


PANDEMIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E APRENDIZAGEM SOCIAL

perspectivas e abordagens menos convencionais


PANDEMIC, PUBLIC POLICY AND SOCIAL LEARNING
perspectives and unconventional approaches

Luiz Flavio Arreguy Maia Filho

 <https://orcid.org/0000-0003-0420-5102>

UFRPE, Doutor em Economia

Jurandir Alves de Almeida Júnior

 <https://orcid.org/0000-0001-8492-7898>

Prefeitura do Recife, médico veterinário, mestrando em Saúde Única pela UFRPE

RESUMO

O desafio civilizatório representado pela pandemia do coronavírus demanda, no Brasil e em outros ambientes marcados por tensionamentos e polarizações, novas análises e interpretações, com vistas a revigorar o diálogo propositivo e favorecer a construção de aprendizagens. Ao resgatar bases conceituais menos difundidas entre nós e aplicá-las a um contexto de enfrentamento direto da Covid-19, o presente ensaio propõe reflexões críticas e procura identificar oportunidades de aprendizagem social, mudanças de comportamento e desenvolvimento institucional.

Palavras-Chave: Pandemia; Políticas Públicas; Comportamentos; Instituições; Saúde Única.

ABSTRACT

The civilizational challenges presented by the Coronavirus pandemic, in Brazil and other environments marked by tension and polarization, demand new analysis and interpretations to enhance constructive dialogue and help interactive learning. By reviewing conceptual bases less frequently visited among us and applying them to a context of policy implementation in order to fight COVID-19, this essay proposes critical reflections and identifies what may be extraordinary opportunities for social learning, behavioral changes and institutional development.

Keywords: Pandemic; Public Policies; Behaviors; Institutions; One Health.

INTRODUÇÃO

Pouco mais de um mês após o registro oficial da primeira infecção pelo coronavírus no Brasil, o então titular do Ministério da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, declarava em entrevista coletiva, em 3 de abril de 2020:

Temos uma doença infecciosa, respiratória, que [se] transmite; que o vírus é competente. Se [nos] juntarmos, vamos fazer contaminação uns dos outros; alguns não terão absolutamente nada, nem saberão que têm a doença; outros terão formas leves; um número expressivo terá uma doença que vai levá-los ao hospital; e um número vai [ser levado] ao CTI... e um número vai a óbito. Ponto. No momento, não tenho vacina. Ponto. No momento, não tenho um remédio que eu possa acreditar que, usando esse remédio em larga escala, eu consiga tratar [a doença]. Ponto. No momento, não tenho testes que eu consiga fazer na velocidade que eu poderia imaginar, [n]um país dessas dimensões[,] para correr atrás do paciente contaminado. Ponto. No momento, não tenho como pegar determinados locais no Brasil – que tem milhões de pessoas em favelas, com quartos minúsculos e quadros sociais – para fazer isolamento. Esse é o quadro. E tenho um

mundo inteiro correndo atrás dos mesmos equipamentos e mesmos materiais. Esse é o quadro geral. Essa é a queixa do paciente [...] A história natural dessa doença está sendo escrita pela sociedade (MANDETTA, 2020).

A síntese do ministro – na verdade, um desabafo – antevia como diferentes aspectos da doença Covid-19 e da realidade brasileira, interagindo, dariam contornos bem específicos ao nosso enfrentamento do desafio global. Desde aquelas primeiras semanas, contudo, já havia sinais de ritmos bem distintos de adoecimento na comparação entre regiões vizinhas, mundo afora – a despeito das condições socioeconômicas, frequentemente, similares, além de estruturas urbanas, sanitárias e até hospitalares semelhantes. A que se deveriam os melhores desempenhos? Frutos de um governo melhor? Comunidades mais experientes ou mais bem instruídas? Diferentes cepas do vírus?

Em Taiwan, país próximo ao local do surto original na China e território com alta mobilidade inter-regional de

cidadãos, uma combinação excepcional de políticas públicas antiepidêmicas, uso de novas tecnologias, boa comunicação e forte adesão da população tornou o país uma referência mundial de sucesso (WANG; NG; BROOK, 2020). Por aqui, duas substituições de ministros da saúde, 70 milhões de pessoas em programas emergenciais de renda, cerca de 5 milhões de infectados e mais de 140 mil óbitos em não mais que 6 meses; o Brasil, que havia retornado ao Mapa da Fome em 2018, com mais de 10 milhões de pessoas em condição de pobreza extrema, registrava fortes altas nas taxas de desocupação (13,8%) e de subutilização da sua força de trabalho (30,1%)¹.

Diante daquilo que costuma ser chamado de uma parada abrupta da economia, quase totalmente revertida ao final de agosto, boa parte dos nossos gestores e analistas dedicavam atenção integral a aspectos regulatórios conjunturais, como os protocolos de reabertura de setores econômicos. Não raras vezes, eles se apoiaram em interpretações questionáveis de gráficos e curvas epidêmicas para concluir, com total convicção, que uma paralisação mais longa da economia ceifaria mais vidas que o próprio coronavírus. A supressão da transmissão comunitária da Covid-19 e a criação de uma resiliência estrutural no sistema público de saúde, focos estratégicos de atenção na maioria dos países, não têm sido sequer cogitadas no Brasil.

