

VEIAS, RUGAS E CAMINHOS ABERTOS:  
O DIREITO DO IDOSO NA AMÉRICA LATINA  
E OS EXEMPLOS DE BRASIL E BOLÍVIA

Anna Cruz de Araújo Pereira da Silva<sup>1</sup>

*Como um sulco de lágrimas pungidas, ei-las, as rugas, as indefinidas noites do ser vencido e fatigado. (CRUZ E SOUZA, 1861-1898).*

*Que tiene la vejez horas tan bellas como tiene la tarde sus celajes, como tiene la noche sus estrellas. (RIMA PALÁCIO, 1832-1896).*

resumo

Este artigo considera as mudanças demográficas em curso na América Latina e as condições de surgimento do Direito do Idoso no subcontinente. Ele discute em que consiste essa nova especialidade legal, quais seus atuais instrumentos normativos, que conteúdo encerra e, a partir dos exemplos brasileiro e boliviano, quão variadas podem ser suas manifestações. O método comparativo delinea um cenário de desigualdade e diversidade, mas também permite a identificação de problemas semelhantes e de soluções compartilhadas.

palavras-chave

Direito do Idoso. América Latina. Brasil. Bolívia.

## 1 Introdução

O crescimento da população de idosos nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, é evidente. Segundo a ONU (2002), a proporção de idosos na região aumentará de 8 para 15% entre 1998 e 2025 – aliás, em 1987, Kalache e colaboradores alertavam que desde a década de 50 a maioria de idosos vivia em países do “Terceiro Mundo”. Isso denota o erro, que já ocorre há duas décadas, de relacionar envelhecimento exclusivamente a Europa ou América do Norte (KALACHE *et al.* 1987). Nesse contexto, o Brasil ostenta uma posição intermediária, com população de idosos correspondendo

---

<sup>1</sup> Advogada, especialista em Geriatria e Gerontologia (UERJ), mestra em Direitos Humanos (UFPA). E-mail: hilton.anna@gmail.com

a 8,6% da população total, proporção que é de 6,4% na Venezuela, 6,8% na Colômbia, 13,2% na Argentina e de 17,1% no Uruguai (IBGE, 2002).

Os direitos dos idosos na América Latina enfrentam três projeções de fragilidade (ICJ-UFGA, 2007); a saber: 1) um frágil sistema de direitos, isto é, tensões entre as demandas sociais e a gradual diminuição do Estado e de sua capacidade de respondê-las. São exemplos da retração estatal tanto a transferência dos deveres de cuidado do idoso para a entidade familiar quanto a privatização de serviços de saúde e previdência; 2) baixa densidade de direitos, ou seja, o reconhecimento formal de garantias cidadãs não se faz acompanhar de sua efetiva implementação. No Brasil, o advento de um Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003) representou muito pouco além de um marco simbólico; na Bolívia, a nova Constituição traz detalhadas disposições sobre os adultos maiores, mas parece ser detida pela falta de adesão popular às transformações implicadas; o Uruguai, o país mais envelhecido da América Latina, ressent-se com a falta de políticas nacionais voltadas aos idosos (HUENCHUAN; PAREDES, 2006); 3) a permanência da violência estatal contra a cidadania, especialmente sentida entre populações vulneráveis, das quais os idosos fazem parte. Essa violência é tanto manifesta, aberta, quanto – e talvez principalmente – acoberta em omissões do Poder Público, em negligência e desamparo.

Refletir sobre idosos e sobre a formação de uma nova especialidade legal, o Direito do Idoso, no ambiente latino é, deste modo, tratar de superposição de vulnerabilidades e desigualdade, à medida que importa considerar uma situação econômica e social desvantajosa. Refletir sobre isso é tratar também de deslocamento de encargos e de obrigações solidárias, assumidas igualmente por Estado, comunidade e família; é tratar de alterações estruturais na composição da população economicamente ativa e seus reflexos nas redes de seguridade social e nos orçamentos públicos; é tratar de diversidade, atentando para a inexistência de uma categoria homogênea de idosos, e para os diferentes impactos destas mudanças em grupos como “oldest old” (“idosos mais idosos”, acima de 80 anos), mulheres, idosos com deficiências cognitivas, idosos sem suporte familiar, idosos negros, idosos indígenas, idosos homossexuais, idosos imigrantes, idosos no meio rural.

A experiência de envelhecer é, de fato, individualmente única, diversa, mas não precisa ser desigual – a Organização Mundial de Saúde - OMS (2007) denuncia enormes diferenças na expectativa de vida ao nascer dentro de um mesmo país: nos Estados Unidos da América, por exemplo, há grupos que podem viver 20 anos mais que outros menos beneficiados socioeconomicamente.

