam o destino da sociedade, de forma expressa nos principais documentos internacionais e nas Constituições da maioria dos Estados Modernos.

Assim não há um conceito rígido de cidadania, pois não se trata de algo estático. Cidadania é o resultado de um longo processo histórico em constante evolução que, no ocidente, inicia a partir do século XVIII - com a conquista dos direitos civis expressos na igualdade ante a lei e pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão - se afirma no século XIX - em virtude do sufrágio universal - e se impõe definitivamente no início do século XX - com a conquista dos direitos econômicos e sociais (GORCZEVSKI E MARTIN, 2011, p. 27 e 28).

Modernamente então, cidadania pressupõe um conceito de participação ativa em sociedade, pois o modelo de sociedade é responsabilidade de todos os seus membros, não se concebendo mais a figura do cidadão que apenas exerce a democracia através do voto (MAYER, 2014, p. 41). Da mesma maneira, a cidadania está intimamente ligada à ideia de emancipação do homem com a conquista de direitos, com a finalidade de se abarcar condições mínimas de existência aos indivíduos, ou melhor, aos cidadãos pertencentes a esta sociedade moderna (STURZA E GRANDO, 2014, p. 203). Nesse sentido, os direitos humanos se incorporam no patrimônio comum da humanidade, ao passo que a vida em sociedade exigiu a criação de garantias que assegurassem os direitos do homem.

Cientes dessa concepção moderna de cidadania importa abordar o exercício de direitos pela pessoa idosa, assim referida por Braga (2001, p. 3):

No caso específico do idoso a dimensão da liberdade e conseqüentemente, o exercício da cidadania, depende da criação de condições favoráveis à manutenção de seu poder de decisão, escolha e deliberação. Tais condições serão efetivadas quando a sociedade perceber que precisa mudar seu comportamento em relação ao envelhecimento...

Dessa forma, considerados os modelos de cidadania apresentados, passa-se a destacar a cidadania no âmbito brasileiro, mais precisamente a cidadania da pessoa idosa, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, comumente conhecida como “Constituição Cidadã”, face ao reconhecimento de muitos direitos, em especial, dos direitos sociais, que elevaram determinadas categorias, com ênfase no idoso, ao status de protagonista social.

2.2. A Cidadania da Pessoa Idosa após a Constituição Federal de 1988

O Brasil está envelhecendo. A expectativa de vida do brasileiro tem crescido ano a ano, graças aos progressos da medicina e da tecnologia, como informa a mídia de maneira geral.

No censo do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística foi descoberto que em 1950, no Brasil havia 50 (cinquenta) milhões de pessoas das quais somente 4% (quatro por cento) tinham superado a barreira dos 60 anos (PÁDUA E COSTA, 2006, p. 704). Na década de 1960, 4,7% da população era composta de idosos, ou seja, 3,3 milhões de pessoas. Nos anos de 1980, os idosos compunham 6% (seis por cento) da população brasileira, sendo 12% (doze por cento) na segunda década do século 21, e projeta-se que na década de 2040 serão cerca de 30% (trinta por cento), um crescimento avassalador (ABREU, 2017, p. 25).

Essas estatísticas denotam como se faz necessária a preocupação com o Idoso, ainda mais levando-se em consideração seu protagonismo social que o legitima a cada vez mais reafirmar sua cidadania.

Tais dados revelam a dimensão das questões jurídicas que precisam ser enfrentadas em relação aos idosos. Sobretudo em decorrência dos traços quem marcam a vulnerabilidade desse grupo, constatam-se várias práticas de grave violação de seus direitos fundamentais, tais como negligência, abuso financeiro e econômico, discriminação, violência psicológica, sexual, física e institucional. Portanto, faz-se necessário avançar no debate constitucional e na dogmática dos direitos fundamentais, a fim de construir as bases jurídicas para sedimentar o direito ao *envelhecimento digno*⁴ (TAVARES E LEITE, 2017, p. 43).

