



Universidade Estadual da Paraíba – UEPB
Universidade Aberta do Brasil - UAB
Coordenadoria Institucional de Programas Especiais – CIPE
Secretaria de Educação a Distância – SEAD/UEPB
Programa Nacional de Formação de Administradores Públicos –
PNAP/UEPB/UAB
Especialização em Gestão da Organização Pública

MÁRCIO JOSÉ ALVES DE SOUSA

**A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA E A PROBLEMÁTICA DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DESTINADAS AOS IDOSOS**

JOÃO PESSOA – PB
2012

MÁRCIO JOSÉ ALVES DE SOUSA

**A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA E A PROBLEMÁTICA DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DESTINADAS AOS IDOSOS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão da Organização Pública da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, em cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do grau de Especialista em Gestão da Organização Pública, sob a orientação da Prof. Ms. Maria Aparecida Nunes dos Santos

JOÃO PESSOA – PB
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

S729q Souza, Marcio José Alves de.

A questão orçamentária e a problemática das políticas públicas destinadas aos idosos [manuscrito] / Marcio José Alves de Souza . – 2012.

41f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão da Organização Pública) – Universidade Estadual da Paraíba, Secretaria de Educação a Distância - SEAD, 2012.

“Orientação: Profª. Ma. Maria Aparecida Nunes dos Santos”.

1. Administração Pública – Orçamento Público. 2. Envelhecimento Populacional. 3. Política Publica - Direito Social. I. Título.

21. ed. CDD 353.537

MÁRCIO JOSÉ ALVES DE SOUSA

**A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA E A PROBLEMÁTICA DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DESTINADAS AOS IDOSOS**

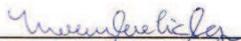
Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão da Organização Pública da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, em cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do grau de Especialista em Gestão da Organização Pública, sob a orientação da Prof. Ms. Maria Aparecida Nunes dos Santos

Aprovada em 10 de Agosto de 2012

COMISSÃO EXAMINADORA



Prof.^a Ms. Maria Aparecida Nunes dos Santos (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Serviço Social



Prof.^a Dr.^a Moema Amélia Serpa (Examinadora)
Universidade Estadual da Paraíba – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Serviço Social



Prof.^a Dr.^a Jordeana Davi (Examinadora)
Universidade Estadual da Paraíba – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Serviço Social

Dedico a presente monografia, primeiramente, a Deus, que sempre esteve comigo, me guiando com sua graça e me iluminando na concretização deste trabalho; aos meus amados pais que com seu amor sempre me apoiaram e me fizeram amar os estudos; aos meus irmãos que sempre acreditaram no meu esforço; a minha esposa Elisianne que sempre me incentivou nesta travessia, principalmente nos momentos difíceis, minha gratidão e amor; a todos os amigos presentes e ausentes, em especial a amiga Isabel Cristina (in memoriam), que de forma direta e indireta me ajudaram na concretização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, valor infindável que me dá força e me fortalece, aos meus pais, amor eterno.

Agradeço a todos que direto ou indiretamente torceram por mim.

"A justiça é o pão do povo.
Às vezes bastante, às vezes pouca.
Às vezes de gosto bom, às vezes de gosto ruim.
Quando o pão é pouco, há fome.
Quando o pão é ruim, há descontentamento.

Fora com a justiça ruim!
Cozida sem amor, amassada sem saber!
A justiça sem sabor, cuja casca é cinzenta!
A justiça de ontem, que chega tarde demais!
Quando o pão é bom e bastante
o resto da refeição pode ser perdoado.
Não pode haver logo tudo em abundância.
Alimentado do pão da justiça
Pode ser feito o trabalho
De que resulta a abundância.

Como é necessário o pão diário
É necessária a justiça diária.
Sim, mesmo várias vezes ao dia.

De manhã, à noite, no trabalho, no prazer.
No trabalho que é prazer.
Nos tempos duros e nos felizes.
O povo necessita do pão diário
Da justiça, bastante e saudável.

Sendo o pão da justiça tão importante
Quem, amigos, deve prepará-lo?
Quem prepara o outro pão?

Assim como o outro pão
Deve o pão da justiça,
Ser preparado pelo povo.

Bastante, saudável, diário".

Bertold Brecht, *O Pão do Povo*

RESUMO

O fenômeno do envelhecimento populacional, ao tempo que se apresenta como uma conquista impõe desafios à gestão pública, sobretudo, no que se refere à efetivação dos direitos fundamentais para os idosos brasileiros. Para tanto, julgamos a apreensão da relação entre planejamento, recursos públicos e direitos fundamentais como uma das principais questões a ser levada em consideração neste processo de identificação dos limites e possibilidades de concretização de uma velhice com as mínimas condições de sobrevivência. Nesse sentido, o presente trabalho objetiva analisar a relação entre a problemática do envelhecimento populacional e a questão orçamentária, evidenciando, juridicamente, as principais conquistas dos idosos, a partir da Constituição Federal de 1988, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada, e a denominada teoria da “Reserva do Possível”. Trata-se de um estudo bibliográfico, ao qual recorreremos as principais fontes teóricas que discorrem sobre a problemática em questão, bem como documental, cujo Relatório da ANFIP (2011) foi um dos principais aportes da investigação. Da existência de recursos para pagamento dos serviços da dívida pública brasileira ao discurso da impossibilidade orçamentária via mecanismo da “reserva do possível” para atendimento dos direitos fundamentais do segmento dos idosos, as reflexões contidas neste estudo, criticou, dentre outras questões, os discursos deficitários da crise da seguridade social, apontando a existência de superávit em seu orçamento; a insustentabilidade do argumento de déficit nas contas públicas para o implemento dos direitos dos idosos, constitucionalmente garantidos; os desafios de compreensão jurídico-política de que as leis que garantem direitos, como o BPC, não são feitas para obedecer planos de governo, mas, os planos de governo é que devem ser elaborados para a concretização desses direitos; a complexa relação entre a teoria da “reserva do possível” e o chamado mínimo existencial em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana (art.1º, III da Constituição Federal de 1988).

Palavras-chaves: Envelhecimento Populacional; Orçamento Público; Direitos Sociais; Reserva do Possível; Mínimo Existencial.

ABSTRACT

The phenomenon of the population aging, at the time that comes as a conquest, imposes challenges to the public administration, above all, in what he/she refers to the efetivação of the fundamental rights for the Brazilian seniors. For so much, we judged the apprehension of the relationship among planning, public and right resources fundamental as one of the main subjects to be taken into account in this process of identification of the limits and possibilities of materialization of an old age with the low survival conditions. In that sense, the present work, starting from a critical perspective, has as main objective to analyze the relationship between the problem of the population aging and the budget subject, evidencing, juridically, the seniors' main conquests, starting from the Federal Constitution of 1988, to example of Benefit of Continuous installment, and denominated her/it theory of the "he/she Reserves of the Possible". It is treated of a bibliographical study, which we fell back upon the main theoretical sources that it talks about the problem in subject, as well as documental, whose Report of ANFIP (2011) it was one of the main contributions of the investigation. Of the existence of resources for payment of the services of the Brazilian public debt to the speech of the budget impossibility saw mechanism of the "he/she reserves of the possible" for service of the fundamental rights of the seniors' segment, the reflections contained in this study, they appears, among other subjects, the deficient speeches of the crisis of the social sureness, pointing the superavit existence in his/her budget; the challenges of understanding legal and policy that the laws that guarantee rights such as the BPC, are not made to comply with government plans, but the government plans is to be prepared for the realization of these rights; the complex relationship between the theory of "possible reserves" and called existential minimum in line with the principle of human dignity (art.1º, III of the Federal Constitution of 88)

Word-key: Population aging; Public Budget; Social of Rights; he/she Reserves of the Possible; existential minimum.

SUMÁRIO

| | |
|------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 09 |
|------------------------|-----------|

CAPITULO I - CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO E O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

| | |
|---|----|
| 1.1. As bases do Sistema Orçamentário Brasileiro: PPA, LDO e LOA Aproximações conceituais sobre Políticas Públicas..... | 10 |
| 1.2. Orçamento da Seguridade Social e Desvinculação de Recursos da União..... | 14 |

CAPÍTULO-II – POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROBLEMÁTICA DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL BRASILEIRO

| | |
|---|----|
| 2.1. Aproximações conceituais sobre Políticas Públicas..... | 17 |
| 2.2. A problemática do envelhecimento populacional brasileiro e os desafios para as políticas públicas..... | 18 |

CAPÍTULO-III – “RESERVA DO POSSÍVEL”: IMPOSSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA OU LIMITES AOS DIREITOS DOS IDOSOS?

| | |
|---|----|
| 3.1. Teoria da “Reserva do Possível”..... | 26 |
| 3.2. “Reserva do Possível” e o Mínimo Existencial..... | 29 |
| 3.3. Garantia dos Direitos Fundamentais dos Idosos: um conflito entre mínimo existencial e “reserva do possível”..... | 32 |

| | |
|----------------------------------|-----------|
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 37 |
| REFERÊNCIAS..... | 39 |

INTRODUÇÃO

A presente monografia consiste no Trabalho de Conclusão de Curso, enquanto uma das exigências curriculares para obtenção do título de Especialista em Gestão da Organização Pública pela Universidade Estadual da Paraíba. Trata-se de um estudo bibliográfico e documental que busca refletir o papel do Estado, mediante o processo de planejamento e execução orçamentária das políticas públicas, sobretudo, aquelas direcionadas ao segmento do idoso.