Na América Latina, a expectativa de vida ao nascer é de 64,7 anos na Bolívia, 71,7 anos no Brasil, 74,8 anos na Argentina, 75,9 anos no Uruguai. Em contraste, a expectativa de vida é de 82,3 anos no Japão, 81,3 anos na Suíça, 80,3 anos em Israel, 74,5 anos na Bósnia e Herzegovina, 48,1 anos em Botsuana, 42,8 anos em Moçambique e 40,9 anos na Suazilândia e no Zimbábue (ONU, 2007). A compreensão do fenômeno do envelhecimento humano e seus padrões em níveis regionais torna-se, assim, assunto candente para os atuais estudos em Direitos Humanos.

É um desafio garantir dignidade humana e equidade entre os grupos etários na partilha dos recursos, direitos e responsabilidades sociais (CAMARANO; PASINATO, 2007). Enquanto a Europa levou cem anos para envelhecer, nos países latinos, em geral, isso se deu em três décadas, a partir dos anos 70. Isso configura um processo acelerado que dificulta à sociedade, ao Estado, à família e ao próprio indivíduo, o preparo e as providências para enfrentar a velhice (CORTELLETTI, CASARA & HERÉDIA, 2004).

Com orçamentos limitados, problemas da infância e da juventude por resolver, agregam-se necessidades dos adultos maiores. Ao mesmo tempo em que não se conseguiu superar antigas formas de violação dos direitos humanos como conflitos agrários, problemas ambientais, persistência do trabalho indigno, ausência de educação básica de qualidade, mortalidade materno-infantil, disseminação da pobreza e da fome, surgiram mais situações de desrespeito e novas, antes imprevisas, metas para o milênio (ONU, 2006).

Exige-se uma atuação positiva do Estado, um agir qualificado do poder público em manejar recursos, conjugar receitas e despesas, elencar prioridades, aprimorar mecanismos de proteção social e avigorar direitos, pois o atual panorama populacional abre novos caminhos para os Direitos Humanos. Bonavides (2007), citando Konrad Hesse, diz que os direitos fundamentais – e aqui, em uma acepção lata, não-formal, “direitos fundamentais” coincidem com “direitos humanos” – almejam criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana. Ora, nada mais elementar do que viver, viver longamente, viver a (à) velhice.

Um olhar na consagrada classificação de direitos em “gerações” revela que justamente o direito à velhice não se encaixa em nenhuma delas e é, em todos os sentidos, “intergeracional”, vejamos:

O direito humano à velhice tem projeções tanto retrospectivas quanto prospectivas, voltando à infância e juventude para assegurar condições ao envelhecimento saudável e alcançando o termo final da existência

visando a garantir o direito de morrer dignamente. É, neste primeiro sentido, intergeracional.

O direito humano à velhice também não se ajusta exclusivamente à primeira, segunda ou terceira gerações de direitos, conforme os valores preponderantes de liberdade (em princípio, um não-fazer estatal), igualdade (fazer) e fraternidade (promover), porque faz parte de todas elas. É um direito à vida, mas é um direito à vida digna, com saúde, cultura, educação continuada, previdência, e um direito de solidariedade, à medida que se reconhece o impacto do curso de vida. É, portanto, igualmente intergeracional.

## 2 Direitos Latinos

No continente americano, os direitos fundamentais da pessoa idosa são previstos no Protocolo de San Salvador, de 1988, adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos, relativo a direitos sociais, econômicos e culturais, particularmente no artigo 17 do diploma.

### Artigo 17 Proteção de pessoas idosas:

Toda pessoa tem direito à proteção especial na velhice. Nesse sentido os Estados Partes comprometem-se a adotar de maneira progressiva as medidas necessárias a fim de pôr em prática este direito e, especialmente, a:

- a) Proporcionar instalações adequadas, bem como alimentação e assistência médica especializada, às pessoas de idade avançada que careçam dela e não estejam em condições de provê-las por meios próprios;
- b) Executar programas trabalhistas específicos destinados a dar a pessoas idosas a possibilidade de realizar atividade produtiva adequada às suas capacidades, respeitando sua vocação ou desejos;
- c) Promover a formação de organizações sociais destinadas a melhorar a qualidade da vida das pessoas idosas (sem grifos no original).

Até o momento, poucos foram os países americanos que aderiram ao Protocolo de San Salvador: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai, apenas. Ademais, embora existam na Organização dos Estados Americanos - OEA órgãos de trabalho, relatores e declarações especializadas destinados a grupos em posição de vulnerabilidade (mulheres indígenas, crianças, afro-descendentes, prisioneiros, imigrantes, portadores

de deficiência, etc.), não há, propriamente, uma abordagem diferenciada para idosos. Por fim, a vaguidade do artigo 17 do Protocolo, característico das normas de realização graduada e de aplicabilidade flexível, parece condenar-se à fragilidade impositiva (SILVA, 2007).

Huenchuan e Morlachetti (2006) notam, por outro lado, que o Protocolo é o único instrumento “vinculante” sobre direito do idoso na América Latina, registrando ainda a existência de uma “Estratégia Regional de Implementação para América Latina e Caribe do Plano de Ação Internacional de Madri sobre Envelhecimento”, de 2003, como primeiro instrumento regional “indicativo” (“soft law”, “recomendativo”).

