

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA

PROJETO DE LEI Nº 444, DE 2015

(Apensados: PL 658/2015 e PL 1082/2015)

Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para dispor sobre os Serviços de Atenção ao Idoso e de Apoio aos Familiares em Domicílio ou em Centros de Dia e Noite.

Autor: Deputado JOÃO DANIEL

Relatora: Deputada CRISTIANE BRASIL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 444, de 2015, de autoria do Deputado João Daniel, propõe alterar a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso, acrescentando-lhe os arts. 37-A, 37-B e 37-C, para instituir e disciplinar “o Serviço de Atenção ao Idoso e de Apoio aos Familiares em Domicílio ou em Centros de Dia e Noite”.

Segundo o autor do projeto, o objetivo da iniciativa é “acrescer no rol das prestações de serviços sociais de promoção da autonomia do idoso e de assistência (...) o serviço de ajuda em domicílio (buscando atenção às necessidades domésticas e cuidados pessoais) e o serviço de ajuda em centros de dia ou noite (semelhante aos princípios e objetivos das creches para as crianças)”, bem como “garantir às famílias condições reais de assistência e cuidado aos seus idosos, de modo a viabilizar aos familiares do Idoso a convivência dele na residência família”.

Para tanto, sustenta que se torna “necessário introduzir novos instrumentos e revisar o sistema tradicional de atenção ao idoso no seio familiar, justamente para se garantir uma adequada capacidade de prestação de cuidados àquelas pessoas idosas, especialmente as que se tornaram dependentes, também evitando assim a tripla jornada de atribuições e responsabilidades das mulheres”.

Tramitam conjuntamente à matéria os Projetos de Lei nº 658, de 2015, e nº 1.082, de 2015, de autoria dos Deputados Jorge Solla e Alan Rick, respectivamente.

O primeiro apensado é idêntico ao projeto principal. As duas proposições, cumpre assinalar, reproduzem textualmente o Projeto de Lei n. 7.852, de 2014, apresentado pelo Deputado Rogério Carvalho durante a 54ª Legislatura, mas arquivado ao final dela, na forma do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

O outro projeto, do Deputado Alan Rick, pretende alterar “a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, para instituir serviços de atendimento em domicílio à pessoa idosa”. Em sua justificação, esclarece o parlamentar que a intenção do projeto é inserir nessas leis “dispositivos com previsão de criação de serviços de cuidado em domicílio para o idoso que necessite de apoio extensivo e generalizado e para o idoso que dependa de terceiros para realizar tarefas domésticas e cuidados pessoais, além da previsão de criação de centros-dia e centros-noite, equipamentos sociais que representam um valioso apoio para assegurar a qualidade de vida de idosos e do seu grupo familiar”.

As proposições foram distribuídas às Comissões de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa – CIDOSO, de Seguridade Social e Família – CSSF, de Finanças e Tributação – CFT (art. 54 do RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (art. 54 do RICD). Seguem em regime de tramitação ordinária e estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD). No prazo regimental, no âmbito desta CIDOSO, não lhes foram oferecidas emendas.

II - VOTO DA RELATORA

Como bem pontuado nas justificações dos projetos de lei ora em apreço, observa-se, desde a segunda metade do século passado, uma inegável aceleração do processo de envelhecimento da população brasileira. Segundo dados do IBGE, no ano 2000, o Brasil possuía 12,72 milhões de pessoas com mais de 60 anos de idade, em um total aproximado de 172 milhões de habitantes¹, isto é, esse extrato correspondia a 7,3% da população. Em 2010, eram 17,3 milhões de idosos; em 2020 estima-se esse número em 25,69 milhões. Em termos proporcionais à população total, tínhamos 8,9% da população naquela faixa etária há 7 anos e, daqui a três anos, teremos 12,3%. Em 2040, os indivíduos com mais de 60 anos contarão algo em torno de 44,87 milhões, o equivalente a 20,5% da população. Os idosos representarão 25% da população em 2050.

Referindo-se à população com 80 anos ou mais, Ana Amélia Camarano e Juliana Leitão e Mello, em trabalho publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, fazem menção a projeções que apontam “um crescimento acentuado da população muito idosa para as próximas décadas”². Segundo elas, no ano de 2010 esse subgrupo populacional representava aproximadamente 14% da população idosa e apenas 1,5% da população brasileira. As projeções para 2040, contudo, alertam as referidas pesquisadoras, “indicam que os muito idosos responderão por um quarto da população idosa e cerca de 7% da população total, representando um contingente de aproximadamente 13,7 milhões”. Vale destacar que, em 2015, a expectativa de sobrevida do brasileiro aos 65 anos já era superior a 83 anos³.