Nessa perspectiva, o principal objetivo deste trabalho é discutir a complexa relação entre a problemática do envelhecimento populacional e a questão orçamentária, evidenciando, juridicamente, as principais conquistas dos idosos, a partir da Constituição Federal de 1988, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), e a denominada teoria da “Reserva do Possível”. Para tanto, buscamos trabalhar com autores que discutem a problemática, tanto do ponto de vista jurídico, quanto àqueles que evidenciam a questão sob um ângulo sócio-econômico. Quanto aos documentos, privilegiamos o relatório da ANFIP (2011), que discorre sobre o orçamento da seguridade social, bem como documentos jurídicos, como a própria Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso.

A exposição do objeto de estudo em análise encontra-se estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo aborda-se a implantação dessas políticas e como encontram estreita relação com a questão orçamentária; no segundo, discorre-se como a questão das políticas públicas possuem estreita relação com a questão assistencial do idoso, bem como os mecanismos sócio jurídicos e seus desafios no processo de efetivação dos direitos sociais deste segmento etário, e, por último, como tal “dificuldade” encontrada pelo Poder Público, de por em prática políticas de proteção aos idosos, se expressa pela via da denominada “reserva do possível”, relacionando com o mínimo existencial e o papel que o judiciário vem desempenhando na interferência de execução nas políticas públicas.

CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO E O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

1.1. As bases do Sistema Orçamentário Brasileiro: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O orçamento público, conforme definição de Harada (2005), constitui um instrumento que contém as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar, mas não se resume a isso, ou a um mero documento contábil e administrativo. Trata-se de um plano de ação governamental que expressa, antes de tudo, a política econômica de uma determinada Nação, orientando a intervenção do Estado nos negócios econômicos.

Historicamente, ao direito de autorizar as receitas, seja pelo Rei, seja pelo Poder executivo, seguiu-se o de controlar as despesas, dando origem ao orçamento como processo de fiscalização financeira e cerceamento das tendências abusivas dos governantes.

Para alguns estudiosos da temática, dentre os desafios colocados para o orçamento público, pode-se destacar a tendência do orçamento como uma “peça de ficção”. A União, por exemplo, já ficou duas vezes sem orçamento aprovado, como resultado de divergência entre o parlamento e o Executivo em torno de algumas das prioridades nacionais, sem que isso tivesse afetado a rotina governamental. Em alguns países democráticos, ficar sem orçamento, pode conduzir à paralisação parcial dos serviços públicos, como aconteceu nos Estados Unidos da América no final de 1995 e início de 1996 (HARADA, 1995).

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que alguns dos possíveis determinantes para que o orçamento funcione como uma “peça de ficção” deve-se a vigência de uma

cultura de desprezo ao orçamento, muitas vezes cingido da falta de conhecimento sobre seu significado e sua importância na vida da sociedade e do país como um todo. Além disso, cabe evidenciar os interesses do mercado, em jogo, na arena do legislativo, para aprovação de necessidades que, na maioria das vezes, não conformam as demandas dos trabalhadores.

Nesta perspectiva, outro desafio refere-se ao enfrentamento do desvio de gastos públicos, a partir dos próprios mecanismos criados pela administração pública, a exemplo do “contingenciamento de despesas”, “anulação dos valores empenhados” e “instituição de fundos”. Embora o objetivo, do denominado “contingenciamento de despesas”, seja uma possível contenção de despesas, este não passa de um estratagema para gastar em outros setores não previstos no orçamento. Uma forma de burlar a vontade popular no que tange à autorização de despesas públicas.

No que se refere à “anulação de valores empenhados”, estes valores são transformados em “restos a pagar” comprometendo o orçamento do ano seguinte, que terá de sofrer “cortes” para acomodação de despesas que deveriam ter sido pagas com as dotações do orçamento anterior. Tal prática já se tornou praxe, leia-se: a anulação de valores empenhados e não liquidados ocorre até o final do exercício. E, por último, tem-se a “instituição de fundos” composto de partes do produto de arrecadação de impostos e contribuições, para atender objetivos genéricos, vagos e imprecisos. (HARADA, 1995).

A partir da Constituição Federal de 1988 (art.165 a 169) tem-se a instituição de um sistema de planejamento orçamentário formado pelo seguinte tripé: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse sentido, para entender melhor as questões referentes ao orçamento público faz-se necessário contextualizá-lo como instrumento legal que compõe o referido sistema de planejamento orçamentário evidenciando a função das referidas “peças” orçamentárias.

A referida Constituição Federal atribui ao Poder Executivo, a responsabilidade pelo sistema de planejamento e orçamento, assim como a iniciativa dos projetos de Lei do PPA, da LDO e da LOA. Assim, esta Constituição estabelece uma concepção de planejamento associada ao orçamento ao instituir estes três instrumentos básicos para o exercício do planejamento e para a formulação dos orçamentos públicos.

O processo inicia com o planejamento de médio prazo, ou seja, o Plano Plurianual (PPA), coordenado pela Secretaria de Planejamento e investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que estabelece metas e prioridades do governo para os próximos quatro anos. O projeto é concebido durante o primeiro ano de mandato presidencial, enquanto, ainda, vigora o PPA e o orçamento elaborados pela equipe econômica antecessora. Instituído pelo art. 165, inc. I, & 1º da CF/88, o Plano Plurianual é remetido ao Congresso Nacional pelo Presidente da República de acordo com o art. 84, inc. XXIII da CF/88, juntamente com o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento.

A lei que disciplina o PPA deve estabelecer por regiões, as diretrizes, objetivos, metas e prioridades da Administração Pública quanto ao uso para as despesas de capital e de outras decorrentes delas. Nesta perspectiva, a possibilidade de integração nacional, caracteriza-se como um dos objetivos nacionais permanentes, que compõe a formulação da Política Nacional, impõe ao governo da União, a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais que abarquem o descrito no art.43 da CF/1988: “um complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”.

Esses planos e programas devem constar do Plano Plurianual a ser apreciado pelo Congresso Nacional (§4º do art.165 CF/88). Com isso, uma das funções do orçamento plurianual, juntamente com o orçamento fiscal e o de investimento das estatais é a de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, contido no §7º do art.165 da CF/88.

No que se refere à LDO, esta compreende o cumprimento das metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, leia-se: aumento da carga tributária, orientação na elaboração da Lei Orçamentária Anual, bem como a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (§2º do art.165 da CF/88).

Isso, em termos práticos, significa que, todos os anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve anteceder à Lei Orçamentária Anual (LOA), ocorrendo tanto na esfera Federal, Estadual, Municipal e Distrital, em decorrência da simetria que resulta dos preceitos constitucionais (arts. 25, 29 e 32).

No que tange à alteração na legislação tributária, há que se fazer alguns apontamentos. Primeiro, essa mudança pode gerar aumento ou diminuição da arrecadação tributária, refletindo na previsão de receitas a serem consignadas no orçamento anual, valendo esclarecer, por oportuno, que eventuais isenções e incentivos fiscais, em geral, só poderão ser concedidos antes do advento dessa Lei. Segundo, tal regramento tem sua razão de ser, pelo simples fato de evitar uma situação de desequilíbrio orçamentário, pois iria, durante o exercício financeiro em execução, alijar a receita projetada através de uma isenção concedida (HARADA, 1995).

Cabe destacar, ainda, que é na LDO que as taxas de juros, o reajuste do salário mínimo e as metas do superávit primário são estabelecidos. Segundo dados da ANFIP (2011, p.210), por exemplo, a LDO 2011, estabelecia uma meta mínima de superávit primário de R\$ 49 bilhões. Ao final do exercício, este valor chegou a R\$ 93 bilhões.

Por fim, a referida Lei deve estabelecer política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, como por exemplo, a Caixa Econômica Federal, voltada à implementação de programas destinados ao enfrentamento do déficit habitacional brasileiro; o Banco do Brasil S/A, que dedica-se ao setor agrícola com vista no aumento de produção agrícola, destinadas ao mercado interno e externo; Banco do Nordeste e da Amazônia, que financia atividades voltadas para o desenvolvimento regional, buscando a redução das desigualdades socioeconômicas.

