

Governo Local, Gestão de Crise e Respostas Multidimensionais: uma Análise do Caso de Belo Horizonte no Contexto da Pandemia de COVID-19

Laura Bastos Pimenta Neves

<http://lattes.cnpq.br/5222134537451914>

<https://orcid.org/0000-0002-6050-7407>

Bruno Dias Magalhães

<http://lattes.cnpq.br/2424518337395565>

<https://orcid.org/0000-0001-6759-6249>

Isabella Santos

<https://orcid.org/0009-0004-4511-9715>

<http://lattes.cnpq.br/9006757844281504>

Flavia de Paula Duque Brasil

<http://lattes.cnpq.br/4666930977365902>

<https://orcid.org/0000-0003-3070-7050>

Ricardo Carneiro

<http://lattes.cnpq.br/6739881018308220>

<https://orcid.org/0000-0003-4674-7639>

Recebido em: 13 de novembro de 2021

Aprovado em: 27 de julho de 2023

RESUMO

O artigo tem por objetivo compreender os principais aspectos da resposta da Prefeitura de Belo Horizonte nos estágios iniciais da pandemia de Covid-19, notadamente no período entre março e setembro de 2020, à luz de aportes da literatura de gestão estratégica de crises e de contribuições na linha de integração de políticas públicas. A partir desse quadro de referências, constrói-se um modelo analítico aplicado ao estudo de caso de Belo Horizonte, que se mostra relevante na medida de seu relativo sucesso no enfrentamento à pandemia, em comparação às demais capitais brasileiras. Metodologicamente, a pesquisa foi conduzida a partir de revisão bibliográfica; de levantamentos documentais no site da PBH; e de entrevistas realizadas com integrantes dos principais órgãos que compõem a administração direta mobilizada para o enfrentamento da pandemia. Dentre outros pontos, destacam-se a celeridade, a multidimensionalidade e a integração no escopo das ações governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de Crise; Políticas Públicas; Pandemia de Covid-19; Governo Local; Belo Horizonte

ABSTRACT:

The article aims to understand the main aspects of the response of the Municipality of Belo Horizonte in the early stages of the Covid-19 pandemic, notably in the period between

March and September 2020, in light of contributions from the literature on strategic crisis management and contributions in the line of integration of public policies. From this frame of reference, the authors built an analytical model, and applied it to the case study of Belo Horizonte, which proves to be relevant in terms of its relative success in fighting the pandemic, in comparison with other Brazilian capitals. Methodologically, the research was conducted based on a literature review; documentary surveys on the PBH website; and interviews carried out with members of the main bodies that make up the direct administration mobilized to fight the pandemic. Among other points, the speed, multidimensionality and integration in the scope of government actions stand out.

KEYWORDS: Crisis Management; Public policy; Covid-19 pandemic; Local Government; Belo Horizonte

1. Introdução

A pandemia de Covid-19 alcançou o Brasil em março de 2020, trazendo consigo incertezas e desafios relacionados à gestão de crises para o país. Desde então, pesquisas realizadas mostram quão complexos são seus impactos para os governos ao redor do mundo, sinalizando a necessidade de mobilizar e implementar ações imediatas, de curto e médio prazos, em todas as áreas de políticas públicas.

A *performance* brasileira na esfera federal frente à Covid-19 pautou-se pelas medidas de menor rigidez em comparação com outras nações (KOGA et al, 2020). Esse quadro é contrabalanceado por algumas iniciativas do âmbito subnacional, colocando em relevo o papel dos municípios no enfrentamento da crise sanitária por meio de políticas locais, com destaque para a definição das medidas de distanciamento social (ANDRADE et al., 2020; MORAES, 2020).

Nesse contexto, o município de Belo Horizonte encontra-se entre as capitais com registro de menor número de casos e óbitos por cem mil habitantes. Até março de 2021, o número de casos da doença no município representava apenas 0,5% do total nacional, enquanto nas capitais de São Paulo e Rio de Janeiro essa porcentagem era de 15,7% e 5,6% respectivamente (ANDRADE et al, 2020):

Antecipando-se às decisões tanto no âmbito federal quanto estadual, o governo de Belo Horizonte não se esquivou de decisões críticas. Decretou estado de emergência em saúde pública, em 17 de março de 2020, instituiu o Comitê de Enfrentamento à Pandemia, que monitora a transmissibilidade do vírus, o aumento de infecções e ocupações de leitos na rede de saúde do município, e decretou o primeiro fechamento da cidade, em 20 de março de 2020, para citar alguns exemplos. De março de 2020 até outubro de 2021 foram emitidos 33 decretos referentes ao fechamento ou reabertura de atividades (BELO

HORIZONTE, 2020a). Destaca-se que nesse período foram 16 flexibilizações e seis fechamentos na capital, reflexo das decisões tomadas pelo Comitê de Enfrentamento, na contramão da tendência estadual e nacional de afrouxamento das medidas.¹

Mais do que medidas de isolamento social, a atual crise exige dos governos ações a um só tempo técnicas e políticas. Segundo Schmidt *et al.* (2020), a efetividade das ações governamentais não seria por si só suficiente para o enfrentamento à pandemia, uma vez que esta pressupõe também a percepção dos atores direta e indiretamente envolvidos. O enfrentamento dos efeitos sociais e econômicos que vão além das repercussões na saúde pública, ademais, parecem exigir efetiva capacidade de coordenação e integração de diversas frentes de atuação.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo identificar as principais dimensões da resposta da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) nos estágios iniciais da pandemia, no período em março e setembro de 2021, à luz dos elementos destacados como relevantes pela literatura de gestão estratégica de crises (ANSELL; BOIN, 2019), de um lado, e de integração de políticas públicas (CANDEL; BIESBROEK, 2016), de outro.

Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso único, selecionado pelo fenômeno que se busca compreender: o desempenho de Belo Horizonte na gestão da crise oriunda da pandemia de Covid-19. A pesquisa foi conduzida a partir de revisão bibliográfica, de levantamentos documentais no *site* da PBH, de levantamentos na mídia local, e de entrevistas com os titulares das principais pastas que compõem a administração direta mobilizada para o enfrentamento da pandemia.² Foram entrevistadas a Secretaria Municipal de Saúde (Entrevista 1), Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (Entrevista 2), Secretaria Municipal de Política Urbana (Entrevista 3), Secretário Municipal de Segurança e Prevenção (Entrevista 4), Secretaria Municipal de Educação (Entrevista 5) e Secretaria Municipal de Cultura (Entrevista 6) e, adicionalmente, um gestor da Secretaria Municipal de Saúde (Entrevista 7) e um da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (Entrevista 8). O período de realização das entrevistas foi de 28 de abril a 17 de setembro de 2020, de modo que o estudo se restringe à resposta inicial da prefeitura, fundamental para estruturação das iniciativas posteriores de gestão da crise.

¹ Ver a linha do tempo dos fechamentos em Mendonça et al. (2021)

² Em virtude da pandemia as entrevistas não foram realizadas de forma presencial. Mediante acordos com os entrevistados para definição do meio para realização das entrevistas, as entrevistas 5 e 7 foram realizadas pelos autores por meio da plataforma *googlemeet* e gravadas, e as demais entrevistas foram realizadas por

intermédio de e-mail a partir de roteiro enviado pelos pesquisadores.

O artigo estrutura-se em três seções além desta introdução. A seção seguinte apresenta breves considerações teóricas sobre gestão de crises e integração de políticas públicas, seguida de uma seção que apresenta e analisa a resposta de Belo Horizonte à luz do marco estabelecido e, finalmente, de um balanço crítico das ações adotadas nas considerações finais.

2. Gestão estratégica de crises e integração de políticas públicas

Diversos são os estudos que apontam aspectos relevantes à gestão de crises (CAPANO et al, 2020; CHRISTENSEN et al, 2016; WEIBLE et al, 2020). Três deles interessam em especial à análise realizada no presente artigo, pois parecem constituir desafios particularmente complexos, uma vez que requerem a modificação de elementos estruturais para a gestão pública brasileira, mais especificamente: (i) a necessidade de ação urgente; (ii) o cenário de tomada de decisão composto por elevados níveis de incerteza; e (iii) a característica complexa e multidimensional do problema enfrentado.

Em relação ao primeiro item, a urgência da ação origina-se do fato de que o problema enfrentado não somente evolui rápida e perceptivelmente, mas que esta evolução tem opotencial de alterar o próprio tipo de problema com o qual se está a lidar. Um aspecto relacionado à Covid-19 é a existência de fases em relação à disseminação da doença, primeiramente definida como surto local, em seguida como epidemia e, finalmente, como pandemia. Outro aspecto semelhante ocorreu já em estágio pandêmico, no interior de cada novo país infectado. A chegada do novo vírus deu-se inicialmente a partir de uma transmissão rastreável, isto é, ligada à procedência de viajantes, vindos de países onde havia a infecção. Dias depois a transmissão tornou-se comunitária, ou seja, sem uma fonte facilmente rastreável de difusão.

O segundo item, por sua vez, refere-se à incerteza. Em seu trabalho sobre gestão estratégica de crises, Ansell e Boin (2019) fazem menção à distinção entre esta e a gestão de emergências mais rotineiras. Os autores atribuem a situação de emergências que se repetem frequentemente, como o surto de dengue ou enchentes decorrentes das chuvas, a condição de “conhecidos desconhecidos”, enquanto as crises como a da Covid-19 são situadas na categoria “desconhecidos desconhecidos”. A diferença aqui é justamente a ausência de qualquer parâmetro relevante não só para elaborar respostas ao problema, mas

para estabelecer e compreender o significado de *feedbacks* que possam indicar que se caminha, ou não, na direção de uma solução adequada.

O terceiro item, finalmente, refere-se à complexidade. Os problemas de complexidade organizada referem-se a situações em que múltiplos fatores causais interagem entre si, revelando sua interdependência. Tal interação, ademais, não é conhecida, isto é, não segue qualquer ordem antecipável (DRYZEK, 1983).

Eis, portanto, o pior dos cenários: aquele em que não se pode deixar de agir, sob pena de assistir passivamente o agravamento irreversível da situação, mas que, por outro lado, não se sabe ao certo como se deve agir, nem quais são as possíveis consequências de determinadas ações. Levando isto em conta, Ansell e Boin (2019, p. 1082) definem a gestão estratégica de crises como sendo as atividades envolvidas na “orquestração e facilitação de uma resposta conjunta a uma ameaça urgente”. Para que esta resposta seja articulada, os autores identificam quatro tarefas:

1. compreensão conjunta do problema e suas consequências (*sense-making*);
2. tomada de decisões estratégicas que se mostram efetivas e legitimadoras no longo prazo;
3. coordenação de diferentes atores para que atuem conjuntamente na realização de tarefas;
4. construção de sentido compartilhado sobre as ações tomadas para remediar a situação e os limites das suas consequências (*meaning-making*).

É importante compreender, no entanto, que crises são por definição fenômenos que atravessam fronteiras comumente estabelecidas entre os distintos setores de políticas públicas. O caso da pandemia de Covid-19 é exemplar. Com fortes impactos na política de saúde pública - preventiva, profilática e de emergência - os efeitos da pandemia se multiplicam em outros campos, como a assistência social, segurança alimentar, educação, emprego e renda, cultura, regulação urbana, e segurança pública.

