



## ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE IDOSOS: Um Panorama da Política de Assistência Social Vigente.

**FREITAS**, Bia Cruz.

**RESUMO:** O presente trabalho pretende refletir sobre o envelhecimento populacional e a ausência de serviços públicos estatais previstos na política de Assistência Social, que assegurem ou inviabilizem a institucionalização de idosos, dependendo da necessidade do usuário. Para tanto foi realizada uma revisão não sistemática da literatura, que incluiu documentos oficiais vinculados à política da Assistência Social. O trabalho discute a ausência de Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) e de centro dia público para idosos de Florianópolis/SC, além de apresentar o perfil demográfico dos idosos, características das ILPI'S conveniadas com a Secretaria de Assistência Social do município, número de vagas disponibilizadas e critérios legais ou usuais para acesso a esses serviços até coleta realizada em dezembro de 2015.

**PALAVRAS-CHAVE:** Idoso, Assistência Social e Institucionalização.

**INTRODUÇÃO:** Nas últimas décadas, o Brasil vem apresentando uma diminuição das taxas de natalidade e mortalidade, e, conseqüentemente, um aumento da população idosa. Neste sentido, a expectativa de vida tem se elevado cada vez mais, demandando uma adaptação e formulação de políticas públicas a esse novo perfil demográfico, sobretudo no modelo de proteção social de idosos, o qual compreende as políticas de saúde, assistência social e previdência social. Tratando-se de envelhecimento populacional, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística elabora um cálculo de expectativa de vida com base em metodologias demográficas em que, no ano de 2015, considera-se uma expectativa média de 74,9 anos de vida entre homens e mulheres. No Estado de Santa Catarina, a expectativa de vida é ainda mais elevada: 74,7 anos para homens, e 81,4 anos para as mulheres. (PORTAL BRASIL, 2014). Para se ter dimensão da ampliação desta população no Brasil, em 1990, havia cerca de 10 milhões de idosos; contudo, em 2000, este número atingiu 15 milhões de idosos e, em 2025, espera-se que alcance a 34 milhões (TIER; FONTANA; SOARES, 2004).

A Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD, 2003 *apud* Born T, Siqueira M. E. C, Yoshitome, Y. A; Casara, M. B e Derntl, A. M. [s, d]) aponta que 12,1% dos idosos brasileiros vivem sozinhos e outros 24,9% vivem na companhia de seus cônjuges, sem a presença de filhos ou agregados. Do total de idosos brasileiros, 12,0% são maiores de 80 anos e 31,0% têm de 70 a 79 anos, resultando em um total



de 43,0% de idosos maiores de 70 anos. Esses dados fazem-nos refletir sobre quais as necessidades que esse grupo etário tem e como respondê-las com políticas públicas que ofereçam melhores condições de vida. Nem todos os idosos e nem todas as famílias reúnem condições para manter o idoso no próprio domicílio. Quando se esgotam os vínculos ou possibilidades, entram em cena as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI'S).

Tratando-se da institucionalização desses indivíduos, esta se configura na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009) como última instância, (excepcionalmente de longa permanência), quando os vínculos familiares estão rompidos ou fragilizados.

No município de Florianópolis, não há ILPI pública estatal. Ocorre, para tanto, um cofinanciamento (convênio) com três instituições filantrópicas para encaminhamento desta demanda. Contudo, estima-se elevada demanda reprimida de idosos em situação de vulnerabilidade social aguardando vaga para institucionalização. A administração do acesso ocorre junto à Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) – setor de alta complexidade – e exige, entre os documentos, comprovação de renda do idoso e moradores da mesma residência para seu cadastro em lista de espera.

Considerando medidas protetivas ao idoso que possam inviabilizar sua institucionalização, está previsto no SUAS o centro dia, com acesso destinado a idosos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ou situação de pobreza inscrito no Cadastro Único, associado ao grau de dependência 1 ou 2. Até o presente momento, a oferta deste serviço público não ocorre no município de Florianópolis, nem mesmo sob a forma de convênio com instituições filantrópicas. Problematizar o acesso a ILPI'S e demais instâncias de políticas sociais se faz pertinente em um contexto de envelhecimento populacional. A Política Nacional de Assistência Social já prioriza a família como responsável pelo cuidado com o idoso, muito embora a oferta de amparo estatal não esteja de acordo com esta demanda em expansão. A ausência de instâncias públicas tais como ILPI'S e demais mecanismos que evitem a institucionalização, a exemplo do serviço-dia para idosos, sugere transferência de responsabilidades do Estado à sociedade, em um contexto em que a responsabilização da família já se apresenta na legislação atual e cada vez mais desonera o Estado de seu papel de provedor do bem-estar social.