Por último, tem-se a Lei Orçamentária Anual (LOA)¹, prevista no artigo 165, parágrafo 5º da Constituição Federal. Esta tem caráter autorizativo dos gastos e constitui um dos mais importantes instrumentos de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.

Neste sentido, a LOA contém três demonstrativos de orçamento, quais sejam, o Orçamento Fiscal (referente aos três poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público); o Orçamento de investimentos das empresas estatais (despesas de capital das empresas em que o governo detenha maioria do capital) e o Orçamento da Seguridade Social (despesas com saúde, previdência social e assistência social) (§5º do art.165 da CF).

¹ A proposta da LOA deve ser encaminhada ao Poder Legislativo até 31 de agosto para ser apreciada e deve ser votada até 15 de dezembro.

2.1. Orçamento da Seguridade Social e a Desvinculação das Receitas da União (DRU)

O Orçamento da Seguridade Social, nada mais é do que a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado. A Seguridade Social, nos ditames do art.195, da CF/88, é financiada, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais: pelo empregador, empresa ou entidade a ela equiparada, incidente sobre: a folha de salários, receita ou faturamento e o lucro; pelo trabalhador (não incidindo sobre a aposentadoria e pensão concedida pelo RGPS), receita de concursos de prognósticos (loteria federal), importador de bens ou serviços do exterior.

Essa mecânica orçamentária da Seguridade Social, também chamada de forma de custeio tríplice (financiada pelo Governo, Empresas e Trabalhadores) adveio com a Constituição Federal de 1988, demonstrando um avanço orçamentário desta pasta do governo.

Anote-se que o constituinte atendeu ao Princípio da diversidade da base de financiamento da seguridade social, definindo diversas fontes de custeio (lucro, faturamento, remuneração dos segurados etc.). As contribuições sociais aqui previstas são destinadas ao financiamento das três políticas que compõem a seguridade social: saúde, previdência social e assistência social.

As tabelas a seguir demonstram o falso déficit vociferado pelo Governo Federal, bem como a Desvinculação de Receitas da União (DRU), em que o Governo desvia verba da Seguridade Social, em total contraditório ao seu discurso, posto que ora a seguridade esta deficitária, mas possui numerário suficiente para ser desviado, em flagrante e total contradição, contra fatos não há argumentos.

Segundo dados do relatório de 2011, elaborado pela ANFIP, todos os anos, o Orçamento da Seguridade Social tem sido superavitário demonstrando, ao longo do tempo, as possibilidades de prover os objetivos constitucionais, quais sejam: promover a dignidade da pessoa humana, reduzir as desigualdades sociais e regionais e combater a miséria.

Neste sentido, tais dados colocam uma “pá de cal” em toda essa ficção de *déficit* da seguridade social (previdência social, saúde, assistência social), pregado pelo governo federal, à medida que o referido relatório demonstra, por exemplo, no ano de 2010, um superávit na ordem de aproximadamente R\$ 58 bilhões, informação essa que levou o presidente da ANFIP, Álvaro de França, a lançar a publicação “Análise da Seguridade Social em 2010”, na Câmara dos Deputados, em sua Comissão de Seguridade Social e Família.

E para desmistificar, ainda mais, esse discurso falacioso do governo, traz-se a baila os seguintes demonstrativos, senão vejamos:

Tabela 2 – Orçamento da Seguridade Social (2008-2011)/em (bilhões de reais)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Crescimento em % |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| Receita | 375.417 | 392.076 | 458.285 | 528.193 | 1,53% |
| Despesa | 310.716 | 359.416 | 401.610 | 451.000 | 1,41% |
| Total | 64.701 | 32.66 | 56.675 | 77.193 | 12,49% |

Fonte: Relatório da ANFIP (2011)

Portanto, os dados contidos na Tabela 2 – evidenciam um crescimento das receitas do Orçamento da Seguridade Social - elevando de R\$ 375,4 bilhões, em 2008, para R\$ 528,1 bilhões, no ano de 2011- concomitante ao crescimento das despesas que saíram da casa dos R\$310,7 bilhões, em 2008, para R\$ 451 bilhões, em 2011. Este movimento entre receitas e despesas, mesmo com a questão das renúncias e retirada de recursos para composição do superávit primário e, por conseguinte, pagamento dos serviços da dívida pública, continua superavitário, como podemos ver no quadro seguinte.

Tabela 3 – Perda de recursos da Seguridade Social via DRU (2008-2011)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------------------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| Receita da Seguridade Social | 375.417 | 392.076 | 458.285 | 528.193 |
| DRU | 39.255 | 38.776 | 45.860 | 52.635 |
| Total | 336.162 | 353.3 | 412.425 | 475.558 |

Fonte: Relatório da ANFIP (2011)

A denominada Desvinculação de Recursos da União (DRU), criada por via Emendas Constitucionais, no ano de 2000 - derivada do antigo Fundo Social de Emergência (1994) e “renovada” como Fundo de Estabilização Social (1996) – segundo a ANFIP, constitui um dos principais mecanismos de concentração de recursos nas mãos da União, uma vez que possibilita a desvinculação de 20% dos recursos do Orçamento da Seguridade Social para ser utilizado ao “bel prazer” do governo federal, leia-se pagamento dos serviços da dívida e alimentação do capital financeiro. De 2008 a 2011, a DRU representou uma perda de R\$ 176,6 bilhões de recursos do referido orçamento. Neste sentido, a ANFIP, ressalta que a:

[...] DRU cumpre um papel de esvaziar o financiamento, suprimindo a maior parte do superávit da Seguridade. Essa subtração de recursos não aparece nos relatórios como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se esses recursos fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal (ANFIP, 2011, p.91)

Neste norte, percebe-se, sem muito esforço, nas tabelas apresentados, insustentabilidade do discurso de existência déficit nas contas da seguridade social, por parte do governo.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROBLEMÁTICA DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL BRASILEIRO

2.1 Aproximações conceituais sobre Políticas Públicas

Segundo estudos de Berhing e Boscheti (2006), as políticas sociais públicas surgem num determinado estágio de desenvolvimento do sistema capitalista (estágio monopolista – transição do século XIX para o século XX), como resultado de luta dos trabalhadores, via sindicatos, movimento e partidos políticos, por melhores condições de vida. Por outro lado, a materialização destas políticas via prestação de serviços sociais, como saúde, educação, habitação, assistência social etc., respondem, também, as demandas do mercado e ao próprio controle ideológico dos trabalhadores.

De acordo com análises de Borges (2002), Política Pública constitui a expressão, atualmente, utilizada nos meios oficiais e nas ciências sociais para substituir o que, até a década de setenta (século XX), era chamado de planejamento estatal. Seu processo de elaboração e execução abarcam questões que vão desde o planejamento, recursos humanos, embasamento jurídico-normativo à existência de recursos públicos para sua implementação.

Nos denominados Estados democráticos modernos, o conceito de Política Pública tem íntima ligação com o de cidadania, pensada como o conjunto das liberdades individuais expressas pelos direitos civis, políticos e sociais (NERI, 2005). Assim, as possibilidades de concretização da cidadania ocorrem via espaço político, como o direito a ter direitos. Entretanto, conforme Borges (2002), os referidos Estados, sobretudo, àqueles que se encontram na periferia do sistema capitalista, a exemplo do Estado brasileiro, não garantem o acesso aos serviços públicos, como saúde, educação, assistência social, habitação, dentre outros, para uma população amplamente desprivilegiada, a exemplo da maioria dos idosos. Na prática, salienta a autora, aqueles que detêm uma renda mais alta suprem suas necessidades no âmbito do privado, ou seja, nos *estands* do mercado (por exemplo, através de organizações privadas de assistência

médica). No entanto, é inegável que o Estado tem um papel importante na dinâmica social por produzir bens e serviços que abrangem o coletivo.

Corroborando essa assertiva, Draibe (1988) ressalta que a forma de intervenção do Estado capitalista, em curso desde meados da década de 1970, tem suas bases na política neoliberal que preconiza, sobretudo, a focalização e privatização das políticas públicas desencadeando num quadro de assistencialismo e uma desuniversalização das ações estatais. Neste contexto, o corte dos gastos sociais, segundo os neoliberais, contribui para Superávit primário do setor público e às políticas sociais cabe somente o papel de solucionar os problemas que o mercado, a comunidade e a família não conseguem suprir.

Os resultados deste enfoque, do ponto de vista social, são o crescimento da pobreza e da desigualdade social, do desemprego e da exclusão social, acompanhados de uma lógica economicista, autoritária e tecnocrática, impressa pelo poder executivo. No campo político, configura-se uma crise da democracia e, no campo cultural, um aprofundamento do individualismo, do consumismo e do pensamento único (DRAIBE, 1988). Diante deste cenário que tende a privilegiar os interesses do mercado e direcionar os recursos públicos para pagamento da dívida pública brasileira, pode-se questionar sobre os limites e possibilidades de uma “democratização” do envelhecimento populacional em curso com qualidade de vida.

