

**A urgente e necessária atuação garantista do Ministério Público Brasileiro para a efetivação de políticas públicas de cuidados para a pessoa idosa dependente<sup>1</sup>.**

*A responsabilidade por outros seres humanos surge simplesmente porque eles são seres humanos, e o impulso moral para ajudar daí oriundo não exige nenhum argumento, legitimação ou prova além dessa noção ( Bauman e May :2010).*

**Autor: Alexandre de Oliveira Alcântara<sup>2</sup>.**

**1. SÍNTESE DOGMÁTICA:** No plano internacional, o Estado Brasileiro participou ativamente das Assembleias das Nações Unidas sobre o envelhecimento (1982 e 2002) e das discussões e da aprovação da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) (2015). A Constituição Federal, as Leis Federais nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994 (Política Nacional do Idoso) e 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) estabeleceram 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. Após três décadas da Constituição de 1988, deslumbra-se o grande desafio de provocar o Estado Brasileiro a honrar o seu compromisso constitucional de amparar

---

<sup>1</sup> Tese apresentada e aprovada por unanimidade no XXII Congresso Nacional do Ministério Público realizado na cidade de Belo Horizonte nos dias 27 a 29 de setembro de 2017, Disponível em <https://congressonacional2017.amp.org.br/index/teses> acesso em 26.11.2017.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça da 17ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Fortaleza, Estado do Ceará (Núcleo do Idoso e da Pessoa com Deficiência), Professor da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará. Associado à International Association of Prosecutors- IAP, Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito na Universidade Federal Fluminense- UFF, Mestre em Direito pela Universidade de Fortaleza- UNIFOR, Mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Ceará- UFC, Especialista em Gerontologia pela Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia- SBGG. Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID, gestão 2017-2019), tendo representado esta entidade no Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), gestões 2012-2014.

as pessoas idosas através de políticas públicas eficientes, em especial àquelas que apresentam dependência. O pesado fardo do cuidado de pessoas idosas dependentes no Brasil recai majoritariamente sobre as famílias. Diante desse contexto social, faz-se urgente e necessária uma atuação garantista por parte do Ministério Público, que extrapolando o aspecto da fiscalização, induza a construção de políticas públicas de cuidados para idosos dependentes, efetivando-se uma rede de assistência composta por: centros de convivência, centros dia, atendimento domiciliar, apoio para o cuidador familiar e Instituições de longa permanência para idosos (ILPIs).

## **2. FUNDAMENTAÇÃO.**

### **2.1. Introdução- Envelhecimento da população mundial: o fenômeno da questão social da velhice.**

A sanção da recente Lei nº 13.466, de 12 de julho de 2017<sup>3</sup> foi um dos motivos para a escrita desta tese. A referida lei alterou os artigos. 3º, 15 e 71 do estatuto do idoso da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003(Estatuto do Idoso), criando um segundo conceito de idoso e uma prioridade da prioridade, ou melhor, uma prioridade especial, ou seja, **a pessoa maior de 80 (oitenta) anos**, que terá a partir da publicação da lei, o direito a um atendimento prioritário dentre os demais idosos no âmbito das políticas públicas, destacando-se o atendimento nos serviços de saúde e na tramitação dos processos administrativos e judiciais.

A segunda motivação para escrever e defender esta tese é a minha INDIGNAÇÃO com mais uma lei meramente simbólica, que com certeza não trará qualquer efetividade para as políticas públicas para o envelhecimento e mais uma vez, criará uma falsa esperança para milhões de idosos que esperam receber um tratamento digno quando procuram o sistema público de saúde, de famílias que procuram um centro-dia para que seu ente querido possa receber cuidados durante o dia, daqueles que buscam alguma assistência residencial para que possam cuidar de um idoso demenciado, ou mesmo daquele idoso necessitado de institucionalização em uma instituição de longa permanência para idosos (ILPI).