Com o reforço inquietante das mensagens em redes sociais, indivíduos,

organizações e governos regionais terminam por se dividir: entre a indignação e o apoio ao distanciamento social; quanto ao uso obrigatório de máscaras; quanto à adoção de medicamentos e tratamentos sem prescrição médica. É bem verdade que atores globais, como o presidente francês Emmanuel Macron e a primeira-ministra alemã Angela Merkel, ocuparam o Twitter para articular consensos em torno de visões mais serenas sobre um futuro pós-pandêmico (RUFAl; BUNCE, 2020). No Brasil, infelizmente, parecem nos faltar interlocutores e bases mínimas para um diálogo propositivo. Quando a interlocução se torna viciada e contraproducente, ela tende a ser abandonada. Dado o contexto de instabilidade política, polarização, recessão, crise fiscal e retrocessos em nossa agenda de inclusão social, parece oportuno levar a discussão sobre a temática pandêmica para novos terrenos – sejam eles ramos menos conhecidos da economia, sejam abordagens inovadoras para a saúde pública. Afinal, enfoques criativos podem revigorar a capacidade de nos ouvirmos e, com alguma sorte, construirmos aprendizagens.

A leitura do presente ensaio constitui um investimento na oportunidade acima presumida: após os resgates de teorias e conceitos-chave insuficientemente difundidos no Brasil, mas de relevância para a questão pandêmica, propõe-se a releitura de uma vivência específica, experimentada por equipes que atuaram na linha de frente em políticas urbanas contra a Covid-19. Como retorno de tal

¹ Silva (2020) traz discussão, dados e explicações da trajetória recente brasileira, no tema da fome. Já os dados de desocupação e subutilização da força de trabalho são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao trimestre terminado em julho de 2020.

investimento, espera-se uma maior disposição para se apreciar a extensão e a riqueza das aprendizagens possíveis, aprendizagens que as lastimáveis perdas da pandemia não deveriam ofuscar.

**BASES CONCEITUAIS INCOMUNS:
A QUESTÃO PANDÊMICA SOB
OUTRAS ÓTICAS**

Os pontos levantados pelo ex-ministro da saúde e a própria história natural da doença no Brasil suscitam, de fato, considerações que vão muito além da epidemiologia, das medidas emergenciais e mesmo da leitura “hidráulica” de fluxos econômicos; com o avanço da doença sobre territórios e populações, interação demandas e condições socioeconômicas, políticas, financeiras, tecnológicas, jurídico-regulatórias, culturais e até geracionais. Trata-se, portanto, do que se convencionou denominar “problema perverso” – tradução livre do termo “*wicked problem*” (MOON, 2020). Problemas dessa natureza são: (I) difíceis de ser consensualmente delimitados; (II) caracterizados por interdependências de fatores e multiplicidade de causas; (III) de responsabilidade ampla e, com frequência, difusa; (IV) envoltos em opacidade, no que tange à previsibilidade dos efeitos de intervenções.

“Problemas perversos” são questões civilizatórias. Além das epidemias, nossa breve jornada no século XXI nos apresenta uma gama variada de tais adversidades; algumas realmente novas, como a depleção de recursos ambientais e ecossistemas, o aquecimento global, a resistência microbiana a antibióticos e a

redução acelerada da biodiversidade; e outras que há séculos nos atormentam: violência, pandemias e fome.

É possível que olhares afeitos ao reducionismo questionem a categorização de “problema perverso” para essa pandemia: afinal, o desafio seria, sob esses olhares, resumível ao desenvolvimento de vacinas eficazes; mas acontece que os problemas perversos “reagem” às soluções reducionistas: como medir os riscos biológicos e sistêmicos do abreviamento de prazos para a introdução da vacina? Como evitar a interferência política nas etapas de aprovação? Como promover sua confiabilidade? Que implicações jurídicas adviriam da aplicação de vacinas aprovadas com parâmetros distintos dos que recomendam o conhecimento científico? Como produzir e distribuir a vacina em escala global? Como impedir o comércio ilegal de vacinas? Os questionamentos mostram que o tratamento de um “problema perverso” precisa passar pela consideração de como se articulam, harmônica ou conflituosamente, as instituições e os comportamentos individuais – especulação essa que será desenvolvida adiante.

Talvez uma dúvida ainda mais inquietante seja quanto à ênfase excessiva na suposta solução – uma vacina –, podendo retardar a identificação de causas sistêmicas mais profundas e, possivelmente, mais urgentes. Afinal, como negar que os sucessos recentes na contenção de múltiplos surtos epidêmicos com potencial pandêmico² ajudem a entender a subestimação inicial da Covid-19 por líderes de diversos países desenvolvidos? Como

² O manual *Managing Pandemics* (OMS, 2018) traz uma lista de todos os surtos com potencial pandêmico que foram contidos no século XXI.



Como ignorar que os surtos pandêmicos, com frequência, têm origem em zoonoses associadas à urbanização não planejada e ao manejo irregular de animais de criação?

ignorar que os surtos pandêmicos, com frequência, têm origem em zoonoses associadas à urbanização não planejada e ao manejo irregular de animais de criação? Não conseguiríamos identificar padrões nas interações entre instituições e comportamentos estabelecidas bem diante de nós?

SIMON, KAHNEMAN E THALER:
HUMANIDADE NO COMPORTAMENTO
ECONÔMICO

A Economia Comportamental (EC) vem se tornando rapidamente um dos campos mais influentes da Teoria Econômica, tendo sido reconhecida com três Prêmios Nobel³, dois deles neste século XXI; são pesquisas que têm inspirado revisões de conceitos, modelos e métodos, atraindo uma nova geração de economistas para as investigações interdisciplinares.

