

O ACESSO À MORADIA EM INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS: DIREITO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À PESSOA IDOSA GARANTIDORAS DO DIREITO FUNDAMENTAL¹

THE ACESSES FOR HOUSING IN LONG-STAY INSTITUCIONS FOR THE ELDER: SOCIAL RIGHT AND PUBLIC POLICES GUARANTORS OF FUNDAMENTAL RIGHTS.

Adriana Aparecida Alves Martins de Freitas²

Renato Bernardi³

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo estudar o acesso à moradia pelo idoso dentro do âmbito nacional, com base na Constituição Federal de 1988, no Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento e na Política Nacional do Idoso. Dentro da problemática levantada buscar-se-á demonstrar que as ações propostas pelas instituições governamentais brasileiras não têm sido suficientes para enfrentar a exclusão social do idoso frente ao crescente aumento do número de pessoas nesta faixa etária que não são atendidos pelos programas de moradia existentes e, ainda, pelo número restrito de Instituições de Longa Permanência para Idosas – ILPI's – mantidas, em sua grande maioria, por organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Ao mesmo tempo, também buscar-se-á apontar as conquistas democráticas que priorizam e servem de base para a implementação de programas setoriais, regionais, respondendo às demandas e necessidades de uma sociedade cada vez mais preocupada com o respeito e com a promoção dos direitos fundamentais da pessoa idosa.

Palavras-chave: Acesso à moradia. Instituições de Longa Permanência para Idosos. Pessoa idosa. Novos paradigmas.

ABSTRACT

¹ Trabalho submetido ao XXIII Encontro Nacional do CONPEDI. Tema: (Re)pensando o Direito: Desafios para a construção de novos paradigmas. De 30 de abril a 3 de maio de 2014. Florianópolis – SC – Brasil.

² Discente do curso de Pós-Graduação *stricto sensu* – Mestrado em Ciência Jurídica, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Docente junto ao Centro Paula Souza – Etec Prof. Adolpho Arruda Mello de Presidente Prudente. Advogada.

³ Doutor em Direito do Estado (sub-área Direito Tributário) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP (2009). Coordenador do PROJURIS Estudos Jurídicos Ltda. Professor efetivo do curso de Pós-Graduação *stricto sensu* - Mestrado - e do curso de Graduação da Faculdade de Direito do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP, Campus de Jacarezinho. Professor dos cursos de pós-graduação *lato sensu* - Especialização - do PROJURIS/FIO. Coordenador da Escola Superior da Advocacia (ESA) da 58ª Sub-seção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Ourinhos/SP. Procurador do Estado de São Paulo desde 1994.

The present study has as an objective to understand access to housing for the elderly in the national scope, based on the Federal Constitution of 1988, the International Plan of Action on aging and the national policy for the elderly. Within the problem proposed for this study will be demonstrated that actions taken by governmental institutions in Brazil has not been sufficient to solve the social exclusion of the elderly in view of the growing number of people in this age that are not helped by existing housing programs. Furthermore, the limited number of long-stay institutions for Elderly - LSIE - maintained mostly by civil society organizations and social movements. At the same time, this study will also show democratic conquests that prioritize and serve as basis for the implementation of sectoral, regional programs, responding to the demands and needs of an increasingly concerned with the respect and promotion of the fundamental rights of the elder.

Keywords: Access to housing. Long-stay institutions for Elderly. Elder. New paradigms.

INTRODUÇÃO

O rol dos direitos fundamentais sociais está previsto no Capítulo II, artigo 6º da atual Constituição Federal, cuja redação original estabelecia: “São direitos sociais a educação, a saúde o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Somente a partir da alteração realizada pela Emenda Constitucional nº 26, do ano de 2000, é que o direito à moradia foi incluído no artigo 6º, que ficou assim redigido: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (negrito nosso).

Nos últimos anos, com a recente inclusão do direito à alimentação no rol dos direitos sociais, a redação do artigo 6º, dada pela Emenda Constitucional 64/2010, passou então a ser: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Constituindo todos estes direitos sociais, sob a ótica do legislador constitucional, como um valor mínimo para o desenvolvimento da vida digna, o artigo ora proposto enfoca especificamente a questão relativa ao acesso à moradia pelo idoso em instituições de longa permanência, justificando sua relevância social no acelerado processo de envelhecimento da população⁴; no aumento da expectativa de vida do brasileiro⁵ e na expectativa de vida em um mundo cheio de desafios ante o processo de globalização.

⁴ A 3ª idade no Brasil aumentou nos últimos 60 anos de 1,7 milhão para 18,5 milhões de pessoas. Disponível em: <http://www.portalterceiraidade.org.br/dialogo_aberto/cidadania/especial0003.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

A Lei nº 10.741, de 1º de Outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, estabelece em seu artigo 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.

Ao assegurar todos estes diversos direitos, o mesmo artigo prioriza em seu inciso V, “o atendimento por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência”.

Atento a essa priorização, o referido Estatuto também aborda o direito à moradia no Capítulo IX – Da Habitação, ao estabelecer em seu artigo 37, no parágrafo 1º, a questão da “assistência integral na modalidade de entidade de longa permanência, objeto do presente estudo, que será prestada quando verificada a inexistência de grupo familiar, casa-lar, abandono ou carência de recursos financeiros próprios ou da família”.

O tema desse artigo, relativo ao acesso à moradia em instituições de longa permanência para idosos, tratará exatamente dos idosos que necessitam de assistência integral ante a inexistência de grupo familiar ou a carência de recursos financeiros próprios ou da família.

Dentro desse tema, também serão objeto de abordagem, as muitas ações propostas pelos órgãos governamentais para garantir o direito de moradia aos idosos, tais como os programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, nos quais o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observada a reserva de pelo menos 3% (três por cento) das unidades habitacionais residenciais.

