



UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTADO E SOCIEDADE - PPGES

GISLANA DE JESUS REIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA:
UM OLHAR SOCIOCÊNTRICO SOBRE O CASO DE PORTO
SEGURO-BA**

PORTO SEGURO

2023

GISLANA DE JESUS REIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA:
UM OLHAR SOCIOCÊNTRICO SOBRE O CASO DE PORTO
SEGURO-BA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade da Universidade Federal do Sul da Bahia como requisito para a obtenção do título de Mestra em Estado e Sociedade.

Área de concentração: Estado, Instituições e Governança

Orientadora: Profa. Dra. Valéria Giannella

PORTO SEGURO - BA

2023

Catálogo na Publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)
Sistema de Bibliotecas (SIBI)

R375p Reis, Gislana de Jesus, 1989 -
Políticas públicas de enfrentamento da pandemia: um olhar sociocêntrico sobre o caso de Porto Seguro - BA. / Gislana de Jesus Reis. – Porto Seguro, 2024.
155 f.

Orientadora: Profa. Dra. Valeria Giannella

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Sul da Bahia. Centro de Formação em Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade. Campus Sosígenes Costa.

1. Políticas Públicas. 2. Sociedade Civil. 3. COVID-19. 4. Sindemia. 5. Porto Seguro - Bahia. I. Giannella, Valeria. II. Título.

CDD – 353.628

Elaborado por Lucas Sousa Carvalho - CRB-5/1883

Ata de Defesa de Mestrado

Aos 28 dias do mês de novembro do ano de 2023, às 15h00min, via webconferência através da sala virtual com link de transmissão meet.google.com/jiu-iwgj-dom, reuniram-se as/o membras/o da banca examinadora presidida pela docente Dra. Valeria Giannella (orientadora), e composta pelas/o docentes Dr. Francisco Eduardo Torres Cancela (membro interno ao PPGES), Dra. Rocio Elizabeth Chavez Alvarez (externa ao PPGES) e Dra. Jane Mary de Medeiros Guimarães (membra externa ao PPGES), a fim de arguirm a mestranda **Gislana de Jesus Reis** na defesa de sua dissertação cujo trabalho de pesquisa intitula-se “**Políticas Públicas de enfrentamento da pandemia: um olhar sociocêntrico sobre o caso de Porto Seguro - BA**”. Aberta a sessão pela presidente da banca, coube à candidata, na forma regimental, expor o tema de sua dissertação, dentro do tempo regulamentar, sendo em seguida questionada pelas/o membras/o da banca examinadora, tendo dado as explicações que foram necessárias.

As/O membras/o da banca consideraram a dissertação:

-) Aprovada) Aprovada com modificações
) Não aprovada, devendo ser realizada nova defesa no prazo de __meses.

Recomendações da Banca:

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Valeria Giannella (UFSB / PPGES)

Presidente da banca



Documento assinado digitalmente
VALERIA GIANNELLA
Data: 28/11/2023 20:05:41-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Francisco Eduardo Torres Cancela (UNEB / PPGES)

Membro interno



Documento assinado digitalmente
FRANCISCO EDUARDO TORRES CANCELA
Data: 29/11/2023 11:25:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dra. Rocio Elizabeth Chavez Alvarez (UFSB - CSC)

Membra externa



Documento assinado digitalmente
ROCIO ELIZABETH CHAVEZ ALVAREZ
Data: 29/11/2023 12:03:57-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dra. Jane Mary de Medeiros Guimarães UFSB - CJA)

Membra externa



Documento assinado digitalmente
JANE MARY DE MEDEIROS GUIMARAES
Data: 29/11/2023 19:37:55-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Gislana de Jesus Reis

Candidata



Documento assinado digitalmente
GISLANA DE JESUS REIS
Data: 29/11/2023 19:58:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Webconferência, 28 de novembro de 2023.

À minha família, pelo amor e apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Sou grata a Deus, pelo que fez e faz por mim, se não fosse o Senhor não teria chegado até aqui.

Agradeço aos meus colegas e professores do Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade - PPGES da Universidade Federal do Sul da Bahia pelos momentos de escuta e aprendizagem ao longo do curso.

Agradeço à minha família que sempre me apoiou e impulsionou a galgar patamares elevados na minha vida acadêmica, profissional e pessoal. Muito obrigada, Mainha Eliana, por nunca largar minha mão. Obrigada, minha irmã Paula, pelo seu apoio incondicional. Obrigada, prima Jeobergna, por sempre estar perto.

À professora Valéria Giannella por sua dedicada orientação e por todo seu apoio e atenção durante minha caminhada, sempre me instigando a buscar por novos conhecimentos.

*Não espere por grandes líderes; faça
você mesmo, pessoa a pessoa. Seja leal
às ações pequenas porque é nelas que
está a sua força.*

Madre Teresa de Calcutá

RESUMO

A pandemia da Covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2 também chamado de Novo Coronavírus, desencadeou impactos não restritos apenas ao âmbito biológico e epidemiológico, mas também promoveu efeitos sociais, econômicos, políticos e culturais, caracterizando-se como um problema multidimensional. As inúmeras incertezas trazidas pela pandemia da Covid-19 despertaram uma movimentação da sociedade civil diante do problema público e as respostas necessárias para seu enfrentamento, demandando a implementação de novas Políticas Públicas. Este trabalho objetiva investigar o sistema de Políticas Públicas de enfrentamento à pandemia da Covid-19 no município de Porto Seguro a partir de uma visão sociocêntrica. Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, cujos sujeitos de pesquisa são atores sociais que desenvolveram ações sociais e políticas relacionadas ao enfrentamento da Covid-19 em Porto Seguro no período de 2020 a 2021. Para a coleta de dados, lançamos mão de entrevistas semi estruturadas. Os dados foram analisados segundo a Análise de Discurso. Esta pesquisa visa colaborar para o movimento de pluralização do campo das Políticas Públicas mediante o reconhecimento da ação de múltiplos atores sociais, cuja participação organizada potencializa e contribui para a construção de um fluxo ideal de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas; Sociedade civil; Covid-19; Sindemia; Porto Seguro - Bahia.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic, caused by the SARS-CoV-2 virus also called New Coronavirus, triggered impacts not only restricted to the biological and epidemiological scope, but also promoted social, economic, political and cultural effects, characterizing itself as a multidimensional problem. The countless uncertainties brought about by the Covid-19 pandemic sparked a movement among civil society in the face of the public problem and the necessary responses to face it, demanding the implementation of new Public Policies. This work aims to investigate the Public Policy system to combat the Covid-19 pandemic in the municipality of Porto Seguro from a sociocentric perspective. This is a qualitative study, whose research subjects are social actors who developed social and political actions related to combating Covid-19 in Porto Seguro from 2020 to 2021. To collect data, we used interviews semi-structured. The data were analyzed according to Discourse Analysis. This research aims to contribute to the movement of pluralization in the field of Public Policies through the recognition of the action of multiple social actors, whose organized participation enhances and contributes to the construction of an ideal flow of Public Policies.

Keywords: Public policies; Civil society; Covid-19; Syndemic; Porto Seguro - Bahia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APS - Atenção Primária à Saúde

ARPP - Análise Racional de Políticas Públicas

AD - Análise de Discurso

CEE-FIOCRUZ - Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz Antonio Ivo de Carvalho

DSS - Determinantes Socioterritoriais em Saúde

ESF - Equipe de Saúde da Família

ESPII- Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional

FGV - Fundação Getúlio Vargas

HDLEM - Hospital Luís Eduardo Magalhães

MERS - Síndrome Respiratória do Oriente Médio

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONG- Organizações Não-Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde

OSC- Organização da Sociedade Civil

PP's - Políticas Públicas

PPGES Programa de Pós-graduação em Estado e Sociedade

SARS - Síndrome Respiratória Aguda Grave

SUS - Sistema Único de Saúde

UBS - Unidade Básica de Saúde

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas

UFESB - Universidade Federal do Sul da Bahia

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

UTI - Unidade de Terapia Intensiva

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E IMAGENS

Tabela 1 - Série de casos e óbitos, taxa de ataque e coeficiente de mortalidade e taxa de letalidade nos municípios do sul da Bahia até o mês 11/2021.....	42
Tabela 2 - Renda per capita pela cor declarada na cidade de Porto Seguro entre os anos de 1991 e 2010.....	105
Tabela 3 - Medidas de enfrentamento implementadas pelo município de Porto Seguro nos anos de 2020 e 2021, segundo o Diário Oficial.....	114
Tabela 4 - As 3 fases de ações.....	116
Tabela 5 - Exemplos de ações previstas no Plano de Enfrentamento ao Covid-19 em Porto Seguro.....	118
Tabela 6 - Número de leitos, público e privado, disponível para atendimento aos pacientes suspeitos e confirmados pelo Covid-19 em Porto Seguro.....	122
Tabela 7 - Mapeamento preliminar de ações da sociedade civil de enfrentamento à pandemia no município de Porto Seguro nos anos de 2020 e 2021.....	129
Tabela 8 - Sistematização da análise das entrevistas.....	132
Gráfico 1 - Casos (novos e acumulados) e óbitos (novos e acumulados) semanais de Covid -19, por data de notificação.....	107
Imagem 1 - Síntese resultante das principais implicações para o estudo dos processos de políticas públicas pela Mirada ao Revés. (BOULLLOSA, 2013, p. 81).	88
Imagem 2 - Portal da Transparência do município de Porto Seguro.....	110
Imagem 3 - Aba “Documentos - Combate ao Covid-19” do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Porto Seguro.....	111

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	10
LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E IMAGENS.....	11
INTRODUÇÃO	14
Justificativa.....	16
Objetivo geral.....	19
Objetivos específicos.....	19
Apresentação dos capítulos.....	21
CAPÍTULO I - A PANDEMIA COMO SINDEMIA E A ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO DO NOVO CORONAVÍRUS.....	23
1.1 A EVOLUÇÃO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NO MUNDO.....	23
1.2 O CONCEITO DE SINDEMIA: UMA ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR, INTERPROFISSIONAL E INTERSETORIAL DO FENÔMENO ESTUDADO.....	28
1.3 A EVOLUÇÃO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NO BRASIL E A ATUAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO NO SEU ENFRENTAMENTO.....	40
1.4 COVID-19: UMA DOENÇA DEMOCRÁTICA?.....	46
CAPÍTULO II - A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA DURANTE A PANDEMIA.....	53
2.1 EVIDÊNCIAS DA MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO DECORRER DA PANDEMIA NO BRASIL: UM BREVE LEVANTAMENTO DE CASOS E ESTUDOS SOBRE O TEMA.....	53
2.2 ANÁLISE DA INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE DIANTE DESTE QUADRO.....	58
2.3 QUALIFICANDO A AÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DURANTE A PANDEMIA NO BRASIL: MAPEANDO ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES PARA O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	61
CAPÍTULO III – ESTADO E SOCIEDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	67
3.1 AS DIMENSÕES EPISTEMOLÓGICAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	67
3.2 DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS DO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	69
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ALÉM DO ESTADO: UMA ABORDAGEM SOCIOCÊNTRICA.....	75

3.4 DUAS ABORDAGENS PÓS-POSITIVISTAS PARA UMA VISÃO SOCIOCÊNTRICA DAS PP'S: A VIRADA ARGUMENTATIVA E A MIRADA AO REVÉS.....	82
---	----

CAPÍTULO IV – CARACTERIZAÇÃO E DETALHAMENTO DA METODOLOGIA DA PESQUISA

4.1 A ABORDAGEM DE ESTUDO DE CASO.....	91
4.1.1 Mapeamento Inicial.....	92
4.2 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	94
4.3 APRESENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE COLETA E REGISTRO DE DADOS.....	94
4.3.1 Pesquisa bibliográfica e documental.....	94
4.3.2 Entrevistas semi estruturadas.....	95
4.3.3 Aspectos éticos da pesquisa.....	95
4.4 APRESENTAÇÃO DO INSTRUMENTO DE ANÁLISE: A ANÁLISE DE DISCURSO.....	97
4.5 DISCUSSÃO SOBRE OS POSSÍVEIS VIESES E LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS.....	99

CAPÍTULO V – AÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA EM PORTO SEGURO.....

5.1 APRESENTAÇÃO DO LÓCUS DE PESQUISA: O MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO.....	101
5.2 UM DUPLO ENFRENTAMENTO: OS IMPACTOS DA PANDEMIA E A VULNERABILIDADE DA CLASSE TRABALHADORA DO TURISMO DE PORTO SEGURO.....	102
5.3 UM PANORAMA DOS ATOS NORMATIVOS E OUTRAS MEDIDAS MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19	105
5.4 A REDE DE ASSISTÊNCIA DE SAÚDE DE PORTO SEGURO E SEU PAPEL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA.....	119
5.5 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	123
5.6 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO DO PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL DE PORTO SEGURO NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA: QUALIFICANDO AS AÇÕES OBSERVADAS.....	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
REFERÊNCIAS.....	138
ANEXO I.....	152
ANEXO II.....	154

INTRODUÇÃO

As altas taxas de propagação do coronavírus no Brasil, principalmente no início da pandemia¹, em 2020 e também no ano seguinte de 2021 desencadearam sérias implicações, não restritas apenas ao sistema de saúde, mas também geraram o agravamento de problemas sociais, econômicos, políticos e culturais, causando estragos sem precedentes na História recente das epidemias no país e no mundo e que, possivelmente, reverberarão ainda no futuro pós pandemia (FIOCRUZ, 2021; Boullosa *et al.*, 2021).

No cenário pandêmico e pós-pandêmico, as temáticas relacionadas às Políticas Públicas (PPs) têm ganhado bastante notoriedade. Atualmente, grande parte dos trabalhos relacionados à pandemia da Covid-19 no contexto mundial têm discutido, de forma direta ou indireta, a importância das políticas públicas. No Brasil, não tem sido diferente; a academia brasileira tem realizado e divulgado várias pesquisas neste campo (Boullosa *et al.*, 2021; Côrtes; Albuquerque, 2021; Pires, 2020; Peres; Laranja; Silva, 2021; Andion, 2020; Rodrigues; Cardoso, 2020; Hopstein; Peres, 2021; Leal; França Filho, 2020; Brito; Rego, 2022; Santos; Teixeira, 2023; Amaral *et al.*, 2021).

Em um estudo análogo ao nosso, Santos *et al* (2021) se dedicam a analisar o papel do engajamento comunitário no enfrentamento da Covid-19 e refletir sobre as formas pelas quais o engajamento comunitário atua frente aos eventos de emergências globais em saúde. Para estes autores, a condução, para dizer no mínimo contraditória da maneira como as políticas governamentais brasileiras foram direcionadas para o enfrentamento à pandemia “[...] motivou diversas organizações da sociedade civil e movimentos sociais na construção de estratégias para o período de calamidade pública” (Santos *et al.*, 2021, p. 769). Os autores avaliam que a pandemia fez reverberar iniciativas comunitárias locais na busca por “[...] um posicionamento de confronto com o Estado ao engajarem estratégias de prevenção e combate eficazes e concatenadas com as necessidades locais, fundamentais para o enfrentamento da pandemia pela comunidade” (*op. cit*). A partir desta lógica,

¹ De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), a pandemia é uma epidemia que ocorre em nível mundial, afetando muitos países ao mesmo tempo. Os critérios da OMS para configurar a existência de uma pandemia são: i) Presença de um novo agente infeccioso ou de um agente conhecido que tenha mudado de forma a causar doença grave; ii) Capacidade do agente infeccioso de se espalhar rapidamente e facilmente entre as pessoas; iv) Evidência de transmissão sustentada do agente infeccioso entre humanos; v) Impacto significativo na saúde pública, causando mortes e doenças em grande escala (OMS, 2021). Disponível em <https://www.who.int/pt>.

[...] reconhece-se que o engajamento comunitário pode propiciar efeitos positivos em diversas situações ao produzir informação, prestar serviços, empoderar a comunidade, desenvolver e construir uma representação local unida e forte, de modo a incentivar o senso de eficácia política e o envolvimento de grupos comunitários com a sociedade. (Santos *et al.*, 2021, p. 765)

Neste contexto, é importante sinalizar também a insuficiência do Estado com sua atuação no enfrentamento da pandemia, no caso do Brasil. Está posta, no debate acadêmico, a questão de se o Estado vem a ser o centro absoluto das PPs, o único que pode produzi-las, ou se há uma possibilidade multicêntrica. Nesse debate, a pandemia funcionou como contexto evidenciador da insuficiência de uma visão estadocêntrica, posto que, no contexto emergencial e diante de um governo federal que insistiu em negar a pandemia como problema público de grande gravidade, a ação da sociedade civil se mostrou crucial em muitos casos. Daí a importância de abordagens do campo de estudos das Políticas Públicas que deem conta de ampliar o nosso olhar para além do Estado, a fim de identificar e reconhecer, também na sociedade civil, a existência e a atuação dos atores produtores de políticas.

Se a elaboração de Políticas Públicas

[...] reflete a capacidade que uma sociedade tem de construir significados compartilhados – sempre frágeis e mutáveis, através de processos contínuos de comunicação de experiências, de negociação e de aprendizagem, o caminho para aumentar essa capacidade e para conferir-lhe qualidade deve passar, necessariamente, pela ampliação das fronteiras deste campo de conhecimentos e práticas, de modo que outras racionalidades, outras visões de mundo, outros atores e diversos outros elementos possam ser levados em conta em tais processos de [...] comunicação-negociação-ação. Só assim teremos ampliada nossa capacidade de compreender outras experiências (mesmo as que não vivemos diretamente) e de transformar as realidades que estão dadas (Peres, 2020, p. 203).

Em outras palavras, o que estamos a propor com a presente investigação de pesquisa é, precisamente, uma análise sociocêntrica², ou seja, a partir da ênfase na ação da sociedade civil enquanto protagonista das políticas de enfrentamento da Covid-19 de Porto Seguro. A sociedade civil deste município, como demonstraremos ao longo deste estudo, assumiu uma postura ativa no enfrentamento à Covid-19 em razão da ausência do Estado. Cumpre deixar claro, entretanto, que o presente estudo não trata de defender ou de apoiar esta ausência, pois o ideal seria que ambos -

² A Perspectiva Sociocêntrica, em linhas gerais, caracteriza-se pela revitalização dos pressupostos da democracia direta, “em que a participação cidadã na formulação de políticas e decisões estatais e a possibilidade de deliberação pública constituem os conteúdos evocados na redefinição do conceito de “público”, assim como na manutenção de um sistema institucional relativamente aberto para propiciar a experimentação democrática” (Oliveira; Keinert, 2016 p. 4).

sociedade civil e gestão pública - trabalhassem juntos, e que os governos apoiassem e valorizassem as ações desenvolvidas pela sociedade civil.

A partir de tal perspectiva, o presente estudo busca olhar para seu objeto de investigação levando em consideração os fatores sociais, a exemplo das condições de educação, emprego e pobreza, reconhecendo as características multidimensionais do problema que tornam indispensável uma abordagem intersetorial e interdisciplinar (Andion, 2020; Horton, 2020).

Cumprе esclarecer que a Perspectiva Sociocêntrica não é algo novo na realidade das Políticas Públicas no Brasil, pelo menos em teoria. Ao contrário, Oliveira e Keinert (2016) demonstram, em um estudo intitulado “A perspectiva sociocêntrica e a reconfiguração das principais políticas sociais após a constituição de 1988” que a própria Constituição Brasileira de 1988, em seu novo desenho institucional, estabeleceu as bases para “[...] o deslocamento da relação Estado-sociedade, de uma visão tradicionalmente Estadocêntrica, para outra, em construção, Sociocêntrica” (Oliveira; Keinert, 2016 p. 12), criando condições propícias para essa mudança de paradigma no desenho das Políticas Públicas do país.

Justificativa

A proposta da presente pesquisa se sustenta na compreensão de que, especialmente diante da postura negacionista e negligente do Estado, a atuação da sociedade civil foi crucial para fins de enfrentamento da Pandemia da Covid-19 enquanto maior emergência sanitária do século XXI. Nesse mesmo sentido, a nossa questão de investigação suscita interesse científico e social na medida em que mostra, em um cenário específico, a possibilidade de reconhecer a ação de múltiplos atores, potencialmente contribuindo para um “fluxo de Políticas Públicas”³, em um contexto como o de Porto Seguro, onde as políticas municipais para o enfrentamento da pandemia se mostraram incipientes ou pouco eficientes.

Nossa justificativa consiste, com base no exposto, em contribuir, a partir da análise de um caso específico, para a abordagem sociocêntrica das PPs, afirmando a sua importância, especialmente em uma situação extrema qual a pandemia.

³ Aqui, estou aludindo à definição de PP como fluxo de ações, matéria a ser devidamente apresentada no capítulo III.

Como profissional de saúde, lidei com a pandemia e suas consequências diretamente e diariamente. É a partir desse lugar de fala, como enfermeira e também como discente de pós-graduação em um programa interdisciplinar em Estado e Sociedade, que compreendo não ser suficiente uma discussão de políticas de enfrentamento à Covid-19 que se restrinja a uma perspectiva biológica; isto porque o controle da disseminação do vírus, bem como suas consequências, são questões que extrapolam o âmbito biológico. Estamos a lidar com uma questão sanitária cujas implicações se estendem sobretudo para o campo das ciências humanas e sociais, precisamente na seara da gestão social e das políticas públicas, na medida em que trata-se de um problema de ordem comunitária: o que propomos é olhar a questão enquanto um problema social.

O meu interesse por este tema surgiu a partir da minha trajetória no Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade - PPGES, cursando os componentes curriculares ofertados. Devido ao fato de ser moradora de Porto Seguro, enfermeira atuante na área de saúde pública desde a graduação, inicialmente o enfoque do tema do projeto de pesquisa era a atuação do Conselho Municipal de Saúde de Porto Seguro durante a pandemia da Covid-19. Entretanto, ao longo do curso pude acessar uma maior amplitude de epistemologias, o que permitiu-me expandir meu repertório de abordagens teóricas para muito além do campo das ciências da saúde, possibilitando o redirecionamento da temática escolhida para uma perspectiva multidisciplinar e integradora.

No último capítulo da dissertação, discutiremos, a partir de uma base documental, os motivos que nos levam a considerar a ação estatal incipiente, assim como apontaremos como uma das principais causas dessa omissão, ou mesmo, negligência, o fato de Porto Seguro ser uma cidade primordialmente turística, que baseia sua economia no turismo e cujo *trade* turístico⁴ e classe política muitas vezes passam a ser uma coisa só (a exemplo de donos de mega empreendimentos turísticos que são, ao mesmo tempo, vereadores, para ficar em um caso). Em meio à omissão/negligência por parte do governo federal, estados e municípios, contudo,

Percebe-se um movimento direcionado ao fortalecimento da governança comunitária para o enfrentamento da pandemia. Todavia, há um descompasso nas práticas, traduzido por contradições e intencionalidades

⁴ São organizações privadas e governamentais atuantes no setor de "Turismo e Eventos" como os Hotéis, Agências de Viagens especializadas em Congressos, Transportadoras Aéreas, Marítimas e Terrestres, além de Promotores de Feiras, Montadoras e Serviços Auxiliares (tradução simultânea, decoração, equipamentos de áudio visuais, etc.) (EMBRATUR, 1995 apud Ministério do Turismo, s/d).

marcadas pela dominância do poder institucional, que tende a uma homogeneização de ações que elimina a diferença, derivada de tendências políticas e ideológicas delineadas pelo sistema dominante capitalista. (Santos *et al.*, 2021, p. 766)

Diante desses impasses, ou seja, de um lado a importância de fortalecer a governança comunitária diante de um cenário pandêmico e, de outro, da dominância de um sistema capitalista implacável, propomos analisar as atividades comunitárias ou políticas de enfrentamento a partir do pensamento de Boullosa, que considera as Políticas Públicas como um constructo social, trazendo esta conceituação para a situação da pandemia enquanto um problema social e coletivo e que, portanto, requer uma solução pública, é importante ressaltar a relevância e a necessidade da pluralização do campo das políticas públicas e a valorização da multiatorialidade⁵ (Boullosa, 2022), a fim de que espaços de diálogo sejam construídos de forma horizontalizada. Nesse mesmo sentido, vale chamar atenção para o fato de que

As lições aprendidas com as experiências e respostas à Covid-19 em contextos humanitários frágeis e as reflexões suscitadas pelos documentos das organizações internacionais indicam que a epidemia deve ser enfrentada por meio do fortalecimento de políticas públicas que visem a reduzir as vulnerabilidades que resultam em desigualdades de renda, gênero e raça, e isso só se torna possível através do engajamento comunitário como instrumento de participação política e social (Santos *et al.*, 2021, p. 773)

A partir destas reflexões, ou seja, do entendimento de que o engajamento comunitário é crucial para o enfrentamento de problemas sociais, estabelecemos a seguinte pergunta de pesquisa: *diante das ações da sociedade civil de Porto Seguro para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, podemos considerar esta sociedade como ator de Políticas Públicas e, portanto corroborar uma visão sociocêntrica das mesmas, ou estas ações caem, afinal, no âmbito da solidariedade e da filantropia?*

Com base neste questionamento, estabelecemos o objetivo geral e os objetivos específicos que nortearão a nossa investigação, apresentados a seguir.

⁵ Multiatorialidade é um neologismo utilizado por Boullosa (2014) para designar a ação coletiva enquanto produto que é formado a partir da ação individual e crítica de múltiplos atores, de modo horizontal. Ou seja, múltiplos protagonistas sociais de uma mesma ação organizada. Em lugar de se perceberem como sujeitos racionais decisionistas, em busca dos meios mais adequados para se alcançar um determinado fim pré-estabelecido ou, ainda, como pessoas que fornecem dados “duros” para políticos ou formuladores de políticas públicas, se enxergariam inseridos em processos críticos de aprendizagem, em que arrogariam o papel de facilitadores do diálogo; de produtores de argumentos e de evidências que embasam o debate público; de conselheiros, capazes de distinguir a boa da má construção discursiva: o papel de verdadeiros atores políticos em ação, conformadores de uma multiatorialidade (BOULLOSA, 2014)

Objetivo geral

Refletir e trazer contribuições para a perspectiva sociocêntrica de análise de políticas públicas investigando e qualificando a ação da sociedade civil para o enfrentamento à pandemia da Covid-19, com foco no município de Porto Seguro.

Objetivos específicos

Para atingir tal propósito, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

a) Apresentar a pandemia como Sindemia, seus impactos a nível global e local e analisar a atuação do Estado Brasileiro no enfrentamento da pandemia da Covid-19;

b) Realizar um levantamento de estudos acerca de casos concretos de enfrentamento da pandemia pela ação da sociedade civil no Brasil;

c) Discutir a relevância de uma visão sociocêntrica em PP's, a partir do problema da Covid-19;

d) Levantar as principais consequências oriundas da pandemia da Covid-19 no município de Porto Seguro, bem como os principais equipamentos de saúde e políticas municipais implementadas para o enfrentamento da pandemia do SARS-CoV-2.

e) Mapear, identificar e analisar as iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no município em 2020 e 2021.

f) Oferecer embasamento para subsidiar a afirmação de que, sob uma abordagem plural e sociocêntrica, as ações/iniciativas de enfrentamento da Covid-19 desenvolvidas no território podem ser entendidas como parte de um fluxo de Políticas Públicas.

A partir do desenho acima, refletimos sobre quais seriam as estratégias metodológicas mais assertivas para o alcance de tais objetivos de pesquisa, cuja descrição e detalhamento completo podem ser encontrados no capítulo IV deste trabalho, destinado a esta finalidade. Por ora, cumpre assinalar que a abordagem metodológica utilizada na investigação dos nossos objetivos de pesquisa compreende

o estudo de caso (Yin, 2010), a utilização de entrevistas semi estruturadas como método de coleta de dados e seu tratamento a partir da Análise de Discurso (AD) (Fairclough, 2001; 2003; Dijk, 2008).

Apresentação dos capítulos

Quanto à estrutura da dissertação, a Introdução traz a apresentação da proposta; informa, na seção Justificativa, acerca da motivação que influenciou a escolha do tema a ser pesquisado; contém ainda a delimitação do problema, a pergunta que norteia a investigação, o objetivo geral e específicos do estudo e, finalmente, uma breve descrição da metodologia utilizada.

O capítulo I “Pandemia como Sindemia e a atuação do Estado Brasileiro no enfrentamento do novo coronavírus” aborda a evolução da pandemia do coronavírus no mundo, no Brasil e em âmbito regional e local, apontando as graves consequências da atuação do governo brasileiro na condução da pandemia. No referido capítulo, introduzimos o conceito de Sindemia e o conceito dos Determinantes Sociais da Saúde (DSS), justificando os seus usos enquanto referencial teórico e dispositivo de análise da pesquisa, respectivamente.

O capítulo II, intitulado “A atuação da sociedade civil brasileira durante a pandemia”, por sua vez, aborda as ações da sociedade civil brasileira durante a pandemia, buscando apresentar estudos realizados até o momento sobre o tema. Discutiremos a interação entre o Estado e a sociedade civil organizada diante do quadro apresentado, destacando, nesses estudos, casos de contribuições concretas levadas a cabo pela ação da sociedade civil e que podem ser caracterizadas como parte de um fluxo ideal de políticas públicas.

Já o capítulo III, “Estado e Sociedade nas Políticas Públicas”, busca apresentar uma visão epistemologicamente orientada sobre as políticas públicas, traz algumas das principais definições e características históricas do campo das políticas públicas e discute a visão de políticas públicas para além do Estado, em uma perspectiva sociocêntrica. Por fim, apresentamos as duas teorias pós-positivistas que norteiam a nossa análise, que são a Virada Argumentativa (Fischer, 2016) e a Mirada ao Revés (Boullosa, 2013).

O capítulo IV, “Metodologia da Pesquisa”, é reservado à apresentação e ao detalhamento da metodologia utilizada na condução do presente estudo, desde a concepção do projeto até a descrição da coleta e análise de dados.

O capítulo V, intitulado “Ações da sociedade civil de enfrentamento à pandemia em Porto Seguro” apresenta um estudo situado sobre o município estudado; nele, o leitor encontrará uma revisão crítica dos atos normativos e da política municipal de enfrentamento à Covid-19; um mapeamento das iniciativas civis coletivas de enfrentamento à pandemia no território de Porto Seguro e, finalmente, uma discussão acerca da situação de vulnerabilidade na qual se viu a classe trabalhadora do setor turístico - setor que monopoliza a economia de Porto Seguro e que contou com o subsídio e o apoio da máquina pública municipal para explorar a classe trabalhadora ainda mais durante a pandemia.

Finalmente, reservamos a seção final do capítulo para propor e discutir, à luz da análise apresentada, a construção de uma caracterização teórica que, em termos de variáveis, permitirá afirmar que, sob uma abordagem plural e sociocêntrica, as ações/iniciativas de enfrentamento da Covid desenvolvidas no território podem ser entendidas como Políticas Públicas de enfrentamento à pandemia. Em outras palavras, esperamos que a nossa análise possa contribuir no sentido de testar a matriz conceitual sociocentrada em um contexto interiorano como o de Porto Seguro.

Nas considerações finais, tecemos uma visão geral destacando os principais pontos da pesquisa e revisitando seus achados. Algumas consequências da pandemia identificadas e analisadas no estudo foram a exposição dos trabalhadores do turismo ao vírus, na primeira fase da pandemia, e os altos níveis de desemprego e desamparo, na segunda fase da pandemia. Ao mesmo tempo, essa foi a parcela da população mais fortemente assistida pelas ações de enfrentamento à pandemia, levadas a cabo autonomamente pela sociedade civil portosegurense.

CAPÍTULO I

A PANDEMIA COMO SINDEMIA E A ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO DO NOVO CORONAVÍRUS

Apresento, neste capítulo, a evolução do que compreendemos ter sido um fenômeno denominado Sindemia no contexto global, para assim compreendermos a macro dimensão do problema. Na seção subsequente, abordaremos, em um contexto localizado, a evolução da pandemia no contexto brasileiro e no sul da Bahia, especificamente no município de Porto Seguro, a partir de dados do Boletim do Observatório da epidemia do novo coronavírus no Sul da Bahia realizado pela Universidade Federal do Sul da Bahia entre os anos de 2020 e 2021. Discutimos também os impactos da pandemia para o agravamento dos níveis de desigualdade social no país, a partir do dispositivo teórico dos Determinantes Sociais da Saúde (DSS).

O capítulo discute, ainda, a atuação do governo brasileiro no enfrentamento da crise sanitária e de que forma essa atuação contribuiu para o trágico agravamento do cenário pandêmico no país, o que colaborou para gerar a necessidade de surgimento de ações locais de enfrentamento da pandemia pela própria sociedade civil organizada.

Esperamos, com a presente seção, responder ao objetivo específico “a” da presente pesquisa, qual seja “apresentar a pandemia como Sindemia, seus impactos a nível global e local e analisar a atuação do Estado brasileiro no enfrentamento da pandemia da Covid-19”.

1.1 O CONCEITO DE SINDEMIA: UMA ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR, INTERPROFISSIONAL E INTERSETORIAL DO FENÔMENO ESTUDADO

Hoje em dia, uma série de estudiosos defendem a perspectiva de que a pandemia da Covid-19 foi, na realidade, uma sindemia, partindo do entendimento de que estamos diante de um problema complexo que afeta muitas dimensões da vida humana, causado por diversos fatores, incluindo questões sociais, econômicas e ambientais.

O termo Sindemia foi elaborado por pelo Antropólogo médico Merrill Singer; para ele “sindemia é um conjunto de problemas de saúde intimamente interligados e

que aumentam mutuamente, que afetam significativamente o estado geral de saúde de uma população no contexto de persistência de condições sociais adversas” (Singer, 1996, p. 99). Segundo essa teoria, o contexto social, econômico e o ambiente no qual um indivíduo está inserido podem contribuir para o aumento da interação entre doenças já circulantes, levando a potencialização de infecções. Cardoso e Santos (2022, p. 218) definem Sindemia como:

(...) um objeto complexo, regido por lógicas não lineares, com pluralidade de modos de determinação entre condições sociais e estados biológicos, em distintos planos de ocorrência, que aumentam a suscetibilidade à infecção e geram demandas que ultrapassam os problemas diretamente decorrentes do agravo (CARDOSO; SANTOS, 2022, p. 218).

A caracterização da pandemia da Covid-19 como uma "Sindemia" foi sugerida por especialistas de diversas áreas para enfatizar que a doença não é apenas uma pandemia causada por um único agente patogênico (o coronavírus SARS-CoV-2), mas sim um conjunto complexo de interações entre diversos fatores socioeconômicos que agravam os impactos na saúde das pessoas e das comunidades. Para enfrentá-lo, portanto, seria preciso que diferentes atores sociais, como governo, sociedade civil e setor privado, trabalhassem juntos de forma intersetorial, interprofissional e interdisciplinar. (Cardoso; Souza, 2022).

A interdisciplinaridade é importante porque permite que diferentes áreas de conhecimento, que possuem diferentes perspectivas, compartilhem seus conhecimentos e experiências para encontrar soluções mais eficazes. Do mesmo modo, a interprofissionalidade é fundamental porque permite que diferentes profissionais, com diferentes habilidades, trabalhem juntos para fornecer atendimento mais completo e integrado aos indivíduos e comunidades. E a intersetorialidade, por sua vez, possibilita que diferentes setores da sociedade trabalhem juntos para desenvolver e implementar políticas e programas que abordem as causas do problema em questão (Horton, 2020).

Nesse sentido, cumpre destacar que “[...] a governança comunitária representa uma alternativa às relações burocráticas e mercantis, tendo sua regulação baseada na confiança mútua entre os participantes de comunidades.” (Santos *et al.*, 2021, p. 764). A Covid-19 não é apenas uma infecção viral isolada, mas é influenciada e agravada por diversas condições socioeconômicas, políticas e de saúde.

Alguns fatores que contribuem para a caracterização da COVID-19 como uma Sindemia incluem: a) desigualdades sociais e econômicas, pois a pandemia afeta

desproporcionalmente populações vulneráveis, como pessoas de baixa renda, minorias étnicas, trabalhadores informais e aqueles que têm menos acesso a serviços de saúde adequados; b) condições de saúde subjacentes, na medida em que pessoas com doenças crônicas, como diabetes, obesidade, hipertensão e doenças cardiovasculares, têm um risco maior de desenvolver formas graves da COVID-19; c) o acesso aos cuidados de saúde, pois dificuldades no acesso a cuidados médicos e diagnóstico oportuno podem agravar o quadro da pandemia, especialmente em áreas com sistemas de saúde sobrecarregados; d) desinformação e negacionismo, já que a propagação de informações falsas, negação da gravidade da doença e falta de adesão a medidas preventivas contribuem para a disseminação do vírus; e, finalmente, e) impactos psicossociais: o isolamento social, estresse e ansiedade associados ao medo da doença e às medidas de restrição também influenciam negativamente a saúde mental (Horton, 2020).

Como vimos, no cenário brasileiro observa-se, a partir da atuação do governo federal, que as políticas de enfrentamento da Covid-19 operaram a partir de uma lógica necropolítica (Santos *et al.*, 2021). Em resumo, a necropolítica é uma teoria proposta por Achille Mbembe para analisar como o poder político pode ser exercido pelo Estado através da promoção da morte e da ameaça de morte, ou seja, “o poder e a capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer” (Mbembe, 2018, p. 5). Ao invés de políticas que pautem seu enfoque na preservação da vida - o que seria esperado da chamada política tradicional, a necropolítica examina como algumas formas de autoridade e governança promovem ativamente a morte e a destruição de populações por meio de dispositivos como o colonialismo, o racismo e as chamadas “zonas de sacrifício”, as quais, para Mbembe, seriam os territórios mais pobres e vulnerabilizados e cuja população sobrevive de modo precário, tornando a morte algo naturalizado, como uma consequência esperada das condições políticas, sociais ou econômicas determinadas (Mbembe, 2018).

Tal posicionamento se contrapõe às ações de enfrentamento coletivas e a capacidade de resposta das populações. Ao fim e ao cabo, vemos que “[...] as ações dos movimentos sociais têm mobilizado esforços para mitigar iniquidades e proteger os mais vulneráveis, mesmo na ausência de uma liderança sanitária nacional” (Santos

et al., 2021), ou seja, em clara resistência ao mecanismo necropolítico institucionalmente imposto pelo governo federal.

Diante do exposto, reafirmamos que a pandemia da Covid-19, não apenas desnudou a crise dos diversos sistemas de saúde mundiais, como também escancarou a situação de pobreza e desigualdade social, que vem marcando a história de várias populações vulnerabilizadas em todo o mundo. As condições sociais e econômicas têm um impacto significativo sobre os efeitos da pandemia da Covid-19.

Em suma, na medida em que passamos a ver a Covid-19 como uma Sindemia, passamos a levar em consideração as interações entre a doença e outras doenças, condições sociais e econômicas. Um dispositivo importante à nossa análise, a partir desta concepção, vem a ser os Determinantes Sociais de Saúde - DSS. Os DSS se referem a fatores sociais, biológicos, políticos, econômicos, culturais e ambientais que influenciam - positiva ou negativamente, a saúde de indivíduos e populações em determinadas áreas geográficas (FIOCRUZ, s/d⁶). A definição de DSS proposta no Relatório da Comissão Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde, realizada na 62ª Assembleia Mundial de Saúde da OMS, em 2009, evidencia a complexidade do conceito.

De acordo com a organização,

Os DSS são determinantes estruturais e condições da vida cotidiana responsáveis pela maior parte das iniquidades em saúde entre os países e internamente. Eles incluem distribuição de poder, renda, bens e serviços e as condições de vida das pessoas, e o seu acesso ao cuidado à saúde, escolas e educação; suas condições de trabalho e lazer; e o estado de sua moradia e ambiente” (OMS, 2009)

São inúmeros os exemplos de DSS apontados por organizações como a OMS⁷, a OPAS, a Fiocruz⁸ e a Healthy People⁹, por exemplo. Dentre eles, destacamos a seguir aqueles que consideramos terem sido afetados e agravados diretamente pela Sindemia da Covid-19, para levarmos em conta em nossa análise:

⁶ Disponível em <https://dssbr.ensp.fiocruz.br/dss-o-que-e/> acesso em 10 set. 2023.

⁷ Para uma relação das DSS elencadas pela OMS, ver https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab_1 Acesso em 10 set. 2023.

⁸ Para uma relação das DSS elencadas pela Fiocruz, ver <https://dssbr.ensp.fiocruz.br/> Acesso em 10 set. 2023.