Em 1978, Herbert Simon já havia sido homenageado por suas pesquisas

pioneiras sobre aspectos psicológicos das decisões nas organizações, tendo criado o conceito de racionalidade limitada; ele investigava não apenas as limitações, mas também as tendências cognitivas do ser humano, que o levam – com frequência – a agir de modo distinto do presumido na Economia e na Administração (segundo o comportamento do agente maximizador). Daniel Kahneman, por sua vez, foi escolhido em 2009 por contribuições ao estudo das decisões sob incerteza (Teoria do Prospecto). O princípio da aversão à perda, segundo o qual as pessoas realizam avaliações subjetivas assimétricas ante ganhos e perdas de um mesmo valor, tem sido muito empregado em pesquisas que envolvem desde o redesenho de produtos financeiros até inovações em políticas públicas de saúde. Richard Thaler, mais recentemente (em 2017), recebeu o prêmio em reconhecimento a um conjunto de contribuições suas à EC, incluindo a

3 As referências contidas ao longo do texto sobre os agraciados com o Prêmio Nobel de Economia e suas pesquisas sintetizam muitas informações advindas do sítio eletrônico mantido por *The Nobel Prize Foundation*, disponível em www.nobelprize.org.

identificação experimental de traços da psicologia humana que poderiam favorecer, de forma ética e transparente, melhores decisões e comportamentos. Os chamados “nudges” (termo usualmente traduzido como “empurrõesinhos”) podem ajudar as pessoas a não caírem nas armadilhas cotidianas de suas próprias mentes – como exemplos, nossos hábitos alimentares, a irregularidade na prática de atividades físicas, a postergação da poupança para a aposentadoria, entre outros.

Como se pode imaginar, os economistas hoje estão muito mais propensos a considerar a natureza psicológica das preferências e do juízo que, em última instância, impactam a determinação e mesmo a ganância dos indivíduos. Vale conferir, nesse sentido, a extraordinária síntese de Samson (2015), na obra que constitui um bom ponto de partida para novos pesquisadores interessados na EC (ÁVILA; BIANCHI, 2015):

Segundo a Economia Comportamental, as pessoas nem sempre são indivíduos egoístas e calculistas, com preferências estáveis e bem-definidas, de modo que muitas de nossas escolhas não são o resultado de deliberação cuidadosa. Em vez disso, nosso pensamento tende a sofrer com conhecimento e cognição insuficientes, a ser submetido à incerteza com frequência e a ser impactado de modo significativo pelo contexto das decisões. Nós somos inconscientemente influenciados pela informação imediatamente disponível na memória, por sentimentos gerados automaticamente e por informações mais evidentes ao nosso redor, e nós ainda

vivemos no momento, no sentido de que resistimos a mudanças, somos pouco capazes de prever preferências futuras, somos suscetíveis a memórias distorcidas e somos afetados por estados psicológicos e emocionais. Por fim, somos animais sociais, com preferências sociais, como as expressas na forma de confiança, altruísmo, reciprocidade e senso de justiça, e nós temos um desejo por coerência pessoal e um apreço por normas sociais (SAMSON, 2015, p. 26, tradução nossa).

Sob tal ótica, não é tão difícil interpretar fenômenos como a controvérsia político-ideológica em torno do uso da hidroxicloroquina, por exemplo, bem como de outros medicamentos indicados sem sustentação médico-científica; muitos dos vieses cognitivos e sociais envolvidos encontram-se devidamente estudados e documentados⁴. Vale reiterar que se trata de tendências cognitivas da condição humana (universais), ainda que culturas, vivências e contextos específicos possam atenuar a frequência e a intensidade de suas manifestações.

Por outro lado, a EC resgata outros caracteres da experiência humana que a diferenciam drasticamente do chamado *homo economicus* – versão sintética do indivíduo, definido pela otimização do bem-estar individual, despidido de dimensões culturais, éticas, políticas e religiosas. Em alguma medida, o novo ramo da pesquisa econômica se alinha à segunda obra mais importante de Adam Smith, considerado o pai das Ciências Econômicas; afinal, em sua *Teoria dos sentimentos morais* (1759), o pensador

4 Merece destaque, nesse caso, o “favoritismo seletivo” (“*ingroup bias*”) e o chamado “efeito Dunning-Krueger”; se a natureza do primeiro viés citado é de fácil dedução, o mesmo não se pode afirmar do segundo, cabendo uma breve explicação: as pessoas com pouco conhecimento sobre um assunto não avaliam precisamente a magnitude de sua ignorância; assim, elas tendem a se iludir e cometer erros perfeitamente evitáveis. Ver Arceneaux (2012).

escocês investigou profundamente a natureza e o papel social da empatia.

Em todo caso, à medida que a EC influencia instituições e políticas públicas ao redor do mundo (THE WORLD BANK, 2015), fica cada vez mais evidente que, ao saírem de sua zona de conforto, os economistas parecem ter retomado uma longa e histórica jornada – de novas e melhores interações com outras ciências.

