

EFETIVIDADE DAS AÇÕES ESTATAIS NA PROTEÇÃO DAS PESSOAS IDOSAS: VIOLÊNCIA EM CONTEXTOS FAMILIARES E EM INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA

EFFECTIVENESS OF STATE ACTIONS IN THE PROTECTION OF ELDERLY PEOPLE: VIOLENCE IN FAMILY CONTEXTS AND LONG-TERM CARE INSTITUTIONS

Isadora Hörbe Neves da Fontoura¹
Larissa Lauda Burmann²

Resumo: Considerando o novo perfil demográfico brasileiro, observa-se um crescimento acelerado da população idosa, o que amplia a necessidade de normas capazes de assegurar os direitos dessa faixa etária. Isso exige e inclui a implementação e/ou criação de novas políticas públicas, bem como o aumento da responsabilidade do Estado, da sociedade e das famílias em cumprir o disposto no artigo 230 da Constituição Federal. Por sua vez, o Estatuto da Pessoa Idosa, além de ratificar esse dever legal no seu artigo 3º, estabelece, em seu inciso V, a prioridade de atendimento à pessoa idosa por parte da família, priorizando o acolhimento familiar em detrimento da institucionalização, salvo nos casos em que a família não possua condições de garantir o cuidado necessário. Diante dessa tácita hierarquização e da crescente institucionalização de pessoas idosas em situações de vulnerabilidade, esta pesquisa, por meio do método de abordagem dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, apresenta como problemática analisar a efetividade das ações do Estado em garantir a proteção de pessoas idosas institucionalizadas, considerando os cenários de violência verificados tanto em ambientes familiares quanto em instituições de longa permanência. Os achados revelam a necessidade da pessoa idosa ser considerada como um ser em constante transformação, inserida em uma sociabilidade marcada por fenômenos complexos. O dever de amparar a pessoa idosa no Brasil ainda está longe de alcançar a eficácia prevista pela Constituição Federal, conforme inúmeros casos de violência de pessoas idosas em seus nichos familiares e também nas

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/UNISC); Mestra em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul; integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e Políticas Públicas do PPGD/UNISC; Bolsista PROSUC/CAPES; Integrante do projeto de pesquisa "Articulação intersetorial para proteção de crianças e adolescentes contra a violação de direitos", financiado pelo CNPQ. Email: isadorahorbe@hotmail.com

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD/UNISC); Doutora em Gerontologia pela Universidade Católica de Brasília.; integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e Políticas Públicas do PPGD/UNISC; Bolsista PROSUC/CAPES; Integrante do projeto de pesquisa "Articulação intersetorial para proteção de crianças e adolescentes contra a violação de direitos", financiado pelo CNPQ. Email: laraburmann@hotmail.com

instituições de longa permanência, o que sinaliza ser o Estado um dos maiores responsáveis pelas dificuldades na garantia dos direitos dessa população. Dessa forma, há necessidade de uma implementação nas políticas públicas, com uma maior articulação entre Estado e família, bem como a criação de táticas que considerem a autonomia e dignidade da pessoa idosa.

Palavras-chave: Direitos humanos; Instituições de longa permanência; Pessoa idosa; Políticas públicas; Responsabilidade compartilhada.

Abstract: Considering the new Brazilian demographic profile, there is an accelerated growth of the elderly population, which increases the need for regulations capable of ensuring the rights of this age group. This demands and includes the implementation and/or creation of new public policies, as well as increased responsibility for the State, society, and families in complying with Article 230 of the Federal Constitution. In turn, the Elderly Statute, in addition to ratifying this legal duty in its Article 3, establishes in its Clause V the priority of family care over institutionalization, except in cases where the family is unable to provide the necessary care. Given this implicit hierarchy and the growing institutionalization of elderly people in vulnerable situations, this research, through a deductive approach and bibliographic and documentary research techniques, presents as its main problem to analyze the effectiveness of the State's actions in ensuring the protection of institutionalized elderly individuals, considering the contexts of violence observed both in family environments and in long-term care institutions. The findings reveal the need to view the elderly as beings in constant transformation, embedded in a social context marked by complex phenomena. The duty to support the elderly in Brazil is still far from achieving the effectiveness envisioned by the Federal Constitution, as evidenced by numerous cases of violence against the elderly in both family settings and long-term care institutions, indicating that the State is one of the main entities responsible for the challenges in ensuring the rights of this population. Thus, there is a need for better implementation of public policies, with greater coordination between the State and the family, as well as the creation of strategies that consider the autonomy and dignity of the elderly.

Keywords: Human Rights; Long-Term Care Institutions; Elderly People; Public Policies; Shared Responsibility.

