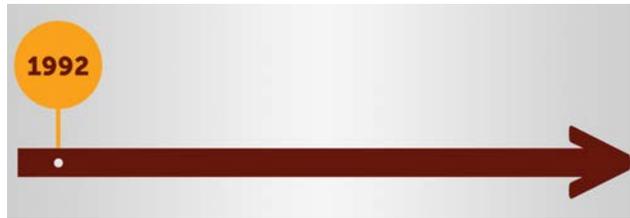


Emergências e desastres em saúde pública – histórico, conceitos, terminologias



Histórico

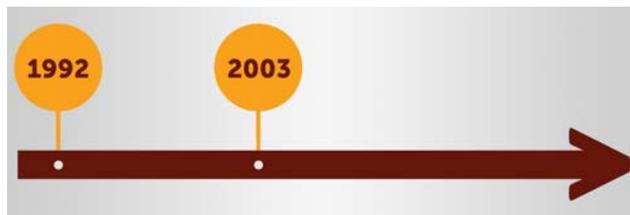
O mundo vem sofrendo transformações que impactam a saúde pública dos países e se refletem na vida cotidiana de forma individual e coletiva.



O conceito de **doença infecciosa emergente** foi utilizado pela primeira vez pelo Institute of Medicine (IOM), dos Estados Unidos (INSTITUTE OF MEDICINE, 1992): “doença de origem infecciosa cuja incidência em humanos tem aumentado na últimas duas décadas ou ameaça aumentar no futuro próximo”.

Os limites da utilização desse conceito são:

- tempo artificialmente estabelecido (duas décadas);
- ausência de território definido;
- desconsideração da tendência histórica da doença.



Em 2003, o conceito de doença infecciosa é atualizado pelo Institute of Medicine (2003):

uma doença infecciosa clinicamente distinta, que tenha sido recentemente reconhecida, ou uma doença infecciosa conhecida cuja incidência esteja aumentando em um dado lugar ou entre uma população específica.



Limite – ainda que essa atualização torne o conceito mais preciso do ponto de vista espacial, persiste a imprecisão de que o parâmetro de magnitude de incidência deva ser considerado para definir uma doença infecciosa como emergente.

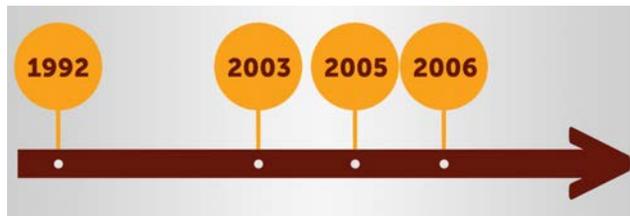



Repare que o termo não se restringe mais a doenças infecciosas e inclui o vocábulo “evento” para chamar atenção para o potencial risco.

O termo “**emergência de saúde pública de importância internacional**” é definido no Regulamento Sanitário Internacional (RSI), em 2005, como:

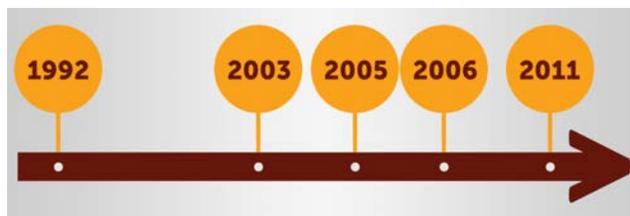
Evento extraordinário, o qual é determinado por:

- constituir um risco de saúde pública para outro Estado por meio da propagação internacional de doenças e
- por potencialmente requerer uma resposta internacional coordenada (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2005).



No Brasil, emergência em saúde pública é derivado do que foi adotado no RSI, em 2005, e utilizado pelo Ministério da Saúde (MS) como:

evento que apresente risco de propagação ou disseminação de doenças para mais de uma Unidade Federada (Estado ou Distrito Federal), com priorização das doenças de notificação imediata e outros eventos de saúde pública (independentemente da natureza ou origem), depois de avaliação de risco, e que possa necessitar de resposta nacional imediata (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, 2010).



Em 2011, o termo foi atualizado para:

aquelas situações em que o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública é demandado em virtude da ocorrência de determinadas situações epidemiológicas, desastres e/ou desassistência à população (BRASIL, 2011).

Assim, podemos destacar que nos últimos 28 anos vimos:

- a erradicação ou redução significativa de doenças como poliomielite;
- a reemergência de doenças antigas como cólera e febre amarela;
- a convivência com epidemias e surtos como dengue e tuberculose;
- o surgimento de novas doenças como ebola, Influenzas (aviária, suína) e microcefalia/síndrome congênita do zika.

As mudanças no padrão de ocorrência e desenvolvimento de doenças nos fazem refletir sobre os fatores envolvidos nesses processos.