A Estratégia Regional de Implementação para América Latina e Caribe do Plano de Ação Internacional de Madri sobre Envelhecimento foi traçada em conferência intergovernamental em novembro de 2003 (CEPAL, 2003). Ela encara o envelhecimento como uma vitória da saúde pública e ainda como um momento de maior exercício de direitos, definindo-o como índice de desenvolvimento das nações. Na conferência, reconheceu-se a mais destacada vulnerabilidade, na América Latina, de mulheres e grupos étnicos, raciais e rurais<sup>2</sup>, condições que refletem inclusive em desigualdade no acesso a serviços de saúde de qualidade.

O direito à saúde foi ali apresentado como expressão do caráter intergeracional dos direitos das pessoas idosas, pois:

[...]a salud en la vejez es el resultado de la forma en que se ha vivido a lo largo de la vida. Las condiciones y prácticas durante la niñez y la edad adulta en cuanto al cuidado de la salud en general, la salud sexual y reproductiva, la nutrición, la actividad física y recreativa y demás factores tienen gran influencia en el buen estado de salud de las personas mayores. (CEPAL, 2003, p. 6).

Deste modo, o Direito do Idoso revela-se não mais como um “direito de grupos”, e sim como o direito de todos os grupos de envelhecerem. No ambiente latino-americano, isso requer atenção especial à pluralidade e a valorização da solidariedade intergeracional como “[. . .] un valor fundamental para guiar las acciones dirigidas a las personas mayores. Se trata de avanzar hacia la construcción de una actitud de respeto, apoyo,

---

2 Os habitantes do que Strejilevich chama de “Pátria morena”, aquela que, no interior da Argentina ou dos outros países latinos, é “...habitada desde siempre por pueblos originarios, indígenas o aborígenes y criollos. Es la tierra de los pueblos chicos, de las comarcas, de las comunidades, de las selvas y de la puna, del ámbito rural y semirural. Es la patria pobre, atrasada, oculta, excluída y pocas veces reconocida” (2008, p.4). A estes “morenos moradores”, todos os sete pecados sociais parecem acometer: “la pobreza, el fracaso, la fealdad, el anonimato, la honestidad, la enfermedad y la vejez” (Strejilevich, 2008).

estimulación e intercambio entre generaciones” (CEPAL, 2003, p.2). A solidariedade intergeracional foi, aliás, mote (“por uma sociedade de todas as idades e de proteção social baseada em direitos”) da segunda conferência intergovernamental, realizada em Brasília em dezembro de 2007 (CEPAL, 2008).

Huenchuan & Morlachetti (2006) historiam que as normas de proteção a adultos maiores são recentes, sendo que nos países latinos as disposições específicas referentes a elas iniciam-se, em geral, a partir da década de 90. Elas ocorreram seja mediante leis especiais, como os brasileiros Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994) e o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), seja por mudanças constitucionais, como a em curso na Bolívia.

Contudo, uma questão que se coloca para além da forma como esses direitos vêm sendo incorporados é acerca do conteúdo que se associa a “direito do idoso”. É certo que as declarações, planos de ação e recomendações internacionais, embora não sejam exatamente obrigatórios, exercem grande influência na formação de uma “cultura gerontológica” (HUENCHUAN; MORLACHETTI, 2006; SILVA, 2007). No entanto, é preciso investigar se nessa “tradução” dos instrumentos internacionais para o plano interno os idosos são considerados objetos de proteção ou sujeitos de direito, pois

[. . .]cuando una persona se considera objeto de derecho no tiene conciencia de este derecho y se transforma en un sujeto pasivo de la tutela estatal. Por el contrario, el sujeto de derecho es parte activa en la construcción y ejercicio de sus derechos (HUENCHUAN & MORLACHETTI, 2006, p.60-61).

Um processo comprimido de envelhecimento em região de recursos diminutos e instabilidade econômica e política proporciona combinação de pressões sociais, jurídicas, orçamentárias. As veias estão abertas, as rugas expostas, os caminhos por percorrer.

### 3 Notícias da Fronteira – os Exemplos do Brasil e da Bolívia

Recentemente, em setembro de 2008, as fronteiras entre Bolívia e Brasil foram fechadas por manifestantes que se opunham à destinação de parte de um tributo petrolífero ao pagamento da *Renta Dignidad*<sup>3</sup>, programa estatal de assistência a idosos. Os protestos exigiam a desvinculação do

3 Disponível em [http://abi.bo/index.php?i=renta\\_dignidad](http://abi.bo/index.php?i=renta_dignidad). Acesso em 18 set. 2008.

*Impuesto Directo a los Hidrocarburos* (IDH) e alegavam violação da autonomia dos Departamentos (Estados) em gerir suas receitas. Independentemente das motivações, da justiça das políticas de governo e dos movimentos oposicionistas, o episódio lançou refletores em uma questão de crescente importância, a velhice.

