

PLANOS DE CONTINGÊNCIA EM RAZÃO DA PANDEMIA DE COVID-19: SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO¹

Fabiana Luiza Negri²
Edivane de Jesus³
Tania Regina Krüger⁴

Sumário

Introdução	1
1 - Referências normativas e técnicas para elaboração de Plano de Contingencia no Brasil	3
2 - Planos de Contingência, serviços públicos e atividades essenciais na conjuntura da pandemia da Covi-19	6
3 - Medidas setoriais para enfrentamento da situação de calamidade pública decorrente do novo coronavírus	7
3.1. Na área da saúde	8
3.2. Na área da Assistência Social	9
3.3. Na área da Previdência Social	10
3.4 – Na área da Segurança Nutricional e Alimentar	11
Referências	13

Introdução

O presente texto tem por finalidade refletir e apresentar orientações acerca dos planos de contingência, subsidiando a atuação dos agentes públicos envolvidos com o planejamento de ações, em face ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus – Covid19.

No Brasil, o primeiro caso de infecção pelo coronavírus foi confirmado pelo Ministério da Saúde em 26 de fevereiro e a primeira morte em 17 de março de 2020. O vírus avançou rapidamente, os números não param de subir e o saldo de novos contágios e mortes já nos coloca em segundo lugar no mundo. Muito embora os dados sejam alarmantes, cientistas estimam que, na verdade, tanto o número de infectados, quanto de mortes em decorrência da doença, são maiores. Isto porque o país possui um baixo índice de testagem, em muitos estados/cidades o sistema de saúde entrou em colapso, o que não permite um diagnóstico preciso da situação, e o sistema de informação do país vem carecendo de confiabilidade.

Diante do panorama da grave situação sanitária vivenciada pelo país, observa-se a ausência de uma resposta articulada entre as esferas governamentais e uma grande instabilidade política na condução da crise. Dois ministros deixaram a pasta da Saúde desde o início da crise e um interino,

¹ Artigo enviado em 25 de junho/2020 como contribuição ao Comitê SUASSC/COVID19

² Assistente Social, Prof. Dra. em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC no Departamento de Serviço Social, Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social - NESPP – Contato: fabiana.negri@ufsc.br

³ Assistente Social, Professora Dra. em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC no Departamento de Serviço Social, Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas Trabalho, Questão Social e América Latina- NEPTQSAL – Contato: edivane.jesus@ufsc.br

⁴ Assistente Social, Prof. Dra. em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC no Departamento de Serviço Social, Membro do Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular - NESSOP – Contato: tania.kruger@ufsc.br

militar de carreira e sem formação ou experiência na área, é quem está à frente do Ministério. Isto sem mencionar a total desarticulação e falta de ações efetivas das outras políticas, com um papel central para mitigar os impactos socioeconômico trazidos pela crise sanitária.

Diante deste cenário, é urgente e fundamental propor ações de intervenção que promovam a proteção, a segurança e respostas imediatas para o enfrentamento da pandemia do Covid19, que se alastra pelo território brasileiro. É responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios elaborarem planos de contingência para a efetivação do gerenciamento da crise instituída. Os **Planos de Contingência** visam a organização das ações públicas e privadas de proteção e de atenção à coletividade, em situações de emergências, desastres e calamidades públicas causadas por: enchentes, incêndios, epidemias, pandemias, terremotos, tsunamis, furacões, falta de energia, secas, ataques de hackers e vírus de computador, vazamento químico, vazamento de barragem, sabotagem, atentados terroristas, rebeliões, acidentes e erros humanos. Portanto, configuram-se como instrumentos para facilitar as ações de gerenciamento das emergências, definindo o nível de resposta e a estrutura de comando correspondente em cada nível.

Um Plano de Contingência caracteriza-se, assim, como uma expressão documental da proteção social e defesa civil, onde estão definidas as responsabilidades, ações setoriais e intersetoriais de um governo, envolvendo organizações da sociedade civil e a iniciativa privada, para atender a uma emergência. Implica, portanto, na união de esforços com segurança e estabilidade para proteger a vida, descrevendo ações com vistas à prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação dos danos como medidas fundamentais para a proteção de toda a população. É um documento desenvolvido com o intuito de treinar, organizar, orientar, facilitar, agilizar e uniformizar as ações necessárias à preservação da vida e às respostas de controle, combate, socorro e redução de danos, no que diz respeito ao patrimônio público, ambiental e privado, diante das ocorrências decorrentes das emergências, desastres e calamidades públicas (CELEPAR, 2009).

Também chamado de planejamento de riscos, o plano de contingência, é uma estratégia de continuidade do serviço público evitando uma paralisação prolongada que possa gerar maiores prejuízos à vida social, às comunidades, ao bairro, a prestação do serviço público, aos equipamentos sociais e às empresas.

Plano de Contingência - PLANCON funciona como um planejamento da resposta e por isso, deve ser elaborado na normalidade, quando são definidos os procedimentos, ações e decisões que devem ser tomadas na ocorrência do desastre. Por sua vez, na etapa de resposta, tem-se a operacionalização do plano de contingência, quando todo o planejamento feito anteriormente é adaptado a situação real do desastre. (BRASIL, 2017, p. 21).

