

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



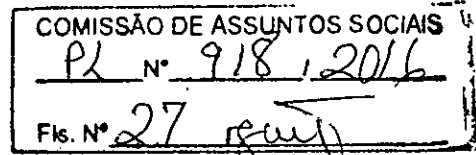
PARECER Nº 002 , DE 2019 - CAS

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS sobre o Projeto de Lei Nº 918, de 2016, que institui a Política Distrital para o exercício da atividade profissional de cuidador de idoso.

AUTOR: Deputado Delmasso

RELATOR: Deputado Leandro Grass

I - RELATÓRIO



Submete-se ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais o Projeto de Lei nº 918, de 2016, de autoria do Deputado Delmasso, o qual estabelece requisitos, exigências e obrigações relacionadas ao exercício da atividade profissional de cuidador de idoso.

Os profissionais que atuam como cuidadores de idosos em instituições públicas, privadas ou domicílios devem ter, no mínimo, curso de auxiliar de enfermagem, de acordo com o art. 1º.

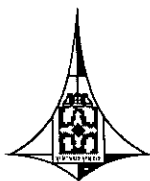
Entre as funções do cuidador, o PL, no art. 2º, enumera: auxiliar o idoso em tarefas cotidianas (comer, tomar banho, caminhar, entre outras); administrar medicações, conforme prescrição médica; zelar pela alimentação do idoso portador de doenças crônicas; auxiliar o idoso na prática de atividades físicas e acompanhá-lo em atividades sociais de lazer.

O art. 3º estabelece que, em caso de emergência, mal súbito, queda ou acidente, o cuidador deve providenciar socorro médico profissional imediato, bem como tomar as medidas emergenciais de primeiros socorros para preservar a vida do idoso até a chegada da equipe médica qualificada.

Segue-se a usual cláusula de vigência na data da publicação.

Na justificção, o autor discorre sobre mudanças demográficas e aumento da demanda por assistência e cuidados. Explica o surgimento do cuidador de idosos e a importância da profissionalização para prestação do serviço.

A matéria foi lida em 17 de fevereiro de 2016 e distribuída para análise de mérito à Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP e de admissibilidade à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ. Entretanto, por orientação da Assessoria Legislativa – ASSEL, a proposição foi retirada da CDDHCEDP e redistribuída à Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC e à Comissão de Assuntos Sociais – CAS. Ainda por orientação da ASSEL, foi apensada ao PL nº



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



1556/2013. Em atendimento ao art. 137 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF. Ao final da legislatura, o PL teve o andamento sobrestado, e a tramitação foi restabelecida, após requerimento do autor, por força da Portaria – GMD nº 08, de 12 de fevereiro de 2019 e o desapensamento determinado pela Portaria – GMD nº 30, de 25 de fevereiro de 2019.

Recebeu parecer pela rejeição na CESC, aprovado na 4ª Reunião Ordinária ocorrida em 22/05/2019.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 918/2016 trata de proteção ao idoso e, portanto, encontra-se entre aqueles cujo mérito deve ser analisado por esta Comissão de Assuntos Sociais – CAS, de acordo com o art. 65, I, *d*, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

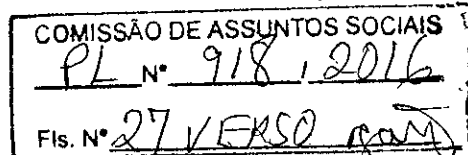
A proposição em comento estabelece regras para o exercício da atividade profissional de cuidador de idoso. O envelhecimento populacional e a questão da dependência na velhice são desafios sociais importantes que levam à criação de novas ocupações, empregos e profissões. Este é o objeto do PL em comento.

O cuidador de idosos é uma categoria relativamente nova no Brasil que ganhou força e, em consequência do destaque alcançado, tem sido objeto de propostas de ações e intervenções governamentais e legislativas para regular sua atuação.

Não só aqui, mas em diversos países, tem ocorrido aumento da expectativa de vida. No Brasil, as estatísticas sobre o envelhecimento populacional e as projeções demográficas sobre o número de idosos que teremos nas próximas décadas alimentam as preocupações e discussões sobre o cuidado com os idosos.