No mesmo período, o articulista Dimenstein (2008) afirmou, em relação à redefinição do conceito de velhice, que “estamos diante de uma riqueza ainda maior do que o tão badalado petróleo na camada pré-sal. A diferença é que, nesse caso, não precisa perfurar nada. O “petróleo” está no solo”, embora não saibamos como aproveitá-la ou mesmo como administrá-la. Falar em idosos passa a ser falar também em potencialidades, investimentos e colaborações, devendo-se ter em conta que, se de um lado há tributos canalizados *para idosos*, de outro há, principalmente, reservas imensas de energia ainda inexploradas *em idosos*; os dutos têm dois cursos.

Pensar estrategicamente o Estado é, portanto, considerar sua inserção na economia global, capacidade de arrecadação tributária, aperfeiçoamento tecnológico, potenciais energéticos, expressão militar. Contudo, é também pensar na qualidade de vida de seu componente humano, promoção de desenvolvimento pessoal, solidariedade entre gerações. É tanto ter controle sobre o IDH – *Impuesto Directo a los Hidrocarburos* – quanto asseverar um satisfatório IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

Nas Constituições brasileiras anteriores à Carta Cidadã de 1988, a velhice estava relacionada à aposentadoria, invalidez. Isso explica por que o Direito do Idoso ainda é comumente associado a questões de seguridade social, previdência, assistência social e saúde, ou, quando muito, gratuidades e direito a atendimento prioritário (frequentemente, mero atendimento preferencial em filas e mais raramente compreendido o direito à prioridade como preferência em disposições orçamentárias, em execução de políticas públicas, etc.).

A Constituição de 1988, apesar de repetir a norma de que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contraprestação anterior à seguridade social, e terá por objetivos, entre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (art. 203), trouxe outros dois dispositivos dedicados a idosos:

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

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

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

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

A Constituição “privatizou” o dever de amparo do idoso. Remeteu aos filhos, prioritariamente (art. 229 e art. 230, § 1º), o dever de cuidado. A preponderância da entidade familiar foi reforçada pela legislação infraconstitucional (BRASIL, 2003) em diversas passagens (arts. 3º, 14, 37, 44, 98 e 99 do Estatuto do Idoso, notadamente), disposições baseadas no “idoso médio” de perfil heterossexual, membro de uma família numerosa, acolhedora e auto-suficiente.

A obrigação estatal, ressalvado o dever de assistência social aos mais carentes, restou subsidiária, como bem informam Fernandes & Santos: “o corte dos gastos sociais contribui para o equilíbrio financeiro do setor público e à política social cabe somente o papel de solucionar os problemas que o mercado, a comunidade e a família não conseguem suprir” (2007, p. 52).

As conseqüências desse modelo constitucional não são difíceis de antever. O “idoso médio” é uma ficção, bem como sua família disposta, com recursos para atendê-lo plenamente. “O que ocorre é que os que detêm renda mais alta suprem suas necessidades e resolvem seus problemas no âmbito do privado (por exemplo, através de organizações privadas de assistência médica)” (FERNANDES & SANTOS, 2007, p. 51-52), ampliando a desigualdade, a exclusão, o aprofundamento do individualismo.

É de se ter em conta que as configurações de lares serão cada vez mais plásticas: há nisto um ganho, a liberdade em constituir e desfazer alianças afetivas, e há um desafio, pois teremos idosos que nunca casaram, idosos sem filhos, viúvos, idosos cujos filhos são também idosos, idosos provedores de lares, idosos cuidadores de netos, netos cuidadores de idosos, filhos dependentes, idosos dependentes, etc. Camarano & Ghaouri apontam, no entanto, que “dada a predominância, em quase todo o mundo, de um modelo de políticas sociais que privilegia o enxugamento do Estado, as famílias estão sendo cada vez mais requeridas para cuidarem dos seus segmentos “vulneráveis”” (2002, p.3) e isto é antes uma “falta de opção” do que uma “opção”.

A Constituição também trouxe um novo direito fundamental ao incluir a gratuidade de transporte coletivo urbano aos maiores de 65 anos. A concessão desse benefício é uma forma de promover a inclusão, pois “o transporte coletivo, nos dias de hoje (...) reveste-se de importância conjuntural, por ser o meio pelo qual a maior parte da população pode se locomover, vencendo as grandes distâncias existentes” (PINHEIRO, 2006, p. 255).

O direito ao transporte é, portanto, um “direito-veículo”, um “direito pressuposto”, condição ao acesso de outros direitos como lazer, saúde, trabalho, “visa a assegurar a participação efetiva dessas pessoas na sociedade, assegurando-lhes condições de mobilidade e o exercício de seus direitos básicos (PINHEIRO, 2006, p. 256). Por essa tal razão, não há justificativa para a restrição constitucional da gratuidade a transportes urbanos: o idoso rural enfrenta – e possivelmente de maneira mais acentuada – entraves ao acesso a estes direitos.