⁹ Para uma relação das DSS elencadas pelas Healthy People, ver <https://wayback.archive-it.org/5774/20220413203948/https://www.healthypeople.gov/2020/topics-objectives/topic/social-determinants-of-health> Acesso em 10 set. 2023.

i) educação: A baixa escolaridade está relacionada a piores indicadores de saúde. O acesso à educação de qualidade é um dos principais fatores para melhorar a saúde das populações. Uma série de estudos têm demonstrado as consequências negativas dos impactos da pandemia tanto no atraso do processo de escolarização quanto no atraso do desenvolvimento infantil, sobretudo entre crianças pertencentes às populações mais vulneráveis (De Freitas Vieira; Da Silva, 2020; Rocha, 2021; Dias, 2022).

ii) renda e desigualdade: a desigualdade social é um grande problema no Brasil e afeta diretamente a saúde. Se populações de baixa renda tendem a ter piores condições de saúde e menor acesso aos serviços de saúde, a pandemia evidenciou ainda mais essa condição, como veremos ao longo do trabalho, sobretudo no seu capítulo II.

iii) acesso aos serviços de saúde: distribuição desigual de serviços de saúde no território brasileiro afeta a capacidade das pessoas de receberem atendimento médico adequado; este foi um aspecto fortemente evidenciado pela Sindemia, onde foi constatado que as populações indígenas, quilombolas, periféricas e rurais foram as mais afetadas (Rosa, 2021; Andion, 2020; Silva, 2021).

iv) condições de moradia e saneamento: moradias precárias e falta de saneamento básico e falta de acesso à água potável podem levar a problemas de saúde, como doenças transmitidas pela água e infecções respiratórias. A água potável é essencial para a higiene pessoal e para a lavagem das mãos, que são medidas fundamentais para a prevenção da propagação e contaminação pela Covid-19. A falta de acesso à água potável portanto aumenta consideravelmente o risco de transmissão do vírus. Além disso, a água potável também é essencial para a hidratação, sendo fundamental no combate a infecções. A falta de hidratação adequada pode levar a uma piora do quadro clínico de pessoas infectadas.

v) violência e segurança: a violência urbana e a insegurança também são fatores que impactam a saúde, causando estresse e traumas psicológicos. Sobretudo a violência doméstica contra mulheres foi um DSS cujo índice foi drasticamente agravado pela

Sindemia da Covid-19, segundo apontam diversos estudos (Marques, 2020; Gomes, 2020; Sousa; Dos Santos; Antonietti, 2021).

vi) cultura e comportamento: as práticas culturais e comportamentais das comunidades também desempenham um papel na saúde, como por exemplo hábitos alimentares, prática de atividades físicas, tabagismo, consumo de álcool, entre outros. Estudos apontam que, durante a Sindemia da Covid-19, os níveis de consumo de álcool, tabaco e entorpecentes aumentaram significativamente entre a população (Barbosa *et al.*, 2020; Diehl; Pillon; Santos, 2021; Malta *et al.*, 2021).

vii) ambiente: a exposição a poluentes atmosféricos, desmatamento, degradação ambiental e mudanças climáticas também podem afetar a saúde das populações; tais fatores contribuíram para a degradação da saúde de populações mais vulneráveis durante a Sindemia da Covid-19. Por exemplo, a poluição do ar é responsável por agravar doenças pré-existentes como asma e bronquite, e pessoas com essas condições estão sujeitas a um maior risco de complicações pela Covid-19. Além disso, um estudo publicado na revista Nature (Apte *et al.*, 2020) mostrou que a exposição à poluição do ar pode aumentar o risco de morte por COVID-19 em até 20%. Outro estudo, publicado na revista Science (Ma, 2021), mostrou que a exposição à poluição sonora pode aumentar o risco de internação por COVID-19 em até 30%.

viii) acesso a informações de saúde: a falta de informação sobre cuidados de saúde adequados e prevenção de doenças afeta negativamente a saúde das populações, o que ficou claramente evidenciado no quadro de Sindemia da covid-19, que também se caracterizou por uma “infodemia”.

Como vimos, o quadro instaurado pela Covid-19 levou ao desemprego, à pobreza e à insegurança alimentar. Essas condições tornaram as pessoas mais vulneráveis à doença, dificultando o acesso aos cuidados de saúde (HORTON, 2020). Tal fato justifica levarmos em conta o impacto da Sindemia nas DSS em nossa análise.

1.2 A EVOLUÇÃO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NO MUNDO

Apresento, nesta seção, a evolução global e, respectivamente, local, do que passamos a compreender a partir de agora enquanto uma Sindemia¹⁰. Desde os primeiros casos suspeitos da Covid-19, notificados em 31 de dezembro de 2019 em *Wuhan* na China, quando ainda havia apenas a suspeita de que se tratava de um surto atribuído a uma nova cepa (tipo) de coronavírus, apenas uma semana após estas notificações, os pesquisadores e autoridades chinesas confirmaram a existência de um novo vírus, denominado SARS-CoV-2 (Wu; McGoogan, 2020). O surgimento do vírus e a sua transmissão para os seres humanos têm origem em um evento chamado de zoonose, que ocorre quando um patógeno é transmitido de animais para humanos.

Acredita-se que o SARS-CoV-2 tenha surgido pela primeira vez em um mercado de frutos do mar na cidade de Wuhan, na província de Hubei, na China, no final de 2019. Esse mercado vendia animais vivos, incluindo animais selvagens, como morcegos e pangolins, que são considerados possíveis hospedeiros intermediários para o vírus.

Não se sabe, exatamente, como o vírus foi transmitido aos seres humanos, mas suspeita-se que a transmissão possa ter ocorrido através do contato direto com animais infectados ou através do consumo de carne de animais infectados. Uma vez que o vírus começou a se espalhar entre humanos, principalmente por meio de gotículas respiratórias, a doença se disseminou rapidamente. Para Cardoso e Santos, os resultados das “[...] análises filogenéticas do vírus sugerem que o novo coronavírus seria produto de uma evolução natural ocorrida entre 06/10/2019 e 11/12/2019, antes de a transmissão homem-homem passar a ser a forma de contágio principal” (2022, p. 203).

Ainda existem estudos que especulam sobre a veracidade de que o vírus tenha sido, de fato, criado em laboratório chinês, ou se, pelo contrário, os EUA também têm as suas responsabilidades a respeito. Existem, de um lado, evidências que apontam para a possibilidade de a origem do coronavírus ser silvestre (Duarte, 2020; Gräf, 2020; World Health Organization, 2021), e, de outro, uma hipótese alternativa de que o SARS-CoV-2 tenha escapado de um laboratório onde os cientistas estavam

¹⁰ No campo teórico, assumimos que, quando estivermos nos referindo à pandemia de agora em diante, estamos nos remetendo a este fenômeno enquanto uma Sindemia. Continuaremos usando o termo “pandemia” no trabalho, no entanto, pelo simples fato de que o termo popularizou-se e consolidou-se na bibliografia especializada produzida acerca do tema. O nosso objetivo é somar a tal literatura, portanto optamos por manter o uso do termo para fins didáticos, tanto no título quanto no texto.

realizando experimentos com o vírus. Esses experimentos podem ter selecionado uma cepa do vírus com as características atuais, que é mais transmissível e mortal do que as cepas anteriores. O governo dos Estados Unidos chegou a apresentar uma acusação sobre isso à Organização Mundial da Saúde (OMS). (Gräf, 2020).

A hipótese de escape de laboratório é uma teoria controversa, e não há consenso científico sobre se ela é verdadeira ou não. No entanto, a hipótese é importante de ser considerada, pois pode ter implicações significativas para o futuro da segurança biológica. É claro que, nos próximos anos, ainda ouviremos falar destas hipóteses e pesquisas e, então, poderemos refletir a respeito do que estes acontecimentos nos dizem sobre a nossa sociedade capitalista globalizada. Neste ponto, vale mencionar a existência de fortes disputas imperialistas entre China e EUA e o interesse de ambas em se estabelecer enquanto principal potência econômica mundial.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) foi notificada sobre um surto de pneumonia de causa desconhecida em Wuhan em 31 de dezembro de 2019. Desde então, o vírus se espalhou para outros países ao redor do mundo, tornando-se uma pandemia global. No mundo, já foram identificados sete coronavírus humanos (HCoV); são eles: HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1; os que ocasionam doenças mais severas, SARS-COV (que causa síndrome respiratória aguda grave); MERS-COV (que causa síndrome respiratória do Oriente Médio); e, o mais recente, o novo coronavírus, que no início da pandemia foi temporariamente nomeado como 2019-nCoV e, em 11 de fevereiro de 2020, recebeu o nome de SARS-CoV-2. Esse novo coronavírus é responsável por causar a doença Covid-19¹¹ (Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS, 2020). Posteriormente, o vírus recebeu classificação da espécie “[...] Severe Acute Respiratory Syndrome-related Coronavirus (SARS-CoV), pertencente ao gênero Betacoronavirus, subfamília Coronavirinae, família Coronaviridae, ordem Nidovirales, reino Riboviria” (Cardoso; Santos, 2022 p. 204).

Assim, em 30 de janeiro de 2020, enquanto a China noticiava oito mil casos confirmados e a doença já estava presente em 19 países, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a Covid-19 como uma Emergência de Saúde Pública de

¹¹ Para um panorama histórico e epidemiológico acerca da origem, propagação e evolução da Covid-19 em Wuhan (China) e no mundo, ver Cardoso e Santos (2022), Borges et al., (2020), Duarte (2020) e Gräf (2020).

Importância Internacional (ESPII), que é o mais alto nível de alerta da Organização, com o intuito de coordenar, aprimorar e promover o engajamento global, a fim de reduzir a propagação do vírus (OMS, 2020; OPAS, 2020). Poucos dias antes desta declaração, a própria OMS havia indicado risco moderado do quadro de epidemia virar um quadro de pandemia. De acordo com Cardoso e Santos (2022, p. 204), “[...] é possível que esse atraso também tenha beneficiado a expansão do SARS-CoV-2”.

É importante salientar que a Covid-19 é considerada a sexta emergência em saúde pública de importância internacional já declarada na História contemporânea, tendo como predecessoras a pandemia de H1N1 em 25 de abril de 2009; a disseminação internacional do Poliovírus, que desencadeia a doença poliomielite, em 5 de maio de 2014; o surto de Ebola na África Ocidental, em 8 agosto de 2014; o vírus Zika, que ocasionou o aumento de casos de microcefalia e outras malformações congênitas, em 1 de fevereiro de 2016; e o surto de Ebola na República Democrática do Congo, em 18 maio de 2018 (OPAS, 2020).

Apesar de todas estas doenças representarem grande risco à saúde da população mundial, a Covid-19, dentre todas, é a que possui atualmente a maior taxa de transmissibilidade¹², morbidade¹³ e mortalidade¹⁴, ou seja, em relação às doenças infectocontagiosas já classificadas como ESPII, a pandemia do novo coronavírus tem se mostrado devastadora, sobretudo nos seus dois primeiros anos¹⁵.

O processo de infecção pelo SARS-CoV-2 tem seu início com a exposição de um indivíduo suscetível ao vírus, seguido pela sua replicação no organismo, caracterizando o que é conhecido como "período de incubação". Esse período pode variar de 1 a 14 dias, com uma média de 5 a 6 dias. Após ter sido transmitido por meio do contato direto com secreções, como saliva e secreções respiratórias, ou através de gotículas respiratórias de aerossóis projetadas no ambiente, bem como por contato indireto com superfícies contaminadas, o vírus invade o organismo e passa a nele se multiplicar. Acerca do caráter de transmissibilidade do vírus, Cardoso e Santos (2022) informam que

¹² Taxa de transmissão serve como uma estimativa de como a doença se espalha entre a população.

¹³ Taxa de morbidade consiste na taxa de indivíduos portadores de determinada doença dentro de um grupo específico, a partir de certo período de análise.

¹⁴ Taxa de mortalidade representa o número de mortes em um período de um ano em determinada localidade.

¹⁵ Para um modelo teórico da História Natural da Doença (HND) da Covid-19, ver Cardoso; Santos (2022).

[...] se um indivíduo infecta em média três outros, que infecta, cada, três outros, estamos diante de um fenômeno coletivo que se estabelece em progressão geométrica (PG) e cuja razão de transmissão (R_t) depende da “resposta” que governos, cidadãos e empresas forem capazes de dar. A depender da qualidade dessa “resposta”, isso pode se transformar muito rapidamente em centenas, milhares e dezenas de milhares de pessoas infectadas, como pode-se reduzir essa razão de transmissão para 1 ou para menos de 1 e, assim, ir controlando a epidemia (Cardoso; Santos, 2022, p. 206).

Em todo o mundo, no final de 2021, a taxa média de mortalidade foi estimada em 2,0%. Isso representa aproximadamente 2/5 dos 5% dos casos que evoluem para um estado crítico. Essa taxa de mortalidade, que indica a porcentagem de óbitos entre os infectados, varia conforme o país e a cidade, tendo oscilado entre 1,0% e 5,0% nos diferentes municípios que formam a região sul da Bahia (*ibid*).

A duração média da proteção fornecida pela infecção (imunidade natural) e pela imunização (imunidade adquirida) é de cerca de seis meses. Existe a possibilidade de que a doença se torne crônica, e aproximadamente um terço das pessoas que foram infectadas podem desenvolver sequelas. O SARS-CoV-2 é um vírus que ataca o sistema respiratório. No entanto, ele também pode causar danos a outros sistemas do corpo, como o cardiovascular, o nervoso e o mental. Os danos ao sistema cardiovascular podem incluir inflamação das artérias, coágulos sanguíneos e insuficiência cardíaca. Os danos ao sistema nervoso podem incluir inflamação do cérebro, dos nervos e da medula espinhal. Os danos ao sistema mental podem incluir ansiedade, depressão e transtorno de estresse pós-traumático. (Cardoso; Santos, 2022).

A humanidade, durante séculos, tem travado duras batalhas contra diversas doenças infectocontagiosas, a exemplo das epidemias de varíola e sarampo. Outros agravos perduraram por décadas, como a epidemia de cólera, podendo ainda ser citadas também, com destaque, as epidemias da peste negra (1346 – 1352) e a da gripe espanhola (1918 –1920).

Segundo Ujvari (2021, p.1), historicamente, um acontecimento pandêmico sempre estará atrelado ao papel humano, seja ele “político, econômico, religioso, social ou de invasão do meio ambiente”. O aparecimento de um patógeno, bem como a sua disseminação, segundo este autor, está intrinsecamente conectado a dois focos principais: o humano e o comportamento humano durante a pandemia.

Um exemplo, foi a pandemia da gripe espanhola¹⁶, que data do início do século XX, e em comparação com a pandemia do novo coronavírus, possui algumas semelhanças, apesar da diferença de 100 anos entre as duas.

A pandemia da gripe espanhola atingiu todos os continentes, deixando um quadro desolador de morte e sofrimento em todo o mundo. Há uma estimativa de que esta gripe tenha vitimado, naquela época, de 20 a 50 milhões de pessoas, podendo ter infectado 600 milhões em todo o planeta, para muitos historiadores sendo considerada “a mãe das pandemias” (Alves, 2022).

Outra característica similar entre as duas pandemias é o fato de que, no início, a gripe espanhola acometia apenas idosos, sendo chamada popularmente de “limpavelhos”; entretanto, rapidamente começou atingir pessoas mais jovens, sobretudo homens adultos que saíam de casa frequentemente para trabalhar.

Apesar dos 100 anos que separam a pandemia da influenza espanhola da pandemia do novo coronavírus, os erros se repetem no que diz respeito à gestão da crise por parte das autoridades. Quando os primeiros casos da gripe hispânica começaram a aparecer no Brasil, o governo não deu muita importância para a questão. Minimizaram a gravidade do problema e, assim, não tomou-se nenhum tipo de medida mais enérgica sobre a situação; contudo, ao perceber como a questão se tornou grave, em pouco tempo foram implementadas medidas para tentar reduzir o número de infectados e evitar a propagação da doença, através, principalmente, do fechamento dos portos (Alves, 2007).

Assim como na pandemia da Covid-19, durante a gripe espanhola surgiram diversas receitas “milagrosas” que prometiam a recuperação total dos infectados, a exemplo do tabaco e da cachaça que, em pouco tempo, desapareceram das mercearias por conta da alta procura. (Souza, 2009)

Situação semelhante com o que ocorreu com a Hidroxicloroquina e Ivermectina no Brasil durante a pandemia da Covid-19. A situação chegou a tal ponto, que pacientes que faziam tratamento regular com a Hidroxicloroquina para doenças autoimunes, como artrite reumatoide e lúpus eritematoso sistêmico, não encontravam

¹⁶ Pandemia ocorrida em 1918 e 1919, causada pelo vírus influenza, ficou conhecida como “Influenza Hspanhola”, tem sido considerada uma das mais devastadoras e letais da história. Esta enfermidade alastrou-se por todas as regiões do planeta e deixou o maior número de infectados e mortos, se comparada com as pandemias ocorridas até então. Ela teria vitimado 20 milhões de pessoas em todo o mundo (mas alguns estudiosos falam em 50 milhões de mortos).

a medicação nas farmácias, já que a promessa de “cura” do Coronavírus promoveu uma verdadeira corrida desenfreada até as drogarias (Andrade; Lemos; 2020).

É perceptível que essas doenças, ainda que em períodos históricos diferentes, modificaram bruscamente a vida das pessoas, trazendo à tona problemas sociais e de saúde pública que já se faziam presentes, mas agravaram-se com a chegada das enfermidades. Por outro lado, é preciso destacar que, mesmo diante de uma severa crise sanitária, como foi a espanhola, onde se tinha um quadro grave de desamparo, especialmente no Brasil, a pesquisadora Janete Abraão (1998, *apud* Alve, 2007) relata que, em algumas cidades do país, sobretudo em Porto Alegre, ocorreu uma pujante mobilização da sociedade civil para auxiliar doentes e necessitados expostos à gripe, principalmente pessoas provenientes das camadas mais pobres. Sobre isso, a autora afirma que

Devido ao caótico ambiente cotidiano, à miséria que afligia a população menos favorecida e a incapacidade das autoridades públicas em deter o avanço e os efeitos da Hespnhola, associações, entidades civis e eclesiásticas, industriais, comerciais e, por fim, a sociedade como um todo, viram-se forçados a unir esforços a fim de minorar os males decorrentes da gripe epidêmica. (Abraão, 1998 *apud* Vieira, 2007, p. 228)

Essas ações serviram para amenizar os efeitos da doença, melhorando a situação da fome, através da arrecadação de alimentos, distribuição de medicamentos e viabilidade de visitas médicas para os mais pobres. Formou-se uma verdadeira rede de solidariedade, a fim de minimizar os efeitos da gripe espanhola. Na medida em que o estatuto de Políticas Públicas pode ser atribuído a redes de solidariedade como esta, ela poderia ter sido apoiada e potencializada, inclusive pelas instituições públicas.

Santos *et al.* avaliam que, “[...] nos contextos internacional e nacional, a governança comunitária [...] pode contribuir para ampliação do engajamento de coletivos organizados como retórica e prática ético-política comprometida com a cidadania” (Santos *et al.*, 2021 p. 763).

Qualquer semelhança não é mera coincidência: podemos nos reconhecer em diversos pontos destas histórias reais, que se assemelham a pandemia da Covid-19 no Brasil e no mundo: de um lado, o engajamento coletivo e a solidariedade e, de outro lado, o negacionismo, que foi um dos principais culpados pela demora na tomada de decisão em relação às medidas necessárias; o elevado número de mortos, as formas de contágio, medidas de quarentena, tratamentos sem comprovação e, notadamente, a união da sociedade para suprir demandas sociais não tratadas pelo Estado.

Dentro deste espectro, cumpre buscarmos compreender, e este vem a ser nosso ponto norteador para a execução da presente pesquisa: *tal engajamento coletivo trata-se, afinal, apenas de solidariedade ou podemos reconhecer e atribuir traços de colaboração para a solução de um problema público?*

Diante disso, podemos observar que a pandemia de gripe espanhola e a do novo coronavírus possuem elementos de semelhanças; no entanto, é importante destacar que há também diferenças, especialmente quando se discute os motivos mais obscuros que levaram à aparição desta última pandemia.

Quando se fala sobre a origem do vírus (Sars-Cov-2), várias vertentes são discutidas, sendo as mais propagadas, sobretudo pela mídia, as teorias de transmissão pelo consumo de morcegos contaminados pelo vírus, em um mercado na China, ou que o vírus Sars-Cov-2 teria sido criado em um laboratório chinês (Wolf, 2021), conforme já mencionamos anteriormente.

Sobre isso, Giannella (2020) aponta que, para muitos, a pandemia da Covid-19 pode ter sido um evento inesperado, mas não se pode dizer que não existiam vestígios de que algo dessa magnitude pudesse vir a acontecer. O aparecimento crescente e frequente de epidemias virais como o ebola e o próprio SARS podem estar atrelados a diversos fatores, como o modelo industrial de criação de animais para consumo humano. Este modelo expõe os bichos à condições estressantes e de maus tratos, criando um ambiente propício à mutações virais, uma vez que o aglomerado de animais confinados em um mesmo espaço os transformam em verdadeiros laboratórios de mutações, que podem ser transmitidas para os seres humanos, aumentando a probabilidade de morte após consumo de carne contaminada, como afirma Lara (2020). Ainda sobre essa vertente, pode ser também discutido a possibilidade de contato entre animais silvestres com os de criadouro, pois de forma progressiva os animais silvestres têm perdido seus habitats naturais em razão do aumento desenfreado do desmatamento em decorrência da crescente urbanização e de estratégias comerciais de empresas agrícolas, o que contribui para propagação de doenças, pois promove o surgimento de novos vírus, cada vez mais letais, o que, associado a globalização¹⁷, pode significar o aparecimento constante de ameaças biológicas. (Giannella, 2020; Lara, 2020).

¹⁷ A Globalização é um termo elaborado na década de 1960 por McLuhan e Bzeinski para descrever o processo de intensificação da difusão cultural global e da integração econômica e política

Diante disso, ao refletirmos sobre estas colocações, entendemos que o aparecimento de epidemias e pandemias não é algo novo e, apesar do despreparo existente, não podemos alegar que esta tragédia não estava anunciada. Contudo, o caótico quadro apresentado durante a pandemia do novo coronavírus fez com que muitos acreditassem que haveria uma reflexão mais profunda sobre o percurso e prioridades globais em um futuro próximo. Entretanto, uma análise histórica e social acerca deste cenário mostra que, mesmo com a queda acentuada da taxa de transmissão dos vírus e mortalidade mundial, a humanidade permanece trilhando os mesmos passos, sobretudo porque a globalização é uma condicionante poderosa e inevitável para o agravamento desse tipo de problema.

No mundo globalizado, apesar das fronteiras terrestres ainda existirem, a humanidade tem se conectado através da tecnologia e dos diversos meios de transportes existentes, possibilitando aproximar as populações de diversos pontos do mapa. Importante salientar que, por mais que existam inúmeros benefícios advindos da globalização, esta pode também ocasionar, como afirma Côrtes e Albuquerque (2021, p. 58) “efeitos globais não pretendidos e imprevistos”. Ou seja, os problemas que acometem um país não se restringem apenas a ele, podendo gerar uma reação em cadeia e atingir de forma global outras nações. Nesta mesma perspectiva, também as doenças acabaram se disseminando numa velocidade avassaladora, de um lugar a outro. Berlinguer (1999, p.23) chama esse acontecimento de “a globalização das doenças”, tendo no vírus causador da Covid-19, o SARS-CoV-2, um bom exemplo desta situação. Fato é que a pandemia desencadeou algo que acreditávamos ser “[...] impossível: paralisar cidades e estados, colocar em suspensão a economia mundial e mostrar o imenso perigo implicado ao se aplicar a lógica do lucro a bens primários, como a saúde (Giannella; Martins, 2020, p. 213).

A questão econômica também está intrinsecamente relacionada com a globalização, e tem sido considerada um dos fatores que motivaram a demora na tomada de decisões de alguns governantes ao redor do mundo, inclusive no Brasil. A lentidão se concentrou principalmente nas decisões referentes ao isolamento social, fechamento de fronteiras e adoção de medidas mais rígidas, como o *lockdown*, visto que estas medidas prejudicam diretamente a economia, ao dificultar as transações comerciais (Souza, 2020).

internacional, marcado pelo avanço nos sistemas de transporte e de comunicação e pela ampliação das relações comerciais entre os países.

Países europeus como Espanha, Itália, França, Reino Unido e Alemanha são exemplos de nações que priorizaram a economia em detrimento da implementação de medidas de isolamento. Especialistas apontam que, se essas medidas tivessem sido executadas logo no início da disseminação do vírus, muitas vidas teriam sido salvas (Lima; Buss; Sousa, 2020).

Na Itália, por exemplo, assim que surgiram mortes em decorrência da Covid-19, governadores e prefeitos decretaram quarentena; todavia, o primeiro ministro do país não aceitou a medida de segurança sanitária; as suspendeu sob a alegação de que as mesmas só causariam mais desespero na população. Contudo, após algumas semanas destes acontecimentos, a Itália se tornou o epicentro da pandemia, acumulando um número altíssimo de mortes. O país registrou, em março de 2020, precisamente 3.405 óbitos, ultrapassando o quantitativo de vítimas da China, considerado o primeiro epicentro na fase inicial de propagação da doença (Souza, 2020; Riboli; Arthur; Montovani, 2020).

Ainda na Itália, médicos tiveram que fazer escolhas difíceis, optando por salvar os mais jovens em detrimento dos idosos, triste fato que se repetiu em muitos outros países, como no Brasil. A exemplo disso, no Amazonas, em 2021, uma reportagem feita com uma médica da capital Manaus trouxe à tona a gravidade da situação. A profissional de saúde revelou:

A gente tem que decidir entre quem vive e quem morre. Se eu tenho um ventilador disponível e três pacientes precisando, e eu tenho muito mais do que três. Por exemplo, eu tenho que escolher entre um paciente de 19, um de 30 e um de 75. Quem é o mais importante? Todos são. Esse é o motivo de angústia, escolher entre quem vai viver e quem vai morrer. Essa é uma responsabilidade ridícula e absurda. (Abreu, 2021, n.p)¹⁸

Como principais fatores que contribuíram para esta situação, além da desorganização e despreparo dos governantes, pode ser acrescido o problema do insuficiente quantitativo de respiradores existentes. Nos dois primeiros anos da pandemia, estes aparelhos estavam escassos em todo o mundo, enquanto, o número de infectados só aumentava, contribuindo para o colapso dos sistemas de saúde (BBC, 2020).

Em relação à gestão da crise, o que se observou em grande parte dos países acometidos pelo vírus, foi a implementação de medidas ineficazes, que possibilitaram

¹⁸ Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/09/medica-da-rede-publica-de-manaus-diz-que-tem-que-escolher-entre-quem-vive-e-quem-morre.ghtml>> Acesso em 23 de Fev. De 2023.

a disseminação mais rápida do patógeno. Enquanto a maior parte da Ásia, como Hong Kong, Taiwan e Singapura, tinham um quantitativo baixo de infectados, a Europa despontava em meados de março de 2020 como recordista de casos: cerca de dezenove mil na Itália e dezenove mil na Espanha. Já Hong Kong, para compararmos o mesmo período, registrou apenas cento e noventa e três casos registrados (Rodrigues; Gerzson, 2020).

Os EUA, assim como a Europa, demoraram para implementar o isolamento social, mantendo normalmente as atividades econômicas e sociais. O chefe do Estado americano minimizou a gravidade da doença e o país implementou medidas de isolamento social apenas quando o quadro já havia piorado. Somado a isto, ainda tinha-se o agravamento da situação por conta da falta de um sistema público de saúde universal (PET ECONOMIA UFPR, 2020).

Assim, neste período em especial, foi possível ver a Ásia vencendo a Covid-19 através da ciência e também contando com o auxílio da tecnologia, promovendo o fortalecimento da vigilância digital, que permitiu a execução de procedimentos simples, como a medição de temperatura corporal de pessoas no metrô de grandes cidades, através de câmeras e envio também de SMS para cidadãos que tiveram contato com pacientes que testaram positivo. (Han, 2020).

Outro ponto importante a ser tratado, quando se fala da evolução da pandemia, diz respeito justamente à precariedade dos sistemas de saúde de diversos países que não estavam preparados para um problema da magnitude da pandemia da Covid-19.

Em contrapartida, alguns países asiáticos como China - e também, na Europa, a Alemanha - se mostraram preparados com um sistema de saúde que garantiu a vigilância adequada dos casos, bem como possuíam número de leitos de Unidade Terapia Intensiva (UTI) equipados em quantidades suficientes para atender a demanda apresentada pela crise ocasionada pelo SARS-CoV-2 (Riboli; Arthur; Mantovani, 2020).

Importante salientar que, mesmo após a passagem do período crítico declarado pela OMS, após a liberação da vacina e com o número baixo de pessoas contaminadas pelo novo coronavírus, os sistemas de saúde continuaram a enfrentar dificuldades. Uma pesquisa da OMS realizada em fevereiro de 2022, apontou que 90% dos sistemas de saúde de diversos países não conseguiram retomar a oferta de serviços de saúde prioritários, como a imunização de rotina e cirurgias eletivas (OPAS, 2022).

Quando se discute sobre o período de intensificação da pandemia no mundo, é importante sempre considerar a relação direta que se estabelece com o aumento da população exposta a situações de vulnerabilidade social. Pires (2020) e Souza (2020) afirmam que existe uma conexão entre níveis de pobreza e maior exposição às doenças, sobretudo as infectocontagiosas.

Em países mais pobres, onde o acesso a saneamento básico, moradia e emprego já é prejudicado, a adição da pandemia só piorou o quadro social existente, como o aumento do número de órfãos, por exemplo, desencadeando um processo de hiper vulnerabilização, que é simultaneamente social e territorial (Peres *et al.* 2021).

Sobre isso, podemos citar que, em alguns países do continente africano, durante a fase mais crítica da pandemia, a preocupação principal não era a Covid-19, mas o agravamento da fome, um problema estrutural desta região. Segundo relatório da ONU (2021)¹⁹:

Mais da metade de todas as pessoas subalimentadas (418 milhões) vivem na Ásia, mais de um terço (282 milhões) na África e uma proporção menor (60 milhões) na América Latina e no Caribe. causando uma elevação da desnutrição em 21% da população, o que corresponde a mais que o dobro de qualquer região do mundo (ONU, 2021, n.p).

Não podemos nos esquecer também da divulgação de *fake news* sobre a doença, visto que a propagação de notícias falsas, através de mídias como a internet, viabilizou o comércio de informações para atender a interesses financeiros, econômicos ou pessoais, provocando um desserviço, gerando confusão e conseqüentemente aumento do número de infectados. (Souza, 2020). Este fato está articulado com um movimento político maior. Existe uma relação direta entre os métodos de utilização de *fake news* - incluindo aqui, para destacar um exemplo, anticientificismo - para manipular a opinião pública e os interesses econômicos da extrema direita neoliberal. A esse respeito, dois países que se destacaram em suas atuações desastrosas no controle da pandemia foram justamente os EUA e o Brasil. Na seção a seguir, nos dedicaremos à tarefa de sistematizar dados e informações, bem como reunir cronologicamente a sucessão de fatos que tornam possível inferir

¹⁹ Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/135635-sofi-2021-relat%C3%B3rio-da-onu-destaca-os-impactos-da-pandemia-no-aumento-da-fome-nomundo#:~:text=fome%20no%20mundo,SOFI%202021%3%20A%20Relat%C3%B3rio%20da%20ONU%20destaca%20os%20impactos%20da%20pandemia,aumento%20da%20fome%20no%20mundo&text=Um%20relat%C3%B3rio%20global%20produzido%20por,verter%20o%20cen%C3%A1rio%20at%C3%A9%202023>> Acesso em: em 18 de set de 2022.

que o governo Bolsonaro não só assumiu uma atitude negligente e omissa durante todo o período de duração da pandemia, como seu posicionamento negacionista contribuiu sensivelmente no sentido do agravamento do número de casos e mortes no país.

1.3 A EVOLUÇÃO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NO BRASIL E NO SUL DA BAHIA E A ATUAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO NO SEU ENFRENTAMENTO

Além da reorganização dos serviços públicos de saúde, as respostas à pandemia não se limitaram apenas a nível de governo, mas também envolveu o desenvolvimento de políticas públicas em âmbito regional e local para controlar a propagação do vírus, bem como implementação de políticas emergenciais para atenuar os efeitos secundários decorrentes das medidas preventivas adotadas. Houve um foco especial no fortalecimento das ações comunitárias por parte dos cidadãos, das empresas e de organizações do terceiro setor. (Cardoso; Santos, 2022). Em termos de Políticas Públicas, avalia-se que a grande maioria das estratégias ou iniciativas de enfrentamento seguiram o modelo “*top down*”²⁰.

No Brasil, o carnaval pode ter sido a porta de entrada para propagação do SARS-CoV-2, a festa carnavalesca ocorreu sem interrupções e apresentou uma alta movimentação de foliões, sobretudo nas capitais mais populosas do país. Em uma quarta-feira de cinzas, 26 de fevereiro, apenas alguns dias após a festa momesca, em São Paulo, foi detectado o primeiro caso importado da doença no país. No dia 03 março o ministro da saúde, Luiz Henrique Mandetta tentou fazer um alinhamento das ações nacionais de enfrentamento, com as recomendações da OMS, chamando a atenção para medidas de distanciamento social, o que posteriormente desencadeou uma série de conflitos com o presidente da república, já que o mesmo mantinha sempre um discurso de minimização do problema. Em 11 de março, a OMS declarou oficialmente a situação como uma "pandemia". No dia 17 de março, foi registrada a

²⁰ O modelo “*top-down*” (de cima para baixo) é, em linhas gerais, a abordagem dominante em políticas públicas para a tomada de decisões e a implementação de ações governamentais. Discutiremos de forma mais aprofundada o tema no capítulo III. Para o momento, cumpre apenas destacar que tal perspectiva estadocêntrica, ou seja, que considera o Estado como centro inescapável - senão protagonista único das PPs, é a mais comum e tida como óbvia. Ela se encontra confrontada, há algumas décadas, por uma visão multicêntrica e, nomeadamente sociocêntrica, como veremos ao longo do trabalho.

primeira morte por Covid-19 no Brasil, também em São Paulo. E em 20 de março o Ministério da Saúde declarou a situação de "transmissão comunitária sustentada", caracterizada por casos autóctones sem conexão a outros casos previamente confirmados (Cardoso; Santos, 2022; Bueno; Souto; Matta, 2021).

Nos meses seguintes, o quadro epidêmico foi se agravando drasticamente no país por diversos motivos, levando o Brasil a ser o segundo lugar no mundo com mais mortes por Covid-19 (dados de óbitos totais) registrados desde o início da pandemia até junho de 2020, segundo ranking da Universidade Johns Hopkins. (SANAR, 2021).

Foram longos meses de espera até que a esperança da descoberta de uma vacina contra a Covid-19 se tornasse uma realidade no Brasil e no mundo. De acordo com a OMS, a vacinação a nível mundial começou em dezembro de 2020. Em março de 2021, mais de 100 países já haviam iniciado a vacinação. Em dezembro de 2020, o então governo do Brasil finalmente apresentou um plano de vacinação à população. Entretanto, a vacinação no país só teve início em 17 janeiro de 2021. Este mês ficou “[...] marcado por uma decisão importantíssima para o País. A Anvisa concedeu aprovação para uso emergencial de duas vacinas, a CoronaVac e a Vacina de Oxford” (SANAR, 2021 n.p)²¹. Com o avanço vacinal, o Brasil registrou, em 31 de julho de 2021, queda de 40% das mortes por Covid-19. De acordo com o Ministério da Saúde, ao menos 96 milhões de brasileiros tinham sido vacinados ao menos uma vez até aquela data. Em novembro de 2021 o Brasil registrou o menor número de mortes no mês (especificamente 6.894 óbitos) desde o início da pandemia (SANAR, 2021).

Em 28 de dezembro de 2021, mês e ano que correspondem ao limite do escopo temporal da presente pesquisa, o Ministério da Saúde anuncia a realização da vacinação de 80% (o que corresponde a 172 milhões de pessoas com idade acima de 12 anos) da população brasileira com duas doses da vacina contra Covid-19 (BRASIL, 2021).

Na Bahia e no Extremo Sul da Bahia, especificamente Porto Seguro, lócus deste estudo, a evolução da pandemia foi acompanhada de perto pelo Observatório da Epidemia do Novo Coronavírus no Sul da Bahia, da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). A tabela a seguir, por exemplo, mostra dados relativos aos municípios onde a UFSB possui campi ou CUNI.

²¹ Disponível em <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil> Acesso em 17 jul. 2023.

Território	Casos Acumulados	Taxa de Ataque	Óbitos Acumulados	Coefficiente de Mortalidade	Taxa de Letalidade
Coaraci	1.913	11.559,6	48	290,0	2,5
Ibicaraí	2.267	10.604,4	63	294,7	2,8
Ilhéus	22.263	13.921,1	577	360,8	2,6
Itabuna	34.449	16.121,4	704	329,5	2,0
Eunápolis	12.969	11.336,9	230	201,1	1,8
Porto Seguro	12.477	8.281,7	240	159,3	1,9
Santa Cruz de Cabralia	3.027	10.840,9	35	125,3	1,2
Itamaraju	7.998	12.408,7	158	245,1	2,0
Nova Viçosa	2.981	6.808,6	50	114,2	1,7
Teixeira de Freitas	19.568	12.046,4	316	194,5	1,6
10 municípios (Total)	119.912	12.296,3	2.421	248,3	2,0
Região Intermediária	174.764	10.731,4	3.724	228,7	2,1
Bahia	1.251.326	8.380,9	27.161	181,9	2,2
Brasil	21.939.196	10.360,6	610.491	288,3	2,8

Fonte: Universidade Federal do Sul da Bahia (2021).

Tabela 1 - Série de casos e óbitos, taxa de ataque e coeficiente de mortalidade e taxa de letalidade nos municípios do sul da Bahia até o mês 11/2021. Fonte: Observatório Epidemia do Novo Coronavírus no Sul da Bahia (UFSB, 2020) *apud* Cardoso e Santos (2022).

Como podemos perceber, as taxas de Porto Seguro, município estudado, permaneceram abaixo das médias apresentadas a nível nacional e também pelo Estado da Bahia. Os dados dos Boletins do Observatório da UFSB dos anos de 2020 e 2021 serão utilizados como referência para subsidiar a análise dos dados qualitativos desta pesquisa, no capítulo III.

Além deste documento de referência, vale mencionar também o artigo intitulado “Lições aprendidas na guerra contra o SARS-COV-2 no Sul e Extremo Sul da Bahia: conhecendo para enfrentar, enfrentando para conhecer” (Cardoso; Santos, 2022) oferecem uma análise do contexto de evolução e enfrentamento da pandemia no sul e extremo sul da Bahia. Segundo informam Cardoso e Santos, seus autores, na Bahia, o primeiro caso foi confirmado no dia 06 de março, em Feira de Santana. E, dez dias depois, foi confirmado o primeiro caso no sul da Bahia - décimo caso baiano - em Porto Seguro.

Conforme avaliam estes autores,

[...] a interiorização da epidemia ampliou os desafios, visto que municípios menores, em geral, dispõem de menos recursos. Segundo a OMS, foram confirmados 251.847.839 casos e 5.078.311 óbitos por covid-19 no mundo até 12/11/2021, com taxa de letalidade média de 2,0%. Do total de 251.847.839 pessoas que se infectaram por covid-19 no mundo até 12/11/2021, 21.939.196 ou 8,7% dos casos (Taxa de Ataque de 10.360,6 casos/100.000 habitantes) eram de residentes no Brasil, assim como 610.491 ou 12,0% das 5.078.311 pessoas que morreram por covid-19 no mundo (Coeficiente de Mortalidade de 288,3 óbitos/100.000 habitantes e Taxa de Letalidade de 2,8) eram de residentes no Brasil, país que detém 2,7% da população mundial. Do total de 21.939.196 pessoas que se infectaram com o SARS-CoV-2 no Brasil desde 26/02/2020, quando foi notificado o primeiro caso, até 12/11/2021, 1.251.326 ou 5,7% das pessoas infectadas (Taxa de Ataque de 8.380,9 casos/100.000 habitantes) eram de residentes na Bahia; do total de 610.491 pessoas que morreram por covid-19 no Brasil, 27.161 ou 4,5% (Coeficiente de Mortalidade Acumulada de 181,9 óbitos/100.000 habitantes e Taxa de Letalidade de 2,2%) eram de residentes na Bahia, que detém 7,1% da população brasileira. (Cardoso; Santos, 2022, p. 211-212)

O governo do estado da Bahia implementou as medidas de distanciamento social, coincidentemente, no mesmo dia do aparecimento do primeiro caso em Porto Seguro, ou seja, dia 16 de março de 2020. Mesmo assim, grande parte da população não cumpriu as medidas de distanciamento, recaindo sobre governantes, lideranças sociais locais e até mesmo artistas o desafio do convencimento sobre a importância das ações de distanciamento físico para redução da disseminação do vírus. Este foi, de fato, um grande desafio dos órgãos públicos, sobretudo nas cidades turísticas, onde o fluxo de turistas e a atividade turística foi totalmente paralisada durante meses - chegou a haver patrulhas policiais nas ruas para impedir que as pessoas se aglomerassem em feiras, atividades religiosas, bares, praias, festas etc. Muitas pessoas simplesmente se recusaram a acreditar ou a aceitar a gravidade da situação que se instalava (Cardoso; Santos, 2022; SESAB, 2020).

De fato, a variável “negacionismo” inserida no cenário pandêmico sobretudo pelo governo bolsonarista de extrema-direita contribuiu para agravar drasticamente os efeitos da pandemia na população brasileira de um modo geral. A dificuldade e a demora na aquisição da vacina²² (e as *fake news* acerca dos seus supostos malefícios), como também o fato de o ex-presidente ter se posicionado contra a imunização à doença, quando a vacina finalmente se tornou disponível; a recusa do uso de máscaras pelo então presidente da República Jair Bolsonaro e a sua apologia

²² Ver, por exemplo, matéria publicada pelo El País em maio de 2021 intitulada “Diretor da Pfizer escancara atraso letal do Governo Bolsonaro na compra de vacinas”. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-13/diretor-da-pfizer-escancara-atraso-letal-do-governo-bolsonaro-na-compra-de-vacinas.html> Acesso em 16 jul. 2023.

e incitação ao uso de falsos métodos de cura e prevenção, como o “kit covid”²³ são apenas alguns dos atos governamentais irresponsáveis que contribuíram não somente para a propagação da doença, fazendo com que atingisse níveis catastróficos de mortes no país.

De acordo com Campos e Resende (2022), a atuação do ex-presidente da República Jair Bolsonaro frente ao cenário pandêmico chegou a ser caracterizada como uma clássica representação de violência, de forma intencional, por meio do uso do poder, evidenciando um completo descaso para com a pandemia. O então presidente chegou a vir a público prestar declarações para orientar a população a tomar medicações que sequer tinham efeito comprovado para um suposto “tratamento precoce”, contrariando a ciência e desaconselhando a adoção das medidas sanitárias que visavam minimizar o risco de contaminação (Campos; Resende, 2022).

