

Gestão pública nas cidades – exercício para a identificação de possibilidades para a vida pós pandemia¹

*Public management in the cities – an exercise to
identify possibilities for the post-pandemic life*

Greiner Costa²

Adriano Caetano Santos³

Resumo: O estudo descreve a realização de um conjunto de atividades *on-line* que os autores organizaram com equipes de gestores públicos de uma cidade média do Estado de São Paulo entre maio e julho de 2020. Foram identificadas as percepções dos participantes sobre a situação vivenciada pelo país naquele momento e debatidas possibilidades para respostas do poder público local ao grave quadro colocado pela pandemia COVID-19. O trabalho pode ser considerado assessoria técnica para a elaboração de políticas públicas e também um caso de pesquisa participante. Para seu desenvolvimento seguiu um roteiro com o objetivo final de formulação de iniciativas governamentais locais como respostas à crise. Foram identificadas possibilidades para políticas públicas para que o período pós pandemia naquele município pudesse ser regido por princípios e diretrizes de maior convivência entre as pessoas, sustentabilidade ambiental, combate à desigualdade, inclusão social e respeito às normas e protocolos sanitários. Ao final, foram delineadas propostas de ação local, avaliadas pelo maior impacto para a população e com viabilidade para execução.

Palavras-chave: Giorgio Agamben; estado de exceção; pandemia; coronavírus.

¹ Agradecemos a Sérgio Bianchini e Rodrigo Delgado pelo apoio na organização e condução das atividades; e a Alessandra Atti, Ana Malfitano, Cristiane Machado e Cristina Briani pela leitura e sugestões.

² Engenheiro Civil, com mestrado em Educação e doutorado em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp. Atua em assessoria na elaboração de políticas públicas e planejamento estratégico. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3085243849846602>. E-mail: greiner.tmc@gmail.com.

³ Formado em ciências sociais e com mestrado pela Unicamp em Ciência Política. É servidor público federal da carreira de analista de políticas sociais. Especialista em planejamento, mediação de trabalho de grupos, presencial e remoto. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8080710073187820>. E-mail: adrianocaetanosantos@gmail.com.

Abstract: The article describes the implementation of a set of remote activities, whose the authors organized with public managers' teams from a medium-size city of São Paulo state between May and July 2020. The participants' perceptions about the situation experienced in the country in that moment were identified and the main perspectives for local government's response to the serious context placed by the COVID-19 pandemic were debated. The work can be considered a technical advisory for the elaboration of public policies and also was configured as a participatory research case. For its development, it was followed a script for local governmental initiatives' formulation aimed at responding to the crisis. Possibilities of public policies to be implemented in the post-pandemic period were identified so that the city in question could be ruled by principles and guidelines for greater interaction among people, environmental sustainability, combating inequality, social inclusion, and for respecting norms and sanitary protocols. At the end, the participants outlined a set of proposals to local action, assessed as having the greatest impact on the population and with feasibility for implementation.

Keywords: local public policies; pandemic covid-19; collaborative projects.

INTRODUÇÃO

Um mapa-múndi que não inclua a Utopia nem vale a pena ser visto pois deixa de fora o único país onde a humanidade está sempre aportando... O progresso é a realização de Utopias. Oscar Wilde (1854-1900)

O presente estudo foi elaborado a partir de reuniões realizadas com gestores/as públicos no decorrer dos meses de junho e julho de 2020. Seu objetivo foi o levantamento de percepções sobre a crise sanitária e possibilidades para retomada de atividades nas cidades em novas bases no período pós pandemia bem como a identificação de políticas públicas formuladas por uma equipe de gestão municipal de uma cidade do Estado de São Paulo.

A cidade foi escolhida devido ao acesso dos autores à direção de governo e tem população superior a 200 mil habitantes, estando situada a pouco mais de 100 km da capital. Sua base econômica é a indústria e o comércio, com um orçamento municipal per capita anual próximo a R\$ 3.800,00, o que configura um município com boa situação financeira em relação à média das cidades brasileiras.⁴

Devido aos cuidados com distanciamento foi proposto realizar reuniões por meio de plataforma para videoconferência com grupos de gestores relacionados aos temas de geração de trabalho e renda e desenvolvimento econômico, com apoio das secretarias de finanças e de planejamento.

O país vinha em dinâmica econômica restrita com indicadores sociais, de renda e emprego muito fracos desde a crise de 2015-2016. A nova gestão federal iniciada em janeiro de 2019 vem produzindo ataques a direitos sociais e não alterando a baixa atividade econômica, desindustrialização e altos índices de desemprego. A partir do mês de março

⁴ Consulta a dados orçamentários e demográficos do município realizada pelos autores.

de 2020, com a confirmação da pandemia causada pelo novo coronavírus (Sars-COV-2), e a necessidade de que “deliberadamente partes substanciais da economia mundial fossem colocadas em situação de hibernação, dado que a própria diminuição do contágio pelo vírus seria contingente à redução expressiva de interações sociais e econômicas” (IPEA, 2020), o quadro socioeconômico brasileiro se agravou ainda mais.

A consequência imediata da crise sanitária foi o aumento da dívida pública e maior desequilíbrio financeiro de estados e municípios, o que, ao mesmo tempo, limitava o recurso a novos financiamentos internos. Para os municípios, o contexto se tornou de grande incerteza, com desemprego efetivo e por desalento altos, tendência a seguir crescendo, atingindo em junho de 2020 cerca de 31 milhões de trabalhadores/as, e mais aproximadamente 29 milhões vivendo na informalidade, com retração da economia, em um quadro recessivo que no 1º trimestre de 2020 havia sido 1,5% de queda no PIB e de 9,5% no 2º trimestre (IBGE, 2020; PRONI, 2020).

Esse quadro social trágico ampliou a pressão sobre a gestão pública local por medidas sanitárias, políticas de assistência social e contenção de danos para a população, mesmo que com pouco apoio das instâncias federais e estaduais.

Sobre a crise sanitária a população brasileira, e os gestores públicos municipais em particular, assistiram, nos primeiros meses de 2020, a um quadro geral de ausência de direção no governo federal, com políticas e diretrizes para o enfrentamento da pandemia desconexas e muitas vezes contraditórias entre as instâncias de governos municipais, estaduais e federal, gerando fortes dúvidas sobre o que fazer em relação a temas como Isolamento Social seletivo ou vertical, protocolos de segurança sanitária e condições para a retomada de atividades. (CEEEEx, 2020; PLANO SÃO PAULO, 2020; KLAJNER, 2020; Folha S. Paulo, editorial, 09/07/2020)

Nesse sentido, João Moreira Salles classificou a postura do governo Bolsonaro como uma pulsão de violência e morte (SALLES, 2020), configurando a crise política brasileira como uma gravíssima ameaça à democracia e ao futuro. Na mesma linha, essa crise amplificada pela COVID-19 e os tempos de fim de mundo provocados pela ascensão de uma extrema direita xenófoba e anti-civilização no Brasil (OYAMA, 2020; BATISTA Jr., 2020) e em escala global, o economista Luiz Gonzaga Belluzzo declarou que “Esparrama-se a percepção de que as coisas podem andar para trás, que o progresso individual e coletivo não é uma fatalidade. Esse sentimento é cada vez mais intenso. (...) homens e mulheres, pasmos diante de uma situação econômica e social que ronda ameaçadoramente suas vidas e as de seus filhos”. E perguntou: “Andamos na contramão da História ou a História mudou de mão?” (BELLUZZO, 2020)

No final do primeiro semestre de 2020 estava caracterizada, portanto, uma crise tripla sobre os municípios brasileiros: a crise sanitária e de graves proporções; a crise econômica com indicadores de crescimento e produção revelando um país em recessão, os efeitos decorrentes de queda na arrecadação e nas transferências federais de recursos para os municípios; e a crise política, que agrava as anteriores, com o comportamento contraproducente, criação de embates e a produção de desinformação sobre a COVID-19 pela própria Presidência da República.

