

2013

Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública

Gestão das ações da Secretaria de
Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde

MINISTÉRIO DA SAÚDE
Secretaria de Vigilância em Saúde
Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador

PLANO DE RESPOSTA ÀS EMERGÊNCIAS EM SAÚDE PÚBLICA

Gestão das ações da Secretaria de Vigilância em
Saúde do Ministério da Saúde

Brasília – DF
2013

MINISTÉRIO DA SAÚDE
Secretaria de Vigilância em Saúde
Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador
Coordenação-Geral de Vigilância em Saúde Ambiental

Elaboração

Coordenação Geral de Vigilância em Saúde Ambiental
Cássia de Fátima Rangel Fernandes
Daniela Buosi Rohlfes
Eliane Lima e Silva
Wanderson Oliveira

Colaboração

Daniele Maria Pelissari
Mara Oliveira
Mariana Verotti
Mariely Helena Daniel
Melina Erica Santos
Wanderson Oliveira

Agradecimentos

Juan Pablo Sarmiento
Ciro R. Ugarte
Ronald Saint John

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	i
1. INTRODUÇÃO	1
2. OBJETIVOS DO PLANO	2
3. GESTÃO DE RISCOS EM EMERGÊNCIAS EM SAÚDE PÚBLICA.....	3
3.1 Organização da Resposta	3
4. ORGANIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA EM SAÚDE PARA RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA	5
4.1 Centro de Operações de Emergências em Saúde (COES)	6
4.2 Ativação do COES	7
4.3 Desativação do COES.....	8
4.4 Protocolos, Procedimentos e formatos	8
5. OPERACIONALIZAÇÃO DO COES	10
5.1 Princípios Básicos para a Operacionalização do COES.....	10
5.2 Atividades e responsabilidades do COES ativado	13
5.3 Administração do COES.....	13
5.4 Funções dentro do COES.....	14
6. PLANOS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICOS	19
7. REFERÊNCIAS CONSULTADAS PARA ELABORAÇÃO DESTE PLANO.....	20
ANEXO 1. Algoritmo de decisão.....	21
ANEXO 2. Instrumentos padronizados	23
ANEXO 3. Critérios para seleção do Gerente de Operações e integrantes do Grupo Técnico Assessor ao COES	29

FIGURAS

Figura 1. Staff Geral em um Sistema de Comando de Operações	11
Figura 2. <i>Staff de Comando</i> em um Sistema de Comando de Operações.....	12

ANEXOS

ANEXO 1. Algoritmo de decisão.....	21
ANEXO 2. Instrumentos padronizados	23
ANEXO 3. Critérios para seleção do Gerente de Operações e integrantes do Grupo Técnico Assessor ao COES	29

APRESENTAÇÃO

As emergências em saúde pública contribuem de forma expressiva com a morbimortalidade no mundo contemporâneo exigindo dos governos o aprimoramento da capacidade de preparação e resposta. A vulnerabilidade social, econômica e ambiental amplia o risco de impacto à saúde humana decorrente de emergências em saúde pública.

A preparação e resposta às emergências reduzem os impactos na saúde pública e a coordenação entre as esferas de gestão do SUS e a integração dos serviços de saúde é essencial para uma resposta oportuna.

O governo federal, por meio do Ministério da Saúde, desempenha um papel essencial de suporte aos Estados e Municípios na resposta às emergências em saúde pública. Sendo assim, com o objetivo de maximizar a eficiência e a eficácia de sua preparação e da capacidade de resposta da Secretaria de Vigilância em Saúde para fazer frente às emergências em saúde pública foi elaborado o presente Plano para coordenar os recursos federais em apoio aos Estados e Municípios.

A implementação desse Plano permitirá a atuação da Secretaria de Vigilância em Saúde em situações de epidemias e desastres que demandem emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, em tempo oportuno, de forma qualificada e cooperativa.

Jarbas Barbosa da Silva Jr
Secretário de Vigilância em Saúde

1. INTRODUÇÃO

Uma emergência em saúde pública se caracteriza como uma situação que demande o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública em situações que podem ser epidemiológicas (surto e epidemias), de desastres, ou de desassistência à população.

A Portaria GM/MS nº 1.378, de 09 de julho de 2013, define enquanto competência da SVS a “coordenação da preparação e resposta das ações de vigilância em saúde, nas emergências de saúde pública de importância nacional e internacional, bem como a cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios” na resposta a essas emergências.

O Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública estabelece a atuação da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), da esfera federal do Sistema Único de Saúde (SUS), na resposta¹ às emergências em saúde pública. O Plano foi estruturado tendo como princípio a utilização de um sistema de coordenação e controle, para uma resposta oportuna, eficiente e eficaz.

Este sistema de coordenação e controle é um modelo gerencial para comandar, controlar e coordenar as operações de resposta em situações críticas, fornecendo um meio de articular os esforços dos atores envolvidos com o objetivo comum de estabilizar o evento² e proteger vidas. A utilização de um sistema de coordenação predefinido permitirá uma articulação adequada das ações e o melhor aproveitamento dos recursos, otimizando os resultados.

Este Plano emprega como mecanismo de coordenação o Sistema de Comando de Operações (SCO) e a ativação de um Centro de Operações de Emergências em Saúde (COES). Para a efetivação do Plano deverão ser estabelecidos e implementados protocolos e procedimentos específicos, além da elaboração dos planos de contingência (Dengue, Malária, Influenza, Inundação, Seca, dentre outros).

A estrutura principal do COES em um SCO é constituída pelo Comando, Staff do Comando e Staff Principal. Essa composição de coordenação permitirá:

- Estrutura de comando clara, definida e adaptável às situações;
- Estabelecimento de prioridades e objetivos comuns;
- Uso de terminologia comum entre os órgãos envolvidos;
- A integração e padronização das comunicações; e
- Planos e ordens consolidados.

A atuação coordenada é, portanto, essencial para que ocorra a interação com as diversas organizações governamentais e não governamentais envolvidas na resposta a uma emergência em saúde pública, articulando e organizando o esforço para a minimização de seus efeitos,

¹ Corresponde à prestação de serviços de emergência e de assistência durante ou imediatamente após uma emergência, a fim de salvar vidas, reduzir os impactos sobre a saúde, garantir a segurança pública e atender às necessidades básicas da população afetada.

² Evento é uma manifestação de doença ou uma ocorrência que apresente potencial para causar doença (RSI, 2005).

fortalecendo, assim, a capacidade do SUS para atuação no enfrentamento às emergências em saúde pública.