Desse modo, embora o adequado seja que, enquanto uma estratégia de planejamento, o plano de contingência seja elaborado em momento de “normalidade”, a ausência de uma cultura na construção dessas estratégias no país, impõe a necessidade de que governos encarem o desafio de pensar essa ação em meio à atual crise, que demanda intervenção imediata. A última crise sanitária dessa proporção vivenciada pelo Brasil e pelo mundo, historicamente conhecida como Gripe Espanhola, ocorreu há mais de cem anos, assim, é notório que o país carece de acúmulo para atuar em desastres epidemiológicos como o provocado pelo novo coronavírus. Em termos

epidemiológicos, temos os acúmulos recentes em lidar com a dengue, a febre amarela, o Zika vírus, sarampo, febre chikungunya e malária, casos sem a mesma proporção de contaminação e letalidade. A experiência tradicional de atuação, em situações de emergência e calamidade pública está relacionada a ocorrência de desastres naturais e fortemente vinculada às ações coordenadas pela Defesa Civil, (por vezes predominando ações militarizadas envolvendo corpo de bombeiros, exército e polícia militar) para atender o dano instalado e salvar vidas.

A pandemia, no entanto, está colocando na ordem do dia para os gestores públicos a necessidade deste planejamento de contingência, que necessariamente precisará contemplar as fases de prevenção, atenção e mitigação da ocorrência e recuperação pós situação de emergência. (GOMES e TORRES, 2020). Desse modo, o Plano de Contingencia vai além da atenção imediata ou uma ação militarizada em atenção a situação de calamidade pública.

É imprescindível, nesse momento, que gestores e agentes públicos, operadores das diferentes políticas sociais, planejem e elaborem planos de contingência, de modo a propiciar orientação e direção às ações. Os entes federativos são os responsáveis diretos pela instituição de ações que promovam o atendimento das emergências, e devem organizar a proteção, segurança e mitigação dos processos epidêmicos. No âmbito da esfera pública, a estrutura das políticas sociais e de infraestrutura estatal ofertam condições objetivas para a execução das ações a serem implementadas. De outra parte, somente com um plano de contingência, a gestão pública é capaz de definir os diferentes níveis de decisão e as estratégias de enfrentamento à doença, delimitando competências e atribuições e possibilitando a construção de respostas rápidas e articuladas.

Nesse sentido, apresentamos algumas normativas e diretrizes técnicas de proteção e defesa civil do país que orientam a elaboração de um plano de contingência das esferas de governo. E igualmente no campo das políticas sociais, alguns ensaios e diretrizes técnicas para os planos de contingência setoriais da saúde, assistência social, previdência social e segurança nutricional e alimentar.

1 - Referências normativas e técnicas para elaboração de Plano de Contingencia no Brasil

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, materializada no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e no Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, tem por objetivo ser um instrumento de gestão de riscos e desastres no país, com o propósito de assegurar condições sociais, econômicas e ambientais adequadas para garantir a dignidade da população e a promoção do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2012).

A Política e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil indicam: a) a integração das políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável; b) elaboração e implantação dos Planos de Proteção e Defesa Civil nos três níveis de governo, estabelecendo metas de curto, médio e longo prazo; c) o Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres; Profissionalização e a qualificação, em caráter permanente, dos agentes de proteção e defesa; d) Cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou

hidrológicos correlatos; e e) Inclusão nos currículos do ensino fundamental e médio dos princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental, entre outras.

Segundo a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (BRASIL, 2012), cada esfera de governo deve elaborar um Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC. Cada Plano deveria ser submetido a avaliação, atualização e prestação de contas anual, por meio de audiência pública, com ampla divulgação.

Os Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil, com sua avaliação e atualização do diagnóstico anual, podem fazer uma previsão de possíveis emergências, desastres e calamidades públicas, por ocorrências ambientais de grande impacto (ventos, chuvas, secas, agitação marítima, poluição, granizo), acidentes, incêndios, indicadores epidemiológicos de problemas de saúde de impacto local, nacional e internacional; indicadores de saúde animal, paralização de sistemas informacionais de prestação de serviços públicos, entre outros.

Da previsão dessas emergências, desastres e calamidades públicas as esferas de governos indicarão medidas de execução de plano e providências no âmbito orçamentário, setores de coordenação e gerenciamento, suporte técnico e informacional, transporte e capacitação de recursos humanos. Para redução do risco e dos impactos o Plano de Contingência deve indicar medidas em pelos menos três eixos: a) de prevenção, b) de atenção imediata/mitigação os danos, e c) recuperação no pós emergência ou desastre. Estes três eixos ao se organizarem no âmbito das 3 esferas de gestão se desdobram em ações setoriais de serviços, como os de infraestrutura/obras, saúde, educação, assistência social, segurança, transportes, água e saneamento, agricultura, agroindústria, indústria e comércio, lazer, cultura e turismo, telefonia, serviços de internet/wifi, sistemas de informação e suporte técnico, previdência social (aposentadoria, auxílio doença, desemprego, auxílios emergenciais) e ciência e tecnologia. As definições por meio de portaria ou decretos do que se configuram como serviços essenciais em cada emergência, possibilitam aos gestores o melhor planejamento setorial em cada um dos três eixos.