Em linhas gerais foi desenvolvido um cronograma passo a passo em quatro semanas:

(1) 02 a 10 de junho: preparação, contatos e realização de reunião inicial compartilhando percepções sobre A CIDADE QUE QUEREMOS. Reunião síncrona em 10/06.

(2) 11 a 17 de junho: envio de 1º registro de discussões e debate sobre IDEIAS PARA PROJETOS PÓS PANDEMIA. Reunião síncrona em 17/06.

(3) 18 a 30 de junho: envio de resultados parciais aos participantes (18/06), elaboração de questionário, aprovação junto à coordenação de governo para o envio a toda a equipe de gestão (30/06), recepção e estruturação das respostas.

(4) 01 e 02 de julho: preparação e apresentação do relatório com o compilado das respostas e realização de debate sobre percepção de impacto e esforço necessário para implementação dos projetos propostos. Reunião síncrona em 01/07.

(5) Registro final.

Na organização desse encadeamento do trabalho e nas reuniões remotas com a colaboração dos/as gestores/as, os autores do estudo atuaram como equipe de coordenação e facilitadores.

O artigo está organizado em 3 seções além desta introdução geral. A primeira relata elementos conceituais, preocupações e ideias debatidos, buscando retratar a perplexidade que tomou conta das equipes de gestão nos municípios com o advento da pandemia COVID-19. Desde o princípio este estudo escolheu buscar discutir respostas dos municípios à grave crise econômico-social.

A segunda descreve os procedimentos metodológicos para atividades preparatórias e reuniões com discussões *online*, com utilização da plataforma *Zoom*, e de roteiro para debates participativos com o apoio de perguntas orientadoras e suporte das ferramentas *Mindmeister*, *Mentimeter* e *Miro*.⁵

A terceira seção apresenta resultados obtidos na forma de propostas para projetos inovadores que se colocam para além da preocupação com protocolos sanitários e buscam criar uma cidade melhor, em que o “novo normal” efetivamente tenha uma qualidade diferente, superior, sustentável, mais humana e cidadã.

As considerações finais enfatizam o que de mais relevante julgamos ter obtido com esta experiência e apontamos questões para novas etapas de trabalho e intervenções.

CONCEITOS PRELIMINARES SOBRE A PÓS PANDEMIA NAS CIDADES

Nas reflexões realizadas com as equipes de gestores/as da prefeitura buscou-se apresentar temas, provocar novas perspectivas de análise para o quadro em que estavam inseridos. Foram levantadas ideias e possibilidades em um momento em que as incertezas e a inexistência de estudos científicos e informações sustentadas dominam os processos

⁵ Ferramentas de apoio *on-line* para mediação de discussões, com formato visual e colaborativo, construção coletiva de projetos, com recursos digitais para ampliar e organizar interações em tempo real, mapear modelos mentais, alinhamento de ideias, planejamento.

de tomada de decisões. Foram tratados temas como protocolos sanitários, o que se entendia por “Novo Normal”, a dificuldade em definir prioridades, as pressões sociais advindas do desemprego e da incerteza em relação ao futuro. Nesse contexto priorizamos reflexões sobre a implementação de políticas públicas com foco para a geração de trabalho e renda, proteção e inclusão social.

Sobre a ideia de “novo normal” a filósofa Maria Schirato conceitua como: “A normalidade é constituída de um padrão que assegura às pessoas alguma proteção, segurança, continuidade, e, portanto, sobrevivência”. (SCHIRATO, 2020)

Para o Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho, Guy Ryder,

tem que ser um normal melhor, sem voltar simplesmente ao que tínhamos ou aceitando viver num mundo de trabalho condicionado pela pandemia. Temos que garantir um mundo melhor, em que as pessoas podem ter um trabalho digno. (RYDER, 2020)

A primeira e a segunda atividades remotas foram iniciadas pela pergunta: “qual é o mundo em que viveremos no período pós pandemia?” Com o correr das opiniões e trocas de visões, procuramos oferecer visões alternativas com a pergunta que muitos de nós vínhamos fazendo nos primeiros meses de 2020: “seremos capazes de propor e efetivamente construir um novo mundo diferente do anterior após crise global tão grave?”

O objetivo dessas colocações era construir uma visão de futuro que tivesse uma nova qualidade, e não apenas meramente retornar à situação anterior à pandemia. Seguimos a análise de ROSSI (2020), ao avaliar ser possível

sair dessa crise com pelo menos três lições e um aprendizado geral. Primeiro, os Estados nacionais devem investir em saúde pública para se preparar para eventos desta proporção. Segundo, as estruturas produtivas e tecnológicas devem ter apoio público para o desenvolvimento de setores estratégicos, uma vez que o livre comércio internacional não garante o abastecimento para situações como a atual. E, terceiro, é necessário aprimorar a assistência social e, para isso, a renda básica universal pode ganhar status de permanente em muitos países. A lição geral é que se o Estado pode, por meio de solidariedade social e esforço coletivo, mobilizar recursos para vencer o vírus, pode também garantir plenamente os direitos humanos, vencer mazelas sociais como a miséria, a falta de moradia, o desemprego, desafios ambientais, etc.

O que exige que o Estado deva assegurar o funcionamento dos setores fundamentais, especialmente os vinculados à saúde e à sobrevivência das pessoas. (CESIT, 2020)

O objetivo, portanto, foi o de desde o início procurar retirar os participantes de eventuais situações de conforto e conformidade. Naquele momento, diversas análises publicadas tratavam do futuro próximo pós pandemia nas cidades, como as propostas contidas em Programa Emergencial proposto pela Frente Nacional de Prefeitos ou a excelente Nota Explicativa produzida pelo IBAM com orientações para enfrentamento da pandemia pelos municípios. (FNP, 2020; IBAM, 2020; RELATÓRIO MJV, 2020)

Buscamos, assim, coordenar discussões para identificar de forma colaborativa ações inovadoras e boas práticas para a retomada das atividades, para a reabertura do que está paralisado, para possibilitar às pessoas e às cidades algum equilíbrio no contexto pós pan-

demia; ampliar a compreensão sobre o que estava ocorrendo; compartilhar percepções, sentimentos e ideias, construindo conhecimento sobre a crise tripla e o que provavelmente poderia ocorrer até o final de 2020 e em 2021.

A complexidade destas análises era marcada por diversos fatores como diversidade e relevância de assuntos interconectados; causa e efeitos distantes, no tempo e no espaço; multiplicidade de interesses e opiniões divergentes; contexto em constante mudança; soluções antigas que potencialmente já não funcionam. (BOJER, 2010) França (2020) relacionou a complexidade para o processo decisório com a irresponsabilidade da principal liderança do país naquele momento. (FRANÇA, 2020; NARVAI, 2020)

Havia enorme confusão política e gerencial entre as instâncias de governo, sem um comando claro para a crise em nível nacional, com disputas entre lideranças em torno da definição de procedimentos e diretrizes oficiais (EXAME, 2020; G1, 2020; UOL, 2020). Agravando o quadro no período de junho-julho, eram objeto de dúvidas e controvérsia até mesmo a realização de eleições em 2020, as regras que seriam seguidas e as datas (TSE, 2020). Os desencontros na orientação à população, as diretrizes contraditórias, a contaminação do cuidado à saúde com a disputa política, a sabotagem explícita às regras de distanciamento social necessárias partindo do gabinete do Presidente, resultaram em alguma margem de manobra para a gestão local, mas com riscos devidos a não haver clareza sobre aspectos legais, sobre responsabilidades, ou para o funcionamento de gabinetes de crise. (LOTTA, 2020)

Assim, a ideia de pós crise foi exposta alinhada a dois marcadores:

- Após passar o pico de óbitos e contaminações no Brasil, como ocorreu em outros países, e os dados da doença entrarem em fase de redução / estabilização;
- Mas há um segundo marcador mais amplo e mais seguro que é o momento em que houver vacina e medicação para combater o vírus / imunizar as pessoas.