Entretanto, conforme será analisado, ditas ações não têm sido suficientes para garantir aos idosos o direito à moradia, e não atingem sua finalidade quando verificada a inexistência de grupo familiar ou a carência de recursos próprios ou da família nas situações

⁵ A expectativa de vida do brasileiro passou de 74,1 em 2011 para 74,6 anos em 2012, aumentando cinco meses e 12 dias a mais. No mesmo período, em relação ao sexo da pessoa, a expectativa dos homens passou de 70,6 para 71 anos e das mulheres, aumentou de 77,7 para 78,3 anos. Essas estimativas fazem parte da Tábua Completa de Mortalidade para o Brasil – 2012 que tem como base a Projeção de População para o período de 2000-2060, divulgada anualmente pelo IBGE. Disponível em: <<http://teen.ibge.gov.br/noticias-teen/7827-expectativa-de-vida>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

em que ocorre incapacidade do idoso que necessitará, conseqüentemente, de assistência integral na modalidade de entidade de longa permanência para idosos.

Visando (re)pensar o direito como um desafio para a construção de novos paradigmas voltados ao acesso à moradia, o trabalho será realizado por meio dos métodos dedutivo, histórico e comparativo, e da técnica de pesquisa bibliográfica com a contribuição de vários juristas brasileiros no que tange a abordagem dos direitos fundamentais coletivos e a implementação de políticas públicas voltadas à pessoa idosa para promover o acesso à moradia, adotando como referencial teórico de base a análise das ideias apresentadas por Roberto Gargarella em sua obra **As Teorias da Justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**, na qual são feitas abordagens sobre a participação em uma determinada cultura; a polêmica em torno dos direitos coletivos; e os direitos das minorias e a representação democrática.

1 DO ACESSO À MORADIA COMO UM DIREITO SOCIAL

O reconhecimento expresso pela ordem jurídica positivada do direito fundamental à moradia foi tratado pela primeira vez na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948 (BRASIL. Ministério da Justiça), conforme artigo XXV:

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Ainda no âmbito internacional e, especialmente voltados aos direitos da pessoa idosa - inclusive o de moradia -, também outros importantes documentos foram produzidos durante a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, realizada em abril de 2002, pela Organização das Nações Unidas em Madri, Espanha, e editados pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Presidência da República sob a denominação de Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento, que dispõe em sua apresentação:

A Declaração Política e o Plano de Ação Mundial para o Envelhecimento constituem importante referencial para o direcionamento das ações da Secretaria Especial dos Direitos Humanos que, juntamente com a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso têm promovido o combate à discriminação, à negligência, ao abuso e aos maus tratos à velhice. O desafio de viver com dignidade, uma vida socialmente ativa durante todo o percurso do envelhecimento, é uma realidade que envolve a todos nós. Ministro Nilmário

Miranda. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. (BRASIL. Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República).

O referido documento adota medidas em todos os níveis, nacional e internacional, em três direções prioritárias: idosos e desenvolvimento, promoção da saúde e bem estar na velhice e, ainda, criação de um ambiente propício e favorável, este último como parte integrante do presente estudo já que trata do acesso à moradia.

O Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento traz estudos conceituais bem como relatos de experiências no contexto internacional, que vêm ao encontro dos problemas vivenciados no mundo e no território brasileiro, e estabelece, como terceira Orientação Prioritária, o tema 1 - Moradia e condições de vida, trazendo em sua abordagem:

95. Para os idosos, **a moradia** e o ambiente são particularmente importantes devido a fatores como a acessibilidade e a segurança, o ônus financeiro que supõe manter um lar e a importante segurança emocional e psicológica que o lar oferece. É fato reconhecido que uma moradia satisfatória pode trazer benefícios para a saúde e o bem-estar. É também importante que, **sempre que seja possível**, os idosos tenham a possibilidade de escolher devidamente o lugar onde queiram viver, **fator que é preciso incorporar às políticas e programas**. (grifo nosso)

96. **Nos países em desenvolvimento e em alguns países de economias em transição está se produzindo um envelhecimento demográfico rápido num marco de constante urbanização, e um número cada vez maior de pessoas que estão envelhecendo nas zonas urbanas não tem moradia e serviços acessíveis. Ao mesmo tempo, grande número de pessoas está envelhecendo em solidão nas zonas rurais e já não no ambiente tradicional da família. Abandonadas a seus próprios meios, com frequência não têm transporte adequado nem sistemas de apoio.** (grifo nosso)

97. Nos países desenvolvidos, as áreas edificadas e o transporte adequado para idosos são também causa de crescente preocupação. As novas áreas residenciais costumam ser idealizadas para famílias jovens que contam com meios de transportes próprios. O transporte é problemático nas zonas rurais porque as pessoas idosas, à medida que vão envelhecendo, dependem mais do transporte público, que costuma ser deficiente nessas zonas. **Por outra parte, alguns idosos talvez continuem vivendo em casas que já não podem manter depois que seus filhos deixaram o domicílio familiar ou depois da morte do cônjuge.** (grifo nosso) (BRASIL. Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República).

Constata-se o primeiro dentre os objetivos do Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento; a promoção para que o idoso envelheça na comunidade em que se viveu, levando devidamente em conta as preferências pessoais e as possibilidades no tocante à moradia acessível.

Algumas medidas propostas são no sentido de promover o desenvolvimento de comunidades em que se integrem as diversas idades bem como a instauração de políticas que visem apoiar iniciativas destinadas a facilitar o acesso de idosos a bens e serviços e a distribuição equitativa de moradias sociais, entre outras.

O segundo objetivo trazido pelo Plano em questão é o que diz respeito à melhoria do projeto ambiental e da moradia para promover a independência de idosos, considerando suas necessidades, particularmente dos que apresentam incapacidades, tendo como algumas medidas: projetar alojamentos e espaços públicos que atendam à necessidade de dispor de moradias compartilhadas e multigeracionais; ajudar idosos a conseguirem que suas moradias estejam livres de obstáculos à mobilidade e ao acesso.