O objetivo deste estudo realizado em dezembro de 2015 é discutir a política de Assistência Social para idosos no município de Florianópolis com recorte no serviço de



alta complexidade de institucionalização de longa permanência para idosos. Os objetivos específicos compreendem a caracterização do serviço dia para idosos; o levantamento do perfil da ILPI`S que oferecem este serviço da Assistência Social e levantamento de demanda reprimida de idosos e critérios para institucionalização pública em Florianópolis/SC.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) estabelece, na Política Nacional do Idoso (1994), que “o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos”, garantindo na área de Promoção e Assistência Social a prestação de serviços e ações voltadas ao atendimento de necessidades básicas da pessoa idosa. Camarano; Kanso (2010, p.2) complementam que o envelhecimento populacional, ocorre em um contexto de “mudanças sociais, culturais, econômicas, políticas, institucionais, no sistema de valores e na configuração dos arranjos familiares”, alertando que o cuidado familiar está se tornando cada vez mais escasso em função, dentre outras, da redução da fecundidade, direção feminina das famílias, participação da mulher – tradicional cuidadora – na divisão social do trabalho. Diante dessas transformações e necessidade de alternativas de cuidados não familiares, espaços como centro-dia para idosos e ILPI`S públicos se fazem necessários.

No Brasil ao mesmo tempo em que ocorre o envelhecimento demográfico, aumentam as incertezas das condições de cuidados que experimentarão os longevos, tornando latente a ausência de políticas públicas de suporte para evitar institucionalizações. (Camarano; Kanso, 2010). De acordo com censo 2010 do IBGE, a população idosa em Santa Catarina representa 10,5% da população, já em Florianópolis os idosos representam 10,3% da população.

O IBGE revelou, que em 2013 a unidade da federação com maior expectativa de vida ao nascer para ambos os sexos, foi Santa Catarina, com 78,1 anos. Em 2014 Santa Catarina também foi o estado com maior esperança de vida para os homens (74,7 anos), e para as mulheres (81,4 anos). (Brasil, 2014). As ações da política de Assistência social são organizadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e operacionalizado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei 8.742). A proteção Social da Assistência Social corresponde a ações, atenções, benefícios, cuidados e auxílios ofertados pelo SUAS, inseridas em rede de proteção social em três níveis de complexidade assistencial: básica e especial de média e alta complexidades.

Existem situações em que o afastamento (mesmo que provisório) de entes familiares torna-se uma medida de proteção necessária e requerem estreita



articulação entre o SUAS e o SUS. Fazem parte dos serviços de proteção social especial de alta complexidade do SUAS: abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva, acolhimento em república, acolhimento em família acolhedora e serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergência. Estes têm obrigatoriedade de registro no Conselho Municipal de Assistência Social, os quais são submetidos à fiscalização.

### **SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA IDOSOS**

As ILPI's inserem-se na política de Assistência Social nos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Tratam-se de instituições de acolhimento para idosos de característica residencial, em condição de liberdade, dignidade e cidadania, disposto a idosos que não possuem condições de permanecer com a família em decorrência de situações de violência e negligência, em situação de rua, abandono e vínculos familiares rompidos ou fragilizados.

A natureza do acolhimento deve ser provisória e, excepcionalmente, de longa permanência, quando foram esgotadas todas as possibilidades de auto sustento e convívio familiar, sendo previsto que idosos com vínculos de parentesco ou afinidade devam ser atendidos no mesmo espaço, preferencialmente com oferta do mesmo quarto a casais (BRASIL, 2009). O espaço surgiu com intuito de garantir proteção integral ao idoso, fortalecer vínculos familiares e societários, prevenir agravamento de situações de negligência, incentivo ao protagonismo e capacidades para realização de autocuidados, acesso à renda, convivência mista entre idosos de diferentes graus de dependência, bem como propiciar acesso a atividades culturais, educativas, lúdicas e de lazer na comunidade com atendimento personalizado em concordância com a Vigilância Sanitária (BRASIL, 2015).