BANDURA: APRENDIZAGEM SOCIAL E AQUISIÇÃO DE COMPORTAMENTOS

O canadense Albert Bandura tornou-se, aos 43 anos, o mais jovem presidente da Associação Americana de Psicologia. Mais de 30 anos depois (em 2002), era um dos 10 psicólogos mais citados do mundo (HAGGBLOOM *et al.*, 2002). Na extraordinária carreira, o pesquisador da Stanford University foi sempre reconhecido pela originalidade e relevância de suas contribuições, como a Teoria da Aprendizagem Social (mais tarde ampliada para Teoria Social Cognitiva) e os conceitos de “autoeficácia” e “desengajamento moral”. Frequentemente aplicadas no campo da saúde humana⁵, as duas primeiras contribuições acima citadas trazem elementos particularmente ricos para a leitura da questão pandêmica.

A Teoria Social Cognitiva (TSC) oferece, entre outras coisas, uma compreensão detalhada dos processos cognitivos, fatores e condições que favorecem ou prejudicam a aquisição de comportamentos pelas pessoas. Em contraste com o simplismo das hipóteses de comportamentos adquiridos por reflexo ou exclusivamente

dentro de uma lógica de reforços (positivo ou negativo), na TSC ganha destaque a observação de determinados modelos sociais: pais, professores, figuras de autoridade ou emocionalmente significativas para o observador.

Na dinâmica batizada de “determinismo recíproco”, três grupos de fatores tenderiam a interagir e embasar a ação dos indivíduos: os comportamentais; os cognitivo-pessoais; e as influências contextual-sociais. Ao investigarem a predominância de determinados fatores, profissionais da saúde e formuladores de políticas públicas vêm, há décadas, desenvolvendo e realizando intervenções (individuais ou coletivas) com maiores probabilidades de sucesso – em favor tanto do abandono de comportamentos prejudiciais à saúde, quanto da manutenção de hábitos saudáveis e da prevenção de recidivas (BANDURA, 2004).

Para Bandura (2004), a categoria dos fatores comportamentais inclui os incentivos (reforços positivos e negativos subsequentes a uma ação); a intencionalidade do próprio indivíduo – que, portanto, é visto como ativo na aquisição, manutenção ou mudança de comportamento –; e as habilidades comportamentais, ou seja, o estoque de experiências observadas ou vividas que terminam por instrumentalizar uma ação.

Entre os fatores cognitivo-pessoais, encontram-se, além do nível de conhecimento sobre um comportamento e as expectativas de resultados, duas inovações conceituais admiráveis: a “eficácia coletiva” e a “autoeficácia”. A primeira diz respeito à relutância de uma pessoa em incorrer

5 A presente subseção foi escrita com base na excelente síntese de McCalister, Perry e Parcel (2008).

no esforço de mudança comportamental quando ela se percebe desacompanhada, divergente dos seus ou dos que a cercam. Já a “autoeficácia” consiste na confiança que uma pessoa deposita em si mesma para realizar certa ação e alcançar os resultados esperados. Essencial, na visão de Bandura, para a aquisição de comportamentos, a autoeficácia poderia ser reforçada pela destreza adquirida com um volume maior de experiências, pela observação de modelos sociais significativos e mesmo pela persuasão verbal.

Finalmente, as influências contextual-sociais na aquisição de comportamentos envolvem as barreiras e oportunidades cotidianas, o apoio social (ou sua ausência) e a prevalência de aprendizagens observacionais. São, portanto, elementos do meio em que se insere uma possível ação, e que a tornam – ao olhar do indivíduo – promissora, ou não.

Merece destaque um último aspecto das pesquisas relacionadas à TSC, para a consideração da questão pandêmica: seja a partir de uma experiência direta, com riscos ou incentivos pessoalmente

percebidos, seja através da observação da vivência de modelos sociais significativos, as mudanças de comportamento de uma pessoa tendem a responder, em intensidade, à carga emocional registrada em sua memória. Nesse sentido, quem pode estimar os efeitos de meses de confinamento nos comportamentos de saúde de crianças e adolescentes? Que impactos terá, na vida de um cidadão, a perda de um pai ou de uma mãe para a Covid-19? Que significados passará a ter o uso de máscaras na vida cotidiana pós-pandêmica? As cargas emocionais das experiências que vivemos são, sem sombra de dúvida, extraordinárias.

ELINOR OSTROM E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Em 2009, pela primeira vez uma mulher foi agraciada com o Prêmio Nobel em Economia, embora o prêmio tenha sido compartilhado com Oliver Williamson. Os pesquisadores americanos haviam contribuído para uma melhor compreensão do papel desempenhado por arranjos institucionais e pela governança, no



as mudanças de comportamento de uma pessoa tendem a responder, em intensidade, à carga emocional registrada em sua memória

funcionamento tanto de organizações individuais como do sistema econômico.

Muitos dos principais artigos de Ostrom tinham foco na gestão compartilhada dos chamados “bens comuns”: os cardumes de um rio, os recursos ambientais de uma floresta e os recursos hídricos de uma região são exemplos de ativos econômicos que tendem a ser esgotados quando predominam comportamentos competitivos (oportunistas) entre os agentes/exploradores. A pesquisadora, no entanto, observava que certos arranjos bem razoáveis entre as partes interessadas podiam emergir em determinadas circunstâncias – menos incomuns do que admitia a economia convencional. Nessas situações, tais arranjos acabavam por estabelecer uma gestão potencialmente duradoura dos ativos. Entre as condições apontadas, estavam o bom funcionamento dos mecanismos de participação na tomada de decisões, o monitoramento dos ativos compartilhados, o estabelecimento de escalas gradualistas para a aplicação de sanções proporcionais à gravidade de eventuais violações do acordo, além de mecanismos gerais de resolução de conflitos. Mais tarde, outros pesquisadores incluíram no rol de condições aspectos como a efetividade da comunicação entre as partes e o aperfeiçoamento dos incentivos à reciprocidade na condução de esforços.