Por fim, o terceiro objetivo é no sentido da melhoria e da disponibilidade de transporte acessível e economicamente exequível, para os idosos, nas zonas rurais e urbanas;

No âmbito nacional especificamente, como já foi abordado neste artigo, a Constituição Federal de 1988, somente a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, incorporou, no artigo 6º, o direito à moradia como direito fundamental, em razão dos problemas sociais vivenciados em nosso país, ante a exclusão social de grande parte da nossa população.

Na legislação infraconstitucional é importante destacar que a Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que trata sobre a Política Nacional do Idoso, estabelece 26 (vinte e seis) prioridades aprovadas e deliberadas durante a etapa nacional da III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, realizada em Brasília nos dias 23, 24 e 25 de Novembro de 2011, dentre as quais são citadas:

4 – Protagonismo da pessoa idosa. Garantir e assegurar o cumprimento como preconiza o Estatuto do Idoso, nas três esferas de governo, espaços de protagonismo nas áreas de saúde, educação, assistência social, lazer, trabalho, previdência social, **habitação**, transporte, participação social, mídia e fóruns de deliberação, dentre outros; (grifo nosso)

7 – Elaboração, implantação e monitoramento do plano nacional do idoso. Elaborar, implantar e monitorar o Plano Nacional do Idoso, com planejamento e gestão compartilhada entre as diversas políticas públicas, de forma a efetivar programas, projetos e serviços intersetoriais, envolvendo as áreas de saúde, assistência social, **habitação**, educação, transporte, cultura, dentre outras; (Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, 2011, p. 4)

Constata-se que o acesso à moradia é um direito fundamental social garantido tanto no âmbito internacional quanto em nossa legislação pátria e tido como prioritário quando o assunto é a pessoa idosa.

Nesse contexto, para compreender a abrangência desse direito no aspecto institucional passar-se-á ao estudo da instituição de longa permanência para idosos.

2 INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS – ILPI's

O Estatuto do Idoso inclui a habitação entre os diversos direitos que estabelece em seu artigo 3º para os idosos, designando-os como obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público, cuja efetivação deve ser assegurada, com absoluta prioridade, priorizando o atendimento pela própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto quando o idoso não possua família ou esta for carente de condições para mantê-lo sem prejuízo da própria sobrevivência.

É sabido que a permanência do idoso em seu próprio lar é uma situação que deve ser preservada e estimulada. Entretanto, o envelhecimento, que é uma realidade crescente, tem levado muitos familiares a buscarem a internação do idoso em Instituição de Longa Permanência para Idosos, como opção de moradia, por não reunirem condições financeiras para arcarem com a subsistência desse seu parente, sem gerar prejuízo próprio ou do restante da família.

A família não mais absorve a responsabilidade de cuidar dos seus idosos, seja em razão do número reduzido de filhos ou pela estrutura familiar vulnerável. Somando-se a isso, tem-se a crescente participação da mulher - tradicional cuidadora - no mercado de trabalho. Neste sentido, o Estado, as associações civis e o mercado privado passam a dividir com a família as responsabilidades no cuidado com a população idosa.

Visando regulamentar as normas de funcionamento para as Instituições de Longa Permanência para Idosos, a Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, por meio da Resolução nº. 283/2005, de 26 de setembro de 2005, aprovou um “Regulamento Técnico” que define as normas que disciplinam as atividades de tais instituições.

A Resolução é aplicável a todas as Instituições de Longa Permanência para Idosos, governamental ou não-governamental, de caráter residencial, destinada ao domicílio coletivo

de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar, em condição de liberdade, dignidade e cidadania.

A falta de definição acerca do que é uma Instituição de Longa Permanência para Idosos é bem apontada por Camarano e Kanso (2010, p. 233):

No Brasil, não há consenso sobre o que seja uma ILPI. Sua origem está ligada aos asilos, inicialmente dirigidos à população carente que necessitava de abrigo, frutos da caridade cristã diante da ausência de políticas públicas. Isso justifica que a carência financeira e a falta de moradia estejam entre os motivos mais importantes para a busca, bem como o fato de a maioria das instituições brasileiras ser filantrópica (65,2%), o preconceito existente com relação a essa modalidade de atendimento e o fato de as políticas voltadas para essa demanda estarem localizadas na assistência social.

O envelhecimento da população e o aumento da sobrevivência de pessoas com redução da capacidade física, cognitiva e mental estão requerendo que os asilos deixem de fazer parte apenas da rede de assistência social e integrem a rede de assistência à saúde, ou seja, ofereçam algo mais que um abrigo. Para tentar expressar a nova função híbrida dessas instituições, a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia sugeriu a adoção da denominação Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI). Entretanto, na literatura e na legislação, encontram-se referências indiscriminadamente a ILPIs, casas de repouso, clínicas geriátricas, abrigos e asilos. Na verdade, as instituições não se autodenominam ILPIs.

No entanto, as próprias autoras são sua contribuição para a definição da ILPI, concluindo que a Instituição de Longa Permanência para Idosos deve ser entendida como uma residência coletiva, que atende tanto idosos independentes “em situação de carência de renda ou de família quanto aqueles com dificuldades para o desempenho das atividades diárias, que necessitem de cuidados prolongados” (CAMARANO E KANSO, 2010, p. 234).

Importante dado trazido pelas pesquisadoras é no sentido de que “a maioria das instituições brasileiras (65,2%) é de natureza filantrópica, refletindo sua origem, sendo apenas 6,6% públicas, com predominância das municipais” Nesse contexto, constata-se a falta de políticas públicas na implementação de Instituições de Longa Permanência para Idosos já que, as filantrópicas, “estão trabalhando em plena capacidade”, concluem as mesmas autoras. (CAMARANO E KANSO, 2010, p. 234).

