

Fundo Nacional do Idoso: um instrumento de fortalecimento dos Conselhos e de garantia de direitos da pessoa idosa

National Fund of the Elderly: a tool for strengthening of councils and guarantee of rights of the elderly

Alexandre de Oliveira Alcântara
Karla Cristina Giacomini

RESUMO: O Fundo Nacional do Idoso, instituído pela Lei Federal n.º 12.213, está sob a jurisdição do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, que deve fixar os critérios de sua utilização em Resolução, servindo de parâmetro para os Fundos Municipais, Distrital e Estaduais. Este artigo relata a experiência e visa a registrar e divulgar como se deu a gestão inaugural deste Fundo que é um potencial instrumento de fortalecimento dos Conselhos e garantia dos direitos de idosos brasileiros.

Palavras-chave: Direitos; Fundo Especial; Idoso.

ABSTRACT: *The National Fund for the Elderly, established by Federal Law n. 12,213, is under the jurisdiction of the National Council on the Rights of the Elderly - CNDI, which should set the criteria for its use in resolution, used as benchmark for the Funds Municipal, District and State. This article reports the experience and aims to record and disclose how was the inaugural managing this Fund which is a potential tool for strengthening the Councils and guarantee of the rights of Brazilians older people.*

Keywords: *Rights; Special Fund; Elderly.*

Introdução¹

O envelhecimento populacional representa uma grande conquista para toda a sociedade (ONU, 2002); boa-nova que tem sido compreendida mais como um ônus pelo Estado brasileiro do que como vantagem. Há décadas, informações acerca do rápido e intenso processo de envelhecimento populacional do Brasil estão disponíveis e acessíveis ao Estado brasileiro. Alertas e recomendações sobre este tema vêm sendo divulgados em documentos de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas e suas agências, bem como por institutos nacionais, como o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, o IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, dentre outros. Além disso, o país dispõe de ampla produção de pesquisadores brasileiros de grande credibilidade, nos vários campos das Ciências Sociais, Humanas, Biológicas, Exatas, que afirmam que o Brasil está envelhecendo em um contexto de forte desigualdade social e de gênero (Camarano, 2010; Carvalho; Rodriguez-Wong, 2008; Lebrão, 2007; Alonso, 2007; Lima-Costa, Matos, Camarano, 2006).

No nosso meio, a velhice tem sido tratada como se fosse um problema de cada um e não uma questão de direitos (Debert, 1999). Observam-se a feminização, decorrente da maior sobrevivência de mulheres em todas as idades, e a falta de cuidados com a saúde do homem, na vida adulta e profissional. Mulheres e homens idosos têm sido penalizados pela falta de políticas específicas de cuidado domiciliar e institucional; de acessibilidade; de educação e de trabalho; de ações que estimulem a solidariedade e o convívio intergeracional (Giacomini, 2012), o que aumenta o risco da violência contra a pessoa idosa. Assim, o Brasil envelhece, apesar da ausência de garantia dos direitos de cidadania por políticas públicas voltadas à velhice de toda a população brasileira, seja ela negra, indígena, LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais), do campo, da

¹ Este artigo registra como se deu a instituição do Fundo Nacional do Idoso, gerido pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), a partir do relato da experiência dos dois autores, que atuaram como conselheiros nacionais na gestão 2010-2012. A necessidade de divulgar esse processo junto aos gerontólogos e geriatras impulsionou essa escrita a quatro mãos, na qual o leitor poderá observar ora a visão do operador do Direito, ora a da profissional de saúde pública e geriatra.

floresta, das populações tradicionais, de pessoas com deficiência ou com sofrimento mental ou com outras especificidades.

Portanto, para responder às demandas dessa população, idosa e heterogênea, são necessárias políticas para pessoas de todas as idades, gêneros e condição social, cujas dimensões devam ser ao mesmo tempo verticais - isto é, eficientes ao longo de todo o curso da vida, desde o pré-natal à velhice - e transversais – inclusivas, intergeracionais e de caráter intersetorial (Giacomin, 2012). Contudo, nosso país não se enxerga envelhecido, insiste em desconsiderar o fato de que, em 30 anos, de cada quatro brasileiros um será idoso, e todas as profundas repercussões sociais, políticas, econômicas e culturais desse fato para o país. A pessoa idosa não é reconhecida como um cidadão pleno de direitos.

Do ponto de vista legal, a Constituição Federal, a Política Nacional do Idoso (Lei n.º 8.842/1994), o Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/2003) e as leis que regem as políticas de seguridade social, de acessibilidade, dentre outras, compõem o amplo arcabouço legal em defesa da pessoa idosa e das questões afetas ao envelhecimento populacional. A Política Nacional do Idoso (Lei n.º 8.842/1994) previu a criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), mas os artigos relacionados foram vetados. Somente em 2002 por Decreto Presidencial do então Presidente da República, Sr. Fernando Henrique Cardoso (Decreto n.º 4.227/2002, revogado pelo decreto n.º 5.109 de 2004) este Conselho foi instituído. Da mesma forma, a criação do Fundo Nacional do Idoso prevista no Estatuto do Idoso (2003) acontece apenas em 2010 (Lei n.º 12.213). A dificuldade de efetivação da Política e do Fundo Nacional do Idoso revela que, no Brasil, entre prever na lei um equipamento e efetivamente criá-lo, entre publicar a lei e assegurar o direito, há diferenças e obstáculos que precisam ser amplamente conhecidos e superados pelos maiores interessados: os cidadãos brasileiros.