2.2. A problemática do envelhecimento populacional brasileiro e os desafios para as políticas públicas

A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que, em 2050, o mundo terá 2 bilhões de idosos. Mais de 80 % deles estarão vivendo em países, como o Brasil. Em 2008, no Brasil, mais 20 milhões de pessoas eram maiores de 60 anos, aproximadamente 2 milhões a mais que em 2007 (FELIX, 2011). Em 2040, de acordo com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), os idosos representarão 27% da população brasileira, importante notar que a maioria são mulheres e pessoas de baixa renda.

Conforme dados do IBGE, diminui-se a proporção de jovens e aumenta-se a de idosos, leia-se: o Brasil está envelhecendo. Neste sentido, o Censo 2010 aponta os

seguintes dados pertinentes ao aumento da participação da população idosa,: a região Norte (apesar do contínuo envelhecimento observado nas duas últimas décadas, o que, ainda, apresenta uma estrutura bastante jovem), a proporção de idosos de 65 anos ou mais passou de 3,0% em 1991 e 3,6% em 2000, para 4,6% em 2010; A região Nordeste (apresenta, igualmente, uma população jovem), a proporção de idosos passou de 5,1%, em 1991, a 5,8%, em 2000, e 7,2% em 2010; Sudeste e Sul, mantendo-se as duas regiões mais envelhecidas do País, com percentuais, em 2010, na ordem de 8,1% da população idosa, com 65 anos ou mais; por último a Região Centro-Oeste a população de idosos teve um crescimento, passando de 3,3% em 1991, para 4,3% em 2000 e 5,8% em 2010².

No contexto do envelhecimento populacional, inúmeros fatores se interrelacionam. Entre eles, os de maior relevância são aqueles ligados à previdência social e à saúde, os quais constituem desafios para o Estado, setores produtivos e famílias. Levando em consideração as implicações do envelhecimento para a sociedade, o Banco Mundial, em 1994, afirma, através de um documento, que a crescente expectativa de vida nos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, traduzia-se como uma pressão nos sistemas de previdência social a ponto de pôr em risco não somente a segurança econômica dos idosos, mas, também o próprio desenvolvimento desses países (SIMÕES, 1997).

Nas sociedades industrializadas, Giddens (1999) ressalta que o envelhecimento tende a constituir-se numa verdadeira “bomba-relógio” face problemática da aposentadoria. Corroborando essa assertiva, Veras (2003) destaca que, entre 1999 e 2050, o coeficiente entre a população ativa e inativa, isto é, o número de pessoas entre 15 e 64 anos de idade por cada pessoa de 65 anos ou mais diminuirá em menos da metade nas regiões desenvolvidas e em uma fração, ainda, menor nas menos desenvolvidas. Assim sendo, o processo de discussão de reforma previdenciária, sobretudo, em países como Brasil, apresenta-se como um dos principais alvos de embates políticos.

Cabe ressaltar que a aposentadoria, apesar de ter como proposição a garantia de direitos e de inclusão social do idoso, na sociedade democrática brasileira, seus

² Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao. Acesso em 31/07/2012.

valores, do ponto de vista econômico, não permitem o atendimento satisfatório das suas necessidades de sobrevivência, especialmente, dos mais pobres que evidenciam um envelhecimento, como sinônimo de “decrepitude físico-orgânica e social” requerendo, portanto, maior demanda de recursos, sobretudo do Estado.

Isto é reconhecido por Carvalho et al. (1998, p.28) ao discorrerem que a “aposentadoria é quase sempre um rito de exclusão. Marca oficialmente a entrada do indivíduo no mundo da velhice, com todas as dificuldades, perdas e representações sociais excludentes.” Tal fato se agrava quando a aposentadoria do idoso (nas camadas pobres) passa a ser a única fonte de renda da família (filhos e netos desempregados e com baixo nível de escolaridade), exacerbando, assim, seu quadro de pobreza, pois, conforme aponta Goldman (2004), 70% dos aposentados e pensionistas do INSS, por exemplo, recebem um salário-mínimo por mês.

Essa realidade é corroborada por Veras (2003) ao salientar que num país como o nosso, com um vasto contingente de pobres de todas as idades, com uma política de saúde cada vez mais mercantilizada, com benefícios previdenciários ínfimos e com um forte preconceito contra os idosos, não é difícil presumir as dificuldades que estes, principalmente os mais pobres, vivenciam.

É neste sentido que dentre os direitos dos idosos assegurados na Constituição Federal de 1988, regulamentados através da Lei Orgânica de Assistência Social – (LOAS, Lei nº 8.742/93), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), apresenta-se como um dos benefícios mais importantes proporcionados por esta Lei para os idosos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Este Benefício consiste no repasse de um salário-mínimo mensal, dirigido às pessoas idosas e às portadoras de deficiência que não tenham condições de sobrevivência, tendo como princípio central de elegibilidade a incapacidade para o trabalho, objetivando a universalização dos benefícios, a inclusão social (GOMES, 2002). Nesta perspectiva, o relatório da ANFIP/2011, evidencia o crescimento do BPC, que ao tempo que demonstra o acesso a este direito, por uma parcela da população, revela a tendência da crescente procura deste Benefício face ao cenário de desemprego e déficits de direitos não efetivados ao longo da vida dos trabalhadores.

Desse crescimento, a efetivação do referido Benefício pouco vem contribuindo no processo de construção da cidadania deste segmento etário, pois, aqueles que se

encontram abaixo da linha de pobreza possuem necessidades básicas as quais um salário-mínimo não basta para lhes garantir uma vida digna. Estudos de Sposati (2000), entre outros, demonstram a insuficiência do salário-mínimo que apenas contempla uma cesta básica, configurando a linha da indigência e reduzindo as necessidades humanas à alimentação.³

Além disso, Silva (2006) destaca que o grau de seletividade existente na LOAS faz com que muitos idosos não sejam incluídos no BPC, seja por estarem fora do patamar de pobreza ou da faixa etária estipulados pelos critérios da lei (65 anos), seja por não terem acesso aos documentos exigidos ou por não se encontrarem na condição de “incapazes para o trabalho”. Ante essa realidade, a autora acrescenta: para ter acesso ao benefício, a pessoa precisa estar numa condição “vegetativa” enquanto ser humano, embora, haja várias formas de deficiências que não permitem a inserção nas relações de trabalho. Reforçando essa assertiva, destacamos que os idosos, pela falta de qualificação e/ou pela estigmatização cultural, são, no geral, menos competitivos no mercado de trabalho, o que não deixa de ser uma “incapacidade”, pois “os capazes” asseguram a própria sobrevivência.

Apesar dessas considerações, há que se registrar que para os ideólogos neoliberais, os gastos sociais com os idosos - leia-se, com a execução de serviços sociais básicos, como saúde, habitação, assistência social - são visualizados como um “peso” para os cofres públicos. No entanto, este discurso perde sustentabilidade quando compara-se o que governo federal dispense, anualmente, com os serviços da dívida pública e com Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado aos idosos. De acordo com o Relatório da ANFIP (2011, p.14), o país gastou com encargos da dívida, em 2010, uma rubrica de R\$195,4 bilhões, elevando-se para R\$ 236,7 bilhões, em 2012, o equivalente, respectivamente, a 5,2% e 5,8% do Produto Interno Bruto (PIB). Por outro lado, como pode-se observar no Quadro -1, que os recursos destinados ao BPC, no período de 2008 a 2011, embora apresente uma elevação, chegando ao total de R\$ 13.099 bilhões, tal valor, nem de longe, aproxima-se dos gastos com os serviços da dívida.

Tabela 1 - Evolução do quantitativo do Benefício de Prestação Continuada - BPC/LOAS

³ Segundo o Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), o valor ideal do salário mínimo é de R\$ 2.329,35 (dois mil, trezentos e vinte e nove reais e trinta e cinco centavos). Vale pontuar, que no ano de 2012, ele nunca esteve tão próximo de seu valor ideal, é que o valor ideal do salário mínimo, estipulado pelo Dieese, é 2,7 vezes maior que o salário mínimo vigente de R\$ 622,00 (seiscentos e vinte e dois reais), segundo o mesmo órgão, é a menor relação verificada na série histórica.

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| BPC/Idosos | 1.424 | 1.541 | 1.623 | 1.688 |
| BPC/Deficientes | 1.511 | 1.626 | 1.778 | 1.908 |
| Total | 2.935 | 3.167 | 3.401 | 3.596 |

Fonte: Relatório da ANFIP (2011)

Não é demais lembrar, que o discurso dos governos de que a Seguridade Social está em crise, é uma falácia, posto que os dados do referido Relatório, como veremos adiante, desconstrói tal assertiva ventilada pelos governos. Portanto, a prestação adequada do BCP frente ao idoso, em estado de vulnerabilidade prevista na LOAS, é medida que se impõe, não cabendo, por parte do Estado o argumento de falta de recursos para a sua concessão e garantia.