Entre os inúmeros artigos, notícias e estudos divulgados na mídia com o objetivo de analisar criticamente ou até mesmo tentar frear os impactos negativos da desastrosa atuação pública do então presidente da República frente à pandemia, queremos destacar aqui apenas um, publicado no *site* do Jornal da USP, intitulado “Tratamento precoce” e “kit covid: a lamentável história do combate à pandemia no Brasil” (2021)²⁴, por oferecer uma síntese do pensamento científico e progressista da época, em contraposição ao conservadorismo obscurantista e neoliberal ora instaurado. No referido artigo, originalmente publicado na revista científica de circulação mundial *The Lancet Regional Health*, cientistas da USP denunciam e descrevem de que modo o “tratamento precoce” contra a Covid-19 foi incentivado pelo governo brasileiro e, inclusive, tendo tido a chancela do Conselho Federal de Medicina, no início da pandemia. Segundo os autores,

[...] o Conselho Federal de Medicina do Brasil emitiu uma nota autorizando a prescrição de hidroxiquina para casos de covid-19, inclusive já no início dos sintomas (tratamento precoce), e o Ministério da Saúde publicou um protocolo orientando o uso de hidroxiquina e azitromicina em pacientes com covid-19 não hospitalizados. Isso tudo ocorreu mesmo diante da ausência de evidências científicas que demonstrassem a eficácia e a segurança dessas drogas contra a covid-19. (Furlan; Caramelli, 2021 s/p)

²³ O ‘kit covid’ tem sido promovido e prescrito no Brasil com base em evidências anedóticas, experiências e opiniões pessoais, estudos *in vitro* com dosagens de medicamentos excedendo os limites de segurança em humanos, estudos clínicos de baixa qualidade metodológica, revisões sistemáticas com metanálises sem qualquer credibilidade, ideologia política e a chamada ‘autonomia médica’ (FURLAN; CAMELLI, 2021 n.p).

²⁴ Disponível em <https://jornal.usp.br/ciencias/tratamento-precoce-e-kit-covid-a-lamentavel-historia-do-combate-a-pandemia-no-brasil/> Acesso em 16 jul. 2023.

Os autores destacam, ainda, que a hidroxicloroquina não apresenta redução nos riscos de infecção por SARS-CoV-2 nem de hospitalização em pacientes ambulatoriais com COVID-19, quando comparada ao placebo. Além disso, seu uso para prevenção (profilaxia) aumenta o risco de efeitos adversos. É importante destacar que essas duas drogas podem acarretar problemas cardíacos graves, especialmente quando usadas em combinação e na presença de uma doença que pode afetar o coração. Isso é particularmente preocupante em ambientes ambulatoriais, onde o acompanhamento clínico pode ser menos rigoroso (Furlan; Caramelli, 2021).

Ao analisar a atuação do governo brasileiro no enfrentamento da Covid-19, Cardoso e Santos (2022, p. 218) avaliam que, “[...] no caso do Brasil, [...] pode-se dizer que nossa resposta nacional à pandemia foi uma das mais mal planejadas e mal sucedidas do mundo [...]”. Entre os fatores que apontam para esta análise estão: i) a baixa capacidade de testagem do país, apontada pelos autores como principal causa de subnotificação; ii) a existência de um *gap* temporal entre a realização do teste laboratorial e a liberação do resultado, e a dificuldade da contagem dos casos assintomáticos; as desigualdades sociais que afetam a saúde e a qualidade de vida de nossa população.

Para esses autores, se o chefe do Estado tivesse realizado acenos favoráveis às medidas de distanciamento social e a utilização adequada de máscaras e medidas de higiene, os ânimos da população poderiam ter sido acalmados, atenuando assim a ansiedade coletiva. Contudo, o presidente da república desempenhou o papel de antagonista, sendo chamado popularmente de *inimigo público número 1 da Resposta Nacional* (Cardoso e Santos, 2022).

No que tange aos danos causados ou agravados pela disseminação desenfreada de *fake news*, é possível afirmar que tivemos de lidar com duas pandemias: a pandemia sanitária da Covid-19 e uma infodemia²⁵ de notícias falsas e desinformação amplamente disseminadas na internet, sobretudo via redes sociais, em especial através dos aplicativos *Facebook*, *Instagram* e *WhatsApp*.

²⁵ Ainda que consideremos o tema extremamente relevante, não cabe no escopo desta pesquisa um aprofundamento na discussão acerca da infodemia que se desenvolveu e se propagou de modo paralelo à pandemia da Covid-19, e de que modo a primeira contribuiu sensivelmente para o agravamento desta última. Para uma análise do tema, sugerimos a leitura do artigo “Infodemia: excesso de quantidade em detrimento da qualidade das informações sobre a COVID-19” (Garcia; Duarte, 2020), publicada na Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde em setembro do referido ano.

O que queremos chamar atenção no contexto do presente estudo, em relação à infodemia, tem a ver com o fato de que “[...] os cidadãos desempenham papel crucial no controle da pandemia, uma vez que podem ou não aderir às orientações das autoridades sanitárias”. (Cardoso; Santos, 2022, p. 209) A infodemia que se instaurou no contexto pandêmico enfraqueceu as medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia e colocou a população em uma situação ainda maior de vulnerabilidade à doença.

Fato é que a desinformação e o negacionismo foram personagens característicos deste quadro de infodemia. Eles são, na realidade, a ponta desse iceberg, na medida em que representam alguns dos sintomas de um fenômeno ainda mais amplo, a desigualdade social, a ser discutido a seguir.

1.4 COVID 19: UMA DOENÇA DEMOCRÁTICA?

Apesar de muitos afirmarem de forma categórica que a Covid-19 é uma doença “democrática”, que acomete indivíduos e países de forma “semelhante,” independente da classe social, economia e raça, o que presenciamos durante esses quatro anos de pandemia é que populações subalternizadas de todo o mundo enfrentaram os efeitos mais perversos da doença, seja pela dificuldade de acesso a serviços de saúde de qualidade, seja por não terem conseguido executar adequadamente as ações de distanciamento social. Esta última situação, ocorreu principalmente devido à necessidade dos mais pobres terem que sair para trabalhar, utilizar transportes coletivos superlotados, além da questão das más condições de moradias e de saneamento. Estes fatores foram determinantes para elevar o número de mortes de pessoas inseridas nestes grupos. (Arruda; Santos, 2021; Pires, 2020; Paterniani, 2022).

Com relação à população em situação de rua, conforme Gameiro (2021), houve, durante a pandemia, um agravamento da crise habitacional existente, levando mais pessoas à situação de rua, seja por perda de trabalho, moradia ou renda. Ao analisarmos as principais políticas empregadas para enfrentar a pandemia, percebe-se a invisibilidade das pessoas em situação de rua, diante de ações promovidas pelo Estado, como o distanciamento social, efetivado principalmente através do confinamento domiciliar da população. Pires em seu trabalho sobre os efeitos das medidas de enfrentamento à pandemia da Covid-19 sobre grupos sociais

vulnerabilizados, faz um importante alerta sobre os possíveis efeitos negativos das políticas públicas sobre grupos sociais vulneráveis. O autor argumenta que “[...] toda política pública, ao envolver escolhas de cursos de ação e priorização de estratégias, produz também pontos cegos e lacunas de cobertura ou abrangência” (Pires, 2020, p.7). Geralmente, o grande problema está centrado na forma desigual de partilhar estes efeitos adversos.

Esses pontos cegos e lacunas podem ter um impacto significativo sobre os grupos sociais vulneráveis, pois podem dificultar o acesso a serviços e recursos essenciais. No caso da pandemia de Covid-19, as medidas de isolamento social, por exemplo, tiveram um impacto significativo sobre os trabalhadores informais, que perderam o emprego ou tiveram sua renda reduzida (Paterniani, 2022).

Essas medidas também tiveram um impacto negativo sobre as pessoas que vivem em situação de pobreza, que tiveram dificuldade de acessar alimentos e medicamentos. Nesse sentido, é importante analisar os efeitos adversos das políticas públicas antes de implementá-las, a fim de identificar e corrigir os pontos cegos e lacunas de cobertura ou abrangência que podem ter um impacto negativo sobre a população socialmente vulnerável. No entanto, persiste o fato de que tais efeitos adversos nunca são totalmente previsíveis.

O artigo “As sociedades em risco e os múltiplos fatores que fragilizam as relações sociais em tempos de pandemia” (Faria; Santos; Alvarez, 2022) aborda, por exemplo, como um cenário pandêmico pode fragilizar ainda mais a vida das populações em situação de vulnerabilidade, ampliando as desigualdades e violências, ao analisar, a partir do conceito “sociedades de risco”, o evidente crescimento das taxas de homicídio durante o período da pandemia. Segundo os autores, “[...] a sociedade de risco decorre de um processo de modernização complexo e acelerado que priorizou o crescimento econômico em detrimento da qualidade de vida humana.” (*ibid*, p. 13)

Em última análise, o risco é, *per se*, uma condição imposta pela desigualdade social e, por isso, é tão importante que analisemos o quadro de risco de exposição ao vírus e a todos os efeitos negativos - no caso em análise, o incremento da desigualdade e da violência, sob tal ótica. Tanto assim que Faria, Santos e Alvarez (2022) chamam a atenção para a existência de uma “crise socio sanitária”, e cujo contexto amplificou os níveis de violência e homicídio, afetando principalmente os

grupos e comunidades racializadas, as comunidades tradicionais a exemplo dos povos indígenas e os grupos generificados (mulheres, trans, homossexuais etc.).

No ano de 2021 agências da Organização Mundial das Nações Unidas (ONU) produziram um relatório global a fim de avaliar os impactos da pandemia no problema da fome mundial. O relatório alerta, entre outras coisas, para a necessidade urgente de o mundo agir para reverter esse cenário crítico, apontando para o fato de que “a fome mundial passou por um agravamento dramático em 2020” (ONU, 2021, n.p.). O estudo²⁶, que consiste em uma primeira avaliação global desse tipo em tempos de pandemia (ONU, 2021), mostra, por exemplo, dados aterradores: cerca de 30% da população global, ou seja, mais de 2,3 bilhões de pessoas passaram todo o ano de 2020 sem ter acesso a uma alimentação adequada. “Este indicador – conhecido como prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave – saltou em um ano tanto quanto nos cinco anteriores combinados.” (ONU, 2021). A seguir, destacamos alguns trechos do relatório, na íntegra:

A fome disparou em termos absolutos e proporcionais, ultrapassando o crescimento populacional: estima-se que cerca de 9,9% entre todas as pessoas tenham sofrido de desnutrição no ano passado, em comparação a 8,4%, em 2019. [...] Mais da metade de todas as pessoas subalimentadas (418 milhões) vivem na Ásia; mais de um terço (282 milhões) na África; e uma proporção menor (60 milhões) na América Latina e no Caribe. [...] o aumento mais acentuado da fome foi na África, onde a prevalência estimada de desnutrição –em 21% da população– é mais do que o dobro de qualquer outra região. A desigualdade de gênero se aprofundou: para cada 10 homens com insegurança alimentar, havia 11 mulheres com insegurança alimentar em 2020 (de 10,6 em 2019). [...] A má nutrição persistiu em todas as suas formas, com as crianças pagando um preço alto: em 2020, estima-se que mais de 149 milhões de menores de cinco anos sofriam de atraso de crescimento ou eram muito baixos para sua idade; mais de 45 milhões –debilitadas ou muito magras para sua altura; e quase 39 milhões –acima do peso. Três bilhões de adultos e crianças permaneceram excluídos de dietas saudáveis, em grande parte devido aos custos excessivos. (ONU, 2021, n.p)

Para trazer dados específicos acerca da realidade brasileira, podemos destacar análises de estudos feitos por instituições como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Fiocruz e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) que revelam que as camadas sociais mais baixas e a classe trabalhadora foram as que mais sofreram diretamente as consequências da pandemia. Giannella e Martins, nos oferecem uma explicação para este cenário quando afirmam que “[...] a pandemia agiu [...] enquanto

²⁶ Desenvolvido em parceria com a FAO, o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, UNICEF, WFP e OMS (ONU, 2021).

reveladora de fragilidades radicais e da insustentabilidade da lógica própria do sistema mundo que o capitalismo globalizado gerou” (Giannella; Martins, 2020, p. 213).

Mary Douglas (1992) *apud* Faria, Santos e Alvarez destacam a necessidade de abordar esses riscos também sob uma perspectiva cultural, ou seja, compreender o risco enquanto “[...] produto da organização social e da percepção de riscos pelos grupos sociais envolvidos, por meio de processos de participação e avaliação” (2022, p. 15). De acordo com os autores, na medida em que as políticas públicas são orientadas pelo contexto cultural no qual os sujeitos se encontram inseridos, uma perspectiva cultural permitiria entender como são estabelecidas as estratégias de políticas públicas para lidar com as situações de risco enfrentadas pelos sujeitos (Faria; Santos; Alvarez, 2022).

Os dados de uma pesquisa da FGV publicada em 2021, intitulada “Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia”, que objetivou traçar “uma visão ampla e atual da desigualdade de impactos trabalhistas da pandemia no Brasil” (FGV, 2021), revelam “[...] um triste cenário no ano de 2021, em que nos seis primeiros meses o número de pobres multiplica-se por 3,5 vezes. Em números, existiam no Brasil, entre agosto de 2020 e fevereiro de 2021, cerca de 17,7 milhões de pessoas que voltaram à pobreza, passando de 9,5 milhões (4,5% da população) para 27,2 milhões em fevereiro, o que corresponde a 12,8% da população (FGV, 2021).

Em relação ao aumento do nível das taxas de desemprego e de inflação, os dados não deixam pairar dúvidas de que a pandemia aumentou significativamente os níveis de desigualdade no país. De acordo com a FGV (2021),

“[...] nos 12 meses terminados em julho de 2021, a inflação dos pobres ficou em 10,05%, 3 pontos percentuais (p.p) maior que a inflação da alta renda, segundo estimativas do Ipea.” A pesquisa revelou, ainda, que a taxa de desemprego da metade mais pobre subiu na pandemia de 26,55% para 35,98%. Já entre os 10% mais ricos, os impactos da pandemia nesta mesma taxa de desemprego foram mínimos, passando de 2,6% para 2,87% (FGV, 2021, n.p.).

A pesquisa ainda acrescenta que mais de 30% da população brasileira precisou ser socorrida na primeira etapa do auxílio emergencial. Já na segunda etapa do auxílio emergencial, embora em valores menores e com duração limitada a partir de abril de 2021, o percentual cai para 12,98%, ou 27,7 milhões de pobres, patamar pior do que antes da pandemia (*ibid*).

O analista do IBGE Adrimauro Gemaque a respeito desses dados, tece um pertinente comentário em matéria para a CEE-Fiocruz, ao apontar as políticas públicas como forma de aliviar os impactos sociais da pandemia, sobretudo em relação ao agravamento da desigualdade social “[...] fica constatado que as políticas públicas voltadas à proteção social da população avançam e retrocedem de acordo com o movimento da economia Logo, é necessário que sejam implementadas medidas de estado constantes no combate à desigualdade de renda e alívio da pobreza.²⁷ O Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, por sua vez, também emitiu nota afirmando que “a pandemia agravou a desigualdade de renda e a pobreza no Brasil” (CEE-FIOCRUZ, 2021).

A pandemia não deve ser considerada “uma doença democrática” não só em termos de classe e raça - afinal, historicamente a maior parte da população negra e parda do país corresponde também a maior parte da população mais socialmente e economicamente vulnerável, como também em termos de gênero, é o que mostram os dados do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, 2021), ao apontar que a pandemia da covid-19 teve um impacto devastador ainda mais significativo nas mulheres e meninas. Elas enfrentam maiores desafios ao acessar e/ou trabalhar em serviços sociais e de saúde, o que aumenta o risco de exposição à doença. Além disso, o estresse, a falta de mobilidade e as perturbações no ambiente doméstico podem torná-las mais vulneráveis à violência baseada em gênero e à exploração sexual. Outra questão preocupante é a possibilidade de os sistemas de saúde redirecionarem recursos de serviços de saúde sexual e reprodutiva, o que poderia afetar o acesso das mulheres ao planejamento reprodutivo, ao cuidado pré-natal e a outros serviços críticos. A pandemia nos mostrou que é essencial garantir que esses serviços permaneçam acessíveis e disponíveis para que as mulheres possam cuidar de sua saúde de forma adequada durante crises sanitárias. (UNFPA, 2021). Importa destacar também que

[...] as crescentes violências, especialmente durante a crise socio sanitária, representam um outro cenário de vulnerabilidade e ausência de autonomia. Sua face contundente se mostra nas atuais iniquidades estruturadas em sistemas sociais e espelham a própria condição humana de vulnerabilidade. (Faria; Santos; Alvarez, 2022, p. 20)

²⁷ Disponível em <<https://cee.fiocruz.br/?q=a-pandemia-agravou-a-desigualdade-de-renda-e-a-pobreza-no-brasil>> Acesso em 18 mai. 2023.

Os estudos sobre os riscos no contexto da pandemia e das desigualdades sociais revelam a conexão entre questões sociais e situações de vulnerabilidade, desvantagem e falta de oportunidades. Isso culmina no aumento da desproteção e da incerteza, acentuando também os problemas relacionados à violência. A pandemia da Covid-19 tornou-se um evento que afeta simultaneamente a saúde e a economia, agravando especialmente as disparidades sociais. Diante desta realidade, é necessário

[...] identificar os fatores de risco para as diferentes manifestações de violências, assim como reconhecer os grupos em situação de risco e de vulnerabilidades específicas. A repercussão da violência no contexto atual de pandemia de Covid-19, torna-se um desafio para países que apresentam profundas desigualdades. (Faria, Santos; Alvarez, 2022 p. 25)

Esta reflexão buscou demonstrar que, apesar da presença global da pandemia, bem como os diversos problemas causados por ela até mesmo em países considerados desenvolvidos, o seu impacto é inquestionavelmente maior e suas consequências ainda mais dramáticas nas parcelas mais vulneráveis da sociedade. Cardoso e Santos (2022) afirmam que, apesar de, supostamente, todos sermos em tese igualmente susceptíveis ao SARS-CoV-2, no início da pandemia uma maior parcela da população esteve sob maior risco de se infectar e morrer por covid-19 do que outros por razões genéticas, imunidade cruzada (exposição prévia a outros coronavírus) e, principalmente, razões sociais e acesso a direitos. Daí ser tão importante olharmos para as iniciativas da sociedade civil organizada de enfrentamento ou minimização dos efeitos devastadores da pandemia. Como o estudo de Santos et al, buscou demonstrar

“[...] as ações de solidariedade e luta promovidas pelos movimentos sociais buscam assegurar não apenas segurança alimentar e higiênica dos grupos mais vulneráveis, mas também a mobilização de recursos para ofertar informações acessíveis sobre a conjuntura atual, condizentes com as condições sociais e étnicas, assegurando o seu papel enquanto promotoras da saúde. [...] O engajamento comunitário e a associação de políticas públicas são o alicerce para construção de uma sociedade mais coesa, que reconhece seus direitos, que possui capacidade organizativa e calcada nos princípios democráticos e da justiça social” (Santos *et al.*, 2021, p. 770-773)

Diante desta visão é que nos propomos a olhar para o problema em questão, na medida em que concordamos com a ideia de que a pandemia da Covid-19 pode

ser caracterizada como uma Sindemia. Ao compreendermos a Covid-19 sob tal perspectiva, buscamos chamar a atenção para a complexidade do cenário em que a pandemia se desenrola, enfatizando que as respostas e soluções efetivas requerem uma abordagem holística, que vai além do tratamento apenas da infecção viral, envolvendo também ações para enfrentar os fatores sociais, econômicos e de saúde que agravam os impactos da doença. Logo, surge a necessidade de trazer à luz a importância de implementar políticas públicas que permitam melhorar as condições de renda, moradia e saúde pública da população mais vulnerável. Diante desse quadro, “[...] uma das lições essenciais da crise sanitária é, seguramente, a importância do engajamento social e da governança comunitária na construção das respostas à epidemia” (Santos *et al.*, 2021, p. 77). No capítulo a seguir, veremos alguns casos brasileiros em que o engajamento social e a participação comunitária foram fundamentais para amenizar os impactos sociais causados pela pandemia

CAPÍTULO II

A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA DURANTE A PANDEMIA

No presente capítulo apresentaremos uma revisão de literatura para demonstrar como ações coletivas, resistentes e organizadas da sociedade civil, se manifestaram no Brasil durante a pandemia da Covid-19. Tal exercício visa responder ao objetivo específico “b” da presente pesquisa, qual seja, “realizar um levantamento de estudos acerca de casos concretos de enfrentamento da pandemia pela ação da sociedade civil no Brasil”.

Para contextualizar o caso de Porto Seguro, cidade pequena e com uma sociedade civil frágil e pouco articulada, é importante trazer informações sobre o movimento da sociedade civil brasileira durante a pandemia de Covid-19. Esse movimento foi amplo e diversificado, o que mostra que o que aconteceu em Porto Seguro não foi um caso isolado. Na verdade, é um exemplo de como a sociedade civil pode se mobilizar em contextos adversos, mesmo em cidades pequenas e com poucos recursos.

Para ilustrar e qualificar nossa análise, portanto, nos dedicaremos a apresentar evidências a partir de estudos que, de maneira análoga ao que tencionamos fazer na presente pesquisa, lançaram mão de abordagens críticas em suas investigações para analisar diferentes formas ações organizadas pela sociedade civil de enfrentamento à Covid-19 no Brasil. As análises teóricas existentes acerca de tais ações, do ponto de vista das Políticas Públicas, convergem e contribuem para a construção do nosso objeto de pesquisa fornecendo-lhe um pano de fundo, na medida em que representam o universo da pesquisa para o qual a nossa investigação espera contribuir.

2.1 EVIDÊNCIAS DA MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO DECORRER DA PANDEMIA NO BRASIL: UM BREVE LEVANTAMENTO DE CASOS E SEUS RESPECTIVOS ESTUDOS SOBRE O TEMA

A pandemia da Covid-19 despertou, em uma magnitude nunca vista antes na história, a mobilização social em suas mais diversas formas de organização. Estudos recentes observaram que a resposta à pandemia levou à emergência de inovações

sociais e novas formas de ação social (Andion, 2020). Para o campo das Políticas Públicas, tais inovações representam novas possibilidades de diálogo entre Estado e sociedade mas, também, revelam os inúmeros desafios dessa relação.

Tendo isso em vista é que iniciamos a presente análise com o primeiro estudo para o qual gostaríamos de nos remeter, intitulado “O papel e o protagonismo da sociedade civil no enfrentamento da pandemia da covid-19 no Brasil” (Hopstein; Peres, 2021). Esta primeira seção está focada neste estudo de Hopstein e Peres; no tópico seguinte, serão apresentados outros materiais para subsidiar a nossa hipótese. No referido trabalho, as autoras fazem um mapeamento para efetuar uma compilação de casos de enfrentamento à pandemia considerados como emblemáticos em âmbito nacional. Valemo-nos do mapeamento feito pelas autoras e acrescentamos outros estudos que encontramos na literatura acerca de alguns deles. Portanto, antes de adentrarmos na análise e apresentação dos casos, julgamos oportuno apresentar os critérios de relevância utilizados pelas autoras para selecionar cada caso para que pudessem, posteriormente, categorizá-los como “emblemáticos”, “por serem experiências desenvolvidas por minorias políticas que podem ser replicáveis e/ou servir como inspiração para diversos contextos” (Hopstein; Peres, 2021 p. 14).

Afinal, se assumimos como verdade o fato de que existiram inúmeras iniciativas sendo levadas a cabo pela sociedade civil brasileira, cumpre justificarmos, assim como fizeram as autoras, a escolha de evidenciar esses casos específicos para a construção do estudo. Os critérios de seleção foram: a) ações cujas experiências já haviam gerado dados públicos disponíveis para consulta; b) o caso representou o desenvolvimento de alguma tecnologia social inovadora com potencial de replicabilidade em outros contextos; c) experiências com uma capacidade considerada emblemática no que tange à capacidade de resposta e organização da comunidade envolvida. Conforme justificam as autoras,

A pluralidade de casos de respostas foi imensa. Para este estudo, foram selecionados casos considerados emblemáticos por representarem tecnologias sociais inovadoras e/ou por integrarem comunidades de práticas com potencialidade de multiplicação. São casos com tecnologias e práticas sociais desenvolvidas, pensadas e multiplicadas por pessoas, movimentos, grupos e comunidades de base para dar resposta aos problemas enfrentados pelas populações locais nos seus próprios territórios. Sem hierarquização de pensamento, sem imposição de especialistas com soluções prontas. (Hopstein; Peres, 2021 p. 14)

O objetivo da investigação era reconhecer a importância das organizações da sociedade civil e suas respectivas lideranças e comunidades locais na busca de soluções autônomas para enfrentar os problemas impostos pela crise sanitária.

O primeiro caso destacado pelas autoras é o de Paraisópolis, onde a associação local de moradores foi capaz de organizar, com a celeridade necessária, ações para impedir a dizimação da população da favela, “já prevendo que as políticas de saúde não abarcavam ou protegeriam suficientemente a população local” (Hopstein; Peres, 2021 p. 15). Foi criado um “sistema de presidentes das ruas”, que ficaram responsáveis pela identificação e encaminhamento correto de indivíduos e famílias sintomáticas; a impressionante quantia de 450 voluntários ocupou esse papel, cada um sendo responsável por fiscalizar 50 moradias; “a comunidade contratou ambulâncias ativas 24h, médicos e enfermeiros capacitados, com equipamentos aptos para tratar sintomas graves da Covid-19” (*ibid*). Além disso, houve treinamento de socorristas para atuar na comunidade, espalhados entre as 60 bases de emergência que contavam inclusive com bombeiros civis.

A favela de Paraisópolis, cujo modelo de organização chegou a ser noticiado na mídia nacional por ser um exemplo bem sucedido de mobilização social, também foi um caso retratado por Boullosa e Peres (2022). Em seu estudo, as autoras constataam o protagonismo comunitário dos atores organizados na implementação de uma política pública de enfrentamento à emergência da Covid-19. De acordo com as autoras, a despeito das vulnerabilidades sobrepostas e do abandono do Estado, a favela de Paraisópolis fornece um conjunto de lições chave que podem ser aplicadas ao exercício de “transformações democráticas”. Tais lições, segundo as autoras, sustentam os princípios de “ativismo comunitário” e “empoderamento deliberativo”, reforçando a necessidade de buscar uma agenda de pesquisa política atenta às experiências sociocêntricas, aos atores comuns e às emoções e valores subjacentes à ação pública (Boullosa; Peres, 2022). Na referida pesquisa, as autoras enveredam por uma situação que demonstra como o engajamento social e a presença de fóruns participativos possibilitaram a criação de ações eficientes para enfrentamento de problemas públicos; no caso específico de Paraisópolis, essas ações foram elaboradas e implementadas pela comunidade para o enfrentamento da Covid-19 (Hopstein; Peres, 2021; Boullosa; Peres, 2022).

O segundo caso contemplado pelo estudo de Hopstein e Peres (2021) foi a articulação levada a cabo pela APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil.

Segundo as autoras, o trabalho realizado pela instituição é de cunho independente, com a participação de entidades indígenas regionais que integram a associação e sob a responsabilidade do Comitê Nacional de Vida e Memória Indígenas. Segundo as autoras, a associação criou seus próprios instrumentos, métodos e estratégias de comunicação das informações que o governo e mídias tradicionais não estavam mostrando (Hopstein; Peres, 2021). Um ponto crucial da ação foi o monitoramento e a realização de denúncias de propagação do vírus entre as comunidades indígenas por parte daqueles que supostamente deveriam protegê-los, ou seja, “[...] os próprios profissionais da saúde (ligados ao governo ou à Fundação Nacional do Índio, FUNAI) podem ter levado o vírus a tribos e povos isolados e causado ondas de contágio significativas nas comunidades indígenas” (*ibid*).

O caso de mobilização para o enfrentamento da Covid-19 por parte da APIB foi objeto de uma série de estudos, que destacaram e analisaram outras características do movimento, como por exemplo a criação do “Plano de Emergência Indígena” (Ramos; Pimentel, 2021; Athila *et al.*, 2021) e a sua impressionante capacidade de conciliar uma expressiva e contundente atuação comunitária local, ao mesmo tempo em que sua capilaridade se deu em âmbito nacional (Rosa, 2021).

Outro caso emblemático destacado por Hopstein e Peres (2021) ficou conhecido como “Rio Contra o Corona”. A iniciativa surgiu de um movimento voluntário da sociedade civil do Rio de Janeiro que reúne voluntários e três ONGs que desenvolveram ações de apoio ao Estado. Os voluntários fizeram um levantamento das principais demandas para reduzir os impactos da pandemia e passaram a trabalhar em rede, de forma autônoma e autogestionada:

[...] o Instituto Phi recebe as doações financeiras; o Banco da Providência compra os insumos para doação e os transporta para o local onde serão distribuídos; e o Instituto Ekloos articula o recebimento dos insumos e sua distribuição para a população por meio de organizações locais. (Hopstein; Peres, 2021 P. 16)

A iniciativa arrecadou quase 25 milhões de reais e beneficiou mais de trezentas mil famílias, espalhadas entre 237 comunidades. As autoras analisam que a ação da sociedade civil foi fundamental para a garantia de acesso à população a direitos básicos, evidenciando a importância da articulação organizada em rede para a geração de ações colaborativas, promovendo o fortalecimento do ecossistema da sociedade civil brasileira com novas potencialidades e parcerias (Hopstein; Peres, 2020).

Outra iniciativa trazida pelas autoras denomina-se Casa Nem, localizada no bairro Flamengo do Rio de Janeiro. A instituição destina-se ao abrigo de pessoas da comunidade LGBT+ que foram expulsas de casa. Com a advento da pandemia, a gestão rapidamente se mobilizou para fechar o prédio que contava com uma agenda de cursos e atividades, passando a exercer atividades voltadas para o enfrentamento da pandemia como a organização de oficinas de costura de máscaras de proteção, feitas pelos moradores, para apoiar a comunidade e, ao mesmo tempo, garantir-lhes uma fonte de renda durante a pandemia. A casa chegou a abrigar 60 pessoas durante o *lock-down*.

Por fim, destaca-se a atuação dos membros da “Rede de Filantropia para a Justiça Social - RFJS”. A Rede é um grupo de 13 organizações doadoras que apoiam organizações da sociedade civil (OSC) no Brasil. A RFJS atuou durante a pandemia de forma ágil e assertiva, atendendo a múltiplas demandas, com foco nas minorias políticas e grupos vulneráveis. Em 2020, a RFJS doou diretamente 14 milhões de reais para quase mil iniciativas. As doações indiretas (cestas básicas, kit higiene e ajuda humanitária) somaram aproximadamente 2,9 milhões de reais. Além de doações para a sociedade civil, a RFJS mobiliza recursos de outras fontes, inclusive com campanhas de ampla capacidade de articulação, alcance e capilaridade no território nacional. As autoras destacam três frentes estratégicas de atuação da Rede: a) Criação de fundos e doações emergenciais; b) Mobilização local e campanhas de doação e c) Comunicação e produção de conhecimento. Além disso, algumas das experiências desenvolvidas pelas organizações-membro da RFJS são: a) Lançamento de chamadas/concursos de projetos; b) Doação direta de recursos financeiros c) Criação/fortalecimento de fundos emergenciais e d) Implementação de um programa de apoio às organizações-membros (Hopstein; Peres, 2021).

A análise realizada por Hopstein e Peres conclui, com base no levantamento das iniciativas estudadas, que a sociedade civil “teve um papel protagonista no enfrentamento da pandemia e, apesar de se encontrar fragilizada e numa situação de vulnerabilidade, demonstrou uma grande capacidade de ação e reação no cenário de crise”. (Hopstein; Peres, 2021 p. 20). Nesse sentido, a pandemia revelou a necessidade de

[...] reconhecer a importância da sociedade civil e fortalecê-la a partir do aporte de recursos flexíveis. Mudar a estratégia de atuação da filantropia local se torna fundamental no contexto de pandemia (e pós-pandemia), de forma tal que seja possível conceder doações irrestritas aos parceiros de confiança

para que possam enfrentar a situação de crise junto com as comunidades, reconhecendo o trabalho que as organizações sociais de base vêm desenvolvendo em lugares em que os mais vulneráveis e marginalizados foram e serão ainda mais atingidos pela crise. (Hopstein; Peres, 2021 p. 21)

Nós acrescentaríamos que os demais estudos brevemente apresentados por nós a título de complementação da análise de Hopstein e Peres (2021), acerca desses mesmos casos emblemáticos, também direcionam suas análises para esta conclusão em comum, ou seja, apontam para o fato de que a sociedade civil desempenhou um papel importante, senão crucial de enfrentamento à Covid-19 ao mobilizar recursos e oferecer atendimento a populações vulneráveis. Tais esforços se deram no sentido de preencher a lacuna deixada pelo Estado, no que diz respeito à insuficiência de políticas públicas assertivas e eficazes de enfrentamento à pandemia, sobretudo em regiões marginalizadas. A seguir, passamos a discutir a problemática de forma mais aprofundada.

2.2 ANÁLISE DA INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE DIANTE DESTE QUADRO

A pandemia de COVID-19 no Brasil destacou as desigualdades sociais e os desafios éticos enfrentados pelo país. As políticas de resposta à pandemia não foram equitativas e as populações historicamente marginalizadas foram as mais afetadas. De fato, para Hopstein e Peres (2021), a sociedade civil se encontrou, no contexto da pandemia, “diante de uma emergência provocada tanto pela ausência de políticas públicas como pelo vácuo no financiamento” (Hopstein; Peres, 2021 p. 14). Diante da crise, “as organizações da Sociedade Civil- OSC, movimentos, grupos e agentes nos territórios criaram respostas e buscaram soluções a partir do desenvolvimento de um conjunto diversificado de iniciativas e ferramentas” (HOPSTEIN; PERES, 2021 p. 14).

Diante deste quadro, Brito, Santos e Rego (2022), ao analisar as percepções de representantes da sociedade civil sobre as respostas das autoridades públicas para o cuidado e proteção de grupos populacionais durante a pandemia de Covid-19 no Brasil, apontam para a necessidade da implementação de políticas públicas mais equitativas e solidárias, demonstrando que o contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil evidenciou tal necessidade. Os autores sugerem, ainda, que as populações historicamente marginalizadas foram as mais afetadas, tendo havido uma

intencionalidade na omissão de cuidados e proteções para essas populações, levando a um aumento das mortes evitáveis (Brito; Santos; Rego, 2022). Acerca disto, um ponto a ser destacado é que a participação da sociedade civil e a sua interação com o Estado é essencial não somente para garantir que essas políticas sejam adotadas, mas para colaborar ativamente na sua construção e efetivação.

Por outro lado, as iniciativas movidas somente pelas entidades de sociedade civil facilmente perdem o fôlego, facilmente não se estendem a longo prazo porque precisariam ser apoiadas e fortalecidas continuamente. Daí viria a interação desejável entre Estado e Sociedade. Bispo Junior e Morais (2020), por exemplo, discutem a importância da participação da sociedade civil nas políticas de saúde, em especial dos conselhos de saúde. Os autores argumentam que a participação é essencial para garantir a equidade e a justiça social, sobretudo no contexto da pandemia do novo coronavírus, que trouxe grandes desafios ao SUS. Apesar de a participação ser um princípio do SUS, os conselhos de saúde foram secundarizados no processo de decisão e acompanhamento das políticas de enfrentamento da Covid-19. Em seu lugar, foram criados comitês e/ou comissões de crise, compostos principalmente por representantes do setor produtivo e empresarial (Bispo Junior; Morais, 2020).

Cumprido destacar, a esta altura, as três características principais dos conselhos:

- a) A composição paritária, que agrega representações dos usuários, profissionais de saúde, gestores e prestadores públicos e privados de saúde;
- b) A função deliberativa, que cabe aos conselhos de saúde deliberar sobre as políticas de saúde e ao chefe do poder executivo homologar as decisões;
- c) A responsabilidade sobre o acompanhamento dos aspectos econômicos e financeiros da gestão em saúde (Bispo Junior; Morais, 2020).

Diante desse quadro, os autores defendem que os conselhos de saúde sejam fortalecidos e empoderados para garantir sua função deliberativa e fiscalizatória, uma vez que os conselhos de saúde são instâncias democráticas e legítimas, com capacidade de promover a participação e a educação cidadã, em uma relação dialógica entre estado e sociedade. Logo, a participação da sociedade civil é essencial para garantir a equidade e a justiça social no SUS, sobretudo num contexto complexo quanto ao que vimos durante o enfrentamento da pandemia de COVID-19.

Outra análise interessante desta relação complexa e cheia de nuances que se estabeleceu entre Estado e sociedade durante a pandemia é feita por Rodrigues e Cardoso (2020) a partir dos conceitos “políticas de morte” e “redes pela vida”, onde o

primeiro é associado ao Estado e o segundo à ação reativa da sociedade em resposta ao primeiro. O artigo investiga as relações entre as políticas de morte promovidas pelo Estado e as políticas de cuidado com a vida, articuladas por iniciativas da sociedade civil para enfrentar a pandemia da Covid-19 nas cidades brasileiras. Para a construção da análise, as autoras se baseiam em casos específicos, como a Articulação do Centro Antigo de Salvador, na Bahia, e o Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba no litoral fluminense e paulista, que articulam o centro e a periferia de cidades das maiores regiões metropolitanas do Brasil.

O foco das autoras foi analisar como essas comunidades vulneráveis buscaram seus direitos durante a pandemia. O estudo pautou, a partir desta questão, as relações entre as políticas estatais que poderiam levar à morte durante a pandemia e as iniciativas da sociedade civil para cuidar da vida. O artigo destaca a importância das práticas coletivas da sociedade civil na defesa dos direitos sociais, como moradia e saneamento ambiental, durante a pandemia.

Elencamos algumas conclusões interessantes que contribuem para a nossa análise: a) as autoras inferem que o direito à cidade durante a pandemia vai além do estatal e é moldado por práticas e lutas comunitárias; b) que as ações coletivas não dependem apenas do Estado e não são determinadas apenas pelas condições objetivas, mas também pela solidariedade e sociabilidade na vida cotidiana; c) concluem que a pandemia revelou a necessidade de repensar as políticas de cuidado com a vida e os direitos humanos, especialmente em relação às comunidades vulneráveis (Rodrigues; Cardoso, 2020).

Na esteira desse mesmo debate, vale mencionar também a pesquisa retratada no artigo intitulado “A natureza do Estado e sua relação com a sociedade civil frente à crise do Covid-19”, de Jacqueline Silva (2021). O trabalho discute o papel do Estado brasileiro no combate à crise causada pela pandemia de Covid-19, destacando a necessidade de equilibrar a preservação da renda e a saúde da população. A autora se baseia em conceitos de Estado e Sociedade Civil, explorando três abordagens do Estado - moderno, desenvolvimentista e neoliberal e a relação entre o Estado e a sociedade civil e sua análise conclui que o Estado neoliberal na conjuntura brasileira em que se deu a pandemia restringiu as ações e as políticas de proteção à sociedade civil, permitindo o agravamento da Sindemia.

Silva (2021) enfatiza a importância da coordenação entre o Estado e a sociedade civil em situações de pandemia e destaca o desafio de encontrar um

equilíbrio entre o crescimento econômico e a assistência social. Uma conclusão interessante destacada pela autora está no fato de que a falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo e entre o governo e a sociedade civil foi um problema na resposta à pandemia.

2.3 QUALIFICANDO A AÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DURANTE A PANDEMIA: CONTRIBUIÇÕES CONCRETAS PARA O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se reconhecemos que uma política pública não precisa estar atrelada à ação do governo ou a existência de uma lei, então é possível inferir que, em todas as situações e casos observados, estabelece-se um fluxo de ações que podemos chamar de produção de uma política pública. Discutiremos, no capítulo que se segue a este, as definições de políticas públicas e suas vertentes a fim de situar teoricamente esta afirmação, mas desde já cumpre registrar, após a revisão que acabamos de realizar sobre os casos emblemáticos de enfrentamento da pandemia pela sociedade civil, esta constatação de que não basta criar uma regra para se dizer que uma política pública está sendo construída. Afinal a lei, por si só, não é uma política pública (Capano, 1996; Heringer, 2018). É preciso que ela seja posta em prática, através de um fluxo de ações que visem a resolver um problema público.

Iremos resgatar esse raciocínio posteriormente, quando chegar a hora de discutirmos se as ações realizadas em Porto Seguro possuem características similares ou correspondentes às observadas nos referidos casos, cujos respectivos estudos e autores já nos dão pistas de que estes podem ser vistos do ponto de vista das políticas públicas como um fluxo de ações, avançando no entendimento raso de que políticas públicas se restringem a atos normativos e ações estatais.

O artigo “Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da Covid-19 no Brasil” de Carolina Andion (2020) é caro à nossa análise, na medida em que a autora aborda a importância de compreender como a sociedade civil se envolveu na resposta à pandemia no Brasil, dadas as circunstâncias sem precedentes impostas pela crise. Ela sugere que a pandemia pode ser vista como uma "situação de prova" que abre oportunidades para repensar e reinventar as formas tradicionais de governança e a atuação da sociedade civil (Andion, 2020).

A análise parte da ideia de que a relação entre Estado e sociedade civil está em evolução e examina diferentes perspectivas sobre essa relação, incluindo a visão

de terceiro setor, movimentos sociais e participação da sociedade civil na ação pública. O trabalho também destaca a importância de uma abordagem experimentalista na governança, que envolve aprendizado colaborativo e adaptação constante diante de desafios complexos.

O texto discute a mobilização da sociedade civil no Brasil em resposta à pandemia, incluindo a diversidade de atores envolvidos, formas de atuação e áreas de foco. Andion (2020) observa que muitas iniciativas foram lideradas pelo investimento social privado, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e coletivos comunitários. Além disso, destaca a importância de considerar a atuação das comunidades periféricas e grupos específicos na resposta à pandemia. A pandemia de Covid-19 provocou uma crise sanitária, econômica e social que exigiu uma resposta rápida e eficaz do Estado e da sociedade civil. Em contrapartida, o poder público não foi capaz de atender às necessidades da população, deixando um significativo vácuo que as organizações da sociedade civil (OSCs), movimentos sociais, grupos e agentes nos territórios se mobilizaram para tentar preencher (Andion, 2020).

Nesse mesmo sentido, Paterniani (2021) observa que a ausência de uma política nacional de combate à pandemia da Covid-19 nas periferias brasileiras levou à articulação de campanhas de solidariedade popular. Essas campanhas entendem que a vida e a sobrevivência são indissociáveis, e que manter-se vivo em meio à pandemia exige cuidado com a alimentação, a saúde e a comunidade. Ao realizar uma etnografia da experiência “de uma campanha nacional de solidariedade nas periferias urbanas brasileiras, organizada por movimentos populares e que reuniu militantes, moradores, lideranças comunitárias e voluntários” (Paterniani, 2021 p. 135), Paterniani demonstra como a criação dos agentes populares de saúde operou um drible com relação ao “desmonte do SUS”, evidenciando de que forma a ausência de políticas públicas de saúde nas periferias durante a pandemia da Covid-19 levou à mobilização de movimentos sociais e comunidades locais. A partir de uma perspectiva de cuidado consubstancial, esses grupos criaram agentes populares de saúde, que atuam na defesa da saúde e da vida no território (Paterniani, 2021).