Em linhas gerais, os achados dessa vertente institucional da economia sempre contrastaram, pelos seus graus de maturidade e verossimilhança, com

disputas acadêmicas entre os economistas que depositam fé inarredável seja no livre mercado, seja no Estado, para resolver problemas complexos da sociedade.

Na medida em que se considere a saúde global – coletiva, pública, transnacional – um bem comum planetário, parece especialmente lastimável reconhecer que o principal órgão promotor da governança para a melhor gestão desse recurso, a Organização Mundial da Saúde (OMS), venha atuando sob ataques e ameaças de suspensão de financiamento, em plena crise⁶.

A SAÚDE ÚNICA EM CONSTRUÇÃO

Segundo relatório recente das Nações Unidas, o fortalecimento da Saúde Única figura entre as dez principais medidas a serem promovidas mundialmente para se evitar a recorrência de crises pandêmicas, como a que vivemos (UNEP, 2020); trata-se, sobretudo, de um princípio geral para a promoção da saúde e do bem-estar de forma integrada, ou seja, reconhecendo-se a inseparabilidade dos aspectos humanos, ecológicos e ambientais para a existência de uma civilização saudável.

A origem do princípio remonta ao ano de 2008, quando dois órgãos das Nações Unidas – a OMS e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) – e a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) lançaram a iniciativa One World, One Health. Desde então, um conjunto amplo de esforços foi realizado e alcançou sucesso parcial (MACEDO COUTO; BRANDESPIM,

6 A OMS vem sendo criticada em reiteradas declarações do Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, sobre a maneira como lidou com a gestão chinesa do surto original epidêmico na cidade de Wuhan. Ele declara ter suspenso a participação do seu país no financiamento anual da agência.

2020): por um lado, houve ampla validação científica do conceito, com um conjunto amplo e diversificado de evidências empíricas confirmando graus superiores de eficácia e eficiência das intervenções; elas vão desde campanhas articuladas de vacinação humana e animal em ambientes rurais, passando pela identificação de impactos sistêmicos com o mal uso de antibióticos na produção de alimentos, até a mensuração dos benefícios para a saúde humana da convivência com animais de estimação e do contato com ambientes naturais não degradados. Por outro lado, seguem minoritários os casos de adoção da Saúde Única na formulação de políticas públicas nacionais, permanecendo algo incipiente quanto às articulações intersetoriais e multidisciplinares. Diante disso, especialistas e defensores da Saúde Única costumam recomendar medidas como a introdução do conceito em diferentes grades curriculares para a formação profissional; o estabelecimento de bases legais que legitimem a Saúde Única como abordagem de política pública; e a formação de redes intersetoriais, envolvendo profissionais (gestores públicos e privados) e acadêmicos.

Caberia, à luz do que se discutiu nas subseções anteriores, alertar: pode ser inoportuno esperar uma ampla e efetiva adoção da Saúde Única na formulação de políticas públicas a partir da simples disseminação dos conhecimentos acima mencionados. Tudo indica tratar-se, também nesse caso, de uma complexa interação entre vários fatores que favorecem ou obstaculizam a aquisição de comportamentos e a construção institucional de governança.

O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA NA LINHA DE FRENTE: VIVÊNCIA E APRENDIZAGENS

Como muitas outras agências regionais e locais, a Secretaria de Saúde da Prefeitura do Recife e, em particular, o seu Centro de Vigilância Ambiental iniciaram o ano monitorando as notícias internacionais, com atenção muito voltada para as medidas recomendadas pela OMS e as estratégias dos países que primeiro registravam infecções. Não havia, até então, um conjunto padronizado de ações para enfrentar a epidemia, mas o objetivo geral era detectar eventuais entradas de viajantes internacionais infectados, rastrear contactantes e impedir a chamada transmissão comunitária – quando não mais é possível mapear as origens do contágio e conter uma sequência de infecções. Os conhecimentos e as notas técnicas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), conferindo respaldo jurídico a essa ou àquela técnica, vinham sendo construídos simultaneamente ao desenho local das estratégias.

Havia muita preocupação com a exposição dos servidores, e não apenas com os responsáveis pela limpeza e sanitização de áreas como o Aeroporto ou o Porto do Recife. Os profissionais da vigilância ambiental têm suas atividades distribuídas em zonas que cobrem toda a cidade; obviamente, temiam-se tanto a infecção e o adoecimento da equipe quanto sua eventual atuação inadvertida como vetor de propagação da doença.

A partir de 17 de março de 2020, com o estabelecimento da transmissão comunitária em Pernambuco, iniciaram-se as exigências de distanciamento social e de higienização frequente das mãos – o uso

de máscaras era recomendado, naquelas primeiras semanas, apenas para as pessoas sintomáticas. Um decreto municipal, editado no dia seguinte (18 de março de 2020), determinava o fechamento de escolas, do comércio e de serviços não essenciais. O nível de inquietude entre as equipes da vigilância ambiental se elevou, uma vez que a maior parte das suas atividades envolvem visitas a residências e contato direto com a população. Um processo muito cuidadoso de diálogo foi realizado entre gestores e membros dessas equipes, buscando-se sensibilizar e conscientizar a todos sobre a missão institucional a que estavam vinculados, além dos riscos e das responsabilidades que precisariam assumir no enfrentamento da doença.