2. OBJETIVOS DO PLANO

- Definir a estratégia de atuação da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) na resposta às emergências em saúde pública que superem a capacidade de atuação das esferas estadual e municipal;
- Estabelecer atuação coordenada, no âmbito da SVS, para resposta às emergências em saúde pública, potencializando a utilização de recursos;
- Permitir, por meio da atuação coordenada, a interlocução com outras áreas do setor saúde e com órgãos intersetoriais para garantir uma resposta oportuna, eficiente e eficaz;
- Adotar o Sistema de Comando de Operações (SCO) e o Centro de Operações de Emergências em Saúde (COES) como ferramentas para a gestão e coordenação da resposta às emergências em saúde pública;
- Identificar as funções e responsabilidades das diferentes áreas do setor de saúde, e a interação com os meios de comunicação e mídia em geral, durante uma emergência em saúde pública;
- Promover o cumprimento dos requisitos legais e responsabilidades da SVS na resposta às emergências em saúde pública; e
- Estabelecer a utilização de protocolos e procedimentos comuns para a resposta às emergências em saúde pública.

3. GESTÃO DE RISCOS EM EMERGÊNCIAS EM SAÚDE PÚBLICA

A gestão de risco é o conjunto de decisões administrativas, organizacionais e operacionais desenvolvidas pelos órgãos governamentais e não governamentais, em conjunto com a sociedade, para a implementação de políticas e estratégias que visam o fortalecimento de suas capacidades para a redução do impacto das emergências em saúde pública. Compreende ações de redução de risco (prevenção, mitigação e preparação), manejo da emergência (alerta e resposta) e recuperação (reabilitação e reconstrução).

A gestão de risco para emergência em saúde pública é uma competência de caráter multisetorial e contínuo, que requer a articulação horizontal e transversal no âmbito do Sistema Único de Saúde, em parceria com outros atores, em especial, com órgãos de defesa civil.

O Plano de Resposta a Emergência em Saúde Pública da SVS se insere nas ações de gestão de risco enquanto objeto para a organização da vigilância em saúde na resposta às emergências em saúde pública.

A implementação deste Plano não exclui, portanto, as ações de redução do risco e recuperação. O desenvolvimento de todas as ações relacionadas à gestão do risco permitirá a atuação oportuna do setor saúde no enfrentamento a essas emergências.

3.1 Organização da Resposta

A Resposta compreende as ações a serem desenvolvidas para o manejo da emergência minimizando os riscos e reduzindo, ao máximo, suas consequências sobre a saúde, envolvendo a execução das ações necessárias para uma resposta oportuna.

Conhecer o risco envolve a identificação de ameaças e vulnerabilidades, bem como dos recursos disponíveis para o manejo da emergência. É possível se preparar para ameaças conhecidas e desenvolver a capacidade de resposta de forma mais eficiente e eficaz.

A utilização de um sistema de coordenação predefinido permite uma articulação adequada das ações e o melhor aproveitamento dos recursos, otimizando os resultados. A seguir é apresentado um rol de ações necessárias à organização da capacidade de resposta:

- Identificação dos níveis de autoridade, monitoramento e decisão que podem participar na resposta a um evento de emergência;
- Identificação das responsabilidades específicas das áreas técnicas da estrutura funcional da Secretaria de Vigilância em Saúde;
- Identificação do comando e da cadeia hierárquica das autoridades tendo em vista os custos que implicam o deslocamento de recursos (humanos e materiais) em uma situação de emergência;
- Estabelecimento de mecanismos de coordenação, entre os atores envolvidos na resposta a emergência em saúde pública;

- Elaboração de protocolos específicos de ação para a gestão de emergências visando definir funções e responsabilidades dos profissionais de saúde, bem como o deslocamento de recursos materiais;
- Estabelecimento de lista de contatos para a localização, em tempo oportuno, dos setores internos e externos, envolvidos na resposta. Essas listas devem conter os números de telefone e os endereços de e-mail, assim como a responsabilidade específica de cada profissional que atua no plano de resposta. Os dados contidos na lista devem ser institucionais, tendo em vista a possível rotatividade dos profissionais envolvidos (ver item 4.4);
- Identificação de especialistas e elaboração de lista de contatos com os dados destes profissionais, que possam vir a proporcionar assessoramento específico (ver item 4.4).
- Manutenção de um inventário atualizado dos recursos humanos, físicos e financeiros considerados essenciais para o plano de resposta, especificando as suas localizações, bem como a forma de acioná-los e deslocá-los para o local da emergência.
- Realização de análise das necessidades, assim como das deficiências reais ou potenciais da capacidade de resposta, com vistas a identificar o que é preciso para o seu fortalecimento;
- Capacitação dos profissionais envolvidos na resposta às emergências em saúde, para que possuam formação específica de acordo com as funções e responsabilidades que irão desempenhar;
- Execução de exercícios e simulações periódicas e regulares de complexidade variada. Esses exercícios deverão ser desenhados de modo a ressaltar certos componentes do plano de resposta, permitindo avaliar a capacidade de resposta no nível máximo de exigência;
- Avaliação das capacidades existentes tendo como base os resultados de cada exercício/simulado (lições aprendidas). Ao final de uma simulação ou exercício, o grupo deve ser capaz de responder a duas perguntas básicas: i) o que deu certo, diante dos desafios propostos, e ii) o que deve ser melhorado no futuro; e
- Realização de revisão periódica dos protocolos e procedimentos com base nas lições aprendidas de eventos reais ou simulados.

4. ORGANIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA EM SAÚDE PARA RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA

Os eventos de interesse à saúde pública são monitorados de rotina pela Secretaria de Vigilância em Saúde, no âmbito do **Comitê de Monitoramento de Eventos (CME)**, com a participação da Rede dos Centros de Informações Estratégicas e Resposta em Vigilância em Saúde (Rede-CIEVS), bem como das demais áreas técnicas da SVS. Além disso, o **Comitê Gestor da FN-SUS (CG/FN-SUS)**, coordenado pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, com a participação das Secretarias de Vigilância em Saúde e de Atenção à Saúde, pode solicitar o acionamento de uma estrutura de resposta à emergência em saúde pública.