1. Introdução

O envelhecimento populacional no Brasil tem resultado em um novo perfil demográfico, o que implica desafios sociais, políticos e jurídicos, a fim de atender à demanda da faixa populacional idosa. Muito embora a legislação brasileira, como o Estatuto da Pessoa Idosa e a Constituição Federal, disponha sobre responsabilidades compartilhadas entre Estado, sociedade e família para o dever de amparo e proteção da pessoa idosa, o Estatuto da Pessoa Idosa, por sua vez, sinaliza, de forma tácita, uma hierarquização desse dever, priorizando o acolhimento familiar em detrimento da institucionalização, exceto nos casos de impossibilidade de a família prover os cuidados necessários, conduzindo a uma possível lacuna na legislação, o que acaba por refletir na efetividade das políticas públicas voltadas a esse grupo populacional.

Estudos científicos que tratam de violência como àquelas decorrentes do abandono familiar e negligência em relação às pessoas idosas, têm demonstrado os efeitos dessa falta de coerência na legislação, acarretando no aumento da institucionalização de pessoas, que muitas vezes adentram em novos contextos de vulnerabilidade.

Diante do exposto, esta pesquisa, por meio do método de abordagem dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, busca analisar a efetividade das ações do Estado em garantir a proteção de pessoas idosas institucionalizadas, considerando os cenários de violência verificados tanto em ambientes familiares quanto em instituições de longa permanência.

Para tanto, em um primeiro momento serão contextualizadas as instituições de longa permanência, destacando seus impactos e desafios na sociedade contemporânea, para que, na sequência, seja analisada a responsabilidade disposta no artigo 230 da Constituição Federal (Brasil, 1988), destacando-se falhas na implementação de políticas públicas pertinentes à população idosa.

Espera-se que a pesquisa realizada possa cooperar para demais investigações científicas, promovendo novas reflexões sobre a necessidade de estratégias de cuidado e proteção, respeitando a dignidade e os direitos das pessoas idosas.

2. As instituições de longa permanência para pessoas idosas: contexto e impactos

As instituições de longa permanência para pessoas idosas, conforme o contexto histórico brasileiro, sempre estiveram relacionadas a filantropia e a entidades religiosas, evidenciando a ausência de políticas públicas para os cuidados de longa duração (Costa, 2017). Camarano e Kanso (2010) explicam que a origem dessas instituições está relacionada aos asilos, criados inicialmente para pessoas carentes que necessitavam de abrigo, frutos da caridade cristã em virtude da ausência de políticas públicas. Por muitas vezes, são por essas razões que a carência financeira e a falta de moradia são os principais motivos para a sua busca.

Esse modelo de assistência também pode ser observado em outras sociedades ocidentais, onde o surgimento e o desenvolvimento de espaços institucionais, como os asilos, transformaram em prática efetiva a institucionalização de todas as pessoas que, por motivos de saúde, econômicos, legais e políticos, eram vistas como indignas de conviver em sociedade ou, ainda, vistas como objeto de compaixão (Maeda; Petroni, 2019).

No Brasil, o primeiro registro de asilo foi de uma instituição voltada para soldados, com o intuito de descansar durante a velhice - a Casa dos Inválidos, inaugurada em 1797, na cidade do Rio de Janeiro. No tocante aos asilos direcionados especialmente para as pessoas idosas, o primeiro referenciado foi o Asilo São Luiz para a Velhice Desamparada, fundado em 1890 no Rio de Janeiro, com o objetivo de atender as pessoas idosas pobres dentro da perspectiva filantrópico-assistencialista (Costa, 2017).

A transição do termo asilo para instituição de longa permanência foi realizado pela Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia, que sugeriu a adoção da denominação instituição de longa permanência para idosos, tratando-se de uma adaptação do termo utilizado pela Organização Mundial da Saúde, *Long-Term Care Institution* (Quadros; Patrocínio, 2015).

Atualmente, segundo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (2024), as instituições de longa permanência para pessoas idosas são instituições governamentais ou não governamentais, de caráter residencial, destinadas ao domicílio coletivo de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar e em condições de liberdade, dignidade e cidadania.

Essas instituições não apenas garantem o direito à moradia e convivência digna, mas também integram um sistema social que possui como premissas assistir às pessoas idosas sem condições de prover à sua própria subsistência, objetivando satisfazer as suas necessidades de moradia, alimentação, saúde e convivência social e assistir às pessoas idosas dependentes e/ou independentes em estado de vulnerabilidade social (Wanderley *et al.*, 2020).

De acordo com Filho *et al.* (2022), essas instituições atuam como instrumentos de atendimento, proporcionando aos seus usuários condições de acessibilidade, habitabilidade e usabilidade dos espaços, personalização e identificação das habitações. Elas visam garantir a segurança necessária, bem como a interação dos residentes de forma autônoma, promovendo e estimulando sua socialização e, conseqüentemente, criando um sentimento de pertencimento e a percepção de lar.

Para assegurar a qualidade e segurança dessas instituições, a regulamentação foi fortalecida pela Resolução da Diretoria Colegiada 283, de 26 de setembro de 2005, que aprovou o Regulamento Técnico que definia normas de funcionamento para as instituições de longa permanência para pessoas idosas. Considerada um marco regulatório sanitário para as boas práticas em residências coletivas para pessoas idosas, a Resolução foi elaborada diante da necessidade de estabelecer critérios para a prevenção e redução dos riscos à saúde das pessoas idosas e, também, de definir os critérios mínimos para o funcionamento das instituições e os

mecanismos de avaliação e monitoramento dos serviços prestados (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2023).

