

Em defesa de quê? Enquadramentos interpretativos da pandemia como pressão política sob a gestão estatal da Covid-19

In defense of what? Interpretive
frameworks of the pandemic as
political pressure under the state
management of Covid-19

R E V I S T A
com política

revista compolítica

2021, vol. 11(2)

compolitica.org/revista

ISSN: 2236-4781

DOI: 10.21878/compolitica.2021.11.538

 Open Access Journal

Jonatha Vasconcelos Santos

Universidade Federal de Sergipe

[Federal University of Sergipe]

Resumo

O presente artigo analisa o uso das diversas narrativas produzidas em torno da Covid-19 como forma de pressão sob a gestão da crise da pandemia. Para isso, investigamos cartas públicas, relatórios de pesquisa e planos de ação elaboradas por grupos sociais *como i) os “ativistas pela vida”, ii) os pesquisadores, iii) os empresários e iv) o governo de Sergipe. Paralelamente a isso, e como forma de identificar como essas narrativas afetam a gestão estatal da pandemia, analisamos o processo de construção dos grupos mencionados e a participação desses atores sociais em espaços deliberativos como os comitês de crise. Os resultados sinalizam para a forma como os diversos enquadramentos interpretativos foram utilizados, de forma pública, como dispositivo de intervir nas ações governamentais em torno do enfrentamento à pandemia.*

Palavras-chave: Covid-19, Enquadramentos interpretativos, Pandemia.

Abstract

This article analyzes the use of the various narratives produced around Covid-19 as a form of pressure under the management of the pandemic crisis. For this, we investigated public letters, research reports and action plans prepared by social groups such as *i) “activists for life”, ii) researchers, iii) businessmen and iv) the government of Sergipe. Parallel to this, and as a way of identifying how these narratives affect the state management of the pandemic, we analyze the process of building the groups mentioned and the participation of these social actors in deliberative spaces such as crisis committees. The results indicate the way in which the different interpretative frameworks were used, in a public way, as a device to intervene in governmental actions around the fight against the pandemic.*

Keywords: Covid-19, Interpretative frames, Pandemic.

Em defesa de quê? Enquadramentos interpretativos da pandemia como pressão política sob a gestão estatal da Covid-19

Jonatha Vasconcelos SANTOS

A pandemia da Covid-19 tem provocado um conjunto amplo de investigações no campo das Ciências Sociais (Grossi; Toniol, 2020). Entre esses estudos, podemos destacar as análises sobre a relação entre as taxas de mortalidade do vírus e a desigualdade social, assim como o perfil das populações afetadas; as consequências do “novo normal” nos padrões de comportamento social etc. Diante desse campo de pesquisa que emerge paralelamente ao desenvolvimento da pandemia, pode ser identificada uma diversidade dos aportes teóricos e das estratégias metodológicas.

Nesse sentido, este artigo se vincula aos trabalhos que investigam as respostas do Estado e de grupos organizados (movimentos sociais, partidos políticos, ONGs, coletivos, grupos empresariais etc.) aos impactos sociais da pandemia. De modo mais específico, analisamos como os enquadramentos interpretativos elaborados por comitês e ações coletivas foram utilizados como pressão política para a designação de modos de gestão estatal da Covid-19.

No início da pandemia e das especulações acerca das estratégias de enfrentamento do aumento de infecção do vírus, dois *frames* se popularizaram no debate público: o da conservação da economia e o da defesa da vida. Esses *frames* estiveram vinculados a uma das ações mais utilizadas em diversos governos ao redor do mundo, haja vista a diminuição da mobilidade social. Do fato de que a transmissão do vírus estava associada ao contato de uma pessoa saudável com superfícies contaminadas ou, principalmente, alguém contaminado, surgiu a necessidade de políticas de isolamento social.

Nesse sentido, a especificidade do modo de transmissão da Covid-19 impunha aos governos a tomada de decisões com um objetivo comum: a diminuição da mobilidade social. Era preciso, como foi divulgado pelas agências sanitárias, a exemplo da Organização Mundial de Saúde (OMS) que orientou as políticas de enfrentamento do

novo coronavírus no mundo, estabelecer o isolamento social ou a quarentena como estratégia de diminuição do número de infectados.

O aumento de pessoas atingidas pelo vírus, o crescimento das estatísticas em torno dos óbitos relacionados à Covid-19, assim como a crise financeira derivada da intensa queda da atividade econômica e da circulação de mercadorias estabeleceram aquilo que Latour (2012) define como controvérsia. Uma controvérsia, segundo o autor, consiste nas diversas formas de tradução elaboradas por atores com o objetivo de definir um fenômeno social, cultural, científico ou natural. Essa busca pela designação baseada nos diferentes pontos de vista e interesses é responsável pela formação de um campo de debate onde, para além dos humanos, objetos não-humanos também adquirem agência. Os relatórios científicos e suas projeções sobre o desenvolvimento de infecção pela Covid-19, por exemplo, são alguns dos objetos não-humanos com uma agência que reside na capacidade de influenciar o debate público e a reelaboração das traduções produzidas pelos grupos envolvidos na controvérsia.

Em torno dessa controvérsia, o debate público não somente manteve o seu caráter informativo acerca da novidade que era o novo coronavírus e suas implicações, como também se tornou uma arena (Cefaï, 2017^a, 2017b) na qual grupos organizados disputaram formas de gestão dessa crise sanitária. É com base nisso que analisaremos neste artigo como os enquadramentos sobre a Covid-19 foram utilizados como forma de pressão política.