A depender das emergências, desastres e calamidades públicas, os Planos de Contingência, preveem os serviços essenciais a serem mobilizados e os que deverão continuar ativos em cada situação. Ou seja, se definem serviços essenciais para a preservação da vida e redução de danos coletivos à vida social, econômica, ao meio ambiente, ao patrimônio público e privado. Definem-se também as condições de seu funcionamento, os grupos sociais e as áreas mais vulneráveis.

A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (BRASIL, 2017) lançou um módulo de formação para a elaboração de Plano de Contingência, enquanto documento que registra o diagnóstico, indicadores e análise de cenários de riscos, de desastres e estabelece os procedimentos para ações de monitoramento (acompanhamento das ameaças), alerta, alarme, fuga, socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais. Sinaliza, assim, que um plano de contingência deve definir de forma clara o seu objetivo e se constitui dos seguintes elementos (BRASIL, 2017):

- a) Indicação de responsável de cada órgão para a gestão da situação;
- b) Definição de sistemas de alertas, articulados aos sistemas de monitoramento;

- c) Organização de exercícios simulados, com a participação da população;
- d) Organização do sistema de atendimento emergencial à população (previsão de abrigos, pontos de acolhimento, acesso à alimentação e a tratamento de saúde emergencial);
- e) Definição das ações médico-hospitalar e atendimento psicológico e social aos atingidos;
- f) Manter um sistema de cadastramento de equipes técnicas e de voluntários para atuar nas situações;
- g) Definição e organização de centros de recebimento e distribuição de suprimentos (adquiridos ou doados).

A elaboração de um plano de contingência e seu conhecimento social (visando a adesão social) é mais efetivo quando envolve a participação da população. Por isso, ao compor o grupo de trabalho que será responsável pela sua construção, é importante incluir conselhos de direitos e políticas e públicas, organizações comunitárias, entidades com atuação significativa ações de proteção e defesa civil, movimentos sociais e de defesa dos direitos humanos. O envolvimento da sociedade civil contribui e facilita a atuação do gestor de proteção e defesa civil, principalmente por que amplia a compreensão da população acerca dos riscos e das ações de gestão, gerando uma postura de corresponsabilidade e reforça a credibilidade da Política de Proteção Civil (BRASIL, 2017).

Em síntese um Plano de Contingência deve ser composto dos seguintes itens (Brasil, 2017):

- **Apresentação:** informações iniciais e a finalidade do plano;
- **Cenários de risco:** informações de risco (áreas ou setores), indicadores e informações associadas aos diagnósticos de possíveis emergências, desastre ou calamidades locais, regional e nacional;
- **Níveis de resposta:** Nível de Resposta 1 (Alerta para o risco que ainda é de introdução), Nível de Resposta 2 (Perigo eminente, onde já se confirmou uma primeira situação) Nível de Resposta 3 (Emergência confirmação da situação local/regional);
- **Diretrizes e ações:** descrever por setores ou serviços essenciais, contemplando os níveis de resposta e três momentos: a) de prevenção, b) de atenção imediata/mitigação os danos e c) de recuperação nos pós emergências e desastres;
- **Planilha de recursos:** Organizados em uma tabela cada um dos recursos disponíveis, e necessários (tecnológico, infraestrutura, orçamentário/financeiro, trabalhadores, comunicacionais, comunitários, entidades da sociedade civil, de empresas privadas, entre outros) incluindo as seguintes informações: descrição, quantidade total, quantidade destinada, responsável, instituição, cargo e contato principal.
- **Instituições/setores/serviços envolvidos:** Organizados em uma tabela por cada setor ou instituições envolvidas, incluindo as seguintes informações georeferenciadas: representante, cargo, contato principal, contato secundário, e-mail principal e e-mail secundário.
- **Lista de contatos:** Organizados em uma tabela cada um dos contatos cadastrados, incluindo as seguintes informações georeferenciadas: nome, instituição, cargo, contato principal, contato secundário, e-mail principal, e e-mail secundário.
- **Atribuições específicas:** dos gestores, das coordenações e de setores de serviços públicos, de entidades sociedade civil, das empresas privadas,
- **Anexos:** onde pode-se incluir planos setoriais de contingências, legislações, entre outros.

Importante destacar que os Planos de Contingência no seu conjunto (lê-se o Planos de Contingência das esferas de governos junto com os respectivos planos de contingência setoriais) devem ser atualizados anualmente, ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Direitos e Políticas Públicas, ser tema de audiência pública anual e estarem disponíveis ao público nos sites dos órgãos governamentais e entidades da sociedade civil.

2 - Planos de Contingência, serviços públicos e atividades essenciais na conjuntura da pandemia do coronavírus

Uma das primeiras medidas nacionais que objetivam a proteção da coletividade em razão da pandemia de coronavírus (Covid-19) foi a lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020a). O Art. 3º dessa lei detalha as medidas que poderão ser adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus: I - isolamento; II - quarentena; III - determinação de realização compulsória de exames médicos; testes laboratoriais; coleta de amostras clínicas; vacinação e outras medidas profiláticas; ou tratamentos médicos específicos; IV - estudo ou investigação epidemiológica; V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, por rodovias, portos ou aeroportos; VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que: registrados por autoridade sanitária estrangeira ou previstos em ato do Ministério da Saúde.

