

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2010, do Senador Jefferson Praia, que *institui a Ajuda Especial de Manutenção para a família que mantém sob seus cuidados pessoa com mais de setenta anos de idade*.

RELATOR: Senador **CLOVIS FECURY**

Relatoria *ad hoc*: Senador **PAULO DAVIM**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 236, de 2010, de autoria do Senador Jefferson Praia, institui a Ajuda Especial de Manutenção para as famílias com renda mensal *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo que mantenham sob seus cuidados pessoa com mais de setenta anos.

A proposição institui, em seu art. 1º, a já mencionada Ajuda Especial de Manutenção, estabelecendo, em seus parágrafos, a duração do benefício, a definição de família para os fins da lei e os critérios para a apuração da renda familiar *per capita*. Em seu art. 2º, estabelece os deveres implicados para as famílias beneficiadas. Em seu art. 3º, reza que as despesas com a Ajuda Especial de Manutenção deverão correr por conta do orçamento da Seguridade Social da União; finalmente, em seu art. 4º, estabelece que a lei entrará em vigor no exercício fiscal subsequente ao da sua publicação.

A justificação do projeto lembra sua adequação ao espírito da Constituição Federal, que protege os idosos de diversos modos. Argumenta que, com o progressivo aumento da população de idosos em nosso país, surge do próprio sistema constitucional a necessidade de modular e ampliar a assistência social ao idoso. Observa que, não obstante as disposições constitucionais, cerca de quinhentos mil brasileiros com mais de setenta anos de idade continuam a viver em lares extremamente pobres ou estão internados em asilos ou em instituições assemelhadas, quando não ficam entregues à própria sorte.

Acrescenta que a população idosa, formada por 14,1 milhões de pessoas em 2002, dobrará em menos de vinte e cinco anos, crescendo três vezes mais do que o conjunto da população nacional. Por fim, argumenta que a proposta se inspira no sucesso de medida semelhante adotada em países europeus, a exemplo da Itália, onde o pagamento do auxílio resultou na desativação de metade dos asilos existentes, graças ao retorno dos idosos à convivência familiar.

O PLS nº 236, de 2010, foi distribuído para esta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), e para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), que sobre ele decidirá em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

A apreciação do PLS nº 236, de 2010, por este Colegiado está em consonância com o disposto nos incisos III, V e VI do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, que atribuem competência à CDH para opinar sobre garantia e promoção dos direitos humanos, proteção à família e proteção aos idosos, respectivamente. Este relatório limita-se a analisar a regimentalidade e o mérito da proposição no tocante aos direitos humanos. A constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa, bem como o mérito relativo à seguridade social, serão apreciados pela CAS, cuja decisão terá caráter terminativo.

Não há mais dúvidas de que a população brasileira está se tornando mais velha. Tanto o IPEA quanto o IBGE vêm demonstrando essa tendência desde o final dos anos 1980. Em 1999, o IPEA afirmava que “o momento demográfico por que passa a população brasileira se caracteriza por baixas taxas de fecundidade, aumento da longevidade e urbanização

acelerada. A interação dessas transformações tem levado a um crescimento mais elevado da população idosa se comparada com os demais grupos etários. Por exemplo, a participação da população maior de 65 anos no total da população nacional mais do que dobrou nos últimos 50 anos: passou de 2,4% em 1940 para 5,4% em 1996”. E segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar de 2009, 11,3% da população brasileira era, há três anos, constituída por pessoas de mais de sessenta anos, e o grupo de pessoas com mais de sessenta e cinco anos respondia por 7,8 % da população.

Os números acima apontam para o fato de que, ao longo dos últimos cinquenta anos, as condições médias da vida no Brasil melhoraram. Aumentou a renda, a população fixou-se nas cidades, diminuíram os preconceitos e o tamanho da família: um número maior de pessoas passou a viver mais e, possivelmente, melhor, se comparadas as suas vidas com as dos brasileiros de há cinquenta anos.

Aliás, as condições de vida dos idosos têm permitido a eles assumir papéis cada vez mais relevantes ao longo da vida de suas famílias. O IPEA registra *o aumento do número de domicílios que são chefiados por idosos*, nos quais habitam filhos e outros dependentes, caracterizando um movimento de inversão na estrutura normal da dependência, que é do idoso para com a geração posterior. A essas duas categorias vem somar-se uma terceira que é a dos domicílios com idosos, mas chefiados por alguma outra pessoa.

A situação geral que se configura, portanto, é a de uma categoria social, a dos idosos pobres, que *experimenta a necessidade de cuidados crescentes ao mesmo tempo em que permanece como a base econômica da vida familiar*, especialmente em razão dos benefícios previdenciários e assistenciais que vem a receber.

Há, entretanto, uma importante contradição na situação dos idosos pobres. A linha de corte da pobreza estabelecida pela Lei nº 8.742, de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – é a da família cuja renda mensal *per capita* é inferior a um quarto do salário mínimo. Quando o idoso qualifica-se, por tal critério, para receber o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 da LOAS, tal fato, com frequência, termina por fazer com que a renda mensal *per capita* ultrapasse o quarto de salário mínimo, e situe-se entre tal fração e o salário mínimo inteiro. Essas famílias são, a partir de então e especialmente em razão do benefício concedido ao idoso, consideradas como recebendo do Estado as condições

necessárias para a adequada assistência às pessoas de idade. Assim, elas deixam, por convenção, de ser extremamente pobres, o que, contudo, antes ilude do que descreve uma realidade social nova. Há milhões de famílias hoje contabilizadas como tendo sido retiradas da linha de pobreza (sempre pelo critério do quarto de salário mínimo) que, entretanto, não têm condições materiais de cuidar de seus idosos dignamente.

O PLS nº 236, de 2010, prevê a linha de *um* salário mínimo *per capita* como critério de habilitação para o recebimento do benefício. Esse parece ser, do ponto de vista sociológico, um instrumento muito melhor de justiça social do que o quarto de salário mínimo. Tratar-se-ia de um diploma legal que chegaria muito perto de resolver o problema da assistência ao idoso nas famílias pobres, gerando condições dignas para todos os envolvidos.

Como é sabido, a proteção ao idoso é promovida pela Constituição Federal e complementada pelo Estatuto do Idoso. Destarte, tem-se que o PLS nº 236, de 2010, harmoniza-se muito bem com o espírito da norma constitucional e infraconstitucional brasileira. Os critérios de que lança mão, tais como a idade de setenta anos e o salário mínimo integral, para a habilitação ao benefício, embora diferentes daqueles presentes na legislação pertinente ao idoso (na LOAS, a renda habilitante ao benefício não pode ultrapassar um quarto do salário mínimo *per capita*; o Estatuto do Idoso considera que tal fase da vida inicia-se aos sessenta anos), não devem ser alterados, visto que melhoram a legislação e correspondem a anseios legítimos da sociedade civil, conforme manifestação de suas instâncias representativas. A situação social dos idosos pobres justifica perfeitamente a sua adoção.

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2010.

Sala da Comissão, 28 de junho de 2012.

Senador Paulo Paim, Presidente

Senador Paulo Davim, Relator *ad hoc*