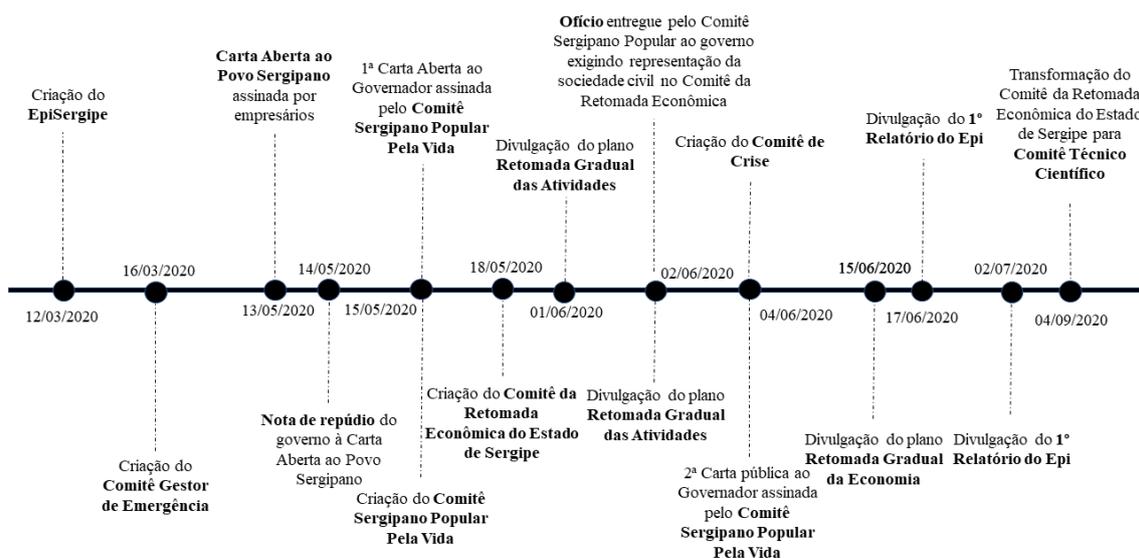
Para isso, analisaremos as cartas públicas, relatórios de pesquisa e planos de combate à pandemia enviados ao governador de Sergipe, Belivaldo Chagas (MDB), entre os meses de maio e julho de 2020. A ideia de utilizar esses documentos está fundamentada em dois aspectos desses que se relacionam com o objetivo central deste artigo. Primeiro, eles representam diferentes grupos sociais e nos ajudam a entender a configuração do conflito em torno da gestão da crise. E segundo, apresentam os diferentes enquadramentos¹

¹ Os enquadramentos ou os *frames* podem ser definidos enquanto esquemas de percepção da realidade social e que são acessados a partir das narrativas elaboradas por atores. Apesar de originalmente vinculada aos estudos do interacionista Erving Goffman (2012) no qual se analisa atores que individualmente interpretam o mundo, a abordagem foi mobilizada nos estudos sobre os movimentos sociais para entender como as coletividades constroem e disputam narrativas acerca de um determinado fenômeno social. Esse

(Benford; Snow, 2000; Benford, 1997) elaborados pelos grupos sociais com base em diagnósticos e prognósticos cuja finalidade era interferir nas estratégias de enfrentamento à Covid-19 e, fundamentalmente, aos impactos provocados pela pandemia.

Nesse sentido, na figura 1, elaborada com base em documentos públicos divulgados em jornais eletrônicos e decretos estaduais, apresentamos a sucessão de eventos que nos permite analisar a construção da pandemia enquanto um problema público. Além disso, podemos identificar as reações e o processo de coprodução dos grupos envolvidos na busca pela significação do problema.

Figura 1: cronologia da construção de comitês e divulgação de relatórios de pesquisa, planos de ação e cartas públicas elaboradas



Fonte: Elaborado pelo autor com base em documentos públicos divulgado em jornais eletrônicos e decretos estaduais.

Com base nisso, o artigo está dividido em quatro partes. Na introdução, analisamos o contexto de emergência da pandemia como uma controvérsia que suscitou múltiplas agências. Na segunda parte, *Das narrativas às práticas: uma proposta teórica*, apresentamos as principais reflexões e arranjos teóricos utilizados para a construção da

uso dos quadros interpretativos teve como consequência o surgimento de uma agenda de pesquisa na teoria da ação coletiva intitulada de *frame analysis* (Benford; Snow, 2000; Benford, 1997).

análise. Em *Empresários, ativistas e cientistas: a formação de um campo de intervenção* indicamos, à luz da noção de arena pública e de problema público em Cefai (2017a, 2017b), a construção de três campos de intervenção – os empresários, os ativistas pela vida e os cientistas – organizadas em diferentes redes de mobilização. No quarto tópico, *Estado heterogêneo e pandemia: disputas pela narrativa da pandemia*, apresentamos as principais estratégias e a sucessão de eventos nos quais esses grupos disputaram uma autoridade prática (Abercs; Keck, 2017) representada pela capacidade de influenciar as políticas de enfrentamento da crise. Por fim, nas *Considerações Finais*, sistematizamos os resultados da pesquisa com o objetivo de demonstrar como esse momento de crise nos permite analisar a heterogeneidade do Estado marcada pela disputa de atores e grupos da sociedade civil pela capacidade de definir, entre outras coisas, os sentidos e as formas do gerir os problemas públicos.

Das narrativas às práticas: um problema teórico

O estudo da gestão da pandemia provocada pela Covid-19, através da combinação de níveis analíticos como a construção e reconstrução dos enquadramentos, a composição de grupos de pressão e o desenvolvimento de atores com diferentes capacidades de intervenção no debate público, apresentou um conjunto de desafios teóricos à pesquisa.

Em primeiro lugar, as aproximações e os distanciamentos das diferentes tradições teóricas utilizadas. A análise das narrativas, a partir da combinação entre a teoria dos enquadramentos interpretativos (Benford, 1997; Benford, Snow, 2000) e das controvérsias (Latour, 2012; Cefai, 2017a, 2017b), é um exemplo. Ainda que ambas as abordagens possuam o estudo da elaboração, reelaboração e disputa dos discursos enquanto uma variável que merece atenção em seus esquemas analíticos, os pressupostos das tradições teóricas são distintos.

Por um lado, a presença de uma sociologia relacional que enfatiza os contextos de interação entre os atores e grupos envolvidos constitui um elemento de aproximação entre as abordagens do enquadramento interpretativo e do estudo das controvérsias. Tal fato torna inevitável, e é uma questão central neste artigo, a análise de como os discursos e as

narrativas são, a todo o momento, reelaboradas pelos grupos (Mendonça; Simões, 2012). Nesse caso, os enquadramentos e sua construção não são fenômenos estáticos e estão relacionados às diversas posições, também em movimento, desses atores em uma arena de disputa. Por outro lado, a ênfase na dimensão estratégica e utilitarista da ação coletiva na teoria dos enquadramentos interpretativos, traço presente em várias propostas de estudo da tradição norte-americana (Gohn, 2014), é um elemento de distinção entre as abordagens utilizadas. Assim, a combinação operada no artigo tem como objetivo ampliar o lastro interpretativo das ações coletivas na medida em que, apesar da mobilização dos *frames interpretativos*, não restringe o sentido da ação à racionalidade.

