

Instituições de Longa Permanência para Idosos, formas alternativas à institucionalização e o papel do Ministério Público Estadual

*Long-term care institutions, alternative forms to
institutionalization and the role of Public Prosecutor's Office*

¹ Promotora de Justiça do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência. Coordenadora da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso (COPEDPDI) do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPNG). Mestre em Direito Negocial – Relações Empresarias e Internacionais (2008/2010), Especialista em Bioética (2004/2005) e graduada em Direito (1999/2003) pela UEL. Docente da FEMPAR.

² Assessora Jurídica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência. Mestre em Antropologia (2013-2015) e graduada em Direito (2006-2010) pela UFPR.

RESUMO: As mudanças nos arranjos familiares e na estrutura populacional brasileira, com significativo aumento da população idosa, geram relevantes reflexos no cotidiano das famílias, bem como nos serviços de atendimento, dentre os quais está o de residência coletiva para idosos. Nesse contexto, as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) são um dos pontos essenciais de atenção no espectro de atuação ministerial na temática da tutela coletiva e dos direitos individuais indisponíveis da pessoa idosa, de modo que o Ministério Público deve estar atento e preparado para enfrentamento destas demandas. Na defesa dos direitos dos idosos, faz-se necessária uma atuação conjunta da sociedade, do Poder Público, do Ministério Público e do Sistema de Justiça. Em relação às políticas públicas para população idosa, há que se promover as formas alternativas à institucionalização e, nos casos em que esta for necessária, estes locais de residência coletiva devem ser adequados formal e materialmente, devendo se constituir como ambientes acolhedores, para promoção do envelhecimento digno e integrado com a sociedade.

ABSTRACT: *The changes in the familiar arrangements and in the Brazilian's population structure, with a significant increase of elderly population, have important consequences in the routine of families, as well as in the care services, among which is the residential institution for elderly. In this context, the long-term care institutions become an essential point of attention of the ministerial action in the collective protection and the inalienable individual rights of the elderly, so the Public Prosecutor's Office must be prepared to face these demands. In defense of the rights of the aged people, a joint action among society, public authorities, Public Prosecutor's Office and the Justice System is necessary. In relation to public policies for the elderly population, alternatives to institutionalization should be promoted and, when necessary, these places must be formally and materially suitable, offering welcoming environments which promote a dignified aging also integrated with society.*

PALAVRAS-CHAVE: direitos do idoso, instituição de longa permanência para idosos, Ministério Público.

KEYWORDS: *rights of the elderly, long-term care institutions, Public Prosecutor's Office.*

1. Introdução

A queda da fecundidade e da mortalidade, somadas à maior expectativa de vida da população brasileira, conduzem a um processo de acentuação do envelhecimento populacional. Diante disso, o crescimento do número de pessoas idosas tem resultado no processo de inversão da base piramidal demográfica nacional e, conseqüentemente, ampliado as demandas sociais que exigem políticas públicas destinadas a esse segmento.

De acordo com as estimativas divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2060, o Brasil terá mais idosos do que crianças. Em uma observação temporal e espacial mais próxima, dados apontam que, em 2040, no Paraná, a população de 0 a 14 anos deve passar de 20,8%, em 2017, para 14,6% do total do Estado, sendo que a população com 65 anos ou mais passará de 9,2% para 19,9%. Tratam-se de dados essenciais e que devem embasar a elaboração de políticas públicas e de planejamentos de atuação voltados às pessoas idosas, nos diversos âmbitos de atuação do Poder Público, inclusive do Ministério Público do Estado do Paraná.

A transição demográfica, portanto, expõe as crescentes demandas oriundas do envelhecimento da população, tornando cada vez mais necessária uma atuação estatal efetiva e planejada como forma de assegurar direitos e garantir a autonomia, bem como o envelhecimento digno à pessoa idosa. É fundamental, ainda, a eliminação de barreiras, de atos discriminatórios e de abusos e violências.

São visíveis, neste contexto, as profundas mudanças na sociedade brasileira contemporânea, marcada pela redução do número de filhos, pela inserção e consolidação feminina no mercado de trabalho, bem como pelo pluralismo de entidades familiares, com novas demandas para o cuidado e a inclusão social dos idosos, já que, muitas vezes, não é mais a família a organização que tem desempenhado o papel de principal cuidadora destas pessoas.

Essas reconfigurações dos arranjos familiares têm demandado, cada vez mais, um papel ativo do Poder Público na responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas públicas voltadas à provisão de serviços de cuidado para os longevos, bem

como demonstrado a necessidade de se construir “os alicerces de uma sociedade mais inclusiva e adequada à população idosa”:

No Brasil, muito se avançou no que diz respeito à garantia de uma renda mínima para a população idosa, mas a provisão de serviços de saúde e de cuidados formais ainda é uma questão não equacionada. Ela assume uma importância ainda maior em função do envelhecimento da própria população idosa, ou seja, do crescimento mais acentuado da população de 80 anos de idade ou mais, de mudanças nos arranjos familiares e no papel social da mulher, tradicional cuidadora dos membros dependentes da família, e de níveis de fecundidade abaixo dos de reposição. (...) É consenso que a população muito idosa é a mais exposta às doenças e agravos crônicos não transmissíveis, muitos deles culminando com sequelas limitantes de um bom desempenho funcional, gerando situações de dependência e conseqüente necessidade de cuidado. O que se pode esperar, portanto, é um aumento da população que demandará cuidados, o que pode vir acompanhado de um tempo maior passado na condição de demandantes de cuidados. (...) Sumarizando, a oferta de cuidado familiar parece diminuir à medida que a sua demanda aumenta.