Dessa forma há que se pensar na cidadania desse contingente populacional que expressa um conjunto de direitos que dá ao indivíduo a possibilidade de participar ativamente da vida em sociedade e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social (STURZA E GRANDO, 2014, p. 205). Com efeito, Sturza e Grando (2014, p. 206-207) explicam que “no decorrer das modificações das Constituições passou-se de uma ideia de velhice apenas como uma etapa improdutiva (Constituição de 1934), perpassando pelo reconhecimento pela filantropia [...]”. Assim, as Constituições de 1937, 1946, 1967/1969, não ampliaram, por meio dos canais legislativos, proteção mais efetiva à velhice. “Todas essas Constituições serviram apenas para legitimar governos

⁴ Envelhecer com dignidade pressupõe o cumprimento de toda a cadeia de fatos da vida do indivíduo, com direito a ser respeitado e receber da sociedade o cuidado necessário à preservação de sua integridade, destacando-se, assim, seu direito à acessibilidade, nos termos da legislação doméstica e tratado internacional sobre o tema e, principalmente, do Texto Constitucional vigente (GUERRA, 2017, p. 73).

autoritários, não comprometidos com a efetivação dos direitos humanos” (RAMOS, 2002, p. 62).

Todavia, foi a Constituição Federal de 1988, um marco na consolidação dos direitos das pessoas idosas, e no reconhecimento da cidadania dos idosos no Brasil, ao assegurar a todos igualdade de direito e condições. Segundo Sturza e Grandó (2014, p. 200), essa questão de análise da igualdade, que refletiu nos ditames da Constituinte de 1988 teve início a partir do final do Século XIX e início do Século XX, quando começou a se desenvolver um interesse maior pela igualdade como um princípio de justiça social e uma consequência do fato de que o reconhecimento formal de uma capacidade igual no que diz respeito a direitos não era suficiente. Portanto, embora a cidadania pouco tivesse feito para reduzir a desigualdade social, ajudara a guiar o progresso que conduziria diretamente às políticas igualitárias do Século XX.

Para Marshall (1967, p. 87-88), assim se iniciou um novo período para os direitos sociais no final do século XIX, quando passam a ser incorporados ao status de cidadania. O objetivo desses direitos, que antes se limitava a um mínimo (eliminar o ônus representado pela pobreza, mas sem alterar a estrutura hierárquica de classes), assume o aspecto de ação modificando o padrão da desigualdade social, remodelando a estrutura existente até então. Da mesma forma, a preocupação estatal com a velhice também se deu graças à mobilização dos próprios idosos no país que se organizaram socialmente para requerer garantias, sinônimo do exercício de cidadania. É o que ressaltam Silva e Yazbek (2014, p. 107):

No Brasil, a preocupação pública com as necessidades acarretadas pelo processo do envelhecimento foi forçada em grande parte pela organização social dos idosos no país, realçando-se o protagonismo do movimento social dos trabalhadores aposentados na luta pela garantia de direitos conquistados pela dedicação a uma longa jornada laboral. Esse movimento contribuiu para posicionar na cena pública os idosos como um novo sujeito político que reivindicava direitos a uma velhice com dignidade.

Nesse sentido a Constituição Federal de 1988 alçou a dignidade humana ao centro do ordenamento jurídico, dando-se ensejo à efetivação de uma ampla esfera de direitos fundamentais como condição *sine qua non* para a concretização do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, inclusive no tocante aos

idosos (SANTIN, VIEIRA E TOURINHO FILHO, 2005, p. 90) Dentre os direitos sociais expressos na Constituição de 1988, destinados aos idosos, destacam-se:

Dentre os direitos fundamentais encontram-se os direitos sociais, os quais exigem prestações positivas para se tornarem efetivos. Nos direitos sociais está elencada a assistência aos desamparados, com a proteção à velhice, tratada com maior detalhamento no capítulo VII (da família, da criança, do adolescente e do idoso), do título VIII (da ordem social), artigo 230 da Magna de 1988. Nesse capítulo, o constituinte atribuiu à família, a sociedade e ao Estado o dever de amparar os idosos, assistindo-os preferencialmente em seus lares, assegurando-lhes a participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem estar, seu direito à vida, bem como reconheceu às pessoas maiores de 65 anos a gratuidade nos transportes coletivos urbanos. Ainda há a proteção aos idosos na Constituição no seu artigo 3º, inc. IV, o qual traz como objetivo da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Já, no capítulo que trata da seguridade social, encontra-se como risco a ser protegido pelo sistema previdenciário brasileiro a idade avançada (art. 201, inc. I) (SANTIN, VIEIRA E TOURINHO FILHO, 2005, p. 90).

Depreende-se desses ditames constitucionais, a vontade do Constituinte de 1988, em fazer com que os idosos sejam vistos pela sociedade brasileira como titulares de direitos, direitos do quais são credores desde o início de sua existência e que não prescrevem na medida em que o seu tempo de existência avança (WOLKMER, 2016, p. 168). Nesse contexto, somente a partir do momento em que se reconhece a cidadania do idoso, passa-se a garantir-lhes as mínimas condições de existência. Assim sendo para uma participação ativa em sociedade pelo idoso, não basta colocar à disposição os direitos, mas acima de tudo criar condições de manutenção do seu poder de escolha, e mais ainda, de garantir que os idosos tenham respeitados os seus direitos sociais e a sua possibilidade de participação social (BRAGA, 2001, p. 3).

No entanto, para além de uma tutela do idoso, enquanto sujeito incapaz para a produção existem necessidades que merecem atenção. Urge, portanto, ampliar a visão para compreender a velhice como um fenômeno social mais abrangente e não como uma etapa marcada pela obsolescência do indivíduo. Nessa perspectiva, necessidades ligadas à autonomia da vontade, acessibilidade (não apenas física), acesso a serviços, profissionalização, segurança e saúde preventiva, são apenas alguns elementos justificadores de um direito ao envelhecimento digno (TAVARES E LEITE, 2017, p. 45)

Portanto, é preciso que a mobilização dos idosos seja contínua para efetivação de seus direitos e garantias. Assim sendo, passa-se a destacar os

principais ditames legais destinadas aos idosos e posteriormente, a analisar os órgãos legais constituídos que visam proteger e resgatar os idosos, que não conseguem exercer sua cidadania plena.

3. As garantias e os Conselhos de Defesa dos Direitos do Idoso no Direito brasileiro

3.1. As Garantias do Idoso no Brasil: Um Reflexo da Constituição de 1988

Conforme visto, em consequência dos ditames constitucionais de 1988, com o passar dos anos importantes marcos legais foram aprovados, criando uma base de proteção jurídica ao idoso. Até esse momento, a abordagem jurídica do idoso tradicionalmente foi mais voltada para aspectos previdenciários ou dispositivos do Código Civil com o intuito de proteção, que na realidade traduzia uma restrição de direitos (AGUSTINI, 2003, p. 28).

Todavia, a vontade do Constituinte de 1988, foi fazer com que os idosos fossem vistos pela sociedade brasileira como titulares de direitos, direitos do quais são credores desde o início de sua existência e que não prescrevem na medida em que o seu tempo de existência avança (RAMOS, 2016, p. 168).

A Constituição Federal de 1988, como um marco na redemocratização do Estado Brasileiro, traz, em suas disposições normativas, uma significativa mudança no cenário dos direitos fundamentais. Especialmente pelo estabelecimento do paradigma da dignidade da pessoa humana, circunstância que tende a alcançar com maior força justamente aqueles segmentos da população mais alijados de seus direitos, como ocorre com a população idosa (SOARES E BARBOSA, 2017, p. 31).