(i) Comitê de Monitoramento de Eventos (CME)

O CME realiza o monitoramento dos eventos capturados na mídia ou notificados à SVS pela Rede-CIEVS, por meio dos seguintes instrumentos:

- **Disque-notifica (0800-644-6645):** este é o serviço telefônico para recebimento das notificações de eventos de relevância nacional, por meio de discagem direta gratuita. Este número permite receber ligações provenientes de números fixos e celulares de qualquer parte do Brasil. O público-alvo deste serviço são os profissionais de saúde das localidades que não dispõem de fluxos e números de atendimento na Secretaria de Saúde do estado ou município, principalmente nos finais de semana, feriados ou período noturno.
- **E-Notifica (notifica@saude.gov.br):** endereço de e-mail, divulgado aos profissionais de saúde do país para recebimento de notificações pelo correio eletrônico. Propositalmente seu nome não é composto, pois o objetivo é que seja de fácil intuição e de fácil memorização.
- **FormSUS (www.saude.gov.br):** link do formulário desenvolvido em plataforma web. Ao preencher este formulário, ele é enviado automaticamente para o notifica@saude.gov.br.

Uma vez identificado o evento, é feita a sua verificação junto às áreas técnicas e secretarias de saúde para a avaliação e, sempre que necessário, o acionamento de resposta e monitoramento.

(ii) Comitê Gestor da FN-SUS (CG/FN-SUS)³

O **CG/FN-SUS**, coordenado pela Secretaria de Atenção à Saúde, avalia, no âmbito do Ministério da Saúde (MS), as situações que podem culminar em Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) associadas a epidemias, desastres e desassistência à população, dentre outros temas de relevância nacional. De acordo com a tipologia da emergência são acionados os gestores das Secretarias do MS com a competência para a definição de estratégias de enfrentamento, bem como o desenvolvimento das ações pertinentes.

Estes fóruns realizam encontros com o objetivo de detectar eventos de importância para a saúde pública e definir as ações a serem desenvolvidas de forma oportuna. Uma vez avaliado o potencial do evento, tanto o CME quanto o CG/FN-SUS podem recomendar o acionamento do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública (COES). O acionamento do COES é feito com base no algoritmo de decisão (Anexo 1).

Para o monitoramento de situações de crise que ameacem a estabilidade nacional, foi instituído o Gabinete de Crise do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GC-GSI)⁴, que é responsável pela articulação do gerenciamento de crises, no âmbito do Governo, e pela coordenação e supervisão da realização de estudos relacionados com prevenção.

4.1 Centro de Operações de Emergências em Saúde (COES)

O Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública (COES) é uma estrutura organizacional que tem como objetivo promover a resposta coordenada por meio da articulação e da integração dos atores envolvidos. A sua estruturação permite a análise dos dados e informações para subsidiar a tomada de decisão dos gestores e técnicos, na definição de estratégias e ações adequadas e oportunas para o enfrentamento de emergências em saúde pública. Ele é constituído por profissionais das Coordenações Gerais e Departamentos da Secretaria de Vigilância em Saúde com competência para atuar na tipologia de emergência identificada.

O COES é responsável pela coordenação das ações de resposta a emergências em saúde pública, incluindo a mobilização de recursos para o restabelecimento dos serviços de saúde e a

³ Definido pela Portaria nº 2.952, de 14 de dezembro de 2011 que regulamenta, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, que 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).

⁴ O GC-GSI é uma instância coordenada pela Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais – SAEI do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

articulação da informação entre as três esferas de gestão do SUS. É responsável ainda por identificar a necessidade do envio de missão exploratória da FN-SUS⁵.

Quando da ativação do COES deve ser avaliada a necessidade do acionamento da Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS); da recomendação de declaração de ESPIN ao Ministro da Saúde; e da necessidade de acionamento de recursos adicionais, inclusive apoio internacional especializado. Essas ações serão definidas com base no algoritmo de decisão (Anexo 1).

O Secretário de Vigilância em Saúde é o responsável pelo acionamento do COES, com base na recomendação do CME, e pela classificação do nível de emergência (zero, I, II, III) ⁶. O COES deverá ser acionado quando o evento representar risco à saúde pública seja pela probabilidade de propagação nacional ou pela superação da capacidade de resposta local.

O Secretário de Vigilância em Saúde aciona o COES por meio da convocação de representantes das Coordenações Gerais e Departamentos da SVS envolvidos, de acordo com a tipologia do evento. Pode ainda convidar representantes de outras áreas intra ou intersetoriais. A estrutura do CIEVS será utilizada como sede para o COES, sem prejuízo das suas atividades de rotina. De acordo com a magnitude e complexidade do evento, as reuniões do COES poderão ser diárias, semanais ou quinzenais. Outra periodicidade pode ser definida de acordo com a especificidade do evento.

No COES se realiza o planejamento, organização, coordenação, avaliação e controle das atividades de resposta a um evento. A sua estruturação tem como premissa o Sistema de Comando de Operações (SCO) que permite a organização da atuação sob um comando unificado a partir de um enfoque sistemático, para a unificação de grupos heterogêneos e desenvolvimento de ações multisetoriais, necessárias para a gestão de uma situação de emergência.

4.2 Ativação do COES

A decisão para a ativação do COES se baseia na análise de todas as informações disponíveis, incluindo a avaliação de risco do evento (natureza e magnitude), que será feita por meio de critérios pré-definidos (considerando riscos, ameaças e vulnerabilidades) para cada tipologia de emergência, nos Planos de Contingência específicos (definir critérios para cada tipologia de emergência com base nos Planos de Contingência).

Essa avaliação definirá o nível de ativação adequado para a resposta à emergência. Esses níveis de ativação refletem o grau de apoio às esferas estaduais e municipais de gestão do SUS, de acordo com as necessidades identificadas.

Quando da ativação do COES, o Secretário da SVS deverá identificar o nível a ser ativado:

⁵ Missão exploratória: envio de profissionais da FN-SUS ao local da emergência para diagnóstico da situação, em parceria com as autoridades de saúde local, para identificação das necessidades, subsidiando o COES na definição do nível de emergência.

⁶ A gradação do nível de emergência se dá de acordo com a complexidade da emergência, que em seu nível máximo pode gerar a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

Nível ZERO: a esfera local possui os recursos necessários para responder à emergência. A atividade da esfera federal se restringe ao monitoramento e orientação técnica a distância, bem como encaminhamento de insumos básicos necessários;

Nível de Ativação I: a esfera local não possui todos os recursos necessários para responder à emergência, necessitando da mobilização de recursos adicionais e apoio complementar (estadual ou federal), com possibilidade de envio de equipe de resposta à ESP;

Nível de Ativação II: o risco é significativo, superando a capacidade de resposta das esferas municipal e estadual, necessitando da mobilização de recursos adicionais e apoio complementar da esfera federal com envio de equipe de resposta à ESP;

Nível de Ativação III: ameaça de relevância nacional com impacto sobre diferentes esferas de gestão do SUS, exigindo uma ampla resposta governamental. Este evento constitui uma situação de excepcional gravidade, podendo culminar na Declaração de ESPIN.