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo dar a conhecer o contexto em que o Fundo Nacional do Idoso, potencial instrumento de fortalecimento dos Conselhos e das políticas públicas, foi criado e está sendo regulamentado e efetivado em sua gestão inaugural pelo CNDI (2010-2012).

O papel dos Conselhos de Direitos na efetivação da democracia brasileira

Desde a democratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora o país tenha evoluído do ponto de vista econômico, muito longe estamos de termos um país decente, pois, segundo dados do IBGE, existem no Brasil em torno de 16 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza.² E, se temos a comemorar a saída recente de 40 milhões de brasileiros da pobreza, isso ainda se dá apenas pelo recorte econômico, pois as mazelas sociais, a desigualdade nas oportunidades de trabalho e de estudo e os piores índices de condição de vida e de saúde ainda são a marca deste grupo que ascende para a classe C. Além disso, se comparado a outros países, o Brasil ainda está longe de ter assegurado condições sociais mínimas à maioria da sua população: a igualdade em bens supérfluos (aparelhos eletrodomésticos e outros bens móveis) esconde uma radical desigualdade em políticas sociais (educação, trabalho, previdência, saúde, entre outras). Assim, buscar incansável e democraticamente a formulação de políticas públicas eficientes para todos é o caminho a ser seguido para superar este desafio, majorado pela perspectiva do acelerado processo de envelhecimento populacional.

A Constituição de 1988 introduziu profundas mudanças na forma de atuação do Estado brasileiro, estabelecendo como princípio a descentralização das políticas. O município tornou-se um novo ente federado, com autonomia formal e dotado de poderes para formular políticas locais, gerenciar seus problemas e soluções, mas a correspondente e necessária descentralização orçamentária que ofereceria os recursos ou meios para executá-las, não aconteceu. O orçamento permanece fortemente concentrado na União e o acesso a ele depende de arranjos políticos e partidários, enquanto o gestor estadual tem tido atuação muito limitada na articulação política para reverter tal concentração de poder. Além disso, os poderes, executivo e legislativo, autores tradicionais das políticas públicas passam por profunda crise de legitimidade, situação que requer um retorno ao conceito de democracia direta ou democracia participativa. Bonavides (2003) assim expressa o significado dessa nova legitimidade:

Alcântara, A.de O. & Giacomini, K.C. (2013, março). Fundo Nacional do Idoso: Um instrumento de fortalecimento dos Conselhos e de garantia de direitos da pessoa idosa. *Revista Kairós Gerontologia*, 16(2), pp. 143-165. Online ISSN 2176-901X. Print ISSN 1516-2567. São Paulo (SP), Brasil: FACHS/NEPE/PEPGG/PUC-SP.

A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir, pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação (2003, p. 19).

Por isso mesmo, a construção de políticas públicas eficientes no Estado democrático de direito deve ter seus alicerces fundados na participação popular, sendo este um dos princípios constitucionais mais caros à Constituição de 1988. Essa alternativa para a construção de uma verdadeira e autêntica contribuição cidadã em uma nova legitimidade popular se faz pelos Conselhos. Ao lado de outras reformulações no caráter centralizador e antidemocrático do Estado Brasileiro, os Conselhos têm seu lugar garantido na Constituição Federal de 1988 como espaços em que a sociedade civil e o governo se articulam e negociam em favor do bem comum, por meio do exercício democrático do controle social. Todo o Conselho deve funcionar como uma ponte entre os interesses do cidadão idoso e o poder público, pois na condição de Conselho, governo e sociedade devem debater e deliberar sobre a formulação, avaliação e crítica das políticas públicas e práticas do Estado.

Entretanto, de acordo com a experiência do Conselho Nacional de Direitos do Idoso, este órgão federal e seus congêneres, ainda não exercem o poder deliberativo que lhe outorga a lei, ficando em uma condição quase pró-forma: não deliberam sobre o orçamento, não têm autonomia sobre a própria estrutura administrativa ou sobre a publicação de resoluções, sequer são consultados sobre decisões tomadas de forma unilateral pelo respectivo gestor. Algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar este distanciamento entre a letra da lei e a prática:

- A primeira delas é a falta de uma tradição democrática em nosso país. Aliás, padecemos nos “tristes trópicos” de uma longa trajetória antidemocrática de desrespeito aos direitos fundamentais da pessoa humana. Talvez por isso, paradoxalmente, embora a Constituição tenha buscado retomar o Estado

² http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1.

democrático de direito, na prática, o país inteiro ainda se coloca submisso ao poder central, hipertrofiado e assimétrico e parece aguardar por soluções verticais, estabelecidas por políticas e agências reguladoras, cujos orçamentos permanecem a critério arbitrário do ente federal;

- A segunda é a falta de prática de participação popular em espaços democráticos e de controle sobre as decisões de seu interesse, nos três poderes. Acresça-se ainda certa descrença quanto ao poder e à sabedoria do povo brasileiro para debater e decidir sobre os seus interesses, ficando sua participação restrita ao voto obrigatório e ao período eleitoral. Para piorar, nas três esferas de poder, os representantes legitimamente eleitos pelo povo, ao assumirem a carreira legislativa, usualmente viram-lhe as costas e passam a decidir a partir de acordos e interesses partidários e não em favor do interesse de seus representados - os eleitores;
- A terceira é a atitude de gestores que tacitamente ignoram o que o Conselho decide e o que as Conferências deliberam. Em audiência pública na Câmara Federal em comemoração aos 10 anos do CNDI, o professor e gerontólogo Vicente Faleiros definiu como estratégias de controle da atuação do Conselho pelo gestor “*engavetar resoluções, não publicar atas e não encaminhar as decisões do Conselho*”;
- A quarta diz respeito à falta de representatividade das duas partes: sociedade civil e governo nos Conselhos que decorre de mandatos repetidos que não favorecem a formação de novas lideranças; a falta de retorno para as bases do que está em pauta nos colegiados, além de o governo ser representado por pessoas usualmente sem poder decisório.