Portanto, “[...] além dos direitos fundamentais em sua dimensão negativa, os idosos são titulares de direitos à várias prestações positivas por parte do Estado” (TAVARES E LEITE, 2017, p. 48). Nesse sentido, um dos primeiros efeitos dessa nova política constitucional para tratamento do idoso, deu-se logo no ano de 1990, quando foi criado no Brasil o Sistema Único de Saúde (SUS), garantindo a saúde como direito fundamental do homem e dever do Estado. Mesmo sem ter sido citado especificamente na lei o idoso é inserido como beneficiário já que a lei não traz distinção de idade.

Ocorre que apesar do esforço do Constituinte originário em promover o bem estar à população idosa, essa se mostrou insuficiente para a tutela dos seus direitos. Dessa forma coube à legislação infraconstitucional estabelecer ditames mais claros acerca da aplicabilidade e da eficácia dos direitos da população idosa, chegando, inclusive a estabelecer sanções aqueles que descumprirem os preceitos previstos em lei (MENDES E MUDROVITSCH, 2017, p. 116).

Assim, apesar do legislador asseverar que somente serão consideradas idosas aquelas pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, em consonância com o que foi estabelecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS)⁵, existem alguns direitos que somente poderão ser merecidos à partir dos 65 anos.

Um exemplo disso advém da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei n. 8742, de 07 de dezembro de 1993), que passa a assegurar benefícios importantes aos idosos como o Benefício de Prestação Continuada que substitui a renda mensal vitalícia de 1974, garantindo a pessoa portadora de deficiência e ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais um salário mínimo mensal, desde que comprovem não possuir meios de promover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família (BRASIL, 2018). “É de se notar que essas gradações na fixação do parâmetro visam a compatibilizar a capacidade de prestação do Estado com a necessidade da pessoa idosa, considerada o grau de incapacitação” (SOARES E BARBOSA, 2017, p. 27).

Com efeito, até 1993 não existia no Brasil uma política nacional para os idosos, apesar da crescente mobilização da comunidade acadêmica e da sociedade reivindicando a garantia de condições mínimas de sobrevivência e cidadania a esse contingente populacional.

Essa situação foi modificada a partir da edição da Lei n. 8.842/94, que além de criar o Conselho Nacional do Idoso, a ser detalhado adiante, promulgou uma Política Nacional do Idoso, considerada pelos especialistas uma das mais avançadas do mundo e que foi construída e alicerçada a partir de demandas da sociedade brasileira, orientada pelos princípios da Constituição Federal de 1988, e

⁵ A Organização Mundial da Saúde (OMS) define a população idosa como aquela a partir dos 60 anos de idade. Este limite é válido para os países em desenvolvimento, mas admite-se um ponto de corte de 65 anos de idade para os países desenvolvidos. Este padrão foi recomendado pela Organização Mundial de Saúde, em 1984 no Relatório do Grupo de Especialistas sobre Epidemiologia e Envelhecimento (VERAS, 2004, p. 150-151).

também pelos princípios das Nações Unidas que são: a independência, a participação, a assistência e a autorrealização (PÁDUA E COSTA, 2006, p. 703). Dentre os 22 (vinte e dois) artigos que compõem os seis capítulos desta lei, destacam-se: os direitos à cidadania, respeito, a não discriminação, informações sobre o envelhecimento, a participação, a capacitação, a atualização, cultura, esporte, lazer, saúde, educação, previdência, trabalho, habitação e assistência social (BRASIL, 2017).

E finalmente nesse percurso evolutivo, decorre um instrumento importante de proteção, senão o Estatuto do Idoso, implementado pela Lei n. 10.741/2003, no sentido de viabilizar, em consonância com os ditames pátrios e internacionais, ações e providências, dirigidos à salvaguarda dos direitos da população idosa.