---

<sup>3</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13466.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13466.htm)

O envelhecimento populacional é um fenômeno mundial, e no Brasil, a população idosa é o grupo que apresenta as taxas mais elevadas de crescimento (CAMARANO, 2005, 2010, 2016). Diante de tal realidade, o Estado brasileiro precisa se preparar para atender a demanda desse segmento populacional, principalmente nos setores previdenciário, de saúde, assistência social, segurança pública, habitação e lazer.

As Assembleias das Nações Unidas sobre o envelhecimento (1982 e 2002) foram fundamentais para influenciar as legislações de vários países, inclusive o Brasil. Nessas assembleias, foram elaborados planos de ação internacional para o envelhecimento, e as nações se comprometeram a tomar uma série de medidas em defesa desse segmento populacional. Estudos do IBGE (2012) demonstram o rápido crescimento do segmento populacional acima de 65 anos no Brasil que em 2060 representará 26,7% da população. No início da década de 2010, o país contava com 23,5 milhões de pessoas maiores de 60 anos.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil participou da construção e foi o primeiro país a assinar a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas em junho de 2015 com a Argentina, o Chile, a Costa Rica e o Uruguai. O ato aconteceu em Washington, nos Estados Unidos. O Estado Brasileiro ainda não ratificou o documento, que representará importante instrumento na confirmação das políticas públicas para o envelhecimento na região<sup>4</sup>.

A Constituição de 1988 inovou ao exigir a efetiva proteção, por parte do Estado, da sociedade e da família, à pessoa idosa (art.230, C.F.) A velhice digna é um direito humano fundamental, porque expressão do direito à vida com dignidade. Em termos infraconstitucionais a **Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso** representam as principais leis ordinárias de proteção da pessoa idosa. Ocorre que transcorridos quase três décadas da redemocratização do país e de todo esse labor legislativo pró-idoso<sup>5</sup> as políticas públicas para o envelhecimento ainda não foram

---

<sup>4</sup> A Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência-AMPID participou ativamente das discussões e dos trabalhos que resultaram na Convenção e lançou uma campanha para sua ratificação pelo governo brasileiro. Disponível em <http://www.ampid.org.br/v1/?p=2587> acesso em 25.07.2017.

<sup>5</sup> A Política Nacional do Idoso está vigente há 23 anos e o Estatuto do Idoso, há 14 anos.

efetivadas de modo satisfatório. Desse modo, mais do que oportuno discutir essa temática no **XXII CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**.

Até o presente, embora a Constituição Federal, a PNI e o EI delimitem as corresponsabilidades do amparo à pessoa idosa vulnerável entre a família, a sociedade e o Estado, na prática, a primeira tem assumido o encargo de cuidar de seus idosos. Desse modo, uma cuidadosa leitura dessas leis demonstra o quanto o Estado brasileiro é devedor para com esse segmento populacional.

Prova dessa inércia estatal é a previsão do artigo 10º da Política Nacional do Idoso que determinava o estímulo aos Órgãos públicos a *estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros (art.10, I, b, da Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994)*. A política de assistência social pouco fez para tais serviços fossem oferecidos à população idosa brasileira.

## **2.2. O Ministério Público e a garantia de direitos fundamentais da pessoa idosa.**

A Constituição Federal de 1988 deu nova dimensão ao Ministério Público, conceituando-o como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art.127, CF).

Esse novo Ministério Público advindo com a Carta Política de 1988, em verdade, é fruto de todo um movimento crescente que busca a reconstrução das instituições democráticas do país nas últimas três décadas. Segundo Vianna (1999), as demandas e conflitos protagonizados por movimentos sociais se tornaram importante referência na reavaliação do funcionamento e estrutura da Justiça brasileira, sobretudo do Poder Judiciário. Defendendo direitos humanos e reivindicando emprego, terra, habitação, saúde, transporte, melhores valores de benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) e educação, esses movimentos sociais contribuíram para o debate em torno da necessidade de mudanças legislativas e institucionais que garantissem novos direitos individuais e coletivos (metaindividuais).