¹ Fonte: IBGE - Projeções Demográficas, 2013.

² Cuidados de longa duração para a população idosa : um novo risco social a ser assumido? / Ana Amélia Camarano (Organizadora) – Rio de Janeiro: Ipea, 2010. 350 p. : gráfs., mapas, tabs. Página 13. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_cuidados.pdf. Acesso em 04-05-2017.

³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. “Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2015: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil”, página 19. Disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2015/tabua_de_mortalidade_analise.pdf. Acesso em 9-5-17.

Segundo a literatura especializada, “a proporção de pessoas com oitenta anos ou mais, (...) constitui o principal indicador sociodemográfico da necessidade de implantação de serviços de cuidados de longa duração para idosos em situação de dependência para o exercício de atividades da vida diária”⁴.

Com efeito, esse crescente contingente de cidadãos com mais de 60 anos de idade, sobretudo aqueles com mais de 80 anos, muitas vezes sofre limitações em sua autonomia para a realização de tarefas cotidianas, imprescindíveis para uma vida saudável e feliz, tais como cuidados pessoais de higiene, deslocamento e alimentação, bem como a limpeza e a organização o ambiente doméstico. Soma-se a isso questões de saúde, como a necessidade de tratamentos médicos e a administração de medicações, geralmente agravadas com o avançar do envelhecimento.

A esse quadro de dependência para o exercício dessas atividades da vida diária atribuiu-se a denominação de cuidados de longa duração. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, os cuidados de longa duração consistem em:

“uma gama de serviços demandados por pessoa com grau reduzido de capacidade funcional, física ou cognitiva, e que é constantemente dependente, por um período de tempo longo, de ajuda para a realização de atividades básicas da vida diária, como banhar-se, vestir-se, alimentar-se, sentar-se ou levantar-se de uma cama ou de uma cadeira, deslocar-se e usar o banheiro. Este componente de cuidado pessoal é muitas vezes provido em combinação com procedimentos de atenção à saúde, como administração de medicamentos, limpeza de ferimentos, alívio da dor, serviços de prevenção e reabilitação e cuidados paliativos. Cuidados de longa duração também podem incluir cuidados relacionados a apoios para a realização de atividades

⁴ GASCON, S.; REDONDO, N. *Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia*. CEPAL, serie políticas sociales, 207, Santiago: CEPAL, 2014. *Apud* BONFIM, Symone. Aceleração do Envelhecimento da População Brasileira e Necessidade de Cuidados de Longa Duração Para Idosos – desafios, potencialidades e oportunidades. In: **Brasil 2050** [recurso eletrônico] : **desafios de uma nação que envelhece** / Câmara dos Deputados, Centro de Estudos e Debates Estratégicos, Consultoria Legislativa ; relator Cristiane Brasil ; consultores legislativos Alexandre Cândido de Souza (coord.), Alberto Pinheiro ... [et al.]. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Série estudos estratégicos ; n. 8 PDF), pp. 189-232. Página 191. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/pdf/seminario-brasil-em-2050-debatendo-previdencia-e-envelhecimento>. Acesso em 04-05-2017.

instrumentais, como preparação de refeições, limpeza da casa, compras e transporte”⁵.

Naturalmente, a idade avançada, representada por mais de 80 anos de vida, ao mesmo tempo em que configura um inegável ganho civilizatório, acarreta, via de regra, limitações físicas e cognitivas que podem restringir a autonomia e a independência da pessoa idosa, que passa a demandar apoio eventual ou contínuo para o exercício de atividades recorrentes da vida diária. Vale assinalar, ainda, que, em um país marcado por extrema desigualdade social, como o nosso, esse quadro de dependência para o exercício dessas atividades da vida diária é sobremaneira agravado. Não há dúvidas de que a pobreza torna ainda mais pesado e gravoso o problema da falta de autonomia do idoso com restrições em suas funcionalidades física e cognitiva.

Em razão desse processo de rápida transição demográfica, marcado também pelo aparecimento de doenças crônicas, associado com uma profunda mudança no perfil das famílias nos últimos anos, tem ganhado força no debate sobre o tema a corrente que reconhece a crescente necessidade de cuidados de longa duração como um risco social, a ser abordado e enfrentado adequadamente pelo poder público.

A partir dessas discussões, vale destacar, alterou-se em parte, nas últimas duas décadas, a percepção acerca da questão. De algo restrito ao círculo familiar do idoso, passou-se a compreender os cuidados de longa duração como um problema social de responsabilidade também do Estado, que possui a obrigação de equacionar ou minimizar seus efeitos por meio de políticas públicas e da ampliação da proteção social. Afinal, não é mais possível deixar somente a cargo da esfera familiar o amparo de idosos em situação de dependência.