Assim, se o Estado já reconhece a necessidade do sistema de previdência social e de políticas de transferência de renda aos idosos, aponta-se que a situação de perda da autonomia pelos idosos para a realização das atividades da vida diária também deve se constituir como um risco social a ser assumido pelo Poder Público:

Não se tem dúvidas de que as mudanças em curso impõem o reconhecimento da necessidade de se estabelecer políticas públicas que possibilitem alternativas de cuidados não familiares ou formais a determinados idosos, bem como de incentivar a participação do mercado privado na oferta de serviços. Nos países desenvolvidos com populações mais envelhecidas, a preocupação com políticas de cuidados de longa duração já está presente. Em muitos deles, elas se expressam como um novo pilar do sistema de seguridade social.

Deve-se ter em conta, como base nesta reflexão, que a Constituição da República de 1988 determina a responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado pelo amparo às pessoas idosas, bem como aponta para a priorização do atendimento em seus lares, do que decorre que a institucionalização é medida excepcional:

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. (...)

Nesse contexto de tendência de aumento do número de idosos demandantes de cuidados e de redução na oferta de cuidadores familiares, impulsionou-se a abertura de diversas instituições, ofertando o serviço de residência coletiva e cuidados de longa duração para pessoas idosas. Essas atividades surgiram com as mais variadas denominações, como abrigo, asilo, casa de repouso, casa geriátrica com internação, residências protegidas destinadas ao abrigo de idosos, casa para velhice com alojamento, sendo o termo legal utilizado atualmente o de Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPIs).

Pesquisa feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontou que, em 2011, 83 mil idosos residiam em instituições públicas e privadas no Brasil. Estima-se que, em 2018, o número já esteja em 100 mil idosos, apontando um crescimento de 33% em cinco anos, ou seja, demonstrando uma tendência de ampliação de instituições que prestam serviços de cuidados de longa duração para este público.

Além disso, a ausência de conhecimento técnico e legal para a abertura das instituições, bem como para o seu devido funcionamento, implicam no surgimento de diversas ILPIs irregulares, as quais, muitas vezes, além dos aspectos formais, oferecem risco à saúde do idoso, não possuem uma estrutura adequada para o exercício de cuidados e para a observância dos requisitos para promoção do envelhecimento digno e dos direitos fundamentais dos residentes.

O ordenamento jurídico nacional estabelece normas com o propósito de garantir direitos sociais à pessoa idosa e apresenta regulamentos técnicos para o funcionamento destas instituições. Também impõe ao Poder Público o dever de fiscalizar o cumprimento das regras dessa modalidade de atendimento, de modo a assegurar o adequado cuidado a esse segmento populacional. O papel do Ministério

Público Estadual, diante desse cenário, é de extrema relevância e será debatido, neste artigo: na fiscalização das ILPIs e na promoção das formas alternativas à institucionalização (item 2), bem como para a garantia de que estas instituições, quando necessárias, constituam-se em lugar para se viver com dignidade e autonomia (item 3).

2. ILPIs: fiscalização pelo Ministério Público Estadual e necessidade de formas alternativas à institucionalização

Para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), as ILPIs são instituições governamentais ou não governamentais, de caráter residencial, destinadas à moradia coletiva de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar, conforme prevê a Resolução da Diretoria Colegiada, ao aprovar o Regulamento Técnico que define normas de funcionamento para estas instituições: a RDC nº 283/2005.

Esta resolução adveio dois anos depois do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), o qual prevê importantes direitos para as pessoas idosas que residem em instituições, bem como regulamenta a matéria em dois capítulos: Capítulo II “Das Entidades de Atendimento ao Idoso” (arts. 48 a 51) e Capítulo III “Da Fiscalização das Entidades de Atendimento” (arts. 52 a 55). Destaca-se que ficaram definidos os requisitos e os princípios que devem ser observados pelas entidades, a responsabilidade civil e criminal do dirigente da instituição, as obrigações da entidade, os órgãos com atribuição para a sua fiscalização, dentre eles o Ministério Público, bem como as penalidades aplicáveis, de acordo com a gravidade do descumprimento das determinações desta Lei e com a natureza jurídica das entidades.

Conforme disposto no artigo 48 do Estatuto do Idoso, as entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, observadas as normas de planejamento e execução emanadas do órgão competente da Política Nacional do Idoso. Ademais, deve-se ressaltar um eixo fundamental de verificação referente à regularidade das instituições, qual seja a devida inscrição de seus programas junto ao órgão competente da Vigilância Sanitária e Conselho Municipal da

Pessoa Idosa e, em sua falta, junto ao Conselho Estadual ou Nacional da Pessoa Idosa. Para que possa se inscrever, a entidade deve observar os requisitos previstos no parágrafo único deste mesmo artigo:

I – oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;

II – apresentar objetivos estatutários e plano de trabalho compatíveis com os princípios desta Lei;

III – estar regularmente constituída;

IV – demonstrar a idoneidade de seus dirigentes.