No entanto, em 2019, o Governo Federal publicou o Decreto n. 10.139, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, conhecido como “Decreto do Revisão”. Em atendimento a essa norma, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária iniciou ações para avaliar e consolidar suas regulamentações, resultando na alteração da Resolução da Diretoria Colegiada n. 283 para a Resolução n. 502, de 27 de maio de 2021. Essa atualização se limitou a adequações formais nos artigos, sem alterar o mérito da norma. Desde então, a Resolução da Diretoria Colegiada n. 502 de 2021 passou a ser a referência normativa para instituições de longa permanência para pessoas idosas (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2023).

De acordo com a mencionada Resolução, a instituição deverá observar os direitos e garantias das pessoas idosas, no tocante ao respeito à liberdade de credo e a liberdade de ir e vir, desde que não exista restrição determinada no plano de atenção à saúde; garantir um ambiente digno e de respeito, preservando a identidade e a privacidade da pessoa idosa; promover um ambiente acolhedor; estimular a convivência entre os residentes de diversos graus de dependência; garantir a integração da pessoa idosa nas atividades realizadas pela comunidade local; promover o desenvolvimento de atividades desenvolvidas em conjunto com pessoas de diferentes gerações; estimular e promover a participação da família e da comunidade na atenção à pessoa idosa residente; realizar atividades que estimulem a autonomia das pessoas idosas; promover atividades físicas, recreativas e culturais, entre outras condições de lazer para as pessoas idosas; e desenvolver atividades e rotinas com o intuito de prevenir e coibir qualquer forma de violência e discriminação contra pessoas nela residentes (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2021).

A regulamentação das instituições de longa permanência também é orientada por dois marcos legais principais sob a esfera nacional: a Lei n. 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e a Lei n. 10.741, de 01 de outubro de 2003, que instituiu o Estatuto da Pessoa Idosa (Almeida, 2022).

A Política Nacional do Idoso prevê como uma de suas diretrizes a priorização do atendimento às pessoas idosas em órgãos públicos e privados prestadores de serviços, quando estão desabrigados e sem família, conforme o artigo 4º, inciso VIII. estando atualmente regulamentada pelo Decreto n. 9.921, de 18 de julho de 2019, em que o seu artigo 18, parágrafo único, prevê que a pessoa idosa que não possua formas de prover a sua subsistência, ou que não

tenha família ou, até mesmo, que a sua família não possua condições de prover a sua manutenção, terá garantida a assistência asilar, pelos entes federativos de acordo com a distribuição legal de competência (Almeida, 2022).

O Estatuto da Pessoa Idosa estabelece, em seus artigos 49 e 50, os princípios e as obrigações que devem nortear as instituições que desenvolvem programas de institucionalização de longa permanência. Entre os principais princípios definidos pelo artigo 49 estão a preservação dos vínculos familiares, o atendimento personalizado em pequenos grupos, a manutenção dos idosos na mesma instituição (salvo casos de força maior), a participação dos residentes nas atividades comunitárias (internas e externas), a observância dos direitos e garantias e a preservação da identidade e dignidade da pessoa idosa (Brasil, 2003).

O artigo 50 complementa esses princípios ao detalhar as obrigações das instituições, como assegurar instalações físicas adequadas e dignas de habitabilidade e prover alimentação suficiente, realizar atividades educacionais, culturais e de lazer, dentre outros. As entidades também devem proceder a um estudo social e pessoal de cada residente e, em casos de abandono moral ou material, comunicar ao Ministério Público para as devidas providências. Essas diretrizes garantem que o atendimento seja integral e aborde as necessidades sociais, emocionais e físicas dos idosos, mantendo um padrão de acolhimento humanizado e ético (Brasil, 2003).

No entanto, é importante considerar que o processo de institucionalização pode ocasionar muitas mudanças na vida das pessoas idosas, envolvendo desafios ambientais e relacionais, haja vista que mudar de cidade, de bairro, de casa, precisar deixar seus objetos, sua mobília, seus amigos, vizinhos, parentes, e começar uma vida em um espaço novo e com pessoas desconhecidas, pode ser um processo sofrido para a pessoa idosa (Silva; Santos; Rios, 2017).

Além dos desafios emocionais, é preciso observar que grande parte das pessoas idosas institucionalizadas vive em contextos de grande vulnerabilidade clínica e funcional. De acordo com estudo realizado por Oliveira *et al.* (2023), a correlação entre qualidade de vida e independência funcional dessas pessoas apresentou resultados negativos em relação à satisfação com a saúde devido à perda de independência funcional. Por outro lado, a percepção sobre a qualidade de vida obteve resultados positivos, revelando que os fatores de vulnerabilidade social são multifacetados e podem ser superados através da educação continuada em atenção à política da pessoa idosa, a partir da execução de uma assistência multidisciplinar e intersetorial

voltada para a prevenção, promoção e manutenção da saúde da pessoa idosa institucionalizada, abrangendo os aspectos biopsicossocial e espiritual.