Além das diferenças em torno do sentido da ação, o estudo das controvérsias inclui os “não-humanos” como agentes importantes na disputa de um problema público. No caso da análise da gestão da pandemia, demonstra-se como os documentos oficiais do governo, as notas técnicas e planos de retomada gradual da economia, os manifestos e a publicação de relatórios e dos resultados de pesquisas compõem o cenário de disputa pela gestão da pandemia. Nesse sentido, os “não humanos” que são os documentos analisados, não somente adquirem um papel determinante na disputa pela narrativa, como também são resultados da busca pelos diagnósticos e prognósticos da pandemia.

As considerações ressaltadas acima chamam a atenção para a complementaridade das teorias das controvérsias e do enquadramento interpretativo. Juntas permitem analisar as narrativas com base em três princípios. Primeiro, o caráter relacional e negociado dos discursos que pode ser identificado na construção de uma “rotina” de publicação de notas, manifestos, decretos, declarações e outros documentos que interagem em respostas e contra-respostas ao problema da pandemia. Segundo, a diversidade dos valores e sentidos que orientam a construção de uma narrativa (uma racionalidade científica, econômica, de gestão social ou de justiça social), pressuposto encontrado na tradição das teorias da justificação (Boltanski; Thévenot, 1991, 1999). E terceiro, a importância dos “não-humanos” representados pelos documentos publicados com o objetivo de intervir na gestão da pandemia.

O conceito de autoridade prática de Abers e Keck (2017) utilizado pelas autoras para analisar a relação entre a sociedade civil e o Estado no Brasil no contexto de construção

de políticas públicas é articulado nesse artigo com o objetivo de investigar como os diversos atores, através das narrativas mobilizadas e das relações de poder operada nos espaços deliberativos, adquirirão capacidade de influenciar e definir as ações governamentais. Isto posto, a noção de autoridade prática cumpre a função de relacionar os enquadramentos à capacidade de influência dos atores na gestão estatal da pandemia ao articular duas dimensões importantes na construção da agência dos atores: a posição dos grupos na arena pública e a capacidade de demonstrar, através dos diagnósticos e prognósticos elaborados, que possuem autoridade para a resolução dos problemas provocados pela pandemia.

Dessa forma, os tópicos seguintes ilustram dois momentos fundamentais para a compreensão da disputa em torno da gestão da pandemia. No primeiro momento, a formação de um campo de intervenção estruturado em espaços de deliberação organizados pelo governo de Sergipe e com a participação de diversos grupos como os empresários, os ativistas, os cientistas e os gestores estatais. E no segundo, o modo como os esses grupos elaboraram narrativas a partir de documentos que exerceram pressão na opinião pública e na forma do governo enfrentar os problemas relacionados à pandemia.

Empresários, ativistas e cientistas: a formação de um campo de intervenção

A disputa pelos problemas públicos constitui um importante campo de estudos que tem como objetivo principal analisar como grupos organizados buscam definir fenômenos sociais como uma coisa pública. Essa “guerra” por definições pode ocorrer em diversos campos sociais a exemplo da sociedade civil e suas diversas entidades, mas também no Estado. Este último, por regular e organizar a sociedade através de sua capacidade de universalização de um ponto de vista (Bourdieu, 2014), torna-se um espaço privilegiado de disputa pela definição das “coisas sociais”.

Nesse sentido, o contexto de pandemia propiciou a emergência de uma “arena pública” (Cefaï, 2017a, 2017b). Para o autor, uma arena pública consiste em uma “constelação de

cenias públicas” em busca de gerir um problema público. As cenias públicas, por sua vez, são atores sociais ou grupos dispersos que “realizam operações de dramatização, de argumentação, de narração, com objetivos de expressão, persuasão, sedução” (Cefai, 2017b, p. 135) para a definição dos problemas públicos.

No Brasil, a disputa pela delimitação da crise provocada pela Covid-19 teve como característica uma polarização de grupos sociais que defendiam, em campos opostos, a economia e a vida. Além disso, há os comitês científicos das universidades federais que realizaram um conjunto de pesquisas com o objetivo de compreender as diversas dimensões do vírus e dos impactos sociais causados e, por fim, os comitês de gestão da crise organizados nas administrações públicas.

Em defesa da economia, a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (Fecomércio) de Sergipe liderada pelo empresário, articulador do governo federal no estado e deputado federal Laércio Oliveira (Solidariedade) foi o principal espaço de articulação de uma narrativa que foi divulgada através de cartas públicas e planos de retomada da economia. Nas instâncias governamentais, esse grupo era representado enquanto Comitê Empresarial.

Na busca de uma narrativa articulada à defesa da vida e dos direitos sociais de grupos vulneráveis, foram criados o Comitê Social de Crise e o Comitê Sergipano Popular Pela Vida. Ambos os comitês eram formados por movimentos sociais, entidades sindicais, partidos políticos, coletivos e grupos de pesquisadores, como o Observatório Social da Universidade Federal de Sergipe. Este último, vinculado a um projeto mais amplo de pesquisa intitulado EPiSergipe.

Além desses dois comitês citados acima, que representam a polarização mencionada anteriormente entre “defesa da economia” e “defesa da vida”, temos o Comitê de Prevenção e Redução de Riscos representado por diferentes frentes de pesquisa e extensão organizados e financiados pela Universidade Federal de Sergipe. Este comitê era formado por pesquisadores e estudantes associados à universidade.