Os níveis de ativação não se apresentam necessariamente de forma sequencial e o COES pode monitorar diferentes eventos simultaneamente.

4.3 Desativação do COES

Assim como na ativação do COES, sua desativação é realizada por meio do algoritmo de decisão (Anexo 1).

Muitos fatores podem influenciar a decisão de se reduzir a intensidade da resposta. Segundo o nível de ativação acionado, o COES deverá ser desativado considerando os seguintes aspectos:

Desativação do nível I: a esfera local retomou suas capacidades de resposta ou o evento gerador da emergência foi encerrado.

Desativação do nível II: as equipes de resposta à ESP foram desmobilizadas e o risco está sob controle. A capacidade de resposta das esferas municipal e estadual foram retomadas ou o evento gerador da emergência foi encerrado.

Desativação do nível III: a ameaça foi controlada ou eliminada. Foram retomadas as capacidades de resposta das esferas municipal e estadual ou o evento gerador da emergência foi encerrado. Quando for o caso, será declarado o encerramento da ESPIN.

4.4 Protocolos, Procedimentos e formatos

Um protocolo é um processo de decisão discutido e acordado antes de uma crise. Um procedimento é uma sequência detalhada de passos ou ações a serem executadas em determinadas situações ou cenários. Um formato é um esquema, estrutura e ordem de dados e informações utilizadas na elaboração do formulário (Anexo 2).

As características desejadas em protocolos e procedimentos são: (i) simplicidade; (ii) clareza; (iii) legitimidade; (iv) operacionalidade; e (v) eficiência e eficácia. Para cada Plano de Contingência específico deverão ser elaborados protocolos e procedimentos.

Identificação de Protocolos

Um protocolo serve para a troca de informações em situações de emergência em saúde pública, pois define mecanismos de coordenação, uso compartilhado de recursos e intervenções conjuntas entre as áreas da SVS e outras entidades e órgãos envolvidos na resposta a emergências em saúde pública.

Para definição de quais protocolos deverão ser aplicados, é necessária a identificação de cenários, e no âmbito de cada cenário: (i) identificar as competências de cada área ou setor; (ii) esclarecer as funções; e (iii) construir uma matriz, indicando o resultado esperado, a prioridade e o responsável pelo seu desenvolvimento.

Definição de procedimentos

A partir da identificação do protocolo a ser aplicado, é possível desenvolver os procedimentos que irão nortear o desenvolvimento das ações e tarefas. Um procedimento deve especificar o resultado esperado; descrever o processo sequencial e lógico a seguir (ações e tarefas); estabelecer os equipamentos e materiais necessários; estabelecer normas ou orientações de segurança; e definir os formulários para registro e divulgação de dados e informações.

Padronização de formulários

Para a implementação do Plano de Resposta a ESP devem ser construídos formulários para consolidar informações estratégicas que subsidiarão a operacionalização do COES. Devem ser elaborados modelos de: (i) lista de contatos; (ii) inventário de recursos; (iii) formato para anúncio de ativação e de desativação do COES; (iv) modelo de boletim informativo sobre a situação, riscos esperados, precauções; (v) plano de ação de uma operação; (vi) relatório diário do COES; (vii) relatório final; e (viii) relatório de lições aprendidas.

5. OPERACIONALIZAÇÃO DO COES

Para a implementação e operacionalização do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública (COES) é necessário o conhecimento dos princípios básicos que orientam seu funcionamento; das atividades e responsabilidades do COES; e de como se dá a administração do COES quando ativado e desativado. A seguir serão apresentadas, de forma resumida, as informações para orientar a operacionalização do COES.

5.1 Princípios Básicos para a Operacionalização do COES

A fim de se desenvolver a capacidade de resposta a qualquer tipo de emergência em saúde pública devem ser considerados três elementos essenciais aplicáveis ao funcionamento do COES: (i) estruturação do COES em um modelo de Sistema de Comando de Operações (SCO); (ii) constituição de um Grupo Técnico Assessor ao COES; e (iii) identificação de Porta-Voz para as comunicações oficiais.

(i) Estruturação do COES em um Sistema de Comando de Operações

O Sistema de Comando de Operações (SCO) é um modelo de coordenação e comunicação entre os setores que podem estar envolvidos em uma emergência em saúde pública. O SCO propõe um enfoque sistemático e ajustável para a gestão de uma emergência, e se configura na combinação de instalações, equipamentos, recursos humanos, protocolos, procedimentos e comunicações, operando dentro de uma estrutura organizacional comum, com responsabilidade de administrar os recursos disponíveis, para atingir, efetivamente, os objetivos pertinentes a um evento.

O SCO integra, portanto, todas as áreas técnicas e administrativas da organização necessárias para desencadear a resposta a uma emergência em saúde pública, definindo responsabilidades em todos os níveis, e facilitando a resposta coordenada entre as diferentes esferas de gestão e serviços.

A estruturação do COES em um SCO possibilita, assim, a otimização dos recursos disponíveis e assegura que a informação será compartilhada entre todas as áreas envolvidas na resposta à emergência em saúde pública. Permite a unificação dos diversos grupos necessários para resposta a uma emergência em saúde pública, estabelecendo a unificação desta resposta, por meio da elaboração de planos consolidados de ação. Garante a gestão global de recursos dentro de um período manejável e razoável de controle, podendo, devido à flexibilidade do SCO, ser utilizado para eventos de qualquer tipo, magnitude e complexidade.

A estrutura do SCO deve ser desenvolvida de forma modular, baseada no tipo de evento, sua magnitude e sua complexidade. Para cada evento a organização estrutural vai-se ajustando segundo as necessidades.

O incremento de profissionais ocorre de cima para baixo na organização do SCO. É necessário, portanto, formalizar uma estrutura de gestão e operação que proporcione direção,

efetividade e eficiência à resposta. O Sistema de Comando de Operações está baseado em cinco funções: (i) Comando do Evento; (ii) Planejamento; (iii) Operações; (iv) Logística; e (v) Finanças. Todas essas funções devem ser cumpridas, independente da magnitude ou complexidade do evento.