2.3. – Política Nacional do Idoso (PNI) e Estatuto do Idoso: afinal do que se tratam?

A Política Nacional do Idoso, instituída pela Lei 8.842/94, regulamentada em 3/6/96 através do Decreto 1.948/96, amplia significativamente os direitos dos idosos, já que, desde a LOAS, as prerrogativas de atenção a este segmento haviam sido garantidas de forma restrita. Surge num cenário de crise no atendimento à pessoa idosa, exigindo uma reformulação em toda estrutura disponível de responsabilidade do governo e da sociedade civil (COSTA, 1996).

Dentre os princípios que norteiam a referida política, pode-se destacar: a família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida; o idoso não deve sofrer discriminação de qualquer natureza e deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através dessa política; as diferenças econômicas, sociais, regionais e, particularmente, as contradições entre o meio rural e o urbano do Brasil deverão ser observadas pelos poderes públicos e pela sociedade em geral na aplicação dessa lei.

A análise dos princípios, ora expostos, permite-nos afirmar que, as possibilidades de melhoria da qualidade de vida na velhice encontram-se para além da garantia de uma renda. Requer, sobretudo, a articulação de um conjunto de políticas sociais que assegure mínimos de proteção social.

É neste sentido que o Estatuto do Idoso, criado pela Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003, estabelece prioridade absoluta às normas protetivas ao idoso, elencando novos direitos e estabelecendo vários mecanismos específicos de proteção os quais vão desde precedência no atendimento ao permanente aprimoramento de suas condições de vida, até à inviolabilidade física, psíquica e moral (CENEVIVA, 2004).

No âmbito desse Estatuto, os principais direitos do idoso encontram-se no artigo 3º, o qual preceitua que:

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.

Apesar da importância dos aspectos ora explícitos referentes ao Estatuto do Idoso, Neri (2005), ao analisar as políticas de atendimento aos direitos do idoso expressos nesse marco legal, concluiu que o documento é revelador de uma concepção negativa da velhice, compatível com o padrão de conhecimentos e atitudes daqueles envolvidos na sua elaboração (políticos, profissionais, grupos organizados de idosos), segundo os quais o envelhecimento é uma fase compreendida por perdas físicas, intelectuais e sociais, negando análise crítica consubstanciada por dados científicos recentes que o apontam, também, como uma ocasião para ganhos, dependendo, principalmente, da forma de organização social, estilo de vida e do ambiente ao qual o idoso foi exposto ao longo do seu desenvolvimento e maturidade.

Assim sendo, Neri (2005) ressalta que políticas de proteção social, baseadas em suposições e generalizações indevidas, podem contribuir para o desenvolvimento ou a intensificação de preconceitos negativos e para a ocorrência de práticas sociais discriminatórias em relação aos idosos. A consideração dos direitos dos idosos deve ocorrer no âmbito da noção de universalidade do direito de cidadãos de todas as idades à proteção social, quando se encontrarem em situação de vulnerabilidade.

A despeito dessa possível concepção negativa da velhice embutida na construção do Estatuto do Idoso, é de fundamental importância que todos os segmentos da sociedade, operadores jurídicos e, principalmente, os idosos, sejam instruídos quanto aos seus direitos para exercê-los e reivindicá-los. O art.230 da Constituição Federal de 1988 prevê que: a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. (in verbis).

Não é demais transcrever, também, o que se dispõe na Lei 10.741 de 01 de Outubro de 2003, em seu art.3º, parágrafo único, inciso-III, de que:

(...)
Parágrafo único. a garantia de prioridade compreende:
(...)
III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;

Nesta senda, percebe-se que a família, a sociedade e o Estado, têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando a sua participação na comunidade, ora, como mencionado alhures, ficou sobejamente colocado, que ao Poder Público, cabe o caminho o planejamento, o fomento, o implemento de suas políticas públicas, dos mais diversos setores, não sendo diferente ao setor de uma classe protegida pela Constituição Federal.

Destarte, pelo que se vê na legislação, tanto na Carta Magna (a Constituição Federal de 1988), bem como no Estatuto do Idoso, os recursos públicos, direcionados aos idosos, possuem uma destinação privilegiada, leia-se: seus reclames devem ser atendidos com prioridade, pensamento este também aplicado as crianças e os adolescentes, nos termos do art.227 da Constituição Federal de 1988. E a máxima administrativa, vem à tona, quando se fala em concretização de direitos, simetricamente, fala-se, também, em demanda de recursos financeiros. Não se pode falar em implementação de projetos e planos de governo, principalmente, assecuratórios de direitos, sem falar em existência de recursos financeiros.

Vale lembrar, aqui, que a gerência do Fundo de financiamento de programas e ações relativas ao idoso está a cargo do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (Lei 12.213/2010), mas, como se verá, essa perspectiva de direitos que custam, a efetivação dos direitos dos idosos depende da “Reserva do Possível” ou “cláusula do

financeiramente possível”. Eis o elo existente entre os programas e ações governamentais, frente à questão orçamentária, que ora encontra-se superavitária (superávit de R\$ 58 bilhões, conforme relatório da ANFIP/2011), ora apresenta discursos de déficit, principalmente na seara da seguridade social (cujas contribuições não estão sendo destinadas aos seus fins, alerta feito pelo presidente da ANFIP 2012).

Em apertada síntese, o cerne da questão em comento se resume na seguinte equação: o poder público, que nega descaradamente, por meio de sua Autarquia, INSS, a concessão do BPC para aqueles que não se encontram nos requisitos da LOAS⁴, também levanta a bandeira da “crise da seguridade social” (que se mostrou uma falácia, tendo em vista o relatório da ANFIP/2011), e mesmo quando concedido tal direito, este não assegura o mínimo existencial, que garanta a dignidade da pessoa humana (art.1º, III da CF/88) e isso é asseverado, posto que esse benefício assistencial do idoso acaba sendo, em alguns casos, a única fonte de renda da família o que agrava ainda mais esse quadro de miserabilidade (súmula nº 11 da turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais).⁵

A experiência na advocacia privada, mostrou que, aqueles que necessitam do benefício de prestação continuada, não conseguem obter referido direito, porque, entende o INSS, que se os membros da família daquele que pleiteia esse abono, caso não se enquadrem nos requisitos da Lei (menos de ¼, per capto), não terão direito, contudo, o entendimento da Justiça Federal, seção judiciária da Paraíba e da sua Turma Recursal é a de que mesmo que um dos membros da família daquele que pleiteia o abono esteja aposentado e receba um salário mínimo, não será levado em consideração, tal rendimento desse membro da família, a título de composição de renda familiar per capita.

⁴ Baseio referida assertiva em minha experiência na área previdenciária.

⁵ “A renda mensal, “per capita”, familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3.º da Lei n.º 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante”.

CAPITULO III

“RESERVA DO POSSÍVEL”: IMPOSSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA OU LIMITE AOS DIREITOS DOS IDOSOS?

3.1. Teoria da “Reserva do Possível”

A teoria do princípio da “reserva do possível” tem como origem as decisões proferidas pela Corte Constitucional Federal da Alemanha. O surgimento deste posicionamento é encontrado na apreciação de um famoso caso jurídico, conhecido como *numerus clausus* (BverfGE n.º 33, S. 333 apud KRELL, 2002, p.52), no qual uma ação judicial então proposta visava a obter uma decisão que permitisse a certo estudante cursar o ensino superior público. Tal pretensão se baseava na garantia prevista pela Lei Federal alemã de livre escolha de trabalho, ofício ou profissão, tendo em vista que não havia disponibilidade de vagas em número suficiente para todos os interessados em freqüentar as universidades públicas (SARLET, 2001, p. 3).

Neste caso, ficou estabelecido que só se pode exigir do Estado o atendimento de um interesse, ou a execução de uma prestação em benefício do interessado, desde que observados os limites da razoabilidade, destacando ainda a Suprema Corte Germânica que os intitulados direitos sociais “estão sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade” (KRELL, 2002, p.52).

Tal entendimento inviabilizaria que fossem requeridas providências do Estado acima de um patamar logicamente razoável de exigências sociais, razão pela qual restou afastada a lógica de que o Poder Público estaria obrigado a disponibilizar um número ilimitado de vagas, para acolher todos os interessados em ingressar nas universidades públicas.

Em outras palavras, o Poder Judiciário, por mais que tenha como objetivo de conferir a devida aplicabilidade às normas inseridas na Carta Magna, não pode almejar suprir todas as carências sociais mediante a expedição de ordens judiciais, pois estas não obterão a efetividade pretendida, haja vista que faltam condições materiais suficientes para a sua concretização.