Outro dado interessante, que também confirma a falta de políticas públicas para a criação e manutenção de instituições em que os idosos possam habitar e receber cuidados e assistência, é que “das instituições criadas entre 2000 e 2009, a maioria é privada com fins

lucrativos (57,8%). Isto aponta para uma tendência de mudança no perfil das instituições” (CAMARANO E KANSO, 2010, p. 234).

A pesquisa das autoras aponta que as instituições brasileiras vivem principalmente do recurso aportado pelos residentes ou por seu familiares sendo que, aproximadamente, 57% das receitas provêm da mensalidade paga por esses.

O financiamento público é a segunda fonte de recursos mais importante, responsável por aproximadamente 20% do total, que, apesar de não ser muito expressivo, é somado à contribuição do próprio Estado na forma de parcerias, como, por exemplo, fornecimento de medicamentos e serviços médicos; sendo também encontradas tais parcerias no setor privado.

Além destas duas fontes de financiamento, as instituições contam também com recursos próprios, que compõem 12,6% do total do financiamento (CAMARANO E KANSO, 2010, p. 235). De destacar que os recursos particulares das instituições têm percentual superior a 50% do percentual destinado pelo setor público e que mesmo considerando as parcerias estaduais para fornecimento de medicamentos e serviços, não há expressivo investimento da administração pública, uma vez que também o chamado terceiro setor contribui voluntariamente para fornecimento de medicamentos e serviços.

No entanto, as ações propostas pelos órgãos governamentais precisam ser mais efetivas e expressivas, posto que têm sido insuficientes para garantir à pessoa idosa o direito à moradia, com sua manutenção no seio de sua família, motivado grande parte das vezes em razão da baixa condição socioeconômica da família.

Por sua vez, embora sejam louváveis os programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, nos quais o idoso goza de prioridade para adquirir um imóvel para moradia própria, devendo-lhes ser reservada pelo menos 3% (três por cento) das unidades habitacionais residenciais, não se pode ignorar que tal percentual está muito aquém da quantidade necessária para atender à população de idosos, que se encontra em crescente demanda.

Assim, na falta de estrutura na própria família e ante a impossibilidade de ser atendido pelos programas de aquisição da casa própria, surge a necessidade de institucionalização do idoso. Mas, as políticas públicas também são precárias na oferta de vagas nas entidades de longa permanência para idosos, conforme analisado pela pesquisa de Camarano e Kanso e acima apontado.

3 DO DIREITO FUNDAMENTAL ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À PESSOA IDOSA

Considerando a vasta produção científica existente acerca da proteção dos direitos fundamentais, constata-se que as doutrinas, nacional e estrangeira, utilizam uma série de expressões para se referir a estes direitos. Fala-se em direitos humanos, direitos do homem, liberdades públicas, direitos fundamentais, direitos fundamentais do homem, direitos da pessoa humana, direitos individuais, além de outras variações destas expressões (FILHO, 2002).

Por certo que o significado das diversas expressões supramencionadas traz importantes consequências no campo da interpretação constitucional, mas não seu estudo não se inclui no foco do presente artigo. Importante, no entanto, é lembrar que os direitos fundamentais são cláusulas pétreas na Constituição de 1988, conforme estabelece expressamente o enunciado do parágrafo 4º do artigo 60, em seu inciso IV:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º - **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

[...]

IV - **os direitos e garantias individuais.** (destaque nosso)

No que diz respeito a abrangência das cláusulas pétreas na esfera dos direitos fundamentais, Ingo Wolfgang Sarlet (1998, p. 359), ao discorrer sobre esta questão, expõe que até hoje não se registra consenso na doutrina acerca do assunto, podendo se afirmar que, nesse contexto, de fato, há quem sustente o ponto de vista de que apenas os direitos e garantias individuais, previstos no artigo 5º da atual Constituição Federal, se encontram incluídos no rol das “cláusulas pétreas” da nossa Constituição, conforme expressão literal do parágrafo 4º do artigo 60, em seu inciso IV (SARLET, 1998, p. 359).

O mesmo autor (SARLET, 1998 p. 360), em sua obra expõe que se fôssemos nos aferrar a esta exegese de cunho estritamente literal, teríamos de reconhecer que não apenas os direitos sociais (arts. 6º a 11) estariam fatalmente excluídos da proteção outorgada pela norma contida no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, de nossa Lei Fundamental, mas estariam na mesma condição de excluídos também os direitos de nacionalidade (arts. 12 e 13), os direitos

políticos (arts. 14 a 17) e os direitos coletivos - de expressão coletiva - constantes do rol do artigo 5º constitucional.

Conclui, por fim, (SARLET, 1998, p. 372), que todos os direitos fundamentais consagrados em nossa Constituição - mesmo os que não integram o Título II - são, na verdade e em última análise, direitos de titularidade individual, ainda que alguns sejam de expressão coletiva; logo, o acesso à moradia, inclusive em Instituição de Longa Permanência para Idosos, deve, nesse contexto, ser considerado como direito fundamental.

Entendido o direito à moradia como direito fundamental, pertinente analisar a situação da garantia desse direito à população nacional de idosos, iniciando pelo conhecimento de alguns dados desse grupo.

A tendência de envelhecimento da população brasileira intensificou-se mais uma vez e de forma acelerada, conforme a nova pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Os idosos - pessoas com mais de 60 anos - somam 23,5 milhões dos brasileiros, mais que o dobro do registrado em 1991, quando a faixa etária contabilizava 10,7 milhões de pessoas. Na comparação entre 2009 (última pesquisa divulgada) e 2011, o grupo aumentou 7,6%, ou seja, mais 1,8 milhão de pessoas. Há dois anos, eram 21,7 milhões de pessoas (BRASIL, SDH, 2012).