A necessidade e relevância de preservar a autonomia e garantir um ambiente seguro à essas pessoas também é observada por Soares e Ferreira (2016, p. 6), que afirmam:

A reflexão sobre a acessibilidade, a preservação da autonomia e o respeito aos idosos emergem, nos tempos modernos, como uma luz em busca da dignidade de uma população em ascensão. Nessa faixa etária, há maior fragilidade, menores níveis de força, de equilíbrio e de resistência física, e uma simples queda pode trazer sequelas ou ser fatal.

Dessa forma, é imprescindível que as instituições estejam atentas às particularidades de cada pessoa que está institucionalizada ou em processo de institucionalização, de modo que os serviços prestados sejam direcionados às suas necessidades, com o intuito de reduzir os riscos relacionados à institucionalização, proporcionar conforto, segurança, qualidade de vida e preservar a independência (Alves *et al.*, 2017).

É preciso que as instituições de longa permanência assegurem que as pessoas idosas, que se encontram em cenário de vulnerabilidade social ou não possuam rede familiar, possam viver em um ambiente com dignidade e respeito, em que suas necessidades físicas sejam respeitadas, suas autonomias incentivadas, sua integração social promovida, respeitando, acima de tudo, sua história de vida e individualidade.

3. Responsabilidade compartilhada: família, Estado e instituições de longa permanência no enfrentamento à violência contra pessoas idosas

O crescimento da longevidade da população tem sido observado como uma conquista significativa pela sociedade. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023), no ano de 2022, o total de pessoas com 65 anos ou mais de idade no país chegou a 10,9% de toda a população, com alta de 57,4% frente a 2010, quando esse contingente era de 14.081.477, ou 7,4% da população. As pessoas idosas de 60 anos ou mais é de 32.113.490, um aumento de 56,0% no tocante a 2010, quando era de 20.590.597. O índice de envelhecimento é calculado pela razão entre o grupo de pessoas de 65 anos ou mais de idade em relação à população de 0 a 14 anos, desse modo, quanto maior o valor do indicador, mais envelhecida é a população. No Brasil, o índice chegou a 55,2 em 2022, constatando que existem 55,2 pessoas

com 65 anos ou mais de idade para cada 100 crianças de 0 a 14 anos. Em 2010, o índice de envelhecimento era menor, correspondendo a 30,7.

Esse aumento na parcela de pessoas idosas e as projeções de mudanças no perfil demográfico, refletem a vinculação de uma série de fatores, como melhores condições socioeconômicas, a redução nas taxas de fecundidade e o incremento na expectativa de vida, promovidos, inclusive, por avanços científicos e melhorias no setor de saúde (Mrejen; Nunes; Giacomi, 2023).

Ao mesmo tempo, a limitação da capacidade funcional, podendo muitas vezes ser observada na dependência para realizar atividades básicas e instrumentais da vida diária, ou seja, nas dificuldades da autonomia da pessoa idosa, acaba por fomentar a necessidade de cuidados e atenção por parte de familiares, profissionais de saúde, do poder público e de gestores de entidades voltadas à essa faixa populacional. Todavia, frequentemente, esses agentes se mostram omissos no cumprimento de suas responsabilidades, resultando no aumento de diferentes formas de violência, como a de contenção³, o que muitas vezes, sugere na violação de direitos como a liberdade, a autonomia e a dignidade da pessoa idosa, gerando danos físicos e emocionais de difícil reparação, com reflexos na vida cotidiana daquele que tem limitado indevidamente seu direito de ir e vir (Almeida *et al.*, 2023).

Esse cenário implica em uma série de obstáculos a essa parte da população, incluindo a necessidade de adaptação e/ou implementação das políticas públicas e o aumento da responsabilidade para o Estado, a sociedade e as famílias em cumprir o que dispõe o artigo 230 da Constituição Federal (Brasil, 1988), amparando as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, protegendo sua dignidade e bem-estar, além de garantir o direito à vida.

Muito embora o Estatuto da Pessoa Idosa tenha ratificado em seu artigo 3^{o4} os termos do artigo 230 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o inciso V desse mesmo artigo, estipula a prioridade de atendimento à pessoa idosa por parte de sua família, ao invés do acolhimento em

³ A contenção é, na verdade, uma restrição ao direito de liberdade da pessoa, só tolerada na legislação para o resguardo de bens jurídicos que assumem prevalência em relação ao direito de ir e vir em determinadas circunstâncias de conflito. É o que ocorre, por exemplo, nas situações de surto psicótico em que o paciente coloca em risco a sua própria vida ou a de terceiros. Nesse caso, o bem jurídico a “vida” prevalece em relação ao bem jurídico “liberdade” e o ordenamento jurídico reconhece a necessidade de uso de força física para conter a pessoa em sofrimento psíquico (Almeida *et al.*, 2023)

⁴ Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, 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.

instituições de longa permanência, salvo nos casos em que a família não possua condições de garantir a própria subsistência da pessoa idosa.

