

Lei e prática: uma análise às Instituições de Longa Permanência para Idosos

Law and practice: an analysis of Long Term Care Institutions for the Elderly

Daniele Brasil Alves¹, Francisco das Chagas Bezerra Neto², Hyago Pires Nogueira³, Ingrid Quirino Ribeiro⁴ e Victor Furtado Sampaio⁵

v. 9/ n. 1 (2021)
Janeiro/Março

Aceito para publicação em
20/01/2021.

¹Graduanda em Direito pela
Universidade Federal do Estado do
Rio de Janeiro. E-mail:
danielebrasilalves@gmail.com;

²Graduando em Direito pela
Universidade Federal de Campina
Grande. E-mail:
chagasneto237@gmail.com;

³Graduando em Direito pela
Universidade Federal de Campina
Grande. E-mail:
hyagopires@gmail.com;

⁴Graduanda em Direito pela
Universidade Federal de Campina
Grande. E-mail:
ingridquirino@gmail.com;

⁵Graduando em Direito pela
Universidade Federal de Campina
Grande. E-mail:
victorsampaio0010@gmail.com.

Resumo

O presente artigo reflete sobre o atual contexto do país com relação a preocupação com o envelhecimento populacional, sobretudo no tocante ao acesso à saúde e a garantia da qualidade de vida dos idosos. Diante disso, o estudo visa analisar as Instituições de Longa Permanência para Idosos, bem como investigar os aspectos históricos e legais, além da relação dos Idosos com estas entidades. Nesta perspectiva, o presente estudo, através da pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, método dedutivo, coleta de dados documental e bibliográfica, desenvolveu-se de modo a realizar uma investigação, com base no Estatuto do Idoso, das garantias do grupo etário mencionado e averigua se há o cumprimento das mesmas por estes ambientes. Ademais, verificou-se que ainda há uma premência para a proteção aos direitos humanos no Estatuto do Idoso, uma vez que as inconsistências supramencionadas não asseguram a preservação plena das garantias fundamentais. Por fim, diante da problemática exposta, buscou-se, embasado nos princípios constitucionais, elucidar a necessidade do Estado, pautado na defesa dos direitos humanos e no respeito ao bem-estar social, buscar a fomentação de políticas públicas como forma de proteção social.

Palavras-chave: estatuto do idoso, estado, envelhecimento, idosos, ilpis.

Abstract

This article reflects on the current context of the country with regard to the concern with population aging, especially with regard to access to health and the guarantee of the quality of life of the elderly. Therefore, the study aims to analyze the Long Term Care Institutions for the Elderly, as well as to investigate the historical and legal aspects, in addition to the relationship of the Elderly with these entities. In this perspective, the present study, through exploratory research, of qualitative nature, deductive method, collection of documentary and bibliographic data, was developed in order to carry out an investigation, based on the Statute of the Elderly, of the guarantees of the mentioned age group and find out if there is compliance with these environments. In addition, it was found that there is still an urgent need to protect human rights in the Elderly Statute, since the aforementioned inconsistencies do not ensure the full preservation of fundamental guarantees. Finally, in view of the exposed problem, it was sought, based on constitutional principles, to clarify the need of the State, based on the defense of human rights and respect for social well-being, to seek the promotion of public policies as a form of social protection.

Keywords: statute of the elderly, state, aging, seniors, ilpis.

1. Introdução

No Brasil, a partir de 1988 os direitos à saúde e assistência social passaram a ser garantias universais e integrais. Nessa esteira, pontua-se que as políticas públicas de saúde e assistência social asseguram à população em geral saúde e qualidade de vida.

Em 1994, diante da crescente constatação de envelhecimento populacional no país, foi promulgada a Política Nacional do Idoso (PNI), através da Lei nº 8.842. A política nacional do idoso tem por objetivo assegurar os direitos sociais desse grupo etário, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade (BRASIL, 1994). São consideradas, nesta política, modalidades de atendimento à pessoa idosa como: centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros.

Apesar dos avanços obtidos quanto à garantia de direitos para idosos, foi somente em 2003, a partir da Lei nº 10.741, que eles passaram a ser regulamentados, com a criação do Estatuto do Idoso, uma legislação específica para as pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos. Segundo o art. 37 da Lei nº 10.701/2003, o idoso tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada. Essas entidades são as denominadas Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs). Conforme a Anvisa (2004), as ILPIs podem ser governamentais ou não, possuir caráter residencial, e serem destinadas a domicílio coletivo de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar, em condição de liberdade, dignidade e cidadania.