Ou seja, apesar da crise, vimos uma infinidade de organizações autônomas e auto-gestionadas capazes de criar respostas e buscar soluções a partir do desenvolvimento de um conjunto complexo e diversificado de ações coletivas. Elas ofereceram apoio social, financeiro, psicológico e jurídico a pessoas em situação de

vulnerabilidade, além de contribuir para a disseminação de informações e conscientização sobre a pandemia (Hopstein; Peres, 2021). Bispo Junior e Morais (2020) acrescentam oportunamente que

[...] a participação comunitária no contexto da COVID-19 deve considerar três contextos interconectados. O primeiro é o emergencial, em que se deve buscar o controle do agravo, a garantia de assistência adequada aos casos e a garantia econômica para que as famílias possam atravessar o período de crise. O segundo diz respeito à necessidade de valorização e fortalecimento do SUS, a fim de que se possa avançar para a consolidação de um sistema público, universal e integral de saúde. O terceiro e maior desafio da participação da comunidade é a atuação para a mudança da matriz econômica e política do país, com a retomada do sistema de proteção social e do projeto democrático de sociedade (Bispo Junior; Morais, 2020 p. 7)

Nesse mesmo sentido, é possível inferir que, quando o Estado não responde às necessidades das pessoas, a sociedade civil se articula para garantir proteção e solidariedade. Essas iniciativas democráticas, baseadas na cooperação e na solidariedade, são fundamentais para garantir uma vida digna e a partilha de uma comunidade política (Brito; Santos; Rego, 2022). A importância da sociedade civil para a consolidação da democracia brasileira é ressaltada por nossa análise. A sociedade civil inclui coletivos, movimentos, fundações, organizações filantrópicas, associações e ONGs, que representam diferentes vozes e expressões políticas.

Ao analisar os casos apresentados, inferimos que a atuação da sociedade civil brasileira foi essencial para amenizar os impactos da pandemia e garantir a proteção das pessoas mais vulneráveis, com a participação ativa das comunidades envolvidas na manutenção de um fluxo de políticas públicas. Para Andion,

A análise das respostas da sociedade civil brasileira frente às consequências da COVID-19 pode ajudar a compreender melhor as características dessa atuação sobre os problemas públicos, assim como sua contribuição e seus limites, no âmbito da administração pública. Isso porque a situação sem precedentes imposta pela pandemia, em vários países, se configura como uma importante situação de incerteza que abre possibilidades objetivas de repensar e reinventar as formas clássicas de governar, de praticar governança pública, e a própria atuação da sociedade civil. (Andion, 2020 p. 937).

Os casos emblemáticos de participação da sociedade civil organizada que acabamos de descrever sumariamente sugerem que abandonemos os rótulos de “ações de solidariedade” e de “ações de filantropia” no qual as ações de enfrentamento da Covid-19 pela sociedade civil no Brasil estariam supostamente encaixadas. Em alternativa, propomos encarar como aposta teórica a caracterização dessas ações em toda a sua complexidade – aspectos como levantamento de recursos, organização de logística, autogestão das comunidades e de processos etc

– diferenciam e qualificam tais ações enquanto parte de um fluxo de políticas públicas, ou seja, atestam o caráter público e político dessas iniciativas.

O elemento “solidariedade” não deixa de se fazer presente em ações voluntárias e relevantes como as que vimos, mas caracterizá-las meramente como ações solidárias minimiza o papel fundamental da sociedade civil organizada enquanto um agente protagonista que deve ser reconhecido, sobretudo, enquanto elemento catalisador e transformador da realidade social, e uma peça-chave para a consolidação de políticas. Brito, Santos e Rego (2022) oportunamente argumentam que, falar em solidariedade sem abordar a interseccionalidade num nível político, é esvaziar a ação comunitária da sua potência de agir e de existir. A partir deste entendimento, as autoras propõem a utilização da noção de “solidariedade interseccional”. Partindo da ideia de que é inegável o fato de que a solidariedade é um princípio ético fundamental para a construção de uma sociedade justa, as autoras defendem que a solidariedade interseccional, por sua vez, é essencial para garantir que todos sejam considerados e tratados com dignidade (Brito; Santos; Rego, 2022).

A interseccionalidade é uma perspectiva ética que analisa como os regimes de poder atuam para oprimir, excluir e violentar determinadas populações. Essa perspectiva é importante para entender que a solidariedade não é apenas um sentimento de reciprocidade, mas também um compromisso político de luta contra as opressões (Brito; Santos; Rego, 2022). As respostas das autoridades públicas à pandemia foram excludentes e aprofundaram as desigualdades. Os grupos hegemônicos não reconhecem a solidariedade com aqueles que são historicamente oprimidos, e as políticas públicas não têm promovido a proteção e os cuidados necessários a essas populações.

Por outro lado, não estamos negando que exista um sentimento de solidariedade entre diferentes representantes da sociedade civil, muito pelo contrário. Os autores Leal e França Filho (2020), por exemplo, ao discutir a natureza solidária das práticas elaboradas em iniciativas da sociedade civil brasileira no contexto da crise provocada pela pandemia de Covid-19, reconhecem a solidariedade enquanto vetor de ação política para repensar as relações entre Estado, mercado e sociedade na busca de um efetivo equilíbrio entre suas instituições. A análise destaca o papel da sociedade civil e dos movimentos sociais na resposta à pandemia. Eles adaptaram suas práticas, demonstrando solidariedade e criatividade.

As comunidades e movimentos sociais desempenharam um papel fundamental na distribuição de alimentos, apoio psicológico, produção de máscaras e outras ações de ajuda mútua. Para estes autores, as solidariedades públicas e democráticas exerceram um papel crucial no enfrentamento da pandemia, contrastando com o individualismo e a negação. Segundo argumentam, as formas de solidariedade estão se adaptando e inovando, mostrando a importância das redes de apoio na sociedade (Leal; França Filho, 2020). Um exemplo notório disso pode ser encontrado no repositório online do Resocie - entidade focada no estudo das relações entre Sociedade e Estado²⁸ que reuniu e catalogou, sob o título de “A Solidariedade muda tudo”²⁹, várias iniciativas da sociedade civil mobilizada para o enfrentamento da pandemia. De acordo com a entidade, no decorrer da pandemia de Covid-19, a solidariedade foi a grande chave que gerou mudanças importantes no país.

Ao longo do tempo, diversas ações garantiram alimento, atenção, afeto e cuidado a quem mais precisava. Exemplos de um país que cuida e se solidariza contrastam com os exemplos de um país que nega a pandemia. Essas e outras ações foram catalogadas e apresentadas pelo Resocie como exemplos de caminhos encontrados pela sociedade civil para atuar e participar ativamente das ações de combate ao coronavírus. (RESOCIE, [online]³⁰)

Como vimos, o próprio Resocie afirma que as ações apresentadas contrastam com a resposta pública de “um país que nega a pandemia.”. Uma conclusão em comum a todos os estudos, seria a compreensão de que as respostas das autoridades públicas foram excludentes em relação a determinados grupos. (Brito; Santos; Rego, 2022).

Diante disso, como vimos, a solidariedade interseccional passa a ser um elemento essencial para a construção de uma sociedade justa e equitativa, necessária para garantir justiça, ética e equidade na elaboração e implementação de políticas. Reconhecer isso é também reconhecer que “as respostas para transformação do futuro pós-pandêmico se localizam nas iniciativas da sociedade civil e de lideranças comunitárias dentro dos territórios.” (Brito; Santos; Rego, 2022 p. 4117)

²⁸ O Resocie é um grupo de pesquisa cuja proposta é analisar as interações entre Estado e Sociedade na construção de instituições, no desenho e implementação de políticas públicas e na reivindicação de demandas políticas. Fonte: <https://resocie.org/> acesso em 10 set. 2023.

²⁹ Disponível em <https://repositoriomobilizacovid.resocie.org/iniciativas/> acesso em 10 set. 2023.

³⁰ Fonte: <https://repositoriomobilizacovid.resocie.org/solidariedade/> acesso em 10 set. 2023.

Bispo Junior e Morais (2020) fornecem uma contribuição importante à nossa discussão, ao investigar em seu estudo os fundamentos e possibilidades da participação comunitária no combate à Covid-19. Para esses autores, os diferentes sentidos de "comunidade" devem ser considerados ao envolver a população em estratégias de saúde. Um exemplo que deixa isso claro na prática seria o fato de que medidas de restrição de contato dependem muito mais da conscientização e envolvimento da população do que das intervenções profissionais, ou seja, foi essencial, nesse caso, recorrer à participação comunitária para o alcance efetivo de políticas implementadas nessa seara.

Em conclusão, é possível afirmar que a participação com foco no empoderamento comunitário é uma estratégia fundamental para influenciar o direcionamento das políticas sociais e de saúde com vistas à equidade e à justiça social (Bispo Junior; Morais, 2020). Nossa análise buscou destacar a importância da sociedade civil para a implementação e consolidação de políticas. A sociedade civil é um setor heterogêneo, composto por movimentos, fundações, organizações filantrópicas, associações e ONGs, que representam diferentes vozes e expressões políticas.

A partir desse reconhecimento, defendemos a importância de garantir que a sociedade civil seja reconhecida como coprotagonista da construção de políticas públicas mais efetivas, equitativas e capilares, para que possa contribuir para a construção de uma democracia mais justa e inclusiva.

CAPÍTULO III

ESTADO E SOCIEDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Todo mundo se depara com políticas públicas no dia-a-dia e todos entendemos a importância delas para a nossa vida individual e coletiva. Contudo, se tentarmos definir conceitualmente o que são as políticas públicas, dificilmente chegaremos a um consenso acerca do que elas seriam, afinal. de fato, uma característica do campo das Políticas Públicas é que não existe somente uma única definição para elas, sendo que elas variam de acordo com suas diferentes correntes teóricas e epistemológicas.

Neste capítulo, buscaremos apresentar as correntes epistemológicas a partir das quais estão divididas as PP's, seguidas de uma revisão histórica e conceitual do campo das Políticas Públicas (PPs). Adicionalmente, iremos partir do modelo pós-positivista - especificamente duas teorias, Mirada ao Revés (Boullosa, 2013) e Virada Argumentativa (Fischer, 2016) para dialogar sobre PPs a partir do entendimento de que elas conformam constructos sociais, ou seja, refletem experiências sociais que partem de atores também públicos, que se organizam para tratar de um problema comum (Boullosa, 2013).

O capítulo busca atender ao proposto no objetivo específico “c” do presente trabalho, que é “discutir a relevância de uma visão sociocêntrica em PP's, a partir do problema da Covid-19”. Assim, partindo de tal objetivo, buscaremos discutir em termos conceituais se, a partir do que chamaremos de uma abordagem plural e sociocêntrica (Boullosa, 2013), cujo significado detalharemos ao final do capítulo, as iniciativas de enfrentamento da Covid-19 desenvolvidas no território de Porto Seguro pela sociedade civil podem ser entendidas como parte de um fluxo de políticas públicas.

3.1 A DIMENSÃO EPISTEMOLÓGICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde sua origem, sempre houve uma tensão entre duas grandes correntes teóricas do campo de análise de políticas públicas, do ponto de vista epistemológico: a abordagem racionalista positivista e a abordagem crítica pós-positivista. Como veremos ao longo deste capítulo, não existe um consenso sobre a definição de políticas públicas. O que existem são diferentes conceitos que procuram defini-las e abordá-las a partir destas duas principais abordagens teórico-epistemológicas. Antes

de iniciarmos a discussão proposta, vale a pena abriremos um parêntese a fim de conceituarmos e contrastarmos ambas abordagens epistemológicas, ou seja, positivismo e pós-positivismo.

Em suma, o positivismo, enquanto o paradigma dominante das ciências se constitui como um constructo filosófico ancorado na hegemonia da crença de que existiria uma racionalidade única, verdadeira e intransponível nas ciências (Popper, 1959; Feyerabend, 1993; Kuhn, 2013).

Frank Fischer, ao tecer uma crítica contundente à perspectiva positivista, ainda hoje dominante nas PP's, assevera que “relatos científicos têm que ser entendidos como explicações fornecidas por uma comunidade específica de investigadores situados em locais e intervalos temporais específicos.” (Fischer, 2016 p. 167). Ou, dito de outro modo, “[...] para explicar aspectos importantes do mundo físico, “onde você está pode influenciar o quê você vê.” (Fischer, 2016 p. 166).

Fischer aqui nos alerta para o perigo da tendência a olharmos para a ciência de forma dogmática, como se métodos científicos e resultados dele obtidos estivessem acima de questionamento ou contestação. Popper (1959) defende a ideia de que o positivismo seria, em última análise, uma expressão do dogmatismo que considera haver uma racionalidade única nas ciências. Se isso não é verdade para as ciências naturais, menos ainda para as ciências humanas e sociais. Nesse sentido, de acordo com Thomas Kuhn (2013) ambas modalidades científicas têm algo em comum, que são as revoluções científicas, responsáveis por mudanças paradigmáticas ao longo da história das ciências. Este autor propõe que, ao contrário do que determinava a visão positivista, que via a ciência como um processo cumulativo e linear do conhecimento, a ciência é em si um processo dinâmico e disruptivo, marcado por revoluções e descontinuidades.

A corrente pós-positivista, em contraste, é uma abordagem filosófica que surge enquanto crítica e proposta de aperfeiçoamento ao positivismo. “O objetivo pós-positivista não é rejeitar o projeto científico completamente, mas reconhecer a necessidade de compreender corretamente o que estamos fazendo quando nos envolvemos em qualquer forma de pesquisa” (Fischer, 2016 p. 169). Assim, o pós-positivismo pode ser explicado como “uma tentativa de compreender e reconstruir o que já estamos fazendo quando nos envolvemos em pesquisa científica” (Fischer, 2016 p. 170).

Diante da perspectiva pós-positivista, quando passamos a reconhecer a realidade enquanto fruto de “uma construção social, o foco necessariamente muda para a natureza do *contexto situacional* e para os *processos discursivos* que moldam tal construção” (*op. cit, grifo nosso*). Em outras palavras,

Para o pós-positivista, os debates cruciais na política raramente são sobre os dados em si, mas sim sobre os pressupostos subjacentes que os organizam. Tais deliberações produzem novos entendimentos em um processo que pode ser mais bem enquadrado como uma "conversa de aprendizagem" do que como a busca de prova empírica. São mudanças de ênfase das preocupações estreitas da teoria empírica-analítica para o desenvolvimento de "uma perspectiva rica" em assuntos humanos (Toulmin, 1990 *apud* Fischer, 2016).

Vale ressaltar que a mudança do ponto de vista positivista para o pós-positivista, não somente enquanto revolução científica como fundamentalmente epistemológica, não está ancorada no produto ou objeto científico das descobertas científicas em si. Kuhn (2013) propõe, para além disso, que as revoluções científicas não seriam causadas pelo advento de novos fatos ou evidências, mas sobretudo por uma profunda e progressiva mudança paradigmática nas crenças e valores da comunidade científica de determinado campo. Esse parece ser um movimento incontornável, ainda que lento, ao menos no campo das Políticas Públicas, onde o paradigma pós-positivista propõe um novo olhar epistemologicamente orientado para tal campo do conhecimento a partir dos chamados Estudos Críticos em Políticas Públicas, os quais serão conceituados e detalhados na próxima sessão.

Por ora, cumpre ressaltar que a presente discussão objetiva se somar aos esforços sendo levados a cabo pelos estudiosos da corrente Pós-positivista em PP's no sentido de estabelecer um contraponto epistemológico à supremacia positivista, cujo *modus operandi* se dá pela exclusão e marginalização de outros conhecimentos. A seguir, apresentaremos uma revisão dos conceitos clássicos positivistas-racionalistas das PP's, em sua maioria norte-americanos, até chegarmos nas conceituações das vertentes dos Estudos Críticos pós-positivistas, para finalmente discutir as teorias críticas mais recentes que ancoram a análise realizada na presente pesquisa.

3.2 DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS DO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Iniciaremos o capítulo com uma reconstrução histórica do campo das PPs, suas origens e vertentes e conceitos. As Políticas Públicas como campo de conhecimento dissociado da Ciência Política surgiram nos EUA, por volta de 1950, a partir dos trabalhos publicados por Harold Lasswell (1951), que defendia a necessidade de estudar as ações do governo através das *Policy Sciences*.

O termo surgiu para designar o estudo das PPs como uma ciência ampliada que visa, sobretudo, aplicar o conhecimento científico na resolução de problemas relacionados a PPs. Em outras palavras, as *Policy Sciences* - e, por conseguinte, o estudo das PPs enquanto um campo independente, surgem, inicialmente, no seio de uma corrente teórico-epistemológica de cunho notadamente positivista. Laswell afirmava que o processo de PPs (*policy process*) deveria ser visto como objeto de estudo próprio, a fim de que as decisões tomadas nas instituições públicas fossem o mais racionais possíveis. (Andrews, 2003; Brasil; Capella, 2015; Boullosa, 2020). Lasswell (1951), considerado o precursor do estudo das PPs enquanto disciplina independente, inaugura a chamada abordagem estadocêntrica dentro desse campo. Para esse autor, política pública é tudo o que o governo faz; seria a concretização do governo em ação.

Também é possível constatar outros vestígios do positivismo nestes estudos, como a separação entre fato e valor (Fischer, 2016). Esta separação parte da proposta da abordagem positivista que defende a necessidade de existir um padrão para legitimar a construção de um conhecimento. Nesta visão, para que uma ciência seja tal (isto é, ser considerada universalmente válida), se diz que esta deve ser produzida a partir de um o ponto de vista neutro e que o pesquisador para ser um cientista ele deve ser uma figura que observa neutralmente ou objetivamente a realidade, não deve atribuir valor aos fenômenos, aos fatos que observa, tudo que observa deveria ser indiferente a ele (Fischer, 2016). Entretanto é importante esclarecer que:

As questões de fato e as questões de valor estão imbricadas, pois descrição de fatos e prescrição ou avaliação com base em valores (sociais, éticos, econômicos, políticos) são procedimentos interdependentes, sobretudo se quisermos fazer uma análise responsável das implicações da ciência e dos usos da tecnologia na atualidade (Ramacciotti; Bernardino, (2020, p.4).

Importante salientar que existe uma clássica distinção entre os estudos de PPs que remontam à publicação de Lasswell "*Policy Orientation*" (1951), onde se

estabelece que a *Policy Sciences* é constituída de duas vertentes: a *Policy Studies* e a *Policy Analysis*. A primeira vertente diz respeito à natureza das atividades do Estado, buscando compreender e explicar o processo de concepção e implementação da política pública. A segunda vertente, por sua vez, “corresponde a estudos para políticas, envolvendo a geração e a mobilização de conhecimento para subsidiar políticas públicas” (Farah, 2016 p. 962).

Países de língua latina, como o Brasil, encontram maiores dificuldades para diferenciar alguns termos fundamentais das ciências políticas; para melhor entendimento da definição, recorreremos à língua inglesa. Assim, temos a palavra *polity* para denominar as instituições políticas, ou seja, os aspectos institucionais; a palavra *politics* para os processos políticos, normalmente marcados por conflitos relacionados à tomada de decisão; e *policy* - em tradução livre, política pública, para os conteúdos da política que se referem às iniciativas de ações públicas (Frey, 2000; Rosa; Lima; Aguiar, 2021).

Como recurso utilizado para estudo das políticas no âmbito da *policy sciences*, utilizou-se a separação do seu conteúdo em diferentes etapas, de modo a tornar mais fácil sua produção e análise (Lasswell, 1956) através do que se denomina hoje “ciclo de políticas públicas”³¹. Neste modelo de ciclo, os conteúdos das políticas foram subdivididos em etapas sequenciais que deveriam ser seguidas a fim de se produzir uma política pública. Esta organização possibilitou também o desenvolvimento do próprio campo de estudos, privilegiando a produção da política a partir de um processo presumidamente racional, linear, técnico e supostamente neutro.

Entretanto, apesar de vigente e amplamente difundindo, o modelo de ciclos possui diversas críticas, haja vista que, a afirmação da racionalidade enquanto instrumental e mecânica, cria a ideia errônea de existir uma racionalidade linear que ordena as ações humanas e os processos, para que sejam ordenados/organizados por esta racionalidade, o que permitiria segundo essa visão, que os procedimentos se organizem sequencialmente em etapas logicamente encadeadas e claramente distintas, organizados por uma lógica hierarquizada (Araujo; Rodrigues, 2017). Baptista e Rezende (2011) afirmam ser impossível assegurar, que uma política se

³¹ Esta tipologia vê a política pública como um ciclo formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Souza, 2002; Araujo; Rodrigues, 2017).

comporte de forma previsível, diante do que foi previamente estabelecido em cada etapa do ciclo, e criticam a racionalidade exagerada e os pressupostos de controle sobre todos os processos contidos nos ciclos.

Embora a literatura aponte para existência de duas abordagens/modelos hegemônicas em PPs, presentes principalmente na chamada fase de implementação de uma política, há predominância do modelo *top-down* (de cima para baixo), que diz respeito a abordagem mais convencional, na qual a tomada de decisão é realizada por uma liderança de alto nível, fluindo para os níveis hierárquicos mais baixos, enquanto no modelo *bottom-up* (de baixo para cima) “a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução (Baptista; Rezende p. 14. 2011).

Em linhas gerais o modelo dominante em políticas públicas para a tomada de decisões, como já discutido no capítulo I, é o *top-down*, uma vez que é um modelo centralizador, que consolida o Estado como ator principal, e está intrinsecamente relacionado com a abordagem racionalista positivista. Uma crítica comum a esta abordagem, com a qual coadunamos, é que ela pode ignorar as peculiaridades e necessidades específicas de diferentes regiões e comunidades locais, levando a uma falta de adaptabilidade e engajamento por parte da população afetada, tais críticas permitiram a abertura de espaços para novas concepções e experiências de metodologias (Baptista; Rezende, 2011; Carvalho *et al*, 2010).

As principais características do modelo *top-down* em políticas públicas são a) Hierarquia: O poder de decisão e a definição das políticas residem nas instâncias superiores do governo. As diretrizes e metas são estabelecidas pelos líderes ou agências de alto escalão e, em seguida, são repassadas para serem executadas pelos níveis inferiores da administração. b) Centralização: A tomada de decisões ocorre principalmente em um centro de poder, geralmente no governo central, e as ações são disseminadas para as áreas de execução. c) Padronização: O modelo *top-down* tende a promover uma padronização das políticas, ou seja, a aplicação de diretrizes uniformes em diferentes áreas geográficas ou setores da sociedade. d) Implementação por meio de hierarquias: As políticas são implementadas por meio de hierarquias administrativas, com uma clara divisão de funções e responsabilidades entre os níveis de governo. e) Fluxo de informação: As informações sobre os desafios, necessidades e realidades locais fluem de baixo para cima, ou seja, dos níveis

inferiores para o topo, possibilitando feedback e ajustes nas políticas, mas as decisões finais são tomadas nos níveis superiores (Carvalho, 2010).

As PPs como estudos normativos-prescritivos foram se solidificando ao longo do tempo, assumindo posteriormente a identificação de *rational policy analysis* - no Brasil, Análise Racional das Políticas Públicas (ARPP) (Capella, 2016; Rosa; Lima; Aguiar, 2021). A ARPP é um campo significativo ainda hoje para a área das PPs. A ARPP, em linhas gerais, corresponde a uma abordagem positivista e racionalista para o estudo e a análise das PPs, levando em conta que a análise das políticas públicas “[...] tem como objeto de estudo as decisões políticas e os programas de ação dos governos, interrogando-se sobre a gênese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação” (Araújo; Rodrigues, 2017 p. 11).

Ainda em 1950, discussões e críticas em torno do modelo proposto por Lasswell começaram despontar, pois muitos estudiosos da área de políticas não acreditavam que o novo modelo apresentado poderia, realmente, de acordo com seu desenho, solucionar os problemas da sociedade de forma linear e racional, já que os problemas que afligem a sociedade se complexificam ao longo do tempo, sendo, portanto, incompatível a ideia de que seria possível resolvê-los recorrendo a uma única forma de racionalidade e com o protagonismo exclusivo do Estado.

Encontrar novos caminhos e fundamentos embasa-se também, na necessidade de lançar mão de uma diversidade de racionalidades, de modo que se pudesse problematizar e abarcar também o contexto das relações sociais, pois o modelo racional priorizava especialmente os instrumentos de controle e comando (Boullosa; Peres; Laranja; Silva, 2021).

Uma das primeiras críticas ao modelo de Lasswell foi feita por Herbert Simon, através da teoria da racionalidade limitada. Esta afirmava que o homem é limitado em interpretar e tomar decisões, assim seria necessário repensar e reenquadrar a ação dos tomadores de decisões, dando ênfase a necessidade do conhecimento racional. Sendo assim,

É impossível para o comportamento de um indivíduo isolado alcançar um mínimo grau de racionalidade. O número de alternativas que ele deve explorar é tão grande, e as informações de que ele necessitaria são tão vastas, que é difícil conceber qualquer aproximação à realidade objetiva. (Simon, 1947, p.9 apud Secchi, 2012, p. 41).

Já Charles Lindblom foi ainda mais incisivo que Simon, ao defender que a racionalidade do tomador de decisão era mínima ou inexistente, por conta do grande número de variáveis presentes durante a tomada de decisões e da própria incoerência do gestor (Lindblom, 1959, 1979 *apud* Boullosa, 2013). Tanto Simon quanto Lindblom foram importantes para legitimar os estudos considerados menos normativos e mais descritivos. Assim, por mais que os estudos racionais fossem dominantes, não conseguiram sobrepujar a criação de outras vertentes.

Neste sentido, um autor considerado decisivo foi Thomas R. Dye (1972). Através da sua tão conhecida afirmação “política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer” (Dye, 1972, p. 2), este autor deu o pontapé inicial no sentido de problematizar a dimensão positivista e intencional de Laswell. Afinal, dizer que aquilo que o Estado decide não fazer é também uma PP, coloca em outra perspectiva a ideia de que é o governo quem sempre deve agir com ações explicitamente orientadas a escopos explicitados.

As PPs, a partir da compreensão deste autor, podem ser vistas de uma forma mais abrangente. Ainda assim, Boullosa (2013) sinaliza para o fato de que Dye ainda não se afasta da ideia de manter a absoluta centralidade do Estado em sua análise, embora ofereça uma pista sugestiva para se pensar nas hipóteses que advém da abertura de possibilidades *do que fazer quando o Estado decide não fazer*. Para Dye (1975), portanto, política pública é tudo aquilo que o governo faz ou deixa de fazer. Esta última definição faz uma crítica ao extremo instrumentalismo defendido por Lasswell, entretanto estas definições amplamente difundidas, que possuem muitos seguidores, excluem qualquer forma de colaboração entre governos, outras instituições e grupos sociais, pois ainda estão atreladas ao ponto de vista estadocêntrico.

Os estudos de PPs chegaram ao Brasil carregados de forte influência estadunidense em 1968, através de programas de cooperação de escolas de Administração, firmados entre o Brasil e os Estados Unidos, sob a égide do positivismo, com a defesa da racionalidade e neutralidade (Farah, 2016).

Boullosa (2013), ao contextualizar historicamente o evento da inauguração das Políticas Públicas enquanto novo campo de estudos no Brasil, observa que esses “[...] programas de cooperação aconteceram, provavelmente não por acaso, no mesmo âmbito político do grande programa de cooperação bilateral Aliança para o Progresso, realizado entre 1961 e 1970” (Boullosa, 2013 p. 69). A cooperação, em linha

gerais, tinha por objetivo “[...] promover o desenvolvimento econômico com toda a América Latina, por meio de colaboração técnica e econômica, para, ao mesmo tempo, afastá-la do fantasma do comunismo” (*ibid.*).

Assim, os estudos em Análise Racional de Políticas Públicas (ARPP) foram introduzidas no contexto brasileiro como o principal referencial no campo de estudo e implementação das PPs do país. Boullosa (2013) observa que, desde que as primeiras experiências acadêmicas de estudos das PPs despontaram no Brasil,

[...] o panorama pouco mudou, sobretudo no que concerne à assunção da centralidade do governo como promotor exclusivo de políticas públicas. A reforma do estado brasileiro abraçou a ARPP em seus preceitos de compreensão, planejamento e avaliação de políticas públicas, assumindo o gestor como um ator racional, responsável por contribuir para dotar o processo decisório desta mesma racionalidade (Boullosa, 2013 p. 70)

A ARPP continua sendo, ainda hoje, a abordagem mais utilizada e mais difundida no Brasil, embasando um grande número de estudos sobre PPs. Isso facilmente se comprova no fato de existir, no âmbito de disciplinas de cursos brasileiros de graduação e pós-graduação em Administração e Administração Pública no Brasil, a disciplina “ARPP - Análise Racional de Políticas Públicas”, cuja ementa inclui análises e coletas sistemáticas de dados quantitativos, cálculo etc (Boullosa, 2013; Florentino, 2014; Araújo; Rodrigues, 2017).

Não obstante a tal fato, mesmo que em menor proporção, novas visões surgiram, fomentaram a assunção de concepções e interpretações mais plurais e democráticas no campo das PPs, alicerçadas na abordagem crítica pós-positivista. Diante dos avanços dos estudos pós-positivistas por acadêmicos que se recusaram ceder à primazia da Análise Racional de Políticas Públicas (ARPP), esforços foram investidos no sentido de sistematizar e classificar aqueles estudos que não se enquadram na ARPP (Boullosa, 2013, 2020). Na seção a seguir, abordaremos as principais vertentes desses movimentos críticos pós-positivistas

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ALÉM DO ESTADO: UMA ABORDAGEM SOCIOCÊNTRICA

Apesar de Lasswell (1951) vislumbrar na *policy sciences* uma intenção democrática, na prática isso não ocorreu. Acerca disso Peres (2020, p.45) afirma:

Mesmo quando o conceito de políticas públicas se torna, de alguma forma, mais plural, do ponto de vista de sua concepção social, tal pluralidade é restrita ao processo de construção de soluções para um problema que já teria sido definido por um grupo estreito e previamente estabelecido de intelectuais treinados para desenvolver tarefas relativas à tomada de decisão (Peres, 2020, p.45).

Se, por um lado, a análise de PPs surgiu primeiramente como uma disciplina tecnocrática, a preocupação com a democracia sempre esteve presente, desde que Lasswell apresentou, ainda em 1951, a disciplina como a "ciência das políticas públicas da democracia." Em suma, a abordagem crítica pós-positivismo seria, então, um esforço para "fazer valer essa reivindicação original" (Fischer, 2016). Assim, os Estudos Críticos ofereceram amparo teórico, inclusive no Brasil, para os analistas de políticas públicas que já estavam insatisfeitos com as abordagens deficitárias do *mainstream*³². Regonini (2001) foi quem, finalmente, propôs a classificação com maior nível de complexificação:

A classificação a partir do cruzamento do eixo descritivo-prescritivo (finalidade) com o eixo dedutivo-indutivo (método) dos estudos mapeados, resultando um conjunto mínimo de quatro grandes escolas de estudo de políticas públicas: ARPP (prescritivo-dedutivo); políticas públicas (*public policy*, descritivo-indutivo); escolha pública (*public choice*; descritivo-dedutivo) e indagação pública (*policy inquiry*; prescritivo-indutivo) (Regonini, 2001, apud Boullosa, 2014, p.145).

É importante salientar que a escola da indagação pública (*policy inquiry*) foi a que mais se afastou da visão centrada no Estado. Essa escola abarcou os estudos que tinham por objetivo descrever de forma realista os processos de políticas públicas e utilizar o saber produzido no processo de descrição em instrumentos de intervenção. A *policy inquiry* é a escola que mais se distancia da visão estadocêntrica, haja vista que, para esta escola os problemas são modelados por interações sociais o que a aproxima da visão sociocêntrica, (Boullosa, 2013).

O termo *policy inquiry* é inspirado no pragmatismo de Dewey. Entretanto, bem diferente da ARPP, associa-se com este autor pela questão relacional da dúvida. Para Dewey, o sujeito que produz conhecimento suscita aprendizagem social. Sobre isso Ramos (2013, p.46) afirma:

³² Entendido com os postulados convencionais dos primeiros autores do estudo de políticas públicas, que denotavam centralidade ao papel do Estado, ou seja, políticas públicas como sendo aquilo que o Estado faz e o tipo de racionalidade imputada a esta ação (racionalidade instrumental, linear, unívoca, necessária e suficiente a si mesma...). Estes dois aspectos, sumariamente, seriam os principais motivos de insatisfação.

Na visão da *policy inquiry*, concebe-se a política pública como um processo, em permanente diálogo com o cotidiano, espaço e resultado de interações sociais e conflitos políticos, dotado de um grau de incerteza e imprevisibilidade (Ramos, 2013, p. 46).

Antes de partirmos para o entendimento dos pressupostos defendidos pelos Estudos Críticos, é importante pararmos para refletir brevemente sobre os significados do conceito de público e de problema público. A referência que usarei, a partir das leituras de várias autoras e autores do campo dos estudos críticos e pragmatistas de políticas públicas, é o filósofo e educador John Dewey. Inicialmente, precisamos compreender que o problema público

[...] não é resultado de uma situação objetiva, mas da identificação e da definição coletiva de uma situação indeterminada, mais tarde designada como problemática, por meio de processos normativos, discursivos, argumentativos, interpretativos e, conseqüentemente, políticos (Peres; Boullosa; Bessa, 2021, p. 499).

Para ser considerado público, é necessário existir conhecimento situado, produzido a partir de experiências vivenciadas por atores ou grupos que se consideram públicos de uma circunstância considerada problemática (Peres, 2020),

Assim, um fato se constitui enquanto problema quando uma variedade de atores atribui valor ao mesmo, ou seja, situações indesejadas, que podem ser caracterizadas como problemas sociais, despertam o interesse coletivo de um grupo, que se mobiliza a fim de modificar a situação, existindo um complexo centro decisório em volta das iniciativas realizadas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021; Boullosa, 2020). O que se defende aqui é que os sujeitos os mais diversos, ao se engajarem em questões públicas, debates e diálogos organizados em espaços institucionais ou informais, se constituem em “grupos de investigadores” (Dewey, 1927) através de percepções e reflexões, levando-os a descobrirem caminhos para resolução das questões identificadas como problema. Tais sujeitos podem ser reconhecidos como sujeitos públicos.

No sentido deweyano, o público é o que dá origem ‘a’ e o que emerge ‘de’ uma comunidade de investigadores, de uma comunidade que duvida. Uma ‘Grande Comunidade’ de indivíduos que se incomodam, que se afetam e que são afetados (direta ou indiretamente) por situações problemáticas, a tal ponto que se dispõem a refletir, a imaginar e a se envolver em projetos sociais, voltados à construção coletiva de respostas e à busca por novos (e contingentes) equilíbrios (Peres, 2020, p.76).

Os Estudos Críticos se inserem na corrente do pensamento pós-positivista, sendo impulsionados pelas discussões intelectuais dos anos de 1970 e 1980. Um dos

importantes aportes trazidos pelos Estudos Críticos foi a mudança de uma posição estadocêntrica para uma sociocêntrica, que promoveu um redirecionamento da compreensão de PPs enquanto dependentes da ação exclusiva dos governos, para o novo entendimento de PPs como argumentos que se materializam através de discussões plurais (Peres, 2020).

De acordo com Bouldosa (2020), estes estudos pressionaram as estruturas tradicionais de PPs a partir de trabalhos importantes que deram os primeiros passos para problematizar e pluralizar a compreensão de PPs para além do modelo positivista criado por Lasswell, como vimos anteriormente. A seguir apresentaremos de forma concisa as contribuições destes estudos para o campo de Estudos Críticos em PPs.

Passemos então para as principais conceituações dos chamados Estudos Críticos, que surgiram em contraposição à ARPP enquanto abordagem positivista. Podemos destacar: Frank Fischer (1980 *apud* Bouldosa; Peres; Bessa, 2021, p. 313), que defende “que políticas públicas seriam quadros normativos em ação, carregados de valores e de um modo de ver e de conduzir a sociedade”. Capano e Giuliani (1996, p.02), por sua vez, afirmam que um dos principais atributos das políticas públicas é a presença de uma intencionalidade que parte dos atores envolvidos; para estes autores, “as políticas não são objetos, mas sim, construtos, interpretações da realidade em torno de um problema socialmente percebido” (Capano E Giuliani, 1996, p. 02).

Destacamos ainda a obra de Weiss (1972), a qual traz a importância dos valores e dos significados envolvidos em processos de políticas públicas; Jennings (1983), que introduz o termo interpretativismo no estudo das PPs e defende a ênfase interpretativista em detrimento do domínio positivista; Stone (1988) e Majone (1991), que assumem o argumento como unidade fundamental de análise;

No Brasil, os Estudos Críticos passaram a ser conhecidos e debatidos com maior intensidade a partir de 2010, por meio de autores como Fonseca (2013), Bouldosa (2014), Farah (2016), Oliveira e Keinert (2016), Boneti (2017), Peres (2020), Capella (2015) dentre outros.

Para Boneti (2007), políticas públicas são:

[...] as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do

jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”. (Boneti, 2007 p. 18)

Para Capella (2015) por sua vez, “a produção de políticas públicas é caracterizada pela interação de valores, normas, crenças e diferentes formas de conhecimento, trazendo ao centro da análise a questão das ideias (Cappela, 2015 p. 255).

Já Janaina Peres reconhece as políticas públicas enquanto fluxos “multiatoriais, multidirecionais, multidimensionais, multiescalares e, sobretudo, multissensoriais. Trata-se de um olhar que pressupõe disposição e capacidade imaginativa (para ver coisas conhecidas sob nova luz) (Peres, 2020, p. 8).”

Por fim, a definição que mais se aproxima ao proposto por esta pesquisa é a de Rosana Boullosa (2013). Para esta autora, políticas públicas são:

(...) um construto analítico que reconstrói significando um fluxo resultante de ações e intenções de uma multiatorialidade ativada por e no interesse público, em contextos historicizados de governo de problemas considerados de pública relevância ou em contextos historicizados de preservação de bens públicos. (Boullosa, 2013, p.79).

Em suma, existe uma vasta pluralidade no que diz respeito às definições de políticas públicas, fato intrinsecamente relacionado à multiplicidade de interpretações inseridas nos estudos deste campo atualmente. A possibilidade de encontrar novos caminhos e fundamentos teóricos e epistemológicos vai ao encontro da necessidade de lançar mão de uma diversidade de racionalidades, de modo que seja possível problematizar e abarcar o contexto das relações sociais, para muito além da priorização de instrumentos de controle e comando, característicos do modelo racional (Boullosa; Peres; Laranja; Silva, 2021).

Para Boneti (2007), é simplista a visão segundo a qual o Estado seria uma mera instituição de dominação a serviço da classe dominante - tampouco, devemos entender o Estado como simplesmente uma instituição regida pela lei, a serviço de toda a sociedade civil. Esta última visão restringe a existência de uma política pública a fatores jurídicos e burocráticos, tomando como verdade absoluta a existência de uma neutralidade atribuída à governança.

Em um exercício de síntese, Oliveira e Keinert apontam para o fato de que

[...] a Perspectiva Estadocêntrica, baseia-se no pensamento pós-liberal do início do século XX, enfatiza o Estado, sustenta o intervencionismo estatal e a interpenetração com o âmbito privado, de modo que o “público localiza-se

no Estado”. Já a Perspectiva Sociocêntrica surge a partir dos anos 1980, em um contexto de mudanças desencadeadas pela globalização e por avanços nas tecnologias de informação, no âmbito da crise do Estado (fiscal, de intervenção, de modelo de gestão e de legitimidade), que demarca uma identificação maior com a sociedade, com os direitos de cidadania e com a democracia, realizando uma distinção entre estatal e público, a qual passa a compreender o último conceito de um modo mais amplo que o primeiro. (Oliveira; Keinert, 2016 p. 4)

A esse respeito, Oliveira e Keinert (idem) pontuam que uma pista que aponta para uma mudança de paradigma da perspectiva estadocêntrica para uma perspectiva sociocêntrica estaria fundamentada na “consolidação dos movimentos sociais no Brasil e a ocupação de espaços participativos dentro do aparelho do Estado”, evidenciando uma nova construção de espaços públicos (Oliveira; Keinert, 2016 p. 3).

Nesses espaços, a produção de políticas públicas vem sendo “[...] caracterizada pela interação de valores, normas, crenças e diferentes formas de conhecimento, trazendo ao centro da análise a questão das ideias”. (Capella, 2015, p. 255). Assim, em uma perspectiva sociocêntrica ideal, a participação popular reflete a consolidação dos aspectos democráticos que permeiam a relação entre Estado e a sociedade, permitindo ressignificar esta relação de modo a aproximar ambas as partes. Logo, temos que

A recuperação de elementos da democracia direta, a participação cidadã na formulação de políticas e decisões estatais e a possibilidade de deliberação pública constituem os conteúdos evocados na redefinição do conceito de “público”, assim como na manutenção de um sistema institucional relativamente aberto para propiciar a experimentação democrática, típica da Perspectiva Sociocêntrica. (Oliveira E Keinert, 2016 p. 4)

Quando se discute o papel dos atores na elaboração de PPs, observa-se, para além da abordagem estadocêntrica/estatista a qual possui os holofotes voltados para os governos, uma outra abordagem, denominada multicêntrica/policêntrica que deriva dos estudos críticos em políticas públicas (Rosa; Lima; Aguiar, 2021; Secchi, 2012).

A visão multicêntrica considera que grupos sociais e organizações não governamentais, a exemplo de ONGs e associações de bairros, também podem contribuir para desenvolver e implementar políticas públicas, estando o Estado envolvido ou não (ABAD, 2017). Segundo Secchi (2012) os pesquisadores que defendem esta abordagem atribuem a qualidade de pública a uma política quando a mesma procura enfrentar um problema que é público.

Sobre a visão policêntrica, Ramos (2013, p.51) afirma:

Dentre as imagens policêntricas, uma que parece útil ao contexto desta pesquisa é a de redes de políticas públicas (*policy network*), pautada na ideia

de um retículo de atores públicos e/ou privados, individuais e/ou coletivos, dotados de diferentes recursos quantitativos e/ou qualitativos, que interagem em um espaço definido pelo problema de *policy* (RAMOS, 2013, p.51).