Ao mesmo tempo que se estudavam as ações de sanitização na China e na Europa, o aprendizado decorrente da crise provocada pela chikungunya, anos antes⁷, deixava claro o caráter essencial da prontidão e da rapidez nas intervenções. A necessidade de sanitização dos ambientes por onde passaram os primeiros infectados e seus contactantes indicava os primeiros passos da intervenção. A prática adquirida no uso de equipamentos utilizados com inseticidas para o combate a arboviroses (dengue, zika, chikungunya), semelhantes aos empregados na sanitização de ambientes, era uma vantagem; por outro lado, havia urgência na aquisição de equipamentos específicos num momento em que diversas organizações também os buscavam – com forte impacto sobre os custos. Os primeiros processos de

aquisição já puderam se beneficiar de um decreto específico, que previa a dispensa de licitação. Apesar disso, ainda havia alguma insegurança acerca de quais as melhores especificações para os produtos a serem utilizados. Foram, inicialmente, 15 equipamentos costais e 2 equipamentos motorizados tripulados.

O primeiro uso dos equipamentos em caráter emergencial se deu antes mesmo da conclusão e aprovação da proposta de intervenção sistêmica de sanitização para a região metropolitana. O óbito de um paciente por Covid-19 em unidade básica de saúde arriscava criar pânico, exigindo uma ação imediata que devolvesse a tranquilidade a profissionais, pacientes e familiares. A ação foi bem-sucedida e a unidade voltou a operar, normalmente.

Concluído e aprovado o programa metropolitano de sanitização de ambientes, sob responsabilidade do Centro de Vigilância Ambiental, o primeiro objetivo era assegurar a sanitização diária de todas as unidades básicas de saúde da cidade. No entanto, o objetivo foi sendo progressivamente ampliado, passando a incluir paradas de ônibus, terminais rodoviários, delegacias, fóruns de justiça e outros locais de atendimento à população, como agências da Caixa Econômica Federal e Casas Lotéricas, chegando até os institutos de longa permanência para idosos – em certos casos, mediante requisições do Ministério Público.

Já nas primeiras ações, uma série de novas rotinas e protocolos de segurança (envolvendo o uso correto de EPIS, máscaras e álcool em gel, além do

7 No segundo semestre de 2015, foram registrados os primeiros casos autóctones (quando a doença é contraída na região de residência do indivíduo) de infecção pela chikungunya em Pernambuco.



O ser humano [...] escondido por trás da máscara e do equipamento de proteção convivia (e ainda convive) diariamente com os adoecimentos e os óbitos

distanciamento social, da atenção aos toques em maçanetas etc.) precisou ser trabalhado com os agentes, organizados em equipes responsáveis por cada um dos três turnos diários, além dos plantões aos finais de semana. Nada disso teria sido possível, claro, se não tivessem sido superados inúmeros obstáculos na aquisição e na logística (distribuição, higienização e manutenção), por exemplo, de um número muito maior de macacões protetores do que dispunha o órgão, até então. Obviamente, tudo dependia do patrocínio da liderança máxima da área, de sua aderência às diretrizes científicas e da sua disposição para mobilizar todos os recursos administrativos e financeiros que fossem necessários. A curva de aprendizado era acelerada para todos, por estrita necessidade.

Observou-se, desde o início, um grau extraordinário de engajamento dos agentes; sua seriedade, seu rigor e seu capricho na condução das atividades de sanitização, não raras vezes, surpreendiam quem acompanhava aqueles trabalhos. O ser humano – familiar, filho, mãe ou pai – escondido por trás da máscara e do equipamento de proteção convivia

(e ainda convive) diariamente com os adoecimentos e os óbitos, dentro e fora dos seus horários de atuação profissional. O fato é que a carga emocional das vivências de toda a comunidade era (e tem sido) muito grande, contribuindo para o despertar de uma sensibilidade maior para os riscos das doenças de origem animal, para a importância das práticas de higiene na proteção de si e dos outros e para as relações da nossa saúde com a qualidade dos ambientes em que vivemos.

À medida que outros órgãos da administração pública demandavam a sanitização de seus espaços para a retomada de suas atividades presenciais, eles passavam não apenas a constar na lista de ambientes a serem periodicamente visitados, mas suas próprias práticas e equipes de limpeza interna também precisavam ser instruídas: por meio de visitas diagnósticas e verdadeiras estratégias paradiáticas, orientavam-se a identificação de locais e pontos de maior risco, o uso seguro de produtos eficazes, e o emprego, na frequência adequada, das técnicas necessárias à garantia da segurança dos servidores e demais cidadãos. Desse

modo, as equipes de sanitização assumiam cotidianamente seu papel de multiplicadores de conhecimentos e habilidades.