Nesse contexto de democratização das instituições brasileiras, o modelo de Poder Judiciário de concepção liberal individualista do Direito entrou em crise, diante

de sua incapacidade de absorver as demandas por justiça, bem como de lidar com novos conflitos que chegavam aos tribunais. Podemos citar como exemplos desses conflitos, os milhares de casos de: a) inadimplência envolvendo mutuários do sistema financeiro de habitação; b) reajustes de benefícios previdenciários não concedidos de aposentados; c) falta de acesso aos sistemas de saúde e de educação de boa qualidade etc.

Assim, para permitir uma atuação mais efetiva do Poder Judiciário, fez-se necessário toda uma mudança legislativa que possibilitasse a defesa de direitos em uma dimensão coletiva, e que a sociedade pudesse ser representada por um órgão independente e munido de garantias constitucionais. A Lei 6.938/81, que regulamentou a Política Nacional de Meio Ambiente, é apontada como um marco no sentido de possibilitar a defesa de interesses coletivos pelo Ministério Público, que foi legitimado para propor ação de responsabilidade criminal e civil por danos causados ao meio ambiente.

Posteriormente, a Lei da Ação Civil Pública (LACP), Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, revolucionou o sistema processual brasileiro, autorizando a propositura de ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio ambiente; II – ao consumidor; III - aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; tendo as Leis 8.078/90 e 8.884/94 acrescentado dois incisos, respectivamente: IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo e V - por infração da ordem econômica.

Após a Constituição Federal de 1988, foram sendo promulgadas diversas leis que ampliaram o leque de atuação desse novo ator social - o Ministério Público, e permitem a tutela jurisdicional coletiva, das quais devemos citar: Lei nº7.853/1989 (Lei de Proteção aos Deficientes Físicos), Lei nº7.913/1989 (Lei de Proteção aos Investidores do Mercado Imobiliário), Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei nº8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), Lei nº8.429/1992 (Lei da Improbidade administrativa), Lei nº8.884/1994 (Lei de Defesa da Ordem Econômica ou da Concorrência), Lei nº8.974/1995 (Lei de Responsabilidade por danos aos seres vivos, decorrentes da engenharia genética), e mais recentemente, **a Lei nº10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).**

### **2.3. O Ministério Público como órgão fiscalizador e indutor de políticas públicas para o idoso.**

A ideia do Estatuto nasce da crítica em relação à falta de efetividade e não realização de inúmeras medidas de proteção e ações previstas na Lei que instituiu a **Política Nacional do Idoso, Lei 8842/94**. A proposta de uma lei que trouxesse uma proteção específica ao grupo de pessoas idosas (grupo social vulnerável) também foi formada a partir da experiência social do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Estatuto do Idoso reserva ao Ministério Público um papel de destaque no sistema de garantias dos direitos. Logo no capítulo referente às Medidas de Proteção, o legislador confere ao Órgão a autonomia para determinar a aplicação de medidas que visam a resguardar a pessoa idosa violada ou ameaçada em seus direitos (art. 45).

O capítulo que trata do Ministério Público está inserido no Título V, da Lei que dispõe sobre o Acesso à Justiça, sendo suas principais atribuições (art. 74):

***I- instaurar o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos e interesses difusos ou coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos do idoso;***

*II- promover e acompanhar as ações de alimentos, de interdição total ou parcial, de designação de curador especial, em circunstâncias que justifiquem a medida e officiar em todos os feitos em que se discutam os direitos de idosos em condição de risco;*

*III- atuar como substituto processual do idoso em situação de risco, conforme o disposto no art. 43 do Estatuto;*

*IV- promover a revogação de instrumento procuratório do idoso, nas hipóteses previstas no art. 43 do Estatuto (idoso em situação de risco), quando necessário ou o interesse público justificar;*

*V- instaurar procedimento administrativo (O Ministério Público pode também requisitar a instauração de procedimento administrativo a outros órgãos públicos para investigar infração às normas de proteção ao idoso, como por exemplo, Secretaria*

*Estadual de Saúde, Vigilância Sanitária etc, conforme art.60 do Estatuto);*

*VI- instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, para a apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção ao idoso;*