Embora sejam comumente associadas a entidades responsáveis por cuidados médicos, cabe as ILPIs não só oferecer serviços de saúde e medicamentos, como também assegurar moradia, alimentação e vestuário aos seus residentes. Portanto, podem ser definidas como ambientes de caráter domiciliar coletivo, que atendem tanto idosos independentes em situação de carência financeira ou familiar, quanto aqueles com dificuldades para o desempenho das atividades diárias, que necessitem de cuidados prolongados. As mesmas podem ser governamentais ou não governamentais, sendo estas últimas subdivididas entre entidades com finalidade lucrativa e entidades sem finalidade lucrativa.

As ILPIs não possuem o tratamento médico como elemento central de seus serviços. Quanto a acessibilidade dessa modalidade de atendimento, é necessário destacar que, conforme a PNI, tanto pessoas que apresentem comprometimento mental, colocando a própria vida ou a dos demais residentes em temeridade, quanto aquelas que apresentem doenças infecto contagiosas, ou ainda, as que exijam assistência médica constante ou enfermagem intensiva, são impedidas de permanecerem em instituições asilares de caráter social (BRASIL, 1994).

De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), realizada em 2016, a população idosa no Brasil sofreu um aumento de 16% entre os anos de 2012 e 2016, chegando a 29,6 milhões o número de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos.

Nessa esteira, o trabalho em tela utilizar-se-á uma prodigalidade de fontes bibliográficas na combinação dos métodos de abordagem, procedimento e coleta de dados. Quanto ao primeiro, conforme ensinamentos de Marconi e Lakatos (2003, p. 83), consiste em um “conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Nesse sentido, considerando que o método possui diversas classificações, o presente artigo tratar-se-á de pesquisa esteada na metodologia dedutiva, a qual, segundo Marconi e Lakatos (2003) parte de princípios já existentes para a elaboração de conclusões lógicas. No que tange ao artigo elaborado, este partirá do princípio do Estatuto do Idoso do país, concluindo, enfim, a eficiência falha de tais processos na aplicabilidade e efetividade dos Direitos Humanos na sociedade brasileira.

Além disso, utilizar-se-á a pesquisa qualitativa para a elaboração do trabalho. Nessa perspectiva, “os métodos qualitativos são aqueles nos quais é importante a interpretação por parte do pesquisador com suas opiniões sobre o fenômeno em estudo.” (PEREIRA et al., 2018, p. 67). Assim, buscar-se-á analisar os fenômenos constitucionais relacionados as ILPIs e suas consequências ao contingente populacional brasileiro, sendo possível chegar à conclusão de que tais processos são ineficientes no que diz respeito à aplicabilidade e efetividade dos Direitos Humanos nesta localidade.

Tendo em vista a necessidade de compreender o processo das ILPIs e o Estatuto do Idoso, a fim de analisar a eficiência destes processos no que tange à garantia dos direitos humanos à sociedade, será realizada uma pesquisa exploratória, que tem por objetivo proporcionar uma maior familiaridade com o problema, sem a perspectiva de esgotamento do tema.

Nesse diapasão, vale salientar que a temática surge a partir da problemática do envelhecimento populacional, tendo em vista que a população de idosos tem aumentado consideravelmente nos últimos anos e requer assim uma atenção maior, com vista a garantia de seus direitos constitucionais, principalmente no que diz respeito às condições de habitação daqueles que vivem em Instituições de Longa Permanência.

Ademais, pontua-se que a realização desse estudo é de suma importância para os acadêmicos de Direito e para os profissionais envolvidos na assistência social para os idosos, visto que servirá de fonte de pesquisa para trabalhos futuros acerca do presente tema, além de proporcionar discussões a respeito deste e esclarecer dúvidas pertinentes.

2. Aspectos Históricos das Instituições de Longa Permanência Para Idosos (ILPIs)

A primeira instituição no Brasil destinada ao abrigo de idosos, surgiu no ano de 1790 com intuito de acolher os soldados portugueses tidos como inválidos, que pelo trabalho desempenhado mereciam um local para descansar. Era um ambiente inicialmente limitado apenas ao alcance de militares, entretanto, em 1808, com a vinda da Família Real Portuguesa para a colônia brasileira, os internos foram transferidos para a Santa Casa de Misericórdia, local que passou a realizar serviços hospitalares, não mais se restringindo a um grupo social específico e abrangendo a população carente no geral, além de indigentes, forasteiros, soldados e marinheiros (LIMA, 2005). A história desse tipo de espaço se assemelha à de instituições asilares para idosos devido ao fato de, a princípio, ambas abrigarem idosos em situação de pobreza e exclusão social.

Em 1888, após a abolição da escravidão, muitas pessoas preferiam mendigar a desenvolver atividades antes realizadas por escravos. Isso, atrelado ao grande número de ex-escravos sem trabalho e com idade avançada, aumentou consideravelmente a população de rua nessa época, fato de extrema relevância para o advento das instituições asilares. É diante dessa conjuntura que passa a existir uma diferenciação entre desamparo de idosos e mendicância, ocasionando, em 1890, na criação da primeira instituição destinada a “velhice desamparada” no Rio de Janeiro, nomeada de Asilo São Luiz (GROISMAN, 1999). Quando os locais destinados especificamente ao abrigo idosos não existiam, este grupo etário era destinado ao mesmo ambiente que ficavam doentes mentais, desempregados, pobres e crianças abandonadas.