A literatura nacional e internacional sobre a intersetorialidade e integração de políticas públicas é bastante extensa e promover uma revisão sistemática foge ao escopo do presente artigo. Para o objetivo pretendido, adota-se o marco analítico proposto por Candel e Biesbroek (2016), que apresentam quatro principais dimensões na integração de políticas: (i) enquadramento, compreendido como a forma em que o problema a ser enfrentado é interpretado e construído do ponto de vista de seus aspectos cognitivos; (ii) envolvimento dos diversos subsistemas de políticas públicas, entendido não só quanto a atuação de distintos atores na solução de um mesmo problema, mas também na densidade de

relação entre eles; (iii) objetivos estabelecidos, sobretudo no que diz respeito à abrangência formal destes em relação aos múltiplos setores de política pública abarcados, ao lado da coerência entre os objetivos desenvolvidos; e, finalmente, (iv) os instrumentos de política pública utilizados, analisados do ponto de vista dos instrumentos substantivos - de desenvolvimento ou ação finalística - e os instrumentos procedimentais, bem como da coerência entre eles.

O marco analítico revisado oferece uma visão das múltiplas dimensões necessárias à gestão estratégica de crises, seja do ponto de vista das tarefas críticas a serem desempenhadas (ANSELL; BOIN, 2019), seja do ponto de vista da integração entre as políticas mobilizadas (CANDEL;BIESBROEK, 2016). A seção seguinte debruça-se na resposta da PBH à pandemia de Covid-19, de modo a identificar elementos nas dimensões elencadas.

3. Ações municipais para o enfrentamento da pandemia de Covid-19

O Decreto municipal nº 17.298, de 20 de março de 2020, instituiu o já mencionado Comitê de Enfrentamento à Epidemia (posteriormente pandemia) de Covid-19, além de interromper as atividades consideradas não essenciais do executivo municipal. O Comitê foi constituído sob a coordenação do Secretário Municipal de Saúde e contou com três membros convidados, médicos de renomada atuação na comunidade prática e científica de infectologia do estado de Minas Gerais. Ao Comitê, em seu art. 1º, foi atribuída a competência de “acompanhar a evolução do quadro epidemiológico do novo Coronavírus, além de adotar e fixar medidas de saúde pública necessárias para a prevenção e o controle do contágio e o tratamento das pessoas afetadas” (BELO HORIZONTE, 2020c).³

Estabelecida uma visão única do problema, coube ao Comitê e à SMSA coordenarem medidas coerentes e integradas para seu enfrentamento. Neste ponto, a complexidade da atuação mostrou-se mais elevada, pois o enfrentamento da Covid-19 não só envolvia uma ação transversal e integrada entre distintos órgãos da PBH, como também a indução de comportamento da população. Para isso, foi fundamental a construção junto à população de uma compreensão comum sobre os comportamentos necessários para a superação da pandemia.

³ Composição do Comitê de Enfrentamento à Pandemia: Dr. Jackson Machado Pinto - Secretário Municipal de Saúde, Dr. Estevão Urbano Silva - Presidente da Sociedade Mineira de Infectologia, Dr. Carlos Starling - Infectologista membro da Sociedade Mineira e Brasileira de Infectologia, Prof. Unaí Tupinambás - Professor da UFMG e Doutor em doenças infecciosas e parasitárias. (BELO HORIZONTE, 2020a)

⁴ O indicador de leitos foi incluído a partir de 16/06/2020 e o indicador de transmissão foi incluído a partir do dia 05/08/2020. O Boletim passou a incluir número de novos casos, de recuperados e óbitos, além de dados

sobre vacinação. Até outubro de 2021 foram editados 387 boletins, com periodicidade diária ou de dois em dois dias. (BELO HORIZONTE, 2020a).

A tarefa de construção de sentido compartilhado, que Ansell e Boin (2019) denominam *meaning-making*, evidentemente não competiu somente à PBH, sendo amplamente realizada pela mídia, além de comunidades epistêmicas e outros órgãos públicos competentes, nas esferas estadual, federal e internacional. Importa destacar também que essa arena ampliada foi tomada pela disputa de narrativas oficiais. Algumas narrativas estiveram em linha com a necessidade de adoção de medidas mais restritas de isolamento social, uso cotidiano de máscaras e vacinação tempestiva da população. Outras, no entanto, rechaçaram veementemente tais medidas, optando por minimizar retoricamente o impacto da pandemia, inclusive a partir da manipulação dos indicadores oficiais.

Passando ao largo de uma análise mais detida dessa disputa de narrativas, importa abordar, no presente trabalho, as principais estratégias ativadas pela PBH para construir a compreensão de que era preciso agir de acordo com as recomendações da comunidade científica, destacando-se três linhas de atuação. A primeira diz respeito à normatização de medidas. Com efeito, ao lado de diversas resoluções e portarias, a Prefeitura editou 59 decretos até outubro de 2021, dentre os quais 25 no período em foco, referentes aos fechamentos e reaberturas de atividades, além de fiscalização, medidas preventivas, medidas administrativas, e auxílios à população vulnerável (BELO HORIZONTE, 2020a). Além das normativas do Executivo, a Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH) instituiu a Lei n º 11.224, de 13 de julho de 2020, que dispõe sobre o uso obrigatório de máscara nos espaços públicos, equipamentos de transporte público coletivo e estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços.

Outro ponto relevante foi a ampla publicização de dados e pesquisas sobre a Covid-19, exemplificada nos boletins epidemiológicos e assistenciais já mencionados. Além destes boletins diários, a SMSA editou oito notas informativas e 42 notas técnicas. A Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), por sua vez, emitiu 13 informativos e 13 orientações técnicas. O próprio Comitê, finalmente, publicou duas notas técnicas, sobre a taxa de incidência como indicador de monitoramento epidemiológico da Covid-19 e o plano de retorno e eventual suspensão das aulas presenciais.

A PBH contou ainda com a estratégia de realização periódica de coletivas do prefeito à imprensa, transmitidas ao vivo e reverberadas pelos canais de comunicação, tornando-se um importante instrumento de comunicação à população.

