

ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO NA ORGANIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS FILANTRÓPICAS DE NATAL/RN

Ana Maria de Araújo¹; Kézia Menezes de Aguiar¹; Davi Martins Pereira Silva¹; Tamires Carneiro de Oliveira^{1,2}.

- 1- Conselheiros do Conselho Municipal do Idoso- CMI de Natal/RN. E-mail: cminatal@hotmail.com
- 2- Mestre e Doutorando em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

RESUMO

Com vistas a discutir a real situação do acolhimento institucional de pessoas idosas no município de Natal/RN, o presente relato de experiência apresenta as ações realizadas e propostas de ações futuras, contemplando desde o diagnóstico da situação das ILPIs até os resultados já obtidos.

Palavras-chave: Idoso Frágil, Controle Social, Instituições de Longa Permanência.

INTRODUÇÃO

A participação social nas políticas públicas, garantida a partir da Constituição Federal de 1988, tem sido fundamental para uma maior efetividade das mesmas, pois contribui para que estejam mais próximas das reais demandas da população. A presença da sociedade civil no ciclo de políticas públicas pode ser observada na etapa de formulação, bem como no seu monitoramento e avaliação por meio da participação em conselhos, por exemplo, que exercem reflexão e controle sobre meios e resultados. Nesse sentido, para coordenar a implantação da Política Municipal do Idoso em Natal/RN, foi criado pela Lei municipal de Natal N° 5.129, de 13 de setembro de 1999 o Conselho Municipal do Idoso (CMI), que constitui um órgão permanente, paritário, deliberativo e consultivo.

Outra forma de participação da sociedade civil se dá pela execução de políticas por meio da efetiva implementação de projetos e ações de interesse público, muitas vezes em parcerias com o Estado, complementando o papel deste e aprimorando o caráter democrático e descentralizado da administração pública. Essa forma de operacionalização impacta a concepção e a gestão do próprio Estado, conferindo maior capilaridade, porosidade territorial e incorporação de mecanismos e tecnologias próprios de uma sociedade que, rotineiramente, experimenta e encontra soluções para questões estruturais do país e detém parte importante do conhecimento e estratégias para enfrentá-las (LOPES; SANTOS; XAVIER, 2014). Em Natal/RN, a sociedade civil exerce o importante papel de acolhimento institucional de idosos em situação de vulnerabilidade social. São seis Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) de caráter filantrópico, atendendo parte da demanda desta cidade que não possui uma instituição pública, são elas: Instituto Juvino Barreto, Lar da Vovozinha, Espaço Solidário, Lar do Ancião Evangélico, Casa de Idosos Jesus Misericordioso e Abrigo Bom Samaritano.

Para assessorar e apoiar as atividades de tais entidades, com fins de assegurar o alinhamento da sua atuação com a Política Municipal do Idoso, o CMI atua promovendo a fiscalização sistemática e continuada do seu funcionamento, tendo sido identificadas profundas dificuldades financeiras para subsidiar os recursos humanos, estrutura física e funcionamento em geral. Diante disso, o CMI tem buscado estratégias para promover uma maior sustentabilidade destas instituições e contribuir com o processo de trabalho no cuidado da pessoa idosa em Natal/RN, por meio da articulação destas entidades com o Estado. Com vistas a discutir a real situação do acolhimento institucional de pessoas idosas no município de Natal/RN, o presente relato de experiência apresenta as ações realizadas e propostas de ações futuras, contemplando desde o diagnóstico da situação das ILPIs até os resultados já obtidos.

METODOLOGIA

O trabalho no CMI se dá através dos seus dez conselheiros titulares e dez suplentes, os quais são eleitos para um período de dois anos, sendo o processo de escolha divulgado através do Diário Oficial do Município através da publicação do Regimento Eleitoral, documento que estabelece os

critérios para a candidatura das instituições representantes da sociedade civil, cabendo ao Executivo Municipal a indicação dos representantes governamentais. Após o processo eleitoral a posse, são eleitos em reunião extraordinária, o Presidente e o Vice, que juntamente com os demais Conselheiros aprovam o calendário de reuniões, as quais atualmente ocorrem na sede da Casa dos Conselhos Municipais, situada a Rua Trairi, nº 784, Petrópolis, sempre na segunda terça feira de cada mês às 8:30h, sendo estas abertas à população.