São muitos os fenômenos de exclusão que atingem os idosos. Aposentadorias, “do ponto de vista econômico, não permitem o atendimento satisfatório das suas necessidades de sobrevivência, especialmente dos mais pobres que evidenciam um envelhecimento, no geral, patológico e com incapacidades associadas” (FERNANDES & SANTOS, 2007, p. 50) e do ponto de vista da interação social, a súbita retirada do processo produtivo importa um “desengajamento”.

“Desengajamento” é uma das teorias funcionalistas que tentam explicar o envelhecimento. Desengajar significa “desobrigar”, “livrar de engajamento ou compromisso”, um tipo de “isenção” apenas sutilmente diferente de “exclusão” que, por sua vez, significa “não admitir, não compreender; omitir; pôr fora; expulsar; privar; ser incompatível com; afastar; desviar; eliminar; isentar-se” (FERNANDES; LUFT; GUIMARÃES, 2001).

Essa teoria sustenta que o envelhecimento traz consigo uma gradual, porém inevitável, saída do contexto social, que é benéfica para todos, já que transfere poder dos mais velhos para os mais novos e dá àqueles descanso, “desobrigação”. Victor (2005) ressalta que o desengajamento implica, contudo, tripla perda: perda de papéis sociais, perda de relações e contactos e perda de envolvimento com valores sociais.

Outros desengajamentos evidenciados na própria Constituição são: a facultatividade do exercício da cidadania ativa pelo maior de 70 anos (art. 14, II, b) e o jubramento de servidores públicos.

A participação nos negócios públicos queda esmaecida pela não obrigatoriedade do voto, o que representa um fator de distanciamento dos processos de representação democrática pelos idosos (FERNANDES;

SANTOS, 2007). É como se lhes dissesse: “como já não demoras por aqui, não faz mal se não quiseres tomar parte destas decisões”.

“Jubilção” significa “ação de jubilar, regozijo; contentamento; aposentação honrosa, com vencimentos, de um professor” (FERNANDES, LUFT; GUIMARÃES, 2001), que soam eufemísticos se comparados com a compulsoriedade da aposentadoria. Both e Carlos, em pesquisa com professores jubilados, demonstram que o trabalho revestia-se de grande importância, sendo-lhe atribuído o predicativo de desenvolver as capacidades humanas, potencializando-as para que possam superar os próprios limites, referindo-o como modelo moral a ser transmitido à sociedade. O jubramento não era por eles descrito como um “regozijo” e sim como “uma injustiça”, “um crime”, “um demérito” (2005, p. 33).

Cruzamos a fronteira, voltamos à Bolívia, que vem traçando mudanças constitucionais, aliás, sob muitos protestos, para o exercício da comparação. A Nova Constituição do Estado Boliviano<sup>4</sup> define-o como livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias, fundado na pluralidade e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, sendo seu povo formado pela totalidade de bolivianas e bolivianos<sup>5</sup> pertencentes a áreas urbanas de diferentes classes sociais, a nações e povos indígenas campesinos, a comunidades interculturais e afro-bolivianas.

O Estado boliviano constitucionalmente assume o compromisso com princípios ético-morais de uma sociedade plural e sustenta-se nos valores de unidade, igualdade, inclusão, dignidade, liberdade, solidariedade, reciprocidade, respeito, complementariedade, harmonia, transparência, equilíbrio, igualdade de oportunidades, equidade social e de gênero na participação, bem-estar comum, responsabilidade, justiça social, distribuição e redistribuição de produtos e bens sociais para o bem viver (Art. 8, II).

As disposições sobre envelhecimento são bastante numerosas nesta nova Carta, exemplificamos:

#### Artigo 15

III. O Estado adotará as medidas necessárias para prevenir, eliminar e punir a violência de gênero e geracional, assim como toda ação ou omissão

4 Disponível em [http://www.presidencia.gob.bo/asamblea/nueva\\_cpe\\_aprobada\\_en\\_grande\\_en\\_detalle\\_y\\_en\\_revision.pdf](http://www.presidencia.gob.bo/asamblea/nueva_cpe_aprobada_en_grande_en_detalle_y_en_revision.pdf) Acesso em 20 fev. 2009.

5 Chama atenção a ordem do gênero: bolivianas e bolivianos, o que é reiterado em inúmeros dispositivos, como o Art. 26 “Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político...”, o título de “Direitos Fundamentalíssimos”, Art. 15, II: “Todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad”, entre outros.

que tenha por objeto degradar a condição humana, causar morte, dor e sofrimento físico, sexual ou psicológico, tanto no âmbito público quanto no privado.

#### Seção VII Direitos dos Adultos Maiores

##### Artigo 67

I. Além dos direitos reconhecidos nesta Constituição, todas as pessoas adultas maiores têm direito a uma velhice digna, com qualidade de vida e calidez humana.

II. O Estado proverá uma renda vitalícia para os velhos, como marco do sistema de seguridade social integral, de acordo com a lei.