Principais influências:

- aumento das desigualdades sociais e, conseqüentemente, aumento de grupos populacionais vulneráveis;
- globalização trazendo mudanças na dinâmica de transmissão, com a intensificação de fluxos de circulação de pessoas e mercadorias;
- mudanças climáticas;
- modificações biológicas em agentes causadores e transmissores de doenças;
- métodos diagnósticos mais precisos capazes de detectar novas doenças;
- enfraquecimento e crises nos sistemas de saúde pública.

Conceitos e terminologias

■ Mas o que significa evento?

“Evento significa a manifestação de uma doença ou uma ocorrência que cria um potencial para doença” (BRASIL, 2005, p. 6).

Portanto, os eventos não se limitam ao dano efetivo (uma ocorrência ou óbito por determinada doença), mas incluem fatores de risco para seu acontecimento.

A partir do conceito de emergência em saúde pública definido no Regulamento Sanitário Internacional (2005), a Secretaria Nacional de Vigilância em Saúde (SVS), do MS, definiu **emergência em saúde pública de importância nacional (Espin)** como:

evento que apresente risco de propagação ou disseminação de doenças para mais de uma Unidade Federada (Estado ou Distrito Federal), com priorização das doenças de notificação imediata e outros eventos de saúde pública (independentemente da natureza



Lembre-se: Os eventos não são restritos à ocorrência de doenças transmissíveis, contemplam também problemas de saúde de natureza química, biológica, radionuclear ou decorrentes de desastres de origem natural, como terremotos, tsunamis, furacões, inundações ou secas (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA DE SAÚDE, 2010).

ou origem), depois de avaliação de risco, e que possa necessitar de resposta nacional imediata (BRASIL, 2011B).

De acordo com a Portaria n. 104, de 25 de janeiro de 2011, que define “[...] as terminologias adotadas em legislação nacional, conforme o disposto no Regulamento Sanitário Internacional (RSI, 2005) [...]”:

I – Doença: significa uma enfermidade ou estado clínico, independentemente de origem ou fonte, que represente ou possa representar um dano significativo para os seres humanos;

II – Agravo: significa qualquer dano à integridade física, mental e social dos indivíduos provocado por circunstâncias nocivas, como acidentes, intoxicações, abuso de drogas, e lesões auto ou heteroinfligidas;

III – Evento: significa manifestação de doença ou uma ocorrência que apresente potencial para causar doença;

IV – Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN: é um evento que apresenta risco de propagação ou disseminação de doenças para mais de uma Unidade Federada – Estados e Distrito Federal –, com priorização das doenças de notificação imediata e outros eventos de saúde pública, independentemente da natureza ou origem, depois de avaliação de risco, e que possa necessitar de resposta nacional imediata; e

V – Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII: é um evento extraordinário que constitui risco para a saúde pública de outros países por meio da propagação internacional de doenças que potencialmente requerem uma resposta internacional coordenada (BRASIL, 2011b).

No ano de 2011, o Decreto 7.616 estabeleceu em que ocasiões seria declarada a Espin e instituiu a Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS), definindo:

A declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN ocorrerá em situações que demandem o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.

[...] em virtude da ocorrência das seguintes situações:

I - epidemiológicas;

II - de desastres; ou

III - de desassistência à população (BRASIL, 2011a).

As situações epidemiológicas nesse contexto incluem:

- Surtos ou epidemias que apresentem risco de disseminação nacional e que sejam produzidos por agentes infecciosos inesperados.
Exemplo: surtos de febre amarela em 2016 e 2017, com expansão da ocorrência do vírus no Brasil.
- Cenários que representem a reintrodução de doença eliminada.
Exemplo: mais de dez mil casos de sarampo em 2018 (em 2016 e 2017 não havia sido notificado nenhum caso).
- Cenários que apresentem gravidade elevada ou extrapolem a capacidade de resposta da gestão estadual do SUS.
Exemplo: em 2018, o município do Rio de Janeiro, na contramão do restante do país, teve elevado número de casos de chikungunya, superando todos os registros de anos anteriores.

Os desastres incluem:

- Eventos que configurem situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo Federal e que impliquem atuação direta na área de saúde pública.
Exemplo: desastre da região serrana do estado do Rio de Janeiro, em 2011, com decreto de calamidade pública em sete cidades: Nova Friburgo, Teresópolis, Petrópolis, Bom Jardim, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro e Areal.

Pode ser considerada **desassistência à população**:

- Evento que, devidamente reconhecido mediante a decretação de situação de emergência ou calamidade pública pelo ente federado afetado, coloque em risco a saúde dos cidadãos por incapacidade.
Exemplo: em 2019, ao tomar posse, o governador do Distrito Federal declarou situação de emergência em saúde pública (ESP) ao se deparar com o desabastecimento do estoque de medicamentos, materiais e insumos da rede de saúde; pendências de pagamentos de fornecedores; suspensão ou interrupção de contratos; déficit de pessoal; e fechamento de diversos leitos em unidades de terapia intensiva (UTIs), inclusive neonatais.
- Insuficiência de atendimento à demanda e que extrapolem a capacidade de resposta das direções estadual, distrital e municipal do SUS.
Exemplo: em abril de 2019, a dengue levou o estado de Minas Gerais a decretar situação de emergência em saúde pública.