Esses espaços de residência coletiva de idosos desenvolvem, também, rotinas de assistência em saúde, terapias complementares, encaminhamentos jurídicos, entre outros, tais como: solicitação de benefícios sociais, requisição de medicamentos especiais, acompanhamento em entidades de apoio, atendimento em todas as áreas do tripé da seguridade social (saúde, assistência social e previdência social).

Em contrapartida, alguns autores afirmam que a pessoa idosa deve manter o vínculo familiar e comunitário, em alternativa à institucionalização e apontam para a importância dos benefícios previdenciários vitalícios. Muller (2013, p. 30) afirma que a renda da pessoa idosa, muitas vezes, constitui a única renda familiar; esta característica foi evidenciada em estudos do IBGE/PNAD de 2002 a 2009, que mostrou “que as famílias brasileiras com idosos estão em melhores condições



econômicas que as demais”, pois em famílias com idosos, estes contribuem em média com 64,8% da renda familiar (MULLER, 2013).

Essa discussão reforça que, o acesso à renda é um determinante da qualidade de vida da população idosa e de sua, além de possibilitar um meio de preservação do idoso no âmbito familiar.

Uma possibilidade de enfrentamento para a institucionalização seria a “redução para 60 anos de idade para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), associado à alteração da renda per capita prevista e possibilitando ao cônjuge o direito ao gozo do benefício em caso de óbito do beneficiário (BRASIL, 2013, p. 72). A alteração na renda per capita deste benefício foi uma das principais reivindicações à União na Conferência Estadual da Assistência Social de Santa Catarina em novembro de 2015.

### **A CONTRIBUIÇÃO DO CENTRO-DIA NA MANUTENÇÃO DO IDOSO NO MEIO FAMILIAR**

O serviço de centro-dia, previsto na Lei 8.842/2004 e regulamentado em 1996, é uma forma de garantia de direito da pessoa idosa. Este serviço contribui para manutenção da pessoa idosa em seu meio familiar e comunitário, prevê um espaço público voltado para permanência diurna de idosos com perda de suas capacidades físicas, proporcionando atendimento de necessidades básicas pessoais, terapêuticas e socioculturais.

O centro-dia, consiste em uma unidade de Proteção Social Especial de Média Complexidade para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias do SUAS, com a finalidade de promover autonomia, inclusão social e melhoria da qualidade de vida por meio de um conjunto de atividades em busca do enfrentamento das situações de risco por violação de direitos do idoso por sua família, em decorrência de alto grau de estresse do cuidador, dentre outras, que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia do idoso (BRASIL, 2015). Observa-se que o município de Florianópolis não implementou ainda o serviço de centro-dia para idosos público ou conveniado.

### **INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS EM FLORIANÓPOLIS/SC**



Em pesquisa realizada pelo Ipea (2007-2009), foram identificadas 3.187 ILPI's no Brasil. Foram abertas 2.897 instituições entre os anos de 1940 e 2009, demonstrando um crescimento sistemático no número de instituições.

Em relação à ILPI's, estudos de Camarano (2010), baseados em dados coletados na PNAD de 1998 e 2003 apontam que o cuidado familiar ocorre com baixo apoio e orientação do Estado, com escassez de políticas e programas de cuidado domiciliar formal, embora serviços destinados aos idosos estejam previstos na legislação vigente.

As instituições de acolhimento para idosos brasileiras foram caracterizadas no Encontro Nacional de ILPI'S, ocorrido em novembro de 2015 em Florianópolis, como filantrópicas, assistencialistas e religiosas, com atendimento médio de 30 residentes, baixa oferta pública e presença de mulheres em 63,5%, público este mais vulnerável e maior demanda de acesso a este serviço de proteção.

Diante disso, sugere-se uma reflexão quanto à responsabilidade do Estado em assistir as famílias com idosos, em nosso contexto atual. O Estado garante proteção social à pessoa idosa ou acaba por impor às famílias, em especial às em situação de vulnerabilidade social a institucionalização de seus idosos?