Para dar ênfase ao cumprimento das medidas de isolamento social, a PBH atuou de forma coerente a partir da aplicação dos instrumentos legais por meio da Subsecretaria de Fiscalização (SEFIS) da Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU), realizando entre 19 de março e 9 de dezembro de 2020 cerca de 71 mil vistorias em estabelecimentos comerciais e festas públicas, que resultaram em 188 interdições e 23 multas por descumprimento aos decretos que tratam da Covid-19. Mais de 600 agentes públicos foram envolvidos no cumprimento dos objetivos estabelecidos, em revezamento no plantão do Centro Integrado de Operações da PBH (COP-BH). A falta de uso de máscara nos espaços públicos foi registrada por meio da aplicação de multa a 179 pessoas (entre julho de 2020 e março de 2021) com conduta recalcitrante à sua utilização. A infração foi registrada somente após orientação de coloca-la ou de ajustá-la corretamente ou mesmo após recusa em usar máscara fornecida gratuitamente pelo agente público. Além da fiscalização presencial, foi disponibilizado o instrumento do Disque Denúncia 156, acessível anonimamente por telefone ou por meio de aplicativo da PBH. A fiscalização recebeu reforço de 1,6 mil policiais da Polícia Militar que trabalharam de forma integrada à Guarda Municipal, subordinada à Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção (SMSp).

Segundo as demais Secretarias, a compreensão do problema pela SMSp alinhou-se ao entendimento da alta administração do governo municipal, no sentido de reconhecer a gravidade da doença e a necessidade de garantir o cumprimento do isolamento social enquanto medida de contenção do vírus. Sendo assim, direcionou parte de seus esforços para garantir o cumprimento do isolamento social com o monitoramento e controle dos espaços públicos pelas câmeras do COP-BH, dados de aplicativos, patrulha das ruas e do comércio feita pela Guarda Civil Municipal, além de ações de orientação da comunidade quanto aos cuidados necessários para evitar a contaminação.

A estratégia de atuação SMSp pautou-se pela adaptação dos instrumentos existentes a novos usos e finalidades. Como ilustração, pode ser citado o redirecionamento do COP-BH, onde tradicionalmente os agentes de segurança municipais monitoram situações de conflito em locais públicos, para o cumprimento do isolamento social pelas lojas e cidadãos, auxiliando no planejamento e execução de ações integradas para o controle de aglomerações nos espaços públicos.

A (SMSp) demonstrou reconhecer que a pandemia afetou os grupos vulneráveis de maneira diferente do restante da população. A atuação voltada para as áreas que concentram maior vulnerabilidade social foi intensificada com ações direcionadas à

juventude na vila-favela Alto Vera Cruz e ao Centro Integrado de Atendimento à Mulher, com foco nas mulheres dependentes químicas da vila-favela Pedreira Prado Lopes.

Adicionalmente, foram realizados estudos com base em dados geográficos visando ao cumprimento do objetivo de isolamento social e foram previstas possíveis demandas relacionadas à população mais vulnerável no que tange aos serviços de apoio à saúde em um raio de um quilômetro de todas as vilas, favelas e ocupações urbanas. O instrumento projetou para a PBH tanto uma possível demanda por acolhimento quanto por isolamento, incluindo o mapeamento da rede hoteleira da cidade. A Subsecretaria de Planejamento Urbano (SUPLAN) realizou o levantamento e análise de dados referentes à Covid-19 para projeção deeventuais novos desafios impostos pela pandemia.

Como instrumento complementar, a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) consolidou um canal de diálogo direto com lideranças de assentamentos informais para escuta sobre as políticas públicas relacionadas à Covid-19 e a identificação de potenciais ações da sociedade civil passíveis de incremento por parte do governo municipal, no contexto da pandemia e no cenário pós-pandemia.

No tocante à infraestrutura de atendimento à saúde em Belo Horizonte, sua expansão foi planejada e seguiu as orientações científicas disponíveis no momento de deflagração da crise. O Secretário de Saúde e o integrante da equipe entrevistados confirmaram que além do Comitê, outros agrupamentos e profissionais da administração pública e de fora dela colaboraram na definição das estratégias de ampliação da infraestrutura da saúde. De acordo com o integrante da equipe da SMSA entrevistado:

“Tínhamos basicamente duas grandes fontes de inteligência na Secretaria: uma é a epidemiologia, que trabalha basicamente com os dados de casos, de casos de testagem, os óbitos, a investigação, o fechamento (a confirmação ou não confirmação dos dados) e, montamos uma espécie de estrutura, na verdade a estrutura já existia, adaptamos para essa finalidade [de enfrentamento da pandemia] que é o Grupo de Inovação e Saúde. Nessa estrutura, trabalhamos não só o planejamento de abertura da estrutura de leitos mas, também, a montagem da estratégia de atendimento *online*.”(Entrevista 7)

O aumento da capacidade de atendimento da rede hospitalar existente na cidade demandou articulações entre diversos setores e níveis de governo, conforme relato do integrante da equipe da SMSA entrevistado:

“Belo Horizonte fez [...] a opção de não abrir um hospital de campanha. Porque [...] é uma estrutura provisória e demanda um investimento muito elevado e porque Belo Horizonte já possui um histórico e uma rede de atenção à saúde, de hospital muito estruturada, muito consolidada. Então, a Prefeitura preferiu estabelecer uma parceria com os próprios hospitais da rede, no sentido de ampliar sua capacidade de resposta,

executando investimentos dentro das próprias estruturas ao invés de fazer uma estrutura paralela que não deixaria um legado [...] para o município. [...] Com isso, ganhamos celeridade porque conseguimos várias frentes simultâneas de abertura de leitos, cada hospital passou as suas capacidades de abertura, principalmente os hospitais públicos, notadamente a Fhemig, com [...] editais para contratação de profissionais. Conseguimos prover, conforme um planejamento que a gente firmou junto com as instituições, uma oferta de leitos proporcional ao tamanho da pandemia que acometia a cidade.” (Entrevista 7)