Observa-se, há algum tempo, uma modificação na configuração do arranjo tradicional da família. A medida que o salutar e irreversível processo de participação da mulher no mercado de trabalho

⁵ *Apud* IDEM, 2017, pag. 190. No mesmo sentido COLOMBO, F. et al. (2011), **Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care**, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. Página 39. Disponível em http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/help-wanted_9789264097759-en. Acesso em 04-05-2017

avança, verifica-se uma diminuição do número de filhos. Também é possível perceber um crescimento no número de arranjos familiares sem filhos ou unipessoais. Isso coloca em xeque o esquema familiar de proteção aos idosos, pois aquele papel de cuidar dos membros da família em situação de dependência tradicionalmente exercido pela mulher tende a encolher significativamente, ao mesmo tempo em que o número de descendentes que poderiam contribuir com esses cuidados, seja participando da sua realização ou fornecendo um suporte financeiro para custear que alguém o faça, também diminui.

O modelo tradicional de proteção social ao idoso, contudo, preconiza serem as instituições públicas responsáveis pelo atendimento desse grupo etário apenas na conjectura de ser impossível à respectiva família prover esse cuidado. E é nesse sentido que o atual arcabouço normativo do país se encontra estruturado, a começar pelo seu vértice, o próprio texto constitucional (arts. 229 e 230⁶), perpassando os principais instrumentos legais na área de proteção aos idosos, quais sejam: a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994⁷); e do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/ 2003⁸). Tal configuração legal acaba reforçando essa equivocada compreensão de que o cuidado familiar é o mais apropriado em comparação com a modalidade institucional. Cumpre assinalar que o Brasil ainda não desenvolveu políticas públicas sustentáveis para atender às demandas progressivas por cuidados, especialmente de idosos dependentes.

⁶ Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

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

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

⁷ Art. 3º A política nacional do idoso reger-se-á pelos seguintes princípios:

I - a família, a sociedade e o estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida;

II - o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos; (...)

Art. 4º Constituem diretrizes da política nacional do idoso: (...)

III - priorização do atendimento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência;

⁸ Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: (...)

V – priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência;

Além disso, os inegáveis avanços nas políticas sociais das últimas duas décadas, para o grupo dos idosos, concentraram-se na expansão do acesso a uma renda mínima. Isso se deu tanto por meio de “aposentadorias e pensões por morte (benefícios contributivos), quanto no de benefícios de assistência social a idosos carentes (não contributivos)”⁹. “Por outro lado, não se avançou na normatização de uma política de cuidados de longa duração para idosos no Brasil”¹⁰. A política de abrigo em instituições de longa permanência, por exemplo, prioriza os idosos que atendem o critério de renda para receber o benefício de prestação continuada da assistência social. Deveria, no entanto, o poder público expandir essa rede de cuidados para proteger também idosos de renda média, cujo orçamento possa não ser suficiente para bancar com os altos custos do cuidado, ou cuja família enfrente dificuldades para assisti-los.

Nesse contexto, as proposições ora examinadas são meritórias por promoverem esse debate no Poder Legislativo, instituição que ocupa um lugar central na discussão e formulação de políticas públicas.

Os três projetos de lei lançam um olhar sobre a dura realidade das famílias que possuem idosos em situação de dependência para o exercício de atividades da vida diária. Os cuidados de longa duração demandam tempo, dedicação e paciência daqueles parentes que se dispõem a desempenhar essa função, podendo em muitos casos sobrecarrega-los física e psicologicamente, ao relevante custo, na maioria das vezes, de se retirarem do mercado, abrindo mão de desenvolverem uma atividade remunerada. Alternativamente, para algumas famílias é possível, ainda que com muito sacrifício e dificuldade, pagar para cuidadores profissionais, com formação para a execução desse serviço, ou não profissionais, isto é, sem um treinamento ou a capacitação técnica para tanto. Em ambos os casos, a situação conduz a empobrecimento do núcleo familiar, seja porque algum membro deixa de trabalhar para assumir os cuidados, seja porque não é barato manter um cuidador pago.

⁹ BONFIM, 2017.

¹⁰ IDEM.