Além disso, o Brasil produz muitas leis que não são respeitadas pelo próprio Estado brasileiro, o que enfraquece a cidadania brasileira. Como lembra Faleiros (2007), a lei não reduz, *per se*, a desigualdade social real, visto que a lei também não é neutra; ela se inscreve em um processo político de correlação de forças, de protagonismo dos sujeitos, de pressão, de exercício da palavra e de condições desiguais de impor a lei.

Assim, para uma política e um direito existirem, não basta estarem descritos na lei, eles precisam ser apropriados pelos cidadãos e democraticamente construídos (Faleiros, 2007).

Tudo isso pôde ser confirmado na experiência dos autores. Em quase quinze anos de militância na função de Promotor de Justiça, pude (Alcântara, A.O.) constatar uma espécie de receio ou desconfiança dos Executivos em relação à contribuição dos Conselhos. Ao longo da experiência no Conselho Municipal de Belo Horizonte, como conselheira e como presidente (Giacomin, K.C.), ficou-me patente a dificuldade dos conselheiros, especialmente os idosos, de expressar sua vontade diante do gestor ou de uma autoridade constituída, em uma condição de subserviência que remetia ao período ditatorial. No Conselho Nacional, tive acesso às realidades de conselhos de todas as outras unidades da federação e observei que as dificuldades se repetem: ao indicar como conselheiros pessoas sem perfil decisório ou sem condições de ouvir críticas, ou ainda que apenas cumprem o calendário de reuniões (estar presente não significa participar), a representação governamental enfraquece e imobiliza o próprio Conselho. Por sua vez, a timidez da sociedade civil em questionar a morosidade do governo em efetivar políticas contribui para a inércia e para o descrédito nas políticas públicas. Outra distorção que inviabiliza o Conselho é ter à mesa um gestor absolutamente avesso ao diálogo com os representantes da sociedade civil e controlador da atuação dos conselheiros governamentais, além de ficar a critério do gestor a publicação das resoluções, o que, na prática, funciona como efetivo poder de veto à vontade do Conselho

Ademais, usualmente cada política dispõe de seu próprio Conselho, onde são discutidos e deliberados o orçamento público e as ações específicas. Neste sentido, Pereira (2005) ressalta a relevância dos Conselhos Gestores:

Além do princípio da paridade, os conselhos gestores foram criados para, ao lado do controle democrático, tomar decisões referentes às políticas que lhes dizem respeito. O ideal é que essas decisões tenham caráter deliberativo e não apenas consultivo. Assim, os Conselhos devem deliberar sobre as políticas que controlam e, por esse meio, têm, em tese, não apenas autoridade, mas força legal para fazer valer esse controle. É o caráter deliberativo que dá substância às funções de

acompanhamento e fiscalização das ações governamentais e privadas dos conselhos, realizadas na área de sua jurisdição (Pereira, 2005, p. 20).

Dessa forma, com representações da sociedade civil e do governo pouco investidas em suas prerrogativas legais, em especial na construção e avaliação das políticas públicas e na defesa de seus interesses, a atuação dos Conselhos de Direitos resta fragilizada, o que resulta no afastamento da população de uma instância cujo poder - de fato e de direito - não está sendo respeitado. Apesar disso, e por isso, é de fundamental importância fortalecer todos os Conselhos de Direitos para que aprimorem sua autonomia e seus mecanismos de controle sobre as políticas setoriais. Isso passa por reconhecer a autoridade e a autonomia dos Conselhos de Direitos, fazendo valer seu caráter deliberativo e fiscalizador das políticas públicas, bem como fortalecendo-os por meio da criação de **Fundos Especiais**, cuja gestão deve ficar a cargo do respectivo Conselho de Direitos.

Os Fundos Especiais

A partir dos anos 1980, o Estado Brasileiro passou a criar fundos especiais nas três esferas da Federação (União, Estados e Municípios) com a finalidade de captar recursos financeiros a serem aplicados em áreas específicas de **prestação de serviços sociais**. A Constituição Federal de 1988, em seu art.167, inciso IX **veda a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa**. A Lei do Orçamento Público (Lei Federal n.º 4.320/64) ao tratar dos fundos especiais em seus artigos 71 a 74 teve o cuidado de defini-los: “O produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Há quase uma década, **o Estatuto do Idoso, Lei Federal n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003** sinalizou, em seu **artigo 115, a criação do Fundo Nacional do Idoso**.

Esse dispositivo estabelecia que o Orçamento da Seguridade Social destinasse recursos ao Fundo Nacional de Assistência Social até a criação do Fundo Nacional do Idoso. Finalmente, no dia 20 de janeiro de 2010 foi sancionada a **Lei Federal n.º 12.213, com vigência em 1º de janeiro de 2011**, que instituiu o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e Nacional do Idoso, bem como alterou a Lei n.º 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Pela Resolução n.º14, da Senhora Presidente do CNDI foi instituído um Grupo de Trabalho (GT) para regulamentar a Lei instituidora do Fundo.