A questão sobre quem será responsável pelo cuidado aos idosos torna-se ainda mais urgente, tendo em vista as configurações das famílias e a proporção, cada vez maior, de mulheres no mercado de trabalho. De modo geral, seja formal ou informalmente, a maioria das sociedades tem a mulher como principal cuidadora, em particular no que diz respeito aos cuidados de longa duração¹.

Em nosso país, tanto os aspectos culturais como legais apontam a família como espaço para o cuidado dos idosos. Essa responsabilidade está explicitada na Constituição Federal de 1988:



¹ Esses cuidados são definidos como: “[...] cuidados não especializados, tais como ajuda para as atividades da vida diária. Entre elas, cita-se tomar banho, usar o banheiro e se alimentar. Embora esses cuidados refiram-se a pessoas de todas as idades, cuidados de longa duração são, em geral, entendidos como destinados à população idosa, dado ser este grupo o mais exposto a doenças crônicas que podem resultar em incapacidades físicas e/ou mentais.” DEBERT, G. G. e MARQUES DE OLIVEIRA, A. (2015). *A profissionalização da atividade de cuidar de idosos no Brasil*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº18, 2015, pp. 7-41.



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.

Os ditames constitucionais foram incorporados à Política Nacional do Idoso, estabelecida pela Lei federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, a qual dispõe:

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

I - viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, que proporcionem sua integração às demais gerações;

II - participação do idoso, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos;

*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;***

..... (grifamos)

Segundo especialistas, os cuidados informais (ou não profissionais) domiciliares são a principal forma de cuidado dos idosos em todo o mundo, correspondendo, nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a cerca de 80% dos cuidados dispensados aos idosos que perderam a capacidade de realizar as atividades de vida diária.

Estudos apontam que nesses países desenvolvidos, com grande número de idosos, os cuidados de longa duração são bem estruturados e estão distribuídos entre os sistemas de saúde e de assistência social: as casas de repouso mais ligadas ao sistema de saúde, e as atividades da vida diária associadas à assistência social.

No Brasil, as políticas de cuidado são responsabilidade da assistência social e focam, sobretudo, em fornecer abrigo aos idosos carentes. Embora o envelhecimento da população brasileira seja incontestável, ainda estamos longe de alcançar o estado de direito pleno para as pessoas idosas. O conjunto de serviços é insuficiente para atender a realidade da população idosa brasileira, especialmente aquela que depende exclusivamente da política de assistência social.

No âmbito da Política Nacional do Idoso, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif é responsável pelo atendimento a famílias com idosos e pessoas com deficiência; com vínculos familiares fragilizados; sem acesso a serviços de cuidado e apoio; com reduzida capacidade de autonomia; sem condições de prover o próprio sustento e outras situações de vulnerabilidade social. A ação do Paif pauta-se pelo fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, de modo a prevenir o isolamento, ou mesmo, o abrigamento de idosos, para estimular formas de participação dos idosos nas decisões familiares e apoio à família no reconhecimento da experiência das pessoas idosas e na proteção dos seus direitos.

Para idosos 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, há o Serviço de

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

PL N° 918/2016

28/8/16

Fls. N°



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



Acolhimento Institucional que conta com as Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPIs. Essas Instituições são destinadas ao acolhimento de pessoas idosas com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, independentes e/ou com diversos graus de dependência.

No entanto, apesar de existirem políticas públicas, a literatura sobre o tema tem apontado, por um lado, a precariedade dessas políticas voltadas ao cuidado e, por outro, o fato de a responsabilidade com o idoso ter recaído sobre as famílias. Pesquisadores afirmam que, no contexto brasileiro, há baixa atuação do Estado nesse campo e pouco investimento em políticas e programas de cuidado formal domiciliar. A atuação do Estado, afirmam os estudiosos, está reduzida às ILPIs. Há pouco mais de 109 mil leitos nas ILPIs brasileiras, as quais operam com 90% de sua capacidade. Os centros-dia e hospitais-dia, em que o idoso permanece sob cuidados durante algumas horas ao longo do dia, são tidos como soluções de custo mais baixo que as ILPIs, mas são ofertados ainda de maneira bastante incipiente.

Nesse cenário de envelhecimento populacional e precária implementação de políticas públicas voltadas a suprir o cuidado profissional dispensado aos idosos em seus domicílios, ganha importância a ocupação de cuidador de idoso.

Segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, entre 2007 e 2017, a ocupação que mais cresceu no período está relacionada ao envelhecimento da população. O número de cuidadores de idosos teve aumento de quase 7 vezes, passando de 5.263 profissionais, em 2007, para 34.051, em 2017, dos quais 85% são mulheres com ensino médio completo. Em 2018, conforme destacado pelo ex-Ministro do Trabalho, Caio Vieira de Mello, o curso “Cuidando de Pessoas Idosas” está entre os 10 mais procurados na Escola do Trabalhador.

Vale ressaltar que a ocupação de cuidador, ainda que não seja regulamentada por lei própria, é reconhecida e integra a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO do Ministério do Trabalho, sob o código 5162-10.

No nosso entendimento, a proposta que o autor intitula “Política Distrital para o exercício da atividade profissional de cuidador de idoso” trata, na verdade, de regulamentação do exercício profissional de cuidador de idosos. Assim, embora pareça meritório estabelecer critérios mínimos de capacitação profissional para exercício da atividade de cuidador de idosos e delinear seu escopo de atuação, a proposta legislativa não é viável, uma vez que essa atribuição não pertence à esfera de competência do legislativo distrital. Não cabe à lei distrital versar sobre critérios e condições para exercício de profissões, sob pena de violação do art. 22, XVI, da Constituição da República, segundo o qual compete à União legislar acerca de condições para o exercício de profissões. Cabe ressaltar que esses aspectos serão abordados em profundidade na análise da CCJ.

Ademais, o PL exige que os cuidadores tenham, no mínimo, curso de auxiliar de enfermagem como parte da sua qualificação profissional. Cabe destacar que a profissão de auxiliar de enfermagem está regulamentada por meio da Lei federal nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que “Dispõe sobre a regulamentação do exercício da

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS
PL N.º 918/2016
Fls. N.º 28 V. ERSO



enfermagem, e dá outras providências". Esta exigência está em desacordo com a direção adotada na esfera federal. Conforme supracitado, a Escola do Trabalhador, da Secretaria de Trabalho, ministra curso de capacitação de cuidadores de idosos, o qual não está vinculado ao curso de auxiliar de enfermagem. Portanto, parece-nos inadequada a exigência imposta no PL em comento.

Ao nível nacional há muito debate sobre a exigência de formação mínima para o cuidador e dificuldades em definir a que categoria deveria pertencer esse profissional. Avança a ideia de que o cuidador de idosos é um profissional que auxilia a família, portanto não estaria ligado apenas à saúde ou à assistência social. Ele seria o profissional que faria a articulação entre essas diferentes formas de cuidado – de saúde e assistência. Cabe registrar, neste mês de julho, o veto² do Presidente da República, por inconstitucionalidade, ao Projeto de Lei do Senado nº 11, de 2016 (nº 1.385, de 2017 na Câmara dos Deputados), que " Cria e regulamenta as profissões de Cuidador de Pessoa Idosa, Cuidador Infantil, Cuidador de Pessoa com Deficiência e Cuidador de Pessoa com Doença Rara e dá outras providências".

Assim, no nosso entendimento, além da questão da inadequação da exigência de curso de formação de auxiliar de enfermagem para o exercício profissional, o fato de o tema estar fora da competência legislativa do DF é determinante na análise de mérito, pois o conteúdo de uma proposição deve guardar relação com a viabilidade de criar direito novo. Ao não atender a tal requisito, a iniciativa, embora tenha propósitos louváveis, não pode prosperar.


Em face do exposto, manifestamos nosso voto pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 918, de 2016, no mérito, nesta Comissão Assuntos Sociais.

Sala das Comissões, em

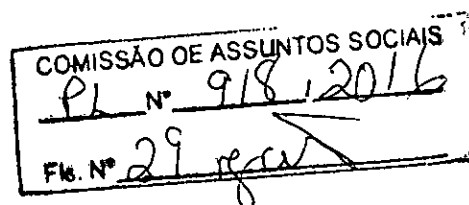
2019.

DEPUTADO MARTINS MACHADO

Presidente


DEPUTADO LEANDRO GRASS

Relator



² Mensagem Nº 289, de 8 de julho de 2019, DOU, 09/07/2019.