*VII- zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais asseguradas ao idoso, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;*

***VIII - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata o estatuto, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas.***

O inciso VIII acima transcrito criou a atribuição Ministerial de fiscalizar as Instituições de Longa Permanência para Idosos. Como já referenciado, o Estatuto do Idoso é uma lei que pertence à evolução processual no sentido de viabilizar a tutela jurisdicional coletiva. Assim é que traz um capítulo específico sobre a Proteção Judicial dos Interesses Difusos, Coletivos e individuais Indisponíveis ou Homogêneos (arts. 78 a 92). Mazzilli (1997) faz a seguinte distinção entre esses direitos:

*Tanto os interesses individuais homogêneos como os coletivos originam-se de fatos comuns; entretanto são indeterminados os titulares de interesses difusos, e o objeto seu interesse é indivisível; já nos interesses individuais homogêneos, os titulares são determinados ou determináveis, e o dano ou a responsabilidade se caracterizam por sua extensão divisível ou individualmente variável.*

O Estatuto do Idoso rege as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados aos idosos, referentes à **omissão ou ao oferecimento insatisfatório de** (art. 79):

**I- acesso às ações e serviços de saúde;**

- II- **atendimento especializado ao idoso portador de deficiência ou com limitação incapacitante;**
- III- **atendimento especializado ao idoso portador de doença infectocontagiosa;**
- IV- **serviço de assistência social visando amparo ao idoso.**

Esse elenco de situações geradoras da tutela coletiva não é taxativo, podendo ocorrer à proteção judicial de outros interesses próprios do idoso (Parágrafo único do art. 79). Segundo Egito (2006), o exercício da tutela prevista no art. 79 será efetivado basicamente por meio de Ação Civil Pública na defesa de direitos individuais homogêneos e essa tutela terá um caráter ressarcitório. Em relação aos direitos difusos, a tutela ressarcitória poderá ser buscada objetivando um pedido de dano moral coletivo.

Importante inovação do Estatuto foi o fato de possibilitar que os legitimados para a proposição de Ação Civil Pública para a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos também o façam em relação à proteção dos direitos individuais indisponíveis do idoso, mesmo que seja para defender o interesse de um único idoso (art. 74, I).

O Ministério Público tem uma função primordial na fiscalização da eficiência das políticas públicas para o envelhecimento, cabendo destacar a necessidade de uma **eficiente prestação dos serviços de saúde básica e serviço social visando amparo dos idosos em situação de vulnerabilidade social**<sup>6</sup>. A instituição ministerial tem o dever de zelar pela eficiência desses serviços em todos os municípios do estado, inclusive induzido a criação dessas políticas, sob o risco dessa demanda ser direcionada aos grandes centros urbanos, como já constamos em nosso Núcleo do idoso de Fortaleza.

Podemos afirmar que a omissão no oferecimento das políticas previstas no **artigo 79 do Estatuto do Idoso** acima transcrito configura uma verdadeira **violência institucional**, ou seja, aquela que acontece em razão da omissão ou da deficiência dos órgãos públicos ou políticas públicas que deveriam criar um ambiente propício ao envelhecimento.

---

<sup>6</sup> Aqui lembramos importante paradigma para a atuação extrajudicial do Ministério Público Brasileiro- A Carta de Brasília. Disponível em [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Texto\\_aprovado\\_-\\_Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Texto_aprovado_-_Carta_de_Bras%C3%ADlia.pdf) acesso em 25.07.2017.

A omissão ou ao oferecimento insatisfatório de serviço de assistência social visando amparo ao idoso é patente no Estado do Ceará. O Núcleo do Idoso e da Pessoa com Deficiência do Ministério Público do Estado do Ceará com atribuições na cidade de Fortaleza, capital do estado, a partir de um trabalho sistemático realizado ao longo dos últimos três anos (2015, 2016 e 2017), através das 17<sup>a</sup> e 19<sup>a</sup> Promotorias de Justiça Cíveis passou a exercer de forma mais profícua e eficaz a tutela dos direitos das pessoas **idosas residentes em Instituições no município de Fortaleza**, inclusive realizando sistemática fiscalização nas Instituições de Longa Permanência para Idosos, buscando resguardar os direitos fundamentais das pessoas que vivem e dependem desse serviço<sup>7</sup>.