Sempre que necessário são criadas comissões para analisar eventuais solicitações, realizar visitas, participar de audiências públicas ou de eventos para os quais o Conselho for solicitado. Para a realização das visitas de fiscalização in loco às entidades que trabalham com a pessoa idosa e posterior emissão do Certificado de Inscrição no Conselho, o qual tem validade de dois anos, utiliza-se um instrumento de coleta de dados aprovado pelo pleno do Conselho no qual são colocadas as informações sobre os idosos abrigados, os alvarás de funcionamento da instituição, como Corpo de Bombeiros e Vigilância Sanitária, recursos humanos, acessibilidade e instalações físicas. O certificado é expedido após análise de toda documentação e submissão do parecer da comissão à aprovação do pleno em reunião ordinária, processo este que tem pelo menos 3 meses de duração.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O CMI, mesmo com a função de fiscalizar e colaborar para a organização das Instituições de Longa Permanência para Idosos quanto ao acolhimento e seu funcionamento, não cumpria em sua totalidade o papel de controle social, com base na Política Municipal do Idoso. A criação do conselho deu-se em 1999, mas nenhuma condição de funcionamento foi assumida pela gestão municipal, como refere a Seção II, art. 16 da Lei Municipal 5.129/99 que dispõe sobre a criação do CMI de Natal. Desta forma, não havia sede nem tampouco equipe administrativa para dar apoio ao seu funcionamento. Em meados do ano de 2004 a gestão municipal assume o compromisso de organizar estrutura administrativa para o CMI, com sede e equipe de apoio, e a partir daí o conselho pode atuar de acordo com a Política Municipal do Idoso.

Embora o município de Natal não contasse com nenhuma instituição pública para abrigamento de pessoas idosas em situação de vulnerabilidade social, a prefeitura mantinha um financiamento parcial para a manutenção de algumas ILPI's, de acordo com a meta atingida em número de idosos atendidos. Esta forma de financiamento dava-se através de um convênio formal com dotação orçamentária da fonte 184, da Secretaria Municipal de Assistência Social, que dava cobertura financeira à "Rede Socioassistencial Conveniada dos Serviços de Ação Continuada", com aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social quanto às instituições que fariam a composição desta rede e fiscalizada pelo FUMAS- Fundo Municipal de Assistência Social, especificamente quanto à prestação de contas dos recursos financeiros recebidos. No entanto, o CMI não participava diretamente das deliberações e do cumprimento da Política Municipal do Idoso de Natal neste sentido, com dificuldades de criar um vínculo de responsabilidade por parte da gestão municipal quanto ao financiamento destas instituições, uma vez que o papel de acolhimento desses idosos é de responsabilidade direta do Estado, conforme Seção II, Art. 4º, Inciso II da Lei Nº 05129/99, que dispõe sobre a Política Municipal do Idoso, "oferta de vagas em abrigos e albergues,

providos de recursos humanos qualificados, prédios adequados à higiene pessoal, alimentação, vestuário, lazer e terapia operacional e materiais necessários para acolher idosos sem família ou com família em situação de pobreza que não possam manter convívio”.

Vários encontros e audiências com o Ministério Público foram realizadas pelo CMI, com o objetivo de discutir as condições de funcionamento das ILPI's e a forma da assistência oferecida aos idosos. Foi verificada uma atuação puramente assistencialista na administração e nos processos de trabalho dessas instituições, sem planejamento e conhecimento que pudesse caracterizar um gerenciamento administrativo e técnico-assistencial com qualificação. A partir de uma audiência na 30ª Promotoria de Justiça da Comarca de Natal, no dia 15 de julho de 2005, com a presença de vários órgãos de controle profissional (Conselhos de Classe), de controle social (conselhos de direito), Universidade Federal do RN, Coordenadoria de Vigilância à Saúde do Município de Natal-COVISA, Secretaria Estadual de Habitação e Assistência Social- SETHAS e Secretaria Municipal de Assistência Social- SEMTAS, foi elaborada a Norma Técnica Especial que regulamenta o funcionamento de ILPI's no Município do Natal pela COVISA e publicada através de Decreto Municipal 8.204, de 13 de julho de 2007.