O enquadramento proposto e o envolvimento dos diversos subsistemas proporcionaram uma percepção coletiva do problema. As tomadas de decisão, a atuação conjunta e coordenada que Ansell e Boin (2019) ressaltam, resultaram em uma série de ações de ampliação da infraestrutura de atendimento à saúde. Segundo o Secretário de Saúde, em entrevista,¹⁰ as expansões iniciais consistiram em: i) abertura de dois Centros Especializados em Covid 19 com capacidade de atendimento para mais de 3 mil pessoas/mês. ii) criação de um serviço exclusivo de atendimento aos profissionais da saúde de BH com suspeita de Covid-19; iii) parceria com a rede privada de saúde para consultas online realizadas por especialistas do Sistema Único de Saúde (SUS); iv) apoio de acadêmicos da área da saúde no Disque 156, que ofereceu informação ao cidadão na epidemiologia; v) 855 novos profissionais contratados pela SMSA para reforçar a rede SUS-BH; vi) ampliação da frota de ambulâncias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e transporte em saúde, somando um total de 17 ambulâncias destinadas aos atendimentos de Covid-19; e vii) ampliação da infraestrutura das UPAS com tendas e *containers* para triagem prévia dos pacientes.

A atuação conjunta na realização de tarefas, que transparece em todas as entrevistas realizadas na pesquisa, pode ser identificada também na definição, por parte da SMSA, de pontos considerados estratégicos na prevenção da proliferação da Covid-19, como o entorno de hospitais, unidades de pronto atendimentos, centros de saúde, rodoviária e outros locais de grande acesso de caminhões-pipas. Para a higienização desses espaços, os garis da Superintendência de Limpeza Urbana (SLU/SMPU) utilizavam, além da lavação com água desinfetantes, cloro e sabão em pó. Nesse sentido de alinhamento e coordenação, o integrante da equipe da SMSA entrevistado conclui:

“Outro caráter que vale destacar é esse multidisciplinar, interinstitucional da composição do Comitê. Porque você envolve não apenas a saúde que, claro, é o fio condutor de toda discussão, você envolve outras secretarias, instituições que têm relevância nesse debate e que, também, necessitam de decisões no âmbito da sua atuação. A discussão não se exaure só no âmbito sanitário, a gente tem a discussão econômica, a [...] atuação da guarda municipal que também foi muito importante, [...] questões orçamentárias, de arrecadação do próprio município, das finanças públicas. Enfim, tem uma série de outras frentes que merecem atenção como pontos de relevância para se pensar uma estratégia de

enfrentamento.”(Entrevista 7)

No caso da Secretaria Municipal de Educação (SMED), as decisões tomadas também foram realizadas em consonância com a concepção que reforçava a necessidade de prevenção da COVID-19. A SMED balizou suas ações e políticas na busca pela garantia do isolamento social, seguindo as recomendações feitas pela comunidade científica e pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Nesse sentido, todas as atividades de ensino presenciais forma suspensas no dia 18 de março de 2020.

No contexto das medidas de isolamento social, a SMED buscou fortalecer o vínculo aluno-escola e utilizou ferramentas do cotidiano das famílias, como redes de contato por aplicativos. Essa forma de contato, somada a iniciativas como a entrega regular de cestas de alimentos e materiais escolares, permitiu uma comunicação com as famílias, explicitando o sentido das ações em relação à educação e aos laços educacionais, mesmo com as escolas fechadas. Houve também uma parceria com a Faculdade de Educação (FaE-UFMG) para elaboração da Matriz de Objetos de Conhecimentos Essenciais para estruturação do ensino remoto, parcialmente implementado até o momento, conforme relato da Secretaria Municipal de Educação:

“Estamos reinventando a escola durante a pandemia. Nenhuma criança, adolescente ou professor pode deixar de ser atendido. Nossa primeira preocupação foi com a alimentação das crianças, então fizemos a cesta básica para estudante. Existiu muita dificuldade de acesso aos endereços, foi mesmo uma operação de guerra. Depois fizemos cestas pedagógicas com materiais de escola. Nas primeiras ações de vínculo (escolar), fizemos os primeiros contatos pelo WhatsApp, redes sociais e bilhetes, porque o aluno estuda num raio de até dois quilômetros de casa, então é fácil a família ir até o portão da escola. Estábamos na esperança do retorno, mas aí chegamos em junho sem possibilidade. Começamos ação mais sistematizada para construção de nova proposta curricular, então veio o mapa socioeducacional. Isso está nos direcionando até hoje.” (ALVES et al, 2021)

O mapa socioeducacional buscou observar as fragilidades sobre as condições de cada aluno e cada professor em relação ao acesso à dispositivos, à internet e, ainda, no caso dos estudantes, se havia algum adulto disponível em casa capaz de mediar as atividades. O mapa permitiu um consolidado sobre a vida do estudante para o direcionamento da proposta de ensino. Concluiu-se que o roteiro de atividades era a proposta mais adequada a ser aplicada, no entanto, era preciso trabalhar com diferentes metodologias (digitais e analógicas, empapel) para interagir e dialogar com os alunos a fim de aplicar uma proposta curricular que atendesse a todos.

A alteração dos instrumentos existentes a novas finalidades também se verifica na área da cultura. É o que ocorre com o uso do principal financiamento cultural para

performances online, conforme relato da Secretaria Municipal de Cultura entrevistada:

“Outra iniciativa foi de autorizar pedidos de readequação de projetos aprovados e com execução em andamento na Lei Municipal de Incentivo à Cultura. Esses pedidos de readequação estavam suspensos em razão da publicação da Portaria Conjunta SMC/FMC nº003/2020 [...]. Com a alteração na Portaria, publicada no Diário Oficial do Município, os empreendedores culturais têm a possibilidade, [...]de solicitarem a modificação no formato de execução dos seus projetos, de modo que possam ser realizados respeitando-se as recomendações da Secretaria Municipal de Saúde.[...] Além destas, muitas outras [iniciativas] estão em análise de viabilidade neste momento, como a possibilidade de realização de parte das atividades que estavam programadas em outros formatos. Ressaltamos, no entanto, que muitas dessas avaliações ocorrem em conjunto com outros níveis do poder público.”(Entrevista 6)

O “Círculo em Casa”, ação especial do Círculo Municipal de Cultura, lançado em 03 de junho de 2020, foi a primeira ação da Prefeitura com o objetivo de fomento à produção cultural no contexto da pandemia. A iniciativa ofereceu ao público acesso *online* a filmes, peças de teatro, contações de histórias e música, entre outras linguagens. A partir da adoção da medida, as ações do Círculo Municipal, que ocorriam de forma presencial e haviam sido suspensas em razão da pandemia, foram adaptadas aos protocolos de saúde com o objetivo de dar continuidade ao trabalho de artistas e produtores a partir de suas casas.