Tal viés mais reflexivo dos estudos críticos abriu caminho para possibilidade de ser a própria linguagem um foco importante de análise, em contraste com abordagens de cunho tecnicista privilegiadas pelo positivismo cientificista. (Peres; Boullosa; Bessa, 2021; Boullosa; Peres; Laranja; Silva, 2021; Capella, 2011). A mudança de paradigma, na gestão pública, de uma visão estadocêntrica para uma visão sociocêntrica está alinhada às propostas pós-positivistas do campo das PPs. Contudo, é importante salientar,

Se, no Brasil atual, não é um contrassenso pensar nas relações entre Estado e sociedade a partir da perspectiva Sociocêntrica, por outro lado, não é possível ignorar o longo caminho a ser percorrido para que a sua vigência se torne isenta de graves contradições. Assim, é possível enumerar alguns males que ainda afligem a democracia brasileira, tais como: a) déficits de participação e contestação em espaços públicos; b) insensibilidade de lideranças políticas e gestores para as possibilidades da deliberação plural; c) ausência de mandatos substantivamente representativos e d) ação limitada dos poderes públicos no fomento e na regulação das parcerias que celebram – aspecto que reforça o formalismo, conceito que chama atenção para o abismo que separa o país formal (das cartas de princípios) do país real (das práticas cotidianas) (Oliveira; Keinert, 2016 p.13)

A abordagem sociocêntrica nos convida a olhar para as PPs como um construto social, um fluxo de ações, que envolve uma multilateralidade, e evolui de um objeto para um fluxo incerto, não “disciplinado”, pois não segue um percurso formalmente racional e linear. Os estudos críticos em PPs permitiram ampliar o olhar, a fim de que fosse possível enxergar situações e ações que não eram até então notadas por meio das abordagens convencionais. Foi necessária a abertura de novos caminhos alicerçados nos estudos críticos para interpretar PPs enquanto um fluxo resultante de ações e intenções de múltiplos atores, sendo a experiência pública parte primordial deste fluxo (Peres, 2020).

Nesse mesmo sentido, para Boullosa (2021)

[...] o campo das políticas públicas e o campo da avaliação são lugares nos quais se geram as disputas simbólicas e os atores neles envolvidos exteriorizam suas escolhas e definem suas estratégias de interação, cooperação, sabotagem e cooptação, evidenciando tensões e contradições que também caracterizam essas arenas. Tais ideias são importantes para auxiliar na compreensão da transversalidade das políticas públicas (Boullosa, 2021 p. 4)

3.4 DUAS ABORDAGENS PÓS-POSITIVISTAS PARA UMA VISÃO SOCIOCÊNTRICA DAS PPS: A VIRADA ARGUMENTATIVA E A MIRADA AO REVÉS

Partindo da perspectiva pós-positivista, neste trabalho escolhemos e aplicamos as abordagens críticas da virada argumentativa (Fischer, 2016) e a mirada ao revés (Boullosa, 2013) na busca de alternativas mais robustas e reflexivas para lidar com as demandas de uma sociedade plural, que enfrenta problemas complexos, a exemplo do Brasil.

Mesmo levando em consideração que a produção científica no Brasil voltada às PPs se encontra em vertiginoso crescimento quantitativo ao longo do século XXI, ainda é relativamente difícil encontrar pesquisas que objetivam estudar e interpretar ações públicas, provenientes de atores sociais não estatais, como fluxos de políticas públicas. O capítulo anterior, de nº II, sobre as iniciativas da sociedade civil contra a Covid-19 foi idealizado exatamente na tentativa de preencher esta lacuna.

O que se percebe atualmente é a busca por métodos e teorias mais plurais, transversais, que possibilitem análises mais complexas e, sobretudo, contribuam para a participação e existência de um pensamento crítico reflexivo sobre PPs permitindo a aproximação e reconhecimento de outras e novas experiências (Peres; Boullosa; Bessa, 2021). Estes instrumentos podem ser interpretativos, compreendendo narrativas, argumentos, memórias, expressões artísticas, práticas sociais, dentre outros. Sendo necessário que os instrumentos utilizados permitam a correta interpretação da complexidade daquilo que se quer interpretar.

Diante da perspectiva pós-positivista, quando passamos a reconhecer a realidade enquanto fruto de “uma construção social, o foco necessariamente muda para a natureza do *contexto situacional* e para os *processos discursivos* que moldam tal construção” (*ibid, grifo nosso*). Em outras palavras,

Para o pós-positivista, os debates cruciais na política raramente são sobre os dados em si, mas sim sobre os pressupostos subjacentes que os organizam. Tais deliberações produzem novos entendimentos em um processo que pode ser mais bem enquadrado como uma "conversa de aprendizagem" do que como a busca de prova empírica. São mudanças de ênfase das preocupações estreitas da teoria empírica-analítica para o desenvolvimento de "uma perspectiva rica" em assuntos humanos (Toulmin, 1990 *apud* Fischer, 2016).

Dentre essas novas teorias mais plurais e transversais contemporâneas buscaremos descrever logo abaixo a “virada argumentativa” (Fischer, 2016) e a “mirada ao revés” (Boullosa, 2013) como exemplos de abordagens complexas que se inserem no viés epistemológico pós-positivista dos Estudos Críticos, ou seja, que se alinham à proposta teórico-metodológica segundo a qual as PPs passam a ser entendidas como processos contínuos, algo que Peres (2020) chamou de inteligência pública coletiva.

A partir deste ponto, tentarei descrever as duas abordagens que utilizo no trabalho. Justifico a escolha de ambas as teorias diante da relevância desses autores para o campo das políticas públicas. Boullosa (2013), por exemplo, foi eleita única representante da América Latina para ser editora da revista latino-americana de políticas públicas; este fato aponta para a importância dos trabalhos e contribuições da autora para o campo das políticas públicas. A escolha de ambas as abordagens para ilustrar a nossa análise se dá pelo fato de as duas terem seus pressupostos epistemológicos delineados e alinhados aos Estudos Críticos, vertente sociocêntrica pós-positivista.

Entre 1980 e 1990, ganhou fôlego no campo de PPs um movimento iniciado por Fischer e Forester (1993) chamado “virada argumentativa”. A abordagem crítica, que defendia o argumento em detrimento da prova científica, visava utilizar a razão prática em substituição da racionalidade instrumental e somar ao uso exclusivo de documentos normativos a utilização de textos elaborados por múltiplos atores, permitindo desta forma, múltiplas interpretações da realidade.

A virada argumentativa não só possibilitou evidenciar a importância da linguagem e seus significados na criação de uma política e também em sua constituição, como ampliou, do ponto de vista epistemológico, o campo das PPs, ao propor a superação da racionalidade única pela via da construção de processos discursivos, ao reconhecer a realidade em si mesma enquanto uma construção social (Fischer, 2016).

Analisamos que a virada argumentativa trata de abraçar o caráter discursivo na análise das PPs, em uma clara rejeição à ideia de racionalidade única - referimo-nos à concepção positivista de racionalidade única na qual as verdades científicas são vistas como únicas, objetivamente verdadeiras e incontestáveis (Fischer, 2016). Alinhado aos estudos Críticos pós-positivistas, Fischer (2016) defende que o

conhecimento científico é, a bem da verdade, construído politicamente na argumentação:

A partir de estudos científicos aprendemos que conclusões científicas são na verdade argumentos projetados para convencer outros cientistas para verem um determinado fenômeno de um ou de outro modo. Embora resultados sejam tradicionalmente apresentados na linguagem da verificação empírica – presumidamente assumidos como evidência de que uma proposição é verdadeira ou falsa –, dados quantitativos são apenas uma parte de um conjunto mais amplo de fatores que contribuem na estruturação da conclusão. Como já discutimos anteriormente, por trás dessas conclusões está uma multiplicidade de decisões interpretativas, tanto sociais quanto técnicas. A conclusão como um todo pode, de fato, ser melhor compreendida como um argumento, em vez de uma prova indutiva ou dedutiva. (Fischer, 2016 p.173-174)

É importante para melhor entendimento dessa abordagem, diferenciar a existência da linguagem técnica formal, da linguagem informal que se dá através de experiências e conhecimentos do dia a dia, sendo importante destacar que nenhuma forma de linguagem é considerada um meio neutro, sendo entendida como modos de expressão de significados humanos (Peres,2020; Peres; Boullosa; Bessa, 2021).

A virada argumentativa do ponto de vista epistemológico possibilita que o próprio exercício da análise das PPs contribua, na perspectiva de Fischer (2016, p. 177) no “progresso na luta para democratizar ainda mais a tomada de decisão política”:

Enquanto que os neopositivistas tentaram minimizar – senão eliminar – julgamentos sociais e interpretativos, pós positivistas reconhecem seus papéis básico e constitutivo em qualquer forma de análise. Ao invés de tentar controlar ou esconder suas influências, recorrendo a modelos cada vez mais rigorosos de pesquisa empírica, a solução pós positivista traz tais julgamentos à tona, reconhecendo sua centralidade para o processo científico. Para os pós-positivistas, não há perda em termos de produto científico; eles apenas se destinam a fornecer uma descrição mais precisa do que já é assumido como ciência. O pós- positivismo, nesse sentido, se esforça para oferecer uma melhor explicação empírica do processo científico social. (Fischer, 2016 p. 176)

Na proposta de Fischer, o argumento se torna unidade analítica que pode ser expressa como o valor existente no *policy process*; entretanto, é importante salientar que os argumentos que importam nestas perspectivas não são os individuais isolados, mas sim, os argumentos construídos coletivamente, a partir de fluxos de experiências (Pineda; Machado, 2021).

Passemos agora à próxima abordagem teórica selecionada, a “mirada ao revés”. Ela surgiu no âmbito de um grupo de pesquisa da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e sua proposta abrange as seguintes dimensões: a) o eixo ontológico,

ou seja, a natureza das políticas públicas; o eixo analítico, que diz respeito às relações e quadro de valores que guiam a leitura do problema de pesquisa; o eixo metodológico, ou seja, o delineamento das principais características do caminho proposto; e, finalmente, o eixo empírico - o que considerar como materiais de pesquisa. (Boullosa, 2013).

A mirada ao revés é importante do ponto de vista epistemológico porque parte da questão sobre qual seria o ponto de vista do observador. Ou seja, ao invés de olhar para as Políticas Públicas como se elas fossem algo dado, a autora propõe olhar a partir de quem é que as observa. Mirar ao revés significa “discutir as mudanças em curso na natureza, nas formas e significados e nos instrumentos de políticas públicas” (Boullosa, 2013, p. 74).

Em outras palavras, mirar ao revés permite uma ruptura a paradigmas científicos limitantes, uma vez que aponta para outras formas de pensar e agir efetivamente nas respostas de problemas públicos, propondo alternativas coletivas e horizontalizadas aos desafios complexos da sociedade contemporânea, através da proposição de novos instrumentos democráticos e inclusivos para os estudos de análise de políticas públicas. Assim PPS para a teoria da mirada ao revés é compreendida como:

Fluxos de ações e intenções ativadas por diferentes atores que buscam governar (inclusive definindo) problemas públicos ou bens públicos de acordo com suas compreensões de tais problemas ou bens, mas, também, de acordo com seus poderes de governabilidade, de mobilizar recursos e de influenciar os demais atores que conformam aquela específica arena pública. (Boullosa, 2013, p. 77-78).

Diante disso, políticas públicas podem ser definidas como fluxos interpretativos ativados por uma multiatorialidade que governa problemas de relevância pública (Boullosa, 2021). Importante ressaltar que o problema não é algo que se encontra pronto na natureza, para construí-lo é necessário atribuir um valor, que pode ser tanto positivo, quanto negativo, desenvolvê-lo é um processo de significação coletiva é algo construído socialmente (Fischer, 2016). Assim, um problema para esta teoria é reconhecido como público quando seu impacto extrapola a esfera individual; os sujeitos são públicos e produzem políticas públicas porque se ativam para o tratamento de um problema que extrapola esta esfera (Boullosa; Peres; Bessa, 2021). Logo, “na perspectiva da mirada ao revés, um problema social é uma construção coletiva, plural, êxito de muitas interpretações e particularizações sobre e para o

mesmo” (2013, p. 79). Ademais, “o problema público é uma destas tantas interpretações possíveis que justificam diferentes mobilizações de atores, inclusive a do analista ou avaliador de políticas públicas” (Boullosa, 2013 p. 76).

Esta metáfora alude a ampliar o campo de estudos das políticas públicas, que tradicionalmente, em uma visão positivista, restringe-se a uma ação de governo, esta abordagem propõe que frequentemente o olhar do observador está mobilizado em função de um objetivo específico, entretanto, quando se muda a direção, quando esse olhar é ampliando, permite visualizar uma multiatorialidade ali presente, com base no problema público existente. Sobre essa mudança do olhar Peres (2020, p. 69) endossa que :

Instiga-nos a construir outros óculos cognitivos, que nos permitam ver o que é invisibilizado; por outro lado, exige-nos o esforço de ressignificação de conceitos (de forma que não limitem nossos horizontes de visão e de ação) e de projeção de novos arranjos teórico-metodológicos (para que possamos interpretar as coisas que passamos a ver (Peres, 2020, p. 69).

Esta nova mirada, permite romper com as fronteiras positivistas estadocêntricas limitantes tão bem construídas ao longo do tempo, sobretudo no Brasil. Através desta nova mirada, se propõe uma democratização das políticas públicas, tornando audíveis as diversas vozes que ecoam, buscando através de outras formas, refletir, agir e resolver problemas de pública relevância (Peres, 2020; Boullosa, 2013). O quadro abaixo, desenhado pela autora da referida teoria, ilustra quais são os principais pontos de contato desta rica abordagem:

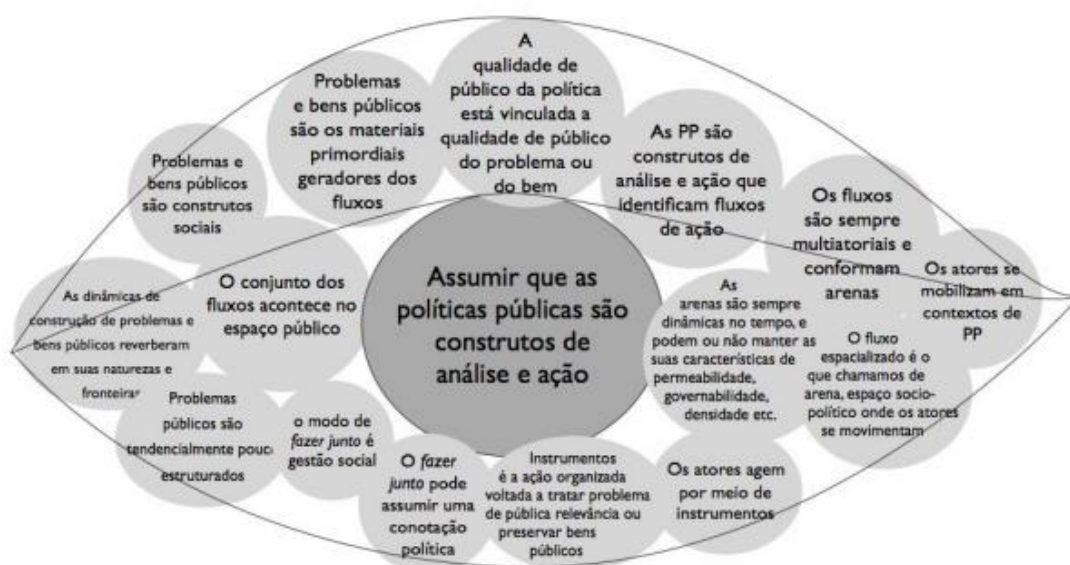


Imagem 1 - Síntese resultante das principais implicações para o estudo dos processos de políticas públicas pela Mirada ao Revés. Fonte: Boullosa (2013, p. 81)

Transformar a realidade, no âmbito das PPs, ao nosso ver, passa inevitavelmente pela necessidade de um alargamento no campo das PPs, em consonância com o seu caráter multidisciplinar, transversal e plural. Em suma, o que estamos discutindo não é senão a importância de um alargamento epistemológico do campo das Políticas Públicas de modo que este passe a favorecer a incorporação de novos sentidos, entendendo as PPs como interpretações e reflexões acerca da realidade, transpondo a visão restrita de materialidade ou realidade objetiva (Boullosa, 2021).

Haja vista que os estudos de cunho positivista “[...] fazem com que algumas experiências pareçam sem importância, alguns pensamentos sejam impensáveis e algumas questões de pesquisa potencialmente frutíferas pareçam indignas de investigação” (Green, 2014, *apud* Peres, 2020, p. 43) buscamos, neste capítulo, dialogar sobre políticas públicas a partir de uma nova abordagem epistemológica que desse conta de compreender as PPs enquanto construto social, ou seja, apresentar experiências sociais que partem de atores também públicos, que se organizam para tratar de um problema comum cuja solução não se restrinja somente ao presente, mas sob uma perspectiva de futuro (Boneti, 2007).

CAPÍTULO IV

CARACTERIZAÇÃO E DETALHAMENTO DA METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta seção teórica apresenta a abordagem metodológica utilizada na investigação dos nossos objetivos de pesquisa, detalhando e justificando a escolha, para tal, da vertente do estudo de caso (Yin, 2010), a utilização de entrevistas semi estruturadas como método de coleta de dados e a sua análise a partir da Análise de Discurso (AD) (Fairclough, 2001; 2003; Dijk, 2008).

Ademais, serão discutidos os critérios utilizados para a seleção da amostragem, o processo de coleta e transcrição de dados, bem como a nossa justificativa para a escolha de tais instrumentos metodológicos.

O presente capítulo visa subsidiar o alcance dos objetivos específicos “d: *Levantar as principais consequências oriundas da pandemia da Covid-19 no município de Porto Seguro, bem como os principais equipamentos de saúde e políticas municipais implementadas para o enfrentamento da pandemia do SARS-CoV-2*” e “e”: *Mapear, identificar e analisar as iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no município em 2020 e 2021*”. As etapas metodológicas precedem, ou melhor, constituem em si mesmas o caminho para o cumprimento das ações de pesquisa propostas, gerando os dados para discussão, que será oportunamente apresentada no capítulo subsequente.

Partindo do pressuposto de que espaços de diálogo na sociedade civil contribuem para pluralizar o campo das Políticas Públicas, justificamos a escolha dos referidos métodos e instrumentos de coleta de “dados” por acreditarmos que estejam alinhados com a nossa intenção de respeitar e valorizar o protagonismo e o lugar de fala dos sujeitos de pesquisa, suas histórias, suas vivências e, em suma, sua experiência de sobrevivência à pandemia.

A metodologia utilizada nesta pesquisa possui caráter qualitativo, por entendermos ser tal perspectiva crucial para uma compreensão aprofundada e contextualizada das questões complexas que envolvem a análise e a qualificação de ações da sociedade civil como políticas sociocêntricas de enfrentamento da pandemia da Covid-19. Baseada na observação de como as leituras mais comuns, setorializadas, foram insuficientes nesta contingência, a proposta desta dissertação é

realizar um levantamento das ações desenvolvidas por atores sociais locais para o enfrentamento emergencial da pandemia no território de Porto Seguro, mapeando iniciativas sociais voltadas para mitigação dos impactos, bem como controle e redução da disseminação do vírus.

O caráter qualitativo da pesquisa baseia-se na expectativa de obter dados empíricos capazes de darem *corpus* histórico a esta pesquisa que se propõe a contribuir no campo das políticas públicas em uma perspectiva sociocêntrica, multidimensional e plural, a partir do que consideramos ser mais do que uma decisão analítica, mas fundamentalmente uma decisão cuja base epistemológica alinha-se à visão de que é relevante refletir, enquanto pesquisadora, acerca de quais narrativas e quais vozes serão privilegiadas / selecionadas para narrar essa história.

Logo, partimos do posicionamento político e epistemológico de analisar a história de enfrentamento da pandemia pela sociedade civil a partir das narrativas construídas por atores da sociedade civil, esta sim, legítima protagonista dessa história.

Nessa perspectiva, foi realizado um levantamento preliminar dos atores da sociedade civil que desenvolveram ações de enfrentamento da pandemia em Porto Seguro. Cada entrevista foi realizada individualmente, ficando a critério do participante a escolha do local e horário da entrevista, de acordo com a disponibilidade pessoal de cada um. As entrevistas foram gravadas em áudio e, posteriormente, transcritas pela pesquisadora, com o cuidado de excluir das falas dos participantes quaisquer elementos que pudessem levar à sua identificação. Após a transcrição dos áudios, os mesmos foram deletados a fim de preservar e garantir, em definitivo, o direito dos participantes ao anonimato. Foi gerado um total de 4 horas de gravação de áudio, derivadas de um total de 6 entrevistas realizadas, com duração média de 40 minutos cada entrevista.

A transcrição, na íntegra, deste material gerou um rico corpus documental textual empírico, original e inédito. Desse volume de dados gerados, as informações relevantes a serem utilizadas para fins da pesquisa foram selecionadas, após criteriosas leituras, à luz da Teoria Crítica das PP's, especificamente a abordagem da *Mirada ao Revés* (Boullosa, 2013) e pautada em uma perspectiva epistemológica pós-positivista e, finalmente, analisadas a partir do método da Análise de Discurso. A Análise de Discurso (AD) é uma metodologia de pesquisa que analisa o uso da linguagem em contextos específicos.

Na medida em que pode ser usada para compreender como a linguagem é usada para construir significados, identidades e relações sociais (Fairclough, 2003; Van Dijk, 2013), a AD é uma ferramenta valiosa para o estudo e a investigação de fenômenos sociais. Diante da compreensão de que as estratégias coletivas de enfrentamento da Covid-19 levadas a cabo pela sociedade civil em Porto Seguro constituem-se, desde uma perspectiva sociocêntrica, em um fenômeno social multidimensional intrinsecamente mediado pelas relações sociais, entendemos ser a AD uma abordagem metodológica especialmente interessante e adequada aos propósitos desta pesquisa.

Antes de seguirmos com a apresentação desta seção, cumpre resgatarmos a pergunta norteadora do nosso estudo e os respectivos objetivos geral e específicos que dela derivam. Foi proposta a seguinte questão de investigação:

Diante das ações da sociedade civil de Porto Seguro para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, podemos considerar esta sociedade como ator de Políticas Públicas e portanto corroborar uma visão sociocêntrica das mesmas, ou estas ações caem, afinal, no âmbito da solidariedade e da filantropia?

De tal questionamento, origina-se o objetivo geral da pesquisa, que é o de *refletir e trazer contribuições para a perspectiva sociocêntrica de análise de políticas públicas investigando e qualificando a ação da sociedade civil para o enfrentamento à pandemia da Covid-19, com foco no município de Porto Seguro.*

Para atingir tal propósito, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos, os quais recapitulamos a seguir:

- a) Apresentar a pandemia como Sindemia, seus impactos a nível global e local e analisar a atuação do Estado brasileiro no enfrentamento da pandemia da Covid-19;
- b) Realizar um levantamento de estudos acerca de casos concretos de enfrentamento da pandemia pela ação da sociedade civil no Brasil;
- c) Discutir a relevância de uma visão sociocêntrica em PP's, a partir do problema da Covid-19;

d) Levantar as principais consequências oriundas da pandemia da Covid-19 no município de Porto Seguro, bem como os principais equipamentos de saúde e políticas municipais implementadas para o enfrentamento da pandemia do SARS-CoV-2.

e) Mapear, identificar e analisar as iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no município em 2020 e 2021.

f) Oferecer embasamento para subsidiar a afirmação de que, sob uma abordagem plural e sociocêntrica, as ações/iniciativas de enfrentamento da Covid-19 desenvolvidas no território podem ser entendidas como parte de um fluxo ideal de políticas públicas.

Acreditamos que a combinação entre as abordagens Estudo de Caso, entrevistas semi estruturadas e Análise de Discurso forneça um arcabouço metodológico robusto para a investigação e alcance dos objetivos da presente pesquisa. Esperamos obter uma compreensão aprofundada das estratégias adotadas pelas pessoas e respectivas instituições envolvidas e das narrativas construídas em torno dessas estratégias, a fim de avaliarmos se elas podem, afinal, ser consideradas ações sociocêntricas ou, simplesmente, atos de solidariedade da sociedade civil.

4.1 A ABORDAGEM DE ESTUDO DE CASO

Esta pesquisa utiliza fatos reais da vida social para construção de sentidos e significados, apartando-se de pretensões embasadas na visão tradicional de ciência cuja raiz é o positivismo, que apregoa a existência de uma verdade absoluta. Diferente disto, pretende-se reconhecer através deste trabalho, a multiplicidade de realidades que expõem uma complexidade de verdades e interpretações coletivamente construídas.

Diante desses aspectos, a estratégia utilizada para alcançar os objetivos propostos vem a ser o estudo de caso, a partir de uma amostra de participantes previamente selecionada, conforme descreveremos nos itens subsequentes desta seção.

O estudo de caso não pode ser entendido apenas de uma única perspectiva, pois fornece uma variedade de pressupostos a partir dos dados levantados. Para Becker (1999, p.18), este tipo de estudo

Geralmente possui um objetivo duplo, por um lado tenta chegar a uma compreensão abrangente do grupo em estudo [...]. Ao mesmo tempo, o estudo de caso também tenta desenvolver declarações teóricas mais gerais sobre regularidades dos processos e estruturas sociais (Becker, 1999, p.18).

O estudo de caso tem sido muito utilizado nas pesquisas sociais, em razão de preocupar-se com a utilização e apresentação de dados rigorosos, sendo uma das melhores estratégias para se estudar fatos contemporâneos e suas complexidades, já que possui a capacidade de lidar com um gama de evidências, como documentos, entrevistas e observações (Yin, 2010).

Além da natureza qualitativa, esta pesquisa também pode ser classificada como exploratória, pois como afirma Gil (2008), este é um tipo de pesquisa especialmente utilizado quando o tema de investigação é pouco explorado ou muito genérico, demandando uma maior delimitação e esclarecimento sobre o assunto, podendo também se constituir em uma primeira etapa, de uma pesquisa mais ampla.

Assim, foi realizada uma pesquisa exploratória, que se configura como a primeira etapa da investigação, haja vista que esta temática exige maiores esclarecimentos, levando em consideração o fato de se tratar de políticas públicas de enfrentamento à pandemia, através de uma abordagem ativada por atores sociais, para além das instâncias tradicionais do Estado.

Neste estudo, cada entrevista representa um caso singular, permitindo um olhar multidimensional do nosso objeto de investigação.

4.1.1 Mapeamento inicial

A fim de avaliar a viabilidade da pesquisa, e selecionar a teoria que permitisse interpretar adequadamente a realidade constatada, tal qual problematizar o conceito de política pública, iniciou-se o mapeamento/rastreamento dos grupos sociais, por meio de pesquisas na mídia hegemônica e alternativa e, sobretudo, em redes sociais como Facebook e Instagram, que constituem importantes canais de comunicação e de divulgação de atividades e por onde se pode rastrear atores, grupos, eventos e práticas, em tempo real.

Foram realizados contatos através de WhatsApp, ligações e e-mail, com o objetivo de mapear as realidades empenhadas no enfrentamento à pandemia e identificar sujeitos envolvidos nelas e que pudessem ser entrevistados.

Foram identificados 15 atores sociais não governamentais que desenvolveram ações para mitigação dos impactos da pandemia e controle da disseminação da doença, como distribuição de cestas básicas, kits de higiene, foi realizado também, além de ações emergenciais pontuais, atividades a longo prazo, como capacitações online sobre agricultura orgânica, produção e comercialização na pandemia, haja vista que a comercialização de produtos da agricultura familiar foi fortemente impactada durante a pandemia (Sousa; Jesus; Beraldo, 2021).

Após a conclusão do mapeamento das ações, foi realizada uma seleção, dentre a amostragem de 15 participantes, daquelas que tiveram maior alcance e capacidade de impacto quando da implementação em suas respectivas comunidades, chegando a um total de 6 ações e seus respectivos representantes institucionais, a partir dos critérios apresentados a seguir.

4.2 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Os participantes da pesquisa foram indivíduos pertencentes a grupos sociais e/ou instituições não governamentais ou privadas que desenvolveram ações relacionadas ao enfrentamento da Covid-19 em Porto Seguro, durante o período de 2020 e 2021, considerados os anos mais críticos da pandemia no país.

Para Minayo (2014) a amostragem utilizada na pesquisa qualitativa não centra-se na questão numérica, mas sim, na capacidade de imersão nos discursos dos entrevistados, permitindo a compreensão adequada do fenômeno pesquisado. A autora reforça este ideal quando afirma:

Numa busca qualitativa o pesquisador deve preocupar-se menos com a generalização e mais com o aprofundamento, a abrangência e a diversidade no processo de compreensão, seja de um grupo social, de uma organização de uma instituição, de uma política ou de uma representação. Seu critério, portanto, não é numérico, embora quase sempre o investigador precise justificar a delimitação de pessoas entrevistadas, a dimensão e a delimitação do espaço. Pode-se considerar que uma amostra qualitativa ideal é a que reflete a totalidade das múltiplas dimensões do objeto de estudo. (Minayo, (2014 p.196).

Seguindo a orientação de Minayo (2014), ou seja, diante de uma preocupação maior com o aprofundamento do estudo em detrimento de uma possível generalização do caso, buscou-se obter uma amostra mais enxuta, o que, em contrapartida,

possibilitou uma dedicação maior por parte da pesquisadora à obtenção de dados qualitativos qualificados.

Dito isso, justificamos que, dentre as 15 iniciativas acima apresentadas chegou-se a uma amostra final contendo 6 (seis) delas e seus respectivos líderes. Os participantes foram selecionados com base no critério de representatividade e relevância. Foram entrevistados representantes legais e líderes de instituições envolvidas em ações de enfrentamento à Covid-19 por meio da sociedade civil, nos anos de 2020 e 2021. Esses indivíduos foram selecionados por sua experiência e conhecimento em relação às estratégias de enfrentamento adotadas pelas instituições que lideram.

4.3 APRESENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE COLETA E REGISTRO DE DADOS

4.3.1 Pesquisa bibliográfica e documental

Foram realizadas inicialmente pesquisas em bancos de dados, como Periódicos Capes, Scientific Electronic Library Online (SCIELO), Biblioteca Virtual em Saúde, Portal Fiocruz, Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), utilizando as palavras chaves: “políticas públicas”, “sociedade civil”, “covid-19”; “ações de enfrentamento”, haja vista que, uma das primeiras tarefas do investigador, uma vez definido seu objeto, é realizar uma exaustiva pesquisa bibliográfica, para assim compreender melhor a temática e as experiências observadas (Minayo, 2014).

Além da revisão de literatura acima descrita, foi feita uma pesquisa documental para levantamento de políticas municipais governamentais de enfrentamento à pandemia da Covid-19 no período de 2020 e 2021, através do Portal Transparência (Diário Oficial) da prefeitura municipal de Porto Seguro. As medidas implantadas pela instância municipal, no que concerne o enfrentamento da pandemia na cidade, totalizaram 15 ações (Quadro 2) pautadas principalmente em políticas normativas, centralizadas nas medidas de isolamento social.

As informações extraídas do Diário Oficial da Prefeitura serão discutidas e detalhadas com maior profundidade no último capítulo desta dissertação, onde serão trianguladas com os resultados das entrevistas para obtenção de uma análise multidimensional.

4.3.2 Entrevistas semi estruturadas

Os dados primários foram obtidos através de entrevistas, realizadas por meio de um roteiro previamente elaborado, mas flexível, de modo que permita surgir novas perguntas durante a entrevista com os atores sociais selecionados.

A entrevista é umas das fontes mais importantes de informação para o estudo de caso (Yin, 2010), assim serão elaboradas questões relevantes para uma análise abrangente das políticas públicas, não apenas centradas na atuação estatal.

A modalidade de entrevista utilizada foi a semi estruturada. Importante salientar que as entrevistas semiestruturadas, como afirma Manzini (1990), permitem ao entrevistado responder com maior liberdade aos questionamentos, uma vez que as perguntas não devem possuir respostas predeterminadas, como simplesmente sim ou não. Além disto, as entrevistas foram conduzidas de forma aprofundada, permitindo que os entrevistados compartilhassem suas percepções, experiências e reflexões sobre as ações tomadas no contexto da pandemia. A escolha desta abordagem permitiu capturar as estratégias implementadas, bem como compreender o raciocínio por trás das decisões tomadas.

As entrevistas foram registradas em áudio e posteriormente transcritas para análise. O volume de gravação totalizou 4 horas e gerou um corpus textual que serviu de base para a análise posterior, na qual utilizou-se a Análise de Discurso (AD) para a interpretação dos dados.

4.3.3 Aspectos éticos da pesquisa

Importante salientar que esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética de Pesquisa com Seres Humanos (CEP) da Universidade Federal do Sul da Bahia – UF SB, número do parecer 6.559.910. Foi entregue aos entrevistados um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) com todas as informações importantes sobre a pesquisa, cujo modelo pode ser consultado na seção de Anexos desta pesquisa.

Todas as informações pessoais coletadas durante a realização deste estudo são estritamente confidenciais. Os dados das(os) voluntárias(os) foram identificados com um código, e não com o nome. Apenas a pesquisadora teve conhecimento dos dados, assegurando, assim, a sua privacidade. Também, para proteger a identidade de cada participante, as entrevistas foram conduzidas individualmente e não foram colhidas quaisquer imagens, evitando constrangimentos e/ou desconfortos.

É importante salientar que de acordo com a resolução 466/2012 toda pesquisa com seres humanos apresenta riscos, ou seja, possibilidades de perigo, ameaça ou dano, porém fizemos todos os procedimentos para que nada disso ocorresse. Estes riscos podem incluir a possibilidade de constrangimento ao responder o questionário, cansaço ao responder às perguntas, quebra do anonimato, desconforto, constrangimento durante gravações de áudio. Para reduzir a probabilidade de ocorrência de tais riscos foi deixado claro aos participantes que se em algum momento das entrevistas eles achassem determinadas perguntas incômodas, os mesmos poderiam escolher não responder quaisquer perguntas.

Os dados da pesquisa foram tratados com sigilo e confidencialidade para proteger a privacidade dos participantes. Após a etapa de transcrição, todos os áudios foram descartados. Para não atrapalhar as atividades cotidianas dos entrevistados, as entrevistas foram conduzidas em horário e local mais conveniente para os participantes.

Das seis entrevistas realizadas, quatro foram realizadas presencialmente e duas de modo meta-presencial via webconferência, a pedido dos participantes. Foi explicado previamente aos sujeitos da pesquisa que de maneira alguma eles seriam obrigados a participar da mesma, podendo até desistir dela a qualquer momento (inclusive durante a sua condução), mesmo após assinarem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Procuramos ser objetivos e informamos, com antecedência, o tempo médio de duração de cada entrevista, para que cada participante pudesse se organizar conforme o melhor dia e horário para agendar sua

entrevista. Cada entrevista teve o tempo médio de duração estimado, variando entre 40-60 minutos de duração. Os sujeitos da pesquisa foram informados de que sua participação seria totalmente voluntária e como tal, não previa nenhum tipo de pagamento e/ou remuneração.

4.4 APRESENTAÇÃO DO INSTRUMENTO DE ANÁLISE: A ANÁLISE DE DISCURSO (AD)

A partir da compreensão de que o processo de investigação para o pesquisador é algo contínuo, que envolve subjetividades e diferentes racionalidades e que não podem e não cabem apenas em uma roupagem de observações imparciais e neutras, elegemos a Análise de Discurso (AD) para a análise dos dados.

A Análise de Discurso (AD) é uma metodologia que busca revelar como a linguagem é usada para construir significados e representações sociais. É reconhecida por ser uma abordagem que se concentra na análise das práticas discursivas e nas formas como os discursos contribuem para a construção de significados sociais e identidades (Fairclough, 2003). Este autor desenvolve um modelo de análise crítica do discurso que consiste em três dimensões:

- a) a dimensão textual
- b) a dimensão interdiscursiva; e,
- c) a dimensão social.

A dimensão textual analisa o discurso em termos de sua estrutura gramatical, sua semântica e seu uso de recursos estilísticos. A dimensão interdiscursiva analisa o discurso em termos de suas relações com outros discursos. E, finalmente, a dimensão social analisa o discurso em termos de seu contexto social e político. Além disso, cumpre ressaltar que a AD, por seu caráter interdisciplinar e transdisciplinar, é uma ferramenta de análise complexa e cuja principal característica é a sua numerosa quantidade de “[...] estilos diferentes de análise [...], linhas analíticas, tendências e modelos distintos, o que parece responder à evidente complexidade dos processos sociais” (Gill, 2002 *apud* Fraga, 2022 p. 181).

A partir desse entendimento, podemos considerar as seguintes abordagens epistemológicas como sendo comuns da AD:

- [...] a) a postura crítica em relação às informações definidas como verdade; b) o entendimento de que nossa compreensão da realidade é específica e relativa; c) e de que o conhecimento é socialmente construído; d) onde é

preciso observar a ligação entre os acontecimentos sociais e as práticas e ações dos indivíduos (Gill, 2002 *apud* Fraga, 2022 p. 182)

Em suma, a AD é um instrumento de análise voltado para investigar como a linguagem é usada para expressar poder, ideologias, valores e normas culturais. Importante mencionar que ela vai muito além de fornecer uma mera análise dos elementos textuais, mas também das relações de poder expressas nos discursos, bem como dos contextos sociais e das representações que as pessoas fazem do mundo, por meio da linguagem (Dijk, 2008).

Fairclough (2001; 2003) argumenta que a AD pode ser usada para uma variedade de propósitos, incluindo o desenvolvimento de uma compreensão mais crítica acerca do discurso; o desenvolvimento de novas formas de discurso que sejam mais justas e equitativas; e, finalmente, analisar e investigar as relações de poder subjacentes à construção do discurso com a finalidade de contribuir na promoção da mudança social. O autor, considerado uma das principais referências deste instrumento de análise, define a AD enquanto uma “abordagem interdisciplinar”, já que a interpretação e análise de um discurso - considerando o discurso como uma elaboração, ou seja, uma comunicação intencional e não como um mero veículo de linguagem - vai muito além dos seus elementos textuais, mas consideram questões de ordem psicológica, sociológica e até mesmo semiológica (Fairclough, 2001; 2003; Jaipal-Jamani *et al.*, 2014).

É diante deste contexto que acreditamos que a AD é a abordagem ideal para explorar e investigar, a partir da construção discursiva dos participantes da pesquisa, os discursos, valores e ideologias implícitos nas estratégias da sociedade civil para o enfrentamento da Covid - 19 no município de Porto Seguro.

Tomaremos como ponto de partida da nossa análise os conceitos-chave de “política pública”, “solidariedade”, “ação civil” e “ação solidária”, para privilegiar, na escuta das entrevistas, aqueles aspectos relacionados especificamente ao caráter das ações de enfrentamento, buscando compreender em que medida podem se configurar ou não enquanto ações que conformam parte de um fluxo de PP’s ou meramente “ações de solidariedade” da sociedade civil. Tais temas, ou seja, os que estejam relacionados à ação da sociedade civil bem como à ação governamental serão privilegiados; eventuais temas que surjam durante as entrevistas e que fujam deste escopo não serão automaticamente descartados, mas sim avaliados quanto à

possibilidade de lançarem luz sobre pontos cegos ou questões relevantes que possam vir a somar à nossa análise, com o intuito de contribuir para os objetivos da pesquisa.

4.5 DISCUSSÃO SOBRE OS POSSÍVEIS VIESES E LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

A presente seção dedica-se à discussão acerca das possíveis limitações metodológicas de um estudo de caso realizado com uma amostragem de 6 participantes, para compreender o cenário das ações de enfrentamento à Covid-19 da sociedade civil de todo um município. Reconhecemos, de antemão, que uma amostragem de apenas 6 participantes pode não ser suficiente para representar a população de um dado município, e é por isso que reiteramos que o propósito primordial deste estudo não é a generalização do cenário ora investigado, mas sim direcionar a nossa atenção para a apreensão de um aspecto específico deste cenário, que é precisamente investigar se as ações compreendidas pelo escopo da nossa análise podem ser caracterizadas enquanto PP's ou meramente ações solidárias.

Assumimos de antemão que, certamente, ao longo da pandemia, inúmeras ações solidárias foram mobilizadas pela sociedade de Porto Seguro, de forma mais ou menos organizada. No entanto, o foco da nossa análise volta-se para aquelas ações que se destacaram a partir de critérios como alcance, duração e mobilização qualificada e organizada, que podem ser caracterizadas como PPS à luz da Mirada ao Revés (Boullosa, 2013).

Assumimos, também, que a seleção dos participantes, feita pela presente pesquisadora de acordo com os critérios já apresentados, nunca é um exercício totalmente isento de possíveis vieses. Ainda que o presente estudo fosse quantitativo e se posicionasse, pretensamente, de forma imparcial e objetiva - ou seja positivista, o que é o oposto deste nosso caso - não estaria isento desses vieses de seleção de amostragem, afinal, como já discutimos no capítulo III, do ponto de vista epistemológico toda seleção implica em um exercício automático de exclusão. Tal vigilância epistemológica acerca de quais questões e aspectos deveriam ser priorizados e quais podem ser excluídos, sim, foi o que buscamos exercer ao longo de todo o exercício de pesquisa.

CAPÍTULO V

AÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA EM PORTO SEGURO

O presente capítulo destina-se à apresentação e à análise dos dados empíricos obtidos mediante entrevistas em profundidade, bem como dados complementares levantados na etapa de revisão de literatura e pesquisa documental, cujo detalhamento já tratamos de discutir no capítulo anterior. Nosso intuito no presente capítulo é, portanto, cumprir a etapa de análise subsidiada pelos dados obtidos por meio da metodologia apresentada no capítulo anterior, a fim de atender plenamente os objetivos específicos *“d) Levantar as principais consequências oriundas da pandemia da Covid-19 no município de Porto Seguro, bem como os principais equipamentos de saúde e políticas municipais implementadas para o enfrentamento da pandemia do SARS-CoV-2”, “e) Mapear, identificar e analisar as iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no município em 2020 e 2021” e f) Oferecer embasamento para subsidiar a afirmação de que, sob uma abordagem plural e sociocêntrica, as ações/iniciativas de enfrentamento da Covid-19 desenvolvidas no território podem ser entendidas como parte de um fluxo de políticas públicas”.*

Iniciaremos a discussão do capítulo com uma breve apresentação do locus de pesquisa, o município de Porto Seguro e suas especificidades territoriais, populacionais e econômicas. Chamaremos atenção para a existência do que denominamos um “duplo enfrentamento da pandemia”, ou seja, o enfrentamento simultâneo, por parte da população, de uma crise sanitária e de uma condição de extrema vulnerabilidade econômica, devido a paralisação completa e repentina do turismo, atividade econômica motriz do município de Porto Seguro.