Apesar dos avanços obtidos pela fiscalização do Ministério Público<sup>8</sup>, tem-se constatado uma situação de carência das Instituições de Longa Permanência para idosos de Fortaleza, a maioria apresentando problemas sanitários e de segurança (ausência de certificação do Corpo de Bombeiros), bem como, na qualidade dos serviços prestados. Questão tormentosa é o aumento da demanda por institucionalização e a carência da oferta de vagas. Se essa situação apresenta-se na capital do estado, no interior (pequenas e médias cidades) a situação revela-se mais preocupante, pois somente vinte municípios cearenses contam com esse tipo de instituição, incluindo a única instituição pública localizada em Fortaleza<sup>9</sup>.

Assim, fato importante constatado no cotidiano do Núcleo do Idoso e da Pessoa com Deficiência de Fortaleza é **a crescente demanda do interior do estado** por acolhimento institucional de idosos e a escassez de Instituições em todo o estado do Ceará. O Estado do Ceará que possui 184 municípios conta tão somente com **uma instituição pública** de longa permanência para idosos (ILPI), o abrigo de idosos da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) situada em Fortaleza. A instituição conta uma população **de 81 (oitenta e um)**

---

<sup>7</sup> O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) expediu a Resolução nº154, de 13 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais das pessoas idosas residentes em instituições de longa permanência. Disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-154.pdf> Acesso em 25.07.2017.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/caocidadania/idoso-e-deficiente/ilpis-de-fortaleza/> (veja quadro com a situação das Instituições de Longa Permanência para Idosos da cidade de Fortaleza e Relatório de Inspeções do Triênio 2015-2017). Acesso em 24.07.2017.

<sup>9</sup> Segundo o Caocidadania do Ministério Público do Ceará os seguintes municípios contam com Instituições de Longa Permanência para Idosos: Acopiara, Apuiarés, Beberibe, Canindé, Caucaia, Crateús, Crato, Eusébio, Fortaleza, Groaíras, Guaraciaba do Norte, Horizonte, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Maranguape, Marco, Milagres, Quixeramobim, Russas e Sobral.

**idosos**, 10 % deles vindos do interior do estado em razão de insuficiência de instituições ou de uma política de cuidados nos municípios, ressaltando que Fortaleza, capital do estado, também, é uma cidade carente de políticas públicas para o envelhecimento, não estando preparada para resolver sua própria demanda.

O interessante é observar que muitas dessas demandas são encaminhadas ao Núcleo do Idoso de Fortaleza por colegas Promotores de Justiça do interior do Estado do Ceará, o que significa um equívoco, na medida em que, essas políticas de cuidado deveriam ser ofertadas pelos municípios do interior do estado. O Ministério Público Estadual deve ter sua atuação direcionada para a criação no nível municipal de políticas de cuidado da pessoa idosa, inclusive visando manter em seu local de origem esses idosos em situação de vulnerabilidade social.

Ressalte-se mais uma vez que conforme a diretiva do artigo 79 do Estatuto do Idoso é obrigação do Ministério Público buscar a responsabilização dos agentes públicos em decorrência de ofensas aos direitos assegurados aos idosos em razão da omissão ou oferecimento insatisfatório de acesso às ações e serviços de saúde e de assistência social visando amparo. Os pequenos e médios municípios brasileiros não podem se omitir nem negligenciar essas políticas de cuidado da pessoa idosa, principalmente dos idosos em situação de vulnerabilidade social. Colocar o idoso doente ou desamparado em uma ambulância e despacha-ló para a capital em busca de socorro é um atentado ao princípio da dignidade humana.

