

Idosos institucionalizados e a invisibilidade socioassistencial nas emergências e calamidades

Resumo

Este trabalho reflete sobre a produção de dados e gestão de riscos e desastres, na última década, em relação à afetação de pessoas idosas, em especial as residentes em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs). Para isso são utilizados dados secundários, legislações e levantamento de literatura. Dentre os resultados, observa-se que para o funcionamento, estas devem seguir as legislações, as instruções normativas e as resoluções para a garantia de proteção e cuidados aos seus residentes. Em situações de desastres, emergências e calamidades públicas, a situação torna-se complexa com a falta de dados a envolver idosos institucionalizados, a falta de orientações de como ILPIs e serviços da rede de cuidado ao idoso poderiam proceder, de modo a garantir a proteção desse segmento. O artigo mostra que as ações de proteção aos idosos institucionalizados e monitoramento da afetação são prejudicadas, visto que o tema passa despercebido. Para o enfrentamento dos desafios da invisibilidade da gestão de riscos e desastres envolvendo ILPIs, demanda-se produção de dados, comunicação, embasamento técnico-científico em gerontologia e proteção e defesa civil, assim como instruções normativas para orientar ILPIs e órgãos públicos na prevenção, preparação, resposta e recuperação envolvendo esse segmento populacional.

Palavras-chave: desastre; emergência; instituição de longa permanência para idosos; calamidade; pessoa idosa.

Aline Silveira Viana

Doutora em Saúde Pública,
Escola Nacional de Saúde Pública
pela Fundação Oswaldo Cruz –
FIOCRUZ. Diretora do Centro de
Cuidados da Pessoa Idosa -
Piracicaba-SP.

Brasil

alinevianagerontologa@gmail.com

orcid.org/0000-0002-6335-3482

lattes.cnpq.br/9942204252306549

Denise Cuoghi de Carvalho

Veríssimo Freitas

Doutora em Ciências da Saúde
pela Faculdade de Ciências
Médicas Unicamp – FCM.
Professora da Faculdade
Anhanguera de Campinas.

Brasil

deniseccvf@gmail.com

orcid.org/0000-0001-9127-9702

lattes.cnpq.br/6550923987344160

Para citar este artigo:

VIANA, Aline Silveira; FREITAS, Denise Cuoghi de Carvalho Veríssimo. Idosos institucionalizados e a invisibilidade socioassistencial nas emergências e calamidades. **PerCursos**, Florianópolis, v. 24, e0120, 2023.

<http://dx.doi.org/10.5965/19847246242023e0120>

Institutionalized older people and social assistance invisibility in emergencies and calamities

Abstract

The work reflects on the production of data and management of risks and disasters, in the last decade, in relation to the affectation of older people, especially those residing in Long-stay Institutions for the elderly (LSIE). For this, secondary data, legislation and literature were used. Among the results, for functioning, they must follow the legislation, normative instructions, and resolutions to guarantee protection and care for their residents. In situations of disasters, emergencies and public calamities, the situation becomes complex with the lack of data involving institutionalized elderly, and the lack of guidelines on how ILPIs and services of the elderly care network could proceed, to guarantee the protection of that segment. The article shows that the actions to protect institutionalized older people and monitor the affectation are harmed, because the topic goes unnoticed. To face the challenges of the invisibility of risk and disaster management involving LSIEs, data production, communication, technical-scientific basis in gerontology and civil protection and defense are required, as well as normative instructions to guide LSIEs and public bodies in the prevention, preparation, response and recovery involving this population segment.

Keywords: disaster; emergency; homes for the aged; calamity; aged.

1 Introdução

Os desastres são eventos recorrentes no país. A produção de dados e monitoramento sobre o território e afetação para a gestão de riscos e desastres, disponibilizados pelos órgãos competentes, tais como Defesa Civil, Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são fundamentais para transpor essa barreira. No entanto, há uma carência de dados voltados para grupos idosos nesses cenários, em especial os institucionalizados. Este artigo tem por objetivo refletir sobre a produção de dados no tema voltados à pessoa idosa, assim como sobre a gestão de riscos e desastres em relação à afetação de pessoas residentes em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs).

2 A afetação por desastres e a pessoa idosa na comunidade e em ILPIs

Os desastres no Brasil, entre 2013 e abril de 2022, afetaram mais de 347 milhões de pessoas e trouxeram prejuízos que ultrapassam R\$ 341 bilhões no setor público e privado (Tabela 1). Os dados são alarmantes, assim como a escassez de estatísticas oficiais, em menor unidade de desagregação, sobre a afetação dos grupos diretamente impactados. Na legislação brasileira (Lei 12.608/2012), os idosos estão dentre os grupos mais vulneráveis aos desastres, no entanto, a falta de dados públicos, programas específicos e maior contingente de estudos sobre o tema, contribuem para a contínua invisibilidade destes nas situações de emergência (S.E.) e em estado de calamidade pública (E.C.P.) no país.

Tabela 1 - Quantidade de pessoas afetadas por desastres e quantidade de decretos por evento – 2013 a abril de 2022

Ano	Quantidade de pessoas afetadas	Prejuízos no Setor público e privado (R\$)	Quantidade de decretos por evento (tipos de desastres) – 2013 a abril de 2022		
			Eventos	Quantidade	%
2013	14.292.719	15.325.304	Estiagem/Seca	22.261	41,3%
2014	12.571.233	40.924.936	Doenças infecciosas virais	14.896	27,6%
2015	16.666.908	22.658.268.404	Chuvas	4.457	8,3%
2016	25.969.700	35.058.469.399	Enxurradas	2.265	4,2%
2017	57.532.895	34.772.657.375	Vendaval	1.728	3,2%
2018	48.498.053	34.890.131.699	Inundações	1.704	3,2%
2019	39.644.171	26.882.104.759	Incêndio Florestal em parques	1.132	2,1%
2020	83.073.219	54.277.629.640	Alagamentos	1.163	2,2%
2021	41.273.561	60.336.494.391	Incêndio Florestal em áreas não protegidas	926	1,7%
2022	7.918.922	72.378.701.638	Granizo	733	1,4%
Total Geral	347.441.381	341.310.707.545	Deslizamentos	684	1,3%
			Demais	2.011	3,7%
			Total	53.960	100,0%