Em síntese, a equipe de apoio formada pelos autores procurou orientar as análises com os/as gestores/as a partir de alguns eixos de preocupação, a saber:

- Existem conceitos e ideias progressistas, humanizadas, para ação pública local?
- Como as pessoas nas cidades vão reagir e se comportar?
- Que cuidados serão essenciais para retomar atividades e a vida pós pandemia?
- O que poderia ser proposto como inovação para as cidades para o 2º semestre de 2020 e o ano de 2021?

Nos encontros de 10 e 17/06 foram conduzidas reflexões sobre como a crise sanitária e socioeconômica estava afetando diretamente as pessoas, os indivíduos; o que as pessoas esperam e como estão reagindo. Foram destacados pelos participantes nos debates:

(a) Medo, ansiedade, risco de desemprego e perda de renda, falências, medo de adoecer, de não ser bem atendido/a no sistema de saúde; sentimentos negativos em um ambiente de incertezas, dúvidas, necessidades presentes e futuras. Em um quadro como esse, o que as pessoas esperam dos governantes?

(b) Foi identificado um lado positivo sendo gerado pela crise: diversas aprendizagens e novas possibilidades. As pessoas estão aprendendo que ficar em casa e conviver

mais com a família pode ser bom! Que o trabalho remoto pode ser eficaz e gerar economia financeira todos os meses. Que é possível ter outras formas de convívio diferentes daquelas marcadas e delimitadas pelo consumismo e individualismo.

A figura 1, abaixo, demonstra o quadro de análise que seguimos como fatores e desafios que influenciam a gestão pública local colocados pela pandemia COVID-19.

Figura 1: Principais fatores que influenciam políticas públicas para enfrentar a pandemia.



Nos debates foram identificados dois cenários possíveis para a pandemia.

No primeiro o horizonte é curto, poucas semanas ou meses no Brasil. Em setembro de 2020 estaríamos em fase estável ou com redução de óbito diários? Os ensaios de saída dos decretos de isolamento social nas cidades já estarão sendo implantados?

Ainda assim, passado o “1º pico”, haverá o segundo? Já existem casos de novos surtos em outros países e necessidade de novos períodos de isolamento, em alguns casos até mais restritivos? Dada a gravidade da crise no Brasil, nos meses de maio a julho, poderemos ter novos períodos de restrição em setembro ou outubro?

No segundo cenário, o “novo normal” se daria em 2021, após a vacinação em massa. Nesse caso avaliamos as possibilidades de redução drástica de casos de contaminação e óbitos por ação de vacinas e medicamentos. Nesse caso, que medidas o poder público local poderia prever e desde já programar, planejar, licitar, contratar...?

Foram apontados outros impactos relevantes sobre: o consumo das famílias; empregos e renda; a sobrevivência de micro e pequenas empresas; o mercado imobiliário devido ao trabalho remoto ou sobre os pontos comerciais físicos devido ao comércio eletrônico ou à produção feita na vizinhança; as formas como as pessoas trabalham e se relacionam comercialmente, com crescimento do comércio eletrônico; a continuidade e provável agravamento da crise econômica pré-existente e da recessão em 2020; e, de forma geral, como esse quadro seguiria contribuindo para a desindustrialização e para a consolidação de uma sociedade de serviços e trabalho precarizados no Brasil.

Foi proposto um protocolo comum com regras sanitárias a serem seguidas para o

momento em que seja possível o relaxamento do isolamento social, incluindo: a massificação dos testes e agilização de resultados; adoção, caso necessário, de isolamento social extremo; monitoramento sistemático de população mais vulnerável; identificação dos focos de infecção por “grupos de contágio”; rastreamento da cadeia de contaminação do vírus de uma pessoa para outra; e reabertura em fases com monitoramento diário, ocupação de até 50% de leitos de UTIs disponíveis e fator “R” <1.⁶

Finalmente, para além dos protocolos listados acima, foram identificados princípios para orientar políticas públicas em nível local:

- Retomada gradual com regras estritas de cuidado sanitário, em especial no transporte público e em serviços essenciais como supermercados e agências bancárias;
- Garantia de que as regras de operação sejam seguidas igualmente nas regiões da cidade;
- Maior fiscalização do cumprimento de regras e protocolos de retomada;
- Desenvolvimento de protocolos e rigidez de procedimentos diferenciados para as regiões de maior população e menor infraestrutura urbana;
- Acompanhamento mais efetivo dos casos de contaminação constatados.

Em boa medida essas normas seguem as políticas de contenção de expansão da Covid-19 aplicadas por países⁷ que, de alguma forma, conseguiram frear a difusão de contágio do vírus e as mortes provocadas até meados de 2020.

PROCEDIMENTOS ADOTADOS

O estudo aqui relatado foi realizado em reuniões à distância, síncronas e assíncronas, com equipes de gestores/as da prefeitura, tendo os contatos prévios e preparatórios e as reuniões sido realizados no período maio-julho de 2020. No intervalo de quatro semanas foram realizadas 3 atividades *on-line*, com a ferramenta *ZOOM*, com duração média de 90 minutos.

Entre a 2^a e 3^a reuniões *on-line*, foi aplicado um questionário enviado a toda equipe de gestão municipal de 1^o e 2^o escalões, a saber, secretários(as), adjuntos(as) e diretores(as), por meio de um link por e-mail. Foram recebidas 91 respostas. No total, cerca de 100 gestores/as municipais participaram das discussões.

As atividades *on-line* contaram com a participação de 15 a 20 gestores/as cada, principalmente das áreas de inclusão social, finanças, planejamento e desenvolvimento econômico da Prefeitura. Na reunião de 01/07 foram apresentados os dados coletados com as respostas ao questionário enviado pelo *Google Forms*⁸ e, em seguida, foi realizada avaliação de impacto e esforço para a eventual implementação das proposições levantadas.

⁶ O potencial de propagação do coronavírus é identificado pela letra “R”. Se é superior a 1, cada paciente transmite a doença a pelo menos mais uma pessoa, e o vírus se dissemina. Se é menor do que 1, cada vez menos indivíduos se infectam e o número dos contágios retrocede. Para coibir o alastramento, o índice de reprodução deve estar abaixo de 1 (ou $R < 1$, em termos matemáticos).

⁷ Como exemplos: Alemanha, Austrália, Nova Zelândia, Japão.

⁸ *Google Forms* é uma ferramenta para criar questionários e acompanhar as respostas.

As atividades síncronas (*on-line*) compreenderam três encontros remotos de 90 minutos cada. As duas primeiras tiveram como objetivo apresentar ideias e conceitos para a reflexão coletiva proposta. (ENAP, 2020) Buscamos debater o que seria “A CIDADE QUE QUEREMOS” no pós-pandemia e ideias que poderiam ser exploradas para a construção dessa cidade desejada. Esse momento de sonho tomou como ponto de partida os fatores identificados pelos autores no contexto nacional e variáveis passíveis de monitoramento local.