Por fim, o governo do estado de Sergipe que, ao longo do ano 2020, criou três comitês através de decretos publicados no Diário Oficial do Estado de Sergipe. No dia 16 de

março, o decreto N. 40.560 instituiu o Comitê Gestor de Emergência presidido pelo governador e com a participação do Secretário de Estado da Saúde; Secretário de Estado Geral de Governo; Secretário de Estado da Justiça do Trabalho e de Defesa do Consumidor; Secretário de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura; Secretário de Estado da Fazenda; Secretário de Estado da Inclusão e Assistência Social – SEIAS; e o Procurador-Geral do Estado. Esse primeiro comitê, diferente dos demais, era executivo. Ou seja, esse espaço tinha como principal função colocar em prática um conjunto de ações de enfrentamento da crise. Os demais, como veremos, adquire um caráter deliberativo à medida que serão discutidos não somente a execução dos planos de ação, mas principalmente os argumentos que orientarão tais estratégias de combate à crise.

No dia 18 de maio de 2020, de acordo com o artigo 6º do Decreto N.º 40.598 publicado no Diário Oficial, foi criado o Comitê Gestor da Retomada Econômica do Estado de Sergipe. A composição do comitê era a seguinte: Governador do Estado; Secretário de Estado Geral de Governo; Secretaria de Estado da Saúde; Secretário de Estado da Fazenda; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia; Procurador Geral do Estado; Fórum Empresarial de Sergipe; Grupo de Líderes Empresariais de Sergipe; e a Federação dos Municípios do Estado de Sergipe. Diferentemente do Comitê Gestor de Emergência, identificamos a inserção de atores de representação de grupos empresariais, o que sinaliza para uma presença e alta capacidade de intervenção da rede de mobilização em “defesa da economia”. É necessário salientar que, diferente do Comitê Gestor de Emergência que fiscalizava a execução de ações em combate à pandemia, o Comitê Gestor da Retomada Econômica do Estado de Sergipe é um dos primeiros espaços deliberativos. Assim, as deliberações em torno do enfrentamento dos impactos sociais provocados pela Covid-19 iniciam, em Sergipe, com uma preocupação em torno da “defesa da economia” e orientado pelos enquadramentos empresariais².

Posteriormente, no dia 04 de setembro, o decreto N. 40.661 substituiu o Comitê Gestor da Retomada Econômica do Estado de Sergipe pelo Comitê Técnico-Científico e de

² Definimos como enquadramentos empresariais as narrativas, diagnósticos e prognósticos elaborados pelos empresários para o enfrentamento da pandemia.

Atividades Especiais (CTCAE). O novo comitê é composto pelos mesmos seguimentos do anterior, mas com uma alteração: a presença de dois pesquisadores indicados pela Universidade Federal.

Até então demonstramos três características dessas disputas em torno da gestão estatal da crise desencadeada em consequência da pandemia. Primeiro, a presença de três grupos: os empresários, os ativistas pelo direito à vida e os cientistas. Segundo, a predominância dos empresários e a narrativa da defesa da economia nas deliberações dos comitês criados pelo governo do estado. E terceiro, a inserção dos cientistas no CTCAE organizado em setembro de 2020 e a ausência de representantes da sociedade civil não vinculados às atividades comerciais.

A seguir, analisaremos como estes grupos elaboraram, por meio de relatórios de pesquisa, planos de ação e cartas públicas, diagnósticos e prognósticos com o objetivo de disputar os significados da pandemia como problema público na esfera estatal.

Estado heterogêneo e pandemia: disputas pela narrativa da pandemia

A heterogeneidade do Estado é um princípio analítico que tem mobilizado um conjunto de estudos (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Dowbor; Carlos; Albuquerque, 2017, 2018; Nascimento; Oliveira, 2019; Abers; Von Bullow, 2011; Avritzer, 2003, 2007) que investigam as fronteiras entre o Estado e a sociedade civil, assim como as estratégias elaboradas por grupos sociais em busca de capacidade de agência na esfera estatal.

A disputa pela significação, diagnóstico e prognóstico de um problema público é uma das formas de influência no Estado. Por meio disso, são elaboradas estratégias de enfrentamento do problema, selecionado os públicos-alvos, as variáveis que provocam a emergência e manutenção da questão a ser resolvida e os agentes responsáveis pela operacionalização dos planos de ação. Esse percurso faz parte do que Cefaï (2017a, 2017b) entende como o surgimento de um problema público que, segundo o autor, possui quatro momentos.

O primeiro momento é o distúrbio que, nesse caso, é a crise multifacetada provocada pela pandemia. Esse início, para Cefaï (2017a), é caracterizado por um “problema” que é experimentado coletivamente a partir de um contexto que em seu esquema é chamado de “habitat experiencial”. A mudança das rotinas impulsionadas pelas políticas de isolamento social é um exemplo das novas experiências sociais causadas pelo distúrbio.

O segundo momento é a indagação. O aumento do número de infectados pela Covid-19, os primeiros óbitos, os anúncios da OMS com indicações de estratégias de diminuição da mobilidade social e as propagandas com sugestões acerca da necessidade de novos padrões de comportamento representados pela ideia do “novo normal”, provocam um conjunto de questionamentos individuais e coletivos. Assim, a indagação

determina correntes de causalidade que explicam seu surgimento e permitem antecipar suas consequências prováveis ou plausíveis. Ela organiza um campo de explicação e de previsão da situação problemática fazendo as seguintes perguntas: quem fez o quê, com quem, contra quem, onde, quando, como, por que, visando o quê e com que consequências, diretas ou indiretas? (Cefaï, 2017: 198)

A emergência de um campo de intervenção é a terceira etapa da construção de um problema público. Esse campo é formado a partir das indagações e, como resultado, apresenta interpretações, avaliações, diagnósticos e soluções para o distúrbio social. O quarto momento é o da publicização. Aqui, os grupos que compõem o campo de intervenção realizam estratégias para tornar o distúrbio percebido publicamente como um problema.

Diante dessas etapas de construção de um problema público, analisaremos como os grupos mencionados no tópico anterior – os empresários, os ativistas pela vida e os cientistas – mobilizaram os enquadramentos resultantes dos diferentes tipos de avaliação como forma de pressão política da gestão estatal da crise. Para isso, utilizamos como referência as primeiras manifestações públicas desses grupos.