Importante salientar as obrigações das entidades, elencadas no artigo 50, o qual apresenta uma série de direitos e garantias dos idosos residentes, fundamentais para que haja serviço de cuidado de longa duração adequado e humanizado:

Art. 50. Constituem obrigações das entidades de atendimento:

I – celebrar *contrato escrito* de prestação de serviço com o idoso, especificando o tipo de atendimento, as obrigações da entidade e prestações decorrentes do contrato, com os respectivos preços, se for o caso;

II – observar os *direitos e as garantias de que são titulares os idosos*;

III – fornecer *vestuário adequado*, se for pública, e *alimentação suficiente*;

IV – oferecer instalações físicas em *condições adequadas de habitabilidade*;

V – oferecer *atendimento personalizado*;

VI – diligenciar no sentido da *preservação dos vínculos familiares*;

VII – oferecer acomodações apropriadas para *recebimento de visitas*;

VIII – proporcionar *cuidados à saúde*, conforme a necessidade do idoso;

IX – promover *atividades educacionais, esportivas, culturais e de lazer*;

X – propiciar *assistência religiosa* àqueles que desejarem, de acordo com suas crenças;

XI – proceder a *estudo social e pessoal de cada caso*;

XII – *comunicar à autoridade competente de saúde toda ocorrência de idoso portador de doenças infecto-contagiosas*;

XIII – *providenciar ou solicitar que o Ministério Público requirite os documentos necessários ao exercício da cidadania* àqueles que não os tiverem, na forma da lei;

XIV – fornecer *comprovante de depósito dos bens móveis* que receberem dos idosos;

XV – manter *arquivo de anotações* onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do idoso, responsável, parentes, endereços, cidade, relação de seus pertences, bem como o valor de contribuições, e suas alterações, se houver, e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento;

XVI – *comunicar ao Ministério Público*, para as providências cabíveis, a situação de *abandono moral ou material por parte dos familiares*;

XVII – manter no *quadro de pessoal profissionais com formação específica*. (grifou-se)

A Política Nacional do Idoso (PNI - Lei nº 8.842/1994) também prioriza o atendimento pelas próprias famílias, “em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência”. No Decreto nº 1.498/1996, que regulamentou a PNI, classificou-se as entidades de atendimento aos idosos em dois âmbitos: entidades asilares e entidades não asilares, dentre estas os centros de convivência, centros de cuidados diurno e casa-lar.

Acresce-se, ainda, o previsto pela Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, na qual as Instituições de Longa Permanência para Idosos enquadram-se como Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, enquanto serviço de acolhimento institucional:

Acolhimento para idosos (as) com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, independentes e/ou com diversos graus de dependência. A natureza do acolhimento deverá ser provisória e, excepcionalmente, de longa permanência quando esgotadas todas as possibilidades de autossustento e convívio com os familiares. É previsto para idosos (as) que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos. Idosos (as) com vínculo de parentesco ou afinidade – casais, irmãos, amigos etc. – devem ser atendidos na mesma unidade. Preferencialmente, deve ser ofertado aos casais de idosos o compartilhamento do mesmo quarto. Idosos (as) com deficiência devem ser incluídos (as) nesse serviço, de modo a prevenir práticas segregacionistas e o isolamento desse segmento.

Este serviço pode também ser prestado pelo mercado sob a forma empresarial. Sobre a variedade com que o serviço de acolhimento é oferecido, ressalta-se a reflexão do Promotor de Justiça do MPRJ:

(...) vale registrar que no Brasil a variedade com que o serviço de acolhimento é prestado suscita um debate mais profundo sobre a necessidade de uma regulamentação mais específica para o tema. No curso histórico das inspeções realizadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro já foram observadas diversas formas de organização de instituições de longa permanência para idosos moldadas a partir, sobretudo, do perfil de autonomia e independência do ancião acolhido. Tal observação indica a existência de grande espectro de entidades, ora se assemelhando ao condomínio de casas em que apenas se identifica sua natureza a partir da verificação da idade dos moradores, ora se assemelhando a unidades hospitalares em função do perfil de dependência e da presença de doenças crônicas na população abrigada.

Independente de se tratar de instituições governamentais ou não governamentais (entidades com ou sem finalidade lucrativa), o Estatuto do Idoso

define para elas o mesmo regime de princípios e obrigações, e estabelece como órgãos fiscalizadores dessas entidades o Ministério Público, a Vigilância Sanitária e Conselhos do Idoso (art. 52).

Deve-se ter em conta que, na defesa dos direitos do idoso, tem o Ministério Público um destacado papel, conforme assinala Roberto Mendes de Freitas Junior:

Com base nas disposições constitucionais e na Lei 10.741/2003, o Ministério Público foi, sem dúvida alguma, a instituição que recebeu a maior carga de obrigações para a defesa dos direitos dos idosos. Para alguns, a instituição passou a ser a guardiã natural dos direitos e interesses da pessoa idosa.

O caso da Clínica Santa Genoveva, no Rio de Janeiro, na década de 1990, demonstra o grau de exposição a risco e de violação de direitos que uma instituição de longa permanência pode chegar, evidenciando o papel central das instituições fiscalizadoras, como o Ministério Público, para garantia dos direitos dos idosos.