Essa hierarquização tácita também representa um desafio complexo nas esferas social, política e jurídica, podendo resultar na perpetuação de diversos atos de violência, que, legalmente, demandam uma atuação coordenada entre entidades públicas e privadas, com responsabilidades compartilhadas para garantir a proteção adequada.

No que se refere a articulação entre as dinâmicas de fato hierárquicas e a violência, Almeida *et al.* (2024) em pesquisa realizada, utilizando dados secundários do Sistema de Informação de Agravos de Notificação, constaram que a violência contra pessoas idosas se trata de um problema crescente de saúde pública no Brasil, com 41.398 casos registrados entre 2019 e 2021, sendo que a maioria das vítimas são mulheres. O que sugere que status social e a fragilidade física podem ser fenômenos ativos na contextualização da vulnerabilidade dessas pessoas.

Outra contribuição do estudo realizado por Almeida *et al.* (2024) revela que a violência tende a diminuir em idades mais avançadas, como entre pessoas idosas de 80 a 89 anos (15,8%) e acima de 90 anos (3,4%), o que pode estar vinculado à menor mobilidade e maior dependência de cuidados, o que possivelmente relaciona-se aos maiores níveis dependência de cuidados, refletindo, em tese, na redução nos cenários de violência, considerando questões como o aumento da supervisão de terceiros.

Sobre os atos de violência, o artigo 4º do Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003) dispõe que “nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei”. O artigo 19, § 1º, caracteriza a violência contra pessoa idosa como “qualquer ação ou omissão praticada em local público ou privado que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico o psicológico” (Brasil, 2003). Sob um viés internacional, a Organização Mundial da Saúde (2016) também define a violência contra a pessoa idosa como sendo “qualquer ato, único ou repetitivo, ou omissão, que ocorra em qualquer relação supostamente de confiança, que cause danos ou incômodo à pessoa idosa” (Cruz; Hatem, 2021).

Nesse cenário, a Secretaria Especial de Direitos Humanos confeccionou uma cartilha de conscientização sobre a violência contra pessoa idosa, dispondo sobre algumas formas de violência, como a violência pelo abandono e a negligência, que trata da recusa ou da omissão de cuidados às pessoas idosas por parte dos responsáveis familiares ou institucionais (Cruz; Hatem, 2021), o que vem a ser corroborado pela pesquisa mencionada de Almeida *et al.* (2024).

Esses dados não apenas evidenciam a urgência de medidas de proteção voltadas a esse grupo para reverter essa tendência, como também revelam que o dever de amparar a pessoa idosa no Brasil ainda está longe de alcançar a eficácia prevista pela Constituição Federal (Brasil, 1988). O cenário tem sido agravado pelos inúmeros casos de violência de pessoas idosas em seus nichos familiares, amplamente divulgados pela mídia, com destaque para o período da pandemia da Covid-19, reforçados por fatores sociais, econômicos e culturais (Cruz; Hatem, 2021; Almeida *et al.*, 2024).

Sob a esfera familiar, Barros *et al.* (2019), ao investigarem a prevalência de violência doméstica contra pessoas idosas assistidas na atenção básica, com uma amostra de 169 pessoas de 60 anos ou mais, de ambos os sexos, cadastradas nas Unidades de Saúde da Família, identificaram que 78,7% apresentavam sinais indicativos de ao menos um tipo de violência em seu ambiente doméstico. A negligência foi o tipo mais prevalente (58,5%), seguida pela violência psicológica (21,5%) e financeira (14%). Os achados revelam que a identificação desse contexto pode ser um importante instrumento/dado para o enfrentamento desse problema de saúde pública.

Seja pela garantia de direitos ou pelo vínculo afetivo, grande parte da população idosa tem a expectativa de receber o amparo de seus familiares quando necessário, reforçando a importância das relações familiares no cuidado e proteção dessas pessoas, sustentada pela perpetuação dos laços de afeto. (Almeida *et al.*, 2023; Almeida *et al.*, 2024; Silva *et al.*, 2021).

No entanto, a literatura tem demonstrado que a indisponibilidade dos familiares e/ou a redução da rede de apoio social na velhice são alguns dos principais fatores que conduzem à institucionalização, sugerindo que a carência familiar está diretamente relacionada ao processo de institucionalização, sendo, muitas vezes, uma nova alternativa de moradia para a pessoa idosa (Silva; Santos; Rios, 2017; Silva *et al.*, 2021). Isso evidencia a conexão entre a carência familiar e o mencionado processo. Nessa circunstância, com a perda do vínculo e do respeito pela pessoa idosa, as instituições de longa permanência passam a ser uma das principais alternativas para solucionar esse contexto.

Embora o entendimento de que as instituições de longa permanência são “depósitos de velhos” ainda seja predominante, é necessário adotar uma nova concepção sobre o processo de envelhecimento, na qual a pessoa idosa seja vista como um ser em constante transformação, estando inserida em uma sociabilidade marcada por fenômenos complexos, como o modo de produção capitalista, a falta de acesso a políticas sociais, entre outros (Silva; Santos; Rios, 2017).