Em Florianópolis, Roeder (2014) aponta a existência de vinte e quatro ILPI's - totalizando 554 vagas para acolhimento, com ocupação estimada de 475 vagas (348 femininas) – junto à vigilância Sanitária do Estado de Santa Catarina. Dentre essas instituições, apenas três ILPI'S são conveniadas com a SEMAS: Sociedade Espírita Recuperação, Trabalho e Educação (SERTE), situada no norte da ilha – 55 vagas –; Instituição de Caridade e Apoio ao Desamparo (ICAD) situada entre o centro-norte da ilha – 36 vagas –; e Sociedade Espírita Obreiros da Vida Eterna (SEOVE) situada no sul da ilha – 25 vagas femininas. Considerando as ILPI's conveniadas, ambas são filantrópicas, de direção religiosa (espírita).

Deste modo, a rede socioassistencial cofinanciada para acolhimento institucional de idosos no Município de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2015), conta com apenas três instituições caracterizadas como de Assistência Social. Em contato com as mesmas (em dezembro de 2015), foi possível aferir que estas pactuaram o acolhimento de 128 idosos (em média 42,7 idosos por ILPI), porém dispõem de 140 idosos institucionalizados.

A administração da lista de idosos para institucionalização de Florianópolis ocorre junto à Secretaria de Assistência Social – setor de alta complexidade – e atribui entre os documentos necessários para sua inclusão, documentação e comprovação



de renda do idoso e moradores da mesma casa. Ressalta-se que a Política de Assistência Social é prevista a todos que dela necessitem e que o acesso ao serviço de institucionalização é previsto para idosos com ou sem suporte familiar que possuem vínculos fragilizados ou inexistentes. Não estão contemplados na tipificação socioassistencial desse serviço recortes de renda ou incapacidades. Porém, a ausência de oferta deste serviço público, associada à ausência de vagas em instituições prestadoras, sugere tal recorte de acesso.

Segundo Camarano (2010, apud BRASIL, 2013) as mulheres predominam entre os residentes nas ILPs; constituindo 57,6% do contingente no Brasil. Tratando-se de cuidados em saúde, as mulheres e em maioria as idosas, são as principais responsáveis pelos cuidados com idosos com algum grau de dependência no lar onde a ausência de políticas públicas e equipamentos sociais representam onerosas cargas de trabalho não remunerado, porém cabe destacar que as políticas e legislações vigentes não incorporam em maioria questões de gênero específicas para mulheres, o que as tornam principais responsáveis pela promoção dos direitos que reforçam o papel da família como cuidador sem atribuir meios para este sujeito – a mulher.

Deste modo, a ampliação do número de pessoas idosas com necessidades de cuidados prolongados, se faz necessário intensificar o planejamento das Políticas Públicas de Assistência Social para assistir estas famílias, assim como, efetivar a rede de serviços (públicos) como o centro-dia e as ILPI's. No entanto, o que é possível evidenciar no Brasil e em Santa Catarina, são políticas de cuidado ao idoso residuais, que “têm sido pautadas pelo abrigo do idoso pobre (...) sua origem não é resultado de uma política pública e sim a marca registrada da ausência desta” Camarano (2010,p. 342).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao discutirmos a atenção das políticas para com o idoso, devemos ter em mente que esta “não é mais uma questão de Assistência Social” e sim de uma articulação de políticas públicas que propiciem ao idoso cidadania social, econômica e política em condições de dignidade. (BRASIL, 2013, p. 219).

No Estado de Santa Catarina e no Município de Florianópolis, não há ILPI pública. Ocorre, para tanto, um cofinanciamento (convênio) da SEMAS com três instituições de Assistência Social, para o serviço de acolhimento institucional para idosos (as) com oferta de 128 vagas e acolhendo atualmente 140 idosos. Estas instituições possuem semelhante perfil: são filantrópicas, religiosas e com público



majoritariamente feminino. Estas instituições acolhem em média 42 idosos (acima média nacional de 30 acolhimentos por ILPI).

Contudo, estima-se uma reprimida de 52 idosos em situação de vulnerabilidade social aguardando vaga para institucionalização. (SEOVE, 2015). A administração desta lista ocorre junto à Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) – setor de alta complexidade – e exige, entre os documentos, comprovação de renda do idoso e moradores da mesma residência para seu cadastro na lista de espera, o que não está em conformidade com a tipificação do serviço e tampouco com a Constituição Federal que preconiza em seu artigo 203, que preconiza que a “Assistência Social será prestada a quem dela necessitar”. (BRASIL, 1988).