Frequentemente, nos eventos cotidianos pequenos e fáceis de solucionar, todas essas funções podem ser assumidas por uma só pessoa, ou seja, o Gerente de Operações que está no Comando. O Comando é responsável pelas operações como um todo, incluindo o desenvolvimento e a implementação do Plano de Ação do Evento (PAE)⁷ e a requisição e liberação de recursos.

No caso de eventos que demandem uma carga de trabalho maior ou recursos especializados em alguma ou em todas as funções mencionadas, serão estabelecidos os eixos necessários. O estabelecimento, em separado, dos setores de Planejamento, Operações, Logística e Finanças configura o chamado **Staff Geral**. Quando for necessário, cada um destes setores pode ser dividido em funções menores. A organização do SCO tem a capacidade de se expandir ou de se contrair para adequar-se às necessidades do evento.

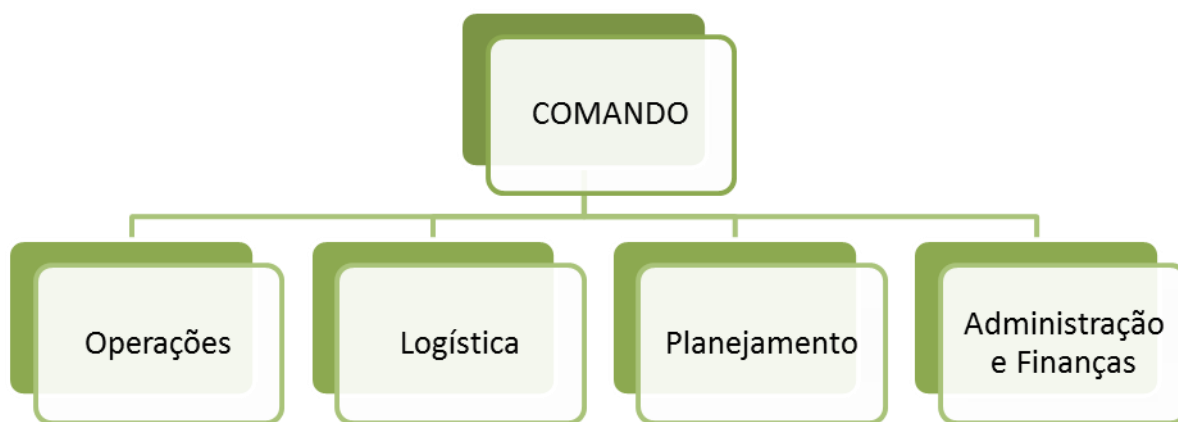


Figura 1. Staff Geral em um Sistema de Comando de Operações

⁷ O Plano de Ação do Evento - PAE descreve os objetivos, os recursos e as ações táticas para responder a um evento específico. Além disso, contém a informação para o próximo período operacional. No caso de incidentes cotidianos, de pequena magnitude e fácil solução, o processo de planejamento não requer uma reunião formal nem que o plano seja escrito. O PAE é desenvolvido pelo Gerente de Operações, o qual o comunica verbalmente aos líderes de setores no briefing.

Para a operacionalização do COES em um SCO é necessário nomear um Gerente de Operações para cada evento e determinar as habilidades técnicas necessárias para a resposta ao evento. Esta nomeação será feita pelo Secretário de Vigilância em Saúde, no momento da ativação do COES (critérios no Anexo 3). À medida que o evento cresce, o Gerente de Operações pode delegar autoridade a outros, caso seja necessário, para o desempenho de determinadas atividades. Quando a expansão é necessária, o Gerente de Operações estabelecerá as posições do **Staff de Comando** (posições de apoio).



Figura 2. *Staff de Comando* em um Sistema de Comando de Operações

(ii) Constituição de um Grupo de Especialista de Assessoramento ao COES⁸

O Grupo de especialista de Assessoramento ao COES é um grupo formado por diferentes especialistas, definidos de acordo com a natureza do evento e as necessidades identificadas (critérios no Anexo 3). Esse Grupo de especialistas irá assessorar técnica e cientificamente o COES fornecendo subsídios para a tomada de decisões.

(iii) Identificação de Porta-Voz para as comunicações oficiais

A identificação de um porta-voz tem como objetivo garantir que o COES tenha uma só voz ao abordar e interagir com a mídia. Esta função é atribuída a uma equipe de gerência sênior que irá representar e defender a posição do COES durante as crises e emergências.

⁸ Para a formação do Grupo de Especialistas deverá ser feito um cadastro de profissionais selecionados por meio de chamada pública.

5.2 Atividades e responsabilidades do COES ativado

O COES uma vez ativado deve atuar de forma eficiente e eficaz para organizar a resposta às emergências em saúde pública, observando os princípios apresentados no item 5.1. A partir da identificação do nível de ativação do COES será definida a estrutura modular de gestão e operação e identificada às necessidades técnicas para a resposta a determinado evento.

Apresenta-se a seguir um rol exemplificativo das atividades e responsabilidades do COES:

- Avaliação das informações enviadas pelo Comitê de Monitoramento de Eventos (CME), e/ou pelo Gabinete de Crise (GC), assim como pelo CIEVS, outras áreas técnicas e por fontes externas;
- Análise, das informações relevantes, que irá nortear a tomada de decisão para as operações de resposta;
- Estabelecimento das prioridades de resposta;
- Ativação das operações iniciais e imediatas;
- Definição do tipo de suporte necessário às operações, levando em conta a previsão de evolução dos impactos do evento;
- Mobilização de recursos humanos e materiais necessários;
- Elaboração de relatórios de progresso do evento, incluindo resumo das decisões e ações de resposta, e emissão de recomendações técnicas;
- Preparação de informes/relatórios para as autoridades nacionais;
- Produção de informação de interesse para organizações internacionais como OPAS/OMS e outros organismos do sistema das Nações Unidas, em atendimento às determinações do Regulamento Sanitário Internacional;
- Articulação entre as diversas áreas da esfera federal envolvidas na resposta e com outras esferas de governo; e
- Coordenação da avaliação pós-evento (lições aprendidas).