A Finalidade do Fundo Nacional do Idoso

Logo em seu artigo 1º, a Lei n.º 12.213/10 estabelece a finalidade do FNI:

Fica instituído o Fundo Nacional do Idoso, destinado a financiar os programas e as ações relativas ao idoso com vistas a assegurar os seus direitos sociais e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

É preciso observar que a instituição do Fundo Nacional do Idoso não significa que todas as políticas públicas voltadas a esse segmento populacional serão financiadas por essa fonte de recursos, até porque ele não seria suficiente. Pelo contrário, eles têm uma finalidade complementar, sendo inclusive vedada sua utilização para o financiamento de quaisquer **políticas públicas de caráter continuado**. O Art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º101, de 4 de maio de 2000, define as despesas obrigatórias de caráter continuado:

Art. 17: Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Dessa forma, torna-se inconcebível, por exemplo, a utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso, para o pagamento do benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – Loas ou para custear as vagas reservadas para uso gratuito por idosos no transporte público.

A Gestão dos Fundos Especiais e a Competência para Fixação de Critérios para sua Utilização

De acordo com a Lei do Fundo Nacional do Idoso (Lei n.º 12.213/10), a competência para geri-lo e para fixar os critérios de sua utilização é do CNDI (Art. 4º). Assim, por três gestões, o Conselho Nacional tem trabalhado pela implementação do Fundo Nacional do Idoso. Após amplo debate que envolveu conselheiros nacionais, representantes da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, do Ministério da Justiça, da Coordenação Nacional de Educação Fiscal da Receita Federal, dentre outros, quanto à normatização da utilização desse Fundo, concluiu-se que seria desnecessário um decreto para regulamentá-la, cabendo ao CNDI, fazê-lo na forma de Resolução. A Resolução do CNDI é um instrumento legal suficiente para orientar e regulamentar a utilização do Fundo. Além disso, o Grupo discutiu com representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) acerca da experiência do Fundo da Infância e da Adolescência (FIA), com especial atenção para a Resolução n.º 137/2010 do Conanda que trata especificamente da utilização do FIA.

Desde a publicação da Lei do Fundo, dois Grupos de Trabalho foram constituídos: o primeiro, na Gestão 2008-2010³, teve como tarefa definir critérios sobre a utilização dos recursos; o segundo, na Gestão 2010-2012⁴, concluiu que cabe uma

³ Composição do Grupo de Trabalho (Resolução n.º 2/2010): conselheiros representantes do Ministério da Saúde, do Ministério da Justiça, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – AMPID e da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG.

⁴ Composição do Grupo de Trabalho (Resolução n.º 14/2011): Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP; Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoa com Deficiência - AMPID; Pastoral da Pessoa Idosa - PPI; Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas - COBAP; Centro Interdisciplinar de Assistência e Pesquisa em Envelhecimento – CIAPE.

interpretação extensiva da Lei 12.213/10 ao estabelecer a competência do CNDI tão somente para fixar critérios para a utilização do Fundo Nacional do Idoso. Vale lembrar que o recurso à interpretação extensiva é cabível quando a lei carece de uma amplitude, ou seja, diz menos do que deveria dizer (*lex minus dixit quam voluit*), devendo o intérprete verificar quais os reais limites da norma. Ademais, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, Lei n.º 12.376/2010 (antigo Decreto-Lei n.º 4.657/1942), prescreve que o intérprete na aplicação da Lei deverá atender **aos fins sociais** a que ela se dirige e às **exigências do bem comum**. Na verdade, os **diversos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal, e Municipais do país, esperam uma delimitação pelo CNDI de critérios para utilização dos respectivos fundos**.

Nessa melhor interpretação da Lei, o artigo 1º do Projeto de Resolução, aprovado em setembro de 2011, mencionava ser sua finalidade estabelecer critérios para a implementação e funcionamento “dos Fundos do Idoso em todo o território nacional”. Infelizmente, em razão **Nota Técnica n.º 57/2012 – SE/SDH/PR**, da Advocacia Geral da União, tal entendimento não foi acatado pela Secretaria de Direitos Humanos, gestor federal da Política Nacional do Idoso. Ora, a intervenção da AGU no episódio foi recebida com muito mal-estar pelos Conselheiros que já haviam discutido, votado e aprovado a Resolução nos termos propostos pela Comissão acima referida. Na verdade, isso demonstra o quanto o CNDI ainda não dispõe, de fato, da autonomia que lhe outorga a Lei. Restou como solução intermediária, a previsão do artigo 20 da Resolução: **“Essa resolução serve de parâmetro para a implementação e a utilização dos fundos estaduais, distrital e municipais do idoso, no que couber”**.

Os Conselheiros do CNDI, em vista da primeira redação, esperavam garantir que os fundos municipais, distrital, e estaduais do Idoso ficassem no mesmo patamar normativo do Fundo Nacional do Idoso, no que diz respeito a suas vinculação e gestão. Explicando melhor: é comum o recebimento no CNDI de pedido de informações e providências de vários conselhos de idoso, principalmente municipais, dando conta de que os respectivos gestores municipais, ou seja, prefeitos, pretendem entregar a gestão dos fundos municipais a Secretarias ou outros órgãos, e não aos Conselhos. Essa prática enfraquece os conselhos, os quais, como previsto na Lei do Fundo Nacional, deveriam gerir os respectivos fundos e fixar os critérios para sua utilização. Por sua vez, há

Conselhos municipais que temem a responsabilidade dessa gestão em razão do desconhecimento das possibilidades que o Fundo introduz, das precárias condições de funcionamento dos Conselhos e ou por receio de não se sentir capaz de fazê-lo.