Noticiou-se, em matéria de jornal, as mortes em série que ocorreram na Clínica, chegando a um total de 84 idosos em dois meses. Depois dos óbitos, por diarreia e desnutrição, a clínica foi fechada por determinação do então Ministro da Saúde, sendo que o Ministério Público denunciou os donos por maus-tratos e lesões corporais graves seguidas de morte. Os sócios da clínica, considerados responsáveis pelas mortes, foram condenados, tendo em vista que, uma vez que compunham o quadro societário da instituição, deixaram de prestar o serviço de forma adequada, oferecendo as condições básicas de saúde e higiene aos idosos. Outra reportagem, também em 1996, denunciou que a Clínica de Repouso Campo Belo, chegou a registrar um número de óbitos superior a cem pacientes por mês. De acordo com a denúncia, o local possuía um “aspecto de abandono”.

Apesar do carecimento de um marco regulatório na época, como existe atualmente, a partir de casos emblemáticos como esses, fiscalizações em locais de abrigo para idosos passaram a ser entendidas como fundamental aspecto da atuação do Estado em defesa dos direitos dos idosos.

2.1 A fiscalização das ILPIs no MPPR

De acordo com a Lei Orgânica do Ministério Público, Lei Federal nº 8.625/1993, em seu artigo 25, inciso VI, é função do Ministério Público exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem *idosos*, “menores”, incapazes ou pessoas com deficiência. Em atenção ainda à Resolução nº 154/2016, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que estabeleceu a obrigatoriedade das visitas anuais pelos membros do Ministério Público, faz-se necessário o fomento e o subsídio para a atuação ministerial na fiscalização das ILPIs.

Visando sensibilizar e subsidiar os membros do Ministério Público na fiscalização das ILPIs, o CNMP elaborou o “Manual de Atuação Funcional: o Ministério Público na Fiscalização das Instituições de Longa Permanência para Idosos”, que conta com orientações e modelos referentes ao tema. Objetiva-se, a partir das fiscalizações, obter um mapeamento nacional das instituições, bem como indicadores quantitativos e qualitativos sobre os residentes.

Para realizar as visitas de fiscalização a essas entidades, as Promotorias de Justiça podem promover ação articulada com outros órgãos e instituições (Corpo de Bombeiros, Vigilância Sanitária, Secretarias Municipais, Conselho Municipal do Idoso, entre outros). Entende-se esta ação como relevante oportunidade para a intensificação da interação não só com a sociedade, mas também com os poderes constituídos, instituições e organizações sociais, para fortalecimento da atuação em âmbito local.

Neste contexto, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência do MPPR realizou, por meio do Projeto “MP Inclusivo – ILPIs Fiscalizadas”, articulação com a Corregedoria-Geral do MPPR, com a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional (SUBPLAN) e com o Centro de Apoio Técnico à Execução – CAEx. Definiu-se, assim, uma estratégia estadual para buscar alcançar o cumprimento pleno deste dever funcional pelos Promotores de Justiça, bem como para subsidiar estas inspeções com o apoio da equipe das Unidades Regionais de Apoio Técnico Especializado do CAEx (principalmente com o apoio de assistentes sociais e psicólogos).

Este processo de descortinamento da realidade dessas instituições no Paraná passa pela consolidação de um banco de dados, visando o planejamento de futuras ações ministeriais e o monitoramento contínuo. Foram identificadas no âmbito do Paraná, até outubro de 2018, 394 (trezentas e noventa e quatro) ILPIs, constantes no Banco de Dados do Projeto “MP Inclusivo – ILPIs Fiscalizadas”, sendo 106 (cento e seis) instituições apenas em Curitiba, capital do estado. Com efeito, a atuação fiscalizadora do Ministério Público do Estado do Paraná é realizada por 162 (cento e sessenta e duas) Promotorias de Justiça com atribuição na área de defesa dos direitos do idoso (apenas duas com atuação especializada exclusiva na defesa do idoso, situadas na capital), em um total de 399 (trezentos e noventa e nove) municípios.

Para a realização deste trabalho em todo o estado, é disponibilizado às Promotorias de Justiça formulário padrão eletrônico para utilização nas inspeções, o qual permite a geração de dados em âmbito estadual – *business intelligence* (BI) –, bem como o subsídio pelo CAOP para os desdobramentos decorrentes das fiscalizações. O projeto denominado “MP Inclusivo – ILPIs Fiscalizadas” consiste, portanto, em real oportunidade de melhoria da atuação ministerial na área dos direitos da pessoa idosa, em consonância com a determinação do CNMP, que exigiu a fiscalização das ILPIs pelo Promotor de Justiça, com periodicidade mínima anual, a partir de 2017. Essa atuação passou a ser entendida como uma obrigação funcional, sendo necessário, para tanto, subsídios da Administração Superior, planejamento e monitoramento, a fim de sistematizar dados e mensurar indicadores.