Como sinaliza a proposição do Círculo em Casa, as ações da Secretaria Municipal de Cultura (SMC) mostraram-se coerentes com os objetivos de isolamento social recomendados pela SMSA. No entanto, a SMC enfrentou o dilema de apoiar o isolamento social ao mesmo tempo em que buscava viabilizar a não-paralisação de recursos e projetos. Ainda conforme entrevista com a Secretaria Municipal de Cultura:

“Nesse sentido, estamos mantendo diálogo permanente com o setor cultural, ouvindo manifestações de segmentos diversos da área, sempre reforçando o compromisso com a produção artística e cultural da cidade e com as políticas públicas municipais voltadas para a cultura. [...] Temos como premissa a compreensão da cultura como uma política social e como um direito. Assim, mesmo diante de um cenário ainda incerto, todas as nossas ações e políticas públicas estão sendo repensadas e reestruturadas, tendo em vista também a nova realidade que está sendo colocada para a produção artística e cultural da cidade.”(Entrevista 6)

A revisão de instrumentos procedimentais ou adaptações de conteúdos para o ambiente virtual, no entanto, revela-se resposta limitada frente à complexidade do desafio imposto pela pandemia aos setores da educação e cultura. Em audiência pública na CMBH, realizada em 27 de agosto de 2020 (BELO HORIZONTE, 2020d), os participantes - legisladores, representantes da Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel), professores da rede pública municipal, produtores culturais,

lideranças comunitárias e entidades da sociedade civil - debateram sobre o aprofundamento das desigualdades sociais em meio à pandemia, a partir da exclusão digital. No evento, a Prodabel foi cobrada a ampliar a rede de internet gratuita, especialmente em vilas, favelas e ocupações. Tal demanda foi endossada por trabalhadores de diversos setores que alegaram a impossibilidade de acessar internet de qualidade para gravação de *lives* e fruição da programação cultural, acesso ao ensino remoto, acesso aos aplicativos de auxílio emergencial e da PBH, entre outros. Nessa linha, colocam-se também as demandas da área da educação, com mais de 160 mil estudantes que tiveram todas as atividades de ensino presencial suspensas.

Um último grupo de medidas adotadas pela PBH diz respeito à provisão de cuidados socioassistenciais aos públicos vulneráveis atendidos pelo governo municipal, que se viram afetados social e economicamente no contexto de isolamento social. Essas medidas atestam a abrangência e multidimensionalidade da resposta do município à pandemia, além de promover mais uma evidência de seu agir integrado.

A partir da entrevista com a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania entrevistada,¹⁴ destaca-se que para além da manutenção dos serviços já estabelecidos na modalidade semipresencial - tópico já abordado ao relacionar as medidas de isolamento -, três novos serviços foram criados tendo em vista o enfrentamento da pandemia de Covid-9. Em primeiro lugar, estabeleceu-se uma parceria com o Serviço Social do Comércio para o acolhimento provisório da população em situação de rua com suspeita ou confirmação de contaminação, mas cujos sintomas não indicavam internação, com a disponibilização de 300 vagas. Ademais, instituíram-se novas unidades de acolhimento, que proveem alimentação, enxoval, itens de higiene e cuidados pessoais, além do serviço social prestado pelos profissionais da Prefeitura, a mulheres, com 50 vagas, e a idosos, com 100 vagas.

A atuação mais abrangente da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), no entanto, focou na provisão dos chamados bens de consumo de primeira necessidade a uma ampla gama de públicos vulneráveis atendidos por diversas políticas municipais. A iniciativa contou com a contratação da rede de supermercados, por meio da qual foram distribuídas gratuitamente cestas básicas e kits de higiene pessoal para um público de 380 mil famílias residentes na capital. Para além da inovação do instrumento utilizado, que lançou mão da estrutura privada estabelecida no município e do estabelecimento de um *voucher* para garantir a focalização do público,

chama a atenção a capacidade de integração e articulação entre os diversos órgãos para a identificação da população atendida. Nas palavras da Secretaria da SMASAC em entrevista:

“Para a definição dos beneficiários dessa ampliação de distribuição de cestas básicas, lançamos mão do cadastro único dos programas sociais e incluímos todas as famílias com renda per capita familiar de até meio salário mínimo. Para dar mais cobertura a essa iniciativa, incluímos famílias que já utilizavam serviços públicos municipais ou que estavam em cadastros oficiais do município. Foram incluídas pessoas de vilas, favelas e ocupações urbanas atendidas por centros de saúde (cadastrados SUS) e também pela política de habitação, pela política de cidadania, trabalhadores informais e ambulantes licenciados pela política urbana, catadores de materiais recicláveis, carroceiros, dentre outros públicos.”(Entrevista 2)

A integração adquirida foi ainda fundamental para a operacionalização da iniciativa, sobretudo na superação de três desafios logísticos, a saber: (i) a compatibilização das múltiplas bases de dados setoriais, de maneira a que pudessem conversar entre si a partir de indexadores comuns, evitando a duplicidade de atendimentos; (ii) o planejamento logístico da tarefa massiva de distribuição das cestas e kits à família, de modo a evitar aglomerações; e (iii) a comunicação às famílias sobre o direito ou não ao benefício, bem como as formas de prestação do serviço.