No entanto, essa população idosa, cujo aumento tem sido acelerado e significativo, deve ser entendida como pertencente às denominadas minorias, uma vez que está colocada à margem da sociedade em relação à garantia de seus direitos fundamentais, dentre os quais o acesso à moradia, seja pela manutenção no lar familiar, seja pela aquisição de casa própria ou seja pela proteção especial em Instituições de Longa Permanência para Idosos.

Para bem entender o que é minoria, convém recorrer à clara explicação que Fernando de Brito Alves (2010, p. 04), apresenta nas breves notas de filosofia, tratando da diferença e o problema da igualdade:

O conceito de minoria pode ser obtido de duas formas: pela afirmação do que as minorias são, ou pela afirmação do que não são, que na epistemologia poderia ser designado por definição afirmativa ou negativa. Considerando que tudo foi negado as minorias, construir-se-á o seu conceito a partir daquilo que a distingue da maioria, ou das massas (Ortega y Gasset, 1987), ou seja, a diferença (conceito que deve ser tomado em sua acepção filosófica).

Quanto aos meios de proteção efetiva dos direitos fundamentais das minorias, o Estado visando proteger dentre outros, os interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos colocando à disposição de tais minorias a Ação Civil Pública, prevista no artigo 129, I da Constituição Federal de 1988 como função institucional privativa do Ministério Público, e devidamente regulamentada pela Lei n.º 7.347/85.

Assim, quando o assunto diz ao direito à moradia temos que o mesmo respeito à proteção dos direitos fundamentais coletivos e difusos dos idosos se impõe como direito fundamental constante na Constituição Federal de 1988 gerando importantes consequências na esfera da eficácia e efetividade social. E, neste sentido, viável o ajuizamento da ação civil pública para garantia desse direito.

Por certo que a ação civil pública, embora seja um importante instrumento, tem sua utilização como não desejada, se entendido que seu manejo somente se justifica para garantir direitos que de outra forma não foram satisfeitos. O que de fato se defende é que a ação civil pública seja desnecessária, por haver políticas públicas que efetivamente atenda a população idosa quanto aos seus direitos fundamentais, dentre os quais o direito à habitação,

Neste aspecto, a Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011 garante que no processo de seleção de candidatos junto ao programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida – MCMV, deve haver a reserva, no mínimo, de três por cento das unidades habitacionais para atendimento aos idosos, conforme disposto no inciso I do artigo 38 da Lei 10.741/2003, e suas alterações – Estatuto do Idoso. Neste cenário, podemos dizer que o idoso é tratado com prioridade.

A questão da prioridade que, para muitos, pode ser encarada como sinônimo de privilégio e tratamento diferenciado em detrimento do direito de outros, conforme os “juízos intuitivos” de boa parcela daqueles que não são atendidos em sua reivindicação de habitação em virtude da prioridade normativa estabelecida em favor do idoso, é bem enfrentada e esclarecida por John Rawls (2000, p. 48), quando aborda o assunto:

Na discussão do problema da prioridade, o que se deve fazer é reduzir a nossa dependência em relação a juízos intuitivos, e não eliminá-los completamente. Não há razão para supor que podemos evitar todos os apelos a intuição, de qualquer espécie, ou que deveríamos fazê-lo. A finalidade prática é alcançar um consenso confiável no modo de julgar, a fim de se estabelecer uma concepção coletiva de justiça.

Verifica-se, assim, o importante papel do Estado em zelar e atuar frente aos direitos coletivos e difusos da pessoa idosa visando alcançar uma concepção coletiva de justiça, que não depende, até mesmo ultrapassa e supera, juízos desta ou daquela parcela ou grupo social.

O jurista Roberto Gargarella (1999, p. 145) apresenta em sua obra “As Teorias da Justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política” um importante questionamento: “se justifica dar uma proteção especial a determinados grupos?”.

De acordo com o autor (1999, p. 146) - para quem é de suma importância a participação em uma determinada cultura-, segundo entendimento atual de muitos os filósofos políticos, ainda que a partir de razões diferentes, é considerado que o fato de pertencer a determinados grupos culturais se revela vital para a existência do ser humano.

Gargarella citando Joseph Raz, por exemplo, diz que a participação em determinados grupos se justifica porque gera um horizonte de oportunidades, facilita as relações sociais e é condição para obter relações pessoais ricas e abrangentes. Conclui ao dispor que “participar de uma cultura particular constitui um fator determinante de sua identidade” (GARGARELLA, 1999, p. 146).

Raz entende que o Estado atua motivado por certos ideais, mas que esta ‘inclinação’ não implica em assumir que existe somente uma concepção moral plausível; ao contrário, acrescenta que o perfeccionismo é compatível com um pluralismo de valores e com a ideia de que existem múltiplas formas de vida muito diferentes entre si e que todas elas são valiosas. Neste mesmo sentido, é a posição de Kymlicka, conforme cita Gargarella que, no entanto, faz uma crítica, dizendo que posições, como as de Raz, estão distantes de serem aceitas unanimemente dentro do âmbito da filosofia política (GARGARELLA, 1999, p. 148).

Citando também Anne Phillips, Gargarella (1999, p. 153) concorda com a sua posição quando afirma que “[...], podemos dizer que a presença dos afetados na discussão dos temas que lhes concernem resulta epistemologicamente valiosa: sua presença pode contribuir decisivamente a que reconheçamos certa informação que de outro modo ignoraríamos”.

Fazendo menção à questão dos direitos das minorias e à presença institucional, Roberto Gargarella (1999, p. 152) argumenta que é relevante se pensar em estratégias orientadas à proteção das minorias, referindo-se à possibilidade de garantir, de algum modo, a representação de certas minorias em alguns organismos públicos na tomada de decisões.