##### Artigo 68

I. O Estado adotará políticas públicas para a proteção, atenção, recreação, descanso e ocupação social das pessoas adultas maiores, de acordo com suas capacidades e possibilidades.

II. Proíbe-se e pune-se toda forma de maltrato, abandono, violência e discriminação das pessoas adultas maiores.

##### Artigo 69

Os Beneméritos da Pátria merecerão gratidão e respeito das instituições públicas, privadas e de da população em geral, serão considerados heróis e defensores da Bolívia e receberão do Estado uma pensão vitalícia, de acordo com a lei (tradução nossa).

Decerto que direitos não são mais respeitáveis por sua mais detalhada determinação em lei, mesmo que lei constitucional. Todavia, é significativa a preocupação com a velhice no novo texto.

Segundo dados disponíveis em Zerda (2004), 80% dos adultos bolivianos maiores de 60 anos não recebem nenhum tipo de renda e a simples falta de documentos de identidade (que afeta mais de 8% destes idosos) impede recebimento de benefícios.

Anteriormente, estabelecia-se na Bolívia, como no Brasil, o dever dos filhos de amparo aos pais idosos, mas não havia previsão para os adultos maiores que vivessem sós, grupo que representa, na Bolívia, 16% da população idosa (ZERDA, 2004).

Assim, reconhecer a pluralidade é ponto importante do texto constitucional, pois se lembrarmos o “idoso médio” ao qual a Constituição brasileira se dirige perceberemos que ele, também na Bolívia, é fictício. Grande parte dos idosos bolivianos vivem no campo e 70% dos adultos maiores de 60 anos

considera-se pertencente a alguma etnia indígena, o que faz do idioma e da capacidade de comunicar-se condições para acesso a direitos – de acordo com Zerda (2004), três quartos dos idosos falam um idioma nativo e quase a metade destas pessoas é monolíngüe em seu idioma nativo. Neste artigo em particular, a nova Constituição boliviana contempla a variedade de culturas em sua projeção lingüística.

Artigo 5:

I. São idiomas oficiais do Estado o castelhano e todos os idiomas das nações e povos indígenas originários, aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese eija, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyaikallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeñoignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré e zamuco.

II. O Governo plurinacional e os governos departamentais devem utilizar ao menos dois idiomas oficiais. Um deles deve ser o castelhano, e o outro se decidirá tomando em conta o uso, a conveniência, as circunstâncias, necessidades e preferências da população em sua totalidade ou do território em questão [ . . . ]

Zerda (2004) denunciava a ausência de políticas estatais para enfrentar os problemas da população adulta maior, e a este particular a nova Constituição acena mudança. Entretanto, é preciso compreender que se segurança não se refere apenas à preservação de faixas de fronteiras contra ataques externos ou a equilíbrio financeiro, e se segurança é afiançar o exercício pleno dos direitos constitucionais aos cidadãos, à ela não bastará a proclamação de direitos sem garantias materiais, sendo ainda nublado o horizonte da prolixa<sup>6</sup> Constituição boliviana com seus mais de 400 artigos.

---

6 Na tradicional classificação, "prolixas" são aquelas Constituições "alargadas", que trazem muitas vezes matérias alheias ao direito constitucional propriamente dito, com regulações minudentes e copiosas. Bonavides afirma que justamente os "chamados direitos dos grupos intermediários – família [aqui inclusos os idosos], igreja, escola, minorias nacionais, regiões e partidos políticos – postos sob a tutela constitucional ou "constitucionalizados" concorreram para aumentar consideravelmente os textos das Constituições" (2007, p.92).

Lá e cá, na Bolívia e no Brasil, direitos e políticas para o envelhecimento deparam-se com obstáculos semelhantes.

É importante que haja consenso sobre tais políticas e direitos, que sejam debatidos, aceitos como necessários, para, ao fim, encontrarem adesão. Bonavides ressalta que as Constituições populares ou democráticas são aquelas que exprimem em toda a extensão este princípio jurídico, isto é, “que todo governo deve apoiar-se no consentimento dos governados e traduzir a vontade soberana do povo” (2007, p. 90).

A hegemonia popular, entretanto, não se faz medir simplesmente por instrumentos de participação como o referendo. A instrumentos, é possível manusear, transmutar seu real objeto.<sup>7</sup> Ademais, como informa Fachin, citando Soares, “no referendo, a participação do povo limita-se a ratificar ou rejeitar uma proposta, ao passo que, no plebiscito, há uma decisão política de escolha entre duas medidas possíveis” (2008, p. 338). No plebiscito, há de ressalvar, também já estão dadas as possibilidades de escolha, implicando limites à discussão.

Esses limites são próprios da grande sociedade política, que não comporta mais o modelo ateniense de participação direta com liberdade plena de palavra nas Assembléias. Por outro lado, em alguma medida, essas limitações são remediadas por outros instrumentos, como a iniciativa popular de leis, a ação popular, e são minoradas pela promoção do conhecimento sobre o tema a ser decidido, no caso, campanhas de esclarecimento sobre a transição demográfica em curso e suas repercussões potenciais e imediatas no cotidiano dos cidadãos. O efetivo envolvimento destes é que lhes permitirá superar a condição de “objetos de direito” para reais “sujeitos de direitos”.