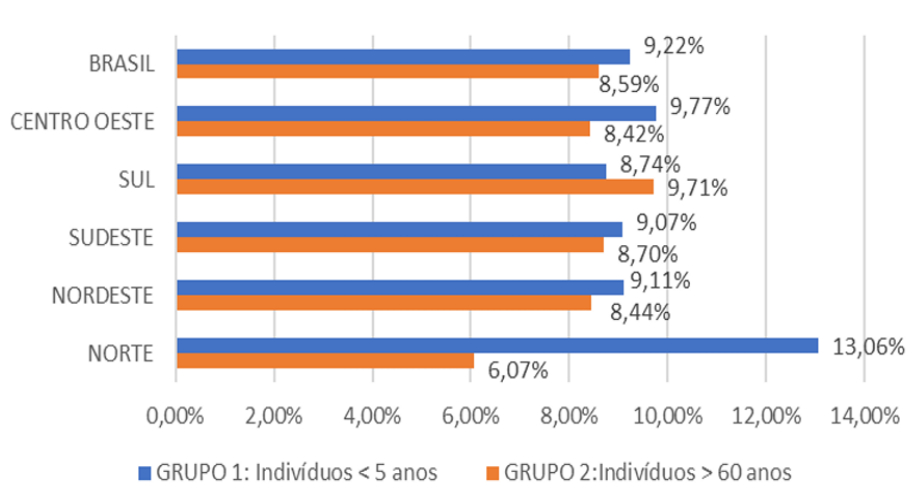
Fonte: dados S2ID/MDR. Elaboração: adaptado de Área de Estudos Técnicos/CNM (2022).

Em um esforço anterior, realizado com dados de 22 municípios brasileiros que tinham maior número de decretações de S.E. e E.C.P. entre os anos de 2009 e 2011 e, possuíam AVADANs (Relatórios de avaliação de danos) das Defesas Civas, levantou-se o registro de idade dos afetados, em especial daqueles com 65 anos ou mais (VIANA et al., 2014). Nesse estudo foram identificados 47.113 registros de pessoas idosas afetadas, 40.591 (86,16%) não tinham maiores detalhamentos do tipo de afetação, 4.783 (10,15%) foram classificados como enfermos, 1.010 (2,14%) como desalojados, 487 (1,03%) como deslocados, 238 (0,51%) como desabrigados e quatro (0,01%) tiveram os óbitos registrados nos AVADANs (VIANA et al., 2014). Contudo, os números podem distar da realidade, por

problemas de registro e por alguns destes se basearem em estimativas e não na contagem efetiva.

O número de pessoas idosas residentes em áreas de risco é um indicador que necessita ser monitorado e considerado na gestão de riscos e desastres, em especial nas fases de prevenção, preparação e resposta. Em 2018, o IBGE divulgou o resultado do projeto “Base Territorial Estatística de Áreas de Risco” realizando em 872 municípios, fruto da parceria com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN). Esse projeto alertou-nos que, no Brasil (Gráfico 1), 8,59% dos residentes em áreas de risco têm 60 anos ou mais, sendo a maior porcentagem encontrada na região Sul do país (9,71%), seguida da região sudeste (8,70%).

Gráfico 1 – Percentual do grupo etário mais vulnerável, segundo as grandes regiões, 2010



Fonte: IBGE (2018).

Tão importante quanto identificar o quantitativo de idosos nessas localidades, é levantar o perfil funcional e as doenças crônicas (enfermidades de longa duração). Embora fundamental para o planejamento intersetorial, esse tipo de informação não compõe usualmente os planos de contingência municipais ou setoriais (VIANA, 2022).

Esse tipo de informação é fundamental tanto para a fase que antecede a emergência quanto posterior a esta.

Com entraves no monitoramento contínuo da afetação desse grupo, as ações de proteção e defesa civil que perpassam os diversos setores da administração pública e da sociedade ficam prejudicadas. Temos poucos estudos sobre o perfil de morbimortalidade de idosos em desastres, frutos de iniciativas isoladas que buscam suprir essa lacuna. Entre eles, um realizado recentemente em quatro municípios, afetados por desastres de grande porte nos anos de 2008 e 2011, sobre idosos residentes em ILPIs (VIANA, 2022) e na comunidade (VIANA, 2021a, 2021b).

Em especial aos institucionalizados, foco deste artigo, inexistem dados públicos de acesso aberto sobre a afetação destes em desastres, exceto em achados de pesquisadores de campo (SARTORI, 2014; VIANA, 2022). Como trouxe este último, para a maioria das secretarias municipais com pessoas entrevistadas, o tema de gestão de riscos e desastres em ILPIs foi recebido com surpresa, como observado no relato “Pra ser honesto(a) eu nunca tinha pensado nisso. [...] hoje a gente não tem um abrigo pra essas pessoas em casos de alagamentos... quando acontece uma emergência é feito no improviso [Entrevistado(a) S18]” (VIANA, 2022, p. 10).