Por meio da atuação ministerial, estão sendo neutralizados graves problemas referentes às péssimas condições de vida a que muitos idosos são submetidos quando passam a viver em ILPIs, tanto nas oficiais, para as quais em muitos casos a adequação às normativas atuais podem ser um grande desafio, como em unidades clandestinas (informação que pode ser investigada junto à rede local), para que sejam identificadas, regularizadas e/ou fechadas. Assim, a fiscalização periódica destas instituições em todas as comarcas gera um processo preventivo e repressivo, que visa a adequação dos padrões de acolhimento de idosos em todo o estado, com judicialização apenas do imprescindível.

Diante disso, nos casos em que a fiscalização de instituições de longa permanência para idosos demonstrar situação de risco, violação de direitos dos idosos, inadequações formais, entre outros, cabe ao Ministério Público, como defensor da ordem jurídica, adotar medidas a fim de assegurar as normas vigentes no país e, por conseguinte, atuar em prol do idoso. Em matéria de defesa dos direitos do idoso, o Ministério Público possui importantes e vastos mecanismos para adoção das providências mais adequadas a cada caso.

Na esfera extrajudicial, ressalta-se, conforme a Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná (Lei Complementar nº 85/99), algumas formas de atuação ministerial na defesa dos direitos do idoso como: o acompanhamento da política do idoso nos municípios da comarca; a articulação entre as unidades do Ministério Público e as entidades públicas e privadas com atuação na área; permanente contato e intercâmbio com o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso; integração e intercâmbio entre órgãos de execução, abrangendo a atuação conjunta ou simultânea, quando cabível; requisição de laudos, de certidões, de informações, de exames, diretamente dos órgãos públicos (como relatório social e/ou médico sobre o idoso) ou privados; instauração de procedimento administrativo ou procedimento preparatório, inquérito civil, procedimento investigatório criminal; expedição de notificações e recomendações administrativas; proposição de termos de ajustamento de conduta, entre outros.

Na esfera judicial, destacam-se a ação civil pública para a criação de instituição, as ações para apuração de irregularidades em ILPI, para afastamento de dirigentes de ILPI, para interdição de ILPI, de alimentos, penal, entre outras.

Assim, como resultados do Projeto, tem-se o planejamento sistemático da atuação em âmbito estadual, zelando pelo cumprimento integral pelo MPPR das exigências do CNMP e da legislação vigente, de modo a guarnecer e a apoiar os membros da instituição para a observância do dever funcional. Ademais, com a identificação do cenário dos serviços de cuidados de longa permanência no estado, será possível analisá-lo por recortes espaciais (comarca e município) e temporais, bem como desenhar estratégias aptas a impactar positivamente na realidade social, visando

a melhoria do atendimento ao público idoso, tanto em relação à necessidade de incremento da atuação do Poder Público, como do próprio Ministério Público.

2.2 A necessidade de fomento às formas alternativas à institucionalização

Outra importante atuação do Ministério Público, diante do cenário aqui tratado, é o fomento à disponibilização de políticas públicas para os idosos, que promovam formas alternativas à institucionalização, sempre reforçando a importância, em qualquer destas políticas, do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, conforme previsto no Estatuto do Idoso. Nada obstante os progressos legais no âmbito dos direitos dos idosos, há uma vasta distância entre as previsões legais e a realidade, fato que reforça a importância de políticas públicas que assegurem um envelhecimento digno, vez que ainda persiste no meio social a ideia de que as instituições de longa permanência seriam opções suficientes ou ideais para atender às necessidades dos idosos.

Sobre a excepcionalidade da institucionalização, eis o esclarecimento da Procuradora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência:

Exemplo disso é a pesquisa acerca dos recursos existentes para idosos nos municípios do Estado do Paraná, realizada pelo MPPR e Conselho Estadual dos Direitos do Idoso – CEDI, nos anos de 2010 e 2014, quando em 73,70% deles não havia qualquer forma alternativa ao asilamento. Infelizmente sempre haverá um público idoso que necessitará da institucionalização, isto é, de instituições de longa permanência. No entanto, devem ser casos excepcionais, conforme prevê a lei, até porque há estudos científicos que demonstram a prevalência de quadros depressivos e conseqüente piora de saúde em idosos asilados.

Portanto, o estímulo a formas alternativas à institucionalização, que promovam a interação social e familiar são essenciais no asseguramento de direitos dos idosos. Para tanto, a legislação nacional prevê, de forma exemplificativa, hipóteses de modalidades de atendimento que não sejam o asilamento, destacando-se o

Decreto nº 1.948/1996, que regulamentou a Lei nº 8.842/1994 (Política Nacional do Idoso).

O artigo 4º do Decreto estabelece:

Art. 4º Entende-se por modalidade não-asilar de atendimento:

I - *Centro de Convivência*: local destinado à permanência diurna do idoso, onde são desenvolvidas atividades físicas, laborativas, recreativas, culturais, associativas e de educação para a cidadania;

II - *Centro de Cuidados Diurno*: Hospital-Dia e Centro-Dia - local destinado à permanência diurna do idoso dependente ou que possua deficiência temporária e necessite de assistência médica ou de assistência multiprofissional;

III - *Casa-Lar*: residência, em sistema participativo, cedida por instituições públicas ou privadas, destinada a idosos detentores de renda insuficiente para sua manutenção e sem família;