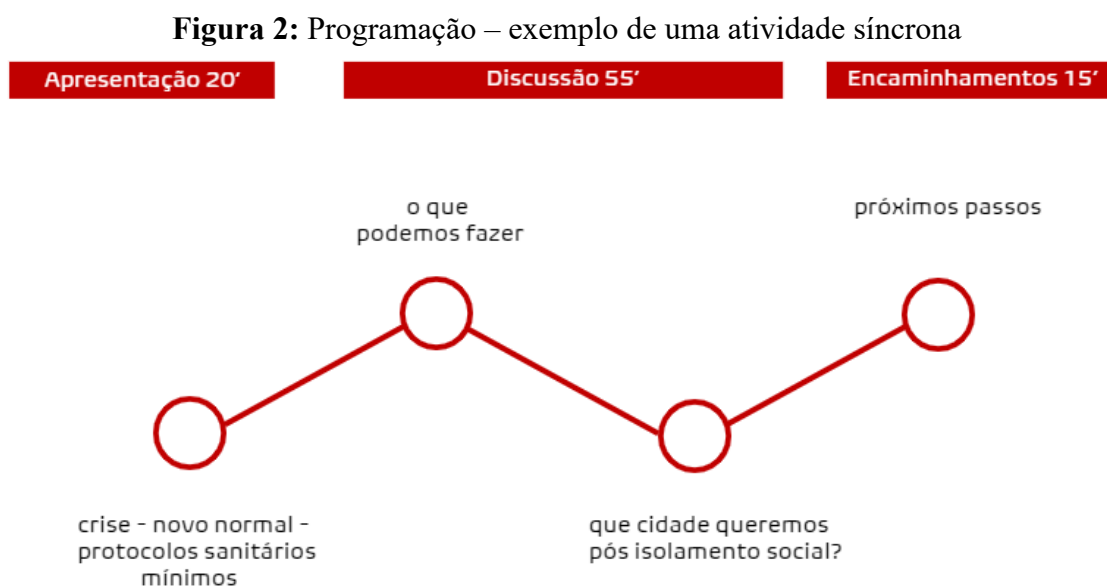
Para as atividades assíncronas foram utilizadas ferramentas de construção colaborativa e de aplicação de questionários: *Mentimeter* e *Google Forms*. O *Mentimeter* foi adotado para o levantamento de proposições, sua avaliação e por seu impacto e esforço para implementação. O *Google Forms* foi utilizado para a identificação de uma visão mais ampla sobre a percepção dos dirigentes do município a respeito da pandemia, em linhas gerais, seus impactos na vida local, desafios e propostas para a construção de um novo normal.

Não foram feitos contatos com representantes ou dirigentes de entidades da sociedade civil, o trabalho foi realizado somente com integrantes da equipe de gestão.

A seguir são apresentados o roteiro de trabalho cumprido, os conceitos e as variáveis de análise escolhidas para fundamentar as discussões e proposição de projetos. O questionário elaborado e a tabulação das respostas, bem como os projetos propostos pelos participantes, são apresentados na seção 3, a seguir.

A programação cumprida seguiu a orientação de estabelecer discussões e formular propostas de ações e políticas públicas adequadas para uma cidade melhor, com mais qualidade de vida, com objetivos para um período pós pandemia humanizado, com maior convivência e inclusão social. Em especial buscando conexão às necessidades, preocupações e demandas da maioria da população, identificadas a partir da experiência prévia e contatos cotidianos da equipe de gestão com as pessoas, na prefeitura, nas redes sociais e nos bairros.

Cada reunião *on-line* foi estruturada com a seguinte programação:



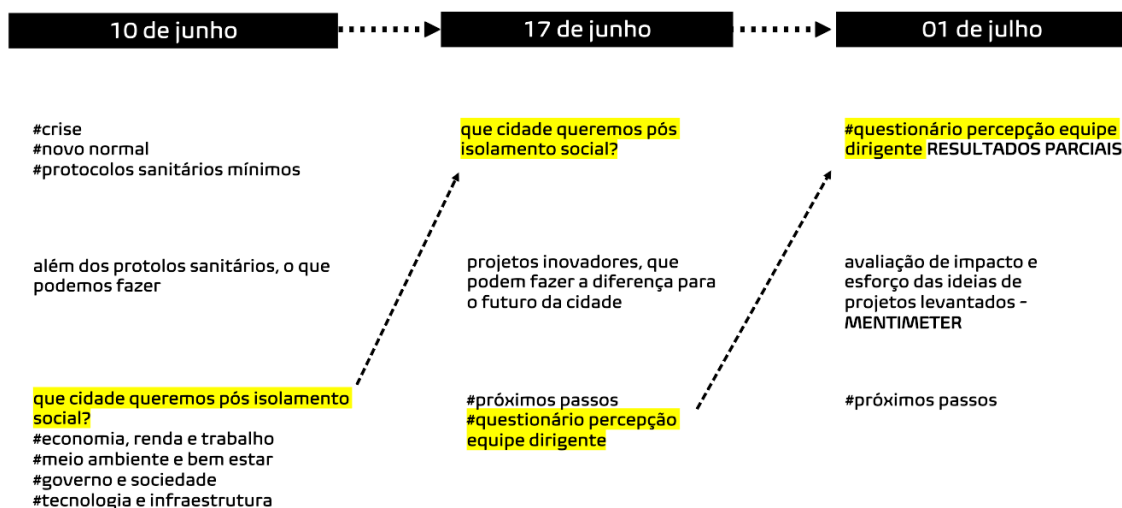
A apresentação inicial em cada atividade sempre abordou em até 10 minutos a conceituação para a crise sanitária e a visão crítica para o novo normal adotadas, para que os/as gestores/as municipais se posicionassem frente ao quadro gerado pela Covid-19.

Para esse momento foram adotadas ideias de um relatório de pesquisa (Google, 2020), que, a partir dos *trend topics* no Brasil, analisa a reação do brasileiro ao contexto imposto pela pandemia. A ação do poder público local necessitaria, para ter chances de ser bem-sucedida, atender a três dimensões de necessidades das pessoas:

- As pessoas, em sua maioria, lutam / necessitam sobreviver à pandemia;
- As pessoas precisam enfrentar bem a ansiedade causada pelas incertezas geradas pela crise sanitária, pela queda de renda e/ou desemprego, e por desencontros entre os governantes;
- As pessoas têm necessidade de se sentir fazendo parte da comunidade, é o conceito de senso de pertencimento.

A figura a seguir complementa a visão dos procedimentos seguidos.

Figura 3: Encadeamento de temas e perguntas orientadoras



Para visão geral sobre o roteiro cumprido, o quadro a seguir informa os procedimentos e as ferramentas adotadas passo a passo.

Atividade	Tipo	O que foi feito	Ferramentas
Elaboração de mapa mental da CIDADE QUE QUEREMOS	síncrona	Análise das 4 dimensões, inspiradas pelo modelo SPET e pelo design crítico especulativo, considerando fatores de contexto nacional e variáveis locais	Mindmeister Mentimeter Zoom



Levantamento de projetos / ideias	síncrona	Proposições em plenária e registro em mapa mental seguindo o modelo SPET adaptado	Mindmeister Zoom
Pesquisa – O novo normal	assíncrona	Questionário – perguntas abertas e fechadas enviadas e respondidas pela equipe de gestão	Google Forms
Avaliação de requisitos definição de projetos	assíncrona	Adaptação da matriz de análise de impacto x esforço para análise, priorização e efetivação de políticas públicas	Mentimeter
Apresentação pesquisa e matriz impacto x esforço	síncrona	Apresentação dos resultados, moderação das participações em plenária e registros das contribuições	Editor de apresentação online, Miro

Como atividades preparatórias para as reuniões *on-line* foram identificados:

* Alguns fatores de contextos – elementos que estão fora da governabilidade da gestão local e que impactam diretamente em suas ações, e

* Algumas variáveis relevantes – elementos passíveis de monitoramento a nível local e que as iniciativas da gestão municipal poderiam enfrentar.

Tanto os fatores de contexto quanto as variáveis foram organizados seguindo uma adaptação ao modelo de análise escolhido para o exercício. Esse modelo examina um dado objeto a partir das perspectivas Social, Política, Econômica e Tecnológica. Também foram levantados impactos que potencialmente poderiam ser gerados pelas variáveis e fatores de contexto identificados.

Na 1ª e 2ª atividades online foi apresentada uma representação esquemática destas variáveis de análise para debate e registro *on-line*, por meio da plataforma colaborativa (Zoom / Miro) para debate com o modelo adaptado, que é exposto a seguir.