Os empresários e os ativistas pela vida nos primeiros meses da pandemia configuraram, como já mencionado, uma polarização em torno dos enquadramentos. As cartas públicas enviadas ao governo, como também as reações do governador, entre os dias 13 e 15 de

maio, nos ajudam a identificar como esses grupos disputaram uma agência capaz de intervir nas decisões estatais. Esse foi o primeiro momento da pressão política: a disputa pela definição do problema. No dia 13, as lideranças empresariais divulgaram nas redes sociais e enviaram aos principais jornais do estado a *Carta aberta aos sergipanos*. Na carta, o grupo afirma que:

“Desde o início dessa crise, os empreendedores sergipanos, a duras penas, acreditando na suposta redução dos impactos da pandemia, têm acatado as medidas de prevenção e combate à propagação do vírus, impostas pelo Governo do Estado, em especial as de isolamento social e suspensão de atividades, mesmo observando que tais medidas não vêm surtindo o efeito propagado.”

E concluem da seguinte forma:

“Vários setores da economia estão sendo vistos como os grandes vilões propagadores do vírus pelos governantes e órgãos fiscalizadores, será que terá de acontecer uma grave depressão social e econômica para que escutem a nossa voz? Poderá ser tarde demais! Quando teremos uma resposta? O fato é: a situação atual traz profunda insegurança à sociedade em geral, aos empresários, colaboradores, informais e autônomos, fazendo-se necessária a apresentação urgente de um Plano de Expansão da Estrutura de Saúde para atendimento às vítimas do COVID-19, simultaneamente com um Plano de Retomada das atividades econômicas, com o objetivo de salvar vidas e preservar empregos. Se um diálogo mais efetivo não for feito urgentemente, priorizando as pautas apresentadas nesta carta, isso custará a prosperidade de vários anos do futuro dos sergipanos, até que se consiga superar essa tragédia que se abaterá sobre TRABALHADORES e EMPRESÁRIOS do nosso querido estado.”

Quatro elementos são os principais pilares da narrativa dos grupos empresariais: a crítica à ausência de um plano de ação governamental, a desconfiança do isolamento como estratégia eficaz de enfrentamento da crise, a exigência de mais diálogo com os setores econômicos e a constatação de que a preservação da economia e dos empregos devem ser o principal alvo das políticas estatais.

No dia seguinte, 14 de maio, o governador do estado publica uma carta (Governo de Sergipe, 2020) que é reproduzida em vários meios de comunicação como jornais eletrônicos, inclusive com a sua presença nas emissoras de rádio e televisão com o objetivo de repudiar a pretensa “irresponsabilidade” e “incompetência” da gestão apontada pelos empresários na *Carta aberta aos sergipanos*. Além disso, as declarações

também demonstravam uma preocupação com os efeitos da denúncia, especialmente a desconfiança da população em torno da eficácia do isolamento social.

No dia seguinte, o Comitê Sergipano Popular Pela Vida, em resposta à pressão política provocada pelos empresários, divulgou, em estratégia semelhante à dos opositores, a Carta Aberta ao Governador do Estado de Sergipe. Entre associações, coletivos, movimentos sociais, institutos, pastorais e outros tipos de organização, 38 representações da sociedade civil assinaram a manifestação pública. Na carta, o comitê reafirmava a necessidade de políticas de isolamento social e ações do Estado capazes de resguardar direitos sociais e a expansão das políticas de preservação da vida.

O segundo momento dessa disputa ocorre um mês após as primeiras cartas. Dessa vez, no caso dos empresários e do governo, as cartas públicas se transformaram em planos de ação.

No primeiro dia de junho, a Fecomércio-SE e mais 19 organizações enviaram ao governo do estado o plano intitulado Retomada Gradual das Atividades (Fecomércio/SE, 2020). Com base na justificativa de que era necessário articular a abertura das atividades econômicas, apresentaram um plano de retomada gradual dividido em quatro fases. A proposta de retorno das atividades teve como referência planos estaduais, como o do Rio Grande do Sul. Abaixo, um resumo das fases apresentadas no documento.

Fase 1: Atividades comerciais do Centro Comercial, Comércio de bairros e demais serviços não abrangidos no decreto;

Fase 2: Atendimento presencial em restaurantes, lanchonetes, *food parks* e salão de beleza; intervalo de 7 dias após a primeira fase;

Fase 3: Atendimento presencial em bares, Shopping Centers, Parques em Geral, Academias; intervalo de 07 dias após a segunda fase;

Fase 4: Cinema, Teatros, Casas de Eventos, Shows, Espetáculos, Indústria do entretenimento, Escolas e Universidades; intervalo de 14 dias após a terceira fase. (Fecomércio/SE, 2020)

Em seguida, no dia 04 de junho, um novo comitê com princípios semelhantes ao do Comitê Popular Pela Vida é instituído: o Comitê de Crise pela OAB-SE, em parceria com entidades e movimentos sociais. Juntos, os comitês apresentam uma série de indicações

ao governo do estado com base no Boletim Epidemiológico da Secretaria de Estado da Saúde e do Boletim N. 8³ do Comitê Científico do Consórcio do Nordeste⁴. Nessa carta pública⁵, o comitê afirma, por meio de dados científicos, a necessidade de defesa da vida e de direitos sociais.

Diante deste cenário, o Comitê Científico do Consórcio do Nordeste emitiu recomendação, datada de 01/06/2020, pela adoção de *lockdown*. Sabe-se que tal recomendação adota como parâmetro a ocupação de 80% dos leitos de UTI. Contudo, o cenário é de extrema preocupação e exige providências. (Ordem dos Advogados do Brasil/SE, 2020, p. 1-2)

Os dados científicos revelam a necessidade de se manter, ainda, o isolamento social, porém com uma fiscalização efetiva de seu cumprimento, para que possamos, inclusive, retornar à “nova normalidade” com segurança.

Sabe-se que a economia precisa retomar o seu curso gradativamente, mas não há economia sem vidas ou saúde.

Portanto, sugerimos não só a manutenção da política de isolamento, mas a intensificação quanto à fiscalização de seu cumprimento, para após, com o decréscimo dos números de infectados, pensar no início de sua flexibilização gradual, ainda com efetiva fiscalização do poder público.