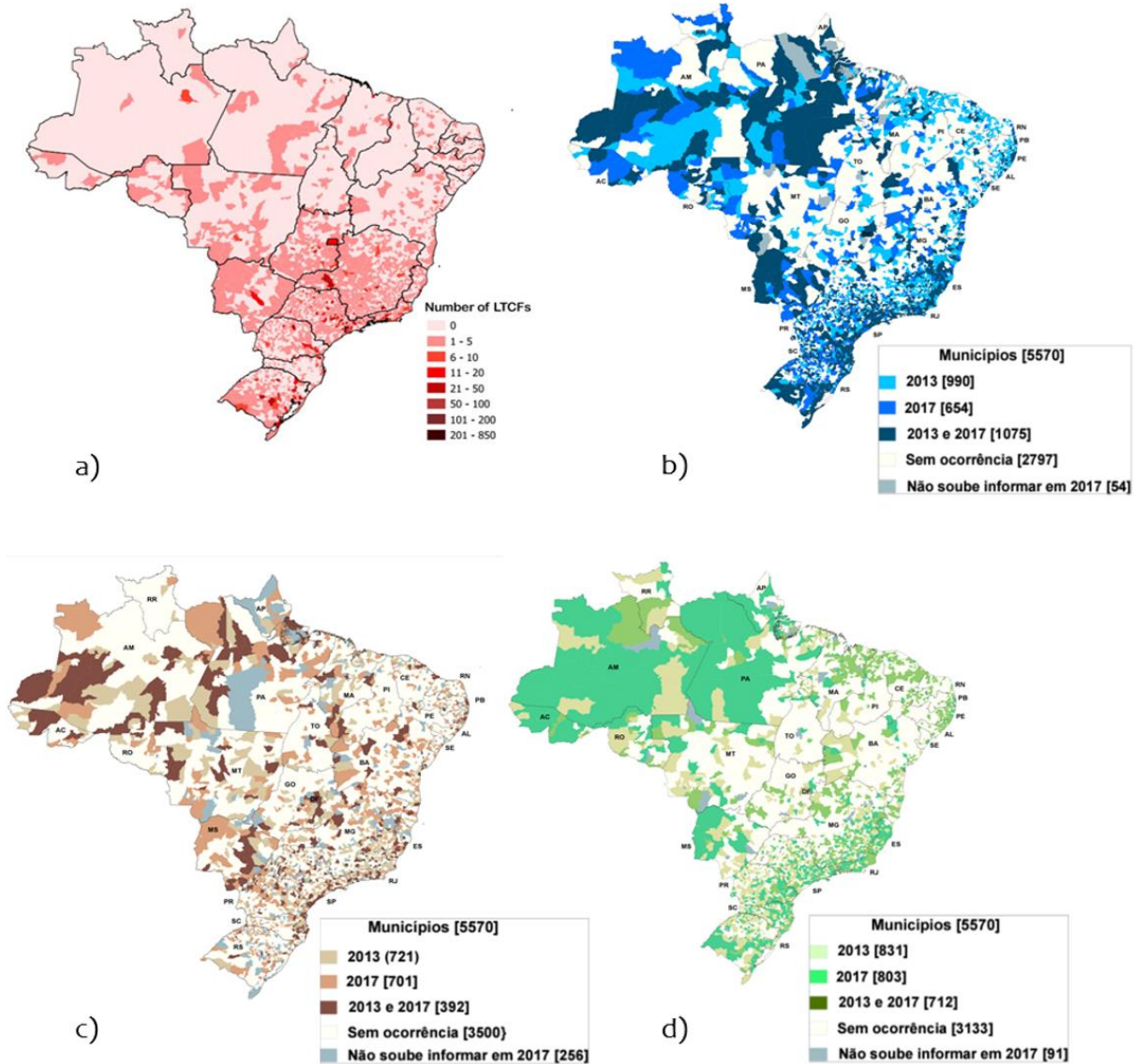
Entre as justificativas para a não inclusão estão: o desconhecimento sobre a situação das ILPIs; o histórico de afetação e a capacidade de resposta destas; a não classificação do território enquanto área de risco (embora houvesse casos anteriores de situações em que não havia planejamento prévio). Ainda, a baixa abertura e receptividade das ILPIs para as secretarias municipais e conselhos da pessoa idosa; e a descontinuidade das ações de prevenção e preparação por mudança de recursos humanos da prefeitura. Desse modo, o cenário se agrava com os desastres, pois as ações públicas carecem de embasamento técnico ou científico em gerontologia, com evidência junto ao público idoso, reverberando nas ações de recuperação e reconstrução propostas (VIANA, 2022).

Na área de gestão de riscos e desastres é comum o discurso de que Defesa Civil somos todos nós. Isso porque, na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), é claro que a operacionalização desta ocorre entre diversos setores. Exemplifica essa visão, o decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020 em seu Art. 25. Nele, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil integrará, de maneira transversal, diversas políticas públicas, tais como as de “ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, assistência social”, assim como outras que vierem a ser incorporadas ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) para a proteção da população.

Se a proteção e a defesa civil são transversais às demais políticas públicas, por que os grupos idosos, institucionalizados ou residentes na comunidade – considerados mais vulneráveis para a política pública – são frequentemente esquecidos no ciclo de gestão de risco e desastres, como visto em estudos anteriores (SARTORI, 2014; VIANA, 2020, 2021a, 2021b, 2022)?

Como vemos na figura 1, temos no primeiro mapa a espacialização das ILPIs no território nacional (a), seguido dos mapas de municípios (b, c, d) que declararam ter sido atingidos por alagamentos, enxurradas e processos erosivos nos quatro anos anteriores à Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2017 - MUNIC 17 (IBGE, 2017).

Figura 1 - Mapas de municípios com ILPI em 2021 e de municípios que declararam ter sido atingidos por alagamentos, enxurradas e processos erosivos nos quatro anos anteriores à MUNIC 2017



Legenda: a) Número de ILPIs nos municípios em 2021; b) municípios declararam ter sido atingidos por alagamentos nos quatro anos anteriores à MUNIC 2017; c) municípios declararam ter sido atingidos por processo erosivo acelerado nos quatro anos anteriores à MUNIC 2017; d) municípios declararam ter sido atingidos por enchentes ou inundações graduais nos quatro anos anteriores à MUNIC 2017.

Fonte: a) Lacerda et al. (2021, p. 4); b, c e d) IBGE (2017).