Tal fato torna-se ainda mais grave quando se trata de direitos e pretensões de primeira necessidade, seja no campo da saúde, em que uma decisão pode redundar em grande sofrimento ou mesmo em morte, seja na assistência aos idosos.

Em tais hipóteses, a alegação da “reserva do possível”, em uma análise superficial, pode parecer cruel e desumana, mormente se visto no caso concreto. Sobre o tema, Amaral (2001) adverte que diante de um quadro como esse, a tendência natural é fugir do problema, negá-lo.

Nesse quadro, tendo em vista que os direitos sociais⁶ não devem ter tratamento diferenciado de outros direitos fundamentais, mas os recursos para o atendimento das demandas são finitos, surgem os conflitos, nos quais se torna imperioso decidir sobre o emprego de recursos escassos através de escolhas disjuntivas (o atendimento de uns e o não-atendimento de outros). Tal conflito não é, em geral, tratado pela doutrina e mesmo o critério de ponderação se revela insuficiente quando se tratam de prestações positivas.

Em sentido oposto, Andréas Krell (2002) afirma que o princípio da “reserva do possível” consiste em uma falácia, decorrente de um Direito Constitucional comparado equivocado, na medida em que a situação social brasileira não pode ser comparada àquela dos países membros da União Européia (KRELL, 2002, p.53-54).

Segundo o autor, no que diz respeito ao campo da saúde e assistência social do idoso, a solução seria satisfazer todos os casos. Na sua análise:

Se os recursos não são suficientes, deve-se retirá-los de outras áreas (transportes, fomento econômico, serviço da dívida) onde sua aplicação não está tão intimamente ligada aos direitos mais essenciais do homem: sua vida, integridade e saúde. Um relativismo nessa área poderia levar a ponderações perigosas e anti-humanistas do tipo ‘por que gastar dinheiro com doentes incuráveis ou terminais?’ (KRELL, 2002, p.53).

Nesse cenário, deve ser assegurado um padrão mínimo de segurança material à população, já que o Estado não pode ser compelido a garantir um padrão “ótimo” de um

⁶ Os direitos sociais são espécies do gênero, direitos fundamentais. Esses são os direitos humanos consagrados e positivados no plano interno, pela Constituição. Aqueles são os que disciplinam situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto, sendo o direito econômico pressuposto da existência dos direitos sociais.

possível bem-estar social, mormente quando se trata de prestações estatais obtidas via judicial, mas, sim a efetivar as condições para uma existência com dignidade. Porém, tal afirmação, não significa que tal possibilidade de bem-estar social não possa ser uma meta a ser alcançada. Em outras palavras, o seu cumprimento pode ser negado por parte do Estado somente temporariamente em virtude de uma impossibilidade material evidente e comprovável (BARROSO, 1996, p.111).

Além do enfoque na necessidade ou essencialidade, da prestação, a excepcionalidade da situação concreta deverá ser analisada, uma vez que, por exemplo, um cataclismo, natural ou social, pode momentaneamente tornar inexigível algo que pouco antes o era. O grau de essencialidade está ligado ao mínimo existencial, à dignidade da pessoa humana e, em consequência, quanto mais essencial for à prestação, mais excepcional deverá ser o motivo para que ela não seja acolhida. Dessa forma, haverá uma ponderação dessas duas variáveis. Se o grau de essencialidade superar o de excepcionalidade, a prestação deve ser entregue, caso contrário, a recusa estatal será legítima (AMARAL, 2001, p. 214).

Nesta senda, na seara de aplicabilidade da “reserva do possível”, aparece outra discussão: as decisões judiciais, no campo das políticas públicas, não estariam violando o princípio da separação dos poderes, contido no art.2º da CF/88, tendo em vista que esse campo de atuação estatal é de competência do executivo, de natureza discricionária? o constitucionalista português Canotilho sempre defendeu a realização dos direitos sociais muito mais atrelados à participação política da população, do que as decisões dos Tribunais (CANOTILHO apud KRELL, 2002, p.69). Contudo, para o professor Krell, esta posição dominante no velho mundo, principalmente no constitucionalismo alemão, não é transponível para o Brasil.

O professor Andreas Krell, fundamenta sua assertiva nos seguintes fundamentos: “na medida em que é menor o nível de organização e atuação da sociedade civil para participar e influenciar na formação da vontade política” (notório no Brasil) “aumenta a responsabilidade dos integrantes do Poder Judiciário na concretização e no cumprimento das normas constitucionais, especialmente as que possuem uma alta carga valorativa e ideológica” (KRELL, 2002, p. 70) e, ainda, arremata o professor:

Num Estado Social, modelo adotado pela Carta Brasileira de 1988, o Poder Judiciário é exigido a estabelecer o sentido ou a completar o significado da legislação constitucional e ordinária que já nasce com motivações distintas às da certeza jurídica, o que o dá o papel de “legislador implícito”. Dessa maneira, a agenda da igualdade redefine a relação entre os três Poderes, adjudicando ao Poder Judiciário funções de controle dos poderes políticos (KRELL, 2002, p. 98).

Nesse diapasão, cabe ao Judiciário assumir um papel mais politizado, de forma que não apenas julgue o certo e o errado conforme a lei, mas, sobretudo, examine se o poder discricionário de legislar está cumprindo a sua função de implementar os resultados pretendidos pelo Estado Social.

É certo que a decisão sobre a aplicação dos recursos públicos, por seu direito regramento orçamentário incumbe ao legislador, através de proposta do executivo, porém, deve o judiciário, na medida em que entender, dentro da Lei e da razoabilidade do caso concreto, que o critério adotado pela administração não é o ideal para o caso concreto, e justificar tal entendimento, nos conformes do Estado Constitucional e Democrático de Direito, prestando a tutela imediata, assegurando direitos sociais constitucionalmente garantidos.

3.2 – “Reserva do Possível” e o Mínimo Existencial

Todos os direitos têm sua aplicação imediata (normas de eficácia plena), tanto no plano internacional (direitos humanos), quanto no plano nacional (direitos fundamentais), entretanto, nem todos os direitos, isto é, nem todas as normas diferenciadoras de direito têm a mesma aplicabilidade.

Ao se afirmar que nem todas as normas definidoras de direitos têm a mesma eficácia, quer-se dizer que algumas são, em parte, autoaplicáveis, enquanto outras possuem uma aplicabilidade diferida.

Os direitos sociais são de aplicabilidade diferida, estabelecido por enunciados prescritivos de direitos humanos. Nessa perspectiva, as normas constitucionais

instituidoras de direitos sociais indicam a possibilidade da sociedade efetuar uma cobrança em relação ao Poder Público, em suas três esferas, para que este, por meio de Políticas Públicas adequadas e sujeitas ao devido controle faça com que sejam concretizados esses direitos (FACCHINI NETO, 2006, p.45)

Diante dessas reflexões, pode-se destacar que os direitos sociais têm sido, por boa parte da doutrina associado à idéia de “reserva do possível”, ou, como afirma Canotillo (2003, p.481), “os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos”. Contudo, o correto uso dessa idéia está em que “estão sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade” (KRELL, 2002, p.52), leia-se, o mínimo que ao indivíduo deve ser disponibilizado desfrutar não entra na conta da reserva do possível, mas apenas o que lhe sobejar.

Como afirmamos linhas atrás, a Teoria da “Reserva do Possível” foi criada pelo Tribunal Constitucional alemão e adotada pelos autores alemães, como se pode extrair da obra de Leonardo Martins (2005, p.663-664), no sentido de que a sociedade deveria delimitar a razoabilidade da exigência de determinadas prestações sociais, a fim de impedir o uso dos recursos públicos disponíveis em favor de quem deles não necessita, em outras palavras, foi criada com o objetivo da promoção razoável dos direitos sociais.

Nesse sentido, é preciso pontuar que a Teoria da reserva do possível, criada na Alemanha, foi adotada no Brasil com outros contornos, como lembra Fernando Facury Scaff (2004, p.148), sob o argumento: “as necessidades humanas são infinitas e os recursos financeiros para atendê-las são escassos”. Assim, não se pode confundir prioridade com necessidade, pois as necessidades são, de fato, infinitas, mas nem por isso todas devem ser atendidas, mesmo porque há aquelas supérfluas e aquelas prioritárias.

Neste norte, os recursos financeiros devem ser empregados para atender o que é prioritário, podendo, caso haja saldo positivo, atender o que é supérfluo, essa é a filosofia da “reserva do possível”, sua razão de ser.

Frisa-se, também, que os recursos disponíveis para promover as exigências mínimas da coletividade não significam dizer que essa promoção tenha de ser toda ela feita de uma só vez, o ideal é que fosse, mas seria ideal e não real.