5.3 Administração do COES

O COES requer dois tipos de apoio administrativo: um para quando não há ativação e outro para quando o COES está ativado:

- (i) Quando não há ativação, um profissional em tempo integral faz a manutenção de equipamentos, espaço físico garantindo a capacidade para responder a um pedido de ativação a qualquer momento.
- (ii) Quando o COES está ativado, é necessária a identificação de um administrador do COES com a capacidade de trabalhar sob pressão e garantir a logística para a operacionalização do COES (espaço, equipe de apoio, equipamentos, suprimentos, serviços, controle de acesso, segurança e coordenação com outras áreas, com a finalidade de atender às necessidades de compras, viagens, e outras atividades relacionadas com a operação do COES).

Uma vez indicada necessidade de ativação do COES (a partir de encaminhamento da reunião do Comitê de Monitoramento de Eventos), o Secretário da SVS avaliará a pertinência de ativação do COES. Caso julgue necessária a ativação, definirá o nível de ativação e o Gerente de Operações que irá coordenar a resposta no âmbito do COES, com base em um Sistema de Comando de Operações. A ativação do COES (a partir do algoritmo de decisão - Anexo 1) pode ocorrer, por exemplo, devido à circunstância que:

- Exceda a capacidade de resposta da esfera local/estadual;
- Envolve outros setores do Ministério da Saúde;
- Tenha potencial para se tornar uma situação grave;
- Seja, ou venha a ser, uma emergência em saúde pública de interesse nacional; e
- Envolve, ou possa envolver, outros países.

Administrador do COES

O Administrador do COES deverá desenvolver atividades como:

- Determinar com o Gerente de Operações as necessidades de espaço físico, equipe e insumos necessários;
- Coordenar com outras instâncias do MS as necessidades logísticas adicionais e identificar as já existentes;
- Manter em funcionamento as instalações e equipamentos necessários à resposta;
- Assegurar, em articulação com o Gerente de Operações, o controle de acesso às salas do COES e do CIEVS.
- Estabelecer os plantões de pessoal operacional para garantir o apoio e a manutenção do COES ativo;
- Facilitar o desenvolvimento de outras atividades como a alimentação e o transporte do pessoal do plantão.

Administração do COES ativado por um longo período

Durante uma ativação prolongada é essencial ter procedimentos para estabelecer rotinas que permitam um descanso conveniente das equipes de trabalho (infraestrutura, escala, etc.) e o funcionamento contínuo dos COES fortalecendo a qualidade da atuação.

5.4 Funções dentro do COES

O COES, em sua rotina de atividades, deve enviar relatórios para a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde e ao Ministro da Saúde sobre as circunstâncias e as decisões tomadas. A seguir é apresentado um rol de atividades essenciais a serem desenvolvidas pelos profissionais do COES para resposta a uma emergência em saúde pública, com base em um Sistema de Comando de Operações.

Gerente de Operações

O Gerente de Operações deve:

- Assumir e estabelecer o comando;
- Identificar e convocar profissionais do MS designando suas atribuições enquanto Líder de Planejamento; Líder de Operações; Líder de Logística; Líder de Finanças.
- Garantir o desenvolvimento de ações para a segurança da população e dos profissionais envolvidos na resposta;
- Avaliar (determinar e elencar) as prioridades da emergência em saúde pública;
- Determinar os objetivos operacionais;
- Supervisionar o desenvolvimento e execução do Plano de Ação do Evento (PAE);
- Manter o alcance do comando, tendo como supervisionados diretos um número máximo de 5 a 7 pessoas;
- Gerenciar os recursos alocados e solicitar os pedidos adicionais necessários;
- Articular a coordenação das ações entre as instituições (incluindo a comunicação com a Defesa Civil);
- Articular com o gestor local, informando da ativação do COES e das atividades previstas no Plano de Ação do Evento;
- Autorizar a informação a ser divulgada;
- Responder pela documentação e controle de custos;
- Apresentar relatórios periódicos;
- Coordenar a oficina sobre as lições aprendidas no encerramento de cada evento.

De acordo com a complexidade da resposta exigida e a disponibilidade de recursos, o Gerente de Operações poderá estabelecer os setores de Planejamento, Operação, Logística e Finanças. Cada Setor terá um responsável (Líder) e este poderá dividir o Setor em funções menores com vistas à melhor resposta ao evento.

Líder de Planejamento

O Líder de Planejamento irá recolher, avaliar, e difundir a informação acerca do desenvolvimento da emergência em saúde pública e manter o controle dos recursos. É ele quem elabora o Plano de Ação do Evento (PAE), o qual define as atividades de resposta e o uso dos recursos durante um Período Operacional. O Líder do Planejamento deve:

- Obter informação junto ao Gerente de Operações sobre a situação geral do evento;
- Ativar as unidades do Setor de Planejamento, em conformidade com a magnitude do evento;
- Estabelecer a rotina de repasse de informação interna do COES (*briefing*⁹ e *debriefing*¹⁰);

⁹ Briefing: reunião com a finalidade de dar informações e instruções concisas e objetivas sobre as ações a serem executadas no Plano de Ação do Evento.

- Utilizar informações meteorológicas (CPTEC/INPE e INMET/MAPA), quando necessário;
- Supervisionar a elaboração do Plano de Ação do Evento;
- Identificar e mobilizar as áreas técnicas do MS envolvidas na resposta e desmobilizar, quando necessário;
- Identificar a necessidade de recursos especializados;
- Apresentar ao Gerente de Operações informes periódicos acerca do desenvolvimento do evento;
- Compilar as informações dos setores (operações, logística e financeiro) e disponibilizar informe ao CME acerca da situação do evento.

Líder de Operações

O Líder de Operações é o responsável pela execução das ações de resposta em campo. Estará em contato constante com as áreas técnicas do MS. O Líder de Operações deve:

- Obter informação junto ao Gerente de Operações sobre a situação geral do evento;
- Coordenar junto às áreas técnicas do MS o desenvolvimento da parte operacional do Plano de Ação do Evento;
- Identificar e mobilizar a equipe de campo;
- Apresentar à equipe de campo informações sobre a situação geral do evento, apontando as necessidades identificadas;
- Repassar à equipe de campo as atividades específicas a serem desenvolvidas de acordo com o Plano de Ação do Evento;
- Informar ao gestor local sobre o envio da equipe de campo;
- Supervisionar a execução da parte operacional do PAE, junto às técnicas do MS e às equipes de campo;
- Identificar, junto ao gestor local e às áreas técnicas do MS, novas necessidades, e solicitar ao Setor de Planejamento recursos adicionais, quando necessário;
- Manter informado o Gerente de Operações acerca de atividades desenvolvidas pelo Setor de Operações.