É preocupante ver que a maioria dos municípios sofre recorrentemente com tais desastres e que as ILPIs podem ser afetadas direta ou indiretamente. Entretanto, o quanto temos de informações se estas estão ou não em áreas de risco? A resposta atualmente é que não temos nada sistematizado em nível estadual ou federal, o que deve mudar em breve com um projeto em curso, ainda de conteúdo restrito, sendo realizado em parceria com pesquisadores de instituições públicas, privadas e do CEMADEN envolvidos no tema, do qual participamos.

Especificamente sobre a relação de decretos relacionados a desastres frente ao total de municípios, agregados por unidade federativa (Tabela 2), no período de 2019 e 2021, vemos que há expressivos registros de ocorrência e recorrência em um mesmo município. Embora, as ILPI estejam em média em 36% dos municípios, vimos na figura 1 a sobreposição de municípios com ILPI no ano de 2021 que sofreram nos anos anteriores (2013 e 2017) com alagamentos, enxurradas e/ou processos erosivos. Os estados com maior relação de municípios com ILPI, frente ao total de municípios, são: Rio de Janeiro (RJ), Goiás (GO), São Paulo (SP), Mato Grosso do Sul (MS), Minas Gerais (MG), Paraná (PR), Espírito Santo (ES) e Rio Grande do Sul (RS). Todos estados com longo histórico de afetação por desastres hidrometeorológicos e geológicos (MDR, 2022). Em particular RJ, SP e MG, estados com grandes proporções de desabrigados, desalojados e mortos nas emergências e elevada recorrência desses eventos nos últimos 30 anos (MDR, 2022).

Tabela 2 - Relação de municípios com ILPI em 2021 e decretações municipais por unidade federativa entre 2019 e 2021

Região	Municípios (n)	Municípios com ILPI (2021) N (%)	Quantidade de decretações municipais de anormalidade por UF		
			2019	2020	2021
Espírito Santo	78	36 (46,1)	143	306	257
Minas Gerais	853	479 (56,1)	424	2.348	2.436
Rio de Janeiro	92	66 (71,7)	213	400	201
São Paulo	645	403 (62,5)	81	528	348
Paraná	399	224 (56,1)	17	130	180
Rio Grande do Sul	487	182 (37,4)	170	928	733
Santa Catarina	295	73 (24,7)	300	1.087	809
Alagoas	102	10 (9,8)	75	232	53
Bahia	417	89 (21,3)	482	1.210	999
Ceará	184	22 (12,0)	195	440	315
Maranhão	217	15 (6,9)	53	479	454
Paraíba	223	30 (13,4)	356	608	1.040
Pernambuco	184	47 (25,5)	350	620	802
Piauí	224	5 (2,2)	134	548	345
Rio Grande do Norte	167	21 (12,6)	344	771	802
Sergipe	75	11 (14,7)	51	190	205
Distrito Federal	33	3 (9,1)	1	3	8
Goiás	246	161 (65,4)	147	558	531
Mato Grosso do Sul	79	48 (60,8)	227	474	463
Mato Grosso	141	40 (28,4)	88	647	463
Acre	22	4 (18,2)	8	53	35
Amazonas	62	3 (4,8)	62	77	97
Amapá	16	2 (12,5)	4	60	34
Pará	144	18 (12,5)	176	207	188
Rondônia	52	10 (19,2)	15	78	63
Roraima	15	1 (6,7)	6	5	18
Tocantins	139	15 (10,8)	4	301	35
Total/média	5601	2018	4126	13288	11914

Fonte: Lacerda et al. (2021, p. 4) e S2ID/MDR - Elaboração: Área de Estudos Técnicos/CNM (2022).

É indispensável incluir as pessoas institucionalizadas na gestão de riscos e desastres, para que não vivenciem cenários como o ocorrido em outros países, a exemplo do desastre relacionado aos furacões Katrina e Rita nos Estados Unidos, em que muitos vieram a óbito em instituições para idosos (DOSA et al., 2010).

Como nos indica a literatura, os principais problemas identificados durante a emergência eram evitáveis ou poderiam ser menos severos, se houvesse uma preparação adequada. A insuficiência e inadequação do transporte de idosos institucionalizados (ADAMS *et al.*, 2011; CASTRO *et al.*, 2008; DOSA *et al.*, 2007; HYER *et al.*, 2010), seguido da inadequação dos abrigos para atender idosos frágeis ou com maior necessidade de atenção à saúde estão entre os principais problemas identificados na fase da resposta a esse perfil de idosos (CHRISTENSEN; BROWN; HYER, 2012; DOSA *et al.*, 2007).

A desassistência dos funcionários dessas instituições durante o desastre é um fator importante que contribui para maior mortalidade e adoecimento dos residentes nas instituições (CASTRO *et al.*, 2008; DOSA *et al.*, 2007; LADITKA *et al.*, 2008), assim como a falta de suprimento aos que não evacuaram (DOSA *et al.*, 2007; LADITKA *et al.*, 2008) e a falta de preparo para o atendimento das especificidades dos residentes com demência após a evacuação são fatores associados a piores desfechos (CHRISTENSEN; BROWN; HYER, 2012; DOSA *et al.*, 2007).

A literatura, como visto, é clara sobre a necessidade de preparo e articulação prévia do governo local e das instituições que têm idosos residentes, pois o custo da falta de preparo acarreta a piora do quadro clínico, a necessidade de hospitalização e a ocorrência de óbito (ADAMS *et al.*, 2011; CHRISTENSEN; BROWN; HYER, 2012; DOSA *et al.*, 2007, 2010; LADITKA *et al.*, 2008).