Quadro 1 – De doença infecciosa emergente à emergência em saúde pública

1994	2003	2005	2006 – Brasil	2011 – Brasil
<p>“Doença de origem infecciosa cuja incidência em humanos tem aumentado nas últimas duas décadas ou ameaça aumentar no futuro próximo” (CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION, 1994).</p>	<p>“uma doença infecciosa clinicamente distinta, que tenha sido recentemente reconhecida, ou uma doença infecciosa conhecida cuja incidência esteja aumentando em um dado lugar ou entre uma população específica” (INSTITUTE OF MEDICINE, 2003).</p>	<p>“evento extraordinário, o qual é determinado por: constituir um risco de saúde pública para outro Estado por meio da propagação internacional de doenças e por potencialmente requerer uma resposta internacional coordenada” (REGULAMENTO SANITÁRIO INTERNACIONAL – RSI, 2005).</p>	<p>“evento que apresente risco de propagação ou disseminação de doenças para mais de uma Unidade Federada (Estado ou Distrito Federal), com priorização das doenças de notificação imediata e outros eventos de saúde pública (independentemente da natureza ou origem), depois de avaliação de risco, e que possa necessitar de resposta nacional imediata” (CARMO <i>et al.</i>, 2008).</p>	<p>“aquelas situações em que o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública é demandado em virtude da ocorrência de determinadas situações epidemiológicas, desastres e/ou desassistência à população” (TEIXEIRA <i>et al.</i> 2018).</p>

Fonte: Adaptado de Carmo *et al.* (2008).

Em síntese...

As mudanças no padrão de ocorrência e desenvolvimento de doenças infecciosas exigiram a criação do conceito de emergência em saúde pública. Com esse conceito, o RSI propôs novas formas de pensar e agir no controle e prevenção, tirando o foco exclusivamente do evento e trazendo-o para os fatores de risco.

Vale ressaltar que emergências em saúde pública não são restritas à ocorrência de doenças transmissíveis; contemplam problemas de saúde decorrentes de **desastres** ou ainda de desassistência à saúde.



Para saber mais sobre os Cievs e a Vigidesastres, acesse os endereços:

<http://www.saude.gov.br/vigilancia-em-saude/emergencia-em-saude-publica/cievs>

<http://www.saude.gov.br/vigilancia-em-saude/vigilancia-ambiental/vigidesastres>

No Brasil, o MS:

- introduziu o conceito ESP de importância nacional;
- ampliou a atuação da vigilância em saúde;
- envolveu outros setores da saúde, bem como de outras áreas no processo de preparação e resposta à emergência em saúde pública;
- implantou, junto à rede estadual, os Centros de Informações Estratégicas e Respostas em Vigilância em Saúde (Cievs);
- criou a Vigilância em Saúde Ambiental relacionada aos desastres (Vigidesastres) no âmbito nacional e incentivou a criação nas esferas estaduais e municipais.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (Brasil). *Regulamento Sanitário Internacional RSI: 2005*. Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009 publicado no Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil de 10/07/09, p. 11. Brasília, DF: Anvisa, 2010.

BRASIL. Decreto n. 7.616, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde – FN-SUS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 104/GM, de 25 de janeiro de 2011. Define as terminologias adotadas em legislação nacional, conforme o disposto no Regulamento Sanitário Internacional 2005 (RSI 2005), a relação de doenças, agravos e eventos em saúde pública de notificação compulsória em todo o território nacional e estabelece fluxo, critérios, responsabilidades e atribuições aos profissionais e serviços de saúde. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2011b.

CARMO, Eduardo Hage; PENNA, Gerson; OLIVEIRA, Wanderson Kleber de. Emergências de saúde pública: conceito, caracterização, preparação e resposta. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 19-32, dez. 2008

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. Addressing emerging infectious disease threats: a prevention strategy for the United States. Atlanta: US Department of Health and Human Services: Public Health Services, 1994.

INSTITUTE OF MEDICINE. *Emerging infections: microbial threats to health in the United States*. Washington, DC: National Academy Press, 1992.

INSTITUTE OF MEDICINE. *Microbial threats to health: emergency, detection and response*. Washington, DC: National Academy Press, 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Revisão do Regulamento Sanitário Internacional*. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2005. 58a Assembleia Mundial de Saúde, Item 13.1 da Agenda.

TEIXEIRA, Maria Glória et al. Vigilância em Saúde no SUS: construção, efeitos e perspectivas. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1811-1818, jun. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000601811&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 jan. 2020.