Os elementos de contexto e variáveis foram organizados em quatro dimensões:

Dimensões	Variáveis
Política (governo & sociedade)	Fatores governamentais que podem influenciar o alcance dos objetivos como Governabilidade e Capacidade de gestão da equipe de governo e alcance das relações e participação política



Econômica (economia, renda e trabalho)	Fatores econômicos que podem influenciar a realização dos objetivos: impacto na economia local, questões tributárias, desemprego e desempenho da estrutura produtiva predominante no município
Social (serviços de proteção, bem-estar e ambiental)	Fatores que incluem aspectos culturais, educacionais, condições e serviços de saúde, esportes, sustentabilidade ambiental, situação demográfica local: taxas de crescimento, padrões de consumo e tabus culturais, e rede de proteção social existente
Tecnológica (tecnologia & Infraestrutura)	Recursos que podem trazer modernização, inovação nos processos, infraestrutura urbana em geral, redes de dados e nível de digitalização da economia, setor privado local dinâmico e com base tecnológica

Além das quatro dimensões apresentadas acima, os autores do estudo também propuseram para debate um rol de diretrizes para o que fazer, além de adotar os protocolos sanitários mínimos, para desenhar um plano de reabertura que conduzisse o município a um novo normal preferível. Este quadro de diretrizes sugeridas foi formulado a partir de protocolos consultados (OCDE, 2020; IPEA, 2020), sintetizados da seguinte forma:

- **Articular** os principais segmentos da sociedade
- **Integrar** as dimensões sanitária e econômica a favor da população
- **Definir** protocolos de segurança monitoráveis
- **Compartilhar** corresponsabilidade no processo de retomada da vida cotidiana
- **Promover** comunicação social efetiva e clara em relação às diretrizes para a retomada das atividades comerciais e sociais
- **Estimular** arranjos de geração de trabalho e renda sob uma perspectiva mais humana, justa e inclusiva
- **Repensar** a cidade que queremos

A terceira seção do presente estudo, a seguir, apresenta os resultados das reflexões e interações efetivadas no decorrer das atividades.

DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS

Como descrição breve dos resultados obtidos, registramos que, após as sessões dos dias de 10 e 17/06, foi construído um quadro com a construção colaborativa de ideias sobre A CIDADE QUE QUEREMOS.

Esse quadro alinha a visão dos/as gestores/as sobre os principais fatores de contexto que condicionam as respostas da gestão municipal à crise para o 2º semestre de 2020 e para 2021.

Os principais pontos delineados foram:

- Aumento dos índices de falência e fechamento de pequenos negócios;
- Desocupação de imóveis e crise no mercado imobiliário (locação) e construção civil;

- Possibilidade de crescimento dos índices de desemprego, com estabilização em um patamar superior a 20% no Brasil, ampliando as pressões locais por políticas públicas de proteção social;

- Efetivação de programas locais de transferência de renda, não aguardando iniciativas estaduais e federais;

- Redução da arrecadação municipal, com consequente ampliação dos déficits orçamentários previstos para 2020;

- Níveis de adesão e satisfação/insatisfação da população com a gestão pública;

- Risco de baixa no comportamento colaborativo, na adesão, apoio após a 1ª onda, queda no apoio aos protocolos de distanciamento e/ou relaxamento;

- Efetivação de repasses federais e transferências para os municípios;

- Continuidade do FUNDEB;

- Capacidade e efetivação de alinhamento entre ações emergenciais e ações estruturais;

- Mudança nas formas de consumo das famílias;

- Digitalização da economia, ampliação do comércio eletrônico;

- Práticas assistencialistas foram reforçadas na pandemia e tendem a se manter;

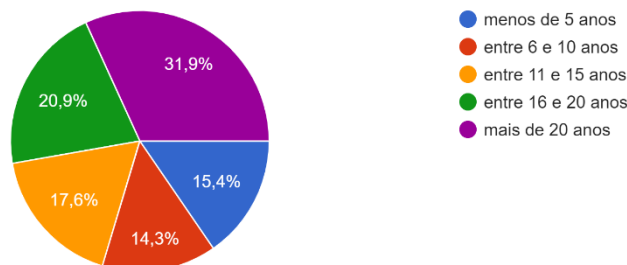
- Processo de desregulação da economia e do mercado de trabalho tendem a se manter.

Entre os dias 17/06 e 01/07 foi elaborado um questionário para resposta on-line e envio a toda equipe de gestão da prefeitura. As informações obtidas com as respostas recebidas são sintetizadas a seguir. Elas representam um levantamento que agrega percepções sobre a leitura geral de uma equipe de gestão municipal no decorrer do processo de crise sanitária, com desdobramentos em restrições financeiras e políticas. Identificam expectativas para a reabertura da cidade em um período pós pandemia, ainda hoje, julho de 2020, bastante incerto quando ocorrerá.

Nas respostas à pergunta 1 [Há quanto tempo você trabalha na administração pública?], vimos que a equipe de gestão pode ser considerada muito experiente, com 70% dos respondentes declarando mais de 10 anos de experiência, 31,9% com mais de 20 anos.

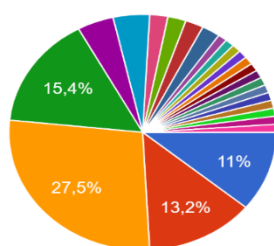
Há quanto tempo você trabalha na administração pública?

91 respostas



Quando perguntados sobre o cargo que ocupam [pergunta 3], vimos que 67,1% dos respondentes ocupam posições de direção.

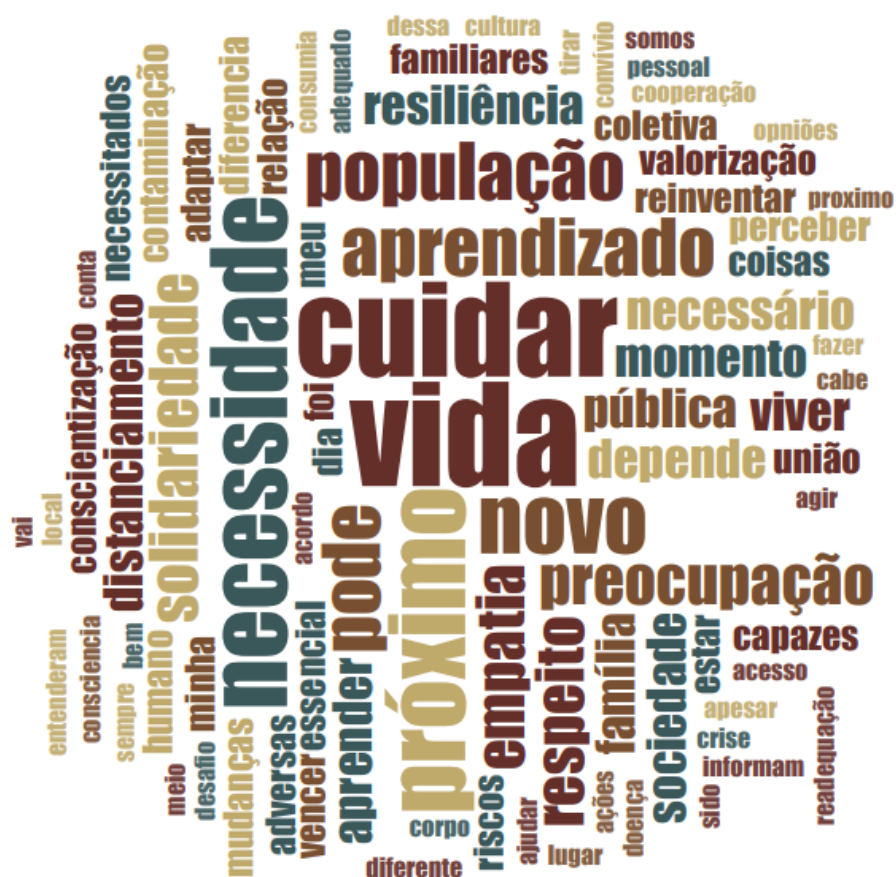
Qual o cargo que você ocupa
91 respostas



● Secretário (a)
● Secretário (a) Adjunto (a)
● Diretor (a)
● Gerente
● Gerente de Divisão
● Gerente
● Chefe de Setor
● Gerente de divisão