Antes de adentrarmos precisamente no âmbito das ações de enfrentamento da sociedade civil de Porto Seguro iremos tecer um panorama dos atos normativos entre outras medidas municipais de enfrentamento da Covid-19, a fim de qualificar o debate, ou seja, obter um quadro que nos permita visualizar em que medida podem ser consideradas satisfatórias ou não as políticas de enfrentamento da pandemia por parte do poder público municipal. Para o levantamento dessas informações, foi consultado diretamente o portal da transparência online do município de Porto Seguro.

Ao traçar esse panorama, buscaremos destacar a importante atuação da Rede de Assistência de Saúde de Porto Seguro e seu papel no enfrentamento da pandemia. Partindo desse dado contexto é que, na seção final do capítulo, nos destinamos a concentrar a nossa atenção na atuação da sociedade civil portosegurense no enfrentamento à pandemia, a partir de um exercício de análise e discussão dos dados obtidos por meio das entrevistas, e à apresentação dos resultados e conclusões.

5. 1 APRESENTAÇÃO DO LOCUS DE PESQUISA: O MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO

Porto Seguro situa-se no extremo sul da Bahia, em um Território de Identidade³³ denominado Costa do Descobrimento. O município possui 2.408,5 km² e sua população, é de aproximadamente 167.955 habitantes (IBGE, 2022; SECOM- PORTO SEGURO, 2022); em relação a divisão territorial, o município é constituído de cinco distritos: Porto Seguro, Arraial D'Ajuda, Caraíva, Trancoso e Vale Verde.

O maior agrupamento populacional localiza-se na sede, Porto Seguro, que abrange área da Orla, caracterizada pela alta densidade turística, e compreende também parte do território indígena Pataxó. Já a segunda área, o Centro, tem como característica territorial a massiva presença de estabelecimentos comerciais, moradores nativos e migrantes (SECOM- PORTO SEGURO, 2022).

A terceira e última área é o complexo do Baianão, que abriga bairros populares, é o resultado de uma ocupação desordenada e irregular, possui muitos conjuntos habitacionais populares e um alto quantitativo de indivíduos vulneráveis, espalhados pelos diversos bairros como Frei Calixto, Mercado do Povo e Paraguai e subáreas como os conjuntos habitacionais Vila Valdete 1, 2, 3, Vila Parracho, Porto Alegre 1 e 2, Ubaldinão (Vila Jardim), Parque ecológico 1, 2,3, e Vila Vitória (Bispo, 2020).

³³ A constituição dos Territórios de Identidade (TI) aconteceu a partir de 2007 pelo Governo do Estado da Bahia. Para criá-los, a SecultBA utilizou-se de conceito da SEI – Superintendência de Estudos Econômicos, para o MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, lastreados pelo conceito de Território, muito adequado à lógica cultural. São reconhecidos 27 Territórios de Identidade, demarcados por critérios ambientais, econômicos e culturais, entre outros, além de observar as populações como grupos sociais relativamente distintos, os quais indicam identidade, coesão social, cultural e territorial. Criado em 2012, a partir de desmembramento do Território Extremo Sul, o Território Costa do Descobrimento possui oito municípios (Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itagimirim, Itapebi, Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália) numa área de 12.132,92 km², com uma densidade demográfica de 228,78 hab/km². (SECULT-BA, *online*). Disponível em <http://www.cultura.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=314> Acesso em 15 set. 2023.

Porto Seguro é uma cidade com características únicas. Por um lado, é uma cidade interiorana, com uma economia baseada no turismo. Por outro lado, é uma cidade internacional, com uma narrativa turística hegemônica que explora a história do descobrimento. Essa narrativa colonial marca toda a situação local, contribuindo para a formação de uma sociedade acanhada e dependente do turismo predatório.

5.2 UM DUPLO ENFRENTAMENTO: OS IMPACTOS DA PANDEMIA E A VULNERABILIDADE DA CLASSE TRABALHADORA DO TURISMO DE PORTO SEGURO

A priorização da economia do turismo durante a pandemia da Covid-19 impactou negativamente e colocou em situação de vulnerabilidade a classe trabalhadora do turismo de Porto Seguro. A cidade é um importante destino turístico no Brasil, e a economia local depende fortemente do setor. Durante a pandemia, o turismo foi duramente afetado com a queda no número de visitantes e a drástica e repentina redução da atividade econômica (SETUR, 2021).

A gestão neoliberal do município optou por priorizar a retomada da economia, mesmo em meio à pandemia. Para isso, o governo municipal adotou uma série de medidas que colocaram em risco a saúde e a segurança dos trabalhadores do turismo. Entre as medidas adotadas, podemos destacar a flexibilização das medidas de restrição à circulação de pessoas, o que levou a um aumento do fluxo de turistas na cidade, a promoção de campanhas de *marketing* para incentivar o turismo, o que também contribuiu para o aumento do fluxo de visitantes e, por fim, a redução dos protocolos sanitários em diversos estabelecimentos comerciais.

Essas medidas podem ter contribuído para o aumento da exposição dos trabalhadores do turismo ao vírus. Como resultado, a classe trabalhadora do turismo de Porto Seguro foi duramente afetada pela pandemia. Muitos trabalhadores perderam seus empregos ou tiveram seus salários reduzidos. Outros foram infectados pelo vírus e desenvolveram formas graves da doença.

Porto Seguro adota como principal atividade econômica o turismo e grande parte da população, sobretudo a população de menor poder aquisitivo, tem sua renda diretamente ligada ao trabalho desenvolvido em hotéis, pousadas, barracas de praias

e até mesmo de forma autônoma, exercem a profissão de vendedores ambulantes. Esta situação por si só, já é preocupante quando se pensa nas taxas de sazonalidade, conhecida popularmente como o “período de baixa”, onde muitos portosegurenses ficam desempregados ou não conseguem vender suas mercadorias, devido à redução de turistas na cidade, comprometendo assim a renda familiar (IBGE, 2022).

No contexto da pandemia, em sua fase inicial no ano de 2020, o fato de se ter a economia do município baseada no turismo impactou fortemente a população local, haja vista que a política municipal de enfrentamento à Covid-19, neste período, baseava-se quase que exclusivamente no distanciamento e isolamento social.

A tabela a seguir mostra a renda domiciliar per capita pela cor declarada na cidade de Porto Seguro entre os anos de 1991 e 2010, a qual demonstra a dificuldade de acesso à renda de grupos sociais específicos. A primeira linha da tabela indica a média da renda per capita independente da etnia, seguida das demais, que apontam para as significativas diferenças per capita por etnia.

	1991	2000	2010
RENDA PER CAPITA	R\$ 171,85	R\$ 381,84	R\$ 515,25
BRANCO	R\$ 312,94	R\$ 675,70	R\$ 856,40
AMARELO	R\$ 705,58	R\$ 3.003,95	R\$ 624,71
PARDO	R\$ 143,99	R\$ 282,57	R\$ 427,34
PRETO	R\$ 127,24	R\$ 274,29	R\$ 409,63
INDÍGENA	R\$ 45,24	R\$ 186,10	R\$ 223,43

Tabela 2 - Renda per capita pela cor declarada na cidade de Porto Seguro entre os anos de 1991 e 2010. Fonte: Bispo (2020).

Pires (2020) afirma que os grupos sociais vulnerabilizados estão, recorrentemente, expostos aos efeitos colaterais ou perversos de uma política pública. No caso específico das políticas de distanciamento em Porto Seguro, foi necessário restringir atividades públicas e aglomerações, suspendendo temporariamente serviços (como escolas, comércio e serviços públicos não essenciais) e estimulando as pessoas a ficarem confinadas em suas residências. Desta forma, parte da população que dependia do turismo para subsistência e ainda não tinha acesso ao auxílio emergencial do governo federal, contou principalmente com ações desenvolvidas por ONG's, associação de bairros e vizinhos, que contribuíram em certa medida para minimizar os impactos da pandemia.

A gestão municipal, que opera a serviço do *trade* turístico da região, foi responsável por colocar em risco a saúde e a segurança dos trabalhadores do turismo.

Ainda que diversos protocolos de emergência sanitária tenham sido emitidos na teoria, na prática a gestão ignorou as evidências científicas sobre a transmissão do vírus e forçou os trabalhadores a se exporem ao risco de contaminação. Porto Seguro, no entanto, não é um caso isolado. Os estudos de Teberga (2021) e de Moraes et al (2022), por exemplo, evidenciam, a nível nacional, de que forma a pandemia colocou em situação de vulnerabilidade os trabalhadores do turismo no Brasil:

Em nome da retomada da economia (e do turismo), autoriza-se e impele-se tudo: o retorno ao trabalho, a aglomeração de pessoas, a ocupação máxima de voos e hotéis e a exposição ao vírus, demonstrando que o que é descartável mesmo no capitalismo não é o trabalho produtivo –fundamental para a acumulação capitalista –, mas, tão somente, a vida do trabalhador. (Teberga, 2021 p. 32)

Nesse mesmo sentido, Moraes et al. acrescentam que, “de um modo geral, turismo, a combinação da reforma e o contexto da pandemia revelaram a precarização significativa do trabalho” Moraes *et al* (2022 p. 58). Para ficarmos, no caso de Porto Seguro, em um exemplo concreto, tomaremos como referencial o documento “Protocolo Meios de Hospedagem: Parâmetros de serviços e estruturação de protocolo de segurança sanitária para meios de hospedagem”, publicado em 10 de julho de 2020 no Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Porto Seguro. Tal documento foi usado como referência para a retomada das atividades turísticas no município e justificar a reabertura de hotéis, bares, restaurantes, barracas de praia e outros empreendimentos turísticos a partir da data da sua publicação.

Quando cruzamos a data da emissão do documento de autorização da reabertura do turismo e a sua suposta regulação com as datas dos boletins epidemiológicos municipais de propagação e número de casos emitidos pela Secretaria Municipal de Saúde e pelos Boletins do Observatório da Epidemia do Novo Coronavírus no Sul da Bahia realizado pela UFSB - Universidade Federal da Bahia (2020), percebemos uma incoerência grave, que é a decisão de priorizar a economia local em detrimento da segurança sanitária e risco à saúde dos trabalhadores do setor, em um momento em que a propagação do vírus não estava devidamente controlada.

É notório que o mês de julho é um período de alta estação no município e fica clara a escolha dos governantes em tentar restabelecer o turismo justamente neste período de férias, mês de julho de 2020, mesmo quando dados dos boletins mostram que o município estava atravessando o auge da pandemia. O gráfico abaixo aponta,

inclusive, para um aumento progressivo de casos a partir da semana em que foi decretada a reabertura da cidade ao turismo.

Gráfico 1 - Casos (novos e acumulados) e óbitos (novos e acumulados) semanais de COVID-19, por data de notificação.



Fonte: Boletim 20. Observatório da Epidemia do Novo Coronavírus no Sul da Bahia (20 de março a 07 de agosto de 2020). BAHIA/SESAB/DIVEP - Boletim Epidemiológico COVID-19.

Com base apenas nesses dados não é possível determinar a existência de uma relação de causalidade direta entre a retomada da economia do turismo e o aumento de casos de contaminação pelo vírus. Para podermos chegar a tal afirmação seria necessário o acompanhamento do número de casos especificamente entre trabalhadores do turismo, e tais dados não foram levantados à época por nenhuma pesquisa. Cruzando o número de casos entre essa população específica e os períodos de fechamento e abertura do turismo seria possível inferir com segurança se houve tal causalidade direta. No entanto, é possível inferir que sim, e os dados não deixam pairar dúvidas, a reabertura do turismo e a interrupção precoce do *lockdown* para a maior parte da população trabalhadora ativa foi um dos fatores que contribuíram significativamente para o aumento de casos no município.

5.3 UM PANORAMA DOS ATOS NORMATIVOS E OUTRAS MEDIDAS MUNICIPAIS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19

No Brasil, o primeiro caso de Covid-19 foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020, no Estado de São Paulo. Na Bahia, o primeiro caso registrado foi um residente em Feira de Santana, no dia 06 de março de 2020. Já em Porto Seguro, a primeira confirmação aconteceu em 16 de março de 2020, em decorrência do contato de um turista paulista com moradores do distrito de Trancoso. (PAINEL CORONAVÍRUS, 2022).

No cenário estadual até 31 de dezembro de 2022 foram registrados um milhão, setecentos e sessenta e nove mil, quinhentos e oitenta e seis (1.769.586) casos de contaminação pelo Sars-Cov-2, destes 48,54% se constituem por pessoas autodeclaradas pardas, até a presente data foram registrados trinta e um mil, duzentos e trinta e dois (31.232) óbitos causados pela doença, destes 54,90% corresponderam a pessoas pardas, seguidas por 23,21%, branca, 14,92% preta, amarela com 0,37%, indígena com 0,20% e não há informação em 6,37% dos óbitos. (SESAB, 2022).

Ao avaliar os dados, percebemos que as pessoas declaradas pardas são as mais acometidas pela Covid-19 na Bahia e também as que mais morrem no Estado em função da doença. No Brasil, a população negra (pardos e pretos) majoritariamente constitui a parcela da população mais exposta à vulnerabilidade social, sobretudo em razão das desigualdades sociais existentes no país (Kerr *et al.*, 2020). Já em Porto Seguro até 27 de julho de 2022, o município possuía 19.387 casos confirmados, e um quantitativo de 296 óbitos (SESAB, 2022; PAINEL CORONAVÍRUS, 2022).

Importante salientar que embora a taxa de mortalidade pela contaminação do coronavírus, não tenha sido muito elevada, o impacto decorrente da disseminação do patógeno repercutiu diretamente na vida dos cidadãos, sobretudo pela maior dificuldade de acesso a renda, que reverberou em questões de alimentação, moradia e saúde, além dos danos psicológicos que a população desenvolve quando exposta a uma situação de pandemia.

Neste cenário e ao longo dos anos de 2020 e 2021 (períodos mais críticos da pandemia do novo Coronavírus), a prefeitura de Porto Seguro, mesmo com a troca do chefe do executivo e de representantes do legislativo em 2021, pautaram suas

políticas de enfrentamento à pandemia principalmente em decretos, sendo perceptível que ambos os representantes do executivo (anterior e atual) implementaram políticas de enfrentamento totalmente focadas no Estado, centralizadas em uma dimensão apenas normatizadora (regulatória) e de proibição, sem nenhuma noção de que existissem outras opções de ação. Estas, no caso, implicariam no reconhecimento de um tecido social apto à mobilização (e que de fato já estava mobilizado) e que poderia ter sido suportado para que a sua ação fosse mais contundente, efetiva e de largo alcance.

O site da Prefeitura Municipal de Porto Seguro³⁴ traz uma listagem completa de todos os decretos, atos normativos, editais entre outras ações adotadas pelo município de enfrentamento à Covid 19. A figura abaixo é um print da página inicial do Portal da Transparência, seção do site da Prefeitura de Porto Seguro, e mostra o local de armazenamento destas informações. Trata-se da opção “Medidas Adotadas”. Clicando no botão, o usuário é direcionado para a página intitulada “Documentos - Combate ao Covid-19”.

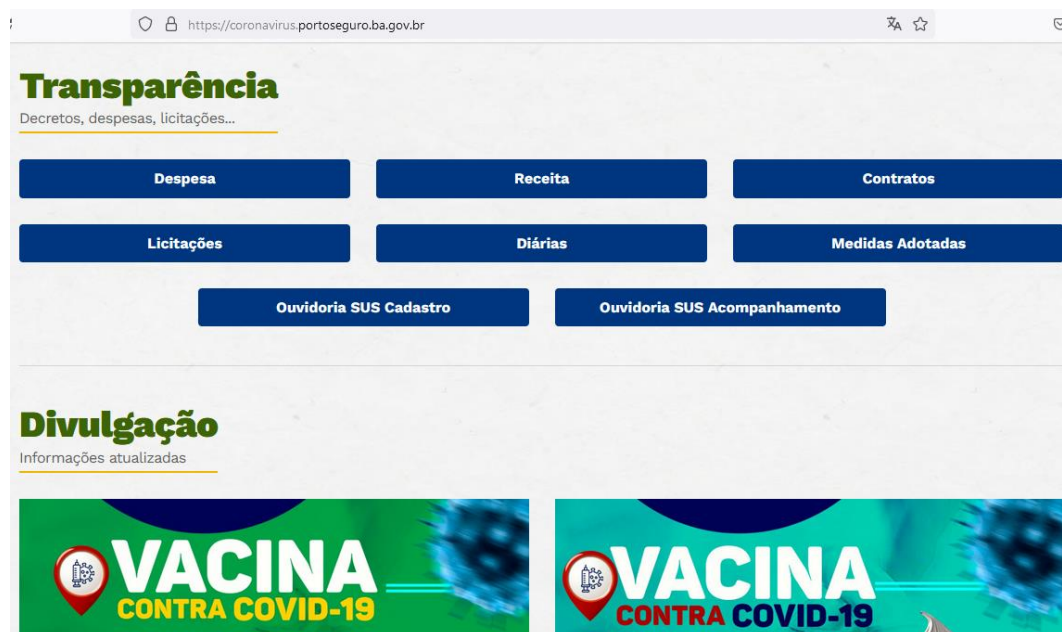
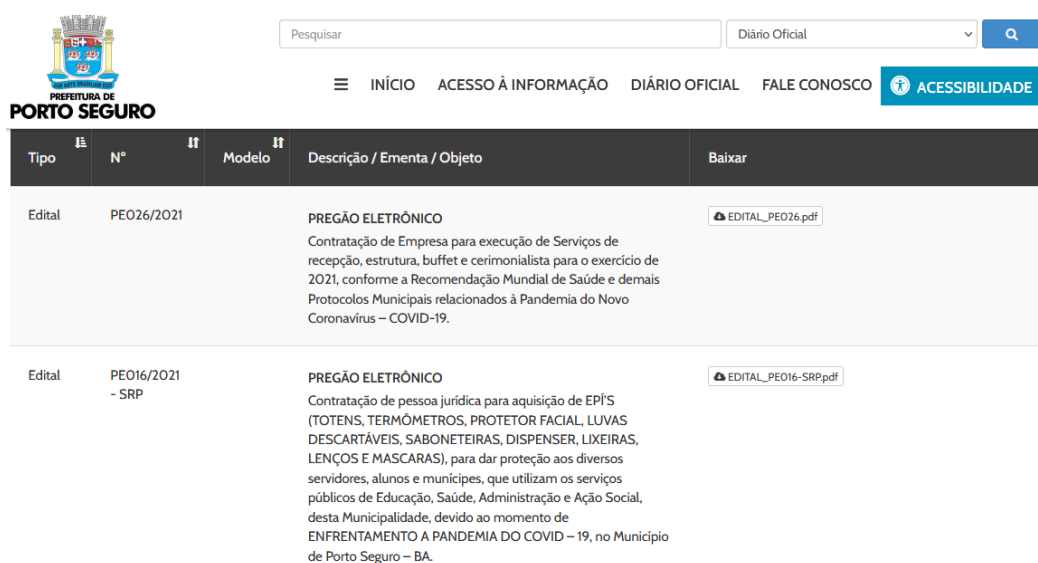


Imagem 2 - Portal da Transparência do município de Porto Seguro. Fonte: Disponível em <https://coronavirus.portoseguro.ba.gov.br/> Acesso em 15 set. 2023.

³⁴ Disponível em <http://www.acessoinformacao.com.br/ba/portoseguro/documentos-covid-19/> Acesso em 15 set. 2023.

A listagem conta com o total de 29 registros. O print abaixo mostra os resultados mais recentes, ou seja, as últimas ações registradas na plataforma, indicando que as últimas ações foram realizadas no ano de 2021. O primeiro registro feito na plataforma não é datado, mas, pelo conteúdo do seu documento, sabemos que foi concebido no primeiro trimestre de 2020. Trata-se do “Plano de Ação para o Enfrentamento ao Covid-19 da Secretaria de Saúde de Porto Seguro 2020”.

Como é possível observar, as informações no portal estão organizadas da seguinte maneira: na primeira coluna, encontra-se o tipo de ação/documento - as categorias são: edital, portaria, decreto ou outros; na segunda coluna temos o número de referência/indicação do documento; a terceira coluna traz uma descrição do objeto; e, finalmente, a quarta coluna é um arquivo em formato pdf do respectivo documento disponível para *download*.



Tipo	Nº	Modelo	Descrição / Ementa / Objeto	Baixar
Edital	PE026/2021		PREGÃO ELETRÔNICO Contratação de Empresa para execução de Serviços de recepção, estrutura, buffet e cerimonialista para o exercício de 2021, conforme a Recomendação Mundial de Saúde e demais Protocolos Municipais relacionados à Pandemia do Novo Coronavírus – COVID-19.	EDITAL_PE026.pdf
Edital	PE016/2021 - SRP		PREGÃO ELETRÔNICO Contratação de pessoa jurídica para aquisição de EPÍ'S (TOTENS, TERMÔMETROS, PROTETOR FACIAL, LUVAS DESCARTÁVEIS, SABONETEIRAS, DISPENSER, LIXEIRAS, LENÇOS E MASCARAS), para dar proteção aos diversos servidores, alunos e munícipes, que utilizam os serviços públicos de Educação, Saúde, Administração e Ação Social, desta Municipalidade, devido ao momento de ENFRENTAMENTO A PANDEMIA DO COVID – 19, no Município de Porto Seguro – BA.	EDITAL_PE016-SRP.pdf

Imagem 3 - Aba “Documentos - Combate ao Covid-19” do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Porto Seguro. Fonte: Disponível em <http://www.acessoinformacao.com.br/ba/portoseguro/documentos-covid-19/> Acesso em 15 set. 2023.

Realizamos o *download* e o estudo de cada arquivo e então os organizamos em seções temáticas para obter um panorama geral do foco dessas ações, a fim de compor a nossa análise. Classificamos os documentos por: a) categoria; e b) por finalidade. O objetivo foi identificar, dentre as ações realizadas, aquelas efetivamente voltadas a: i) oferecer suporte e auxílio financeiro e material à população vulnerável;

ii) atuar diretamente nas medidas sanitárias de contenção da doença; iii) preservar e proteger a população do vírus, sobretudo os grupos de risco; iv) organizar a gestão e a atuação dos equipamentos de saúde municipais para lidar com a emergência sanitária.

Em seguida, organizamos uma listagem das medidas de enfrentamento implementadas nos anos de 2020 e 2021, contidas no Diário Oficial do município, conforme segue:

MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO IMPLEMENTADAS PELO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO NOS ANOS DE 2020 E 2021
<p>DECRETO Nº 10.672/20 DE 16 DE MARÇO DE 2020 Determina novas medidas para o combate ao Coronavírus 19 (COVID 19) no município de Porto Seguro e da outras providências. Segundo este de decreto, ficam suspensos, no âmbito do município pelo prazo de 30 dias: eventos; atividades coletivas em geral, atividades educacionais em todas as escolas, bares e restaurantes deverão organizar suas mesas a distância mínima de dois metros entre elas; nos eventos abertos recomenda-se a distância mínima de um metro e meio</p>
<p>PORTARIA Nº 006/2020 DE 17 DE MARÇO DE 2020 Dispõe sobre a criação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública - COE Porto Seguro - para o enfrentamento da Infecção Humana pelo COVID-19 e dá outras providências.</p>
<p>PORTARIA Nº 008/2020 DE 18 DE MARÇO DE 2020 Dispõe sobre a criação de medidas de controle e prevenção ao enfrentamento da Infecção Humana pelo Novo Coronavírus (COVID-19) e dá outras providências. Implantação de medidas nível 2 de controle e prevenção da Covid-19, ficando determinado a disponibilização de um contato de telefone para ligar ou mandar mensagens por WhatsApp para que a população que apresentar sintomas semelhantes a Covid-19, possam entrar em contato para esclarecimentos de dúvidas e orientações. Pessoas que retornam de viagens devem permanecer em isolamento por 07 dias.</p>
<p>NOTA TÉCNICA Nº 001/2020 DE 09 DE ABRIL DE 2020 Orientações sobre a prevenção da transmissão e manejo de Síndromes Gripais e COVID-19 na Atenção Primária à Saúde do município de Porto Seguro – Ba.</p>
<p>DECRETO Nº 10.714/20 DE 03 DE ABRIL DE 2020 Determina novas medidas para o combate ao Coronavírus 19 (COVID 19) no município de Porto Seguro e dá outras providências. Prorroga manutenção da quarentena de isolamento social por mais 15 (quinze) dias, com fechamento dos estabelecimentos comerciais, à exceção dos serviços essenciais e com adequações ao atendimento de serviços que possam manter minimamente a dinâmica funcional da cidade, desde que não gerem aglomerações e obedecendo as normas de sanitização e higienização. Proibição de feira livre e realiza contratação temporária</p>

<p>para funcionários pra secretaria de assistência social. Fica decretado a situação de emergência e calamidade no município de Porto Seguro.</p>
<p>DECRETO Nº 10.749/20 DE 17 DE ABRIL DE 2020 Determina novas medidas para o combate ao Coronavírus (COVID-19) no município de Porto Seguro e da outras providências. Prorroga por mais 15 dias o fechamento dos estabelecimentos comerciais, com algumas flexibilizações, como a permissão do funcionamento do comércio por meio de delivery. Os supermercados deverão fazer controle da entrada, mantendo a distância mínima preconizada pelos órgãos de saúde, ficando permitida a entrada de uma pessoa por família e proibido o acesso de menores de 12 anos. Outra medida foi a designação do poder de polícia administrativa para os fiscais das secretarias de trânsito, serviços públicos, agricultura, meio ambiente, finanças e desenvolvimento urbano</p>
<p>DECRETO Nº 10.760/20 DE 30 DE ABRIL DE 2020 Determina novas medidas para o combate ao Coronavírus (COVID-19) no município de Porto Seguro e da outras providências. Prorroga em todos os termos até a data de 15 de maio de 2020 do decreto 10. 749 que mantém fechado o comércio não essencial. Autoriza a abertura de consultórios médicos, clínicas médicas e clínicas odontológicas, somente para atendimento de urgências. Prorrogação de suspensão das aulas, obrigatoriedade do uso de máscara de proteção respiratória nas vias, logradouros públicos, condutores de veículos e passageiros, inclusive no transporte público. Autoriza a contratação temporária de mais de 30 servidores via análise curricular.</p>
<p>DECRETO Nº 10.777/20 DE 05 DE MAIO DE 2020 Dispõe sobre a criação do Centro de Operações de Emergências Municipal - COEM para o enfrentamento da Infecção Humana pelo COVID-19 no âmbito municipal e dá outras providências.</p>
<p>PLANO DE AÇÃO MUNICIPAL - COVID-19 Plano de ação para o enfrentamento da covid-19 na secretaria de saúde de Porto Seguro em 2020.</p>
<p>PLANEJAMENTO COVID-19, 2020 Organização da Resposta a Emergência em Saúde Pública Segundo Nível de Ativação, no município de Porto Seguro-Bahia.</p>
<p>PLANO DE CONTINGÊNCIA - COVID-19. 2020 Plano de contingência para resposta às emergências em saúde pública em Porto Seguro – Bahia.</p>
<p>NOTA TÉCNICA - COE/SAUDE Nº 02 DE 18 DE MAIO DE 2020 Orientações sobre propostas de Tratamento para casos leves e moderados para pacientes suspeitos da infecção pelo SARS-CoV-2, agente etiológico da COVID-19, no município de Porto Seguro.</p>
<p>NOTA TÉCNICA - COE/SAUDE Nº 03 DE 18 DE MAIO DE 2020 Recomendação de proteção aos trabalhadores dos serviços de saúde no atendimento do COVID-19 e sintomas gripais no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Seguro - Bahia.</p>

<p>DECRETO Nº 10.811/20 DE 21 DE MAIO DE 2020 Homologa o Chamamento Público, que visa a contratação temporária de agentes públicos na admissão de profissionais de nível fundamental, médio, técnico e superior, para atendimento das emergências ligadas ao combate do COVID-19, e dá outras providências.</p>
<p>DECRETO Nº 10.815/20 DE 22 DE MAIO DE 2020. Cria normas para implantação de Barreiras Sanitárias no município de Porto Seguro.</p>
<p>NOTA TÉCNICA - COE/SAUDE Nº 04 DE 22 DE MAIO DE 2020 Orientações sobre a instalação de Barreiras Sanitárias em caráter complementar às medidas de enfrentamento a emergência em saúde pública e no controle da infecção pelo SARS-CoV-2, agente etiológico da COVID-19, no município de Porto Seguro.</p>
<p>PORTARIA Nº 020/2020 DE 27 DE MAIO DE 2020 Altera os membros da Comissão do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública - COE.</p>
<p>DECRETO Nº 10.822/20 DE 27 DE MAIO DE 2020 Altera o art. 3º do Decreto 10.777/2020 que dispõe sobre a criação do Centro de Operações de Emergência Municipal – COEM</p>
<p>COMPRAS Despesa para pagamento da 1ª parcela do auxílio financeiro aos servidores públicos municipais com contratos temporariamente suspensos sem remuneração em razão da pandemia por covid-19, de acordo a lei municipal nº 1557 de 06/05/2020.</p>
<p>EMPENHO 468/3-2020 Despesa para pagamento da 2ª parcela do auxílio financeiro aos servidores públicos municipais com contratos temporariamente suspensos sem remuneração em razão da pandemia por covid-19, a ser realizado em 3 parcelas mensais, de acordo a lei municipal nº 1557 de 06/05/2020.</p>
<p>PROTOCOLO DE REABERTURA DO TURISMO- Edição 4.414 DE 10 DE JULHO DE 2020 Protocolo de Reabertura do Turismo - Estrutura de critérios de retomada, de forma gradual e monitorada das atividades pertinentes aos meios de Hospedagem, Gastronomia e Agentes Receptivos, mediante cumprimento dos Protocolos de Segurança Sanitária, estabelecidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Porto Seguro e Normas Regulamentadas da OMS.</p>
<p>PLANO DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 EM PORTO SEGURO, JANEIRO DE 2021.</p>
<p>DECRETO 11.998/21 DE 02 E MARÇO DE 2021. Dispõe sobre a criação da Comissão Emergencial de Enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no âmbito Municipal, cuja finalidade é enfrentar as consequências sócio econômicas, orientar, apoiar e avaliar as atividades municipais quanto às medidas a serem adotadas na minimização dos impactos decorrentes da infecção causada pela pandemia, sendo constituída por um representante da sociedade civil, câmara municipal e prefeitura municipal.</p>
<p>CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL REFERÊNCIA 24H, DE COMBATE À COVID-19. Inauguração dia 22 de abril 2021 no distrito do Arraial D'Ajuda, para servir a todos os</p>

distritos e à sede do município.
DECRETO Nº 13.160/21 DE 01 DE NOVEMBRO DE 2021. Libera uso de máscaras de combate ao coronavírus em ambientes abertos no município de Porto Seguro e dá outras providências.
DECRETO Nº 13.315/21 DE 16 DE NOVEMBRO DE 2021 Determina o uso de máscara de combate ao coronavírus em ambientes abertos no município de Porto Seguro.

Tabela 3 - Medidas de enfrentamento implementadas pelo município de Porto Seguro nos anos de 2020 e 2021, segundo o Diário Oficial. Fonte: Portal da Transparência de Porto Seguro (2022)

Para além dos equipamentos de saúde que o município possui é importante destacar que grande parte das políticas de enfrentamento à Covid-19 implementadas, foram caracterizadas como políticas regulatórias, pois nos dois primeiros anos (2020 e 2021), vários estados e municípios optaram por implementar políticas desta natureza, utilizando principalmente de ordens e proibições, decretos e portarias, a exemplo do primeiro decreto municipal, que suspendeu eventos, atividades coletivas, educacionais, instaurou o distanciamento social, uso obrigatório de máscara, dentre outras proibições.

Um documento importante, sobre o qual faremos portanto uma breve análise, tendo sido o primeiro a ser publicado no referido portal, é o “Plano de Ação”, datado de 2020 (o documento não especifica o mês de publicação). O referido Plano, de acordo com a redação do próprio documento, foi elaborado com o intuito de desenvolver “atividades de vigilância, prevenção, controle de doenças e promoção da saúde em conformidade com as diretrizes do SUS. Tendo como objetivo principal a preparação de uma resposta rápida e coordenada para enfrentamento do Novo Coronavírus no município de Porto Seguro/BA” (PREFEITURA DE PORTO SEGURO, 2020 p. 4).

As ações determinadas pelo Plano estão divididas em três fases: a primeira fase foi chamada de “Preparo”, a segunda de “Pico da Doença” e a terceira de “Gerenciamento Pós-crise”. Para cada fase foi determinado um problema, um objetivo e os indicadores. Organizamos essas informações na tabela abaixo:

	PROBLEMA	OBJETIVO	INDICADORES
FASE 1 - Preparo	Impactos Epidemiológicos, Sociais e Econômicos da COVID-19 no município de Porto Seguro	Manter o número de casos dentro da capacidade técnica dos serviços de saúde da rede municipal	Coeficiente de incidência, Taxa de mortalidade, Taxa de morbidade, Taxa de ocupação de leitos clínicos e de UTI, Média de permanência de hospitalização, Taxa de rotatividade de leitos
FASE 2 - Pico da doença	Impactos Epidemiológicos, Sociais e Econômicos da COVID-19 no município de Porto Seguro	Manter o número de casos dentro da capacidade técnica dos serviços de saúde da rede municipal	Coeficiente de incidência, Taxa de mortalidade, Taxa de cura, Taxa de morbidade, Taxa de ocupação de leitos clínicos e de UTI, Média de permanência de hospitalização, Taxa de rotatividade de leitos
FASE 3 - gerenciamento pós-crise	Impactos Epidemiológicos, Sociais e Econômicos da COVID-19 no município de Porto Seguro	Manter o número de casos dentro da capacidade técnica dos serviços de saúde da rede municipal	Coeficiente de incidência, Taxa de mortalidade, Taxa de cura, Taxa de morbidade, Taxa de ocupação de leitos clínicos e de UTI, Média de permanência de hospitalização, Taxa de rotatividade de leitos, Distribuição dos casos confirmados por faixa etária e sexo, distribuição de casos por bairro, número de profissionais da

			saúde infectados
--	--	--	------------------

Tabela 4 - As 3 fases de ações. Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Plano de Ação de Enfrentamento à Covid-19 pelo município de Porto Seguro (SMS, 2020).

Como fica evidente, os problemas, objetivos e indicadores praticamente não mudaram ao longo das três fases de ações de enfrentamento, o que nos leva a questionar o que de fato pretendeu-se articular ou cumprir com esse planejamento. Para nos aprofundarmos um pouco mais na questão, passamos então a destacar algumas ações que são descritas em cada fase, conforme a ordem em que aparecem. Na fase 1, totalizam-se 58 ações previstas de enfrentamento. Na fase 2, foram previstas a adoção de 21 ações. Na fase 3, foram previstas 8 ações. Na tabela abaixo, destacamos e organizamos algumas dessas ações em suas respectivas fases, para ilustrar a nossa análise.

	Exemplos de Ações previstas no Plano de Enfrentamento ao Covid-19 - Porto Seguro			
Fase 1	Instituir o Centro de Operações Emergenciais em Saúde Pública - COE Saúde	Garantir os EPIs necessários para os profissionais da saúde seguindo as normas técnicas para o enfrentamento ao COVID-19	Promover atividades de Educação Permanente em Saúde (EPS) quanto ao uso correto e racional do EPI para os profissionais de saúde.	Realizar atendimentos individuais e em pequenos grupos para suporte psicológico dos profissionais de saúde e dos usuários
Fase 2	Ampliar os leitos clínicos no PA COVID, quando o número de	Adequar Unidades de Saúde da Família para atendimento 24 hr	Realizar contratação de profissionais de saúde, conforme Processo	Solicitar apoio do Governo do Estado, se necessário, para ampliação dos leitos no HDLEM

	atendimentos e internações for superior a 10 leitos simultâneos ocupados, necessário que a UPA Frei Calixto fique com atendimento 100% COVID	para as demandas de urgência da UPA	Seletivo Simplificado, de acordo com as lacunas do momento	ou criação de hospital de campanha.
Fase 3	Reorganizar os fluxos de atendimento das demandas de rotina da Rede de Atenção à Saúde	Redirecionar os profissionais da saúde para suas lotações de origem	Estabelecer plano de ação para diminuir as filas das demandas reprimidas: atendimento especializado, exames, procedimentos eletivos e entre outros	Restabelecer fluxos de atendimento ambulatorial de consultas e exames para grupos prioritários: gestantes, pacientes com Glaucoma, pacientes oncológicos, pacientes do melhor em casa, pacientes do SAE IST, hepatites e sífilis, portadores de Tb e Hanseníase, psiquiátricos e pacientes em reabilitação

Tabela 5 - Exemplos de ações previstas no Plano de Enfrentamento ao Covid-19 em Porto Seguro.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Plano de Ação de Enfrentamento à Covid-19 pelo município de Porto Seguro (SMS, 2020).

Como é possível constatar, o município buscou cumprir os protocolos de saúde da OMS, via atos normativos e ações envolvendo quase exclusivamente os

órgãos de saúde pública e municipal. Observamos que a preservação da saúde dos profissionais de saúde do município durante a pandemia foi um dos principais objetivos do plano de Ação, bem como ações voltadas especificamente para o impacto epidemiológico. Ainda que os impactos sociais e econômicos estivessem apontados como alvo de ações, conforme designado no “problema” central de cada fase, na caracterização das ações essas esferas são minimamente consideradas, pelo menos por meio do Plano em questão.

Ainda que o município estivesse organizado no que tange a observação dos principais protocolos sanitários e de saúde determinados pela OMS e determinados pelo Governo do Estado da Bahia, o jogo político neoliberal e conservador levado a cabo por parte de determinados atores políticos em situação estratégica e de poder, a exemplo da então Secretária de Saúde Municipal, abriu brechas para colocar a população portosegurense em condições de vulnerabilidade e risco de propagação e agravamento à saúde da população.

O próprio prefeito municipal em exercício, Jânio Natal, em coletiva de imprensa concedida em fevereiro de 2021 sobre o Lockdown em Porto Seguro declara: “queria registrar aqui a minha indignação a respeito do lockdown decretado pelo governo do estado”. E conclui: “com isso, não quero dizer que o governador está errado no todo, na minha opinião. Mas eu quero deixar claro aqui [...] que 95% da nossa economia é formada pelo comércio”. Com indignação, ele, que havia assumido o cargo há poucos meses, afirma que em momento algum a prefeitura foi consultada pelo governo do Estado da Bahia “para participar de qualquer discussão a respeito do Covid e desses decretos do lockdown”³⁵.

O prefeito afirma que o que o município precisa é ter “mais apoio do governo estadual e do governo federal para que a gente coloque aqui mais 20 UTIS”. Segundo o prefeito, “essa doença miserável que é a Covid veio para matar, *mas* (grifo nosso) as pessoas precisam trabalhar para comer”. Em suma, por um lado, o prefeito defende o aumento do número de leitos de UTI, ao mesmo tempo em que defende uma amenização das restrições de lockdown determinadas pelo governo do Estado da Bahia, afinal, “as pessoas precisam trabalhar”. A fala do prefeito revela a face

³⁵ A entrevista está disponível na íntegra na página da Prefeitura de Porto Seguro no Facebook. Disponível em <https://www.facebook.com/PrefeituraDePortoSeguro/videos/lockdown-em-porto-seguro-prefeito-j%C3%A2nio-natal-fala-sobre-o-assunto/711109399559015/> Acesso em 20 out. 2023.

ultraneoliberal da gestão municipal instaurada. Como já abordado no capítulo I, a atuação da instância estadual foi fundamental para amenizar os efeitos da pandemia, uma vez que tanto a instância municipal quanto a federal compartilhavam do posicionamento semelhante de priorizar a economia em detrimento da segurança sanitária.

Outro caso notório foi o da secretária municipal de saúde à época, a médica Raíssa Oliveira, que utilizou da sua influência nas redes sociais e do cargo público para promover uma verdadeira anti-campanha à vacinação e em defesa do chamado “kit covid” para “tratamento precoce” da doença.

O caso ganhou notoriedade na mídia nacional porque a própria responsável pela iniciativa, Raíssa Oliveira, que ficou popularmente conhecida como “doutora Cloroquina” após o episódio, foi acionada pelo Ministério Público da Bahia sob a acusação de improbidade administrativa e de espalhar fake news para a população.

À época, a promotora responsável por ajuizar a ação civil pública afirmou que

A acionada, que possui perfil de influenciadora digital com mais de 156 mil seguidores, apesar de ocupar cargo de secretária de Saúde, mantém postura nas redes sociais diametralmente oposta à política municipal, estadual, federal e mundial de enfrentamento à pandemia do coronavírus, confundindo a população, fomentando indiretamente a disseminação do vírus e promovendo um descaso com a coisa pública e prejuízo ao erário. [...]. (MIRANDA, 2021, n.p)

Na ocasião, além de acionar civilmente a secretária, o Ministério Público Estadual acionou o próprio Município de Porto Seguro no sentido de intervir para impedir a adoção, compra e distribuição do protocolo precoce de combate à Covid 19 no município. “Na ação, o MP requer, em caráter de urgência, que o Município se abstenha de adquirir e dispensar aos cidadãos, [...] medicamentos do protocolo precoce, conhecido como ‘Kit Covid’, que inclui a cloroquina, hidroxicloroquina, nitazoxanida e ivermectina” (Miranda, 2021, n. p.).