A propósito dessa obrigação legal do Ministério Público, recente pesquisa conduzida por Lemgruber (2016) coloca em xeque o papel do Ministério Público como guardião da democracia brasileira, e aponta como um dos elementos desse questionamento, a falta de prioridade de atuação do órgão na defesa de grupos sociais vulneráveis, entre os quais **idosos**, *pessoas com deficiência, minorias étnicas, LGBT*.

A fim de fundamentar a presente tese ***A urgente e necessária atuação garantista do Ministério Público para a efetivação de políticas públicas de cuidados para a pessoa idosa dependente*** farei uma rápida análise de dois estudos, o primeiro da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), Órgão das Nações Unidas, intitulado: “Calidad de los servicios de largo plazo para

personas adultas mayores con dependência” (2014)<sup>10</sup> e o segundo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denominado “Condições de funcionamento e infraestrutura das Instituições de longa permanência para idosos no Brasil” (Comunicado nº93) (2011)<sup>11</sup>.

O estudo da Cepal analisou a realidade de nove países da região: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Nicarágua, Peru e Uruguai. O Estudo parte de uma introdução conceitual, abordando alguns conceitos, como o de **dependência**: “diz respeito à perda da capacidade para o desempenho de atividades imprescindíveis para a vida cotidiana e a consequente necessidade de apoio de outras pessoas para a sobrevivência”. **Serviços de longo prazo para pessoas idosas**: Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), “o cuidado de longo prazo é um sistema de atividades realizados por cuidadores informais (família, amigos e/ou vizinhos) e/ou profissionais (sanitários, sociais e outros) para assegurar que uma pessoa que não é plenamente capaz de seu autocuidado possa manter o mais alto nível de qualidade de vida possível, de acordo com suas preferências pessoais, com o maior grau possível de independência, autonomia, participação, realização pessoal e dignidade humana”.

O estudo da Cepal ressalta a urgente necessidade de mudanças de paradigmas nos programas para idosos dependentes na América Latina, ressaltando a tradição “familista” dos sistemas de proteção social latino americano: “...*la mayor parte de los Estados entienden que las familias se deben hacer cargo de los costos de la dependencia, sean éstos erogables (contratacion en el mercado) o no erogables (esfuerzo de familiares y amigos)*”.

Ressalta o estudo da Cepal, no caso brasileiro, o papel reservado pelo Estatuto do Idoso ao Ministério Público na fiscalização das instituições de longa permanência para idosos, mas critica a ausência de norma que especifique o papel do Estado Brasileiro no financiamento dos serviços para as pessoas idosas dependentes. Por fim, é importante destacar que o estudo aponta propostas para a fixação de paradigmas de qualidade para os serviços de longa duração para pessoas idosas, quais sejam: A necessidade de organizar os serviços distinguindo-

---

<sup>10</sup> Disponível em [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36948/1/S1420237\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36948/1/S1420237_es.pdf) acesso em 24.07.2017.

<sup>11</sup> Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110524\\_comunicadoipea93.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110524_comunicadoipea93.pdf) acesso em 24.07.2017.

se os níveis de dependência; a transparência na gestão e na avaliação da qualidade dos serviços; a sustentabilidade dos serviços; a necessidade de fixação de indicadores de qualidade das instituições de longa permanência para idosos e dos serviços em domicílio.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão estratégico na formulação das políticas públicas do governo federal brasileiro já alertava em 2011 para as precárias condições de funcionamento e infraestrutura das instituições de longa permanência para idosos no Brasil em seu Comunicado nº93. Dado a importância das informações desse estudo para a nossa constatação da omissão ou ineficiência das políticas públicas de cuidado do envelhecimento no Brasil e em particular no Estado do Ceará, cabe destacar alguns dados:

- a) O grupo etário muito idoso, ou seja, pessoas com **80 (oitenta) anos ou mais** é o que mais cresce no Brasil<sup>12</sup>, o que significa uma crescente demanda por cuidados de longa duração, sejam formais ou informais;
- b) No Brasil, a institucionalização do idoso ocorre apenas no limite da capacidade familiar de oferecer cuidados. Isso significa que as famílias, apesar de todas as adversidades sociais, têm sido as responsáveis pelo cuidado dos idosos.
- c) Somente 28,8% dos municípios brasileiros contam com instituições de longa permanência para idosos; Nessa pesquisa foram localizadas **3.548** dessas instituições no país.
- d) Somente 6,6% são públicas;
- e) 65,2% são filantrópicas (religiosas ou leigas);
- f) Dos 109.447 leitos disponíveis, 91.6% estavam ocupados;