O texto da lei supracitada também destaca que tais medidas somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, condizentes com a promoção e a preservação da saúde pública. Assim, as pessoas afetadas pelas medidas previstas terão assegurado: I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento; II - o direito de receberem tratamento gratuito; III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas.

Sobre a propagação do coronavírus, a Lei nº 13.979/2020 sinaliza que o Ministério da Saúde manterá dados públicos e atualizados sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação, relativos à emergência sanitária, resguardando o direito ao sigilo das informações pessoais. Prevê ainda a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência. Excepcionalmente, sinaliza a possibilidade de contratação de fornecedores de bens, serviços e insumos de empresas com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

A Regulamentação da Lei nº 13.979/2020 se deu por meio do Decreto Nº 10.282, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020c), e definiu serviços públicos e as atividades essenciais, aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, que não atendidas, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. Dada a conjuntura de

polarização político-administrativa, os desarranjos na administração federal, que abertamente desencoraja as medidas de distanciamento social e quarentena, determinadas por governadores e prefeitos, as atividades essenciais foram sendo redefinidas para atender interesses econômicos e políticos (OLIVEIRA, 2020). Nesse contexto, foi lançado o Decreto nº 10.329, de 28 de abril de 2020 (BRASIL, 2020d), que alterou o Decreto nº 10.282/2020 e regulamentou a Lei nº 13.979/2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Da síntese dos dois decretos temos a determinação de 53 serviços ou atividades públicas essenciais. Para fins desse documento deixamos descritos apenas 10 destes serviços⁵:

1. assistência à saúde, incluídos os serviços médicos e hospitalares;
2. assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade;
3. atividades de segurança pública e privada, incluídas a vigilância, a guarda e a custódia de presos;
4. atividades de defesa nacional e de defesa civil;
5. trânsito e transporte interestadual e internacional de passageiros;
6. telecomunicações e internet;
7. serviço de call center;
8. geração, transmissão e distribuição de energia elétrica;
9. produção, distribuição, comercialização e entrega, realizadas presencialmente ou por meio do comércio eletrônico, de produtos de saúde, higiene, limpeza, alimentos, bebidas e materiais de construção;
10. serviços funerários;

3 - Medidas setoriais para enfrentamento da situação de calamidade pública decorrente do novo Coronavírus

A pandemia da Covid-19 no Brasil tem alterado a distribuição de recursos, riscos e oportunidades materiais, revelando de maneira chocante as diferentes faces das desigualdades sociais e territoriais, os mecanismos que as produzem e as fragilidades das políticas e serviços para seu enfrentamento. A conjuntura está evidenciando (escancarando) que os grupos mais vulneráveis social e economicamente são os mais expostos aos riscos da pandemia e, portanto, combater a pandemia é proteger os mais pobres – e não unicamente os idosos. Tal evidência concorre na retórica e na disputa de interesses com o falso dilema entre proteger a economia e preservar a saúde. Estamos em uma situação em que não há uma alternativa realmente boa, e temos que escolher quais valores são os mais importantes de se preservar. E aí não há dúvida: o valor maior é a vida e a escolha deve ser sempre orientada para a alternativa que mais preserva e poupa vidas (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2020). Com base nestas referências, apresentamos algumas diretrizes técnicas para elaboração dos planos de contingência das políticas sociais.

⁵ A relação dos serviços e atividades essenciais no contexto da pandemia podem ser localizadas nos Decretos nº 10.282/2020 e nº 10.329/ 2020 que regulamentam a Lei nº 13.979/2020.

3.1. Na área da saúde

Ainda em fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde lançou o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19 (BRASIL, 2020b), com as definições do nível de resposta e a estrutura de comando correspondente em cada nível. O plano indica três níveis de respostas com suas respectivas estruturas técnicas e de comando: a) Alerta (quando ainda o país não apresenta casos suspeitos); b) Perigo Iminente (situação em que há confirmação de caso suspeito); e c) Emergência em Saúde Pública (situação em que há confirmação de transmissão local e as respostas se dividem em ações de contenção e de mitigação). Cada nível é baseado na avaliação do risco do novo Coronavírus e seu impacto para a saúde pública.

A avaliação do risco deve ser revista com frequência e o documento aponta questões importantes a ser consideradas nessa avaliação: transmissibilidade da doença; propagação geográfica do novo coronavírus (COVID-19) entre humanos, a distribuição global das áreas afetadas, pelo comércio e viagens; gravidade clínica da doença, internações e mortes; vulnerabilidade da população, incluindo imunidade pré-existente, grupos-alvo com maiores taxas de ataque ou maior risco de graves doenças; disponibilidade de medidas preventivas (vacinas ou tratamentos); e recomendações da Organização Mundial da Saúde e evidências científicas publicadas em revistas científicas.

O Plano de Contingência da saúde do novo Coronavírus descreve a estrutura de comando e organização técnica das esferas de gestão em cada um dos níveis de resposta com as seguintes medidas: Vigilância, Suporte laboratorial, Medidas de controle de infecção, Assistência na atenção básica, média e alta complexidade, Assistência farmacêutica, Vigilância Sanitária - Medidas de saúde em pontos de entrada (portos, aeroportos e passagens de fronteiras), Comunicação de risco e Gestão.