Percebe-se, mais uma vez, a partir da atuação dos atores públicos municipais (aqui representados pela ex secretária de saúde e pelo prefeito em exercício) o alinhamento ideológico e político da gestão municipal ao bolsonarismo, ou seja, à postura negacionista e neoliberal diante da pandemia. Essa é a primeira conclusão que fazemos a partir da nossa análise. A segunda conclusão que fazemos a partir da

análise da atuação da prefeitura em relação ao enfrentamento da pandemia diz respeito a uma modalidade de gestão *top-down* (cima-para-baixo) relacionada às políticas de enfrentamento implementadas pelo município, ou seja, fundamentalmente baseada em atos normativos e com quase total exclusão da participação da sociedade civil no processo, configurando um jeito de fazer políticas públicas alicerçadas em princípios positivistas.

É importante salientar, que o Estado só pode vir a ganhar através da potencialização e articulação das iniciativas sociais que visam o tratamento de problemas públicos, rompendo a centralidade no governo no que diz respeito a implementação de políticas Públicas (Peres, 2020; Boullosa, 2022).

Em relação à gestão da pandemia pelas diferentes instâncias do governo, de um modo geral, podemos observar também a predominância do modelo *top-down*. Os primeiros decretos restritivos foram do governo do Estado. Os municípios, de um modo geral, vieram a reboque. E o governo federal, na contramão, questionava a legitimidade das decisões dos governadores. Isso tem interferência direta no campo das políticas públicas, uma vez que o questionamento da legitimidade das decisões dos governadores pelo governo federal criou um clima de conflito entre os diferentes níveis de governo. Tal postura dificultou a coordenação das ações de enfrentamento da pandemia, pois as medidas adotadas pelos governos estaduais e municipais nem sempre foram respaldadas pelo governo federal (Kerr *et al.*, 2020).

Esse conflito também gerou uma certa desconfiança da população em relação às políticas públicas de enfrentamento da pandemia. Isso pode ter dificultado a adesão da população às medidas de restrição, o que pode ter contribuído para a disseminação da pandemia. Em suma, a conflituosidade entre os diferentes níveis de governo dificultaram a adoção de medidas concretas de enfrentamento da pandemia. Haja vista que, o clima de conflito entre os diferentes níveis de governo certamente gerou incerteza e instabilidade, o que atrapalhou a adoção de políticas públicas locais mais eficazes.

Na seção a seguir, veremos como a Rede pública municipal e também o SUS nos âmbitos estadual e federal de saúde foi capaz de exercer um papel fundamental no enfrentamento à emergência sanitária da Covid-19.

5.4 A REDE DE ASSISTÊNCIA DE SAÚDE DE PORTO SEGURO E SEU PAPEL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

A Atenção Primária à Saúde (APS), do município de Porto Seguro conta com uma população coberta de mais de 146.625 habitantes, o que representa cobertura em torno de 100%, composta por:

- a) 29 Unidades de Saúde da Família;
- b) 10 Unidades de Ponto de Apoio à saúde (Milton Santos, Chico Mendes, São José do Panorama, Palmares, Terra Nova, São Geraldo, Coqueiro Alto, Sapiroara, Caraíva e Porto Alegre); 02 polos de Academia da Saúde (Vera Cruz e Vila Jardim); 06 núcleos de Academias ao ar livre (Arraial D’Ajuda Centro, Arraial D’Ajuda Bairro, Campinho, Pindorama, Cambolo e Centro);
- c) 43 equipes de Saúde da Família;
- d) 237 Agentes Comunitários de Saúde (ACS);
- e) 31 equipes de Saúde Bucal;
- f) 04 equipes de Núcleos Ampliados de Saúde da Família (NASF).

Na Média Complexidade, a Rede de Atenção Psicossocial conta com 03 Centros de Atenção Psicossocial, A Rede de Urgência e Emergência conta com uma unidade de Pronto Atendimento em Trancoso, UPA 24h no Complexo Frei Calixto, UPA 24h Arraial D’Ajuda, SAMU 192, Hospital Estadual Luís Eduardo Magalhães e Serviço de Atendimento Domiciliar – Melhor em Casa, registrando mensalmente mais de 24.000 atendimentos.

Na Atenção Ambulatorial Especializada, os serviços especializados vêm se estruturando na ótica das Redes de Atenção à Saúde contando com uma Policlínica, um Centro de Reabilitação e Fisioterapia, e duas unidades de fisioterapia descentralizadas (Trancoso e Vera Cruz), Serviço de Tratamento Fora do Domicílio, Laboratório Municipal de Referência Regional, Centro de Especialidades Odontológicas e mais de 20 Clínicas da Rede Privada credenciada ao SUS Municipal, orientados pelo Complexo Regulador Dr. Heraldo Lima.

Em relação aos recursos disponíveis da secretaria de saúde para auxiliar no enfrentamento ao COVID-19, eles foram publicados em 2020 no Plano de Ação para o enfrentamento ao covid-19 no município. Os dados foram dispostos no quadro a seguir:

ESTABELECIMENTO	Nº DE LEITOS DISPONÍVEIS PARA O COVID-19		
	Clínico	UTI	Leitos c/ respirador
HOSPITAL LUÍS EDUARDO MAGALHÃES (HDLEM)	10	10*	00
PA COVID – UPA FREI CALIXTO	10	00	06
UPA ARRAIAL D’AJUDA	04	00	01
PA TRANCOSO	02	00	00
HOSPITAL NAVEGANTES	04	00	00
HOSPITAL NEUROCOR	Não informado		
TOTAL	30	10	07

Tabela 6 - Número de leitos, público e privado, disponível para atendimento aos pacientes suspeitos e/ou confirmados pelo Covid -19 em Porto Seguro. **Fonte:** SMS de Porto Seguro, 2020. Dados obtidos em 06/05/2020. *Leitos de UTI disponíveis para os oito municípios da Microrregião de Porto Seguro (Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itapebi, Itagimirim, Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália).

O papel da Atenção Primária à Saúde (APS) foi decisivo para a redução da mortalidade e da morbidade da Covid-19 (OPAS, 2021). A propósito, a OPAS/OMS reconhece que a construção de sistemas de saúde orientados pela Atenção Primária em Saúde (APS) é a estratégia mais efetiva na promoção e na busca pelo acesso e por uma cobertura universal à saúde como direito fundamental (OPAS, 2021). Para Sarti *et al.* (2020, p 2), “a APS deve ser considerada um importante pilar frente a situações emergenciais”, sendo “potente na redução das iniquidades em saúde” devendo, portanto, ser “fortalecida e estruturada como uma das principais respostas do setor saúde à epidemia, dado seu alto grau de capilarização em território nacional e alcance de parcelas expressivas da população” (Sarti *et al.*, 2020 p. 2)

Nesse mesmo sentido, a Rede de Assistência de Saúde de Porto Seguro, assim como em todo o país, foi um equipamento essencial para o enfrentamento da pandemia no município, ainda que insípido devido a dimensão do problema. O acesso a serviços de saúde se deu por meio da ampliação da oferta de serviços de saúde, como a abertura de novos leitos e a contratação de novos profissionais de saúde, como demonstram os documentos do portal da transparência do município.

A APS, como principal porta de entrada do SUS (BRASIL; SAPS, 2021), foi responsável pela identificação precoce de casos suspeitos e confirmados da doença, bem como pelo acompanhamento e tratamento dos pacientes. Segundo a OPAS, a APS é, comumente, “o primeiro ponto de contato, oferecendo atendimento abrangente, acessível e baseado na comunidade, que pode atender de 80% a 90% das necessidades de saúde de uma pessoa ao longo de sua vida” (OPAS, 2021, n/p.).

No caso do enfrentamento da Covid-19, a atuação da APS envolveu diretamente a identificação precoce de casos suspeitos e confirmados por meio das Equipes de Saúde da Família (ESF) da APS, que foram responsáveis pela detecção inicial de casos suspeitos e confirmados de Covid-19 (BRASIL; SAPS, 2021). Isso foi possível por meio de ações de vigilância epidemiológica realizadas pelo município, como a busca ativa de casos e o rastreamento de contatos. As UBS da APS também foram responsáveis pelo acompanhamento e tratamento dos pacientes com Covid-19. (BRASIL; SAPS, 2021). A APS foi responsável pela identificação de 9.757 casos suspeitos e confirmados de Covid-19. Destes, 1.324 foram casos leves, que foram atendidos nas Unidades Básicas de Saúde (UBS). Os demais casos foram encaminhados para unidades de referência, como as UPAs e o Hospital Luís Eduardo Magalhães (HDLEM) (SECOM- PORTO SEGURO, 2021).

Diante disso, o SUS, por sua vez, atuou na garantia do acesso universal e gratuito aos serviços de saúde, o que foi essencial para o enfrentamento da pandemia, a despeito de todas as suas insuficiências, que não cabe no escopo desta pesquisa apontar. Acerca desse debate, no que tange à insuficiência de políticas públicas de fortalecimento do SUS, vale a pena destacar simplesmente que

O Brasil apresenta um dos maiores sistemas de saúde universal do mundo, ancorado em extensa rede de APS, mas que apresenta problemas crônicos de financiamento, gestão, provisão de profissionais e estruturação dos serviços. Mesmo com estes entraves, a APS brasileira tem alcançado resultados positivos, que a destacam em âmbito internacional. Há inúmeras evidências que demonstram influência significativa na redução de mortalidade e desigualdades em saúde, o que tende a ser potencializado pela combinação com políticas de transferência de renda e proteção social. (Sarti *et al.*, 2020 p. 2)

Nesse sentido, cumpre acrescentar que o SUS foi responsável pela aquisição de insumos e equipamentos, bem como pela capacitação dos profissionais de saúde, o que poderia ter sido potencializado com resultados efetivos com o aumento no investimento em políticas públicas emergenciais (Sarti *et al.*, 2020).

Ainda que a atuação do SUS tenha sido fundamentais, a ausência de políticas direcionadas para os diferentes grupos sociais para o enfrentamento da pandemia, tornou ainda mais severos seus efeitos nas regiões e estados pobres do Brasil, como o Nordeste e Bahia, locais que possuem maiores contingentes de população negra do país (Kerr *et al.*, 2020).

Partindo dessa premissa, podemos compreender que as políticas públicas, criadas no contexto da pandemia, deveriam conter ou atenuar a disseminação da Covid-19 e seus efeitos, principalmente sobre os mais vulneráveis, entretanto a crise já instalada na saúde pública, somada a polarização das desigualdades existentes no país, gerou um desfecho diferente do ideal desejado (Pires, 2020).

Ramírez *et al.* (2021) e Matta *et al.* (2021) afirmam que além de agravos biológicos e epidemiológicos, a pandemia ocasionou também a piora dos problemas sociais, como desemprego, falta de moradia, violência e exclusão social, o que permite classificar as consequências da pandemia como problemas multidimensionais difíceis de serem sanados.

Mesmo com as características adversas apresentadas, como a falta de investimento em políticas públicas emergenciais e a gestão municipal estilo *top-down* associada à uma postura institucional negacionista frente à pandemia, foi possível observar o ativismo e o protagonismo da sociedade civil para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 em Porto Seguro. A partir desse olhar, que contempla também a ação da sociedade e suas formas de articulação para o tratamento de um problema coletivo, vamos identificar a existência de um fluxo de ações que contribui para tratar um problema público e amenizar seus impactos. É importante salientar que o Estado só pode vir a ganhar através da potencialização e articulação das iniciativas sociais que visam o tratamento de problemas públicos, rompendo a centralidade no governo e compartilhando com atores sociais a implementação de políticas Públicas (Peres, 2020; Boullosa, 2022).

Para a melhoria da situação seria importante intensificar o processo de deliberação e enfrentamento coletivo de problemas crescentes, reconhecendo a importância das ativações de baixo-para-cima (*bottom-up*³⁶) para o enfrentamento de emergências e, no geral, para a definição de políticas públicas.

³⁶ Modelo cujo foco se enquadra nos agentes implementadores e seu poder de discricionariedade na efetivação (ou não) de políticas públicas e, por esta razão, é chamado *bottom-up*.

Desde 2020, quando a pandemia teve início, especulou-se quando ela teria fim, entretanto as descobertas sucessivas de novas variantes, atrelado a baixa cobertura vacinal e níveis de testagem insuficientes estenderam a duração da pandemia pelos dois anos seguintes. Somente no dia 5 de maio de 2023, a ONU veio a declarar oficialmente o fim da pandemia.³⁷

5.5 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Conforme comentado anteriormente no capítulo de Metodologia, durante a etapa inicial de campo foram identificadas 15 instituições/ações da sociedade civil. Dentre elas, 6 foram selecionadas para compor a presente análise, segundo os critérios já apresentados. Não iremos indicar as lideranças de quais instituições efetivamente participaram da pesquisa, pois esta vem a ser uma medida adicional que estamos adotando com o objetivo de preservar a integridade da identidade dos respectivos entrevistados. Bastaria acrescentar que todas as ações que compuseram o quadro preliminar eram elegíveis segundo os critérios de seleção da amostra, também já apontados no capítulo anterior. Portanto, nominar ou não a instituição ou o participante não interfere nos resultados da pesquisa. As entrevistas foram codificadas da seguinte maneira: os nomes de cada participante foram substituídos por “entrevistado 1”, “entrevistado 2” e assim por diante.

Logo, a tabela abaixo detalha os atores e ações desenvolvidas que foram mapeados inicialmente como possíveis políticas públicas de enfrentamento à pandemia, sob uma abordagem plural e sociocêntrica.

MAPEAMENTO PRELIMINAR DE AÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	
GRUPOS	AÇÕES

³⁷ Chefe da Organização Mundial da Saúde declara o fim da COVID-19 como uma emergência de saúde global . Disponível em [https://brasil.un.org/pt-br/230307-chefe-da-organiza%C3%A7%C3%A3o-mundial-da-sa%C3%BAde-declara-o-fim-da-covid-19-como-uma-emerg%C3%Aancia-de-sa%C3%BAde#:~:text=de%20sa%C3%BAde%20global-,Chefe%20da%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20da%20Sa%C3%BAde%20declara%20o%20fim%20da,uma%20emerg%C3%Aancia%20de%20sa%C3%BAde%20global&text=Nesta%20sexta%20\(5\)%2C%20o,uma%20emerg%C3%Aancia%20de%20sa%C3%BAde%20p%C3%BAblica](https://brasil.un.org/pt-br/230307-chefe-da-organiza%C3%A7%C3%A3o-mundial-da-sa%C3%BAde-declara-o-fim-da-covid-19-como-uma-emerg%C3%Aancia-de-sa%C3%BAde#:~:text=de%20sa%C3%BAde%20global-,Chefe%20da%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20da%20Sa%C3%BAde%20declara%20o%20fim%20da,uma%20emerg%C3%Aancia%20de%20sa%C3%BAde%20global&text=Nesta%20sexta%20(5)%2C%20o,uma%20emerg%C3%Aancia%20de%20sa%C3%BAde%20p%C3%BAblica)

<p>Instituto Mãe Terra</p>	<p>Em 2020 e 2021, realizou campanha IMT pela vida, com ações de combate à fome, arrecadou aproximadamente 3.000 cestas básicas, kits de higiene e limpeza. Isso se deu graças às doações de cerca de 500 mil reais, por intermédio de parceiros, tanto em 2020 quanto em 2021.</p> <p>As cestas foram distribuídas para grupos vulnerabilizados, idosos, deficientes, e LGBTQ+, além de aldeias indígenas, comunidades ciganas, comunidades ribeirinhas e periferias em geral do município. Para identificar as pessoas que deveriam receber as cestas, contaram com uma rede de mobilização, abarcando cerca de 10 municípios da região.</p> <p>Em 2021, com a segunda edição da campanha, acrescida do problema das fortes chuvas no final do mesmo ano, além das cestas, também foi distribuído cobertores, sementes e kits de higiene e limpeza, não apenas em Porto Seguro, mas em toda região afetada pela chuva, uma vez que, as enchentes só agravaram a situação que já estava difícil por conta da pandemia.</p> <p>Importante salientar que na segunda edição, a conformação da escolha para distribuição ocorreu através de uma plataforma em parceria com a UFSB, chamada de Rede Nativa, elaborada por intermédio de um projeto de extensão da universidade, que permitiu mapear ações solidárias e disponibilidades de oferta e demandas, aproximando quem queria ajudar de quem precisava de ajuda.</p>
<p>ASSOCIAÇÃO ARTE CULTURA BAIANÃO</p>	<p>A partir da aprovação de projetos, houve o repasse de verbas para o desenvolvimento das ações sociais, que resultaram na captação financeira de 18 mil reais, permitindo atender cerca de 850 famílias com cestas básicas mensalmente.</p> <p>Quinzenalmente foi realizada doação de frutas e legumes para famílias que moram no boqueirão e também foram distribuídas máscaras de proteção individual.</p>
<p>RESERVA PATAXÓ DA JAQUEIRA</p>	<p>Visando proteger principalmente os mais idosos, a liderança indígena da Reserva da Jaqueira, decidiu implementar medidas de isolamento, fechando a entrada da aldeia, e suspendo a visitação de turistas. Três pessoas, mais jovens, ficaram responsáveis de sair para pescar no rio, bem como intermediar o recebimento de cestas básicas, para assim tentar reduzir ao máximo a propagação do vírus.</p>
<p>IGREJA BATISTA DO BAIANÃO</p>	<p>Em 2020 o dirigente da igreja, juntamente com alguns membros da congregação arrecadaram alimentos para produção de cestas básicas, totalizando um quantitativo de 1.500 cestas, que foram doadas para grupos, considerados prioritários, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Moradores do chamado Boqueirão (área extremamente vulnerável do bairro Frei Calixto). ● Grupo de músicos, pois com o fechamento das cabanas de praia e do comércio não essencial, os mesmos perderam suas rendas. <p>Também foram fixados dias específicos para distribuir alimentos para os moradores de rua, além de kits de higiene, cobertores e</p>

	<p>agasalhos.</p> <p>Foram entregue brinquedos arrecadados, na própria comunidade, para crianças moradoras do boqueirão, além de promover também um jantar de natal, para pessoas pertencentes a grupos mais vulneráveis.</p> <p>Já em 2021, organizou e promoveu um seminário de orientação acadêmica e profissional, para auxiliar jovens da periferia a ingressar no mercado de trabalho, pois foi detectado a existência de vagas de emprego, após a melhora do quadro pandêmico, entretanto as pessoas não sabiam como se comportar em uma entrevista.</p>
COMUNIDADE DE PINDORAMA	<p>Apesar de não existir associação de moradores em Pindorama, existe um grupo no WhatsApp de que todos os moradores do bairro fazem parte. Em meio a situação crítica de algumas famílias residentes do bairro, a comunidade solidarizada com a situação, se reuniu para contribuir através da doação de alimentos, destinados às famílias carentes.</p> <p>Um agente comunitário, também pertencente a comunidade, ficou à frente das ações, foi o primeiro a apontar a necessidade de ajudar, e também foi em todas as casas recolher os alimentos, como também separou e preparou as cestas, para entregar no domicílio para as famílias.</p>
ASSOCIAÇÃO FILHOS DO CÉU (ARRAIAL)	<p>Associação que oferta para crianças e adolescentes reforço escolar, alimentação, além de oficinas e passeios, durante a fase crítica da pandemia teve que fechar, entretanto continuou a ajudar, realizando distribuição de cestas básicas, para alunos pertencentes ao projeto e também em aldeias indígenas.</p>
FABRICA DO SER (ASSOCIAÇÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA)	<p>Divulgação da vacina da Covid-19 e viabilização de veículos e profissionais para vacinação em domicílio de pessoas com deficiências em parceria com a secretaria de saúde.</p>
SESC (PARQUE ECOLÓGICO)	<p>Localizado no Parque Ecológico, o Centro de Atividades do Sesc foi o ponto de arrecadação de alimentos estocáveis e produtos de limpeza e higiene para as instituições sociais cadastradas no programa, que atendem pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, insegurança alimentar e nutricional. Assim foi Organizado um Drive Thru Solidário- através do <u>Programa Mesa Brasil</u>, em 2020</p>
ROTARY CLUB PORTO SEGURO (ONG)	<p>Arrecadação de alimentos para oferta de cestas básicas, entrega para grupo vulnerabilizados, asilos, áreas periféricas do município como conjuntos habitacionais, creches,</p> <p>Desenvolvimento de ações para os guias locais- diretamente impactados, pois não tinham renda durante a implementação das medidas de isolamento social, que culminaram no fechamento das atividades não essenciais e suspensão do turismo na cidade.</p>

SINDICATO DOS GUIAS DO EXTREMO SUL DA BAHIA	Entrega de cestas básicas e kits de higiene para os guias, que por razão das medidas restritivas, conseqüente suspensão das atividades turísticas nos municípios, ficaram sem renda.
PROJETO MUSICART (BAIANÃO)	Oferta para crianças e adolescentes moradoras do bairro Frei Calixto, aulas de música gratuitamente, além de oficinas diversas, durante a fase crítica da pandemia teve que suspender as ações, por conta das medidas de distanciamento necessárias naquele momento, assim forneceu cestas básicas para família de alunos, e também reforço escolar em parceria com escola municipal de educação infantil do bairro
MOVIMENTO INDÍGENA DA BAHIA	Distribuição de cestas básicas e produtos de higiene para indígenas, em parceria com a FUNAI e Veracel. Ainda auxiliou na implementação de estratégias de fechamento da entrada das aldeias em concordância com os caciques. Criou a tv pataxó, utilizada para exposição de informações relacionadas ao avanço da pandemia sobre a população indígena na região e município, através de um canal no youtube, esta estratégia foi muito importante, uma vez que a circulação dos indígenas estava suspensa para evitar a propagação da Covid-19 nas aldeias, a existência da rádio comunitária, permitiu que as informações chegassem até eles.
REDE DE AGROECOLOGIA POVOS DA MATA	Promoveu a organização de reuniões e visitas virtuais. Além de distribuir para agricultores e pessoas residentes em áreas rurais, em situação de vulnerabilidade social, cestas básicas, cujo os produtos eram comprados dos produtores. Realizaram também orientações sobre precauções nas feiras livres, e utilização de equipamentos de proteção individual. E em parceria com a associação Taboá de Uruçuca, promoveu capacitações online sobre agricultura orgânica, produção e comercialização, durante a fase mais crítica da pandemia.
IGREJA ADVENTISTA (BAIANÃO)	Arrecadação e distribuição de cestas básicas, kits de higiene e limpeza, para membros da igreja e comunidade do Baianão. Também semanalmente era realizado entrega de sopa e mingau para moradores de rua.
UFSB	Construção de um quadro de conhecimentos relevantes sobre a situação pandêmica através da implantação do Comitê de Crise e a redação quinzenal do Boletim.

Tabela 7 - Mapeamento preliminar de ações da sociedade civil de enfrentamento à pandemia no município de Porto Seguro nos anos de 2020 e 2021. Fonte: Dados da pesquisa coletados no ano de 2022.

Buscando estabelecer um diálogo entre a teoria apresentada nos capítulos anteriores e o arcabouço de dados empíricos que passaremos a discutir a partir de agora, iniciaremos a nossa análise das entrevistas realizadas apresentando os pontos

principais nos quais iremos focar a nossa atenção, tendo em mente os três preceitos da AD (Análise de Discurso) que são i) a dimensão textual; ii) a dimensão interdiscursiva; e iii) a dimensão social, para a interpretação das falas. Para os objetivos da nossa pesquisa, os seguintes pontos de contato serão analisados:

- a) as evidências da existência de uma multiatorialidade (Boullosa, 2022) em campo;
- b) a identificação dos fluxos das ações;
- c) a existência de múltiplas racionalidades em campo;
- d) a existência ou não do apoio da entidade municipal para o fortalecimento das ações;

Além disso, as respostas às questões das entrevistas foram sistematizadas segundo eixos temáticos, a fim de subsidiar uma análise mais localizada. Os eixos temáticos foram determinados previamente, quando da elaboração do questionário de entrevista, como uma espécie de guia. Todavia, as perguntas foram formatadas de forma semi estruturada no sentido de dar abertura para que os entrevistados pudessem se expressar de forma espontânea e trazer temas que julgassem relevantes, o que serviu para escapar do viés de um suposto controle das informações a serem coletadas por parte da pesquisadora. Na etapa de organização dos dados, optamos por sistematizar as informações de cada entrevista em um quadro analítico, para melhor visualização e apresentação dos resultados. Discussões importantes e não previstas anteriormente, como por exemplo a saúde mental dos voluntários (entrevistados) ter sido gravemente afetada no processo e a discussão sobre o “papel da democracia” vieram à tona nas falas dos entrevistados e passaram a compor a análise do estudo.

Sistematização da análise das entrevistas						
eixo temático	entrevistado 1	entrevistado 2	entrevistado 3	entrevistado 4	entrevistado 5	entrevistado 6
a) percepção do entrevistado acerca do	entrevistado é crítico ao papel do governo e o	entrevistado é crítico ao papel do governo e o	entrevistado é crítico ao papel do governo e o	entrevistado é crítico ao papel do governo e o	entrevistado é crítico ao papel do governo e o	entrevistado considerou satisfatório o papel do

papel do Estado no enfrentamento da pandemia	considera responsável pela falta de efetividade no enfrentamento da pandemia	considera responsável pela falta de efetividade no enfrentamento da pandemia	considera responsável pela falta de efetividade no enfrentamento da pandemia	considera responsável pela falta de efetividade no enfrentamento da pandemia	considera responsável pela falta de efetividade no enfrentamento da pandemia	governo no enfrentamento da pandemia
b) percepção do entrevistado acerca da forma como a instituição que representa se organizou para a realização das ações	entrevistado afirma que a organização se deu logo quando surgiram os primeiros casos, com a mobilização para a criação de um comitê.	entrevistado afirma que a organização partiu da elaboração de um plano estratégico de captação de voluntários e de fortalecimento de uma sólida rede de parceiros da sociedade civil para o apoio das ações.	entrevistado afirma que a organização foi rápida porque os membros da instituição já possuem sintonia e uma rede de parceiros e apoiadores da sociedade civil, por ser uma instituição estabelecida há muitos anos.	entrevistado afirma que a organização foi rápida porque os membros da instituição já possuem sintonia e uma rede de parceiros e apoiadores da sociedade civil, por ser uma instituição estabelecida há muitos anos.	entrevistado afirma que a organização foi rápida porque os membros da instituição já possuem sintonia e uma rede de parceiros e apoiadores da sociedade civil, por ser uma instituição estabelecida há muitos anos.	entrevistado afirma ter sido organizado de forma articulada com parceiros e município. Destacou a capacidade de articulação rápida, de usar a estratégia de repasse de recursos a associações mais diretamente envolvidas com as comunidades ao invés de realizar a distribuição direta
c) percepção do entrevistado acerca dos principais desafios da implementação da ação	entrevistado destaca a burocracia durante as tentativas de interação com a prefeitura e a falta de recursos financeiros	entrevistado destaca a dificuldade de captar recursos e a falta de apoio da prefeitura	entrevistado destaca a falta de recursos financeiros e a dificuldade de acesso às famílias em situação de vulnerabilidade	entrevistado destaca a falta de recursos financeiros e a dificuldade de acesso às famílias em situação de vulnerabilidade	entrevistado destaca a falta de recursos e a dificuldade de mobilização da população	entrevistado destaca a falta de recursos e a dificuldade de mobilização da população
d) percepção do	entrevistado avalia que	entrevistado avalia que o	entrevistado avalia que o	entrevistado avalia que	entrevistado avalia que	entrevistado avalia que as

<p>entrevistado acerca dos impactos da ação</p>	<p>as ações tiveram um impacto positivo na comunidade ,contribuindo para a conscientização sobre a pandemia e a prevenção de novos casos.</p>	<p>projeto teve um impacto positivo na comunidade, ajudando a reduzir a fome e a vulnerabilidade social.</p>	<p>projeto teve um impacto positivo na comunidade, ajudando a reduzir a fome e a vulnerabilidade social.</p>	<p>as ações da empresa tiveram um impacto positivo na comunidade , ajudando a reduzir a fome e a vulnerabilidade social.</p>	<p>as ações tiveram um impacto positivo na comunidade , ajudando a amenizar a reduzir a fome e a vulnerabilidade social.</p>	<p>ações tiveram um impacto positivo na comunidade, ajudando a reduzir a fome e a vulnerabilidade social.</p>
<p>e) percepção do entrevistado acerca da participação e apoio (ou não) do município para o fortalecimento da ação</p>	<p>entrevistado avalia que o que houve foi uma ação contrária por parte do município. Segundo o entrevistado , houve um momento de confronto, e não de apoio. O comitê emitia boletins epidemiológicos e informações sobre os cuidados a serem tomados, como evitar a transmissão da doença. A prefeitura se recusou a divulgar as informações , sustentando e estimulando um cenário negacionista</p>	<p>entrevistado avalia que a ação teria sido potencializada caso houvesse apoio da prefeitura, o que não ocorreu, embora tenha sido pedido.</p>	<p>entrevistado avalia que o único apoio da prefeitura foi em fornecer os contatos dos conselhos municipais para a prestação de auxílio aos grupos mais afetados. Embora tenha sido pedido o apoio financeiro do município, o mesmo não ocorreu. Ao contrário, a ação chegou a atender, por vezes, a demandas encaminhadas pelo município solicitando doações de cestas básicas, por parte da secretaria de assistência social.</p>	<p>entrevistado avalia que a ação seria potencializada caso houvesse apoio da prefeitura, o que não ocorreu, embora tenha sido pedido.</p>	<p>entrevistado avalia que a ação seria potencializada caso houvesse apoio da prefeitura, o que não ocorreu, mas tal apoio não chegou a ser solicitado porque a organização , que se considera autossuficiente, afirma saber que “a assistência social não dá conta da demanda”.</p>	<p>entrevistado avalia que sim, a participação da prefeitura aconteceu como uma parceria, na qual a instituição fez o fornecimento dos materiais, insumos e alimentos e a prefeitura participou na parte de logística, armazenamento e distribuição dos recursos.</p>

	a.					
--	----	--	--	--	--	--

Tabela 8 - Sistematização da análise das entrevistas. Fonte: elaboração própria.

Em relação às percepções dos entrevistados acerca do papel do governo federal no enfrentamento à pandemia, prevaleceu a visão de que o Estado não só se mostrou ineficiente, como mais do que isso, “agiu contra os interesses públicos” (Entrevistado 4; Entrevistado 1) resultando em “grande número de mortos causados pelo despreparo, pela negação da ciência, pelos atrasos recorrentes na compra de vacinas, pela não defesa da vacina (Entrevistado 3). Na escala de avaliação entre “péssimo, ruim, satisfatório ou excelente”, cinco dos entrevistados classificaram como péssima, enquanto um classificou como satisfatória, justificando que “o governo fez o que pôde diante de uma situação sem precedentes” (Entrevistado 6). Todos os entrevistados concordaram, por outro lado, que o governo do estado da Bahia “teve uma visão mais realista do problema, fez um enfrentamento mais direito” (Entrevistado 3). Em relação à esfera municipal, da mesma forma, todos os entrevistados concordaram que houve uma atuação insuficiente e precarizada, o que serviu como gatilho para que as organizações comunitárias se mobilizassem para amenizar o problema público decorrente da pandemia da Covid-19. Os depoimentos abaixo deixam claro esse fato:

“A nível municipal a gente recebeu muita demanda de pedidos de auxílio e a gente pedia às pessoas para que elas procurassem o município; e o município, por sua vez, não tinha como atender, então a gente acabou tendo várias demandas; acontecia também o inverso, as pessoas procuravam o município e tiveram a negativa de auxílio de cestas básicas, auxílio moradia, enfim, ações que eram emergenciais; e estas pessoas nos procuravam porque estamos em campanha com a ação comunitária de combate à fome e de enfrentamento à pandemia” (Entrevistado 3)

“[...] a campanha, ela era realmente um projeto com início, meio e fim. As pessoas, elas precisavam se sentir seguras e lutar pela vida e principalmente garantir o pão de cada dia né, porque a gente sabe que acordar de manhã e não ter nada na geladeira para dar a um filho é uma dor de partir o coração, então a falta de oportunidade, a exemplo do trabalhador da praia, que foi quem agente mais ajudou, já que a praia estava fechada a falta do turismo né, Porto Seguro vive 60% do turismo, a falta de uma política pública direcionada aos vendedores ambulantes e aos moradores dos boqueirões, nos levou como única solução, no sentido de atender as demandas das pessoas em situação de vulnerabilidade, porque exigíamos pouca documentação, o foco era em perfis vulneráveis, mesmo com a falta de iniciativas da prefeitura, nós direcionamos para

prefeitura cadastros de pessoas que estavam sendo atendidas por nós, para que não houvesse uma duplicidade de atendimento, caso a prefeitura ofertasse algum tipo de auxílio da mesma natureza. (Entrevistado 2)

“[...] não tenho noção de quantas [cestas básicas] foram doadas, mas foram muitas e não só cestas, eles [MST] montaram cozinha para servir marmitas para a pessoas, roupas, eles fizeram uma ação muito completa, inclusive até médico ligado ao movimento e não só médico, mas todo um grupo que trabalha com a saúde, e se voltou para a população em geral, saiu dos assentamentos para o atendimento da população em geral já que o sistema de saúde público não deu conta de atender todas as pessoas.” (Entrevistado 4)

Em relação aos desafios e dificuldades enfrentadas ao longo da execução das ações, todos os atores destacaram a dificuldade de arrecadação de recursos financeiros para apoiar as ações. Alguns atores destacaram a dificuldade de mobilizar a população no engajamento das ações, enquanto outros destacaram a burocracia na interação com a prefeitura, a dificuldade para acessar as famílias em situação de vulnerabilidade e a falta de apoio do município, de forma geral. Quando visitamos, no capítulo 2, as ações de enfrentamento da Covid-19 por movimentos ao redor do Brasil, observamos que tais queixas foram as mais comuns.

O que chama a atenção na nossa análise, particularmente, é o desafio que os líderes comunitários que estiveram à frente das ações tiveram de enfrentar também no campo emocional, tendo sentido na pele um duplo desamparo - de um lado, do poder público e, do outro lado, de colegas da comunidade que recusaram se expor ao vírus, e de fato tal exposição tornava-se necessária em maior ou menor grau para a articulação da logística de entrega das cestas básicas e dos materiais de proteção, por exemplo. Alguns entrevistados chegaram a relatar problemas de saúde adquiridos devido ao intenso envolvimento emocional que as ações demandaram:

“Familiares dos nossos colaboradores também se contaminaram, nós perdemos dois amigos e dois colaboradores foram afetados pela Covid-19, então eu pergunto, se na vida nós lutamos pelo social, quem somos nós? O cuidador também precisa ser cuidado e na maioria das vezes nós não temos um alguém que olhe por nós e é isso que machuca, ou que amedronta muitos líderes sociais, quem somos nós pra sociedade? já que nós somos vistos como fortes por fazer algo que de repente o poder público não faz. [...] estamos aqui porque o compromisso é com o crescimento da comunidade, eu costumo dizer que a gente vai sair da história da vida, já que todos nós um dia iremos morrer, é notório que todos nós terminaremos no mesmo lugar, então eu me desafiei a ser desbravador e conquistei alguns outros malucos que também acreditaram e a gente está à frente da Associação há 14 anos, já desenvolvemos 14 projetos, contudo o projeto que mais me marcou, foi o Quarentena Sem Fome, porque eu vi no olhar de pessoas que outrora tinha condição financeira de se manter, nos ver como a única esperança e por muitas vezes eu não desligava [choro]. Desenvolvi

uma ansiedade, uma gastrite nervosa, porque me preocupava não está on, eu sempre mantive meu celular ligado, nunca desligado, porque desligado poderia não atender uma ligação de uma criança precisando de alimentação.” (Entrevistado 2)

Tal fala comove no sentido de que a atuação dos líderes comunitários nem sempre é reconhecida e valorizada como deveria, no sentido de que essas pessoas, que estão na linha de frente lutando em prol dos interesses comuns das suas comunidades, precisam estar no cerne dos processos decisórios de implementação de políticas. O entrevistado chega a questionar “se na vida nós lutamos pelo social [...] quem somos nós para a sociedade?” Em outra realidade, a noção de política pública não fosse exclusivamente associada à ação do Estado, ou seja, onde prevalecesse a visão sociocêntrica e um fluxo de políticas pós-positivista, esse indivíduo provavelmente não estaria se fazendo esta pergunta, pois sua atuação e seu trabalho enquanto um ator fundamental no campo das políticas públicas teria sido devidamente valorizado e reconhecido.

Entretanto, quando analisamos os impactos positivos das iniciativas na sociedade, os participantes da pesquisa são unânimes em narrar com orgulho o alcance significativo das ações para o enfrentamento da pandemia e, sobretudo, de uma consciência política, imbuída de solidariedade, como mostram as testemunhas a seguir:

“O MST foi o maior exemplo de solidariedade que eu vi nesse período né, eu inclusive tinha recurso para comprar o alimento deles e eu ia pagar mais do que o dobro do valor considerando que é um alimento orgânico e tudo mais, e eles não tiveram tempo de vender, porque eles sabiam que as pessoas em questão de um ou dois dias teriam maior necessidade, então eles arrancaram os produtos e doaram, como só faltava dois dias para eu poder fazer a compra, ainda cheguei a perguntar, mais poxa né, porque você não espera um pouquinho para poder vender esse produto, que seria doado para as mesmas pessoas e eles me falavam que se não tivessem doando, se eles não tivessem no movimento do MST produzindo e doando, eles estariam ali na fila de quem estaria recebendo, então para eles, Isso foi um ato político e um ato de solidariedade, que representava a própria melhoria de vida dessas famílias, então eu achei isso muito bonito.” (Entrevistado 4)

Bem, pela repercussão, pela quantidade de públicos que a gente conseguiu atender, pela quantidade de parceiros que se mobilizaram para que a gente chegasse até essas pessoas, posso dizer que superou nossas expectativas, tínhamos um volume grande de alimentos para distribuir, e não tínhamos verba para essa logística, contamos com muitos líderes comunitários, que utilizaram seus próprios veículos, coletava essas cestas, levava até as comunidades, aqueles grupos que não tinham nenhum tipo de meio de transporte a gente dava um jeito de se mobilizar e de entregar, então a gente conseguiu fazer doação de cestas básicas em muitas comunidades, obviamente recebemos uma demanda muito maior do que aquela que

conseguiríamos atender, mas ainda assim a gente fez, só em termos de recursos financeiros recebemos a doação de mais de 1 milhão de reais só de investimento em cestas básicas e kits de higiene e limpeza, então a gente acha que para uma instituição pequena como a nossa, mobilizar esse volume de recurso para fazer doações, principalmente de cestas básicas, pra nós foi importante e impactante.” (Entrevistado 3)

“Para nós não foi uma coisa tão surpreendente, porque já trabalhávamos com a realização desse tipo de ações, mas o importante é que surgiu muitas pessoas da sociedade civil, que às vezes não participava e começou a participar, começou a agir, começou a ajudar, então em termos de sociedade, trouxe um pensamento positivo de ajuda mútua às pessoas que precisavam, nisso apareceu muita gente solidária aos problemas dos outros, que na verdade é um problema de todos nós, mas na pandemia alguns sofreram mais do que outros; a pandemia demonstrou problemas que já tínhamos, na verdade.” (Entrevistado 5)

“Apoiamos iniciativas, ajudamos a pensar o que fazer, ajudando estruturar em termos de deliberações para o território. Fizemos uma parceria com a Suzano e governo do Estado para estruturação de um hospital para tratamento de pessoas infectadas pela COVID em Teixeira de Freitas, mas que também atenderia toda região, inclusive Porto Seguro, através das vagas que eram reguladas por um sistema. Apoiamos com toda estrutura necessária, tendo em vista que os hospitais estavam super lotados e a gente não quis fazer algo que fosse restrito aos nossos funcionários, o que fizemos foi para a sociedade, entendemos que nesse momento de pandemia todos nós estávamos vulneráveis, a empresa entendeu isso, a necessidade de apoiar o território, então fizemos esta parceria junto ao governo do Estado, não tirando a responsabilidade do Estado pela primazia da responsabilidade, mas unindo esforços financeiros junto com outras empresas do mesmo setor, para abrir esse hospital, colocando em um lugar estratégico para atender todo o território. Fizemos também outras doações, como de kits de higiene pessoal, materiais para limpeza e higienização de ruas. Tivemos uma atuação bem bacana com as costureiras locais, relacionado a confecção de máscaras para doação entre os trabalhadores da empresa e para várias instituições, e isso foi importante porque neste momento, em que as pessoas estavam reclusas, as mulheres sem atividade em casa, sem poder fazer coisas que poderiam estar fazendo, então foi uma forma de promover, não somente o recurso das máscaras, mas também, promover trabalho e renda para estas mulheres.” (Entrevistado 6)

Em suma, a partir da análise efetivada, parece ser insuficiente recorrermos ao rótulo da solidariedade, mesmo que esta esteja certamente envolvida, para interpretar o fenômeno em tela. O que observamos é a capacidade de uma sociedade local, comumente considerada acanhada em sua capacidade protagônica, que encontra forças para mobilização e consegue uma ação indiscutível de amenização dos impactos da Covid-19 em lugares remotos e marginalizados.

5.6 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO DO PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL DE PORTO SEGURO NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA: QUALIFICANDO AS AÇÕES OBSERVADAS

Trazendo esse questionamento em mente, vamos retomar o nosso último objetivo específico, para respondê-lo nesta seção final. Tal objetivo, alinhado diretamente ao objetivo principal da nossa pesquisa, consistia em finalmente determinar se, sob uma abordagem plural e sociocêntrica, as ações/iniciativas de enfrentamento da Covid-19 desenvolvidas no território podem ser entendidas como parte de um fluxo de políticas públicas que, no entender de Boullosa (2013), compreende a busca de compreensão de PPs a partir de uma observação minuciosa e aberta de contextos específicos de ação e não de quaisquer ideais de racionalidade superior. Para encerrar o trabalho, faremos uma discussão acerca das limitações da presente pesquisa, que não pretendeu esgotar o assunto - pelo contrário e é nesse sentido que, a título de encerramento, elencamos alguns caminhos possíveis para a realização de futuras pesquisas.