Nesse âmbito importa destacar a política de atendimento ao idoso, bem como as medidas específicas de proteção, previstas no Estatuto, a partir do art. 43, que se orientam a coibir ameaça ou violação aos direitos desde segmento populacional, sempre que esteja(m) presente(s): (i) ação ou omissão da sociedade ou do Estado; (ii) falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento; (iii) condição pessoal.

Percebe-se que se busca com essas disposições atacar cenários em que restam aviltadas relações sociais, inclusive familiares, em cujo âmbito operam-se degradações à dignidade da pessoa idosa, que deve ser objeto de proteção e garantia conjunta e solidária, com interação do Estado, sociedade e família (SOARES E BARBOSA, 2017, p. 34-35)

Pois bem, em matéria de preconizar um envelhecimento digno, o Brasil apresenta diplomas legais como a Política Nacional do Idoso – Lei n. 8842/1994 e o Estatuto do Idoso – Lei n. 10.741/2003, que intentam garantir o pleno acesso do idoso à rede de proteção social, o que inclui renda, saúde, moradia digna, lazer e tantos outros fatores imprescindíveis à sua plena integração na comunidade onde vive.

Todavia a realidade brasileira tem se mostrado na prática muito deficitária. Direitos elementares deixam de ser cumpridos para a população idosa, seja pela incipiente consciência social ou pela inoperância do poder público. “Logo, para que haja força normativa ao ordenamento jurídico é preciso vontade dos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), sendo muito mais uma questão política do que jurídica” (SANTIN, VIEIRA E TOURINHO FILHO, 2005, p. 93).

Nesse ínterim é imprescindível a participação da sociedade civil no intuito de efetivar direitos e garantias da população idosa. Assim sendo, denotam-se os

estruturados conselhos de defesa dos direitos das pessoas idosas, em âmbito federal, estadual e municipal, cujas atribuições vêm a seguir.

3.2. Os Conselhos de Defesa dos Direitos do Idoso no Brasil

No campo da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso (Capítulo VII), da Ordem social (Título VIII), a nossa Constituição Federal de 1988, em seu art. 230 determina:

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 [...] (BRASIL, 2018-A).

A partir dessas diretrizes, desenvolveu-se, a Política Nacional do Idoso (Lei n. 8.842/94) que criou o Conselho Nacional do Idoso, previstos inicialmente no seu art. 6º, com as seguintes características: “os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso, serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área” (BRASIL, 2018-B).

Ocorre porém que os dispositivos que versavam sobre o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, a partir do art. 11, foram completamente vetados pelo então presidente da República Itamar Franco, o que impediu à época a sua instalação, sendo somente efetivamente criados e instalados com a edição do Decreto n. 5.109, em 2004, pelo presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, o qual passou a tecer a composição, estruturação, competências e funcionamento do CNDI (RAMOS, 2014.p. 201).

Acerca do atraso na efetiva aceitação dos Conselhos de Direitos pelos Governantes no Brasil, discorre Ramos (2014, p. 199):

Os governantes no Brasil ainda não estão acostumados com a existência de qualquer tipo de controle. Esse tipo de atitude possui uma longa e deplorável história e é resultado de uma cultura de gestão da coisa pública que não comprometida com os princípios democráticos, daí os péssimos resultados apresentados pela administração pública, uma das piores do mundo, considerando a capacidade econômica do país.

Importante salientar que apesar da CNDI estar vinculada, nos termos do Decreto n. 5.109/2004 à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que já possuiu status de Ministério, ocorreram significativas transformações no primeiro semestre de 2016, com o impeachment da Presidente Dilma Roussef, que re inseriram a Secretaria Especial de Direitos Humanos ao Ministério da Justiça e Cidadania. Nesse sentido, explana Ramos (2017, p. 568):

Pouco depois, com a suspensão provisória da presidente Dilma em razão da abertura de processo de *impeachment*, o então presidente interino Michel Temer editou Medida Provisória (MPV n. 726/16) pela qual extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, transferindo a competência sobre a temática ao reestruturado Ministério da Justiça e Cidadania. Em outras palavras, o órgão da administração federal especializado em direitos humanos voltou a se subordinar ao Ministério da Justiça (agora denominado Ministério da Justiça e Cidadania), reestabelecendo seu formato anterior à promulgação da Lei n. 10.683/2003.