Líder de Logística

O Líder de Logística irá prover instalações, serviços e materiais, e deve:

- Participar no desenvolvimento do Plano de Ação do Evento;
- Planejar a organização da área de logística;
- Identificar os serviços e requisitos de suporte para as operações planejadas;
- Coordenar e processar os pedidos de recursos adicionais;
- Checar o Plano de Ação do Evento e estimar as necessidades para o período operacional seguinte;

¹⁰ Debriefing: reunião onde se reporta o andamento da execução das ações do Plano de Ação do Evento a fim de atualizar as informações ao Comando e entre os setores, e repassar informações do PAE ao pessoal do próximo turno.

- Avaliar as capacidades dos serviços disponíveis e de apoio, e identificar necessidades adicionais;
- Garantir recursos necessários para a execução da desmobilização das atividades do COES;
- Apresentar ao Gerente de Operações informes periódicos acerca das atividades de logística.

Líder de Finanças

O Líder de Finanças justifica, controla e registra os gastos e mantém em dia a documentação para prestação de contas financeiras. O Líder de Finanças deve:

- Obter informação junto ao Gerente de Operações sobre a situação geral do evento;
- Reunir-se com o Setor de Planejamento para obter informação acerca dos recursos financeiros necessários;
- Identificar os recursos financeiros disponíveis;
- Coordenar junto à área de orçamento do MS o desenvolvimento da parte financeira do Plano de Ação do Evento;
- Reunir-se com os representantes de instituições de apoio, quando necessário;
- Participar do planejamento de desmobilização;
- Apresentar ao Gerente de Operações informes periódicos acerca das atividades financeiras.

O Gerente de Operações poderá estabelecer posições de apoio (**Staff de Comando**) à gerência da operação, à medida que o evento cresce em magnitude e complexidade. Para tanto, poderá solicitar um profissional para a área de comunicação (Porta-voz) e um para realizar a função de relações públicas.

Porta-Voz

O Porta-Voz do COES é o ponto de contato com os meios de comunicação ou outras instituições que busquem informação direta sobre o evento. Toda a informação deverá ser aprovada pelo Gerente de Operações. O Porta-Voz deve:

- Obter informação junto ao Gerente de Operações sobre a situação geral do evento;
- Estabelecer um centro único de informações, sempre que possível;
- Participar das reuniões do COES de *briefing* e *debriefing* para atualizar a divulgação de informação;
- Obter cópias atualizadas de relatórios oficiais;
- Realizar levantamento de rumores na mídia;
- Elaborar Notas para a imprensa acerca da atuação do setor saúde no evento;
- Elaborar boletins periódicos para disponibilizar informação nos meios de comunicação do MS;
- Obter a aprovação do Gerente de Operações para divulgar a informação;

- Receber e encaminhar ao Gerente de Operações as demandas da mídia (rádio, TV, Jornal, etc.);
- Apresentar ao Gerente de Operações informes periódicos acerca das atividades de comunicação.

Relações Públicas

O profissional de relações públicas estabelecerá o contato com os representantes das instituições que estejam trabalhando no evento ou que possam vir a ser convocadas. Isto inclui as instituições envolvidas na primeira resposta, instituições de excelência e organismos internacionais. O profissional de relações públicas deve:

- Obter informação junto ao Gerente de Operações sobre a situação geral do evento;
- Identificar os representantes de cada uma das instituições, incluindo sua localização e linhas de comunicação;
- Manter um canal de contato com representantes de todas as instituições;
- Responder às solicitações do Setor de Operações para estabelecer contato com outras instituições;
- Trabalhar em articulação com o Setor de Operações para identificar problemas ou potenciais dificuldades que possam surgir na interlocução com as instituições envolvidas na resposta ao evento;
- Apresentar ao Gerente de Operações informes periódicos acerca das atividades de relações públicas.

6. PLANOS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICOS

Um Plano de Contingência (PC) é o documento que registra o planejamento elaborado a partir do estudo de uma determinada hipótese de emergência em saúde pública. A SVS definiu como prioritários Planos de Contingência para dengue, febre amarela, influenza, hantavirose, leishmaniose visceral e manejo de desastres (inundação e seca).

O Plano de Contingência é um pré-planejamento para possíveis eventos, e serve de subsídio para a elaboração do Plano de Ação do Evento (PAE). No PC estarão previstas as responsabilidades de cada organização, as prioridades e medidas iniciais a serem tomadas e a forma como os recursos serão empregados para uma determinada tipologia de emergência em saúde pública.

Os PC devem ser testados por meio de simulados e modificados sempre que necessário. Pode ocorrer ainda que o Plano de Contingência precise ser readequado, durante a resposta, com base nos fatos concretos da evolução do evento. Devem também ser aprimorados à luz das lições apreendidas.

O Plano de Contingência é, portanto, instrumento fundamental para nortear a resposta à determinada tipologia de emergência em saúde pública no âmbito do Centro de Operações de Emergências em Saúde. A elaboração e revisão dos Planos de Contingência são de responsabilidade das áreas técnicas competentes da Secretaria de Vigilância em Saúde.