No entanto, o Ministério da Saúde que deveria ser o articulador do esforço nacional com estados e municípios, e com 4 meses do Plano de Contingência e a situação se agravando em termos de disseminação da Covid 19 e aumento de mortes, o governo brasileiro não tem uma coordenação centralizada nem uma estratégia clara - menos ainda, um discurso unificado e um sistema de informação confiável para enfrentar a doença. A implementação do Plano de Contingência não rima com a falta de organização que vem sendo engendrada no enfrentamento “à brasileira” da Covid-19, uma espécie de política de cada um por si, como por exemplo, o presidente contra todos e os Ministérios, em alguns casos, atuando como competidor dos estados na aquisição de materiais no disputadíssimo mercado internacional (ZYLBERKAN e CAMPOS, 2020).

O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) disponibilizaram, em maio de 2020, para os gestores municipais e estaduais um Guia Orientador para o enfrentamento da Covid-19 na Rede de Atenção à Saúde (CONASS e CONASEMS, 2020). Tal Guia parece bastante prático e direcionador das ações imediatas dos gestores e trabalhadores da saúde, fornece elementos importantes para os planos de contingência na área da saúde, no entanto ele não considera o conceito ampliado de saúde que estrutura o SUS. No documento, o SUS, por sua vez, está bastante secundarizado e apresenta pouca margem de diálogo com as políticas intersetoriais, com o reconhecimento das

determinações socioeconômicas da saúde e doença e com a desigualdade social e territorial dos serviços no país.

3.2. Na área da Assistência Social

No âmbito da assistência social, a aprovação da política nacional em 2004 instituiu uma nova arquitetura na sua organização e gestão, tendo como premissa a articulação das políticas sociais, pois prevê que a assistência social enquanto “política pública realiza-se de forma integrada às políticas setoriais” (BRASIL, 2004, p.27). Essa articulação se materializa na interação entre os agentes públicos, gestores e usuários, na instituição de estratégias por meio da elaboração de planos, programas, projetos e serviços.

No que se refere ao trabalho nas situações de emergência e/ou calamidade, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais indica que a prestação de serviços socioassistenciais se instituem a partir dos “Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, nos “Serviços de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências” (BRASIL, 2009). Na tipificação este serviço tem por finalidade “assegurar a realização de articulação e a participação em ações de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas” (BRASIL, 2009, p. 57).

Em tempos de pandemia do novo coronavírus Covid19 as equipes que integram a política de assistência social são chamadas a intervirem nas situações de vulnerabilidade e risco e nesse sentido são desafiadas a pensar na elaboração de planos de contingência.

Na assistência social os planos de contingência direcionam-se na oferta regular dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais organizados da seguinte forma: prestação de atendimentos nos CRAS, CREAS e Centros POP com estratégias que garantam a segurança aos envolvidos (usuários e profissionais). Esta ação requer um planejamento das ações e metas para construir respostas que propiciem: acolhida, segurança alimentar e de renda, acesso a benefícios eventuais (nascimento, morte, vulnerabilidade temporária), transferência de renda (Bolsa família, Renda básica) e Benefício de Prestação Continuada - BPC; acesso à moradia e condições de isolamento (aluguel social, hospedagem social); ações de solidariedade. Assim sendo o papel da política de assistência social é garantir a vida e acesso aos direitos enfrentando as desigualdades, pois foca sua atuação na população mais vulnerabilizada e para isso seus planos de contingência devem ter prever ações de apoio a saúde, indicação de grupos e indivíduos – usuários dos serviços – mais vulneráveis a contaminação, seja pela condição de moradia, atividade econômica e/ou faixa etária e pelas condições territoriais adversas (GOMES; TORRES, 2020).

Organizar um plano de contingência no âmbito da assistência social requer de imediato reconhecer que a pandemia desvela a desigualdade que assola o país e neste contexto o plano de contingência deve ter a capacidade de instituir ações e estratégias fundamentadas no princípio da equidade, reafirmando o artigo 4º da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, onde se define a primazia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica (GOMES; TORRES, 2020). Ainda que nesse momento seja um grande desafio organizar o plano de contingência ele se faz necessário na perspectiva de instituir ações que garantam a equidade e o acesso da população despossuída.

Para elaboração dos planos de contingência setoriais, no que tange a assistência social, o primeiro passo é instituir um Comitê de Crise, com o objetivo de centralizar as ações e permitir um contínuo monitoramento, estabelecendo articulações com outras políticas setoriais e com a sociedade civil. O plano de contingência deve prever a construção de pactos, ações e estratégias setoriais e intersetoriais, a partir de indicadores produzidos pelas equipes de vigilância social, os quais poderão ser revistos permanentemente, de monitoramento, o que condiciona a uma dinâmica de ajustes de curto prazo, a fim de construir respostas mais adequadas as diferentes situações.

Portanto, na atual conjuntura são necessárias ações coordenadas e respostas rápidas que fortaleçam o Estado e as políticas sociais e nesse viés a Frente Nacional de Defesa do Sistema Único de Assistência Social manifestou-se em apoio a sociedade na construção de “medidas relativas à agenda dos direitos e do SUAS, a serem encaminhadas aos respectivos poderes, para fortalecer as iniciativas de enfrentamento ao novo coronavírus, para a promoção dos direitos humanos e para a retomada da proteção social [...]” (FRENTE NACIONAL, 2020).