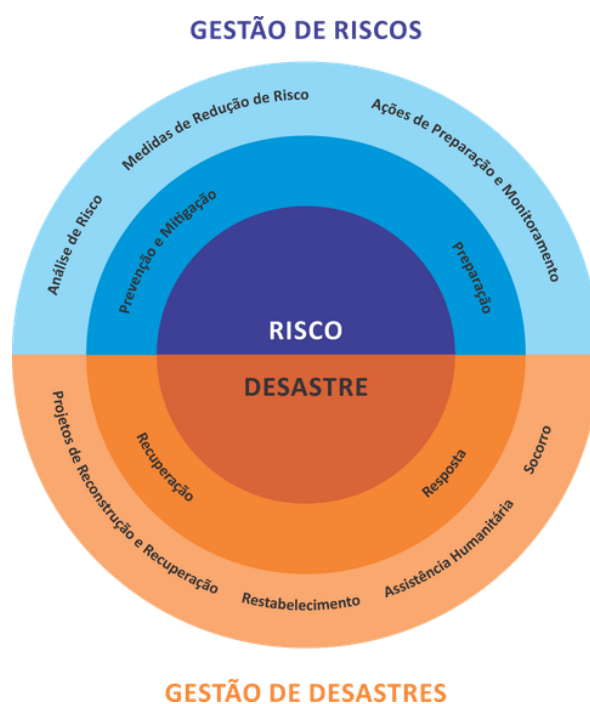
3 A ILPi e a gestão de riscos

A gestão de riscos e desastres ocorre de modo cíclico e integrado (Figura 2). Nesta concepção, a prevenção, mitigação e preparação têm grande influência para reduzir a ocorrência e os impactos dos desastres. Como trouxe o escritório United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2021), ao investir na redução de riscos e prevenção de desastres, salvam-se vidas, meios de subsistência e, a cada US\$ 1 (dólar) investido pode-se economizar até US\$ 15 (dólares) em recuperação.

O uso de instrumentos de planejamento e gerenciamento de riscos, tais como os levantados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2017 (MUNIC 17), são

importantes para a operacionalização da política de proteção e defesa civil que deveria estender-se ao segmento idoso, independentemente de seu perfil funcional, cognitivo, social ou econômico. Porém, em 2017, 59,4% dos municípios brasileiros não contavam com nenhum instrumento, apenas 25% tinham Plano Diretor a contemplar a prevenção de enchentes e enxurradas e 23% declararam ter Lei de Uso e Ocupação do Solo que abordassem a prevenção de enchentes e escorregamentos (IBGE, 2017).

Figura 2 - Ciclo de gestão de riscos e desastres



Fonte: MDR (2021).

Em comparação a um estudo recente, com 1.993 defesas civis de todas as regiões do país, 59% das defesas civis municipais disseram utilizar mapas de risco e planos de contingência na gestão (BRASIL, 2021). Por outro lado, a pesquisa (2021) mostrou que 59% das defesas civis municipais contam apenas com um ou dois membros em suas equipes, 67% não possuem viaturas, 72% não possuem telefone fixo, 86% não possuem radiocomunicador e 38% não possuem ou quando possuem, a comunicação com a

comunidade é inadequada (BRASIL, 2021). Isso nos leva a refletir sobre as condições de trabalho da proteção e defesa civil. Como desempenhar com a qualidade, consistência e articulação necessárias esse trabalho, se há entraves estruturais, de governança e capacitação (BRASIL, 2021) – nesse que é um importante setor articulador para a política nacional –, especialmente para a proteção dos grupos mais vulneráveis nos desastres?

O cenário atual, como visto nas pesquisas MUNIC (2017) e no Projeto Elos (2021), mostra a necessidade de maiores investimentos estruturais e não estruturais na implementação da política de proteção e defesa civil no território, em especial em nível municipal, de modo mais qualificado e articulado entre setores e esferas de gestão. Por outro lado, essas pesquisas trouxeram as capacidades e a potencialidade dessa política para a redução de riscos e desastres junto a diferentes segmentos mais vulneráveis. O uso dos instrumentos de gestão apontados em ambas, a incluir o segmento institucionalizado, é um exemplo prático da aproximação dessa política com os residentes, assim como o compartilhamento das boas práticas dos diversos setores junto a esse público.

Para compreender as possibilidades de aplicação da gestão de riscos e desastres junto à população idosa institucionalizada, apresentam-se no quadro 1, algumas iniciativas a serem realizadas por tipo de ação, com base nas definições postas no Art. 2 do decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020.

Quadro 1 - Possibilidades de aplicação da gestão de riscos e desastres junto à população idosa institucionalizada

Definição - Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020	Exemplo de aplicação em contexto de institucionalização
I - Ações de mitigação - medidas destinadas a reduzir, limitar ou evitar o risco de desastre;	<p>Receber alertas e avisos sobre desastre, bem como manter contato direto com o órgão responsável para avisar sobre a ocorrência na instituição.</p> <p>Em caso de área de risco, solicitar visita técnica do órgão responsável, com vistas à construção de obras de contenção e correção na região onde se situa a instituição. Em caso de seca/estiagem, Intervenções que contribuam para evitar o colapso iminente de sistemas de abastecimento.</p>