Este documento classifica as instituições em “porte”, de acordo com o número de moradores idosos e seu grau de dependência física e/ou mental. A partir deste documento, o CMI, juntamente com o Ministério Público Estadual e com a colaboração da COVISA-Natal, constrói uma regulamentação, Decreto Municipal 8.553, de 02 de outubro de 2008 que irá nortear a fiscalização das entidades, às ILPI's, sejam os conselhos de direito, sejam os conselhos profissionais e o Ministério Público. Esta Norma Técnica vem complementar e revogar algumas disposições da norma anterior, definindo ajustes no estabelecimento de requisitos referentes às condições e aspectos legais, físico-estruturais, operacionais, higiênico-sanitários e ocupacionais. Estas conquistas demonstram uma efetiva atuação do CMI na articulação com as ILPI's, configurando uma nova forma de trabalho dentro das instituições, com a intenção de torná-las serviços de qualidade contribuindo para que sejam atendidos os direitos dos idosos quanto às suas necessidades, com qualificação e efetividade. Após a publicação deste Decreto Municipal o conselho elabora um Roteiro de Fiscalização e Supervisão das ILPI's, tanto filantrópicas sem fins lucrativos, como para as ILPI's privadas. Esta supervisão acontece até os dias atuais e é realizada anualmente, ou a qualquer tempo de acordo com a necessidade da instituição, deliberação do conselho, solicitação da SEMTAS, da sociedade civil e/ou do Ministério Público. São realizadas visitas periódicas por membros do CMI, para emissão do Certificado de Registro de Inscrição junto ao conselho, que tem a validade de 02 (dois) anos, ou sua renovação. O registro é documento obrigatório para todas as entidades prestadoras de assistência à pessoa idosa conforme Cap. II, art. 48, Parágrafo único da Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003.

Com a regulamentação das ILPI's de acordo com o Decreto Municipal 8.553/2008, foram verificadas dificuldades das instituições em cumprir o seu conteúdo, principalmente no que referia ao quesito recursos humanos, uma vez que não havia um convênio firmado com a gestão municipal para garantir a contratação dos profissionais exigidos. Sendo assim, o CMI, em articulação com o Ministério Público Estadual, em audiência com a prefeita em exercício, celebra mais um avanço para a sustentabilidade na organização das instituições filantrópicas sem fins lucrativos. Em maio de 2009 é assinado Termo de Ajustamento de Conduta-TAC pela representante do MP da 30ª Promotoria de Justiça, a prefeita do município de Natal em exercício, a secretária da SEMTAS em exercício, a presidente do CMI em exercício e o procurador-geral do município de Natal, onde a Prefeitura do município de Natal compromete-se a repassar, através de convênio recurso financeiro

para garantir a contratação dos profissionais exigidos no Decreto Municipal 8.553/2008, mensalmente, variando de R\$8.000,00 (oito mil reais) a R\$14.000,00 (quatorze mil reais), de acordo com a classificação do porte de cada instituição. Outras questões foram abordadas neste TAC, como o compromisso da prefeitura em oferecer sistematicamente “capacitação e planejamento na área gerencial para os gestores das entidades da rede asilar”, além do compromisso em manter as ações do Programa API-CONVIVER dentro das instituições, através da assinatura de termos de cooperação com cada entidade.

Em 18 de junho de 2009, em solenidade no Salão Nobre do Palácio Felipe Camarão, com a presença da Promotora de Justiça, da presidente do CMI e da secretária da SEMTAS foi assinado convênio com as 06 (seis) ILPI's filantrópicas sem fins lucrativos do município de Natal, que contavam com 350 (trezentos e cinquenta) idosos, definindo dotação orçamentária da Fonte 111 para a manutenção desse compromisso. Uma experiência pioneira no Estado do RN, quando pela primeira vez as instituições foram contempladas com recursos financeiros públicos, para atingir metas de qualidade nos serviços prestados aos idosos institucionalizados. Foram realizadas duas capacitações para dirigentes das ILPI's filantrópicas, com a participação de palestrantes convidados como representantes do SEBRAE e COVISA, na intenção de subsidiar as unidades quanto ao seu funcionamento de acordo com o novo Decreto. As ILPI's saíram do lugar de “mendicância” de recursos para detentoras de direitos do recurso público, numa relação onde as partes se comprometem a cumprir seu papel, todos com a responsabilidade de ofertar ao idoso institucionalizado qualidade de vida e aos dirigentes das instituições a qualificação para um melhor gerenciamento dos serviços. No entanto, foram verificadas algumas dificuldades que, ao longo dos anos colocaram em risco o resultado de todo esse trabalho. Dentre elas o atraso no repasse dos recursos, resultando em atraso no pagamento dos salários dos profissionais contratados, comprometendo a continuidade dos serviços. Outra dificuldade é que o TAC não previu revisão de valores para um futuro reajuste, ocasionando uma defasagem significativa, inviabilizando o pagamento dos funcionários e a manutenção das instituições. Sem sucesso nas negociações, as unidades institucionais foram diminuindo a oferta de vagas para manter o atendimento.