---

<sup>12</sup> A idade é o principal fator de risco para o desenvolvimento de demência da Doença de Alzheimer (DA). Após os 65 anos, o risco de desenvolver a doença dobra a cada cinco anos. Segundo a Associação Brasileira de Alzheimer –ABRAZ, estima-se que existam no Brasil cerca 1,2 milhão de casos, a maior parte deles ainda sem diagnóstico. Disponível em <http://www.abraz.org.br/sobre-alzheimer/o-que-e-alzheimer> acesso em 25.07.2017.

- g) Quanto à localização espacial foi constatado que 2/3 das instituições estão na região sudeste, sendo que São Paulo possui 34,35 do total. Há uma super-representação das regiões sudestes, sul e centro-oeste. A região sudeste que possui 51.7% população idosa brasileira apresenta 63.5% das instituições de longa permanência para idosos. Dado preocupante e sinalizador das desigualdades regionais no Brasil, é que **o nordeste**, apesar de contar com 24.7% da população idosa brasileira, conta tão somente com 8.5% das instituições de longa permanência para idosos.
- h) Quanto ao financiamento dessas instituições restou demonstrado a diminuta participação do poder público (federal, estadual e municipal): somente 20% dos recursos são públicos. A principal fonte de recursos é dos próprios idosos ou familiares: 57%. Os recursos próprios das instituições representam 12,6%.

Por fim, esse significativo estudo do IPEA pontua as seguintes considerações finais:

- a) Sempre vão existir idosos totalmente dependentes e com carência de renda que não constituíram família ou vivem em conflito;
- b) A Instituição de longa permanência para idosos (ILPI) é uma **das modalidades de cuidado**;
- c) O pertencimento a uma ILPI pode representar uma alternativa de amparo, proteção e segurança;
- d) As Instituições de Longa Permanência para Idosos *devem fazer parte da infraestrutura básica de qualquer cidade*;**
- e) Sugere a criação de **alternativas intermediárias de cuidados (Rede de Assistência): Centro de convivência, centros dia, atendimento domiciliar, apoio para o cuidador familiar.**

Os resultados dos dois estudos são ratificados por estudiosos brasileiros da questão social do envelhecimento, a saber: Alcântara (2009); Barbosa (2016); Berzins (2016); Camarano (2016); Couto (2016); Duarte (2016); Faleiros (2016); Giacomim (2012); Maio (2016); Py (2016), Rauth (2016) e Kanso (2016).

### 3. CONCLUSÕES

Pelo exposto, defendo que o **Ministério Público Brasileiro deve ter uma atuação garantista de direitos na criação, na manutenção e fiscalização de políticas públicas de cuidados para a pessoa idosa dependente** sob o risco de uma super demanda por serviços assistenciais de saúde e social originadas nos pequenos e médios municípios brasileiros recair sobre os grandes centros urbanos na mesma medida do aumento exponencial da população idosa.

Dessa forma, cumpre ao Ministério Público Brasileiro instigar por suas instâncias administrativas e associativas superiores (Conselho Nacional do Ministério Público -CNMP, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais CNPG) os membros das mais remotas regiões do interior do país a buscar a efetiva criação, manutenção e fiscalização **de políticas públicas de cuidados para a pessoa idosa dependente** objetivando um envelhecimento digno, que deverá contar com **alternativas intermediárias de cuidados**: centros de convivência, centros dia, atendimento domiciliar, apoio para o cuidador familiar e também com as **Instituições de Longa Permanência para Idosos**.