Questões como insuficiência familiar, violência estrutural, pouca oferta de centros-dia e falta de efetividade de políticas públicas que incentivem e apoiem os cuidados domiciliares, são algumas das razões que podem motivar a pessoa idosa a procurar uma instituição de longa permanência, o que é capaz de gerar diversas sensações, como a de exclusão, por serem obrigadas a se adaptarem às normas e regulamentos do local (Almeida *et al.*, 2023; Almeida *et al.*, 2024), conseqüentemente promovendo novos cenários de violência.

De acordo com pesquisa realizada por Poltronieri, Souza, Ribeiro (2019a), a partir da percepção de gestores e profissionais de instituições de longa permanência, constataram que a violência naquelas pode ocorrer a partir de três categorias: i) violência antes da institucionalização, sendo que essa é uma das razões para o abrigo; ii) institucionalização como ato de violência, pois institucionalizar também pode configurar a perpetração de violência; e iii) inexistência ou limitação de políticas públicas e iniciativas do Estado, somado à pouca efetivação das legislações pertinentes à população idosa.

Ainda, entre os achados da pesquisa, destaca-se que a negligência e o abandono funcionam como o reverso do cuidado que deveria ser promovido. Tais práticas, embora também ocorram no ambiente familiar antes da institucionalização, evidenciam a omissão do Estado diante do envelhecimento populacional e a carência de políticas públicas efetivas para o cuidado das pessoas idosas. Dessa forma, a inoperância estatal pode ser um fenômeno que contribui para a formação de contexto de violência, tanto nos ambientes familiares quanto nas instituições de longa permanência.

Embora essas instituições, conforme a Portaria nº 73/2001 do Ministério da Previdência e Assistência Social e da Secretaria de Estado de Assistência Social, tenham o dever de se dedicar ao atendimento de pessoas idosas dependentes ou independentes, oferecendo cuidados que respeitem os padrões de dignidade, preservem a autonomia, a independência e promovam a convivência familiar e social, os cuidados prestados têm sido frequentemente marcados por maus-tratos e negligência, reproduzindo assim o mesmo cenário de violência encontrado no ambiente familiar (Poltronieri; Souza; Ribeiro, 2019a), o que sugere ser a institucionalização uma solução como também um novo foco de problemas para pessoas idosas.

No que se refere aos problemas da institucionalização para essa faixa populacional, segundo estudo realizado por Lopes *et al.* (2023), a associação entre a violência doméstica, precedida pelo abandono familiar e a institucionalização, pode resultar em uma baixa qualidade de vida para a pessoa idosa, especialmente devido ao distanciamento familiar e às limitações

das instituições, tanto em termos de atividades quanto de recursos humanos, contribuindo para contextos de fragilidade. Em contrapartida, pessoas idosas que participam regularmente de Serviços de Convivência demonstraram uma melhor qualidade de vida, uma vez que esses serviços promovem socialização, fornecem informações e oferecem atividades diversificadas, favorecendo o bem-estar geral.

No Brasil, pesquisas científicas alertam para a necessidade de capacitação contínua dos profissionais de instituições de longa permanência, além de apontarem questões relacionadas à acessibilidade, as dificuldades de atendimento à saúde no Sistema Único de Saúde, obstáculos para interação social com a sociedade e desafios na implementação e execução das políticas públicas brasileiras (Poltronieri; Souza; Ribeiro, 2019b).

Para a efetivação de tais direitos, em prol de uma melhor qualidade de vida, garantindo a dignidade da pessoa humana, se faz necessária a formulação e implementação de políticas sociais – assistenciais ou de fortalecimento das famílias – assegurando que as instituições de longa permanência ofereçam serviços que atendam às necessidades das pessoas institucionalizadas, vítimas de abandono familiar e violência doméstica. Para tanto, são essenciais ações que reivindiquem do poder estatal a efetivação da assistência às famílias e a garantia dos direitos prometidos à essa faixa populacional (Silva; Santos; Rios, 2017).

A responsabilidade estatal deve ser considerada em governos locais, que não podem ser omissos na formulação de instrumentos de atendimento à população idosa e de apoio às famílias que não dispõem de condições para cuidar dessas pessoas. Da mesma forma, não cabe à família atribuir a responsabilidade exclusiva ao poder público quanto ao dever constitucional de amparar às pessoas idosas. Paralelamente, é preciso quebrar paradigmas sobre o processo de envelhecimento e compreendê-lo como um fenômeno multifacetado, em que a velhice, como a última fase desse processo, não representa uma restrição de oportunidades (Silva *et al*, 2024).

No caso do Brasil, a edificação do processo de envelhecimento frente a mudança demográfica tem perquirido novas concepções sobre a institucionalização que vá além de moradia, atendimento das necessidades de alimentação, higiene pessoal, dentre outros. Essa transformação será viável por meio de ações e estratégias concretas e efetivas (Silva; Santos; Rios, 2017).