Quanto ao emprego dos termos “albergues” e “asilos”, ligados a origem das instituições de longa permanência para idosos, Born (1996) assevera que são tidos como sinônimos de pobreza, abandono e/ou rejeição e com base nisso é que se passou a utilizar outras denominações para esses recintos, como por exemplo “casa de repouso”, “abrigos a idosos” “clínica geriátrica” e outros. Essa associação da figura do idoso institucionalizado a condições de pobreza e abandono, diz respeito também aos recursos financeiros dos locais destinados a esse grupo social, antes majoritariamente mantidos por associações religiosas, e que, devido ao financiamento escasso, possuíam estrutura e funcionamento precários.

Atualmente, apesar de certa forma, desvinculadas de termos pejorativos e possuindo melhor condicionamento estrutural e preparatório de atendimento, as ILPIs ainda são vistas por parte da população com um olhar negativo pois embora haja instituições que prestem serviços de qualidade, permanece ainda um número expressivo daquelas que não se adequam aos requisitos básicos de funcionamento. As denúncias feitas as deficiências desses espaços não são casos isolados e

acontecem desde antes da regulamentação legal de alguns parâmetros, fato que pode ser evidenciado por Beauvoir (1970) em sua obra “A Velhice”.

3. Respaldo Legal e a função social das ILPIs

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988), no § 1º do artigo 230, estabelece que o primeiro responsável pelos cuidados da pessoa idosa deve ser o núcleo familiar, uma vez que esta deve ser amparada preferencialmente em seu lar. O Estatuto do Idoso no § 1º, do artigo 3º, reforça essa ideia quando afirma que se deve priorizar o atendimento do idoso por sua própria família invés do atendimento asilar, com exceção daqueles que não a tenham ou não possuam condições de sustentar a própria sobrevivência. No entanto, reconhece a relevância dos serviços prestados pelas Instituições de Longa Permanência de Idosos (ILPIs) e a função social destes ambientes quanto ao acolhimento institucional fora do seio familiar (BRASIL, 2003).

Além da regulamentação do funcionamento destes ambientes, feita pela lei supracitada, foi editada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em 2005, a Resolução 283, instituindo outro dispositivo importante com relação a normatização dos serviços prestados por esta modalidade assistencial de atendimento ao idoso. Dentre as atribuições da Resolução De Diretoria Colegiada 283/05, vale destacar o item 3.6, que estabelece a possibilidade de classificação das entidades baseada no grau de dependência dos idosos:

No que diz respeito a fiscalização das entidades de atendimento referidas, o capítulo III do Estatuto do Idoso (Lei nº 10741/03), no artigo 52, estabelece que são designados para essa tarefa os Conselhos do Idoso, o Ministério Público, a Vigilância Sanitária e outros Órgãos previstos em lei.

Quanto a frequência da fiscalização, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) expediu, em 2016, a Resolução 154 que implica acerca do amparo dos direitos fundamentais das pessoas idosas institucionalizadas por parte dos membros do Ministério Público (MP). Dentre os parâmetros estabelecidos, tem-se a obrigatoriedade de pelo menos uma visita ao ano, além de outras pertinências de atividades fiscalizatórias.

4. A relação dos idosos com as ILPIs

O envelhecimento também resulta na diminuição da capacidade de se adaptar a novos ambientes. Para Freire e Tavares (2005), ao mudar do lar para uma ILPI, o idoso enfrenta amplos desafios ao se defrontar com a dificuldade de transição do seu estilo de vida, se encontrando distanciado de todo o seu desígnio existencial. Não é à toa que alguns idosos associam a sua inserção

na instituição com o abandono familiar. Muitos, inclusive, acreditam que o ambiente é sempre uma imposição, nunca uma escolha.

Acerca dessa percepção, Born (1996) apud Netto (1997) afirma que muitos idosos institucionalizados enxergam sua condição de forma pessimista, encarando o processo como renúncia de liberdade, perda do afeto dos filhos e aproximação da morte. Por outro lado, não se pode esquecer do papel cumprido pela entidade quanto ao abrigo desse grupo social, quando abandonado pela sociedade e pela família, podendo vir a ser o único ponto de referência para um envelhecimento digno (FREIRE; TAVARES, 2005).

Certamente, é fundamental que esse processo de adaptação do idoso ocorra de forma ativa e saudável, promovendo a independência e o autocuidado. Para que isso ocorra, é indispensável o papel dos profissionais que atuam nas Instituições, cabe a eles fornecer meios que facilitem a permanência e o convívio no ambiente.