	Evacuar de áreas de risco.
I - Ações de preparação - medidas destinadas a otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes do desastre;	<p>Participação nas atividades de planejamento de contingências junto aos demais setores da gestão municipal e da sociedade.</p> <p>Desenvolver plano de contingência da ILPI integrado ao do município.</p> <p>Integrar as rotinas de comunicação de riscos junto ao órgão responsável e sociedade civil.</p> <p>Receber treinamentos e exercícios simulados na ILPI para atuação na fase da resposta (ex. evacuação) e recuperação (após o retorno do idoso à ILPI).</p>
III - Ações de prevenção - medidas prioritárias destinadas a evitar a conversão de risco em desastre ou a instalação de vulnerabilidades;	<p>Receber capacitação sobre a gestão de riscos e desastres aplicada ao contexto das ILPIs.</p> <p>Desenvolver ações de monitoramento e intervenção biopsicossociais para prevenir agravamento de doenças e vulnerabilidades entre os residentes.</p>
IV - Ações de recuperação - medidas desenvolvidas após a ocorrência do desastre destinadas a restabelecer a normalidade social que abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída e a recuperação do meio ambiente e da economia;	<p>Assistir os idosos afetados para identificação precoce de fatores de risco à saúde e para controle de morbidades.</p> <p>Solicitar visita técnica do órgão responsável para verificar a situação do imóvel.</p> <p>Adoção de obras corretivas em caso de danificação do imóvel.</p>
V - Ações de resposta - medidas de caráter emergencial, executadas durante ou após a ocorrência do desastre, destinadas a socorrer e assistir a população atingida e restabelecer os serviços essenciais.	<p>Estabelecer comunicação com os serviços de saúde, assistência social ou defesa civil, de acordo com o previsto no plano de contingência.</p> <p>Tomar decisão conjunta se a evacuação é ou não necessária. Com apoio, nesse caso, da literatura científica, do órgão responsável e/ou do Comitê Operativo de Emergência (COE) instalado no município.</p> <p>Identificar os residentes que necessitarão de apoio externo (ex. Avaliação médica, hospitalização etc.), suprimentos de saúde, medicamentos e logística especial para evacuação (ex. Com suporte ventilatório).</p> <p>Em caso de idoso com restrição de fala ou alteração cognitiva, garantir que a equipe que o receberá tenha a ficha das medicações e das especificidades do cuidado deste.</p> <p>Manter contato com os familiares, autorizados a receber informações, para comunicar o estado de saúde e a localização.</p>

Fonte: elaborado pela primeira autora com base no Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020.

4 ILPI – um olhar sobre a Legislação

Atualmente, para o funcionamento das ILPIs, necessita-se o alinhamento com uma série de legislações e resoluções, como apresentado no quadro 2. Destas, apenas um tangencia a questão das emergências, ao demandar das ILPIs o Laudo do Corpo de Bombeiros, atestando a adoção de medidas para combate a incêndio (por meio dos equipamentos, tais como extintores de incêndio) e sinalização de saídas de emergência. Porém, para um cenário multirrisco, considerando outros tipos de emergências, carece-se de orientação legal voltada para as ILPIs.

Quadro 2 - Documentos ou comprovantes de protocolo no órgão específico para funcionamento de uma ILPI

Documentos	Legislação
Estatuto registrado, caso seja associação ou escritura pública/testamento, caso seja fundação ou contrato social, caso seja sociedade empresária	Artigos 45, 985 e 1.150 do Código civil e Art. 114 a 121 da Lei federal nº 6.015/73
Alvará de Localização e Funcionamento (ao menos provisório) fornecido pelo município onde está situada a ILPI	Consultar lei municipal local
Laudo do Corpo de Bombeiros	Lei nº 13.425/2017 e Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990
Licença ou Alvará Sanitário	Art. 8º da Resolução ANVISA/RDC nº 502/2021 e Lei Federal nº 6.437/1977
Inscrição no Conselho Municipal da Pessoa Idosa	Art. 48, parágrafo único do Estatuto do Idoso e Art. 8º da Resolução ANVISA/RDC nº 502/2021
Inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social, em caso de entidade de assistência social	Lei nº 8.742/93
Plano individual de atendimento	Art. 50, V Estatuto do Idoso
Plano de atenção à saúde do idoso	Art. 36, 37 e 38 da Resolução ANVISA/RDC nº 502/2021
Contrato com a prestadora de serviço e cópia do alvará sanitário da empresa contratada, quando os serviços de alimentação, limpeza e/ou lavanderia forem terceirizados	Art. 14 da Resolução ANVISA/RDC nº 502/2021
Normas e rotinas técnicas quanto a procedimentos envolvendo alimentos, vetores e resíduos	Art. 46 da Resolução ANVISA/RDC nº 502/2021
Lista de eventos sentinelas	Art. 55 da Resolução ANVISA/RDC nº 502/2021

Existência de contratos escritos com os idosos, salvo se tratar-se de instituição pública ou de institucionalização determinada pelo Poder Judiciário	Art. 35 e art. 45, V do Estatuto do Idoso
Para o encaminhamento, a instituição deve dispor de um serviço de remoção destinado a transportar o idoso, segundo o estabelecido no Plano de Atenção à Saúde	Art. 43. da Resolução ANVISA/RDC nº 502/2021

Fonte: elaborado pela primeira autora a partir do MPRJ (2015), Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da pessoa Idosa) e Resolução ANVISA/RDC nº 502/2021.

Em vigor, há um Protocolo Nacional Conjunto para Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência em Situação de Riscos e Desastres, instituído pela Portaria Interministerial nº 2, de 6 de dezembro de 2012. O objetivo do protocolo é assegurar a proteção integral e reduzir a vulnerabilidade desses sujeitos de direito nas situações de riscos e desastres. Contudo, não se constitui enquanto lei e fica a cargo dos municípios ou estados a adesão voluntária (atualmente extremamente baixa) das ações contidas neste.

Conforme o Protocolo Nacional Conjunto (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH/PR, 2013, p. 54), as ações de proteção integral a pessoas idosas em situação de riscos e desastres para o setor saúde seriam “realizar ações de educação em saúde na rede de atendimento, no acompanhamento familiar e nas instituições de longa permanência para pessoas idosas, públicas e privadas”. E, para o setor de Proteção e Defesa Civil, orienta-se:

Escolher locais adequados, com o apoio dos demais setores e em especial da assistência social, para a implantação de abrigos temporários, instituições de longa permanência para pessoas idosas, públicas e privadas, acampamentos aptos a acolher provisoriamente famílias com pessoas idosas, a partir do mapeamento de áreas de risco e planos de contingência. (SDR/PR, 2013, p. 58)

Dada a falta de orientação legal específica para ILPIs em contexto de desastres, realizamos aqui o exercício de aproximar a legislação de proteção e defesa civil à

específica para a pessoa idosa, para identificar possíveis interfaces e convergências entre estas, enquanto legislações ou resoluções específicas não são formuladas.