IV - *Oficina Abrigada de Trabalho*: local destinado ao desenvolvimento, pelo idoso, de atividades produtivas, proporcionando-lhe oportunidade de elevar sua renda, sendo regida por normas específicas;

V - *Atendimento domiciliar*: é o serviço prestado ao idoso que vive só e seja dependente, a fim de suprir as suas necessidades da vida diária. Esse serviço é prestado em seu próprio lar, por profissionais da área de saúde ou por pessoas da própria comunidade;

VI - *Outras formas de atendimento*: iniciativas surgidas na própria comunidade, que visem à promoção e à integração da pessoa idosa na família e na sociedade. (grifou-se)

Esses importantes exemplos, entre outros, como família acolhedora e repúblicas para idosos, permitem a prevenção de situações de risco, de isolamento e de exclusão social. Nos casos em que o idoso, com quadro de dependência e de semi-dependência, permanece com sua família, pode ser necessário o apoio nas atividades de cuidado, por meio de atendimento domiciliar, contribuindo para a permanência no seio familiar e a melhoria de qualidade de vida.

3. A ILPI como um lugar para viver com dignidade: direito à autonomia e à independência do idoso residente

A legislação pátria obedece a princípios que norteiam a autonomia e a independência da pessoa idosa. Nessa esteira, a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/94) afirma como seu objetivo, já no art. 1º, “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”.

Importante observar, também, a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, que é o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculante voltado para a proteção e promoção dos direitos deste segmento, reconhecendo-os como sujeitos de direitos específicos, empoderando-os e garantindo a sua plena inclusão, integração e participação na sociedade.

Destaca-se, como princípio geral, em seu art. 3º, “a dignidade, independência, protagonismo e autonomia do idoso”. A população idosa, apesar de ser um grupo que está em pleno crescimento populacional, é considerada pelo viés da “minoría”, por ainda não ter efetivamente respeitada sua voz, por ser um grupo que sofre discriminação, em uma sociedade que precisa superar a depreciação e o abuso aos idosos, para tratá-los com dignidade, com respeito e com valorização.

Neste contexto, especialmente quando pode ocorrer o acúmulo de vulnerabilidades, ressalta-se a importância dessa Convenção da Organização dos Estados Americanos, que atualiza, em muitos aspectos, a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso. Em relação aos “direitos do idoso que recebe serviços de cuidado de longo prazo”, em seu art. 12, a Convenção estabelece:

O idoso tem direito a um sistema integral de cuidados que proporcione proteção e promoção da saúde, cobertura de serviços sociais, segurança alimentar e nutricional, água, vestuário e habitação, permitindo que o idoso possa decidir permanecer em seu domicílio e manter sua independência e autonomia. (...)

Para garantir ao idoso o gozo efetivo de seus direitos humanos nos serviços de cuidado de longo prazo, os Estados Partes se comprometem a:

a) Estabelecer mecanismos para assegurar que o início e término dos serviços de cuidado de longo prazo *estejam sujeitos à manifestação da vontade livre e expressa do idoso*.

b) Incentivar que esses serviços contem com pessoal especializado que possa oferecer uma atenção adequada e integral e prevenir ações ou práticas que possam produzir dano ou agravar a condição existente.

c) Estabelecer um marco regulatório adequado para o funcionamento dos serviços de cuidado de longo prazo que permita avaliar e acompanhar a situação do idoso, incluindo a adoção de medidas para:

i. *Garantir o acesso do idoso à informação*, em particular a seus registros pessoais, sejam físicos ou digitais, e promover o acesso aos meios de comunicação e informação, inclusive as redes sociais, bem como *informar ao idoso sobre seus direitos e sobre o marco jurídico e protocolos que regem os serviços de cuidado de longo prazo*.

ii. *Prevenir ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, família, domicílio ou unidade doméstica, ou qualquer outro âmbito no qual ocorram, bem como em sua correspondência ou qualquer outro tipo de comunicação*.

iii. *Promover a interação familiar e social do idoso*, levando em conta todas as famílias e suas relações afetivas.

iv. *Proteger a segurança pessoal e o exercício da liberdade e mobilidade do idoso*.

v. *Proteger a integridade do idoso e sua privacidade e intimidade* nas atividades que realiza, particularmente nos atos de higiene pessoal.

d) Estabelecer a legislação necessária, em conformidade com os mecanismos nacionais, para que os responsáveis e o pessoal de serviços de cuidado de longo prazo respondam administrativa, civil e/ou penalmente pelos atos que pratiquem em detrimento do idoso, conforme o caso.

e) Adotar medidas adequadas, quando cabível, para que o idoso que esteja recebendo serviços de cuidado de longo prazo conte com

serviços de cuidados paliativos que abranjam o paciente, seu entorno e sua família.

O Estatuto do Idoso, que abrange tanto o direito material como o direito processual, prevê, em relação ao idoso institucionalizado:

Art. 49. As entidades que desenvolvam programas de institucionalização de longa permanência adotarão os seguintes princípios:

I – *preservação dos vínculos familiares;*

II – *atendimento personalizado e em pequenos grupos;*

III – *manutenção do idoso na mesma instituição, salvo em caso de força maior;*

IV – *participação do idoso nas atividades comunitárias, de caráter interno e externo;*

V – *observância dos direitos e garantias dos idosos;*

VI – *preservação da identidade do idoso e oferecimento de ambiente de respeito e dignidade.*

Em pesquisa nacional realizada entre 2007 e 2009 (IPEA), foi apontado que 35% dos idosos residentes em ILPIs eram independentes. Ressalta-se que, apesar do previsto na legislação, muitas vezes, a independência e a autonomia do idoso é posta em cheque em casos de institucionalização.