De qualquer forma, compete aos Estados, Distrito Federal e municípios por meio de leis próprias, criar os conselhos de direitos do idoso nas suas respectivas esferas, podendo em suas respectivas leis estabelecer tudo aquilo que no âmbito federal ficou consignado no Decreto n. 5.109/2004, bem como no Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), desde que garantido o critério paritário dos conselhos, ou seja, a representação igualitária entre representantes governamentais e não governamentais (RAMOS, 2014, p. 205).

De acordo com o Decreto n. 5.109/2004, ao CNDI compete elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional do idoso, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução e zelar pela aplicação da política nacional de atendimento ao idoso, dando apoio aos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais dos Direitos do Idoso, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto do Idoso. Ao CNDI compete, ainda, acompanhar e avaliar a expedição de orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei n. 10.741, de 2003, e dos demais atos normativos relacionados aos direitos do idoso (RAMOS 2017).

Segundo Ramos (2017, p. 579), o CNDI conta atualmente com 28 conselheiros, 14 vinculados ao Poder Público e 14 representantes da sociedade que são assim escolhidos:

São representados no CNDI os seguintes órgãos do governo federal: 1) Secretaria Especial dos Direitos Humanos; 2) Ministério das Relações Exteriores; 3) Ministério do Trabalho e Emprego; 4) Ministério da Educação; 5) Ministério da Saúde; 6) Ministério da Cultura; 7) Ministério do Esporte; 8) Ministério da Justiça; 9) Ministério da Previdência Social; 10) Ministério da Ciência e Tecnologia; 11) Ministério do Turismo; 12) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 13) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e 14) Ministério das Cidades (RAMOS, 2017, p. 579-580).

Ramos (2014, p. 205) pontua que os profissionais que representarão os governos nesses conselhos devem ser efetivamente preparados e capazes de influenciar nas políticas públicas na área do idoso. Mas infelizmente o que tem se verificado na prática é que em razão de não ser remunerado, o Poder Executivo tem indicado pessoas que ocupam posição de pouco destaque nos seus Ministérios e secretarias, sem nenhum conhecimento da matéria.

Já os quatorze representantes da sociedade são escolhidos entre as entidades da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, com atuação no campo da promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa, que tenham filiais organizadas em, pelo menos, cinco unidades da Federação, distribuídas em três regiões do País. Como não houve alteração da composição do Conselho, após a perda do estatuto ministerial da Secretaria de Direitos Humanos, fica em aberto a questão de o Conselho contar com 2 representantes oriundos do novo Ministério da Justiça e Cidadania: um da Secretaria Especial de Direitos Humanos e o outro do Ministério da Justiça como um todo. (RAMOS, 2017, p. 579-580)

Nesse contexto, torna-se imprescindível a formação da cultura constitucional de participação, de forma ativa, efetiva e legítima das pessoas interessadas na causa dos idosos ou qualquer outra causa institucionalizada por um conselho de direitos, para que essas possam ostentar o título de cidadão. Do mesmo modo é fundamental o incentivo do Estado, estimulando e fomentando a participação dos cidadãos para que, através da real participação, tenham a verdadeira legitimação dos seus atos (MAYER, 2014, p. 52).

Um cenário de participação e atuação efetiva dos Conselhos de Direitos do Idoso, no tocante a elaboração das diretrizes para implementação da Política Nacional do Idoso observadas as linhas de ação do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003) podem contribuir e muito para redução na judicialização de demandas, que coloca o Poder Judiciário como sendo verdadeira extensão dos órgãos públicos, visando dar efetividade a direitos elementares da população idosa, principalmente

aquela de baixa renda que mais precisa do auxílio do Estado para garantir um envelhecimento digno.