Ainda visando à proteção da utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso, o Projeto de Resolução aprovado pelo CNDI estabelece em seu artigo 9º que tais recursos deverão ser destinados para o financiamento de **programas, projetos, serviços e ações governamentais e não governamentais** que:

- I - visem ao protagonismo da pessoa idosa;
- II – visem à integração e ao fortalecimento dos Conselhos dos Direitos de Idosos;
- III - propiciem o desenvolvimento de programas, projetos, serviços e ações complementares ou inovadores da Política Nacional do Idoso, por tempo determinado, não excedendo a 3 (três) anos;
- IV – promovam o envelhecimento ativo da pessoa idosa;
- V – fomentem a prevenção e enfrentamento à violência contra a pessoa idosa;
- VI – promovam acessibilidade, a inclusão e a reinserção social da pessoa idosa;
- VII – financiem pesquisas, estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da pessoa idosa;
- VIII - fomentem a capacitação e a formação profissional continuada de:
 - a) operadores do Sistema de Garantia dos Direitos do Idoso, entre os quais, os Conselhos dos Direitos de Idosos, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Polícias e a Vigilância Sanitária;
 - b) outros profissionais na temática do envelhecimento, da Geriatria e da Gerontologia.
- IX - desenvolvam programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da pessoa idosa;
- X - fortaleçam o Sistema de Garantia dos Direitos do Idoso, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos do Idoso.

Dessa maneira, é de máxima cautela que as leis estaduais, do Distrito Federal, e municipais, que venham a criar os fundos especiais do idoso espelhem-se na Lei Federal n.º 12.213/10 e prestigiem os seus conselhos, atribuindo-lhes a competência em questão. Para a efetivação da defesa dos direitos e dos interesses transindividuais⁵ da pessoa idosa, é fundamental a criação de tais instrumentos e a fixação dos respectivos critérios de utilização, pois evitam que os valores arrecadados na defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos sejam repassados ao Estado - Executivo ou Judiciário - **de maneira desvinculada**, o que permitiria a sua utilização para fins alheios aos interesses da minoria idosa.

Normas semelhantes podem ser apontadas nas legislações relativas ao meio ambiente (artigo 73 da Lei n.º 9.605/1998) e da criança e do adolescente (artigo 214 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990), as quais criam fundos independentes daquele previsto na Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Também fica evidente que todos os esforços para capacitar os conselheiros, governamentais e não governamentais, sobre democracia participativa e sobre gestão do Fundo, devem ser implementados o quanto antes.

Das Atribuições dos Conselhos de Direitos em Relação aos Fundos do Idoso

A norma do artigo 2º da Resolução é pertinente ao reafirmar a vinculação do Fundo ao Conselho Nacional dos Direitos do Idoso. Ademais, a destinação dos recursos do Fundo Nacional sempre dependerá de prévia deliberação da Plenária do Conselho de Direitos, conforme artigo 7º da Resolução. Isso visa a proteger o Fundo da ação unilateral do gestor ou do presidente do Conselho.

Dessa forma, de fundamental importância será também, a efetiva atuação do Conselho de Direito na gestão do Fundo. O artigo 8º da Resolução elenca, à guisa de exemplo e de modo não exaustivo, nove atribuições aos Conselhos. Dentre as quais se destacam: a) a elaboração do plano anual de aplicação dos recursos dos Fundos e dos critérios para aprovação dos editais e projetos a serem financiados com recursos do

⁵ Direitos transindividuais são direitos que extrapolam o direito de uma pessoa.

Fundo; b) o monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo, inclusive podendo fiscalizar *in loco* o andamento dos Programas; c) a mobilização da sociedade civil para participar e zelar pela fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo.

A Administração dos Fundos

A gestão do Fundo Nacional e, espera-se, dos demais fundos distrital, estaduais e municipais, caberá aos respectivos Conselhos de Direitos. A fim de assegurar o seu efetivo funcionamento, o Poder Executivo dos Municípios, Estados, Distrito Federal, e da União deverá garantir aos Conselhos o suficiente e necessário suporte organizacional, estrutura física, recursos humanos e financeiros. O servidor designado pelo Poder Executivo (artigo 6º do Projeto de Resolução) exercerá a administração burocrática do Fundo e coordenará a execução do Plano Anual de Aplicação dos recursos do Fundo do Idoso, elaborado e aprovado pelo respectivo Conselho dos Direitos do Idoso, conforme inciso I, do artigo 15 do Projeto de Resolução. Outras atribuições são prescritas a esse servidor: a) emitir empenhos, cheques e ordens de pagamento das despesas do fundo do Idoso; b) apresentar, trimestralmente ou quando solicitada pelo Conselho dos Direitos do Idoso, a análise e avaliação da situação econômico-financeira do Fundo do Idoso, através de balancetes e relatórios de gestão e c) manter arquivados, pelo prazo previsto em lei, os documentos comprobatórios da movimentação das receitas e despesas do Fundo, para fins de acompanhamento e fiscalização.

Das Fontes de Receitas dos Fundos do Idoso

Os Fundos terão as receitas previstas no parágrafo único do artigo 1º da Lei n.º 12.213/2010, *in verbi*:

O Fundo a que se refere o caput deste artigo terá como receita:

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

Cabe esclarecer que as contribuições referidas no inciso II e explicitadas nos artigos 2º e 3º dizem respeito ao Imposto de Renda, sendo que parte do tributo devido pode ser doada ao qualquer dos Fundos do Idoso (Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais) nos seguintes moldes: **a) Pessoas Físicas podem destinar até 6% do imposto devido, desde que façam a declaração pelo modelo completo; b) Pessoas Jurídicas até o limite de 1% do imposto calculado pelo lucro real** (A atual redação do parágrafo único da Lei n.º 12.213/2010 foi dada pela Lei n.º 12.594/2012).