Ao perder a proximidade com a família, a pessoa idosa busca maneiras de se adequar às mudanças. Chegando na instituição, se isola, mas com o passar do tempo passa a adquirir vínculos com aqueles que se encontram na mesma situação, fato que os fortalece para enfrentar a doença e a tristeza. (SILVA et al., 1976).

Logo, a visão de que as ILPIs são espaços destinados aos que foram esquecidos pelos familiares deve ser deixada para trás. Independente dos motivos que levaram o idoso à Instituição, a sua permanência no ambiente não pode estar associada a solidão. Esses locais devem ser vistos sob o aspecto de proteção, afinal se tornam uma referência de ambiente familiar aos que ali residem.

De acordo com Bobbio (2004, p.35), “[...] os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado”. Neste sentido, vislumbra-se a necessidade, por parte do Poder Executivo, de implementar políticas públicas em busca da correção das deficiências observadas nas ILPIs, bem como para que estas instituições passem a ser vistas como oportunidade de desenvolvimento e aprendizado.

5. Considerações finais

Percebe-se, mediante considerações abordadas durante o texto, que as ILPIs podem ser governamentais ou não, possuir caráter residencial, e serem destinadas a domicílio coletivo de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar. Dessa forma, o escopo precípua é assegurar o mínimo existencial aos idosos, sobretudo no que tange a liberdade, dignidade e cidadania.

Ademais, salienta-se que é inadmissível a precariedade dos serviços e da própria estrutura física desses espaços tão importantes. O medo dos idosos de serem institucionalizados, não é irracional. É necessário fazer uma leitura crítica dessa realidade, possibilitando a criação de uma nova percepção acerca das ILPIs, para que passem a ser vistas como oportunidade de desenvolvimento e aprendizado.

Nesta esteira, levando em consideração essa necessidade de assegurar, de forma eficaz, os direitos humanos inerentes aos idosos, acreditamos que investigações como esta devem ser prosseguidas. Sendo assim, como sugestão para continuidade de discussões nesse sentido, analisar, à luz dos Direitos Humanos, de que modo o Estatuto do Idoso pode ser implementada com o fito de melhor exercer sua função garantidora dos direitos humanos, contribuirá para o fortalecimento e planejamento de estratégias de atenção a pessoa humana, assim como desenhar e formular novos e mais efetivos caminhos em direção à efetivação dos direitos inerentes aos idosos.

Referências

BEAUVOIR S. **A velhice**. Nova Fronteira 2 ed; p. 711. Rio de Janeiro, 1990.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 [1989].

BRASIL. Constituição Federal. **Planalto**, Brasília-DF, 2018.

_____. **Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. Resolução nº 283, de 26 de setembro de 2005. Aprova o regulamento técnico que define normas de funcionamento para as Instituições de longa permanência para idosos, de caráter residencial, Diário Oficial da União, 27 de novembro de 2005;

_____. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Resolução nº 154, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais das pessoas idosas residentes em instituições de longa permanência e dá outras providências. Diário Eletrônico do CNMP, 01 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-154.pdf>>. Acesso em 08 de novembro de 2018.

_____. **Estatuto do Idoso**. Lei nº 10.741 de 1 de outubro de 2003. Brasília: Diário Oficial da União, edição nº 192 de 01 de outubro de 2003.

_____ **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.** Roteiro de Atuação: o Ministério Público e a fiscalização do serviço de acolhimento institucional de longa permanência para idosos. Rio de Janeiro, 2015.

_____ **Política Nacional do Idoso.** Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994.

FREIRE, J. R. C.; TAVARES, M. F. L. **A saúde sob o olhar do idoso institucionalizado:** conhecendo e valorizando sua opinião. Interface (Botucatu) v.9. Set./fev. 2005.

LIMA, M.A.X.C. **O fazer Institucionalizado:** O cotidiano do asilamento. Dissertação de mestrado. PEPGG/PUC-SP. São Paulo, 2005.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2003.

MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento. **Pesquisa qualitativa em saúde**, 13a edição. HUCITEC EDITORA, 2013.

NETTO, M. P. **Gerontologia:** a velhice e o envelhecimento em visão globalizada. São Paulo: Atheneu, 1997.

PEREIRA, Adriana Soares et al. **Metodologia da pesquisa científica.** Santa Maria. Ed. UAB/NTE/UFSM, 2018.

PNAD. Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017. **Editoria estatísticas sociais.** Brasília, 2018.

SILVA, C. A.; MENEZES, M. R.; SANTOS, A. C. P. O.; CARVALHO, L. S.; BARREIROS, E. X. Relacionamento de amizade na instituição asilar. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Revista Gaúcha de Enfermagem.** Porto Alegre. Vol.1, n.11976. p 274-283, 2006.