Para superar os desafios, a Prodabel, juntamente com uma equipe de georreferenciamento da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SMPU), criou um sistema de consulta *online* operado com uma base de dados única, construída pela junção e compatibilização das bases de dados fornecidas pelas secretarias setoriais, indexadas pelo CPF do usuário. O sistema operava de tal modo que era capaz de buscar o CPF, indicar o dia, horário e a loja do supermercado em que o usuário deveria retirar o kit a que tinha direito, bem como de emitir um *voucher* para apresentação. A definição logística foi realizada a partir de referenciamento dos domicílios dos usuários. Reportando novamente às palavras da Secretaria da SMASAC entrevistada:

“As famílias foram distribuídas nessas lojas conforme a capacidade de atendimento de cada unidade e a proximidade de endereço, sendo que 59% ficaram referenciadas a menos de 1km de distância do seu endereço de cadastro e 80% a menos de 2 km de distância. Para retirar os produtos era necessário apresentar um documento oficial com foto em qualquer caixa dos supermercados, evitando aglomerações, filas, demora no atendimento ou qualquer atendimento vexatório ao público.”(Entrevista 2)

Analisada frente ao marco de integração de políticas públicas oferecido por Candel e Biesbroek (2016), pode-se argumentar que a atuação de fornecimento de kits de primeira necessidade como principal medida de cuidado socioassistencial realizada pela PBH apresenta sinais de integração em todas as dimensões propostas. Do ponto de vista do

enquadramento, como já abordado, o Comitê de Enfrentamento à Pandemia logrou criar uma unidade de compreensão em relação ao problema a ser enfrentado. Essa noção comum serviu de suporte para a construção do consenso interno à PBH de que as ações de saúde precisavam de complementação no âmbito socioassistencial. Dessa forma, todas as secretarias setoriais convergiram para a necessidade de distribuição de alimentos e kits de higiene para seu público mais vulnerável.

Essa compreensão transparece com nitidez no posicionamento da Secretaria Municipal de Cultura, que destaca em sua entrevista medidas emergenciais conjuntas com a SMASAC, tais como “a viabilização da distribuição semanal de alimentos [...] para os fotógrafos lambe-lambe que atuam no Parque Municipal, os artistas de circo que estão na cidade, as quatro comunidades quilombolas de Belo Horizonte e os artesãos indígenas”(Entrevista 6). No mesmo sentido, em entrevista, a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas reporta a atuação conjunta com a SMASAC e a Prodabel para a distribuição de cestas básicas e kits de higiene nos territórios vulneráveis, destacando que já estavam cadastradas mais de 400 mil famílias e que 600 mil cestas tinham sido distribuídas do início da pandemia até abril de 2020 (Entrevista 3).

Ressalta-se, assim, o envolvimento dos diversos subsistemas de políticas, bem como o estabelecimento de objetivos comuns. No entanto, o aspecto que aparece com mais destaque nas entrevistas realizadas com gestores da PBH é a integração na adaptação, construção e utilização dos instrumentos de políticas públicas e na implementação do serviço proposto.

Considerações finais

O artigo buscou abordar as respostas iniciais do governo do município de Belo Horizonte à pandemia de Covid-19 à luz da literatura de gestão de crises e de integração de políticas públicas. De maneira geral, foram identificadas as seguintes atuações críticas: (i) estabelecimento de um centro de coordenação, o Comitê de Enfrentamento à Pandemia, focado nas questões epidemiológicas e assistenciais de saúde; (ii) adoção de medidas de isolamento social; (iii) expansão da infraestrutura de atendimento na saúde; e (iv) provisão de cuidados socioassistenciais a públicos afetados.

A criação de uma instância central de coordenação das ações, materializada no Comitê de Enfrentamento à Pandemia, parece ser um dos pontos de destaque, em consonância com as recomendações da literatura revisada. Contando com a coordenação da SMSA e subordinado diretamente ao prefeito, o Comitê foi capaz de estabelecer uma

compreensão comum do problema a ser enfrentado, imprimindo em todas as ações do poder público local o foco primário na prevenção e na diminuição do número de infectados. O êxito na execução de tal tarefa, que responde pelo que Ansell e Boin (2019) denominam de *sensemaking*, é evidenciado tanto pelo enquadramento, quanto pelos objetivos assumidos por cada política setorial, como depreende-se das entrevistas realizadas com os gestores municipais.

Esse Comitê foi responsável, ademais, pela articulação de ações de criação de sentido, buscando reforçar junto à população local a necessidade de precaução e isolamento social frente à pandemia. Para além das ações comunicacionais assumidas diretamente pelo prefeito, os indicadores de monitoramento podem ser entendidos como balizas objetivas para o dimensionamento comum do problema, pautando efetivamente as ações setoriais mobilizadas para seu enfrentamento.

No que diz respeito ao isolamento social, percebe-se pelas entrevistas que este foi um objetivo inquestionável de cada uma das políticas abordadas, mesmo que isso tenha significado o enfrentamento de desafios que punham em risco o desempenho destas próprias políticas, como foram os casos das áreas de educação e cultura. A postura do governo local de fiscalização frente ao isolamento deu-se de forma complementar e articulada aos aspectos comunicacionais de criação de sentido já mencionados e pautou-se pela adaptação dos instrumentos existentes, como as câmeras “olho vivo” do COP. Nesse âmbito, a resposta municipal foi inequivocamente coesa e unificada.

A coordenação também se expressa de forma coerente nas decisões de ampliação da infraestrutura da saúde pública, que rejeitou a criação de estruturas *ad hoc* como os hospitais de campanha, preferindo a estratégia de adaptação dos hospitais da rede pública e de realização de consultas *online*. Essa decisão, no entanto, só se tornou possível a partir da estratégia global de prevenção e de isolamento social, que diminuiu o número de infectados e, por conseguinte, a demanda por leitos hospitalares.