Como modalidade de *outros recursos destinados aos fundos*, devem ser apontadas a reversão para ele das **multas previstas no artigo 84 do Estatuto do Idoso, Lei n.º 10.741/2003**. Aqui cabe esclarecer que, em conformidade com **a tese da municipalização**, os valores das multas cobradas com base no Estatuto do Idoso devem ser destinados, via de regra, **ao Fundo Municipal do Idoso e, subsidiariamente, aos Fundos Estaduais e Nacional**. Deve-se ressaltar que existem **cinco modalidades de multas previstas no Estatuto do Idoso**:

- a) multa aplicada pela autoridade administrativa**, em razão do descumprimento pelas entidades de atendimento das determinações do Estatuto do Idoso (Título IV - Da Política de Atendimento ao Idoso, Capítulo III - Da Fiscalização

das Entidades de Atendimento e prática de infrações administrativas (Capítulo IV - Das Infrações Administrativas);

b) multa aplicada pela autoridade judiciária nos casos de irregularidades em entidades de atendimento (Título IV- Da Política de Atendimento ao Idoso, Capítulo VI- Da Apuração Judicial de Irregularidade em Entidades de Atendimento);

c) multa civil aplicada pela autoridade judiciária em decorrência da prática de infração administrativa descrita no artigo 58;

d) astreinte (Título V- Do Acesso à Justiça- Capítulo III- Da proteção judicial dos Interesses Difusos, coletivos e Individuais Indisponíveis ou Homogêneos⁶); e

e) multa penal (Título VI - Dos Crimes- Capítulo II- Dos Crimes em Espécie).

Quanto à última modalidade de multa, no caso, **a multa penal**, o Grupo de Trabalho resolveu sugerir ao CNDI que mantenha contatos com o Conselho Nacional de Justiça-CNJ e a Corregedoria Nacional da Justiça, a fim de discutir a sua destinação ao Fundo do Idoso. Isso porque na prática, os Juízes vêm destinando a multa penal ao Fundo Penitenciário Nacional em observância à Lei Complementar n.º 79 de 7 de janeiro de 1994. Ocorre que pelo **princípio da especialidade** com a criação dos diversos Fundos dos Idosos, a melhor hermenêutica impõe que as multas aplicadas em condenação pelos crimes previstos no Estatuto do Idoso, ou mesmo de transações penais

⁶ Esclarecimentos para o público não ligado diretamente ao Direito: um interesse é considerado **difuso** quando os titulares do direito são todas as pessoas da coletividade que poderiam, podem ou poderão (inclusive gerações futuras) entrar em contato com o risco que ameaça ou desprezite os seus direitos. Ou o risco afeta todos, ou não afeta ninguém; os sujeitos são indeterminados e indetermináveis. Por exemplo, a contaminação da água de um rio: é indivisível porque toda a coletividade estará exposta aos seus efeitos nocivos à saúde, ou se evitado, toda a coletividade ficará livre do perigo, não é possível identificar individualmente aqueles que estão expostos. Não poluir a água é uma obrigação, expressa em lei ambiental, de saúde pública e no Código Penal. **Interesses coletivos** em sentido estrito são interesses cujos titulares são determináveis, mas o interesse coletivo é diferente da soma de cada interesse individual dos envolvidos. Assim, a decisão judicial ou beneficia todos os que se encontram na situação jurídica base ou não beneficia ninguém. **Interesses individuais indisponíveis** são aqueles que, embora digam respeito a um particular, referem-se a valores ou direitos cuja proteção interessa à coletividade como um todo. Não cabe escolha (indisponível). Por exemplo, por ser a vida e sua preservação um valor caro à sociedade, qualquer homicídio/tentativa será obrigatoriamente apurado pelo Estado e os responsáveis penalizados, independentemente do desejo da família ou da vítima em fazê-lo. Enquanto os **interesses individuais homogêneos** são interesses individuais, agrupados por origem comum, e que, por isso mesmo, podem ser objeto de tutela coletiva. Exemplo: se determinado fornecedor divulga na mídia um produto farmacêutico que não contém o princípio ativo indicado e pode causar danos ao consumidor, haverá interesse difuso (indivisível e entre pessoas não identificadas) de todos os consumidores potenciais expostos à propaganda, mas haverá interesse individual homogêneo daqueles que, tendo adquirido o produto, sofreram danos (Gonçalves, 2006).

relativas a esses mesmos delitos sejam destinadas em favor dos Fundos do Idoso, uma vez que ele serve de instrumento específico para a defesa dos direitos deste público.

Requisitos para Obtenção de Recursos do Fundo Nacional do Idoso

Nos últimos anos, a imprensa tem noticiado vários escândalos envolvendo o terceiro setor, quando Organizações Não Governamentais - ONG e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, via convênios com o poder público, desviaram recursos públicos milionários. Já no ano de 2007 foi criada no Senado Federal uma CPI⁷ para investigar tais fatos, a qual em suas conclusões destacou:

Recomenda-se à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que dê prioridade à apreciação do projeto de lei que dispõe sobre parcerias entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos apresentado por esta Comissão e amplie o debate sobre o tema, na busca de soluções normativas céleres para os problemas apontados neste Relatório.