No que tange à implementação de políticas públicas, a observação de Edinilson Donisete Machado (2012, p. 119) a respeito do controle judicial dos demais Poderes é de que

sempre deve se tomar por referência as pautas constitucionais. Machado (2012, p.122), reportando-se a Robert Dahl (2001), Arend Lijphart (2003), Jeremy Waldron (2003), Michel Troper (2003) e Oscar Vilhena Vieira (1999 e 2006), conclui que as decisões judiciais que determinam a “implementação de políticas públicas que não foram discutidas e aprovadas na seara competente, ocasionam a preterição de outras” (discutidas e aprovadas), e o que é pior, tutelam os interesses de uns indivíduos em detrimento de outros.

Nesse contexto, quando se aborda o acesso à moradia em Instituições de Longa Permanência para Idoso e a proteção dos direitos da pessoa idosa na contemporaneidade, se constata a participação efetiva desse grupo na tomada de decisões junto ao Governo brasileiro visando à implementação de políticas públicas voltadas aos seus interesses coletivos, especialmente na implementação de políticas públicas que lhe garantam acesso à moradia.

É bem sabido que a Constituição Federal brasileira adotou o modelo de Estado Social (e Democrático de Direito), o que importa nova concepção dos fundamentos da organização econômica, do exercício da atividade econômica e das funções do Estado, e a ruptura do constitucionalismo liberal.

Como afirma Horta (1991, p. 260-261), houve um reposicionamento no campo econômico que informa a implementação das políticas públicas voltadas à concretização da Constituição.

No que diz respeito às políticas públicas para o acesso à moradia, nossa Carta de 1988 é expressa:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010) (destaque nosso)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Estabelecida essa premissa constitucional, passa-se à definição de políticas públicas que Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 808), ao discorrer sobre a intervenção do Estado no domínio econômico, expõe o seguinte significado: “É o conjunto de atos unificados

por um fio condutor que os une ao objeto comum de empreender ou prosseguir um dado projeto governamental para o país”.

Por sua vez, Valter Foletto Santin (2004, p. 33-34) conceitua políticas públicas como “execuções das normas legais e constitucionais, verdadeiros mecanismos de sua efetivação ou um *law enforcement* (reforço para execução da lei).” Para o autor (2004, p. 40-41), políticas públicas não se limitam a atos meramente políticos, de governo, atos de gestão; antes, configurando meios de planejamento para a execução dos serviços públicos ou desempenho das atividades estatais. Acrescenta que, enquanto programa, obrigam o Estado às prestações positivas que podem ser vindicadas pelo cidadão.

Eros Grau (2008, p. 26) esclarece:

“A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. E de tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, neste quadro, passa a manifestar-se como uma política pública – o direito é também, ele próprio, uma política pública”.

Já Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 241) conceitua políticas públicas como sendo:

“programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato”.

A mesma publicista (BUCCI, 2006, p. 264-265), reportando-se a Odete Medauar, diz que as políticas públicas devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos (procedimentos coordenados pelo governo para a interação entre sujeitos ou entre estes e a Administração, com o exercício do contraditório) que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a identificação dos interesses públicos reconhecidos pelo direito.

O conceito de políticas públicas é polissêmico. Daí Walter Claudius Rothenburg (2011, prefácio) ter apresentado alguns significados, aspectos ou dimensões da expressão.

Quanto ao aspecto político, reconhece que, conquanto “políticas públicas” tenham menos a ver com ideologia, partidos e poder, e mais com meios e modelos a atender o interesse público, o fundamento ideológico influencia na elaboração e implementação dos programas de governo. Logo, o modo de tratar um mesmo tema – como, por exemplo, a

geração de renda - varia de acordo com a orientação do grupo que está no governo, se neoliberal ou assistencial.

Quanto à formulação, destaca a necessidade de um plano, uma diretriz, que orientará a sua constituição e servirá de referência para a execução, a avaliação e o controle, e aponta como aspecto mais evidente das políticas públicas o da execução, isto é, “essencialmente a implementação de planos, a consecução dos objetivos, a materialização das diretrizes”, destacando a participação colaborativa dos diversos atores sociais no alcance do interesse público, especialmente o “terceiro setor”.

Adverte sobre a necessidade de se incluir a dimensão normativa no conceito de políticas públicas, pois, afora a execução das políticas públicas às disposições normativas, são elas formuladas ou planejadas no nível legislativo ou normativo. Por fim, acrescenta a esses quatro aspectos o da pluralidade de sujeitos, segundo o qual “as políticas públicas não se resumem à atuação protagonista do Poder Executivo. Todos os órgãos do Poder Público desenvolvem políticas públicas”. E seu planejamento, seus atos e meios eleitos para implementação são determinados segundo um procedimento.

Tatiana Vargas de Faria Baptista e Mônica de Rezende (2011, p. 139-142), relataram a preocupação da ciência com a explicação do processo político e a identificação de fases distintas neste processo, pioneirismo creditado a Harold Lasswell, um cientista social que iniciou nos anos 1930/40. Narram que em 1951, em livro coeditado com Daniel Lerner (*The Policy Sciences*), Lasswell propôs uma simplificação e uma divisão do processo de construção e de desenvolvimento da política pública em sete estágios, circunscritos ao âmbito governamental, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

Salientam as autoras (BAPTISTA, 2011, p. 143) que, nos anos 90, Howlett e Ramesh condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, a saber, 1) montagem da agenda, 2) formulação da política, 3) tomada de decisão, 4) implementação e 5) avaliação, que denominaram “*Improved model*”, no qual prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para enfim ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política. Esta é a ideia de ciclo político que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada nos estudos de política.

Observa-se, assim, uma clara substituição da noção de ato administrativo – próprio da visão liberalista-legalista da atuação estatal – pela de atividade. Com isso, a atividade administrativa exprime não a decisão isolada e pessoal do agente público, mas escolhas politicamente informadas, o que contribui para a redução do déficit democrático e a maximização da probabilidade de adoção de ações eficientes.