▲ 1/3 ▼

Para a pergunta 4 [Enquanto cidadão que está vivenciando os impactos da pandemia no dia a dia aqui na cidade, qual o principal aprendizado que você teve?] foi construída a figura a seguir com as respostas obtidas, em síntese: “Cuidar do outro é cuidar da gente”



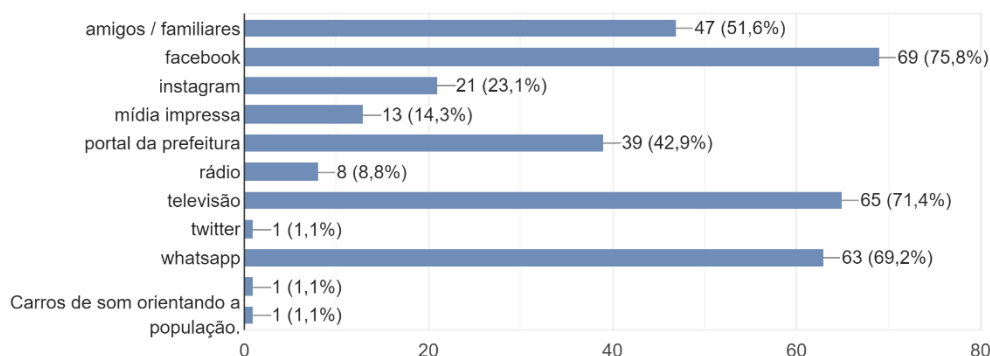
Pergunta 5) Como gestor público, cite até três principais desafios que você teve ou tem na gestão da crise causada pela pandemia?

- “Lidar com as novas rotinas de trabalho remoto em equipe”
- “Demonstrar às pessoas a importância das medidas de restrição”
- “Gerenciar ansiedades”
- “Otimização dos recursos – humanos/financeiros/ equipamentos”



6) Na sua opinião, quais os meios mais utilizados pela população para se informar sobre o estágio da pandemia na cidade?

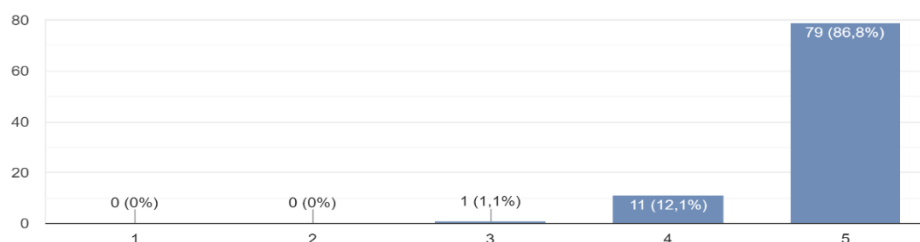
91 respostas



Quanto à pergunta 7 – [Quais atores municipais e regionais você julga importante ouvir para a elaboração do plano de reabertura?], foram destacados: o Prefeito, Comissão municipal Covid-19, autoridades estaduais, prefeitos vizinhos, a comunidade médica, a associação comercial, comerciantes, empresários, lideranças religiosas e de bairros.

8) Quão rígido devem ser os protocolos de proteção sanitária para a retomada das atividades?

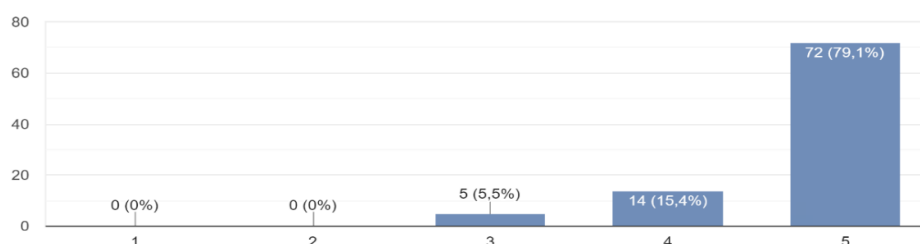
91 respostas



82

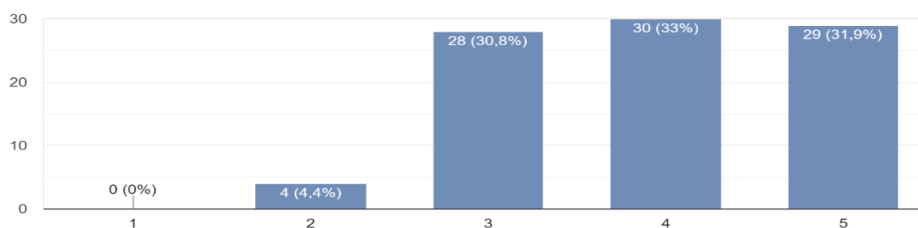
9) Quão intensas devem ser as atividades de fiscalização do cumprimento dos protocolos sanitários de retomada às atividades?

91 respostas



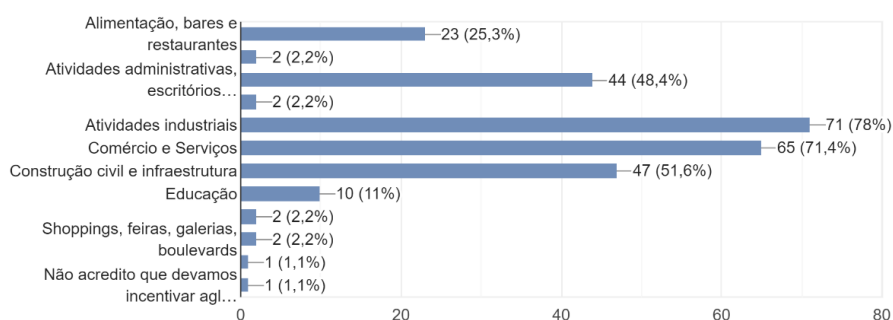
10) Qual a capacidade do município de garantir que os novos protocolos sanitários sejam cumpridos?

91 respostas



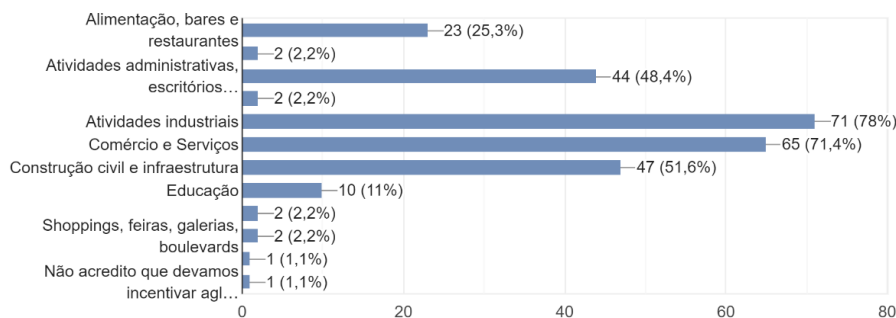
11) Das atividades da economia municipal a seguir, quais devem ser retomadas em primeiro lugar? (selecione até 3 setores)

91 respostas



11) Das atividades da economia municipal a seguir, quais devem ser retomadas em primeiro lugar? (selecione até 3 setores)

91 respostas

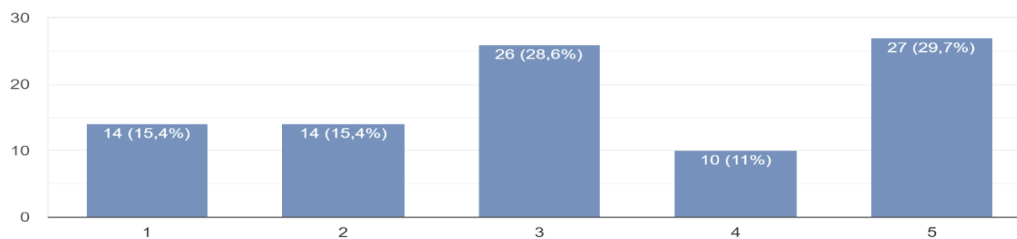


12) Em sua opinião, cite até 3 indicadores imprescindíveis para monitorar, com segurança, o processo de reabertura da cidade.