4. Conclusão

Está mais do que na hora de refletir sobre a temática do idoso em nosso país. A profunda desigualdade, característica marcante de toda a América Latina, reflete no Brasil e induz a pensar nas dificuldades a serem enfrentadas na efetivação dos seus direitos básicos peculiares que demandam um envelhecimento digno. Ainda mais se levado em consideração que com o conseqüente avanço das tecnologias e da medicina tende a se elevar o percentual de idosos, fruto da alta expectativa de vida que aumenta anualmente.

A fim de efetivar esses direitos, faz-se necessário compreender a concepção moderna de cidadania, consolidada com a ascensão do Estado Moderno. Nesse contexto, a conquista da cidadania integra uma das maiores conquistas de toda população, pois está incutida no seu conceito moderno a ideia de emancipação do homem com a conquista de direitos, com a finalidade de se abarcar condições mínimas de existência aos indivíduos. Esses que detém a responsabilidade de participar ativamente da sociedade, e não ficarem limitados a exercer tão somente seu direito ao voto.

Da mesma forma, conforme propagado pela nossa Constituição de 1988, a cidadania da pessoa idosa só se reconhece quando lhe é garantido condições mínimas de existência, mas esse reconhecimento deve partir inicialmente da valorização do idoso ao se conferir a esses cidadãos igualdade de direito e condições, abrindo-se novos caminhos para sua inserção social.

Nesse sentido, o idoso constitui um novo sujeito de direitos, que deve cada vez mais legitimar seu papel de protagonista social. A Constituinte Brasileira de 1988 foi um marco na consolidação dos direitos fundamentais, sendo que as Cartas Constitucionais anteriores dedicaram pouca importância aos idosos. Da mesma forma merece destaque a Política Nacional do Idoso (Lei n. 8.842/1994) e o Estatuto do Idoso (Lei 10.741, de 01.10.2003), que consolidaram uma série de direitos a esse contingente populacional.

Todavia, apesar do intenso tratamento legislativo dado ao Idoso no Brasil, nosso país ainda está muito longe de efetivar uma série de direitos básicos

peculiares, principalmente ao idoso de baixa renda. Uma alternativa para convalidação de uma série de normas estabelecidas é a participação ativa da sociedade civil nos Conselhos de Defesa dos Direitos do Idoso, fazendo assim valer seu papel de cidadãos.

Sem dúvida, um cenário de participação e atuação efetiva dos Conselhos de Direitos do Idoso, para implementação da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003) podem contribuir e muito para redução na judicialização de demandas, que coloca o Poder Judiciário como sendo verdadeira extensão dos órgãos públicos. E a tendência é só o aumento desse exponencial, haja vista que em 2040 se estima em nosso país aproximadamente 30% (trinta por cento) da população de idosos. Fica difícil assim de retribuir a essa população toda a contribuição dada para a manutenção do país, garantindo-lhes no mínimo um pouco mais de conforto para viver os últimos anos de sua vida.

Referências

ABREU, Maria Celia de. **Velhice: Uma Nova Paisagem**. São Paulo: Ágora, 2017. 200 p.

AGUSTINI, Fernando Coruja. **Introdução ao Direito do Idoso**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. 200 p.

BRAGA, Pérola Melissa Vianna. **Envelhecimento, Ética e Cidadania**. Publicado em 12/2001. Disponível em: <http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_artigos/3.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 23 jan. 2018-A.

_____. **Lei 8.842, de 04 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm. Acesso em 23 jan. 2018-B.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República et al. **Documentos Legais**. 2011. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/legislacao/copy2_of_DOCUMENTOS_LEGAIS.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2017.