O próprio processo de institucionalização do idoso não pode ocorrer contra sua vontade, salvo por decisão judicial, em caso de risco demonstrado. O fato de um idoso estar em uma situação de risco, frise-se, não pode destituí-lo de sua condição humana e de seu direito de escolha na condução de sua vida.

O Ministério da Saúde, por meio da Resolução nº 2.528/2006, que aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, reconhece a fragilidade do idoso institucionalizado, *in verbis*:

Considera-se idoso frágil ou em situação de fragilidade aquele que: vive em ILPI, encontra-se acamado, esteve hospitalizado recentemente por qualquer razão, apresente doenças sabidamente causadoras de incapacidade funcional – acidente vascular encefálico, síndromes demenciais e outras doenças neurodegenerativas, etilismo, neoplasia terminal, amputações de membros –, encontra-se com pelo menos uma incapacidade funcional básica, ou viva situações de violência doméstica. Por critério etário, a literatura estabelece que também é frágil o idoso com 75 anos ou mais de idade. Outros critérios poderão ser acrescidos ou modificados de acordo com as realidades locais.

No que diz respeito ao idoso com deficiência, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) ressalta, no parágrafo único de seu artigo 5º, o fato de que estes sujeitos são considerados pessoas especialmente vulneráveis:

Art. 5º A pessoa com deficiência será protegida de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, tortura, crueldade, opressão e tratamento desumano ou degradante.

Parágrafo único. Para os fins da proteção mencionada no caput deste artigo, *são considerados especialmente vulneráveis* a criança, o adolescente, a mulher e o idoso, com deficiência. (grifou-se)

A fragilidade do idoso, contudo, não deve ser confundida com autorização para interferência em sua autonomia. Um exemplo disso, que deve ser levado em conta, é a vulnerabilidade econômica dos idosos residentes em ILPIs em relação à administração de seus proventos. Este tipo de situação deve ser objeto de atenção ministerial, especialmente a fim de verificar se o interesse na prestação do serviço pode estar vinculado a abusos financeiros.

Outros importantes aspectos, neste sentido, são a questão dos contratos quando da entrada do idoso na ILPI, o direito de ir e vir (desde que não exista restrição determinada no Plano de Atenção à Saúde), de receber visitas e da individualização do tratamento. Os idosos não curatelados, por exemplo, têm livre decisão quanto à administração de seus recursos, já em relação aos idosos curatelados incide o aspecto da necessidade de fiscalização da curatela, com a devida prestação de contas e avaliação se o curador atende, efetivamente, aos interesses do idoso.

Há casos em que houve atuação ministerial por ocorrer a concentração da gestão da ILPI e da curatela dos idosos na mesma pessoa – escolhida pelo Juiz possivelmente em razão do cargo que ocupa, por congregar a estabilidade quanto à permanência na instituição e a proximidade em relação aos idosos –, no entanto, tais atividades não se confundem.

Destaca-se que, enquanto gestor da pessoa jurídica, é dever do responsável pela ILPI a comunhão de esforços para o bom desenvolvimento das atividades da entidade, bem como o respeito às normas vigentes e a utilização adequada dos recursos disponíveis pela instituição, o que gera, reflexivamente, a defesa em âmbito coletivo dos idosos. Na posição de curador, por sua vez, o dirigente da ILPI atuará em substituição à manifestação da vontade individualizada de cada idoso, respeitando absolutamente seus direitos personalíssimos, conforme os contornos da curatela previstos na Lei Brasileira de Inclusão.

Há, assim, obrigação de se manter conta individualizada dos idosos para recebimento de seus benefícios, por exemplo. Anota-se que, assim como não existe no ordenamento jurídico a possibilidade de curatela coletiva, o tratamento das finanças dos idosos também não deve ser fundido, sobretudo em respeito à dignidade da pessoa humana e, mais especificamente, à individualidade dos idosos, que apenas pelo fato de estarem institucionalizados não devem ter menosprezadas suas necessidades específicas.

Por fim, dentre os vários importantes temas relativos ao direito à autonomia e à independência do idoso residente em ILPI, entende-se como fundamental que sejam desenvolvidas atividades para integração entre os idosos e destes com o contexto envolvente, para ajudá-los a exercer seu papel social, bem como que seja prestado atendimento personalizado, características exigidas por lei na oferta do serviço.

4) Conclusão

Os desafios ocasionados pelo acentuado envelhecimento da população brasileira e o crescimento da procura pelas famílias por instituições de longa permanência para idosos despertam a atenção do Poder Público e da sociedade como

um todo. Em contraste à crescente demanda por ILPIs, observa-se que o conjunto legislativo priorizou o atendimento do idoso em sua família, seguido das formas alternativas ao asilamento e, por último e excepcionalmente, a institucionalização, já que esta frequentemente está ligada à possibilidade de distanciamento familiar e de aumento da fragilidade da saúde física e psíquica do idoso.