Outra dificuldade comum aos dois lados da fronteira é a disponibilidade material, e agora não fazemos referência somente às dotações orçamentárias que obstam a proposição de políticas de amparo, mas também aos reflexos da concentração de renda, aumento do desemprego e expansão da pobreza que fazem das poucas políticas de amparo ao idoso, mecanismos de sobrevivência de toda a família: “a casa própria do idoso ou mesmo seus diminutos rendimentos de pensão ou aposentadoria estariam se transformando em valiosos, se não únicos, proventos familiares” (SAAD, 2004, p.170).

---

<sup>7</sup> Hidalgo conta que uma estratégia usada por certo presidente latino-americano foi converter o referendo de uma reforma constitucional em plebiscito sobre ele próprio, que “lo dijo bien claro: “el que vote ‘No’ está votando en mi contra” (2008, p.5).

Essas políticas, quando existam, devem ainda receber a estampilha de “políticas de Estado” e não “políticas de Governo”. Concisamente previstos na Constituição brasileira ou demoradamente tratados na Constituição boliviana, os direitos dos idosos não podem sujeitar-se às predileções do gestor do momento. O que se percebe, lá e cá, é que certos temas entram e saem das pautas públicas como roupas da estação, causando insegurança jurídica, descontinuidade nas ações e convertendo para si as simpatias e rejeições do governante.

Não se desconsideram as diferenças entre Brasil e Bolívia em extensão territorial, populacional, em condução política, nos moldes Constitucionais. Entre diferentes não há um “melhor” e, por isso, a comparação entre os dois tratamentos à velhice não tem por objetivo censurar ou exaltar um ou outro modelo. Quer-se, isto sim, enriquecer as fontes do Direito (TAVARES, 2006).

Os “empréstimos” viabilizados pelo Direito Comparado são frequentes e antigos no Brasil, como provam, por exemplo, a “importação” de Poder Moderador (Constituição de 1824), forma federal de Estado, forma republicana de governo e sistema presidencial (Constituição de 1981). A atual Constituição brasileira, de 1988, beneficiou-se com contribuições portuguesas e espanholas, sendo a incorporação de institutos de democracia semi-direta, habeas data, medidas provisórias e mandado de injunção representativos da influência externa (TAVARES, 2006).

Resgatar o estudo juscomparativo no âmbito regional permite realizar “trocas” de ideias e soluções com mais proximidade e maior adaptabilidade ao cenário local. Especialmente em se tratando de Direito do Idoso, o exercício tornou-se fundamental para que as latinas veias e rugas abram caminhos comungados, pensados coletivamente, integrados.

#### OPEN VEINS, WRINKLES AND PATHS: ELDERLY LAW IN LATIN AMERICA AND BRAZILIAN AND BOLIVIAN EXAMPLES

##### abstract

This article presents the demographic changes in Latin America and the conditions for the emergence of Elderly Law in the region. It discusses of what this legal specialty consists, which are its normative instruments and, considering Brazilian and Bolivian examples, how diverse can its manifestations be. The comparative

method reveals a scenario of diversity and inequality, but it also allows identifying similar problems and shared solutions.

#### keywords

Elderly Law. Latin América. Brazil. Bolivia.

#### referências

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOTH, Tatiana & CARLOS, Sérgio. Jubilamento: o interdito de uma vida de trabalho e suas repercussões na velhice. *RBCEH - Revista Brasileira de Ciências do Envelhecimento Humano*, Passo Fundo, v. 2, n. 1, p. 30-42, jan./jun. 2005.

BRASIL. Lei n. 10.741, de 1 de outubro de 2003. Estatuto do Idoso. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 out. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei 8.842 de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 jan. 1994.

CAMARANO, Ana Amélia & PASINATO, Maria Tereza. *Envelhecimento, Pobreza e Proteção Social na América Latina*. Texto para discussão 1292. IPEA: julho de 2007.

CAMARANO, Ana Amélia; EL GHAOURI, Solange. *Famílias com idosos: ninhos vazios?* Texto para discussão Nº950 IPEA Rio de Janeiro 2002.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE-CEPAL. *Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Santiago de Chile, 2003.

\_\_\_\_\_. *Segunda Conferencia Regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*. Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/declaracion\\_de\\_brasilia.pdf](http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/declaracion_de_brasilia.pdf) Acesso em 3 nov. 2008.

CORTELLETTI, Ivonne; CASARA, Miriam & HERÉDIA, Vânia. *Idoso asilado: um estudo gerontológico*. Caxias do Sul: Educs/Edipucrs, 2004.

DIMENSTAIN, Gilberto. *O pré-sal que está em cima do solo* (2008). Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=455366>. Acesso em 08 set. 2008.