Finalmente, a provisão de cuidados socioassistenciais a públicos vulneráveis atuou como uma espécie de contramedida local para amenização dos efeitos sociais decorrentes da paralisação temporária das atividades econômicas do município. Nesse ponto, para além da rápida criação de novos instrumentos de políticas públicas, como o *voucher* e o sistema de distribuição dos beneficiários por ponto de coleta das cestas básicas e kits de higiene e limpeza, destaca-se a integração local no atendimento aos públicos das diversas políticas setoriais. Isto é, mesmo sendo uma atuação conduzida pela assistência social, foram

atendidas famílias com filhos matriculados na rede pública de educação municipal, em ações de cultura popular, feirantes e comerciantes de mercados impedidos de funcionar, residentes de vilas e favelas e outros.

Em síntese conclusiva, a resposta inicial da PBH à pandemia por Covid-19 parece adequar-se aos elementos definidos como cruciais para a gestão estratégica de crises desta natureza. No entanto, ainda que essa resposta tenha perpassado transversalmente por todos os subsistemas setoriais, percebe-se que alguns apresentaram maior capacidade de adaptação do que outros. Ademais, as respostas articuladas não anteciparam o acesso desigual da população à internet, desdobrando-se em outros problemas que ainda não haviam sido adequadamente solucionados no período estudado.

REFERÊNCIAS

- ALVES, I. et al. O Abismo da Educação: Entrevista Ângela Dalben. *Jornal O Tempo*. Belo Horizonte, abril de 2021 Disponível em: <https://www.otempo.com.br/hotsites/o-abismo-da-educacao/intervista-angela-dalben#menu> Acesso em: 11 nov. 2021.
- ANDRADE, M. V. et al. Os primeiros 80 dias da pandemia da COVID-19 em Belo Horizonte: da contenção à flexibilização. *Nova Economia*, v.30 n.2, p 701-737, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/neco/a/S6R4js4ZwV7mNhFJ33GY85j/?lang=pt> . Acesso em: 10 Fev. 2023.
- ANSELL, C.; BOIN, A. Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, v. 51, n. 7, p. 1079–1112, 2019.
- BELO HORIZONTE. *Coronavirus*. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 03 fev, 2020a. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/saude/coronavirus>. Acesso: em 24 out 2021.
- BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.297, de 17 de março de 2020. Declara situação anormal, caracterizada como Situação de Emergência em Saúde Pública. Belo Horizonte, Câmara Municipal, 2020b. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/2714>. Acesso em: 22 out. 2021.
- BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.298, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus. Belo Horizonte, Câmara Municipal, 2020c. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/edicao/2714>. Acesso em: 22 out.2021.
- BELO HORIZONTE. Setor cultural apresenta demandas para amenizar impactos da pandemia. Belo Horizonte, Câmara Municipal de Belo Horizonte, 30 mai 2020. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica %C3%A7%C3%A3o/ not%C3%A9cias/2020/05/setor-cultural-apresenta-demandas-para-amenizar-impactos-da-pandemia> .Acesso em: 11 Jul. 2021.

CANDEL, J. J. L.; BIESBROEK, R. Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, v. 49, n. 3, p. 211-231, 2016 . Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-016-9248-y>. Acesso em: 03 Fev. 2023.

CAPANO, G *et al.* Mobilizing Policy (In) Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, v. 39, n. 3, p. 285-308, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2020.1787628>. Acesso em: 03Fev. 2023.

CHRISTENSEN; T., LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, v. 76, n. 6, p. 887-897, 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12558> . Acesso em: 3 fev. 2023.

DRYZEK, J. Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design. *Journal of Public Policy*, v. 3, n. 4, p. 345-367, 1983. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/3998421>. Acesso em: 3 fev. 2023.

KOGA, N. M. *et al.* Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo Federal. *Nota técnica n. 31*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9838> Acessoem: 30 mai. 2020.

LIMA, D.; MARQUES, J.V.; DIAS, R. Kalil sobre furoes do isolamento: nunca vi fazer churrasco em guerra. *Estado de Minas*. Belo Horizonte, 26 jun. 2020 . Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/26/interna_gerais.1160267/kalil-sobre-furoes-do-isolamento-nunca-vi-fazer-churrasco-em-guerra.shtml . Acesso: em 05 nov. 2021

MENDONÇA, A. *et al.* . Linha do tempo: confira quantas vezes Kalil fechou BH durante a pandemia. *Estado de Minas*. Belo Horizonte, 19 abril 2021. Disponívelem: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/04/19/interna_gerais.1258602/linha-do-tempo-confira-quantas-vezes-kalil-fechou-bh-durante-a-pandemia.shtml Acesso em: 30 mai. 2020.

MORAES, R. Medidas Legais de Incentivo ao Distanciamento Social: comparação das políticas de governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil. 2020. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9838> Acesso em: 30 mai. 2020.

MURATORI, Matheus. Kalil critica manifestações contra isolamento *Estado de Minas*. Belo Horizonte, 30 mar 2021 Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/03/30/interna_gerais.1133829/kalil-critica-manifestacoes-contra-isolamento-esses-que-botam-camisi.shtml Acesso em: 21 jun. 2021.

QUINTELA, Felipe. BH e Minas Gerais têm situação mais controlada que o resto do país

em casos e mortes por milhões . *Estado de Minas* , 05 jun 2020. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/05/interna_gerais,1154199/bh-minas-situacao-mais-controlada-que-resto-do-pais-casos-e-mortes.shtml Acesso em: 01 jul. 2021.

SCHMIDT, F; MELLO, J; CAVALCANTE, P. Apresentação à Edição Temática Bapi Covid-19. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em:
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9838> Acesso em: 30 mai. 2020.

WEIBLE, C. M.*et al.* COVID-19 and the policy sciences: Initial reactions and perspectives. *Policy Sciences*, n. 50, p. 1–17, 2020. Disponível em:
<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32313308/>. Acesso em: 3 fev.2023.