Mediante essa finalidade a Frente Nacional de Defesa do Sistema Único de Assistência Social (2020) propôs uma agenda política de medidas para o enfrentamento da pandemia, das quais destacamos: a inclusão imediata de 3,5 milhões de famílias no Bolsa Família; a implementação da Renda Básica de Cidadania; a recomposição do Orçamento para a assistência social, a caracterização oficial da política de assistência social por todos os entes federativos como política essencial; imediata orientação e regulação pelos entes federativos quanto a reorganização de serviços e ampliação de benefícios socioassistenciais; implantação do aluguel social em todo Brasil; proteção às pessoas em situação de rua, migrantes, pessoas idosas, mulheres e pessoas em acolhimento institucional; disponibilização de recursos adicionais para o acolhimento emergencial; liberação de recursos do IGDSUAS com valor ampliado para compra de materiais de prevenção ao contágio. E na perspectiva de fortalecimento do papel do Estado e na garantia dos direitos da população indicam medidas emergenciais, dentre as quais a elaboração e implementação de planos de contingência para o combate do novo coronavírus, o qual deve conter as atribuições e responsabilidades dos serviços públicos.

Destarte, com o objetivo de assessorar os municípios na organização de ações diante da situação de emergência em saúde pública pela COVID-19, a Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis elaborou uma minuta de Plano de Contingência da Política de Assistência Social (GRANFPOLIS, 2020). O documento apresenta indicações práticas para a elaboração do Plano de Contingência da Assistência Social nos municípios no contexto da pandemia. Mas não prevê articulação com a política de defesa e proteção civil, a indicação do Comitê de Crise pouco extrapola a intersetorialidade e a interface socioadministrativa e orçamentária da política da assistência social. Por sua vez, as orientações para que se observe as normativas e decretos do governo do estado e regulação e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios do Ministério da Cidadania, em parte, secundarizam os fundamentos do Política e do Sistema Único de Assistência Social.

3.3. Na área da Previdência Social

Junto da Saúde e da Assistência Social, a Previdência compõe o tripé da seguridade social. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha sinalizado a necessidade de interlocução entre as

políticas que integram o sistema de seguridade para a garantia de proteção social, a lógica intersetorial não acompanhou a organização da Previdência, que mantém uma estrutura de gestão centralizada a nível federal. As unidades de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, responsável por operacionalizar o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, nos municípios estão subjugadas ao ordenamento jurídico e ao modelo de gestão determinado pela direção central da autarquia, situada em Brasília, e possuem pouquíssima autonomia para estabelecer pactuações com outras políticas e serviços a nível local.

Em razão da pandemia, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, subordinada ao Ministério da Economia, determinou por meio da portaria Nº 8.024, de 19 de março de 2020 a suspensão do atendimento presencial nas unidades do Instituto Nacional do Seguro Social, indicando que o atendimento aos segurados e beneficiários deveria ser prestado exclusivamente por meio dos canais de atendimento remoto, Meu INSS e Central de atendimento 135. Assim, em 23 de março o INSS suspendeu o atendimento presencial nas Agências da Previdência Social (APS) e tomou algumas medidas com vistas a viabilizar alguns requerimentos e serviços de forma remota. Uma nova portaria⁶, publicada no dia 22 de maio, prorrogou essa suspensão do atendimento presencial e, até o momento, nem mesmo as atividades médico-periciais, que figuram nos Decretos nº 10.282/2020 e nº 10.329/2020 enquanto atividades essenciais, estão sendo realizadas pela autarquia.

No âmbito da previdência, as medidas adotadas em razão da pandemia limitam-se ao disposto na Lei 13.982/20, que prevê a antecipação de um salário-mínimo para requerentes de auxílio-doença e do BPC, que aguardam a decisão da autarquia sobre pedidos de benefício. O INSS permanece de portas fechadas e milhares de trabalhadores vem sendo cerceados de todas as formas do acesso aos direitos previdenciários. Considerando a importância social da previdência, enquanto política que, por meio de benefícios, provê a renda de milhões de famílias e dá sustentação à economia do país, outras muitas ações poderiam ser articuladas em conjunto com as demais políticas e serviços estatais neste momento crítico imposto pela pandemia de Covid.

3.4 – Na área da Segurança Nutricional e Alimentar

No que se refere a Segurança Alimentar e Nutricional, é objetivo da política nacional assegurar o direito humano à alimentação adequada a todas e todos os habitantes do território brasileiro, promovendo a soberania e a segurança alimentar e nutricional de modo que tenham acesso permanente a alimentos de qualidade (CONSEA, 2009). Para a concretização desse objetivo os órgãos públicos em parceria com a sociedade civil devem elaborar um plano que proporcione à população acesso universal à alimentação adequada e saudável, ampliação e coordenação das ações de segurança alimentar em todos os níveis de atenção nas diferentes políticas sociais.