- Cumprimento dos protocolos sanitários
- Identificação dos infectados
- Curva de contágio
- Capacidade de acolhimentos dos doentes

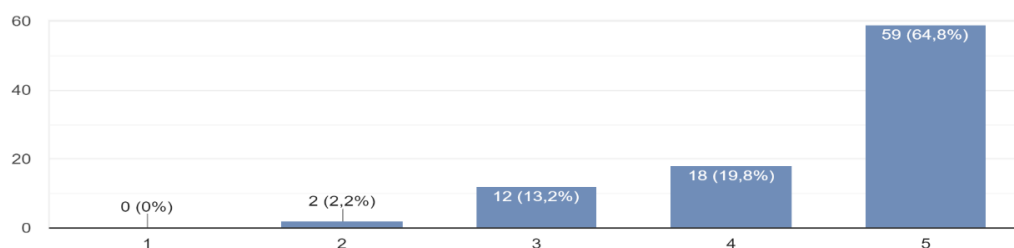
17) O poder público deve incentivar a maior ocupação dos espaços públicos com mais lazer, cultura, convivência?

91 respostas



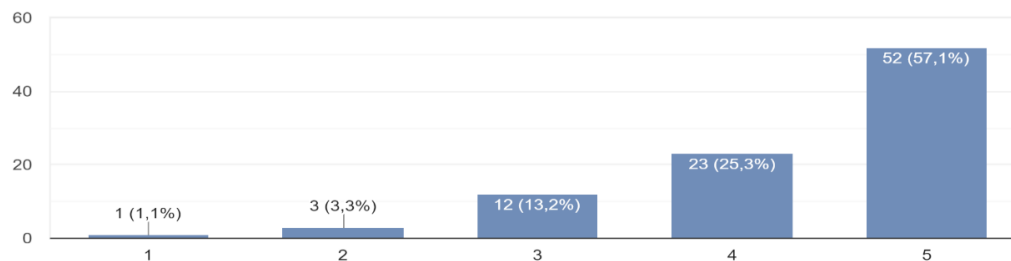
18) A cidade precisa fortalecer o sistema de saúde?

91 respostas



19) A cidade precisa fortalecer o sistema de assistência social e programas de transferência de renda?

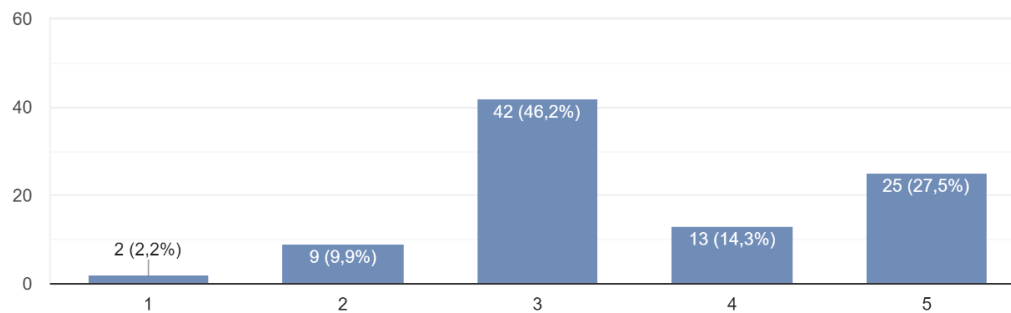
91 respostas



85

20) A cidade precisa rever sua política tributária?

91 respostas



Pergunta 21 - Qual a principal mudança que você gostaria que ocorresse na vida da cidade?

- população mais consciente de sua responsabilidade social
- fortalecimento do SUS
- menos desigualdades
- mais solidariedade
- mais cultura, educação, lazer, ciência



23) Qual a principal ação/iniciativa/projeto que você proporia para contribuir com a construção da cidade que queremos?

1. Participação Social	8. Segurança Pública
2. Gestão da Cidade	9. Proteção Social
3. Saúde	10. Comunicação
4. Desenvolvimento Econômico	11. Infância
5. Educação	12. Cultura
6. Valorização do Serviço Público	13. Inovação
7. Transparência Social	

Na atividade remota realizada em 01/07 este compilado de respostas ao questionário foi apresentado e na sequência os autores do estudo atuaram como mediadores on-line com dois objetivos: constituir uma lista de diretrizes e objetivos para políticas públicas locais tendo em vista a pandemia; debater e avaliar projetos e ações efetivas pós pandemia, com maior impacto e levando-se em conta a viabilidade de esforços para sua implementação, sempre buscando uma qualidade diferenciada em relação à situação anterior à COVID-19.

Essa primeira relação de diretrizes e objetivos ao final dos debates foi:

- Estímulo e financiamento para ações que gerem trabalho e renda;
- Apoio a pequenos negócios e setores produtivos mais consolidados no município;
- Atração de empresas não poluentes, com empregos qualificados e bem remunerados;
- Busca da ampliação a informação e orientação por cuidados, com qualidade, condições sanitárias, redução no trânsito, qualidade de vida etc.;
- Produção de propostas de políticas públicas locais inovadoras buscando gerar mudanças qualitativas em termos de cultura contra consumismo, a favor do meio ambiente sustentável, utilização de espaços e parques públicos etc.;
- Desenvolvimento de políticas de proteção social, garantia de renda e de direitos básicos de cidadania;
- Ampliação da oferta de serviços de infraestrutura digital, banda larga universal;
- Ampliação da oferta de espaços para convivência familiar, atividades culturais e esportivas;
- Implantação de políticas sanitárias e de saúde preventiva amplas e universais, o que pressupõe otimização dos serviços de saúde nos municípios.

Concluindo os debates, os participantes na reunião *on-line* de 01/07/2020 foram instados a formular propostas de ação objetivas com maior impacto positivo sobre a vida das pessoas.

O quadro final é apresentado a seguir por ordem de prioridade devido o maior impacto de cada ideia e de considerações sobre a viabilidade de sua implantação.

- Oferta de BANDA LARGA UNIVERSAL a toda a cidade
- Implantação de um projeto CIDADE INTELIGENTE, incluindo ampliar serviços *on-line* e a DIGITALIZAÇÃO DOS PROCESSOS internos da administração
- Sequenciamento dos trabalhos de RECUPERAÇÃO DE NASCENTES e ao Programa de corredores ecológicos e arborização urbana
- Constituição de equipes de AGENTES DE SAÚDE CASA EM CASA para combate à Covid-19
- BANCO DE ALIMENTOS - Intensificar as campanhas de arrecadação solidária, fortalecendo o trabalho com as entidades cadastradas
- PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA municipal
- Inovação em formas de PARTICIPAÇÃO POPULAR com uso de tecnologia
- Programa de parques e praças integrado com PRÁTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIAS e POLÍTICAS DE MICRO CRÉDITO
- Fomento ao uso de parques e praças com ATIVIDADES CULTURAIS e ECONOMIA CRIATIVA
- Programa de DESENVOLVIMENTO PESSOAL: oferta de cursos de qualificação profissional e pessoal, de forma remota, que atende à população em vulnerabilidade
- Projeto EMPREENDEDORISMO FEMININO
- REGULARIZAÇÃO DE FEIRAS NOTURNAS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliamos que o caminho metodológico e conceitual percorrido com a realização destas atividades, englobando o estudo participante e a assessoria técnico-política, chegou

a resultados avaliados pelos gestores/as como potentes para melhorar a qualidade de vida e a vida cotidiana das pessoas.

Foi formada uma lista de prioridades a partir de base de discussão qualificada, participativa e colaborativa. O envolvimento posterior de outros atores sociais poderia trazer maior engajamento e força política para perseguir a CIDADE QUE QUEREMOS. Estas proposições poderão ser úteis no futuro próximo, no decorrer do 2º semestre de 2020, e mais ainda para os trabalhos de planejamento governamental e implementação de políticas públicas para o novo período de gestão.