Atentos a isso, os projetos de Lei nº 444 e 658, de 2015, preveem a possibilidade de ser concedida aos familiares do idoso “uma prestação econômica para serem atendidos por cuidadores não profissionais”, condicionando o recebimento desse benefício à manutenção de condições de “adequadas de convivência e de habitação na residência” (art. 37-B, parágrafo único, a ser acrescentado no Estatuto do Idoso). Além disso, para aliviar as famílias dessa pesada obrigação, promovendo sua autonomia e a independência do próprio idoso, propõem seja instituído um “Serviço de Atenção ao Idoso e de Apoio aos Familiares em Centros de Dia e Noite”, que deverá oferecer “atenção integral durante o período diurno ou noturno ao idoso, com a finalidade de manter o melhor nível de autonomia pessoal e apoiar as famílias ou cuidadores” (art. 37-C). Impende destacar, porém, que alguns municípios já oferecem essa ajuda financeira, a exemplo do Rio de Janeiro/RJ¹¹, além disso, a criação desse benefício exigiria, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição, a indicação ou criação de uma correspondente fonte de custeio.

Por outro lado, sem dúvidas, um dos focos de uma política de cuidados de longo prazo deve ser garantir o respeito à autonomia e à dignidade do idoso, mantendo seu poder de autodeterminação, permitindo-lhe faça suas escolhas pessoais e decida sobre os rumos de sua própria vida. Sob a ótica da proteção aos direitos dos idosos, cumpre ao poder público assegurar a efetivação dos direitos desse grupo populacional. Para promover isso, é imprescindível, como apontam os três referidos projetos, que o estado forneça um sistema de cuidados de longa duração e implemente medidas de apoio às famílias e ao cuidador informal, não profissionalizado.

Assim, revela-se promissora a aposta na expansão dos serviços de centro-dia para permitir uma “melhoria da qualidade de vida dos idosos, que podem usufruir dos serviços lá oferecidos durante o período em que os membros do seu grupo familiar estiverem no trabalho”, como pretende o Projeto de Lei nº 1.082/2015, bem como a criação de centros-noite para

¹¹ IDEM, página 199.

possibilitar aos familiares cuidadores a eventualidade de “usufruir de seu direito ao descanso e ao lazer sem o temor de deixar o idoso sem assistência”.

Os serviços de centros-dia, ao permitirem que o idoso lá passe o dia e à noite possa voltar para seu lar, revelam-se a melhor alternativa para os idosos que continuam morando com suas famílias e são menos dispendiosos do que as instituições residenciais¹². Vale lembrar, porém, que essa alternativa só é adequada para pessoas independentes e/ou semidependentes¹³.

Diante do exposto, votamos pela aprovação dos Projetos de Lei nº 444, nº 658 e nº 1.082, todos de 2015, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada CRISTIANE BRASIL
Relatora

¹² Cuidados de longa duração para a população idosa : um novo risco social a ser assumido? / Ana Amélia Camarano (Organizadora) – Rio de Janeiro: Ipea, 2010. 350 p. : gráfs., mapas, tabs. Página 20. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_cuidados.pdf. Acesso em 04-05-2017.

¹³ IDEM.

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 444, DE 2015

(Apensados: PL 658/2015 e PL 1082/2015)

Altera as Leis nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, e nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para instituir serviços de atendimento em domicílio às pessoas idosas que necessitem de apoio ou suporte para o desempenho de atividades básicas ou instrumentais da vida diária, bem como serviços de apoio às famílias e aos cuidadores informais desses idosos

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Acrescentem-se as seguintes alíneas “f” e “g” ao inciso I do art. 10 da Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994:

“Art. 10.

I –

f) criar serviços de cuidado em domicílio para idosos que necessitem de apoio ou suporte para o desempenho de atividades básicas ou instrumentais da vida diária;

g) prestar serviços de apoio ao cuidador informal de idoso em situação de dependência para o exercício de atividades básicas ou instrumentais da vida diária, promovendo ações de orientação e capacitação, aperfeiçoamento e acompanhamento continuados na execução das atividades relacionadas ao cuidado.

.....”(NR)

Art. 2º Acrescentem-se os seguintes incisos VII, VIII, IX e X e parágrafo único ao art. 47 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003:

“Art. 47.

.....

VII - serviços de atenção ao idoso e de apoio aos familiares e aos cuidadores informais em centros-dia e centros-noite;

VIII – serviço de cuidado em domicílio para a pessoa idosa que necessite de apoio extensivo e generalizado de terceiros; e

IX – serviço de cuidado em domicílio para a pessoa idosa que necessite de algum tipo de apoio de terceiros para realizar suas tarefas domésticas e cuidados pessoais;

X – serviço de apoio ao cuidador informal de idoso em situação de dependência para o exercício de atividades da vida diária.” (NR)

Parágrafo único. Regulamento disciplinará a oferta dos serviços previstos nos incisos VII, VIII, IX e X e definirá os respectivos critérios de acesso.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada CRISTIANE BRASIL

Relatora