⁶ PORTARIA CONJUNTA Nº 17, DE 21 DE MAIO DE 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-17-de-21-de-maio-de-2020-258044199>

O momento de crise traz ao país a oportunidade para o país dar centralidade de políticas de segurança alimentar e nutricional, capazes de promover o acesso a alimentos de qualidade de forma contínua, tanto em épocas de normalidade como em cenários de instabilidade social e econômica. É sabido que o não acesso à alimentação e índices de pobreza caminham lado a lado. Mas a fome não é uma questão de indisponibilidade de alimentos, pois o Brasil sendo um dos maiores produtores de alimentos do mundo, com produção superior à necessidade de sua população, há milhões de brasileiros sem condições de acessar, de forma regular, alimentos de qualidade. A partir da pandemia do novo Coronavírus a fome e a má nutrição vem despontando como uma das faces mais cruéis da nossa desigualdade social.

A cesta básica tem sido uma forma do Brasil minimizar a situação de fome e pobreza. Por uma questão de custo e logística a cesta básica tradicionalmente se compõe de alimentos não perecíveis, sendo bastante questionável do ponto de vista nutricional e de higiene. A cesta básica nacional se compõe de 13 itens alimentares para os trabalhadores, e nela é somente calculado o custo não existindo dados referentes ao seu valor nutricional, quanto à macronutrientes e micronutrientes considerando a necessidade diária para um indivíduo adulto. No Brasil, existem realidades populacionais e alimentares bem distintas. No entanto os estudos evidenciam predominar “cestas básicas” (para “encher a barriga”) essencialmente compostas por alimentos ricos em carboidratos e gorduras, refletindo uma ingestão diária de alta densidade calórica, mas pobre em proteínas, frutas, verduras e legumes (PASSOS, BERNARDI e MENDES, 2013).

Nesse sentido, vimos a relevância do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), compreendendo as dimensões de produção e abastecimento, como a de acesso aos alimentos, para dar suporte ao enfrentamento da emergência e a elaboração dos planos de contingência. Ademais, a experiência e as recomendações internacionais apontam para organização de políticas nacionais que incidem na segurança alimentar e nutricional da população, com os seguintes aspectos (BOCCHI, DEL PORTO, PERINI, *et al*, 2020):

- Manutenção da produção de alimentos, com linhas de crédito, alongamento dos financiamentos vigentes, além da necessidade de cuidados extras com os trabalhadores da agricultura, para que não sejam expostos à Covid-19;
- Ampliar a rede de logística do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), em meio ao isolamento social, para que os camponeses realizem as entregas de sua produção ao supermercados e possam comercializá-las em feiras;
- Viabilização do abastecimento alimentar por meio dos grandes mercados e atacados, seja nos circuitos curtos de produção e consumo, evitando o desperdício e as perdas ocasionadas pelo fechamento de importantes unidades consumidoras, como o setor que proporciona alimentação fora do domicílio;
- Organizar estratégias intersetoriais para a redução de perdas e desperdícios de alimentos, por meio das seguintes linhas de ação: pesquisa, conhecimento e inovação; comunicação, educação e capacitação; promoção de políticas públicas; e legislação;
- Promoção do acesso aos alimentos, por meio dos programas de transferência de renda e da continuidade da alimentação escolar – seja pelo acesso direto aos alimentos ou aos recursos para a obtenção dos mesmos –, potencialização de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, tais como restaurantes populares e bancos de alimentos;

- Implementação de políticas específicas voltadas para Povos e Comunidades Tradicionais, pois estas são muito mais vulneráveis à fome e suas condições de vida são geralmente muito precárias. No caso dos indígenas, esforços são necessários em relação à vigilância em saúde;
- Políticas de garantia de um consumo adequado, com atenção para os aspectos nutricionais, garantindo a distribuição de alimentos saudáveis e variados, que guardem similaridade com as refeições oferecidas pela alimentação escolar às crianças que se encontram sem aulas.

Outras propostas para viabilizar a segurança alimentar no período da pandemia e pós pandemia, a serem consideradas num Plano de Contingência, podem ser consultadas na Plataforma Emergencial do Campo, das Florestas e das Águas pela Vida e para o Enfrentamento da Fome diante da Pandemia do Coronavírus. Sinteticamente as propostas dessa Plataforma estão descritas em cinco eixos: a) Política Emergencial de Abastecimento e Segurança Alimentar e Nutricional; b) Fortalecimento da Capacidade Produtiva da Agricultura Familiar Camponesa e dos Povos e Comunidades Tradicionais; c) uma Renda Básica Emergencial para assegurar dignidade e cidadania; d) à Saúde, com medidas de enfrentamento à epidemia que contemplem as especificidades da realidade no campo, das florestas e das águas; e) revogação da Emenda Constitucional 95. (PLATAFORMA...2020).

A Frente Nacional em Defesa do Sistema Único de Assistência Social (2020) igualmente se posicionou em face da segurança alimentar, apontando a necessidade urgente de garantir financiamento a essa política, com a finalidade de garantir proteção social a população. Para tanto indica a “retomada e ampliação do financiamento dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional com a implementação da Lei 11.346 de 15/09/2006.

Referências

ANVISA. **Modelo de Plano de Contingência para Emergência de Interesse da Saúde Pública**. Brasília, 2019. Disponível

<http://portal.anvisa.gov.br/documents/219201/5777769/Protocolos+e+plano+de+conting%C3%Aancia/cfb8e39a-4e0d-4683-ac3e-b7a211998135>

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**, 3ª ed., São Paulo: Veras Editora, 2015.