Formule processo que permita a identificação de destinação de recursos às diferentes categorias de entidades privadas sem fins lucrativos, conforme descrito no Capítulo 3 deste relatório, de forma a facilitar o acompanhamento das parcerias celebradas com entidades com a finalidade de execução de programas e ações governamentais.

Estruture adequadamente o setor de acompanhamento de convênios/ avaliação das prestações de contas de convênios de modo a que as análises da utilização dos recursos públicos sejam feitas dentro do período de, no máximo 60 dias, da apresentação da documentação, de modo a fazer o controle efetivo sobre a execução dos recursos liberados. (...)

Quando da formulação, instituição e implementação de ações, projetos e programas governamentais executados com significativa atuação de entidades privadas sem fins lucrativos, mediante celebração de parcerias, sejam ouvidos os órgãos de controle externo e interno,

⁷ Relatório “CPI das ONGs”- <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>

quanto aos procedimentos de seleção, celebração, fiscalização e avaliação a serem utilizados;

Intensifique os esforços para estruturação de cadastro das entidades parceiras, considerando as propostas formuladas por esta Comissão, contidas neste relatório e explicitadas no projeto de lei em anexo, bem como a disponibilização das informações financeiras das entidades parceiras.

Intensifique a fiscalização para avaliação da execução física dos projetos desenvolvidos em parceria com entes privados sem fins lucrativos, bem como para avaliação dos resultados obtidos, de forma a colher subsídios para a melhoria dos programas;

Proponha e participe das iniciativas de integração das instituições oficiais e sociais de controle (Ministério Público, CGU, Ministério da Justiça, Conselhos de Políticas, redes, fóruns, etc.) para tornar mais efetivas e reduzir a ocorrência de irregularidades nas parcerias do Governo Federal com entidades privadas sem fins lucrativos.

É óbvio que o êxito da aplicação dos recursos do Fundo tem como ponto inicial a escolha cuidadosa das entidades governamentais e não governamentais parceiras. Nesse sentido, o artigo 11 da Resolução determina como requisitos para pleitear recursos do Fundo Nacional do Idoso:

I- as entidades governamentais deverão ter seus programas, projetos, serviços e ações inscritos no respectivo Conselho dos Direitos de Idosos, onde os recursos forem aplicados;

II- as entidades privadas deverão estar registradas no respectivo Conselho dos Direitos de Idosos de sua sede, possuir no seu estatuto a finalidade de promoção, proteção, defesa e ou atendimento à pessoa idosa e comprovar existência e regular atividade conforme o prazo estipulado no Edital.

Os recursos do Fundo Nacional do Idoso estão sujeitos à prestação de contas de gestão aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e ao Conselho Nacional de

Direitos, bem como, ao controle externo por parte do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público (artigo 16 da Resolução). Na gestão 2010-2012, a única utilização dos recursos do Fundo foi a destinação de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) utilizados no custeio da *3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa*, realizada em novembro de 2011, em Brasília (DF).

Cabe lembrar que conforme letra do art.17, IX da Resolução, o CNDI deverá utilizar os meios ao seu alcance para divulgar amplamente os mecanismos de monitoramento, de avaliação e de fiscalização dos resultados dos projetos beneficiados com os recursos do fundo.

Também cumpre denunciar que até a data da submissão e, posteriormente do aceite (06 de junho de 2013) desse artigo, a Resolução aprovada pelo CNDI não havia sido publicada pela Secretaria de Direitos Humanos, confirmando o “veto” pelo gestor.

Considerações Finais

O envelhecimento populacional desafia as famílias, o Estado e a sociedade brasileira a encontrar soluções para questões que são tanto legais quanto éticas; tanto familiares e restritas ao âmbito privado, quanto dependentes diretos das políticas públicas de seguridade social e de direitos humanos (Giacomin, 2012).

O Brasil há dez anos conta com o CNDI e com Conselhos de idosos nos 26 Estados, no Distrito Federal e em cerca de 20% dos municípios brasileiros, mas nos três níveis de governo, pode-se afirmar que o funcionamento desse órgão colegiado ainda é muito frágil e, conseqüentemente, seu poder de atuação muito inferior ao que se espera dele. A fragilidade dos Conselhos tem raízes na falta de tradição democrática do país e no desconhecimento dos cidadãos brasileiros sobre os seus direitos e sobre o sistema de defesa desses direitos, o que inclui os conselhos, nos três níveis de governo. Além disso, para que o Conselho exerça o seu papel, é importante que seja construído um caminho de mão dupla da representação política, fundamental para a vitalidade e democratização dos espaços de participação. Quando um dos lados está ausente, seja o governo ou a sociedade civil, o colegiado todo se enfraquece e o Conselho deixa de ser

um facilitador das políticas e falha na defesa dos direitos e interesses do público que ele deveria defender. Portanto, é interesse de ambos os segmentos, governo e sociedade civil, nos três níveis de governo, ver fortalecidos os Conselhos de Direitos, cuja competência legal é elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional do Idoso, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução do orçamento público a ela destinada.

Da mesma maneira, quanto ao Fundo Nacional, sua implementação e sua eficiência dependem diretamente do envolvimento de todos os conselheiros, mas também e especialmente das pessoas idosas, de gerontólogos e geriatras comprometidos com a defesa dos direitos das pessoas idosas. É preciso estimular a captação de recursos para o Fundo na forma de emendas parlamentares, da destinação de recursos por pessoas físicas e jurídicas (www.sdh.gov.br) e da ampla divulgação na mídia dessa forma de participação – fato ainda inexistente. Posteriormente, os recursos precisarão ser aplicados e rigorosamente monitorados pelo CNDI e pela sociedade civil. Sem a nossa vigilância, o Fundo Nacional do Idoso e outros fundos similares podem se perder, pois há riscos inclusive de não publicação das Resoluções pertinentes pelo CNDI e dos editais pelo gestor federal, que permitam às entidades postularem os recursos do Fundo. Além disso, as entidades precisam conhecer melhor o Fundo Nacional do Idoso e se organizar para apresentarem os projetos, serviços e ações e conseguirem os recursos desejados. A implementação do Fundo pode funcionar como um instrumento para o fortalecimento dos Conselhos e para a prática democrática em nosso país, bem como para defesa dos direitos da pessoa idosa.