CONSTANT, Benjamin. **Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos**. Tradução de Loura Silveira. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2018.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Bellosso. **A Necessária Revisão do Conceito de Cidadania: Movimentos Sociais e Novos Protagonistas na Esfera Pública Democrática**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

GUERRA, Gustavo Rabay. Direito Fundamental da Pessoa Idosa à Acessibilidade: do Mínimo Existencial à Plena Coexistência Intergeracional. In: LEITE, Gilmar Ferreira et al (Org.). **Manual dos Direitos da Pessoa Idosa**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 56-76.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAYER, Grazieli Schuch. O Direito Humano Fundamental de Participação Política no Estado Democrático de Direito. In: GORCZEVSKI, Clovis (Org.). **Direitos Humanos e Participação Política**: Vol. V. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2014. p. 37-58.

MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. O Tempo e a Obrigatoriedade Constitucional de Atualização da Legislação Infraconstitucional que Protege o Idoso. In: LEITE, Gilmar Ferreira et al (Org.). **Manual dos Direitos da Pessoa Idosa**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 114-123.

PÁDUA, Andréia Aparecida da Silva; COSTA, Eliane Romeiro. Políticas Públicas de Previdência e Assistência Social ao Idoso. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, n. 311, p.701-707, out. 2006.

PORTO, Rosane Teresinha Carvalho; DIEHL, Rodrigo Cristiano. A (Re)definição do Conceito de Cidadania e o Papel das Políticas Públicas na sua Efetivação: Diálogos com a Globalização. In: GORCZEVSKI, Clovis (Org.). **Direitos Humanos e Participação Política**: Vol. V. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2014. p. 219-236.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Curso de Direito do Idoso**. São Paulo: Saraiva, 2014. (IDP).

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Direito à Velhice: a Proteção Constitucional da Pessoa Idosa. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Os "Novos" Direitos no Brasil: Natureza e Perspectivas - Uma Visão Básica das Novas Conflituosidades Jurídicas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 165-186.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Fundamentos Constitucionais do Direito à Velhice**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2002.

SANTIN, Janaína Rigo; VIEIRA, Péricles Saremba; TOURINHO FILHO, Hugo (Org.). **Envelhecimento Humano Saúde e Dignidade**. Passo Fundo: UPF, 2005.

SILVA, Maria do Rosário de Fátima; YAZBEK, Maria Carmelita. Proteção Social aos Idosos: Concepções, Diretrizes e Reconhecimento de Direitos na América Latina e no Brasil. **Katál.**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p.102-110, 2014. Semestral.

SOARES, Ricardo Mauricio Freire; BARBOSA, Charles Silva. A Tutela da Dignidade da Pessoa Idosa no Sistema Jurídico Brasileiro. In: LEITE, Gilmar Ferreira et al (Org.). **Manual dos Direitos da Pessoa Idosa**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 25-41.

STURZA, Janaína Machado; GRANDO, Juliana Bedin. A Importância das Políticas Públicas como Instrumento de Concreção da Cidadania da Pessoa Idosa.

In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (Org.). **Direito e Políticas Públicas**: IX. Curitiba: Multideia, 2014. p. 199-214.

TAVARES, Ademário Andrade; LEITE, Glauco Salomão. A Proteção Constitucional da Pessoa Idosa. In: LEITE, Gilmar Ferreira et al (Org.). **Manual dos Direitos da Pessoa Idosa**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 42-55.

VERAS, Renato. Novos Desafios Contemporâneos no Cuidado ao Idoso em Decorrência da Mudança do Perfil Demográfico da População Brasileira. In: LEMOS, Maria Teresa Toríbio Brittes; ZAGAGLIA, Rosângela Alcantara (Org.). **A Arte de Envelhecer**: Saúde, Trabalho, Afetividade e Estatuto do Idoso. Aparecida: Idéias & Letras, 2004. p. 149-173.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos Fundamentos de uma Teoria Geral dos "Novos" Direitos. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Os "Novos" Direitos no Brasil**: Natureza e Perspectivas - Uma visão Básica das Novas Conflituosidades Jurídicas. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 17-50.