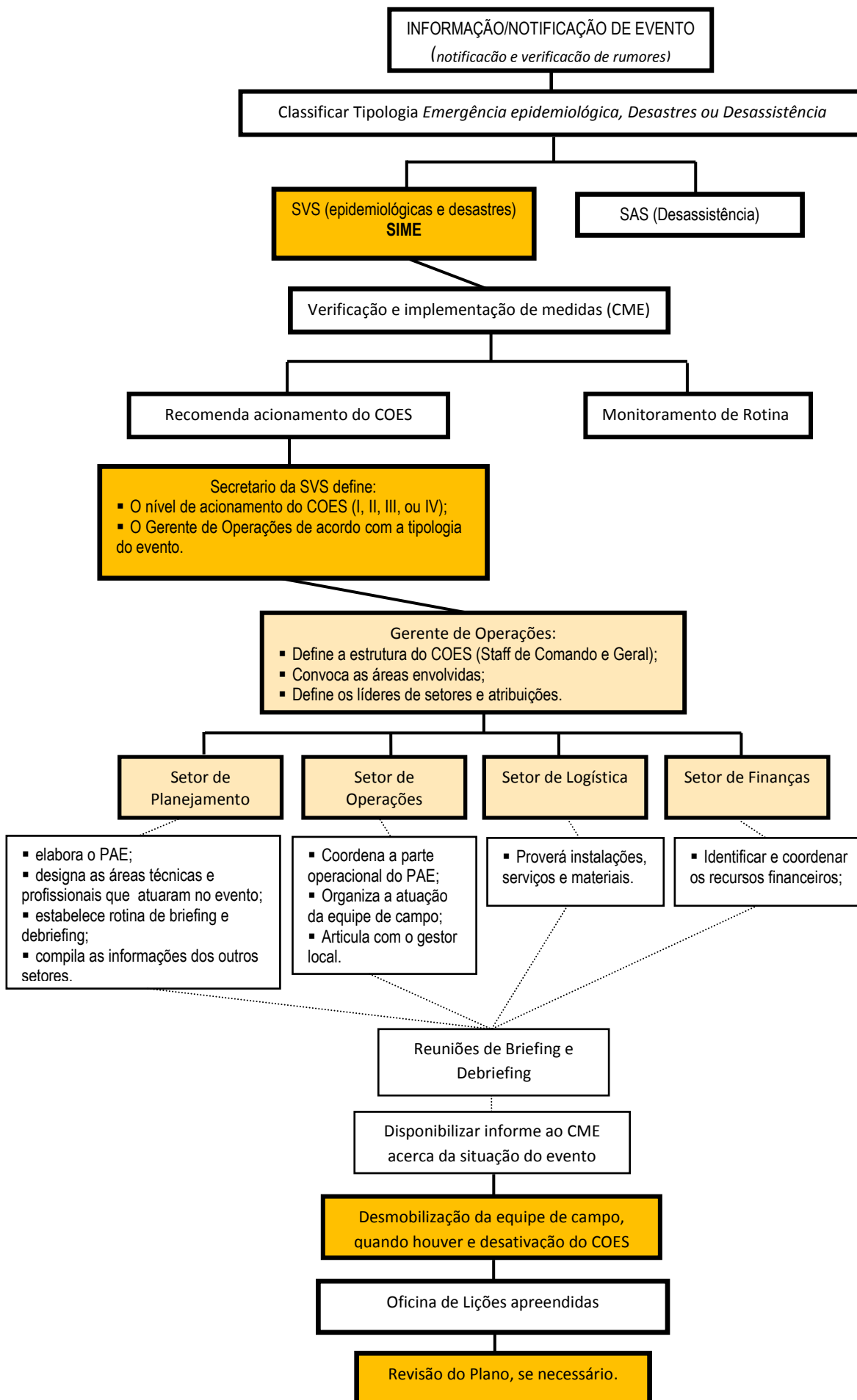
7. REFERÊNCIAS CONSULTADAS PARA ELABORAÇÃO DESTE PLANO

Material de Referência do Curso Sistema de Comando de Incidentes. Programa USAID/OFDA de Capacitação.

Capacitação em Defesa Civil - Sistema de Comando de Operações. Apostila do Curso de Educação à Distância da Universidade Federal de Santa Catarina.

Curso de Gestão de Preparação e Respostas às Emergências em Saúde Pública – Universidade Internacional da Flórida – Fevereiro/2013

ANEXO 1. Algoritmo de decisão



ANEXO 2. Instrumentos padronizados

Instrumento COES 1: Lista de Contatos

Secretaria	Departamento	Área Técnica	Nome	E-mail	Telefone	Celular

*Indique o Responsável (R) e o Suplente (S)

Instrumento COES 2: Formulário de Pontos focais

Evento	Ponto Focal	E-mail	Área técnica	Telefone	Celular
Desastre de origem natural					
Dengue					
Malária					
Febre Amarela					
Desassistência					
Acidente Radionuclear					
Acidente com produto químico perigoso					
Laboratório					

Instrumento COES 3: Formulário para construção da Matriz de cenários e responsabilidades institucionais

Matriz de cenários e responsabilidades institucionais											
CENÁRIOS	INSTITUIÇÃO										
1.											
2.											
3.											
4.											
5.											
6.											
7.											
8.											
9.											
10.											
(R=Responsável) (A=Apoio)											
Notas:											

Instrumento COES 4: Formulário para Protocolos – Descrição

Nome do protocolo:	Atualizado em	Número do protocolo:	Responsável:	Páginas:
Propósito:				
Âmbito:				
Prioridades:				
Normas de segurança:				
Ações conjuntas de preparação:				
Notas:				

Instrumento COES 5: Formulário de Procedimentos

	Procedimento operativo Nº.	Data de preparação:	Páginas:	Nome do procedimento:
Propósito:				Responsável:
Passos:				

	Checklist No.	Data de preparação:	Páginas:	Descrição:	
Instruções:				Responsável:	
No.				Não	Sim
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					

Instrumento COES 6: Formulário para Plano de Ação do Evento

Nome da operação:
Preenchido por:
Data/hora:
Mapa/croqui
Situação (Resumo de fatos):
Prioridades e objetivos:
Sumário das ações planejadas e implementadas:
Estrutura organizacional da operação:

Instrumento COES 7: Inventário de recursos

	Tipo	Quantidade	Instituição	Estado	Município	Responsável	Telefone	E-mail	Observações
Medicamentos									
Abrigo/Moradia/Eletricidade/Construção									
Água e Saneamento									
Logística									
Administração									
Saúde									
Recursos Humanos									
Alimentos e Bebidas									

ANEXO 3. Critérios para seleção do Gerente de Operações e integrantes do Grupo Técnico Assessor ao COES

1. Qualificações necessárias para Gerente de Operações

O COES deve manter uma lista de possíveis candidatos a Gestor de Operações. A seleção final deverá seguir os seguintes critérios:

- A experiência e competência na gestão de crises, operações complexas de emergência e no tratamento da informação técnica;
- Habilidade para negociação, solução de conflitos e construção de alianças internas e externas;
- Sensibilidade às questões de gênero, raça, e direitos humanos; e
- Conhecimento das normas e procedimentos do Ministério da Saúde, incluindo os aplicados em emergência e suas prioridades.

2. Qualificações necessárias aos especialistas do Grupo Técnico Assessor ao COES

- Capacidade de proporcionar orientações práticas e oportunas;
- Capacidade de apontar ações prioritárias em uma emergência em saúde pública;
- Habilidade para subsidiar a elaboração do Plano de Ação do Evento, com base em sua área de especialização;
- Habilidade na construção de um consenso técnico a partir do enfoque específico do país; e
- Experiência e conhecimento no manejo de emergências em saúde pública.