Por fim, é de fundamental importância observar que o Ministério Público é um dos atores do sistema de garantias previsto no Estatuto do Idoso e deve trabalhar de forma articulada e efetiva com os outros atores desse sistema, buscando induzir a criação **de políticas públicas de cuidados para a pessoa idosa dependente** garantindo, conseqüentemente, os direitos fundamentais da pessoa idosa.

### REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Adriana de Oliveira. **Velhos institucionalizados e família**: entre abafos e desabafos. Campinas, SP; Alínea, 2009.

BARBOSA, Pamela e Camarano, Ana Amélia. **Instituições de longa permanência para idosos no Brasil**: do que se está falando? In: Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões. Alcântara, Alexandre de Oliveira; Camarano, Ana Amélia; Giacomini, Karla Cristina; Rio de Janeiro, Ipea. 2016.

BAUMAN, Zigmunt e May, Tim. **Aprendendo a pensar a sociologia**; tradução Alexandre Werneck, Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BERZINS, Maria Anselmo Viana da Silva; Camarano, Ana Amélia; Giacomim, Karla Cristina. **A Assistência social na Política Nacional do Idoso**. In: Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões. Alcântara, Alexandre de Oliveira;-----  
---- Rio de Janeiro, Ipea. 2016.

**BRASIL**. Constituição Federal. Código de Defesa do Consumidor, lei de proteção à concorrência (CADE). Marques, Fernando de Oliveira (Org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

\_\_\_\_\_. Estatuto do Idoso. Lei 10.741 de 01 de outubro de 2003. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 2016.\_\_\_\_\_ Política Nacional do Idoso. Lei 8.842 de 04 de janeiro de 1994: MPAS.

CAMARANO, Ana Amélia et al. **Idosos brasileiros**: indicadores de condições de vida e de acompanhamento de políticas. Brasília: Presidência da República-Subsecretaria de Direitos Humanos, 2005.

**CEPAL**. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependência. Naciones Unidas, agosto de 2014. Santiago de Chile.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36948/1/S1420237\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36948/1/S1420237_es.pdf)

COUTO, Eduardo Camargos. **Em que medida a política nacional do idoso tem sido efetivada?** In: Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões. Alcântara, Alexandre de Oliveira; Camarano, Ana Amélia; Giacomim, Karla Cristina; Rio de Janeiro, Ipea. 2016.

DUARTE, Yeda Aparecida de Oliveira; Berzins, Marília Anselmo Viana da Silva; Giacomim, Karla Cristina. **Política nacional do idoso**: As lacunas da lei e a questão dos cuidadores. In: Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões. Alcântara, Alexandre de Oliveira; Camarano, Ana Amélia; Giacomim, Karla Cristina; Rio de Janeiro, Ipea. 2016.

EGITO, Melissa Barbosa Tabosa do. Comentário ao art.79. In: PINHEIRO, Naíde Maria (Org.). **Estatuto do idoso comentado**. Campinas, SP: LZN, 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política nacional do idoso em questão**: passes e impasses na efetivação da cidadania. In: Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões. Alcântara, Alexandre de Oliveira; Camarano, Ana Amélia; Giacomim, Karla Cristina; Rio de Janeiro, Ipea. 2016.

GIACOMIN, Karla Cristina. **Envelhecimento populacional e os desafios para as políticas públicas**. In: Políticas públicas para um país que envelhece. Berzins, Maria Viana; Borges, Maria Cláudio. São Paulo. Martinari, 2012.

**IBGE**. Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2012.

IPEA. **Comunicado nº93**- Infraestrutura Social e Urbana no Brasil- subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas- Condições de funcionamento e infraestrutura das instituições de longa permanência para idosos no Brasil, Série- Eixos de Desenvolvimento Brasileiro [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110524\\_comunicadoipea93.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110524_comunicadoipea93.pdf), 2011.

LEMGRUBER, Julita. **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?** (Julita Lemgruber, Ludmila Ribeiro, Leonarda Musumeci, Thais Duarte), Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

MAIO, ladya Gama. **Pessoa idosa dependente: políticas públicas de cuidados intermediários ao idoso no Brasil e a atuação do Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

VIANNA, Luiz Werneck. **Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.