Assim, o Estatuto do Idoso prioriza o atendimento pela própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto nos casos dos idosos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência. Logo, a inclusão de pautas de discussão social sobre formas alternativas à institucionalização são fundamentais, uma vez que muitos idosos estão em ILPIs por falta dessas políticas públicas, tão necessárias para a adequada promoção de atenção e cuidado aos idosos, com vistas ao envelhecimento digno.

Nesta seara, o papel do Ministério Público Estadual nas fiscalizações das ILPIs desponta como dever funcional capaz de impactar diretamente no bem-estar dos idosos residentes, bem como expõe dados importantes sobre os principais desafios a serem enfrentados na busca pelo respeito e concretização de direitos fundamentais destas pessoas. Desta forma, estar-se-á atuando para que a ILPI não seja um lugar para morrer, mas que, ao contrário, seja um lugar para viver bem e de forma integrada.

Com estes objetivos, desenvolveu-se no MPPR o projeto “MP Inclusivo – ILPIs Fiscalizadas”, pelo qual se almeja o fortalecimento da atuação ministerial, para além do cumprimento do dever funcional de fiscalização, para que seja estimuladora de mecanismos amplos de promoção do respeito e da valorização da pessoa idosa, em âmbito local e regional.

Entende-se necessária, ainda, a atuação conjunta e articulada com os diversos órgãos públicos e organizações da sociedade civil, que permita também um amplo debate sobre a importância do papel ativo das pessoas idosas na formulação de propostas para a melhoria de suas condições de vida, em seus diversos contextos e inserções sociais.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. *Aspectos jurídicos do serviço de acolhimento em instituições de longa permanência para idosos*, 2017. Disponível em: <[1/http://www.ampid.org.br/v1/wp-content/uploads/2014/09/ASPECTOS-JURIDICOS-DO-SERVICO-DE-ACOLHIMENTO-EM-INSTITUICOES-DE-LONGA-PERMANENCIA-PARA-IDOSOS_LuizClaudio_2017.pdf](http://www.ampid.org.br/v1/wp-content/uploads/2014/09/ASPECTOS-JURIDICOS-DO-SERVICO-DE-ACOLHIMENTO-EM-INSTITUICOES-DE-LONGA-PERMANENCIA-PARA-IDOSOS_LuizClaudio_2017.pdf)>.

BEVERVANÇO, Rosana Beraldi. *A importância da família acolhedora como forma alternativa ao asilamento*. In: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, ano 5 - nº 8, junho / 2018. Curitiba, Paraná, p. 505-524.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. *As instituições de longa permanência para idosos no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos de População. Vol. 27, nº 1. São Paulo: Jan./June 2010.

CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão e. Introdução. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?* Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Manual de atuação funcional: o Ministério Público na Fiscalização das Instituições de Longa Permanência para Idosos*. Brasília: CNMP, 2016. 130 p.

FREITAS JR, Roberto Mendes de. *Direitos e garantias do idoso: doutrina, jurisprudência e legislação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GIACOMIN, Karla Cristina; COUTO, Eduardo Camargos. A fiscalização das ILPIs: o papel dos Conselhos, do Ministério Público e da Vigilância Sanitária. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?* Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

IPEA. *Condições de funcionamento e infraestrutura das instituições de longa permanência para idosos no Brasil*. Comunicado do Ipea – 2011 – Maio – nº 93.

RODRIGUES, Melissa Cachoni; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. *Inovações da Lei Brasileira de Inclusão no CC e no NCPC e as repercussões na jurisprudência*. Revista Jurídica do MPPR, Ano 4, nº 7, dezembro/2017, p. 281-297.

VIANA, Daniela Corrêa. *O fortalecimento dos vínculos familiares com o idoso*. 4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Disponível em: <<http://cress-mg.org.br/hotsites/Upload/Pics/1d/1d829859-460f-44ee-b558-78a9892c874d.pdf>>.

GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: a interpretação do direito e dos princípios*. São Paulo: Malheiros, 2016.

HEEMANN, Thimotie Aragon. *Por uma releitura do Direito dos Povos Indígenas: do Integracionismo ao Interculturalismo*. Revista do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), v. 109, n. 1, p. 5-18.

LAZARI, Rafael de; OLIVEIRA, Bruna Pinotti Garcia. *Manual de Direitos Humanos*. 3ª ed. Bahia: Juspodivm, 2017

LAZARI, Rafael de; DANTAS, Lucas Emanuel Ricci. *Lei Brasileira de Inclusão: Constitucionalidade e Cidadania da Pessoa com Deficiência*. In FIUZA, César (org). *Temas Relevantes sobre o Estatuto da Pessoa com Deficiência*. Bahia: Juspodivm, 2018.

LEITE, Flávia Piva Almeida; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; DA COSTA FILHO, Waldir Macieira. *Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2016.

MAIA, Maurício. *Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência*. Bahia: Juspodivm, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>>. Acesso em: 18 set. 2018.

PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. *Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos*. 2. ed. Belo Horizonte: CEI, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. *Curso de Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. *Linguagem dos Direitos e a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências*. In, *Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. Diálogos Contemporâneos*. Bahia: Juspodivm, 2014.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigaciones filosóficas*. México: UNAM, 1988.