O envelhecimento da população mundial é um fato amplamente divulgado por diversos meios de comunicação e comprovado por vários institutos de pesquisas. No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população idosa deve chegar a 30% até o ano de 2050 (ALVES, 2014). No entanto, indo na contra-mão desse crescimento, Natal não vem registrando um crescimento quanto ao número de ILPI's filantrópicas, nem há um aumento na oferta de vagas das mesmas, que estão presentes nas quatro zonas administrativas da Capital, conforme marcado em amarelo na figura 1.

Figura 1 – Distribuição das seis Instituições de Longa Permanência para Idosos no território da cidade de Natal/RN, 2016.



Fonte: Google Maps, 2016.

As ILPI's existentes, criadas entre os anos de 1944 e 2002, não são suficientes para resolver o problema da crescente demanda por vagas para o acolhimento desse perfil da população. O Ministério Público Estadual chegou a determinar, em meados de 2014, que o governo do Estado do Rio Grande do Norte construísse um abrigo para o atendimento da população, porém, mesmo determinado pela justiça, a construção do referido abrigo nunca foi adiante, o que tem como consequência a manutenção da problemática dos acolhimentos.

Em 2014 o CMI solicitou às ILPI's filantrópicas o valor das despesas, enviadas através de uma planilha previamente construída pelo conselho, dividida em categorias, apresentadas na tabela 1. De acordo com os valores enviados, dividido pelo número de idosos institucionalizados na época (259 idosos), o CMI conseguiu calcular um valor *per capita*, com a intenção de, a partir daí, tentar novas negociações com a gestão municipal. Várias audiências públicas na Câmara Municipal através da Frente Parlamentar em Defesa da Pessoa Idosa, audiência com o prefeito, com participação de vereadores, de algumas entidades e as instituições, audiências com o Ministério Público, reuniões com entidades da sociedade civil, movimento social coordenado pela Pastoral da Igreja Católica, todos estes momentos foram articulados em conjunto com o CMI, resultando em pouco avanço frente às necessidades urgentes das instituições. Mesmo assim, em janeiro de 2016, após algumas reuniões, foi ofertada pela SEMTAS a proposta de modificação do valor do convênio, que passou a ser *per capita*, no valor de R\$551,61 (quinhentos e cinquenta e hum reais e sessenta e hum centavos), sendo que a SEMTAS tem direito a 80% das vagas ofertadas, de acordo com acolhimento realizado na rede de assistência social básica e referenciada (CRAS e CREAS). Para este Conselho, um convênio que admite o repasse considerando um *per capita* é um avanço, no

sentido de que podemos negociar partindo do valor atualmente proposto para um percentual do valor real, calculado pelo CMI, anualmente.

Tabela 1 – Custos mensais do acolhimento nas Instituições de Longa Permanência para Idosos de Natal/RN no ano de 2014.

ITEM	ILPI A 82 idosos (R\$)	ILPI B 58 idosos (R\$)	ILPI C 24 idosos (R\$)	ILPI D 22 idosos (R\$)	ILPI E 33 idosos (R\$)	ILPI F 40 idosos (R\$)	TOTAL (R\$)
Gêneros alimentícios	55.300,00	5.775,00	7.599,19	7.387,00	10.699,89	7.576,24	94.337,32
Gêneros limpeza	7.931,70	2.274,00	3.959,05	2.776,55	3.754,98	8.917,38	29.613,66
Despesas prediais	4.500,00	2.248,00	1.515,00	3.730,00	3.229,92	2.679,47	17.902,39
Equipamentos	3.200,00	1.100,00	270,00	500,00	500,00	85,00	5.655,00
Veículos	2.363,80	500,00	2.065,00	1.137,50	1.232,52	824,78	8.123,60
Produtos de farmácia	2.055,00	4.620,00	1.410,00	10.337,00	6.851,80	5.210,00	30.483,80
Medicamentos	2.800,00	3.000,00	1.750,00	1.340,00	2.100,00	2.097,50	13.087,50
Pessoal de apoio	84.440,05	25.822,94	22.451,06	23.367,60	31.817,39	27.101,90	215.000,94
Profissionais	44.151,63	9.550,00	15.359,23	25.974,65	10.957,70	11.805,21	117.798,42
Impostos diversos	0,00	,00	0,00	10.411,00	960,01	0,00	11.371,01
Total	206.742,18	54.889,94	56.378,53	86.961,30	72.104,21	66.297,48	543.373,64
Valor <i>per capita</i>	2.521,00	947,00	2.349,00	3.953,00	2.185,00	1.658,00	R\$ 2.098,00