Muito embora a proteção e o amparo das pessoas idosas estejam legalmente positivados como uma responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado, observa-se que na prática, o Estado tem sido o maior responsável pelas dificuldades na garantia dos direitos dessa população, verificadas, em especial, pela falta de efetividades das políticas

públicas, percebidos pelos dados expostos, materializados por atos de violência e abandono familiar nas instituições de longa permanência, bem como nos ambientes familiares.

4. Conclusão

A pessoa idosa está inserida em um meio social marcado por fenômenos complexos e deve ser compreendida como um ser que está em constante transformação. Embora a legislação brasileira, como o Estatuto da Pessoa Idosa e a Constituição Federal, disponham sobre responsabilidades compartilhadas entre Estado, sociedade e família no dever de amparo e proteção da pessoa idosa, o Estatuto da Pessoa Idosa, ao prever, de forma tácita, uma hierarquização desse dever, ao priorizar o acolhimento familiar em detrimento da institucionalização, acaba por refletir impactos negativos na efetividade das políticas públicas voltadas a esse grupo populacional, como uma possível sobrecarga à família, que pode transferir a responsabilidade para as instituições de longa permanência, colocando a pessoa idosa em novos contextos de violência. Essa situação pode ser evidenciada em diversos estudos científicos, como os de Silva, Santos e Rios (2017) e Silva *et al.* (2021).

Não se trata apenas de um conflito normativo, mas também de o dever de amparar a pessoa idosa no Brasil ainda estar distante de alcançar a efetividade prevista pelo sistema jurídico brasileiro, como demonstram os inúmeros casos de violência ocorridos nos nichos familiares e nas instituições de longa permanência, que frequentemente perpetuam os tristes cenários de abandono e negligência.

Essa realidade evidencia que o Estado tem sido o grande responsável por não garantir a efetividade na garantia dos direitos dessa população, sem desconsiderar os deveres da família e da sociedade, o que faz emergir a necessidade urgente de implementar políticas públicas, com maior articulação entre Estado e família, considerando as particularidades dessas pessoas, rotineiramente inseridas em contextos de vulnerabilidade e expostas a diversas formas de violência familiares e institucionais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs). 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/servicosdesaude/saloes-tatuagens-creches/instituicoes-de-longa-permanencia-para-idosos>. Acesso em: 06 out. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. História da regulamentação. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/servicosdesaude/saloes-tatuagens-creches/instituicoes-de-longa-permanencia-para-idosos/historico-da-regulamentacao>. Acesso em: 06 out. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Resolução da Diretoria Colegiada** - RDC n. 502, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o funcionamento de Instituição de Longa Permanência para Idosos, de caráter residencial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 2021. Disponível em: https://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6278589/RDC_502_2021_.pdf/7609169b-840d-440a-b18e-e0ef725fdf3d. Acesso em: 06 out. 2024.

ALMEIDA, G. M. S. L. *et al.* Violência doméstica contra os idosos durante a pandemia da COVID-19 no Brasil. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, [S. l.], v. 16, n. 7, p. e4882, 2024. Disponível em: <https://cuadernoseducacion.com/ojs/index.php/ced/article/view/4882>. Acesso em: 04 out. 2024.

ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. **A efetividade do direito à autonomia da pessoa idosa acolhida em instituição de longa permanência**: uma nova proposta de atuação. Rio de Janeiro: Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Idoso do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://frente-ilpi.com.br/wp-content/uploads/2022/06/manualautonomiailpi_150622_v.final27.06.22.pdf. Acesso em: 06 out. 2024.

ALMEIDA, L. C. C. *et al.* A contenção de pessoas idosas em instituições de longa permanência como violação dos direitos humanos fundamentais. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 89, p. 173-188, jul./set. 2023. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/4409950/Luiz+Cl%C3%A1udio+Cristiane+Branquinho_Patricia+de+F%C3%A1tima_Romulo+Delvalle.pdf. Acesso em: 04 out. 2024.

ALVES, M. B. *et al.* Instituições de longa permanência para idosos: aspectos físico-estruturais e organizacionais. **Escola Anna Nery**, v. 21, n. 4, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ean/a/tvtpqhXnbdNWjxn6Pk5crXH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 out. 2024.

BARROS, R. L. M. *et al.* Violência doméstica contra idosos assistidos na atenção básica. **Saúde em Debate**, v. 43, n. 122, p. 793-804, jul. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/b3mNTPPVJskjRc4kPjmbSHq/#> Acesso em: 03 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jan. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18842.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.842%2C%20DE%204%20DE%20JANEIRO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre

%20a%20pol%C3%ADtica%20nacional,Idoso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 06 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 06 out. 2024.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 233-235 jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/s4xr7b6wkTfqv74mZ9X37Tz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 out. 2024.

COSTA, Priscila de Almeida da. **A atuação das equipes multiprofissionais para viabilizar os direitos da pessoa idosa:** estudos nas instituições de longa permanência para idosos em João Pessoa/PB. 2017. 120 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/12234/1/Arquivototal.pdf>. Acesso em: 06 out. 2024.