FACHIN, Zulmar. *Curso de Direito Constitucional*. 3.ed. São Paulo: Método, 2008.  
FERNANDES, Maria das Graças & SANTOS, Sérgio. Políticas Públicas e Direitos do Idoso: desafios da agenda social do Brasil contemporâneo. *Achegas.net – Revista de Ciência Política* n.34, mar/abr 2007. p. 49-60. Disponível em [http://www.achegas.net/numero/34/idoso\\_34.pdf](http://www.achegas.net/numero/34/idoso_34.pdf) . Acesso em 08 set. 2008.

FERNANDES, Francisco; LUFT, Celso & GUIMARÃES, F. Marques. *Dicionário Brasileiro Globo*. 55.ed. São Paulo: 2001.

FERNANDES, Maria das Graças & SANTOS, Sérgio. Políticas Públicas e Direitos do Idoso: desafios da agenda social do Brasil contemporâneo. *Achegas.net – Revista de Ciência Política* n.34, mar/abr 2007. p. 49-60. Disponível em [http://www.achegas.net/numero/34/idoso\\_34.pdf](http://www.achegas.net/numero/34/idoso_34.pdf) . Acesso em 08 set. 2008.

HIDALGO, Manuel. *"Por ahí no, mi Comandante": freno en el referéndum al "Socialismo del Siglo XXI"*. 2008. Disponível em [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2008/ARI3-2008\\_Hidalgo\\_referendum\\_Chavez.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2008/ARI3-2008_Hidalgo_referendum_Chavez.pdf) Acesso em 25 set. 2008.

HUENCHUAN, Sandra & PAREDES, Mariana. *Escenarios futuros en políticas de vejez en Uruguay: continuidades y rupturas*. Uruguay: Trilce, 2006.

HUENCHUAN, Sandra & MORLACHETTI, Alejandro. Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores. *Notas de Población*. Santiago de Chile: División de Población de la Cepal, n.81, 2006. Disponível em [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/27108/lcg2300-P\\_3.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/27108/lcg2300-P_3.pdf) Acesso em 2 nov. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil de Idosos Responsáveis pelos Domicílios*, 2002. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/perfilidoso/perfilidosos2000.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2007.

INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – UFPA. *Minuta da Apresentação do Consórcio*. Programas de Pós-Graduação em Direitos Humanos Consórcio Latino-Americano Articulação. Seminário Latino-Americano de Programas de Pós-Graduação em Direitos Humanos. 2007. Disponível em <http://www3.ufpa.br/ppgd/direitoshumanos/documentos/minuta.pdf> Acesso em 29 out. 2008.

KALACHE, A. *et al.* O envelhecimento da população mundial. Um desafio novo. *Rev. Saúde públ.*, São Paulo, 21:200-10, 1987.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Millenium Project*. Disponível em <http://www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm> Acesso em 30 de outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. *Human Development Report 2007/2008. Tables*. Disponível em [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_20072008\\_en\\_indicator\\_tables.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_indicator_tables.pdf). Acesso em 19 set. 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE –OMS. *10 facts on ageing and life course*. 2007. Disponível em <http://www.who.int/features/factfiles/ageing/en/index.html> Acesso em 2 nov. 2008.

PINHEIRO, Rossana. Art. 39. In: Pinheiro, Naide Maria. *Estatuto do Idoso Comentado*. Campinas: LNZ, 2006. p.254-269.

SAAD, Paulo. M. Transferências de apoio intergeracional no Brasil e na América Latina. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p. 169-209. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/idososalem60/Arq\\_13\\_Cap\\_06.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/idososalem60/Arq_13_Cap_06.pdf) Acesso em 25 set. 2008.

SILVA, Anna Cruz de Araújo P. A Proteção às Pessoas Idosas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento*, v. 12, p. 97-109, 2007.

\_\_\_\_\_. O papel da ONU na Elaboração de uma Cultura Gerontológica. *Revista A Terceira Idade*, São Paulo: SESC, v. 18, n. 39, p. 32-41, Jun/2007.

STREJILEVICH, Leonardo. *La vejez en la Patria Morena*, 2008. Disponível em [http://www.gerontogeriatria.org.ar/pdf/La\\_vejez\\_en\\_la\\_patria\\_morena.pdf](http://www.gerontogeriatria.org.ar/pdf/La_vejez_en_la_patria_morena.pdf) Acesso em 4 nov. 2008.

TAVARES, Ana Lucia de L. Contribuição do direito comparado às fontes do direito brasileiro. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 5, 2006 p. 59-77.

ZERDA C., Mercedes. *Vejez y Pobreza en Bolivia: la visión de las personas de edad: investigación cualitativa*. Bolívia: 2004. Disponível em [http://www.interacciondesarrollo.org/pdf/vejez\\_y\\_pobreza.pdf](http://www.interacciondesarrollo.org/pdf/vejez_y_pobreza.pdf) Acesso em 24 set. 2008.

Recebido em: 27-03-2009  
1ª revisão: 30-06-2009  
Aceite final: 02-07-2009