Das diferentes abordagens acima citadas, pode-se afirmar que não existe um consenso acerca do significado de políticas públicas; um conceito único, fechado. Como também é certo que elas são desenvolvidas em etapas, fases, podendo-se falar na existência de um procedimento de forma cíclica, um ciclo que tem início na constatação de um ‘problema’ a ser enfrentado, passa pela implementação e execução e resta avaliado, dando-se origem a um novo ciclo.

Na verdade, política pública é uma exigência do Direito que se constitui de elementos verificados nas sucessivas fases (plano, programa, ação, ato, meio, instrumento); é formulada e executada segundo o parâmetro normativo próprio e tem por finalidade atender ao interesse público.

Portanto, se a Constituição Federal assegura o direito à moradia mediante a implementação de políticas sociais e econômicas que visem ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, à prestação do serviço público precede um planejamento do Estado, que certamente não tem - e não deve ter - gênese no Poder Judiciário.

4 (RE) PENSANDO O DIREITO: DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE NOVOS PARADIGMAS FRENTE À RESPONSABILIDADE DO ESTADO

O documento da Declaração Universal dos Direitos Humanos é a base da luta universal contra a opressão e a discriminação, que foi aprovado em 1948 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), defende a igualdade e a dignidade das pessoas e reconhece que os direitos humanos e as liberdades fundamentais devem ser aplicados a cada cidadão do planeta (BRASIL. Ministério da Justiça).

Os direitos humanos são os direitos essenciais a todos os seres humanos, sem que haja discriminação por raça, cor, gênero, idioma, nacionalidade ou por qualquer outro motivo. Eles podem ser civis ou políticos, como o direito à vida, à igualdade perante a lei e à liberdade de expressão. Podem também ser econômicos, sociais e culturais, como o direito ao trabalho e

à educação, e coletivos, como o direito ao desenvolvimento. A garantia dos direitos humanos universais é feita por lei, na forma de tratados e de leis internacionais, por exemplo.

Segundo Maurício Gonçalves Saliba (2009, p. 165), o Brasil, no que diz respeito à aplicação das normas concernentes aos direitos humanos, dispõe no artigo 1.º, inciso III, da Constituição Federal como valor da dignidade humana:

A dignidade humana e os direitos fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro. Na ordem de 1988, esses valores passam a ser dotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5.º, afirma que os direitos e garantias nela expresso “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Assim, entre os direitos protegidos pela Constituição Federal, encontram-se os direitos determinados nos tratados internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

Nesta linha de raciocínio, Flávia Piovesan (PIOVESAN, 2000, p. 18) afirma que:

[...] ao efetuar tal incorporação, a Carta está a atribuir aos direitos internacionais uma hierarquia especial e diferenciada, qual seja, a de norma constitucional. Esse tratamento jurídico se justifica, na medida em que os tratados internacionais de direitos humanos apresentam um caráter especiais, distinguindo-se dos tratados internacionais comuns.

Assim, os tratados internacionais, ratificados pelo Estado brasileiro, com os inúmeros direitos neles enunciados, passam a fazer parte da legislação vigente. Importante destacar que, esses direitos são revelados não de maneira taxativa, mas de forma exemplificativa e, por isto, tornam abrangente a proteção dos direitos fundamentais.

No que diz respeito ao direito de acesso à moradia em Instituições de Longa Permanência para Idosos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe, em seu artigo XXV, que toda pessoa tem direito à habitação.

Na legislação brasileira, destaca-se, entre os dispositivos constitucionais, o artigo 230, pois nele está disposto que a família, a sociedade e o Estado, juntos, têm o dever de amparar às pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem estar e garantindo-lhes o direito á vida:

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. (grifo nosso)

Parágrafo 1º. Os programas de amparo **aos idosos** serão executados preferencialmente em seus lares; (grifo nosso)

Parágrafo 2º. **Aos maiores de sessenta e cinco** anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos; (grifo nosso)

Conforme se denota, a lei fala em obrigação e não em faculdade que têm a família e as entidades públicas em assegurar esses direitos ao idoso; assim, se a família não tiver condições para socorrer a pessoa idosa, o poder público a substituirá dentro da sua possibilidade.

Há também outros dispositivos da nossa Constituição Federal atual que asseguram os direitos da pessoa idosa:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, a tenderá, nos termos da lei, a:
I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e **idade avançada**; (grifo nosso)

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I – a proteção à família à maternidade, à infância, à adolescência e **à velhice**; (grifo nosso)

[...]

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e **ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei**; (grifo nosso)

Nesse mesmo contexto, o Poder Executivo brasileiro, entendendo que os direitos da pessoa idosa devem receber tratamento de direitos humanos, por serem referentes a direitos de um grupo vulnerável, criou em 2009, a Coordenação Geral dos Direitos do Idoso - CGDI (NOTARI, 2011), da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República estabelecendo-se, assim, a valorização da pessoa idosa e a promoção de sua participação na sociedade como objetivo estratégico.

No Brasil, o sistema de garantia dos direitos da pessoa idosa é amparado por diversos documentos legais e por planos de ação política. No plano nacional, além das garantias constitucionais, destacam-se a Política Nacional do Idoso, disposto pela Lei 8.842/94, já mencionada; o Estatuto do Idoso, estabelecido pela Lei 10.741/2003, também já mencionada; além de inúmeras políticas e planos setoriais, tais como a Política Nacional de Saúde da

Pessoa Idosa (2006) e o Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa (2007-2010), dentre outros (BRASIL. Ministério da Justiça. CNDPI, 2010).

A Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso visam assegurar a realização dos direitos humanos da pessoa idosa, ou seja, o exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais desse segmento, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

O Estatuto do Idoso afirma em seu artigo 2º:

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.

Dentre os princípios que regem os documentos legais, destacam-se a obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público em assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à dignidade, ao respeito, à não-discriminação e à convivência familiar e comunitária, sendo que o Estatuto do Idoso e demais normas legais foram criadas para por em prática as garantias dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pelas políticas públicas de atenção ao idoso.