Não há economia sem vida! (Ordem dos Advogados do Brasil/SE, 2020: 3-4)

A sucessão desses eventos em torno da disputa de um plano de ação capaz de enfrentar o problema da pandemia se encerra com a publicação, no dia 15 de junho, do Plano de Retomada Gradual da Economia organizado pelo governo do estado (Governo de Sergipe, 2020b). Diferentemente do plano proposto pelos empresários, o documento apresentado pelo governo relacionava a abertura das atividades econômicas organizadas em três fases à quantidade de leitos reservados para o tratamento dos infectados pela Covid-19 disponíveis. Na primeira fase, a bandeira laranja, a taxa de ocupação de leitos das Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) deveria ser menor ou igual a 70%. Na segunda fase, a bandeira amarela, a taxa precisava estar menor ou igual a 60% de ocupação. Na terceira

³ Disponível em: <https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne/boletins>. Acesso em: 5 de fev. de 2021.

⁴ O Comitê Científico do Consórcio do Nordeste foi criado no dia 30 de março, vinculado ao Consórcio Nordeste que existe desde 2019, e tem o objetivo de desenvolver estratégias de enfrentamento da pandemia. Parte das motivações de criação do Comitê Científico esteve relacionado às diferentes concepções acerca da crise pandêmica entre os governadores e Jair Bolsonaro (PL), o então presidente da república.

⁵ Disponível em:

<https://oabsergipe.org.br/blog/2020/06/04/comite-social-de-crise-sugere-ao-governador-e-prefeito-de-aracaju-maior-fiscalizacao-da-politica-de-isolamento-social/>. Acesso em: 5 de fev. de 2021.

fase, a bandeira verde, menor ou igual a 50%. O intervalo de uma fase para a outra era de 14 dias. Assim, para sair da primeira fase para a segunda, a taxa de ocupação dos leitos precisava ser estabilizada em 70% ou menos.

Paralelamente a isso, o projeto EpiSergipe coordenado por pesquisadores da Universidade Federal de Sergipe lança duas notas técnicas (Martins-Filho *et al.*, 2020a, 2020b) nas quais apresentam a evolução do número de óbitos em Aracaju entre os meses de abril e junho. Apesar dos documentos se restringirem a apresentar em linguagem técnica o avanço da infecção e mortalidade em consequência da Covid-19, os pesquisadores do projeto participaram do debate público a partir de projeções da pandemia no estado. Com base nisso, o estabelecimento de uma relação de causalidade entre o aumento da mobilidade social, o crescimento do número de infectados e a possibilidade de um colapso no sistema de saúde com a falta de leitos de tratamento compunha a narrativa dos cientistas.

Analisamos, com base em dois momentos de intenso conflito e disputa de narrativas sobre a pandemia, entre os dias 13 e 15 de maio e 01 e 15 de junho, como diferentes atores concorreram por uma definição da crise provocada pela Covid-19. Tal fato envolveu diferentes estratégias de argumentação em torno do enfrentamento da pandemia como, por exemplo, a mobilização de estatísticas sobre a evolução do número de infectados, o uso de indicadores da crise econômica etc. O resultado dessa guerra pela definição esteve associado, como demonstramos, a processos de sensibilização da opinião pública através da divulgação de planos de ação e cartas públicas em meios de comunicação como jornais eletrônicos e entrevistas em rádios e televisão.

Juntamente com essas formas de sensibilização ou de tornar o problema reconhecido publicamente a partir de diversas interpretações sobre a pandemia com base nos documentos citados, as ruas também foram mobilizadas (Santos, 2021). Apesar das ações de rua não terem sido objeto de reflexão deste artigo, os grupos representados, com exceção dos cientistas, realizaram ações de protestos de rua. De um lado, carreatas e atos públicos a favor da reabertura da economia foram realizadas por lideranças lojistas e empresariais (Infonet, 2020a, 2020b, 2020c). E do outro lado, foram organizadas

campanhas de apoio a populações vulneráveis, assim como protestos e atos públicos a favor das medidas de isolamento social e *lockdown* (Infonet, 2020d, 2020e, 2020f).

Os esforços de intervenção na gestão estatal da pandemia através dos documentos analisados nos ajudam a compreender como diversos grupos disputaram e construíram, segundo o conceito de Abers e Keck (2017), uma autoridade prática. Para as autoras, essa autoridade revela-se na possibilidade de um determinado ator ou grupo ser reconhecido com base em sua capacidade em resolver problemas como os impactos sociais de uma crise. Uma vez em posse desse reconhecimento, esse grupo encontra-se na possibilidade de intervir na gestão do problema através do poder de influência em relação aos diversos atores envolvidos.

Essa autoridade prática pode ser identificada, no caso da gestão da pandemia em Sergipe, através da capacidade de intervenção que alguns grupos adquiriram ao longo de 2020 de intervir no enfrentamento da crise. A presença ou a ausência de determinados grupos também sinalizam para uma autoridade que, além de conquistada, é concedida pelo Estado com base nas narrativas que conseguiram a adesão da opinião pública. A ausência dos ativistas pela vida e dos cientistas nos permite compreender tal fenômeno. Estes últimos, os cientistas, adquiriram espaço e capacidade de decisão em ambientes deliberativos somente no último modelo do comitê organizado pelo Estado naquele ano, o Comitê Técnico Científico criado no dia 04 de setembro de 2020. Em grande medida, a inserção dos pesquisadores com capacidade deliberativa, ou autoridade prática, esteve relacionado ao fato de que os argumentos e as previsões da ciência, por meio de relatórios técnicos, tornaram-se um elemento central no debate público e na gestão da pandemia.

Considerações Finais

“A ciência não é produzida cientificamente, assim como a técnica não é tecnicamente, a organização organizadamente ou a economia economicamente”, afirma Latour em *Jamais Fomos Modernos* (2013). Essa formulação está associada ao principal esforço teórico do autor nesse ensaio que consiste em revelar um duplo processo pelo qual a modernidade se afirma enquanto tal: o de “tradução” e o de “purificação”. Segundo Latour (2013), esse

duplo processo é responsável pela construção do “moderno” e de uma “modernidade” marcada, por exemplo, pela autonomização de campos que lhes são fundamentais como o científico, o jurídico, o político e o econômico.