O processo de aprimoramento das equipes de sanitização contava ainda, de um lado, com a frequente atualização da base geral de conhecimento sobre o coronavírus, e, de outro, com a incorporação de saberes como os provenientes da medicina veterinária – campo de atuação prévia e de formação de diversos membros das equipes. Exemplos disso são a familiaridade com o manuseio do produto saneante mais utilizado (cloro de benzalcônio) e a adoção do chamado pedilúvio: recipiente disposto na entrada de certos ambientes, contendo químicos para sanitização dos calçados dos entrantes – ambas as práticas, corriqueiras na avicultura.

Ao final de setembro, os gestores do Centro de Vigilância Ambiental estimam que as equipes tenham superado a marca de 100 mil ações de sanitização, tendo em vista a média do número de ações, entre 700 e 800, que passaram a ser conduzidas diariamente, desde as primeiras semanas. Esses gestores registram, sem dificuldade, a disseminada percepção de uma profunda mudança na autoimagem de todos os envolvidos. Eles se viram protagonistas de um enfrentamento histórico, tiveram de lidar com seus próprios medos e anseios, e seguiram adiante, dia após dia, por entenderem o impacto social de suas atividades.

RELEITURA DA VIVÊNCIA, A PARTIR DAS BASES CONCEITUAIS

Os construtos apresentados anteriormente encontram, de fato, inúmeras possibilidades de conexão e aplicação para a vivência

relatada. Cabe aqui, dado o escopo do presente texto, apenas abrir caminho e exemplificar a propriedade e o potencial dessas conexões para o desenvolvimento de comportamentos e instituições.

O reconhecimento de que as ações de sanitização constituem intervenções no tratamento de um “problema perverso” implica, em primeiro lugar, o reconhecimento da necessidade de avaliações criteriosas dos resultados alcançados em diferentes contextos, ou que envolvam diferentes agentes e públicos. Infelizmente, a tendência burocrática brasileira conduz, na prática, a esforços de avaliação sob orientação quase sempre corretiva. A frequência das denúncias contra gestores públicos, por vezes com base em evidências inconsistentes, pode resultar no bloqueio de um valioso diferencial das agências públicas eficazes: a inteligência.

Os estudos da economia comportamental avançaram muito, nas últimas décadas, na compreensão dos processos de tomada de decisão sob risco; um gestor de órgão público, como a secretaria de saúde de um município, instado a decidir sobre a rápida aquisição de equipamentos e produtos químicos que estão – circunstancialmente – desaparecendo do mercado, precisa, na realidade, escolher entre se expor aos riscos jurídicos da ação ou da inação. Essa não parece uma maneira consistente, para se dizer o mínimo, de promover comportamentos e instituições inteligentes no combate a uma crise como a atual.

Ainda em linha com a leitura estruturalista de Ostrom, é importante dizer que as mudanças nos processos de controle e fiscalização públicos no Brasil precisam

avançar mais⁸, seguindo tendências legislativas internacionais; trabalhando melhor a formação e os mecanismos de boa governança nas atividades de fiscais e procuradores; construindo protocolos e experiências de avaliação positiva dos gestores com melhor desempenho; estabelecendo, por fim, uma dinâmica construtiva de comportamentos e institucionalidades em favor da eficiência – e não da aversão ao risco jurídico – na tomada de decisões estratégicas. Enquanto essa linha de reformas avança pouco, e nos atemos a demandar maior disponibilidade orçamentária para este ou aquele programa, seguem as epidemias de dengue, chikungunya, zika e Covid-19, com o esgotamento de um dos nossos mais valiosos bens comuns: a saúde coletiva.

Sob a luz da TSC, como se antecipou, vale destacar a significância e o extraordinário conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes legados pelas equipes de sanitização. Oficinas de treinamento, consultorias ou assessorias de especialistas internacionais dificilmente seriam capazes de conquistar mesmo uma fração do desenvolvimento comportamental experimentado por esses agentes. Frequentemente comparados a soldados em uma guerra, essas pessoas não apenas merecem reiterado reconhecimento social; elas se qualificaram a ser mais ouvidas pelos que são eleitos para legislar e gerir as políticas sociais.

Os heróis do enfrentamento pandêmico – que, na verdade, encontram-se em diferentes setores – constituem um acervo vivo de competências. O impacto de

suas ações, suas autoimagens e a imagem social que conquistaram os tornam modelos sociais, multiplicando-se no tempo os benefícios de suas contribuições.

Por fim, o óbvio: não deve haver argumento mais forte em favor da Saúde Única do que as vivências e os aprendizados oferecidos por esta pandemia. A sanitização de ambientes confere, na verdade, saliência a um quadro riquíssimo de aprendizados sociais: o combate a um inimigo invisível; os riscos associados ao manejo irregular e ao abandono de animais em nossas periferias urbanas; o avanço criminoso sobre reservas naturais de espécies que acabam se adaptando ao ambiente urbano e produzindo impactos na saúde coletiva; a experiência direta da população com a revisão dos seus hábitos de higiene e com o uso de máscaras, para a proteção de si e dos outros: todas essas realidades, e ainda outras, de elevada carga emocional, podem e devem constituir pilares para a construção de comportamentos e instituições de Saúde Única.

CONSIDERAÇÕES E INQUIETAÇÕES FINAIS

Em 2020, dezenas de milhões de pessoas, em todo o mundo, submergiram em termos socioeconômicos aos patamares da pobreza. No Brasil, um ambiente político-ideológico marcado pelas limitações de nossas lideranças já nos tornava incapazes – mesmo antes da pandemia – de impedir retrocessos na agenda de inclusão social e de emancipação econômica da população. Apressamo-nos em buscar soluções para os sintomas econômicos

8 Silva, Couto e Abreu (2018) fazem o resgate das etapas e das diretrizes no processo de aperfeiçoamento dos controles internos do setor público brasileiro.

de curto prazo; relegamos a um futuro incerto o enfrentamento das causas de nossas mazelas.