CRUZ, Clarisse Aparecida da Cunha Viana; HATEM, Daniela Soares. Rights of the elderly people: a study about Brazilian legislation and its effectiveness to the fight against the violence suffered by elderly people in the country. **Revista de Direito Privado**, v. 110, p. 203-220, out./dez. 2021. DTR\2021\47790. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2023/02/13/17_02_48_960_DIREITOS_DO_IDOS O.pdf. Acesso em: 04 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022: número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4% em 12 anos.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38186-censo-2022-numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos>. Acesso em: 07 out. 2024.

LOPES, K. O. *et al.* Quality of life of the institutionalized elderly: integrative review. **International science and journal of health research**, v. 2, n. 4, p. 847-860, jul./ago. 2023. Disponível em: <https://sevenpublicacoes.com.br/ISJHR/article/view/2528> Acesso em: 04 out. 2024.

MAEDA, Ana Paula; PETRONI, Tamara Nogueira. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. **Revista Aptare**, ed. 31, 2019. Disponível em: https://www.aptare360.com.br/_files/ugd/71e1dc_79a82fd5b6104a0a9d5d01f8937432bd.pdf. Acesso em: 07 out. 2024.

MREJEN, Matias; NUNES, Leticia; GIACOMIN, Karla. **Envelhecimento populacional e saúde dos idosos: O Brasil está preparado?** São Paulo: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, 2023. Disponível em: https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2023/01/Estudo_Institucional_IEPS_10.pdf Acesso em: 07 out. 2024

OLIVEIRA, F. L. B. *et al.* Vulnerabilidade social entre idosos institucionalizados no Brasil: uma revisão integrativa. **Contribuciones a las ciencias sociales**, v. 16, n. 10, p. 23356–23378, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/2781>. Acesso em: 07 out. 2024.

QUADROS, Maria Rosane Souza Sérió de; PATROCINIO, Wanda Pereira. O cuidado de idosos em Instituições de Longa Permanência e em Centros-Dia. **Revista Kairós Gerontologia**, v. 18, n. 19, 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/kairos/article/view/26601>. Acesso em: 06 out. 2024.

POLTRONIERI, Bruno Costa; SOUZA, Edinilsa Ramos de; RIBEIRO, Adalgisa Peixoto. Análise do tema violência nas políticas de cuidado de longa duração ao idoso. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 8, p. 2859–2870, ago. 2019b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/dsw4RccT6nK5FLM9GMVYFTw/?lang=pt>. Acesso em: 04 out. 2024.

POLTRONIERI, Bruno Costa; SOUZA, Edinilsa Ramos de; RIBEIRO, Adalgisa Peixoto. Violência no cuidado em instituições de longa permanência para idosos no Rio de Janeiro: percepções de gestores e profissionais. **Saúde e sociedade**, v. 28, n. 2, p. 215–226, abr. 2019a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/4zx4JDdkybgYnZYjVBsthSd/#ModalHowcite>. Acesso em: 04 out. 2024.

SILVA, Ana Carolina Fernandes; SANTOS, Maria Florência dos; RIOS, Thamiris Inoue. El proceso de institucionalización: ¿Qué cambios ocurren en la vida de los ancianos? O processo de institucionalização: o que muda na vida da pessoa idosa? Institutionalization process: what changes in the life of the elder? **Revista Família, Ciclos de Vida e Saúde no Contexto Social**, v. 2, p. 346-353, 2017. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/4979/497955351011/497955351011_1.pdf. Acesso em: 04 out. 2024.

SILVA, D. F. *et al.* Institucionalización de personas mayores: determinantes y caracterización sociodemográfica. **Cultura de los Cuidados (Edición digital)**, v. 24, n. 58, p. 217-228, 2021. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/111398/1/CultCuid58-217-228.pdf>. Acesso em: 04 out. 2024.

SILVA, N. M. *et al.* Família contemporânea e as (novas) formas de moradia para a pessoa idosa de baixa renda de Araraquara – SP. **Observatório de la economía latinoamericana, [S. l.]**, v. 22, n. 3, p. e3623, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/3623> Acesso em: 05 out. 2024.

SOARES, Sarah Cândido Vale; FERREIRA, Fabiana Cristina. Acessibilidade de uma Instituição de Longa Permanência para Idosos. **Revista Perquirere**, v. 13, n. 2, 2016. Disponível em: <https://revistas.unipam.edu.br/index.php/perquirere/article/view/3412/944>. Acesso em: 06 out. 2024.

XIX SEMINÁRIO NACIONAL
DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

IX MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS

REALIZAÇÃO

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL



ISSN: 2447-8229
2024

WANDERLEY, V. B. *et al.* Instituições de longa permanência para idosos: a realidade no Brasil. **Journal Health NPEPS**, v. 5, n. 1, 2020. Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/06/1100363/4183-16412-1-pb.pdf>. Acesso em: 06 out. 2024.