O custo médio mensal com o acolhimento nas seis ILPI's filantrópicas de Natal/RN correspondeu a R\$2.098,00 por idoso, variando entre R\$1.658,00 e R\$3.953,00. Observa-se que os recursos humanos representam o maior custo para estas entidades (média mensal de R\$ 1.284,94 por idoso), totalizando 61% do total do valor *per capita*, que remunera tanto os funcionários com formação superior quanto o pessoal de apoio (cuidadores e auxiliares de serviços gerais). Dentre tais profissionais, grande parte são da área de saúde que atendem a demandas de baixa a alta complexidade, sendo exigido pelo Decreto Municipal N° 8.553 de 2 de outubro de 2008 que a ILPI tenha em seu quadro funcionários das áreas de enfermagem (enfermeiro e técnico), medicina, nutrição e fisioterapia.

Consideramos que há várias questões a serem tratadas, vários obstáculos a serem enfrentados, dentre eles a desarticulação intragestões municipais, uma vez que boa parte dos recursos humanos exigidos pelo Decreto Municipal 8.553/2008 é da área da saúde, e não há colaboração financeira por parte da Secretaria Municipal de Saúde, para garantir a manutenção dos serviços desses profissionais. Outra dificuldade que observamos, é a exigente burocracia que norteia a fiscalização dos recursos por parte da Controladoria do Município, dificultando a prestação de contas das instituições, causando muitas vezes o atraso no repasse dos recursos. Quanto ao atraso no repasse, vale salientar que também ocorre por parte da SEMTAS, justificado na maioria das vezes

por falta de verba, ou dificuldades em repasses federais. Sendo assim, visualizamos uma “cadeia” de falhas e atrasos que impacta diretamente no funcionamento das ILPI’s, inviabilizando a continuidade de seu funcionamento, dentro dos parâmetros de qualidade exigidos e de direito do idoso.

CONCLUSÕES

Apesar dos avanços obtidos, observam-se deficiências na rede de proteção social à pessoa idosa em Natal, especialmente quanto ao acolhimento institucional, que se encontra em condições precárias, com pouco financiamento público e com oferta de vagas insuficientes. É visível a necessidade da elaboração de uma política municipal voltada especificamente para a proteção de pessoas idosas em situação de vulnerabilidade social, que vise garantir o atendimento efetivo das demandas desde a atenção básica social até a alta complexidade, com articulação da rede de proteção e com o financiamento garantido por parte da gestão municipal e estadual.

Quanto à inexistência de uma ILPI pública entendemos que as instituições filantrópicas existentes têm cumprido este papel, mesmo com todas as dificuldades apresentadas. No entanto, é preciso que o Estado se comprometa efetivamente com o financiamento dessas instituições, com convênios e valores justos, reajustados de acordo com os cálculos realizados anualmente pelo Conselho Municipal do Idoso. Desta forma, a oferta de vagas tenderá a crescer, atendendo à real necessidade da população idosa em situação de vulnerabilidade social e de baixa renda.

Outra forma de suavizar a demanda de idosos para institucionalização inclui outra modalidade de assistência: o Centro-Dia. Este modelo de atendimento à pessoa idosa oferece um serviço diferenciado com assistência em tempo integral sem a característica de um modelo asilar, oferecendo à família uma oportunidade de assistência ao idoso sem que este precise desfazer sua vinculação familiar. Além disso, a família receberia orientações quanto aos cuidados, e a pessoa idosa preservaria sua identidade familiar e social, minimizando o adoecimento oriundo da institucionalização, evidenciado em várias pesquisas. O Conselho Municipal do Idoso de Natal vem atuando em propostas que visem a sustentabilidade das ILPI’s filantrópicas bem como a ampliação da oferta de assistência que extrapolem os muros do abrigamento, como a implantação de centro-dia, visando um processo de trabalho alicerçado mais na prevenção para um envelhecimento saudável que promova a autonomia e a funcionalidade dos idosos do município.

REFERÊNCIAS

LOPES, L. F., SANTOS, B., XAVIER, I. R. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014. Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília: Governo Federal, 2014.

NATAL. Lei Nº 5.129, de 13 de setembro de 1999. Dispõe sobre a Política Municipal do idoso, cria o Conselho Municipal do Idoso e dá outras providências.

ALVES, J. E. D. Transição demográfica, transição da estrutura etária e envelhecimento. Revista Portal de Divulgação, n.40, 2014.