De diferentes formas, a produção das Ciências Sociais modernas sinalizou para essa ideia de modernidade. No entanto, para além disso e de modo a pensar acerca do processo descrito nesse artigo, Latour (2013) chama a atenção para como a ideia da interdependência dos diversos campos sociais e de acompanhar uma controvérsia, ou a construção de um problema público (Cefai, 2017a, 2017b), constitui um evento de constatação dessa premissa. Assim, a presença dos diversos atores e grupos sociais em instâncias estatais, por exemplo, nos ajuda a entender o Estado enquanto um “metacampo” – para utilizar os termos de Pierre Bourdieu (2014) – permeável. Essa permeabilidade, em momentos de confronto por uma controvérsia ou problema público, nos permite conceber o Estado enquanto um “metacampo” em disputa.

É também certo de que esses autores, que passam por uma tradição pragmática do estudo da política, apresentam uma abordagem de relativismo dos campos sociais que, outrora, eram considerados autônomos. A crítica ao frequente relativismo encontrado nas teorias mobilizadas nesse artigo podem ser agregadas na expressão de que “tudo é jogo de poder e interesses”. Apesar disso, os autores lançam luz para entender aquilo que é o principal objetivo desse artigo, haja vista que é a reconstrução dos principais grupos que buscaram orientar as políticas de enfrentamento à Covid-19 na esfera governamental no estado de Sergipe.

A cronologia dos eventos sociais apresentada, como também a análise dos decretos, cartas públicas, ofícios, notas públicas, relatórios de pesquisa e planos de ação demonstram como a pandemia não foi só um “problema” da ciência, da economia, da política ou do Estado. Antes disso, a pandemia foi um “problema público” marcado por uma plural rede de mobilizações que denominamos empresários, ativistas pela vida e cientistas. Todos em disputa por uma capacidade de agência, ou autoridade prática (Abers; Keck, 2017), no estabelecimento das estratégias de enfrentamento da Covid-19.

Essa disputa ocorreu em três espaços: nos comitês, na mídia e nas ruas. Nos comitês, esses grupos buscaram intervir e orientar de modo direto, e através do contato com as secretarias de governo, as ações de enfrentamento da pandemia. Na mídia e nas ruas, os protestos e as declarações construíram, cada um a seu modo e a partir de seus referenciais e interesses, o “problema” da crise provocada pelo novo coronavírus. A construção desse “problema” foi o principal objeto de reflexão desse artigo.

Através da análise dos grupos de pressão, das estratégias de intervenção nas decisões do Estado e das concepções sobre a pandemia contida nos documentos analisados, observamos que a gestão estatal da Covid-19 foi resultado de múltiplas demandas que extrapolam os consensos científicos e sanitários de combate à crise. Se a ciência não é feita cientificamente, como ressalta Latour (2013), a construção da pandemia e das estratégias de combate à propagação da Covid-19 não foi um assunto para agentes com formação e saberes diretamente vinculados a esse problema como os cientistas, sanitaristas e médicos. Para além disso, movimentos sociais associados à preservação dos direitos sociais (moradia, assistência social, saúde básica, direitos trabalhistas etc.) e empresários e comerciantes também interferiram na gestão. Para esta finalidade, mobilizaram não somente as ruas através de protestos, como também se organizaram em comitês e federações com o objetivo de sensibilizar a sociedade e o governo por intermédio de documentos. Cartas públicas, relatórios de pesquisa, ofícios e planos de ação construíram e apresentaram os diversos enquadramentos que narravam não somente o atual estado da pandemia, mas projetavam o futuro. Em alguns momentos, um futuro de crise econômica e perda vertiginosa de postos de trabalho. Em outros, de colapso do sistema de saúde ou aumento do número de infectados e mortes provocadas pelo novo coronavírus.

Referências bibliográficas

ABERS, R. N.; KECK, M. E. *Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil*. 1ª ed. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2017.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. F. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. *Movimentos Sociais na Teoria e na Prática: Como Estudar o Ativismo através da Fronteira entre Estado e Sociedade?* *Sociologias*, v. 3, n. 28, p. 52-84, 2011.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BOURDIEU, P. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BENFORD, Robert. D. An insider's critique of the social movement framing perspective. *Sociological inquiry (Austin)*, v. 67, n. 4, 1997.

BENFORD, R. D.; SNOW, D. A. Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual review of sociology*, v. 26, n. 1, 2000.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L.. *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1991.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. The sociology of critical capacity. *European Journal of Social Theory*, v. 3, n. 2, p. 359-377, 1999.

CARLOS, E.; DOWBOR, M. W.; ALBUQUERQUE, M. C. A. *Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas*. *Civitas*, v. 17, n. 2, p. 360-378, 2017.

CEFAÏ, D. *Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1)*. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 36, n. 01, p. 187-214, jul. 2017a.

CEFAÏ, D. *Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2)*. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 36, n. 02, p. 128-143, jul. 2017b.

COMITÊ CIENTÍFICO DO CONSÓRCIO NORDESTE. *Boletim n. 8*. Disponível em: <https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne/boletins>. Acesso em: 05 de fev. de 2021.

DOWBOR, M. W.; CARLOS, E.; ALBUQUERQUE, M. C. A. *As origens movimentistas de políticas públicas: proposta analítica aplicada às áreas de criança e adolescente, direitos humanos e saúde*. *Lua Nova*, v. 105, p. 47-80, 2018.

FECOMÉRCIO/SE. *Retomada gradual das atividades: considerações*. Aracaju, p. 1-12, 2020.

GOVERNO DE SERGIPE. *Nota do Governo de Sergipe sobre Carta Aberta enviada por empresários*. Disponível em: https://www.se.gov.br/noticias/governo/nota_do_governo_de_sergipe_sobre_carta_aberta_enviada_por_empresarios. Acesso em: 29 de jan. de 2020a.