É óbvio que os direitos sociais, de aplicabilidade imediata, mesmo que diferida, não necessitam da absoluta vinculação à existência de dinheiro nos cofres públicos, porque iria limitar, ainda mais, sua aplicabilidade e não se daria continuidade às prestações sociais estatais de sua concretização, portanto, então é preciso que essa máquina trabalhe ininterruptamente, para que todos os direitos fundamentais sejam garantidos e concretizados.

Não é diferente com a questão da seguridade social, e, de modo específico, a assistência social destinada aos idosos em situação de risco descrita na LOAS, demandam o BPC, benefício constitucionalmente garantido e que faz parte do rol dos chamados direitos sociais, portanto, tudo que se relatou, alhures, cabe perfeitamente na questão do idoso.

Destarte, a “reserva do possível” precisa está em consonância com os direitos e garantias fundamentais, constitucionalmente protegidos, é um mínimo existencial⁷, que independe das condições políticas, sociais e econômicas da comunidade a que se pertença, nesta senda, ao Estado impõe-se que se abstenha de violar esse núcleo, afim de não macular a dignidade da pessoa humana, tal mínimo é descrito pela doutrina como Teoria do Mínimo Existencial (BERNAL PULIDO, 2007, p.408-409).

Essa teoria leciona que aos indivíduos são reconhecidos direitos minimamente essenciais representados pelas exigências mínimas, que dever ser satisfeitas pelo Estado, mediante prestações sociais que efetivem os direitos sociais.

O Estado, portanto, tem um grande desafio, é preciso garantir direitos comezinhos dos idosos (aqueles que estão situação de risco descrito na LOAS), mesmo na impossibilidade orçamentária para tanto, especificamente em relação aos direitos basilares, mínimos, que garanta a dignidade da pessoa humana (art.1º, III da CF/88)

⁷ Teoria que defende a garantia de direitos basilares importantes que assegurem a dignidade da pessoa humana.

3.3 – Garantia dos Direitos Fundamentais dos Idosos: um conflito entre mínimo existencial e reserva do possível.

Os direitos e garantias fundamentais apareceram na Constituição Federal de 1988, não por coincidência, antes da organização do Estado, exatamente, para salvar guardar os direitos dos cidadãos, contra a intervenção arbitrária estatal, e, em consonância com essa sociedade democrática, atentou-se para com os direitos, principalmente, daqueles que tanto fizeram e que mais sofrem com o passar dos anos, que são os idosos.

Não é outro o entendimento disposto pelo constituinte ao prevê no Capítulo VII da Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 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.*”

E no que tange à assistência social, assim assevera a Carta Magna:

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*;

Além dessas lições, a Lei nº 10.741 de 01 de Outubro de 2003, determina:

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

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

(...)

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

Ora, além dos inúmeros direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, é dever da família, sociedade e Estado amparar a pessoa idosa. Foi dito, alhures, que o Estado ao apresentar seu projeto de governo, precisa assegurar os direitos àqueles que, por força de Lei, possuem prioridade nos planos e orçamentos de governo, inclusive aprovou em 04 de Janeiro de 1994 a Lei nº 8.842, onde se disciplina a Política Nacional do Idoso, prevendo que toda proposta orçamentária no âmbito da promoção e assistência social será submetida ao Conselho Nacional do Idoso.

A título de exemplo, pode-se citar dois julgados do mais alto Tribunal do País, o Supremo Tribunal Federal, que já enfrentou, por diversas vezes a questão do mínimo existencial e a reserva do possível, vejamos como estas questões foram ali debatidas.

Suspensão de Tutela Antecipada (STA) ⁸Nº 238 – Uma interpretação máxima ao conceito de mínimo⁹

No pedido de Suspensão de Tutela Antecipada 238 – o que estava em jogo era saber se o Judiciário poderia obrigar o poder público a arcar com os custos de um tratamento odontológico de uma criança portadora de deficiência mental. As instâncias ordinárias reconheceram o direito da criança, tendo a decisão sido confirmada pelo então Min. Gilmar Mendes. De acordo com ele,

[...] ante a impreterível necessidade de ponderações, são as circunstâncias específicas de cada caso que serão decisivas para a solução da controvérsia. Há que se partir, de toda forma, do texto constitucional e de como ele consagra o direito fundamental à saúde. Não se pode deixar de contrastar o referido entendimento com a teoria do mínimo existencial. Por essa teoria, apenas o conteúdo essencial dos direitos sociais teria um grau de fundamentalidade capaz de gerar, por si só, direitos subjetivos aos respectivos titulares (...). Sempre critiquei essa teoria por dois motivos básico: (a) ela não é totalmente compatível com a realidade constitucional brasileira; (b) ela pode levar a uma neutralização, pela via interpretativa, dos direitos sociais reconhecidos pela Constituição. Mas não vem ao caso aprofundar essas críticas (...). O importante é que, mesmo que se aceite a teoria do mínimo existencial, deve-se tentar ampliar ao máximo o núcleo

⁸ Suspensão de Tutela Antecipada: significa a suspensão de decisão, que tem um caráter de decisão temporária, que antecede os efeitos assecuratórios, por seu caráter de urgência.

⁹ Decisão do STF contido no artigo: Mínimo Existencial, Reserva do Possível e Direito à Saúde, no site: <http://direitosfundamentais.net/2008/10/27/minimo-existencial-reserva-do-possivel-e-direito-a-saude/>, adquirido no dia 9 de Agosto de 2012.

essencial do direito, de modo a não reduzir o conceito de mínimo existencial à noção de mínimo vital. Afinal, se o mínimo existencial fosse apenas o mínimo necessário à sobrevivência, não seria preciso constitucionalizar os direitos sociais, bastando reconhecer o direito à vida.

A partir dos argumentos expostos, no caso julgado, pelo Min. Gilmar Mendes, observa-se que a lógica adotada foi a mesma. Os tratamentos odontológicos, em princípio, não estão abrangidos pela noção de mínimo existencial. No entanto, tratando-se de criança em situação de vulnerabilidade social ~~carente~~, portadora de deficiência mental, que sofria fortes dores em virtude do problema dentário, pode-se inferir que a atuação judicial nada mais fez do que concretizar o seu direito à saúde.

Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 378¹⁰ – “Reserva do Possível” e Ônus da Prova

No segundo caso, o que estava em jogo era a “reserva do possível”, em particular, a questão em torno do ônus da prova de sua ocorrência como fator impeditivo da concretização dos direitos sociais. Neste sentido, foi concedida antecipação de tutela contra um determinado Estado, obrigando-o a fornecer um medicamento de alta complexidade (Mabthera) para um paciente, portador de leucemia, que estava em tratamento quimioterápico. O tratamento foi orçado em mais de R\$ 150 mil. Vale destacar que o medicamento não estava previsto no protocolo do Sistema Único de Saúde (SUS).

Na sua decisão, o Min. Gilmar Mendes confirmou a ordem judicial concedida pelas instâncias ordinárias, afirmando claramente que o Poder Público não havia provado a ausência de capacidade financeira para cumprir a decisão judicial. Eis a decisão na íntegra

Apesar de a reserva do possível ser uma limitação lógica à possibilidade de efetivação judicial dos direitos socioeconômicos, o que se observa é uma banalização no seu discurso por parte do Poder

¹⁰ Suspensão de Tutela Antecipada: significa a suspensão de decisão, que tem um caráter de decisão temporária, que antecede os efeitos assecuratórios, por seu caráter de urgência.

Público quando se defende em juízo, sem apresentar elementos concretos a respeito da impossibilidade material de se cumprir a decisão judicial. Por isso, as alegações de negativa de efetivação de um direito econômico, social e cultural com base no argumento da reserva do possível devem ser sempre analisadas com desconfiança. Não basta simplesmente alegar que não há possibilidades financeiras de se cumprir a ordem judicial; é preciso demonstrá-la. (...) Assim, o argumento da reserva do possível somente deve ser acolhido se o Poder Público demonstrar suficientemente que a decisão causará mais danos do que vantagens à efetivação de direitos fundamentais. Vale enfatizar: o ônus da prova de que não há recursos para realizar os direitos sociais é do Poder Público. É ele quem deve trazer para os autos os elementos orçamentários e financeiros capazes de justificar, eventualmente, a não-efetivação do direito fundamental.¹¹

É sabido de todos, no que tange à assistência social, principalmente, em relação ao BPC, que não são todos os idosos, que têm acesso a este direito, uma vez que, necessariamente, precisam atender alguns critérios seletivos, como possuir a idade de 65 (sessenta e cinco) anos e comprovarem não possuir outros meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família, considerando incapaz de prover a manutenção da pessoa idosa, a família cuja renda mensal, per capita, seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo (Lei 8742/93, art.20, §3º).