Importante esclarecer que as instituições de longa permanência não são consideradas instituições de saúde, contudo os serviços de saúde são os principais oferecidos, como visto em um estudo realizado em 3.294 ILPIs (IPEA, 2011). Nesta amostra, a “oferta de serviços médicos e de fisioterapia foram citados por 66,1% e 56% delas, respectivamente” (IPEA, 2011, p. 11).

É comum a queixa dos gestores de ILPIs de entraves no acesso aos serviços de saúde da rede pública aos residentes das instituições, o que “reforça a situação de invisibilidade e exclusão social vivida pelos idosos frágeis, e pelas instituições a eles dedicadas” (PINTO; SIMSON, 2012, p. 172). Por outro lado, em estudo anterior em quatro municípios com histórico de desastres, a gestão pública municipal, por meio das secretarias, apontava a falta de abertura das ILPIs para uma maior proximidade e realização de ações em conjunto (VIANA, 2022).

Como está estabelecido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no inciso XVIII, Art. 21, Capítulo II, Título III, “compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações”. Fato é que, a proteção da pessoa idosa, conforme dispõe o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 10 de outubro de 2003), é um direito social (BRASIL, Título II, Cap. I, Art. 8º, 2003), sendo obrigação do Estado garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas (BRASIL, Art. 9º, 2003), e destinar de modo privilegiado recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à pessoa idosa (BRASIL, Título I, Art. 3º, § 1º, III, 2003).

Cabe às Entidades de Atendimento ao Idoso, por sua vez, disporem de instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança (BRASIL, Cap. II, Art. 48, I, 2003). Desse modo, ambos têm obrigações em termos de proteção, sendo injustificável a contínua invisibilidade cotidiana que o tema dos desastres tem junto a segmento idoso institucionalizado ou da comunidade (VIANA, 2022).

Em específico à observância das normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais com grande concentração e circulação de pessoas, conforme Lei nº 13.425, de 30 de março de 2017, Art. 2º, § 2º, inciso II, os municípios deverão observar as normas especiais no planejamento urbano, mesmo que a ocupação simultânea potencial seja inferior a cem pessoas, que pela sua destinação sejam ocupados predominantemente por idosos, crianças ou pessoas com dificuldade de locomoção. Contudo, não fica claro, se as ILPIs poderiam ser enquadradas e beneficiadas por meio dessa lei (BRASIL, 2017).

A Resolução RDC Nº 502, de 27 de maio de 2021, que dispõe sobre o funcionamento das ILPIs, de caráter residencial, é uma das resoluções mais importantes para o segmento e não contém menção às emergências ou calamidades públicas. O mesmo se observa com a Portaria nº 2.528, de 19 de outubro de 2006 (a aprovar a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa), e com a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, a dispor sobre a Política Nacional do Idoso.

Um ato normativo próximo que temos em relação à aproximação das ILPIs com os serviços de emergência, embora não tenha peso de lei e seja inespecífico para desastres, é a portaria da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo (SMS Nº 583 de 29 de novembro de 2021). A portaria estabelece critérios em seu Art. 8, inciso IV, para a execução dos serviços sócio-sanitários integrados voltados à assistência a idosos com perfil para ILPI grau III, que estão sob a gestão municipal, para que atuem de forma integrada à rede do território incluindo a rede hospitalar e a rede de urgência e emergência (BRASIL, 2021).

Para a Assistência Social, onde usualmente alocam-se as ILPIs públicas, temos a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Dentre as disposições, no Artº 1, inciso III, sobre Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, há o Serviço de Acolhimento Institucional e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Porém a interface entre eles ainda é pouco estudada. Nos dois estudos existentes atualmente que tangenciam o tema, a estratégia de realocação de idosos entre as ILPIs disponíveis no

município, ou na região deste, foi a prática observada nos desastres do envolvimento da assistência municipal com as ILPIs (SARTORI, 2014; VIANA, 2022).

Na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a única menção aos idosos dá-se no Art. 12, inciso IV, voltado ao Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). Neste, é esperado que sejam propostos procedimentos para atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre. Os procedimentos atuais mais próximos seriam os contidos no Protocolo Nacional Conjunto, porém não abarcam as especificidades do segmento institucionalizado, deixando descoberta uma série de procedimentos que poderiam salvar vidas como nos alertou a literatura internacional sobre emergências em instituições para idosos (ADAMS *et al.*, 2011; CASTRO *et al.*, 2008; CHRISTENSEN; BROWN; HYER, 2012; DOSA *et al.*, 2007, 2010; LADITKA *et al.*, 2008;).

5 Considerações finais

O percentual de pessoas idosas afetadas por desastres no Brasil é expressivo, porém a falta de produção de dados, monitoramento, planejamento e articulação intersetorial na área de gestão de riscos e desastres fazem com que esse segmento populacional seja cada vez mais vulnerável a óbitos e adoecimentos nas emergências e calamidades públicas.

A falta de orientações normativas específicas ao grupo institucionalizado em emergências e a inclusão destes nas estratégias de prevenção e preparação, só fragilizam o segmento. Taz posicionamento legal, ou melhor dito, a ausência de amparo legal, reverbera no desconhecimento das condições de vulnerabilidade dos idosos institucionalizados nas emergências pelo poder público e demais setores, em falta de preparo para evacuação, e maior risco de lesões, adoecimentos e óbitos dentre os residentes e profissionais envolvidos no cuidado.

O tema é complexo e seu manejo tangencia a proposição de legislações e instruções normativas sobre critérios de segurança em caso de desastres, a realização de

planos de contingência inclusivos, a adoção de medidas de combate a cenários de multiriscos, a realização de medidas educativas e formativas no tema, entre outras.