As propostas formuladas foram avaliadas pelos participantes como as de maior impacto e passíveis de implementação, dado o esforço político e orçamentário necessário para sua efetivação, são sem dúvida um passo promissor em direção a uma sociedade mais justa, inclusiva, sustentável e menos desigual.

O exercício aqui relatado demonstrou, pelos resultados obtidos, ser possível abrir discussões com gestores/as públicos locais que resultem em projetos de ação com uma qualidade diferenciada em relação ao período anterior à crise sanitária gerada pela COVID-19.

O futuro, no entanto, será escrito pelas escolhas que a sociedade brasileira fará no próximo período eleitoral, que poderão reforçar o caminho à tragédia anunciada ou redirecionado para objetivos mais virtuosos, que incluem em primeiro plano a defesa da democracia e a defesa da vida.

Longe de atender na plenitude a todas as demandas e interesses individuais, a pauta de prioridades identificada ao menos propõe novas ideias para o enfrentamento consistente e prático às necessidades nas cidades em uma dimensão coletiva.

Foram priorizados cuidados preventivos relacionados à higiene sistemática e permanente; evitar por um longo período a aglomeração de pessoas; e a ênfase no fortalecimento de programas de proteção social. Em especial, foram propostas posturas e atitudes envolvendo estímulos a valores como maior consciência e ativismo, sustentabilidade, solidariedade, cooperação, convivência, respeito a direitos. Estas seriam iniciativas locais que contrariam o ideário do neoliberalismo e do capitalismo financeiro, que pressiona pela volta a uma normalidade de exploração, condições de vida precárias, retiradas de direitos etc. Também foi destacado como novidade a aprendizagem e sequência do trabalho remoto como prioridade e não como exceção.

Com a esperança e os esforços mobilizados em direção a um mundo mais humano, sustentável, menos consumista e não dominado pelo ódio, estamos sendo desafiados, como sociedade e como gestores/as, a repensar falhas, superar a ditadura do pensamento único neoliberal, enfrentar a destruição de direitos e avanços sociais, enfrentar os ataques à democracia, para fazer de nosso mundo um local qualitativamente muito melhor para a vida humana.

É o que seguiremos acompanhando e apoiando nos próximos meses e esperamos que se concretize.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. *O pior vira-latas da história*. (30/05/2020) Disponível em: <https://youtu.be/nZD41VeeSGw>.

BOJER, Marianne Mille... [et.al.]. (2010) *Mapeando diálogos: ferramentas essenciais para a mudança social*. Rio de Janeiro: Instituto Noos.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga (29/05/2020) - <https://socio.cartacapital.com.br/boletins/economia/68> Consultado em: 10/07/2020.

CEEEEx. Centro de Estudos do Exército. *Estratégias de transição para a normalidade*. Disponível em: <https://asmetro.org.br/portalsn/2020/04/06/crise-covid-19-estrategias-de-transicao-para-a-normalidade>

CESIT - Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida. (2020). *Boletim do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho IE/Unicamp*. 19/04/2020.

Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. (2020) *FACILITAÇÃO REMOTA. Como criar jornadas que façam sentido em espaços virtuais*. Brasília: junho/2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. (2020). Editorial 09/07/2020 – Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/07/autores-de-fake-news.shtml?origin=folha>.

REVISTA EXAME. (2020) Pico do coronavírus no Brasil será entre maio e junho, diz Mandetta. (13/04/2020) Disponível em: <https://exame.com/brasil/mandetta-diz-que-governo-precisa-de-fala-unica-sobre-coronavirus/>

FRANÇA, Cassio, SILVA, Rogério, PERES, Ursula D. (2020). *COVID-19: pensamento complexo para problemas complexos*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil. Abril, 2020.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP). (2020) *PROGRAMA EMERGENCIAL: transporte público coletivo urbano com segurança sanitária*. Brasília: 23/06/2020

GOOGLE - Relatório IAT. (2020) *Coronavírus – O mundo nunca mais será o mesmo*. (Abril 2020) Disponível em: <https://www.proxima.com.br/home/proxima/how-to/2020/05/18/365435-2.html>

IBAM. (2020) Nota Explicativa. *CORONAVÍRUS - orientações para enfrentamento da pandemia pelos municípios*. Rio de Janeiro: 23/03/2020.

IBGE – PNAD COVID - *Desemprego sobe para 13,1% e atinge 12,4 milhões na 4ª semana de junho*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28310-desemprego-sobe-para-13-1-e-atinge-12-4-milhoes-na-4-semana-de-junho>

IPEA. (2020). Carta de Conjuntura nº 47, 2º trimestre de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200630_cc_47_visao_geral.pdf

KLAJNER, SIDNEY. (2020). Ainda não chegamos ao pior da pandemia. Entrevista à Folha de São Paulo. (Abril/20) Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/ainda-nao-chegamos-ao-pior-da-pandemia-diz-presidente-do-einstein.shtml?origin=folha>

LOTTA, Gabriela, THAMI, Helyn e AGUILLAR, Arthur. (2020) Como estruturar um gabinete de crise para fazer frente à pandemia. (22/05/2020) Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/forum/como-estruturar-um-gabinete-de-crise-para-fazer-frente-a-pandemia/>.

- NARVAI, Paulo C. (2020). Drummond, a pedra e a perda. (13/06/2020) Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/drummond-a-pedra-e-a-perda/>
- OCDE. (2020). Combatendo o coronavírus (COVID-19). Contribuindo para um esforço global. Disponível em: <http://www.oecd.org/coronavirus/pt/#policy-responses>
- OYAMA, Thais. (2020). *Tormenta*. São Paulo: Cia das Letras.
- PLANO SÃO PAULO. (2020). Retomada consciente e faseada da economia (27/05/2020) – Disponível em: https://saopaulo.sp.gov.br/guia-coronavirus/assets/images/20200527_PlanoSP_Coletiva_vf2.pdf
- ROSSI, Pedro. (2020). *LIÇÕES DO CORONAVÍRUS PARA A SOCIEDADE DO FUTURO*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil. Abril, 2020.
- POCHMANN, Marcio, e COSTA, Greiner. (orgs). (2016). *Desafios das cidades: desenvolvimento com participação e inclusão social*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.
- PORTAL G1. (2020). Após reduzir boletim diário, governo retira dados acumulados da Covid-19 do site. (06/06/2020) Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/06/apos-reduzir-boletim-governo-bolsonaro-retira-dados-acumulados-da-covid-19-de-site-oficial.ghtml>.
- PRONI, Marcelo Weishaupt. Curar a economia, proteger as pessoas, salvar a democracia. – Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Curar-a-economia-proteger-as-pessoas-salvar-a-democracia/4/47571>.
- RELATÓRIO MJV. (2020). Novo Normal em Construção - Incertezas e oportunidades em tempos sem precedentes. (Maio 2020) Disponível em: <https://www.mjvinnovation.com/pt-br/blog/o-mundo-pos-normal-que-futuro-voce-escolhe-construir/>
- SALLES, João Moreira. (2020). A MORTE E A MORTE. Tempos da peste - Jair Bolsonaro entre o gozo e o tédio. *Revista Piauí*, edição 166, julho/2020.
- SCHWARCZ, Lilia M. (2020) *O Mundo Pós-Pandemia - Lições da História*. (04mai2020) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kvWDAMzBhT4>
- SCHIRATO, Maria. (2020). O que é o novo normal? Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/novo-normal-conceito/>. Consultado em: junho/2020.
- UOL. (2020) Bolsonaro volta a criticar OMS e questiona número de mortos por covid-19. (18/06/2020) Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/06/18/>.
- TSE. (2020). Eleições 2020: data deve ser definida pelo Congresso Nacional. (17/06/2020) Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/eleicoes-2020-tse-aguarda-deliberacao-do-congresso-nacional-sobre-nova-data>

Recebido em 08/10/2020 – Aprovado em 21/11/2020