Para além do atendimento destas condições, percebe-se, neste cenário legal, que aqueles idosos que se valem desse direito, recebe a importância de 1 (um) salário mínimo mensal, valor esse, que, independente da “reserva do possível”, precisa ser pago e garantido a efetivação de seu cumprimento, como garantia do mínimo existencial. Mas, a pergunta que não quer calar é a seguinte: a importância de 1 (um) salário mínimo à pessoa idosa que se enquadra dentro da situação descrita na LOAS (lei 8742/93), assegura o mínimo existencial ao idoso? assegura a norma cogente constitucional de cumprimento da dignidade da pessoa humana, garantindo saúde, educação, lazer, dentre outros direitos a pessoa idosa ?

¹¹ Decisão do STF contido no artigo: Mínimo Existencial, Reserva do Possível e Direito à Saúde, no site: <http://direitosfundamentais.net/2008/10/27/minimo-existencial-reserva-do-possivel-e-direito-a-saude/>, adquirido no dia 9 de Agosto de 2012.

É sabido que o salário mínimo vigente, ainda não assegura tal valor humano, levando-nos a aventar seguinte conclusão: o planejamento orçamentário precisa estar em consonância tanto com o mínimo existencial dessa porção da sociedade, quanto para além deste mínimo, independente da alegação de “reserva do possível”, ou seja, o mínimo de decência para se viver deve ser garantido, tal idéia, em sendo cumprida, corre de forma simétrica com a possibilidade de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante as reflexões contidas neste trabalho que trataram da complexa relação entre planejamento orçamentário e direito dos idosos, observa-se que toda a mecânica estatal e sua sustentabilidade de pseudoargumentos por parte da Administração Pública, vêm ganhando mais e mais espaço, nestes tempos de crise econômica, como forma do Estado escapar da obrigação em cumprir com suas corriqueiras e compulsórias atividades. Tal argumento, afinado com a lógica neoliberal de minimização dos custos na área social, é chamado de “Reserva do Possível”. Referida locução, em apertada síntese, afirma que, por impossibilidade orçamentária, é possível ao Poder Público escapar das garras das imposições legais, do dever estrutural de servir e solucionar os problemas de ordem pública.

Embora, a compreensão sobre a “reserva do possível” não seja consensual, no meio jurídico, o Poder Judiciário vem reconhecendo tal fundamento. Contudo, o reconhece em situações tais em que se garanta ao idoso, o mínimo existencial. Daí, a importância da questão orçamentária no implemento das políticas públicas. Se, é certo afirmar que, os direitos sociais precisam de condições objetivas para se efetivar, dentre elas, àquelas de natureza financeira, com as cautelas de observância da teoria da “reserva do possível”, requer, sobretudo, dos trabalhadores do judiciário, a necessária e crítica compreensão de sua funcionalidade, bem como do que sejam as condições necessárias para o “mínimo existencial”.

Vale pontuar, também que a Teoria da Reserva do Possível, de origem alemã, veio ao Brasil com uma roupagem própria, tendo em vista que a nossa realidade diferente, gritantemente, da realidade germânica. No Brasil, a teoria da Reserva do Possível se assemelhou ao sinônimo de insuficiência numerária para implementação das Políticas Públicas, quando na Alemanha não se restringia apenas e tão somente a questão financeira, mas, a questão prioritária das políticas públicas.

Essa intervenção do judiciário no processo de formulação e execução das políticas públicas, situado no âmbito do Direito Constitucional, vem sendo alvo de inúmeros debates, pois discute qual a extensão da jurisdição dos juízes no país. Mas, essa atuação do judiciário possui um “leading case” (paradigma) norte americano que

foi o caso *Marbury versus Madison* (1803)¹², inaugurando a discussão da supremacia da Constituição a partir da análise de questões políticas, bem como, toda e qualquer questão, pode ser analisada pelo Poder Judiciário. (art.5º, inciso-XXXV da Constituição Federal de 88)

Portanto, chega-se a conclusão de que para fazer valer os planos de governo e efetivação do denominado “bem comum”, o Estado precisa de recursos que, em tese, deveriam onerar o lucro e não pesadamente os trabalhadores, mas não apenas isso. O Estado precisa observar as prioridades, advindas do planejamento orçamentário, de imposição legal, no uso e na aplicabilidade desses recursos, respeitando-se, as decisões coletivas e a devida e adequada distribuição do dinheiro público, que, no âmbito da seguridade social, pode-se afirmar que - mesmo face os desvios para pagamento dos serviços da dívida via DRU, como demonstras o relatório da ANFIP 2011 – apresenta condições de atender as demandas dos trabalhadores, dentre eles os idosos, não cabendo a assertiva de condição deficitária como obstáculo ao atendimento destas demandas.

¹² Nesse caso famoso, a Corte Norte Americana afirmou que o judiciário pode exercer o controle da constitucionalidade das Leis.

REFERÊNCIAS

Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Análise da Seguridade Social 2011. Brasília: ANFIP, 2012, 138 p. Disponível em: www.anfip.org.br. Acesso em

AMARAL, Gustavo. **Para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BERNAL PULIDO, Carlos. El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. 3. ed. madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UNB, 1993. Direito, Escassez & Escolha: em busca de critérios Jurídicos;

BORGES, C.M.M. Gestão participativa em organizações de idosos: instrumento para a promoção da cidadania. In: FREITAS, E. V. de. et al. **Tratado de geriatria e gerontologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 2002.

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

_____. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS). Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. ESTATUTO DO IDOSO – Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003

BREDEMEIRE, S.M.L. “Conselho do idoso como espaço público”. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano XXIV, n.75, p.84-102, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

CAMARANO, A. A. Envelhecimento da população brasileira: uma contribuição demográfica. In: FREITAS, E. V. de et al. **Tratado de geriatria e gerontologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 2002. Cap.6, p.58-71.

CANÔAS, C.S. **A condição humana do velho**. São Paulo: Cortez, 1995.

CARVALHO, M. do C.B. de. **Programas e serviços de proteção e inclusão social dos idosos**. Brasília: Secretaria da Assistência Social/MPAS, 1998.

CENEVIVA, W. **Estatuto do Idoso, Constituição e Código Civil: a terceira idade nas alternativas da lei**?. A Terceira Idade, v.15, n.30, p.7-23, 2004.

COSTA, L.V.A. Política Nacional do Idoso: perspectiva governamental. In: Anais do I Seminário Internacional – **Envelhecimento Populacional: uma agenda para o final do século**. Brasília: MPAS, SAS, 1996. p.46-63.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.

HARADA, Kiyoshil. *Direito Financeiro*. ED.ATLAS, 1995.

DRAIBE, S.M. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista da USP*, n.17, p.10-17, 1993.

FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. in: sarlet, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 2. ed. Porto alegre: livraria do advogado, 2006. p. 13-62

GIDDENS, A. A Terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia. Rio de Janeiro: Recorde, 1999.

GOLDMAN, S.N. “As dimensões sociopolíticas do envelhecimento”. In: PY, L. et al. *Tempo de envelhecer: percursos e dimensões psicossociais*. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2004. Cap.3, p.61-81.

GOMES, A.L. O Benefício da prestação continuada: uma trajetória de retrocessos e limites – construindo possibilidades de avanços? In: *Seminário Internacional: mínimos de cidadania e benefícios a idosos e pessoas deficientes – Brasil, França e Portugal*. São Paulo: FAPESP, 2002, p.60-79.

MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. Ed. Atlas: São Paulo, 2008.

MARTINS, L. (org.). *Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional federal alemão*. trad. leonardo martins et al. montevideo: Fundação Konrad adenauer, 2005.

NÈRI, A. L. “As políticas de atendimento aos direitos da pessoa idosa expressa no Estatuto do Idoso”. *A Terceira Idade*, v.16, n.34, p.7-24, 2005.

PAES FELIX, R. *Estatuto do Idoso*. 3º Ed., Editora Jus Podivm, 2011

KRELL, A. J. . *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SARLET, I. W. . *A constituição Concretizada: construindo pontes com o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

_____. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do . Coimbra: Livraria Almedina, 2001.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. in: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; BARRETO LIMA, Martonio Mont’Alverne (org.). *Diálogos constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: renovar, 2006, p. 145-162.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira. *Curso de Direito Constitucional- 2. Ed.rev. e atual.- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. – (RT Didáticos)*

SILVA, J.C. “Da Velhice e assistência social no Brasil”. *A Terceira Idade*, v.17, n.54
64, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 4 ed. São Paulo. Malheiros, 2000.

SPOSATI, A. "Pobreza e cidadania no Brasil contemporâneo". *Revista Serviço social e Sociedade*, n.63, p.131-139, 2000.

VERAS, R. A novidade da agenda social contemporânea: a inclusão do cidadão de mais idade. *A Terceira idade*, v.14, n.28, p.6-29, 2003.