Infelizmente, a experiência dos autores na gestão 2010-2012 do CNDI foi pródiga em demonstrar que é grande a fragilidade administrativa e a falta de autonomia do CNDI e de seus congêneres. Além disso, a Política Nacional do Idoso não tem sido conduzida de modo condizente com a grandeza das demandas e direitos da população brasileira – idosa e envelhescente. No período, a não ser pela inclusão do Módulo Idoso no Disque 100, não se verificou a instituição de políticas intersetoriais ou de projetos e ações de vulto nacional, voltadas para a pessoa idosa de iniciativa do gestor federal da Política Nacional do Idoso – a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da

República. Tudo isso concorre para a carência de recursos orçamentários no Plano Plurianual 2012-2015 específicos para essa etapa da vida, nos três níveis de governo, realimentando um ciclo perverso no qual não há políticas porque não há recursos e vice-versa. Isso também demonstra o quanto a visão de futuro da Nação ainda ignora solenemente o fato de que, em 30 anos, de cada quatro brasileiros um será idoso, e tudo o que isso representa para todas as políticas públicas do país.

É urgente envolver os gerontólogos e geriatras para que conheçam e participem dos Conselhos, bem como da formação de lideranças para atuarem como conselheiro. Um Conselho que se reúne regularmente deve-se tornar a esfera máxima de discussão sobre questões relativas ao envelhecimento e de definição das diretrizes políticas para o segmento idoso do Brasil. Para tanto, o Conselho deve estar visível, acessível e articulado com o sistema de garantia de direitos e com os movimentos sociais, em um fortalecimento mútuo e continuado. Cabe a todos reconhecer que envelhecer é um direito personalíssimo (Artigo 8º do Estatuto do Idoso) que deve ser garantido por políticas públicas eficientes ao longo de toda a vida e cuja defesa interessa a todos os cidadãos brasileiros de todas as idades.

Referências

Alonso, F.R.B. (2007). Um olhar além dos números: uma interpretação qualitativa dos indicadores sociais e demográficos da população idosa no Brasil. *Revista Kairós Gerontologia*, 10(1), 121-141. São Paulo (SP), Brasil: FACHS/NEPE/PEPGG/PUC-SP.

Bonavides, P. (2003). *Teoria Constitucional da Democracia Participativa - Por um Direito Constitucional de Resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores.

BRASIL. (1994). Lei n.º 8.842 de 04 de janeiro de 1994. *Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências*.

BRASIL. (2003). Lei n.º 10741, de 1 de outubro 2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. Alterado pela lei n.º 11.765 - de 5 de agosto de 2008 e pela lei n.º 11.737, de 14 julho de 2008.

BRASIL. (2003). *Estatuto do Idoso*. Lei 10.741 de 01 de outubro de 2003. Brasília (DF): Gráfica do Senado Federal.

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

Carvalho, J.A.M. & Rodríguez-Wong, L.L. (2008). A transição da estrutura etária da população brasileira na primeira metade do século XXI. *Cad Saúde Pública*, 8, 24(3), 597-605.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988. (2005). Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes (Colaboradores). (35^a ed.). São Paulo (SP): Saraiva. (Coleção Saraiva de Legislação).

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

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

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

Gonçalves, M.V.R. (2006). *Sinopses Jurídicas, vol. 26. Tutela de Interesses Difusos e Coletivos*. São Paulo (SP): Saraiva.

IBGE. (2007). *Síntese de Indicadores Sociais*. Recuperado em 28 setembro, 2007, de: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=987

Lebrão, M.L. (2007). O envelhecimento no Brasil: Aspectos da transição demográfica e epidemiológica. *Saúde Coletiva*, 4(17), 135-140.

Lima-Costa, M.F.F., Matos, D.L. & Camarano A.A. (2006). Evolução das desigualdades sociais entre idosos e adultos brasileiros: um estudo baseado na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD, 1998, 2003). *Ciência & Saúde Coletiva*, 11, 941-950.

ONU. (1982). *Plan Internacional de accion sobre el envejecimiento, 1982*. Assembleia Mundial sobre el Envejecimiento, 2002, Madrid (Espanha): Madrid (ES): 2002.

Pereira, P.A.P. (2005). *Controle democrático com garantia de direitos*. Brasília (DF): Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos.

Recebido em 02/02/2013

Aceito em 20/02/2013

Alexandre de Oliveira Alcântara - Promotor de Justiça e gerontólogo, Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Representante da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID) no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI).

E-mail: alexandre-alcantara@uol.com.br

Karla Cristina Giacomini - Médica geriatra; Doutora em Ciências da Saúde pelo Centro de Pesquisas René Rachou (CPqRR) Fundação Oswaldo Cruz; Membro do Núcleo de Estudos em Saúde Pública e Envelhecimento (CPqRR/UFMG), Representante da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia no CNDI e Presidente do CNDI (2010-2012).

E-mail: kcgiacomin@hotmail.com