Tratando-se de Florianópolis, a inexistência do Serviço dia para idosos (inexistente até mesmo enquanto rede cofinanciada e conveniada) e oferta ILPI públicas sugerem impasses na proteção integral do idoso. Os serviços ofertados para acolhimento da pessoa idosa pela assistência social encontram dificuldades de suprir demandas crescente de idosos, onde a questão social proporciona situações de fragilização e rompimento de vínculos, associados à vulnerabilidade social e incapacidades em saúde do idoso, fazendo com que instituições filantrópicas assumam essa função, ou seja, ao invés de o serviço ser oferecido pelo Estado, o mesmo pela sociedade civil. Deste modo, o Estado permite a reprodução da lógica do fundamento capitalista presente nos paradigmas socialmente difundidos quanto aos meios de produção ao que se refere à pessoa idosa, sobretudo as com incapacidades, deficiência e transtornos. Tal realidade remete ao direito simbólico do Estatuto do Idoso, onde este é reconhecido porém com baixa concretização.

As ILPIs e Centro dia precisam ser incorporadas enquanto políticas públicas, de forma híbrida, com ações de Saúde e de Assistência Social de forma complementar e não substitutiva do SUS e SUAS para dar conta da demanda de idosos e suas dependências. Além disso, se faz necessário investimento em políticas públicas que viabilizem o acesso aos serviços de proteção social. Neste sentido, defende-se a destinação de recursos federais, estaduais e municipais para o fortalecimento de uma rede que possibilite a integração de cuidado, família, poder público e sociedade civil organizada.

## REFERÊNCIAS

BORN. T, Siqueira M. E. C, Yoshitome, Y. A; Casara, M. B e Derntl, A. M. . Portal do Envelhecimento. **ILPI – Instituição de Longa Permanência para Idosos Envelhecer com Dignidade: um direito humano!**, [s.d] .Disponível em:





<http://www.portaldoenvelhecimento.org.br/acervo/pforum/ilpis.htm>. Acesso em: 08/11/2015.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição Federal**. Artigo 203. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10651100/artigo-203-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 05.12.2015.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional do Idoso**. Brasília, 1994.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/folder.2010-11-23.9973739377/Tipificao.pdf>. Acesso em: 07.10.2015

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 27, p.233-235, jun. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982010000100014&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982010000100014&script=sci_arttext). Acesso em: 05.12.2015.

FLORIANÓPOLIS. **Rede socioassistencial cofinanciada do Município de Florianópolis**. Proteção Social de Alta Complexidade - Serviço de acolhimento institucional para idosos. Florianópolis, 2015. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04\\_09\\_2014\\_13.10.00.448eebcde8151722ba29c87f2d0d5e99.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/04_09_2014_13.10.00.448eebcde8151722ba29c87f2d0d5e99.pdf). Acesso em: 07.12.2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tábua de Vida**. Brasília, [s/d]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/metodologia.shtm>. Acesso em 08/11/2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. Brasília. Ano. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/caracteristicas\\_da\\_populacao\\_tab\\_municipios\\_zip\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_municipios_zip_xls.shtm). Acesso em: 07.12.2015

MULLER, Neusa Pivatto; PARADA, Adriana (Org.). **Dez anos do conselho nacional do idoso: repertórios e implicações de um processo democrático**. 2 Ed. Brasília: Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

PORTAL BRASIL. **Informações do IBGE: Expectativa de vida dos brasileiros sobe para 74,9 anos, de acordo com IBGE**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/12/expectativa-de-vida-dos-brasileiros-sobe-para-74-9-anos-de-acordo-com-ibge>. Acesso em: 05 dez. 2015.

ROEDER, M. A. **Segurança Sanitária para instituições de Longa Permanência para Idosos**. 3 Ed. Florianópolis: DIOESC, 2014.



TIER, Cenir Gonçalves; FONTANA, Rosane Teresinha; SOARES, Narciso Vieira.  
**REFLETINDO SOBRE IDOSOS INSTITUCIONALIZADOS**. Rev Bras Enferm, Brasília,  
v. 3, n. 57, p.332-335, 2004.

SEOVE. **Relatório Semestral de Acolhimento 2015**. Disponível nos arquivos da  
instituição. Florianópolis, 2015.