GOVERNO DE SERGIPE. Plano de retomada gradual da economia. Disponível em: https://www.se.gov.br/noticias/governo/plano_de_retomada_economica_de_sergipe_entra_em_vigor_a_partir_do_proximo_dia_23. Acesso em: 1 de fev. de 2020b.

GOFFMAN, E. Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise. Petrópolis: Vozes, 2012.

GOHN, M. G. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. 11 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GROSSI, M. P.; TONIOL, R. Cientistas sociais e o coronavírus. São Paulo: ANPOCS; Florianópolis: Tribo da Ilha, 2020.

LATOURL, B. Reagregando o social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede. Salvador: EDUFBA, 2012.

LATOURL, B. Jamais fomos modernos. 3ª ed. São Paulo: Editora 34, 2013.

MARTINS-FILHO, P. R.; SANTOS, V. S.; QUINTANS-JÚNIOR, L. J.; JESUS, M. J. M; ARAÚJO, A. A. S. Evolução dos Óbitos por COVID-19 no Município de Aracaju, Sergipe. Parte I: 01 de abril a 16 de junho de 2020. Nota Técnica EpiSERGIPE. nº 02-2020, Universidade Federal de Sergipe, 2020a., p. 1-11.

MARTINS-FILHO, P. R.; SANTOS, V. S.; QUINTANS-JÚNIOR, L. J.; JESUS, M. J. M; ARAÚJO, A. A. S. Evolução dos Óbitos por COVID-19 no Município de Aracaju, Sergipe. Parte II: 17 a 30 de junho de 2020. Nota Técnica EpiSERGIPE, nº 03-2020, Universidade Federal de Sergipe, 2020b, p. 1-15.

MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. Enquadramento: diferentes operacionalizações de um conceito. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 27, n. 79, pp. 187-235, 2012.

NASCIMENTO, M. S.; OLIVEIRA, J. W. F. de. Arenas públicas, atores sociais e saber técnico na formulação de políticas ambientais. Mediações, v. 24, n. 1, p. 259-283, 2019.

OAB/SE. Comitê Social de Crise sugere ao governador e prefeito de Aracaju maior fiscalização da política de isolamento social. Disponível em: <https://oabsergipe.org.br/blog/2020/06/04/comite-social-de-cri-se-sugere-ao-governador-e-prefeito-de-aracaju-maior-fiscalizacao-da-politica-de-isolamento-social/>, 2020 Acesso em: 05 de fev. de 2020.

INFONET. Empresários se mobilizam por reabertura do comércio em Aracaju. Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/cidade/empresarios-se-mobilizam-por-reabertura-do-comercio-em-aracaju>. 2020a. Acesso em: 29 de jan. de 2020.

INFONET. Lojistas fazem ato contra decisão que voltou a fechar o comércio. Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/economia/lojistas-fazem-ato-contr-a-decisao-que-voltou-a-fechar-o-comercio>. 2020b. Acesso em: 29 de jan. de 2020.

INFONET. Vídeo mostra carreata em prol de abertura do comércio. Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/cidade/video-mostra-carreata-em-prol-de-abertura-do-comercio-em-aracaju>. 2020c. Acesso em: 29 de jan. de 2020.

INFONET. Covid-19: ato com 'banho de sangue' na PMA pede lockdown na capital. Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/cidade/covid-19-ato-com-banho-de-sangue-na-pma-pede-lockdown-na-capital>. 2020d. Acesso em: 01 jul. 2020.

INFONET. SINTUFS promove ato 'Banho de sangue' contra a reabertura do comércio. Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/cidade/sintufs-promove-ato-banho-de-sangue-contr-a-reabertura-do-comercio>. 2020e. Acesso em: 30 jun. 2020.

INFONET. Sindicatos fazem ato na Orla por lockdown e saída do presidente. Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/politica/sindicatos-fazem-ato-na-orla-por-lockdown-e-saida-do-presidente>. 2020f. Acesso em: 19 jul. 2020.

SANTOS, J. V. Entre comitês e quebradas: estilos de ativismo e mobilizações pela defesa da vida em contexto de pandemia. *Ciências Sociais – Unisinos*, v. 57, n. 1, p. 122-130, 2021.

SERGIPE (Estado). Decreto nº 40.560 de 16 de março de 2020. Dispõe sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado de Sergipe, em razão da disseminação do vírus COVID-19 (novo coronavírus) e regulamenta as medidas para enfrentamento da crise de saúde pública de importância internacional, nos termos da Lei (Federal) nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial do Estado de Sergipe*, Sergipe, 17 mar. 2020. Seção 1, p. 1.

SERGIPE (Estado). Decreto nº 40.598 de 18 de maio de 2020. Estabelece as medidas de enfrentamento e prevenção à epidemia causada pela COVID19 (novo coronavirus), atualizando as ações restritivas e de distanciamento social, previstas nos Decretos nºs 40.567, de 24 de março de 2020, 40.576, de 16 de abril de 2020 e 40.588, de 27 de abril de 2020, e alterações posteriores, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Sergipe*, Sergipe, 19 de mai. 2020. Seção 1, p. 1-2.

SERGIPE (Estado). Decreto nº 40.661 de 04 de setembro de 2020. Cria o Comitê Técnico-Científico e de Atividades Especiais – CTCAE, em substituição ao Comitê Gestor de Retomada Econômica – COGERE, revoga o §2º do art. 7º do Decreto n. 40.615, de 15 de junho de 2020, com redação dada pelo Decreto n.º 40.636, de 29 de julho de 2020, e o art. 3º do Decreto n.º 40.605, de 1º de junho de 2020, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de Sergipe*, Sergipe, 8 de set. 2020. Seção 1, p. 1.

Notas

A pesquisa foi financiada pela Capes.

Agradecimentos

Agradeço aos pareceristas pelos comentários qualificados, que contribuíram para a construção e o argumento final do artigo.

O autor

Jonatha Vasconcelos Santos é doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Integra o Laboratório de Estudos do Poder e da Política (LEPP-UFS), o grupo de pesquisa Coletivo Ação Covid-19 vinculado à Universidade Federal do ABC (UFABC) e a rede de pesquisa Democracia e Participação. Email: vasconcelos.jonatha@gmail.com

Data de submissão: 12/04/2021

Data de aprovação: 16/12/2021