Entretanto, a natureza da institucionalidade brasileira, com seu federalismo de conflitos, a recorrência de crises institucionais entre os poderes da República e o ativismo regulatório desacompanhado de pragmatismo, encontra nesta devastadora experiência pandêmica interessantes novidades. O enfrentamento da Covid-19 por aqui, por mais precário, regionalmente heterogêneo e marcadamente insuficiente que seja, constitui uma excepcional semente de aprendizagens e comportamentos. Buscou-se argumentar, no presente ensaio, por que tais sementes podem germinar e gerar institucionalidades mais robustas e inclusivas do que as que vivenciamos em 500 anos de história.

Wuhan, a cidade ao leste da China que será eternamente lembrada como epicentro do surto de coronavírus, não é, como muitos pensavam a princípio, uma área subdesenvolvida de vivências provincianas. A cidade exibe características semelhantes às metrópoles do Brasil e do mundo: grande população urbana, intenso comércio regional e internacional, integração a centenas de vilas rurais por rodovias, e a grandes cidades do planeta por dezenas de voos diários. No mundo de periferias integradas, Wuhan e o surto pandêmico serão, a partir de agora, um símbolo da globalização sem governança; aquela a partir de cuja configuração nossas limitações cognitivas e o subdesenvolvimento de nossas instituições podem resultar, reiteradamente, em aprendizados sociais tardios. Sem previdência, com alguma sorte, teremos resiliência.

REFERÊNCIAS

- ALBERT BANDURA. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Albert_Bandura. Acesso em: 14 set. 2020.
- ARCENEUX, Kevin. Cognitive biases and the strength of political arguments. *American Journal of Political Science*, American Midwest, v. 56, n. 2, p. 271-285, 2012.
- ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (ed.). *Guia de economia comportamental e experimental*. 2015. Disponível em: <http://www.economiacomportamental.org/guia/>. Acesso em: 14 set. 2020.
- BANDURA, Albert. Health promotion by social cognitive means. *Health education & behavior*, Thousand Oaks, CA, v. 31, n. 2, p. 143-164, 2004.
- HAGGBLOOM, S. J. et al. The 100 most eminent psychologists of the 20th century. *Review of General Psychology*, Washington, v. 6, n. 2, p. 139-152, 2002.
- MACEDO COUTO, Rodrigo de; BRANDESPIM, Daniel F. A review of the One Health concept and its application as a tool for policy-makers. *International Journal of One Health*, Gujarat, v. 6, n. 1, p. 83-89, 2020.
- MANDETTA, Luís. Entrevista coletiva no Palácio do Planalto, 3 abr. 2020.
- MCALISTER, Alfred L.; PERRY, Cheryl L.; PARCEL, Guy S. How individuals, environments, and health behaviors interact. In: GLANZ, Karen; RIMER, Barbara K.; VISWANATH, Kasisomayajula (ed.). *Health behavior and health education: theory, research, and practice*. 4th. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2008.
- MOON, M. Jae. Fighting Against COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review*, New York, v. 80, n. 4, p. 651-656, 2020.
- OMS (Organização Mundial da Saúde) = WHO (World Health Organization). *Managing epidemics: key facts about major deadly diseases*. Geneva: World Health Organization, 2018.
- RUFAL, Sohaib R.; BUNCE, Catey. World leaders' usage of Twitter in response to the COVID-19 pandemic: a content analysis. *Journal of Public Health*, v. 42, n. 3, p. 510-516, Sept., 2020.

SAMSON, Alain. Introdução à economia comportamental e experimental. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria. *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015. p. 25-59. Disponível em: <http://www.economiacomportamental.org/guia/>. Acesso em: 14 set. 2020.

SILVA, Adolfo H.; COUTO, Deivison; ABREU, Carolina L. Evolução do controle interno no setor público: um estudo dos novos normativos emitidos entre 2003-2016. *Revista de contabilidade do mestrado em ciências contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 20-38, 2018.

SILVA, José Graziano da. Por que o Brasil voltou ao Mapa da Fome. *Valor econômico*, 25 set. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/opinia/coluna/por-que-o-brasil-voltou-ao-mapa-da-fome.ghtml>. Acesso em: 25 set. 2020.

UNEP (United Nations Environmental Programme). *Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2020.

WANG, C. Jason; NG, Chun Y.; BROOK, Robert H. Response to COVID-19 in Taiwan: big data analytics, technology, and proactive testing. *Jama*, Chicago, v. 323, n. 14, p. 1341-1342, 2020.

THE WORLD BANK. *World development report 2015: Mind, society, and behavior*. Washington, DC: The World Bank, 2015.



Texto de autores convidados. Recebido em: 5 out. 2020.

MAIA FILHO, Luiz Flavio Arreguy; ALMEIDA JÚNIOR, Jurandir Alves de. Pandemia, políticas públicas e aprendizagem social: perspectivas e abordagens menos convencionais. *Estudos Universitários: revista de cultura*, Recife, v. 37, n. 1/2, p. 42-57, dez. 2020. ISSN Edição Digital: 2675-7354.