Concluindo, o ponto central é que, o poder público e as ILPIs (públicas, privadas e de demais naturezas) precisam dialogar e criar estratégias para de fato protegerem e defenderem a vida das pessoas idosas em emergências e calamidades públicas. Invisibilizar o contexto de institucionalização na gestão de riscos e desastres não mudará o fato que as pessoas idosas estarão mais suscetíveis aos riscos e vulneráveis à afetação em suas diversas dimensões.

Referências

ADAMS, V. *et al.* Aging disaster: mortality, vulnerability, and long-term recovery among Katrina survivors. **Medical anthropology**, Abingdon, v. 30, n. 3, p. 247-270, 2011.

BRASIL. Anvisa. **Resolução RDC n. 502**. Dispõe sobre o funcionamento de Instituição de Longa Permanência para Idosos, de caráter residencial. Brasília, DF: Anvisa, 27 maio 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10593.htm. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.425, de 30 de março de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13425.htm#:~:text=Estabelece%2odiretrizes%2ogerais%2osobre%2omedidas,Civil%3B%20e%20dá%20outras%20providências](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13425.htm#:~:text=Estabelece%2odiretrizes%2ogerais%2osobre%2omedidas,Civil%3B%20e%20dá%20outras%20provid%C4%93ncias). Acesso em: 11 ago. 2022.

CASTRO, C. *et al.* Surviving the storms: emergency preparedness in Texas nursing facilities and assisted living facilities. **Journal of gerontological nursing**, New Jersey, v. 34, n. 8, p. 9-16, 2008.

CHRISTENSEN, J. J.; BROWN, L. M.; HYER, K. A haven of last resort: the consequences of evacuating Florida nursing home residents to nonclinical buildings. **Geriatric nursing**, New York, v. 33, n. 5, p. 375-383, 2012.

Idosos institucionalizados e a invisibilidade socioassistencial nas emergências e calamidades
Aline Silveira Viana, Denise Cuoghi de Carvalho Veríssimo Freitas

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Estudos técnicos/Defesa Civil: abril de 2022: danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022.** Brasília: CNM, 2022.

DOSA, D. *et al.* Effects of Hurricane Katrina on nursing facility resident mortality, hospitalization, and functional decline. **Disaster medicine and public health preparedness**, Onancock, v. 4, n. 1, S28–S32, 2010.

DOSA, D. M. *et al.* To evacuate or not to evacuate: lessons learned from Louisiana nursing home administrators following Hurricanes Katrina and Rita. **Journal of the American Medical Directors Association**, Columbia, v. 8, n. 3, p. 142-149, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2017** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 106 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA Aplicada – IPEA. Condições de funcionamento e infraestrutura das instituições de longa permanência para idosos no Brasil. In: IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2010. v. 2. Cap. 3. 912 p.

LADITKA, S. B. *et al.* Providing shelter to nursing home evacuees in disasters: lessons from Hurricane Katrina. **American journal of public health**, Washington, v. 98, n. 7, p. 1288-1293, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR. **Como se organiza a Defesa Civil no Brasil.** Brasília, DF: MDR, 22 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sinpdec/como-se-organiza>. Acesso em: 11 ago. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil. **A P&DC e os 30 anos de desastres no Brasil: (1991-2020).** Florianópolis: Fepese, 2022. 64p.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência, Grupo de Apoio Técnico Especializado. **Roteiro de atuação: o Ministério Público e a fiscalização do serviço de acolhimento institucional de longa permanência para idosos.** Rio de Janeiro: Ministério Público Do Estado Do Rio De Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/542936/Roteiro_de_Atuaao_do_MP_na_fiscalizacao_das_ILPIs.pdf. Acesso em: 11 ago. 2022.

Idosos institucionalizados e a invisibilidade socioassistencial nas emergências e calamidades
Aline Silveira Viana, Denise Cuoghi de Carvalho Veríssimo Freitas

PINTO, S. P. L. C.; SIMSON, O. R. M. V. Instituições de longa permanência para idosos no Brasil: Sumário da Legislação. **Rev. Bras. Geriatr. Gerontol.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 01, p. 169-174, 2012.

SARTORI, J. **Como esquecer?** memórias de um desastre vivenciado. 2014. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciências de Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2014.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH/PR. **Protocolo nacional conjunto para proteção integral a crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de riscos e desastres.** Brasília, DF: SDR, 2013. 104 p.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION - UNDRR. **International cooperation in disaster risk reduction.** Geneva 2, Switzerland: UNDRR, 2021. 16 p. Disponível em: <https://www.undrr.org/media/74265/download&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 12 ago. 2022.

VIANA, A. S. Desastres e o ciclo histórico de repetição de tragédias: implicações ao processo de saúde e envelhecimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, p. 4471 - 4482, 2021.

VIANA, A. S. *et al.* Saúde humana e saúde ambiental em contexto de desastre. In: CARMO, R.; VALENCIO, N. F. L. S. (org.). **Segurança humana no contexto dos desastres.** 1. ed. São Carlos: RIMa, 2014. v. 1. p. 109-126.

VIANA, A. S. La vivienda ante desastres: un análisis de las respuestas institucionales años después de la emergencia. **REDER**, Santiago de Chile, v. 5, p. 63-74, 2021.

Fontes de Fomento

A autora Aline Viana agradece o suporte financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq durante o doutorado, do qual deriva este artigo.

Idosos institucionalizados e a invisibilidade socioassistencial nas emergências e calamidades
Aline Silveira Viana, Denise Cuoghi de Carvalho Veríssimo Freitas

Contribuições de autoria

Aline Silveira Viana: investigação; administração do projeto; visualização; escrita – rascunho original; wscrita – análise e edição.

Denise Cuoghi de Carvalho Veríssimo Freitas: escrita – análise e edição

Recebido em: 25/08/2022

Aprovado em: 13/03/2023

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC
Centro de Ciências Humanas e da Educação - FAED

PerCursos

Volume 24 - Ano 2023

revistapercursos.faed@udesc.br