BENVENUTO, Domenico, et al. The 2019- new coronavirus epidemic: evidence for vírus evolution. **Journal of Medical Virology, Wiley**. 27 de janeiro, 2020. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/iciict/40020/2/MartaGiovanetti_MassimoCiccozzi_etal_IOC_2020.pdf

BOCCHI, Carmem Priscila, DEL PORTO, Erick Brigante, PERINI, Juliane Helriguel de Melo, *et al.* A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil diante da Pandemia do Novo Coronavírus. ANESP. Publicado em 19 de maio de 2020. Disponível <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/5/19/a-segurana-alimentar-e-nutricional-no-brasil-diante-da-pandemia-do-novo-coronavirus>

BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS. Brasília DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004. Disponível em:
http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

BRASIL, Resolução CNAS nº 109 de 11 de novembro. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em:
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

BRASIL. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. Disponível
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm

BRASIL. **Elaboração de Plano de Contingência**. Módulo de Formação. 1ª Edição. Brasília – DF. 2017. Ministério da Integração Nacional. Disponível
<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/II---Plano-de-Contingencia--Livro-Base.pdf>

BRASIL, **Lei 13.979** de 06 de fevereiro de 2020a. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019022/2020/lei/L13979.htm

BRASIL. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19**. COE/SVS/Ministério da Saúde. Brasília. Fev. 2020b. Disponível
<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf>

BRASIL. **Decreto nº 10.282**, de 20 de março de 2020c. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

BRASIL. **Decreto nº 10.329**, de 28 de abril de 2020d. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

CELEPAR. **Guia para Elaboração de Plano de Contingência**. Metodologia CELEPAR. 2009. CONASS e CONASEMS. Guia Orientador para o enfrentamento da pandemia Covid-19 na Rede de Atenção à Saúde. Maio de 2020. Disponível <https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Instrumento-Orientador-Conass-Conasems-VERS%C3%83O-FINAL-3.pdf>

CONSEA. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: proposições do conselho nacional de segurança alimentar e nutricional para sua elaboração. Documento aprovado na plenária do CONSEA em 12 de agosto de 2009. Disponível em:
<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2009/>

FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Enfrentamento ao Novo Coronavírus, Assistência Social e a Proteção à População mais**

Vulnerável, Março, 2020. Disponível em: <http://www.cresspr.org.br/site/nota-da-frente-nacional-em-defesa-do-suas-sobre-a-covid-19-e-protecao-a-populacao-vulneravel/>

GOMES, Ana Lígia; TORRES, Abigail. **SUAS NA PANDEMIA**: planejamento para assegurar proteção. São Paulo: Vira e Mexe Desenvolvimento de Equipes, Abril, 2020.

GRANFPOLIS. **Plano de contingência da política de assistência social para atuação na situação de emergência em saúde pública da doença COVID – 19**. Publicado em 31/03/2020. Disponível

<https://www.granfpolis.org.br/noticias/index/ver/codMapaItem/42699/codNoticia/609773>

LOTTA, Gabriela; et al. A Pandemia de Covid19 e os Profissionais da Assistência Social Brasil. Rio de Janeiro: FGV/NEB/EAESP-FGV, Junho, 2020.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES. Sobre curvas e pirâmides: a geometria da desigualdade na pandemia Boletim. nº 9. Fundação João Pinheiro e CORECON/MG. Abril de 2020. Disponível <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1008>

OLIVEIRA, Marcelo. **Revista Lancet chama Bolsonaro de maior ameaça à luta contra Covid no país**. Publicado em 07/05/2020. Disponível: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/07/the-lancet-aponta-bolsonaro-como-maior-ameaca-ao-combate-a-covid-19-no-pais.htm?cmpid=copiaecola> Consulta a 27 maio 2020.

<https://www.granfpolis.org.br/noticias/index/ver/codMapaItem/42699/codNoticia/609773>

OPAS BRASIL, Organização Pan-Americana da Saúde. **Folha Informativa COVID 19**. Atualizada em 27 de maio de 2020. Disponível em:

https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875

PASSOS, Kelly Estarla dos, BERNARDI, Juliana Rombaldi e MENDES, Karina Giane Mendes. Análise da composição nutricional da Cesta Básica brasileira. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2014, vol.19, n.5, pp.1623-1630. Disponível

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-81232014000501623&lng=en&nrm=iso&tlng=pt

PLATAFORMA emergencial do campo, das florestas e das águas pela vida e para o enfrentamento da fome diante da pandemia do coronavírus. 2020. Disponível em:

<https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Plataforma-Emergencial-do-Campo-atualizado-01.05.20202.pdf>. Acesso em: 13 de jun. de 2020.

ZYLBERKAN, Mariana e CAMPOS, João Pedroso de. Queda de dois ministros em apenas um mês deixa Saúde à deriva. Veja. Em 22 maio 2020. Disponível.

<https://veja.abril.com.br/politica/queda-de-dois-ministros-em-apenas-um-mes-deixa-saude-a-deriva/> Consulta a 05 de junho de 2020.