Tendo realizado, no capítulo I, um panorama do quadro de propagação do vírus no mundo, no Brasil e no território estudado, caracterizado o fenômeno enquanto uma Sindemia e apontado as DSS implicadas neste panorama; tendo discorrido sobre a postura negacionista e as políticas insuficientes de enfrentamento por parte do governo federal; tendo prosseguido, no capítulo II, com a apresentação de iniciativas da sociedade civil ao redor do Brasil para o enfrentamento da pandemia em reação à referida postura deficiente do Estado e as caracterizado enquanto parte de um fluxo de políticas públicas; e, finalmente, após termos nos debruçado, no capítulo III, acerca das definições das políticas públicas e alinhado a nossa análise a partir da perspectiva sociocêntrica, chegamos finalmente em um conjunto teórico que nos permitiu embasar e analisar os dados empíricos analisados no capítulo V.

Passaremos agora a resgatar e enumerar os argumentos, desenvolvidos ao longo do trabalho, que nos levaram a chegar à conclusão, em nossa análise, de que sim, *as ações levadas a cabo pela sociedade portosegurense organizada não foram meras ações de solidariedade e filantropia, mas iniciativas da ordem de políticas públicas*. Elencamos, a seguir, um conjunto de evidências no sentido de amparar a afirmação de que as ações e iniciativas da sociedade civil de Porto Seguro podem ser entendidas, a partir de uma visão sociocêntrica, como parte de um fluxo “incerto,

conflituoso e muitas vezes desordenado – que não pode ser visto, tocado ou predeterminado e não segue um percurso linear ou totalmente previsível” (Peres, Boullosa e Bessa, 2021, p. 498) de políticas públicas:

1. As ações analisadas foram desenvolvidas em resposta às necessidades da população. Elas foram direcionadas às pessoas mais afetadas pela pandemia, como os trabalhadores informais, os idosos e as comunidades mais vulneráveis do município como as rurais, periféricas e indígenas, conforme demonstram os dados empíricos e a revisão de literatura realizada.
2. As ações analisadas foram significativas no enfrentamento à pandemia. Elas ajudaram a reduzir os impactos sociais e econômicos da pandemia e a fortalecer a democracia, tal qual vimos no capítulo 2 deste trabalho.
3. As ações contribuíram para sensibilizar a população sobre a importância de iniciativas da sociedade civil organizada, fortalecendo a união cidadã e o senso de coletividade e engajamento comunitário, conforme vimos nos depoimentos das entrevistas realizadas, bem como no capítulo 2 deste trabalho.
4. As ações fortaleceram a participação social. Elas demonstraram o papel importante que a sociedade civil pode desempenhar no enfrentamento de problemas públicos, como pudemos observar a partir dos dados empíricos e da revisão de literatura realizada.

Voltando à nossa proposta teórica, podemos afirmar que uma visão de PPs mais complexa e adequada a realidade contemporânea deveria poder reconhecer os esforços organizados para o levantamento de recursos, para os processos de logística e para as formas de organização como recursos fundamentais a serem acolhidos e valorizados no fluxo amplo de ações que compõem uma política pública.

As evidências apontam para a importância de encararmos seriamente como aposta teórica a compreensão dessas ações em toda sua complexidade que, como pudemos observar, podem se configurar enquanto potentes ferramentas de mudança social e de implementação de políticas mais assertivas, inovadoras, solidárias, humanizadas e horizontalizadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da Covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, teve impactos não apenas biológicos e epidemiológicos, mas também sociais, econômicos, políticos e culturais. As incertezas da pandemia motivaram a sociedade civil a se mobilizar para enfrentar o problema público, demandando novos olhares e perspectivas no campo das políticas públicas. A escassa proatividade das instâncias públicas diante dos problemas intersetoriais gerados pela pandemia de Covid-19, motivou a mobilização da sociedade civil e, inclusive, nos permite usar este episódio trágico da recente história brasileira para seguir refletindo sobre a necessidade de novos olhares e perspectivas no campo das PPs.

Como vimos ao longo da pesquisa, compreender políticas públicas enquanto um fluxo de ações é compreender o caráter processual da construção e implementação contínua dessas políticas. Nesse conceito de abordagem notadamente pós-positivista, as políticas públicas são vistas como um processo vivo, que envolve uma série de ações inter-relacionadas protagonizadas pelo diálogo entre diferentes atores sociais, incluindo o Estado, a sociedade civil e o mercado. O conceito de políticas públicas como um fluxo de ações, resultantes de uma construção social, também é útil para identificar, coletivamente, pontos de intervenção e assim, melhorar a efetividade das políticas implementadas.

Tal entendimento passa a fazer sentido quando alinhada a uma perspectiva plural e sociocêntrica, na medida em que passamos a reconhecer a importância da participação de múltiplos atores sociais, incluindo o Estado e a sociedade, na construção e implementação das políticas. Nessa visão, as políticas públicas não são meramente um produto do Estado, mas, sobretudo, resultado da interação entre os diferentes atores sociais.

Compreendemos diante desta abordagem que a participação da sociedade civil em ações consideradas, num primeiro olhar mais corriqueiro, como mera ação de solidariedade e filantropia, passa a ser vista como contribuição ativa ao fluxo complexo que constrói a política pública, na medida em que esses atores estão se posicionando de forma organizada, articulada, muitas vezes com um discurso politicamente orientado, não já no sentido da política partidária e sim da existência de uma

consciência política e cidadã que move as pessoas a tomarem iniciativas coletivas em prol do bem comum.

Participação é, portanto, a palavra de ordem e o que vimos com os exemplos empíricos que trouxemos para a nossa análise é que a sociedade civil de Porto Seguro está reivindicando cada vez mais essa participação, de forma cada vez mais organizada, na vida pública e na resolução dos problemas sociais, ao invés de aceitar passivamente o que o Estado ou município faz ou, sobretudo, têm deixado de fazer.

Esperamos, então, que esta pesquisa tenha contribuído no sentido de reconhecer a participação ativa da sociedade civil enquanto integrante do processo de construção e implementação das políticas públicas no município de Porto Seguro e de apontar a necessidade de uma mudança de paradigma. Em suma, assumimos que, sob a perspectiva de uma visão plural e sociocêntrica, as ações e iniciativas de enfrentamento da Covid-19 desenvolvidas pela sociedade civil de Porto Seguro, a partir da auto-organização e autogestão, contribuíram efetivamente para o enfrentamento à pandemia e para o fortalecimento da democracia e da participação social no município. Sendo assim, entre os caminhos que gostaríamos de apontar para a realização de futuras pesquisas, estão aqueles que direcionam para as ações sociocêntricas, que quando apoiadas, podem ter resultados maximizados e colaborar com a tão desejável interação positiva entre Estado e Sociedade.

REFERÊNCIAS

ABAD, A. Resenha: "Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos", de Leonardo Secchi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.2, n.2, 2017.

ABREU, L. Médica da rede pública de Manaus diz que tem que escolher entre 'quem vive e quem morre'. **G1-Rede Amazônica**, Amazonas. 09 JAN. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/09/medica-da-rede-publica-de-manaus-diz-que-tem-que-escolher-entre-quem-vive-e-quem-morre.ghtml>> Acesso em 23 de Fev. De 2023.

AGÊNCIA BRASIL. **FGV**: mais pobres sofrem maior impacto na pandemia. Publicado em 09/09/2021. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-09/fgv-mais-pobres-sofrem-maior-impacto-na-pandemia>> Acesso em 17 mai 2023.

ALMEIDA-FILHO, N. Pandemia de covid-19 no Brasil: equívocos estratégicos induzidos por retórica negacionista. In: ALMEIDA-FILHO, N. **Principais elementos**. Brasília, DF: Conass, 2021. p. 222-233. (Coleção Conass)

ALVES, G. W **Uma comparação entre a pandemia de Gripe Espanhola e a pandemia de Coronavírus: por Gabrielle Werencz Alves**, 2020. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ifch/index.php/br/uma-comparacao-entre-a-pandemia-de-gripe-espanhola-e-a-pandemia-de-coronavirus-por-gabrielle-werencz-alves>> Acesso em 09 de Set.de 2022.

ALVES, G. W. Os braços da salvação: a mobilização de auxílio aos infectados pela Gripe Espanhola - Porto Alegre (1918). In: **V Mostra de Pesquisa do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul: Produzindo História a partir de fontes primárias**. Porto Alegre: Corag, 2007.

AMARAL, D. L. F. *et al.* Entre a vulnerabilidade e o risco: ações desenvolvidas em Alfenas-MG no enfrentamento da COVID-19. **Caderno de Geografia**, v. 31, n. 2, p. 121-121, 2021.

ANDRADE, A. LEMOS, R. M. **Levantamento do G1 aponta falta de hidroxiquina em farmácias da Zona da Mata e Vertentes**. G1, 2020. Disponível em: <1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2020/07/20/levantamento-do-g1-aponta-falta-de-hidroxiquina-em-farmacias-da-zona-da-mata-e-vertentes.ghtml>. Acesso em 09 de Set. 2022.

ANDREWS, C. W. As Policy Sciences como "ciência": método e reificação. **Revista Perspectivas**, v. 27, 2005.

ANDION, C. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 936-951, 2020.

APTE, S., *et al.* Association between air pollution and COVID-19 mortality in the United States. **Nature**, 586(7831), 2020 p. 418-422.

ARAUJO, C. P. de. “**Porto (in) Seguro: A perda do Paraíso: os reflexos do turismo na sua paisagem**”. Dissertação (Mestrado) USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo:2004.

ARAUJO, L.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas** [Online], 83 | 2017. Disponível em: URL: <http://journals.openedition.org/spp/2662> Acesso em 20 mai. 2023.

_____. Um Porto Seguro para os próximos 500 anos. In: **Retrospectiva 2005 e Perspectiva**. Bahia Análise & Dados. Salvador: SEI, 2007.

ARRUDA, D. O.; SANTOS, C. O. A realidade das populações subalternizadas em tempos de covid-19 no Brasil. **HOLOS**, v.3, n. 37, 2021.

Atenção primária à saúde. Sítio eletrônico da OPAS - OMS. Disponível em <https://www.paho.org/pt/topicos/atencao-primaria-saude> Acesso em 21 set. 2023.

ATHILA, A. *et al.* **Análise situacional da pesquisa Respostas Indígenas à Covid-19 no Brasil: arranjos sociais e saúde global**. 2021.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 2011. Disponível em www.ims.uerj.br/ccaps. Acesso em 20 Out. 2023.

BARBOSA, D. J. *et al.* Relação entre o consumo de drogas psicoativas e COVID-19: síntese de evidências. **JMPHC| Journal of Management & Primary Health Care| ISSN 2179-6750**, v. 12, p. 1-9, 2020.

BECKER, H. S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 4. ed. - São Paulo : HUCITEC, 1999.

BERLINGUER, G. Globalização e saúde global. **Estudos avançados**, v. 13, n. 35, 1999.

BISPO, A. S. **Dimensões da prática do turismo na cidade de Porto Seguro e os reflexos na vida da população residente**. 2020. Dissertação (Mestrado em Estado e Sociedade) - Universidade Federal do Sul da Bahia , Porto Seguro, 2020.

BISPO JÚNIOR, J. P.; MORAIS, M. B. Participação comunitária no enfrentamento da COVID-19: entre o utilitarismo e a justiça social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2020.

BOGDAN, R.; SARI, K. B. **Investigação qualitativa em educação**: Uma introdução à teoria e aos métodos. 5ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2013.

BOLETIM 20 (1 a 07/08/2020). OBSERVATÓRIO DA EPIDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS NO SUL DA BAHIA. Universidade Federal da Bahia: Porto Seguro, 2020.

BORGES, A. A.; SUZUKAWA, A. A.; ZANLUCA, C. *et al.* SARS-CoV-2: origem, estrutura, morfogênese e transmissão. In: BARRAL-NETTO, M.; BARRETO, M. L.; PINTO JUNIOR, E. P. *et al.* (org.). **Construção de conhecimento no curso da pandemia de covid-19**: aspectos biomédicos, clínico-assistenciais, epidemiológicos e sociais. Salvador: Edufba, v. 1, 2020.

BOULLOSA, R. de F. Políticas públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 144-148.

_____. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **Revista Aval**. Vol 4 nº 18 julho/dezembro 2020.

_____. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 3, 2013.

BOULLOSA, R. F, PERES, J. L. P.; BESSA, L. F. Por Dentro do Campo: uma Narração Reflexiva dos Estudos Críticos em Políticas Públicas. **Organizações & Sociedade**, v.28, n.97, 2021.

BOULLOSA, R. F, PERES, J. L. P. LARANJA, L. S. SILVA, L. G. Subtração da Gestão de Políticas Públicas no Contexto Pandêmico: os desdobramentos de um desamparo público agravado pela Covid-19. **RIGS revista interdisciplinar de gestão social** v.10 n.1. 2021.

BOULLOSA, R. de F.; OLIVEIRA, B. R. de; ARAÚJO, E. T. de; GUSSI, A. F. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, 10(1), e100521. 2021. <https://doi.org/10.4322/rbaval202110005>

BOULLOSA, R. F, PERES, J. L. P. The democratic transformation of public policy through community activism in Brazil. **Policy & Politics**, v. XX, n. XX, 2022.

BORGES, A. A.; SUZUKAWA, A. A.; ZANLUCA, C. *et al.* SARS-CoV-2: origem, estrutura, morfogênese e transmissão. In: BARRAL-NETTO, M.; BARRETO, M. L.;

PINTO JUNIOR, E. P. et al. (org.). **Construção de conhecimento no curso da pandemia de covid-19:** aspectos biomédicos, clínico-assistenciais, epidemiológicos e sociais. Salvador: Edufba, 2020. v. 1.

BRASIL. **O papel da Atenção Primária à Saúde no enfrentamento da covid-19.** Ministério da Saúde: Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS). Publicado em 21 jan. 2021. Disponível em <https://aps.saude.gov.br/noticia/11016> Acesso em 21 set. 2023.

BUENO, F.T.C., SOUTO, E.P., MATTA, G.C. Notas sobre a trajetória da Covid19 no Brasil. In: MATTA, G.C., REGO, S., SOUTO, E.P. SEGATA, J. **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil:** populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora FIOCRUZ, 2021.

CAMPOS, A. C. de F.; RESENDE, A. S. A. de. **Negacionismo e pandemia:** a (não) condução da crise sanitária pelo governo Jair Bolsonaro. Anais do XVII CBAS [...]. UFMG, 2022. Disponível em <https://cbas.silvaebrisch.com.br/uploads/posters/0000001240.pdf> Acesso em 16 jul. 2023.

CAMPOS, G. W. S. O pesadelo macabro da covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 1-5, 2020.

CAPANO G., GIULIANI M. **Dizionario di politiche pubbliche**, Nis 1996.

CAPELLA, A. C. N. **Análise de políticas públicas:** da técnica às ideias. Revista Agenda Política Vol.3 - n. 2 - julho/dezembro - 2015.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F.G. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, 2016.

CARDOSO, A. J. C.; SANTOS, L. L. S.. **Lições aprendidas na guerra contra o SARS-COV-2 no Sul e Extremo Sul da Bahia:** conhecendo para enfrentar, enfrentando para conhecer. In: FARIA, Lina... [et al.], organizadores. Educação em saúde e qualidade-equidade: sobre o cuidado realizado nas redes de atenção no contexto da COVID-19 /. - Salvador: EDUFBA, 2022.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimaraes; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica.** 2010. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/97020> Acesso em 28 out. 2023.

Costa do Descobrimento. SECULT BA. Ministério da Cultura do Estado da Bahia. Disponível em http://www.cultura.ba.gov.br/arquivos/File/01_divisao_territorial_2/27_costa_descobrimento.pdf Acesso em 15 set. 2023.

DE FREITAS VIEIRA, M.; DA SILVA, C. M. S. A Educação no contexto da pandemia de COVID-19: uma revisão sistemática de literatura. **Revista brasileira de informática na educação**, v. 28, p. 1013-1031, 2020

DIAS, E; RAMOS, M. N. A Educação e os impactos da Covid-19 nas aprendizagens escolares. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 30, p. 859-870, 2022.

DUARTE, P. M. Covid-19: origem do novo coronavirus. **Brazilian Journal of Health Review**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 11710-11724, 2020.

CÔRTEZ, M. S. M.; ALBUQUERQUE, A. R. Breve histórico sobre a pandemia da doença do coronavírus. In: REGIS, A. H. P; AVENI, A.; MONTAGNER, M. A.; GONÇALVES, J. R.; SANTOS, C. P. (org.). **Direito, Políticas Públicas e COVID**. 1. ed. Unai/MG: Coleta Científica, 2021.

DEWEY, J. **Logic: The Theory of Inquiry**. London: Allen & Unwin, 1939.

DIEHL, A.; PILLON, S. C.; SANTOS, M. Consumo de álcool, outras substâncias e a pandemia da COVID-19: implicações para a pesquisa e para a prática clínica. **Rev. Bras. Psicoter**, v. 23, n. 1, p. 237-46, 2021.

DIJK, Teun. A. van. **Discourse and Context: a sociocognitive approach**. New York: Cambridge University Press, 2008. Disponível em: [\[www.discourses.org\]](http://www.discourses.org). Acesso em: 11 jul. 2023.

Divisão territorial da Bahia: Territórios de Identidade. SECULT BA, Secretaria de Cultura do Estado da Bahia. Disponível em <http://www.cultura.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=314> Acesso em 15 set. 2023.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1984.

DUARTE, P. M. Covid-19: origem do novo coronavirus. **Brazilian Journal of Health Review**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 11710-11724, 2020.

Em colapso: a dramática situação dos hospitais da Itália na crise do coronavírus, 2020. **BBC NEWS BRASIL [online]**. Disponível em:

<<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51968491>> Acesso em 19 de Set. de 2022.

“Eleições: Doutora Raissa Soares”. **Estadão, 2022**. Disponível em <https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/2022/candidatos/ba/bahia/senador/doutora-raissa-soares/222/> Acesso em 19 set. 2023.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas. **Rev. Adm. Pública**, v. 50, n.6, 2016.

FAIRCLOUGH, N. **Análise de discurso**: uma introdução crítica. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

FERREIRA, I. “Tratamento precoce” e “kit covid”: a lamentável história do combate à pandemia no Brasil. **Jornal da USP** [online]. Publicado em 14/10/2021. Disponível em <https://jornal.usp.br/ciencias/tratamento-precoce-e-kit-covid-a-lamentavel-historia-do-combate-a-pandemia-no-brasil/> Acesso em 15 jul. 2023.

FISCHER, F. **Para além do empirismo**: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. *Nau Social* - v.7, n.12, p. 163-180 Maio/Nov 2016. Disponível em <https://scholar.google.com.br/scholar_url?url=https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/download/31350/18693&hl=pt-BR&sa=X&ei=5xNoZKT6Nj4yASP6L2wCg&scisig=AGIGAw8WZddrnfOPPoBwxWfnroIK&oi=scholar> Acesso em 19 mai 2023.

_____. Politics, Values and Public Policy The Problem of Methodology. Boulder: Westview Press. In: BOULLOSA, R. F. PERES, J. L. P. BESSA, L. F. M. Por Dentro do Campo: uma Narração Reflexiva dos Estudos Críticos em Políticas Públicas. **Organizações & Sociedade**, v.28, n.97, 2021.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 3, p. 402–418, set. 2013.

FLORENTINO, P. V. Produção colaborativa. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 149-151.

FRAGA, I. D. **A UFSB e o desafio de implementação de um projeto de universidade nova no Sul da Bahia**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Sul da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade. Porto Seguro, 2022.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, 2000.

FURLAN, L.; CARAMELLI, B. The regrettable story of the “Covid Kit” and the “Early Treatment of Covid-19” in Brazil. **The Lancet Regional Health. Viewpoint**, V. 4, dec. 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.100089> Acesso em 15 jul. 2023.

GAMEIRO, N. População em situação de rua aumentou durante a pandemia. **FIOCRUZ**, 2021. Disponível em: <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-ruaaumentou-durante-a-pandemia/> Acesso em 10 de Jan.2023.

GARCIA, L. P.; DUARTE, E. Infodemia: excesso de quantidade em detrimento da qualidade das informações sobre a COVID-19. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília , v. 29, n. 4, e2020186, 2020 . Disponível em <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742020000400001&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 16 jul. 2023. Epub 03-Set-2020. <http://dx.doi.org/10.1590/s1679-49742020000400019>.

GIANNELLA, V. O comum e a gestão social do pós-pandemia. **Revista NAU Social** - v.11, n.20, 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GILL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GOMES, K. S. Violência contra a mulher e Covid-19. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 20, n. 224, p. 119-129, 2020.

GRÄF, T. Diversidade dos coronavírus, origem e evolução do SARS-COV-2. In: BARRAL-NETTO, M.; BARRETO, M. L.; PINTO JUNIOR, E. P. et al. (org.). **Construção de conhecimento no curso da pandemia de covid-19: aspectos biomédicos, clínico-assistenciais, epidemiológicos e sociais**. Salvador: Edufba, 2020. v. 1

HAN, B. C. **O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han**. EL PAÍS [online] 2020 Disponível em <<https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html>>. Acesso em 20 de set. de 2022.

HOPSTEIN, G.; PERES, M. **O papel e o protagonismo da sociedade civil no enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil**. GIFE, São Paulo, 2021.

HORTON, R. Offline: covid-19 is not a pandemic. **The Lancet**, [Boston], v. 396, p. 1-4, 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/porto-seguro/panorama>. Acesso em 23 de Fev. de 2022.

JAIPAL-JAMANI, K. *et al.* "Assessing the validity of discourse analysis: transdisciplinary convergence." **Cultural Studies of Science Education**, 9 (2014): 801-807. <https://doi.org/10.1007/S11422-013-9567-7>.

KERR, L.; KENDALL, C.; SILVA, A. M.; AQUINO, E. M. L.; PESCARINI, J.M.; ALMEIDA, R. L. F.; ICHIHARA, M.Y.; OLIVEIRA, J. F.; ARAÚJO, T. V. B.; SANTOS, C.T.; JORGE, D.C.P.; MIRANDA FILHO, D. B. COVID-19 no Nordeste brasileiro: sucessos e limitações nas respostas dos governos dos estados. **Ciência & Saúde Coletiva**. v.25, n. 2, 2020.

LARA, A. **Causalidade da pandemia, qualidade da catástrofe**. Instituto Humanitas Unisinos – IHU, 2020. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/597848-causalidade-da-pandemia-qualidade-da-catastrofe-artigo-de-angel-luis-lara>> Acesso em: 05 de Jan. de 2023.

LASWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (Ed.). *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.
LIMA, N. T.; BUSS, P. M.; SOUSA, R. P. A pandemia de COVID-19: uma crise sanitária e humanitária. **Cad. Saúde Pública** v. 36, n. 7, 2020.

LEAL, L. P.; DE FRANÇA FILHO, G. C. Solidariedade democrática em movimento: respostas à grande crise da pandemia de Covid-19. **Nau Social**, v. 11, n. 21, p. 281-291, 2020.

LINDBLOM, C. The Science Of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, 19, p. 79–88, 1959. In: BOULLOSA, R. F. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 3, 2013.

Linha do tempo do Coronavírus no Brasil. SANAR, 2021. [online] Disponível em <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil> Acesso em 17 jul. 2023.

MA, X., *et al.* Long-term exposure to air pollution is associated with increased risk of COVID-19-related mortality. **Science**, 373(6557), 2021 p. 1133-1137.

MALTA, D. C. *et al.* Distanciamento social, sentimento de tristeza e estilos de vida da população brasileira durante a pandemia de Covid-19. **Saúde em debate**, v. 44, p. 177-190, 2021.

MANZINE, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. São Paulo: Didática, 1990.

MATTA, G.C., REGO, S., SOUTO, E.P., SEGATA, J., eds. **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia** [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora FIOCRUZ, 2021.

MARQUES, E. S. *et al.* A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2020.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento pesquisa qualitativa em saúde** (14. ed). São Paulo: HUCITEC, 2014.

Ministério da Saúde (MS). **Painel interativo da COVID-19 no Brasil**. Disponível em <https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html> Acesso em 10 de março de 2022.

MORAES, C. C. de A. *et al.* A pandemia da Covid-19 e a vulnerabilidade dos trabalhadores no/do turismo no Brasil. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia**, n. 56, 2022.

MORAES, R. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**, v. 9, n. 2, 2003.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. Análise textual discursiva: processo reconstrutivo de múltiplas faces. **Ciência & Educação**, v. 12, n. 1, 2006.

MIRANDA, M. **“MP aciona município de Porto Seguro para impedir adoção e distribuição de ‘kit covid’**. Portal do Ministério Público do Estado da Bahia. Publicado em 18 ago. 2021. Disponível em <https://www.mpba.mp.br/noticia/58653> Acesso em 5 set. 2023.

OLIVEIRA, G. M. de. Avivar a autonomia: movimentos sociais e experimentações democráticas para além do Estado. **Revista Direito e Práxis**, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2022.

OLIVEIRA, V. C. da; SILVA, C. S.; KEINERT, T. M. M. **A perspectiva sociocêntrica e a reconfiguração das principais políticas sociais após a constituição de 1988**.

Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, v. 10, p. 1-15, 2016.

OPAS. Organização Mundial da Saúde. BRASIL. SOFI 2021: **Relatório da ONU destaca os impactos da pandemia no aumento da fome no mundo**. 2 julho 2021. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/135635-sofi-2021-relatorio-da-onu-destaca-os-impactos-da-pandemia-no-aumento-da-fomenomundo#:~:text=Embora%20o%20impacto%20da%20pandemia,estava%20subalimentada%20no%20ano%20passado>> Acesso em 18 de set de 2022> Acesso em 17 mai. 2023.

_____. **O que é atenção primária à saúde?** Disponível em <https://www.paho.org/pt/topicos/atencao-primaria-saude> Acesso em 21 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Rational use of personal protective equipment (PPE) for coronavirus disease (COVID-19): interim guidance**. Geneva (CH); 2020. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/331498>> Acesso em 15 de dezembro de 2021.

Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). **Histórico da pandemia de COVID-19, 2020**. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid19#:~:text=A%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Pan%20Americana%20da%20infectados%20com%20o%20novo%20coronav%C3%ADrus>> Acesso em 08 de Set de 2022.

Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). **Serviços essenciais de saúde enfrentam interrupções contínuas durante pandemia de COVID-19**. Fev. 2022. Acesso em 03 de set de 2022. Disponível em <<https://www.paho.org/pt/noticias/7-2-2022-servicos-essenciais-saude-enfrentam-interruptoes-continuas-durante-pandemia-covid>> Acesso em 08 de Set de 2022.

PATERNIANI, S. Z. Driblando o desmonte: um experimento etnográfico com agentes populares de saúde frente à pandemia de covid-19. **Anuário Antropológico**, v. 47, n. 2, p. 132-150, 2022.

PERES, J. L. P. **Reinterpretando o fluxo das políticas públicas a partir da experiência**: do pragmatismo crítico ao Hip Hop da Ceilândia/DF Brasília, 2020. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - Universidade de Brasília –UnB.

PERES, J. L. P.; BOULLOSA, R. F.; BESSA, L. F. M. O campo de políticas públicas na encruzilhada: aproximações teóricometodológicas entre os estudos críticos, o pragmatismo e a gestão social. **Revista NAU Social** - v.12, n.22, 2021.

PERES, J. L. P.; Camargo, C. F.; Laranja, L. S.; Silva, L. G. **Comorbidades sociais e Covid-19: a desigualdade como desafio da gestão pública em tempos de crises** (Cadernos Enap, 86; Coleção: Covid-19 Fast Track). Brasília: Enap, 2021.

PET Economia UFPR. **Brasil e o mundo diante da Covid-19 e da crise econômica, 2020**. Disponível em < <https://www.ufpr.br/portafulpr/wp-content/uploads/2020/07/Brasil-e-o-mundo-diante-da-Covid-19-e-da-crise-economica.pdf>> Acesso em 10 de Set de 2022.

PINTO, C. D. B. S. MIRANDA, E. S. CASTRO, C. G. S. O. O “kit-covid” e o Programa Farmácia Popular do Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, v.37, n.37, 2021.

PIRES, R. R.C. **Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da covid-19: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública**. IPEA, 2020.

Portal FIOCRUZ- Observatório covid-19. **Impactos sociais da pandemia, 2021**. Disponível:<<https://portal.fiocruz.br/impactos-sociais-economicos-culturais-e-politicos-da-pandemia>>. Acesso em 23 de Fevereiro de 2022.

PROTOCOLO MEIOS DE HOSPEDAGEM: Parâmetros de serviços e estruturação de protocolo de segurança sanitária para meios de hospedagem. *Protocolos Reabertura do Turismo*. DOU Prefeitura Municipal de Porto Seguro. Edição 4.414 - Ano 2. 10 de julho de 2020, p.5. Disponível em <http://acessoinformacao.org.br/licitacoes/arquivos/download/7d4d7f7f37250b16a9d02b122a17643ea3aa2460.pdf> Acesso em 15 set. 2023.

RAMACCIOTTI, B. L. BERNARDINO, M. C. C. Vertentes epistemológicas das políticas públicas: entre as análises descritiva e prescritiva. **Cad. Pesquisa**, v. 50, n. 175, 2020.

RAMÍREZ, T. S.; DEL RIO, D. G.; ; PÉREZ, J. R. H.; CUTIÑO, Y. P.; SCORALICK, W. ROCHA, I.O. Políticas públicas na pandemia: análise bibliométrica no contexto brasileiro na Web of Science e Scopus. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 12, 2021.

RAMOS, D. P.; PIMENTEL, S. K. Movimentos indígenas, pandemia e controle social: Estratégias de mobilização e enfrentamento da Covid-19 pelos povos indígenas no Brasil. **Revista Dilemas: Especial Reflexões na Pandemia, [S. I.]**, p. 1-20, 2021.

RAMOS, S. A. **Migração De Escala Em Instrumentos De Políticas Públicas: Natureza E Fronteiras De Aprendizagem**. 2013. 113f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social) - Universidade Federal da Bahia, Salvador,

2013.

RIBOLI E, ARTHUR JP, MANTOVANI M. F. No epicentro da epidemia: um olhar sobre a Covid-19 na Itália. **Cogitare enferm.** v. 25: n.72955, 2020.

ROCHA, P. M. B. A pandemia de Covid-19 e suas possíveis consequências para o desenvolvimento e atraso da linguagem e da fala em crianças: uma questão urgente. **Audiology-Communication Research**, v. 26, p. e2566, 2021

RODRIGUES, H. C. F.; DE MENEZES CARDOSO, P. Políticas de morte versus redes pela vida: sociedade civil no enfrentamento à pandemia nas cidades. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU**, p. 91-110, 2020.

RODRIGUES, K. **Da peste bubônica à Covid-19: por que o Brasil parece marcar passo no combate a epidemias.** 2021. Disponível em: <oc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/2014-da-pesto-bubonica-a-covid-19-por-que-o-brasil-parece-marcas-passo-no-combate-a-epidemias.html> acesso em 11 de Set. de 2022.

RODRIGUES, P. H. A.; GERZSON, L. C. A dimensão geopolítica da pandemia de coronavírus. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 30, n. 2, 2020.

ROSA, J.G. L.; LIMA ,L.L, AGUIAR. R.B. **Políticas públicas:** introdução [recurso eletrônico] 1ª edição. Porto Alegre : Jacarta, 2021.

ROSA, M. *et al.* " **Isso é uma emergência!**": panorama da mobilização da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) para enfrentamento da Covid-19. 2021.

SANTOS, J. S.; TEIXEIRA, C. F. Análise política da ação do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira na pandemia da COVID-19: 2020-2021. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 28, p. 1287-1296, 2023.

SARTI, T. D. *et al.* Qual o papel da Atenção Primária à Saúde diante da pandemia provocada pela COVID-19?. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 29, n. 2, p. e2020166, 2020.

SECCHI, L. **Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos práticos.** São Paulo. Cengage Learning, 2012.

Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB)-**Plano Estadual de Contingências para Enfrentamento do Novo Coronavírus – SARS-CoV-2.** Mar. 2020. Disponível em:<<https://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Plano-de-Contingencia-Coronav-C3ADrus->

Bahia-2020-2606.pdf>

Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB)- Bahia. **Boletim Epidemiológico COVID-19 Bahia, Nº 855 – Dez. de 2022**. Disponível em:<

https://www.saude.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2022/12/BOLETIM_ELETRONICO_BAHIAN_976___31122022.pdf> :Acesso em 27 de Jul. de 2023.

Secretaria Especial de Comunicação Social (SECOM)- Porto Seguro. Disponível e: <https://portoseguro.ba.gov.br/historia>. Acesso em 22 de Fevereiro de 2022.

SILVA, J. D. O. A natureza do Estado e sua relação com a Sociedade Civil frente a crise do Covid-19. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 8, p. e49310817650-e49310817650, 2021.

SINGER, M. A dose of drugs, a touch of violence, a case of AIDS: conceptualizing the SAVA syn - demic. **Free Inq Creat Sociol** 1996; 24:99-110.

SOUSA, D. N. JESUS, M. E. BERALDO, K. A. Impactos da pandemia da covid-19 e estratégias para a inclusão produtiva de agricultores familiares no Tocantins: estudo de caso na cooprato. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**. V. 10, n.1 2021.

SOUSA, I. N.; DOS SANTOS, F. C.; ANTONIETTI, C. C. Fatores desencadeantes da violência contra a mulher na pandemia COVID-19: Revisão integrativa. **Revista de Divulgação Científica Sena Aires**, v. 10, n. 1, p. 51-60, 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, n. 16, 2006.

_____. **Políticas Públicas**: conceitos, tipologias e sub-áreas. Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2022.

SOUZA, C. M. C. de. **A gripe espanhola na Bahia**: saúde, política e medicina em tempos de epidemia. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Salvador: Edufba, 2009.

SOUZA, D. O. A pandemia de COVID-19 para além das Ciências da Saúde: reflexões sobre sua determinação social. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n.1, 2020.

SOUZA, G. C. de. LAISNER, R. C. LIMA, L. L. Estratégias de análise da ação pública. **Revista NAU Social** - v.09, n.17, p. 59 – 75 Nov 2018 / Abr 2019.

TEBERGA, A. **Trabalhadores sem destino**: uma análise preliminar dos impactos da pandemia à classe trabalhadora do turismo. sescsp.org.br/revistacpf, p. 14, 2021.

TRADE TURÍSTICO. **Glossário do Turismo**. BRASIL: Ministério do Turismo. Disponível em <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/gloss%C3%A1rio-do-turismo/67-outros/gloss%C3%A1rio-do-turismo/901-t.html#:~:text=%C3%89%20uma%20atividade%20econ%C3%B4mica%20representada,os%20agentes%20econ%C3%B4micos%20do%20turismo>. Acesso em 09 jul. 2023.

UJVARI, S. C. **História das Pandemias- Aula Inaugural dos Programas de Pós-Graduação da Fiocruz PE**. 2021. Disponível em <<https://www.cpqam.fiocruz.br/institucional/noticias/historia-das-pandemias-encanta-participantes-da-aula-inaugural>> acesso e 11 de set de 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA. **Boletim do observatório da epidemia do novo coronavírus no Sul da Bahia**. Salvador: UFBA, 2021.

VAN DIJK, Teun A. **Análise crítica do discurso**. São Paulo: Contexto, 2013.

WATANABE, P. **Instituto de infecções dos EUA contraindica hidroxiquina e azitromicina para covid-19**: uso só é indicado dentro de ensaios clínicos; órgão afirma que ainda não há dados para indicar uso ou não da cloroquina. Folha de S. Paulo, São Paulo, 22 abr. 2020.

WOLF. Z. B. **Entenda por que cientistas ainda estudam se a Covid-19 surgiu em laboratório**. CNN, 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/entenda-por-que-cientistas-ainda-estudam-se-a-covid-19-surgiu-em-laboratorio/>>. Acesso em 15 de Nov. de 2022.

WU Z.; MCGOOGAN J. M. **Characteristics of and important lessons from the coronavirus disease 2019 (covid-19) outbreak in China: summary of a report of 72 314 cases from the Chinese Center for Disease Control and Prevention**. JAMA [Internet] 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

ANEXO I

ROTEIRO DA ENTREVISTA

1- Você considera que a atuação dos governos (federal, estadual e municipal) no enfrentamento da pandemia foi: i) péssima, ii) ruim, iii) satisfatória, iv) boa ou v) excelente? Você consegue se lembrar quais foram os motivos ou acontecimentos principais que levaram você a formar essa opinião?

2- Você conhece ou participou de alguma ação de enfrentamento da pandemia que tenha sido realizada pela população?

3- Em quais iniciativas comunitárias de enfrentamento da pandemia você participou? Se recorda do tempo de duração de cada uma?

4-Como surgiu a ideia de criar essas iniciativas?

5-Como vocês se organizaram para conseguir colocar em prática as ações ?

6-Quais foram as pessoas ou grupos sociais que estas ações contemplaram? Vocês têm dados sobre a ação? Por exemplo, número de pessoas ou de famílias beneficiadas, quantidade de quilos de alimentos distribuídos etc?

7- Quais os recursos (financeiros, materiais etc) utilizados para realizar as iniciativas? Como se deu a arrecadação desses recursos para a realização das ações? De onde vieram esses recursos?

8- Em algum momento durante a realização das ações, houve participação/contribuição da prefeitura municipal de Porto Seguro? Como se deu essa participação? Caso a resposta seja “a prefeitura não participou/não colaborou”, ela não aconteceu porque vocês buscaram e ela foi negada? Como foi esse processo? Caso a resposta seja: “não, a prefeitura não participou porque não pedimos”: por que vocês optaram por não buscar ajuda da prefeitura?

9- Essas ações duraram quanto tempo? Qual foi o motivo de o grupo ter interrompido as ações? Foi devido ao fim da pandemia ou teve outros motivos?

10- Você poderia apontar quais foram os resultados dessas ações?

11- Olhando pra trás, você avalia que as ações das quais participou, de um modo geral, tiveram:

i) nenhum impacto na comunidade; ii) pouco impacto na comunidade; iii) um impacto positivo na comunidade; iv) as ações superaram as expectativas e tiveram um impacto muito positivo na comunidade. Baseado em quais fatores você escolheu esta resposta?

12- Você poderia apontar quais foram, do seu ponto de vista, os maiores desafios ou dificuldades que vocês tiveram de lidar durante a realização dessas ações?

13- Imagino que não tenha sido nada fácil participar e organizar essas ações de modo autônomo, sobretudo porque todos nós fomos pessoalmente impactados pela pandemia. Ter altruísmo e empatia nesse momento que foi tão difícil para todos, para ajudar o próximo e a comunidade, é algo que não são todas as pessoas que fazem. Então, eu gostaria de te parabenizar pela sua iniciativa. Você poderia compartilhar quais foram as suas motivações para participar?

14- Caso queira comentar sobre alguma experiência pessoal sua durante a pandemia, ou sobre a ação comunitária, algo que a gente não tenha abordado na entrevista e que você considera importante, fique à vontade.

ANEXO II

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa de Mestrado, intitulada “Políticas públicas de enfrentamento da pandemia: um olhar sociocêntrico sobre o caso de Porto Seguro-BA”, sob a responsabilidade da pesquisadora, mestranda Gislana de Jesus Reis. Esta pesquisa se justifica pela necessidade de reconhecer a ação de múltiplos atores da sociedade civil que potencialmente contribuíram para a geração de um fluxo de políticas públicas, diante do problema considerado público, em um contexto como o de Porto Seguro. Assim, o objetivo desta pesquisa é investigar o sistema de políticas públicas de enfrentamento à pandemia da Covid-19, no município de Porto Seguro, a partir de uma visão sociocêntrica. A sua participação nesta pesquisa consistirá em conceder uma entrevista de duração aproximada de 30 minutos. Ela será gravada em áudio e, posteriormente, analisada a partir de um conjunto de entrevistas, podendo ter trechos citados ao longo do trabalho. Vale salientar que todas as informações coletadas nesta entrevista são estritamente confidenciais. Apenas os membros da pesquisa terão conhecimento dos dados, assegurando assim sua privacidade. Além disso, visando proteger sua identidade, as entrevistas serão conduzidas individualmente e não serão recolhidas quaisquer imagens suas, evitando constrangimentos e/ou desconfortos. Os dados serão tratados com sigilo e confidencialidade para proteger sua privacidade. Após a transcrição dos áudios, os mesmos serão descartados. De acordo com a resolução 466/2012 toda pesquisa com seres humanos apresenta riscos, ou seja, possibilidades de perigo, ameaça ou dano, porém faremos todos os procedimentos de modo que nada disso venha a acontecer. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas **a sua identidade não será divulgada de maneira alguma, uma vez que será guardada em sigilo.** Vale destacar que as informações fornecidas por você para essa pesquisa poderão trazer muitos benefícios em relação ao fortalecimento e o aperfeiçoamento de políticas públicas a partir de ações desenvolvidas por atores sociais. É importante que você saiba que sua participação é totalmente voluntária e, como tal, não prevê qualquer tipo de remuneração, nem custo; porém, você pode ser ressarcido caso tenha gastos decorrentes da pesquisa. Você poderá desistir da pesquisa a qualquer momento, inclusive durante a condução das entrevistas e mesmo após ter assinado esse termo, sem qualquer prejuízo. Sendo a responsável legal por esta pesquisa, me comprometo a manter sigilo de todos os seus dados pessoais, em todas as etapas da pesquisa. Informo que você tem direito à

indenização caso sofra algum prejuízo físico ou moral decorrente desta pesquisa. Esse termo foi feito em duas vias iguais, sendo que você receberá uma dessas vias com o contato da pesquisadora responsável, tendo liberdade para tirar suas dúvidas sobre o projeto e/ou sua participação, agora ou em qualquer momento. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o/a pesquisador/a no seguinte endereço: Rua Diamantina, CEP:45810-000, Bairro Mirante Caravelas, pelo telefone (73) 988858193, ou poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Sul da Bahia – CEP/UFSB, Avenida Getúlio Vargas, nº 1732 A, Bairro Monte Castelo, Teixeira de Freitas, Bahia, CEP - 45996-108. Telefone – (73) 2103-8358. O e-mail do CEP/UFSB é: cep@ufsb.edu.br

CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO

Eu, _____, fui informado/a sobre o que o/a pesquisador/a quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que essa participação é voluntária, não remunerada, e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias originais, as quais serão assinadas por mim e pelo/a pesquisador/a, ficando uma via com cada um de nós.

Assinatura ou impressão datiloscópica do/da participante da pesquisa

Assinatura do Pesquisador responsável

Data: ____/____/____