A Política Nacional é responsável, ainda, pela criação dos Conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais de direito do idoso, que, nos termos do Estatuto do Idoso, têm como finalidade zelar pelo cumprimento dos direitos da população idosa. (BRASIL. Ministério da Justiça. CNDPI, 2010).

Constata-se que a proteção dos direitos fundamentais à pessoa idosa, visando garantir-lhe o acesso à moradia, seja junto a sua família ou em entidade de longa permanência, destinam-se a garantir a esse grupo de excluídos os direitos que lhe são básicos, dentre eles, o direito à moradia, sendo de suma importância o (re) pensar o direito como desafios para a construção de novos paradigmas frente à responsabilidade do estado.

CONCLUSÃO

Diante do acelerado processo de envelhecimento pela qual passa a população e de um índice cada vez maior de expectativa de vida é importante que sejam elaboradas novas

políticas de acesso à moradia, voltadas à pessoa idosa, seja com a implementação de políticas públicas que possibilitem a convivência familiar ou em entidade de longa permanência.

Visando evitar que as várias formas de violência contra as pessoas idosas sejam banalizadas na sociedade contemporânea é importante trabalhar na divulgação de informações sobre tais direitos, bem como desenvolver ações simples e consistentes, de forma que, efetivamente, as comunidades e o Estado possam prevenir e enfrentar todo e qualquer tipo de violência praticada contra as pessoas de idade avançada, garantindo-lhes uma moradia digna.

No âmbito do direito internacional, o direito à moradia passou a ser objeto de reconhecimento expresso em diversos Tratados e documentos internacionais, destacando-se o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, firmado em 1966, que também foi ratificado e incorporado pelo direito interno brasileiro e que, em seu artigo 11, estabelece que “os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma contínua melhoria das condições de vida”.

Por derradeiro, temos que a eficácia do direito à moradia e demais direitos fundamentais sociais deverá ser objeto de constante otimização pelo Estado e pela sociedade, sob pena de violação à Constituição Federal de 1988 e aos diversos documentos legais e planos de ação política que visam assegurar os direitos da pessoa idosa de forma a lhe proporcionarem condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

Embora a implementação de políticas públicas sejam gradativas, constata-se, com o presente estudo, que as Conferências Nacionais de Direitos da Pessoa Idosa têm proporcionado um marco importante ante a expressiva participação da sociedade civil e do governo com atuação preponderante visando a inclusão social.

Os diversos planos de ações propostos têm um valor inestimável já que visam fortalecer a construção de uma rede de proteção e defesa da pessoa idosa que tem dentre suas funções a aprovação e o acompanhamento de políticas públicas voltadas a esse grupo de pessoas.

REFERÊNCIAS.

ALVES, Fernando de Brito. **Margens do direito: a nova fundamentação do direito das minorias**. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2010.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.138-172. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 15 dez. 2012.

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

BRASIL. Lei nº 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/18842.htm>. Acesso em: 03 jan. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 05 jan. 2013.

BRASIL. Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República. **Plano de ação internacional contra o envelhecimento**. 2002/ Organização das Nações Unidas; tradução de Arlene Santos. — Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. — 49 p.: 21 cm. — (Série Institucional em Direitos Humanos; v. 1). Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/dados-estatisticos/DadossobreoenvelhecimentonoBrasil.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República. **Dados sobre o envelhecimento no Brasil**. 2012. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/dados-estatisticos/DadossobreoenvelhecimentonoBrasil.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Expectativa de vida**. Disponível em: <http://ibge.gov.br/noticias-teen/7827-expectativa-de-vida>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. CNDPI. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/idoso/textobase_2cndpi.pdf>. Acesso: 17 fev. 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/direitos-do-cidadao/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 22 set. 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 298 p. ISBN 85-02-03535-5

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**. v. 27, nº. 1, São Paulo, Jan/June 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982010000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 fev. 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA, 3ª., 2011: Brasília. **54ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Direitos do idoso**. 2011.

FILHO, Vladimir Brega. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988 - Conteúdo Jurídico das Expressões**. [S.l.]: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. Barcelona: Paidós, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008. 366 p. ISBN 978-85-7420-868-8

HORTA, Raul Machado. **Constituição e ordem econômica e financeira**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 111, jul./set. 1991.

MACHADO, Edinilson Donisete. **Ativismo judicial: limites institucionais democráticos e constitucionais**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. 1102 p. ISBN 978-85-7420-934-0

NOTARI, Maria Helena de Aguiar and FRAGOSO, Maria Helena J. M. de Macedo. A inserção do Brasil na política internacional de direitos humanos da pessoa idosa. *Rev. direito GV* [online]. 2011, vol.7, n.1, pp. 259-276. ISSN 1808-2432. <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322011000100013>.

PIOVESAN, Flávia. GOMES, Luiz Flávio (Coords.). **Introdução ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: a Convenção Americana de Direitos Humanos**. São Paulo: RT, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO, 54^a., 2012, Brasília. **Ofício Circular nº 02/2012-CNDI. Prioridades aprovadas para a Política nacional do Idoso**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/pessoaidosa/IIICoerenciaNacional-DireitosPessoaIdosa-CNDI.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2014.

ROTHENBURG, Walter Claudius. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando Brito. (Org.). **Políticas públicas: da previsibilidade a obrigatoriedade...** 1^a ed. Birigui/SP: Boreal Editora, 2011, prefácio.

SALIBA, Maurício Gonçalves. **Direitos Fundamentais Revisitados**. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

SANTELLANO, Maria Terezinha. **A terceira idade no Brasil cresceu cerca de 11 vezes nos últimos 60 anos, passando de 1,7 milhão para 18,5 milhões de pessoas nesta faixa etária**. Disponível em: http://portalterceiridade.org.br/dialogo_aberto/cidadania/especial0003.htm. Acesso em: 17 fev. 2014.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.