



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Gilza Lopes Silveira de Mello

A contribuição da organização de base comunitária Redes da Maré no controle social da política de enfrentamento ao COVID-19 na favela da Maré

Rio de Janeiro

2023

Gilza Lopes Silveira de Mello

A contribuição da organização de base comunitária Redes da Maré no controle social da política de enfrentamento ao COVID-19 na favela da Maré

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controladoria e Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Dra. Mariza Costa Almeida

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/B

M527 Mello, Gilza Lopes Silveira de.

A contribuição da organização de base comunitária Redes da Maré no controle social da política de enfrentamento ao COVID-19 na favela da Maré / Gilza Lopes Silveira de Mello. – 2023.

164 f.

Orientadora: Prof.^a Dra. Mariza Costa Almeida.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.

Bibliografia: f. 151-161.

1. COVID-19, Pandemia de, 2020 - - Teses. 2. Governança – Teses. 3. Transparência na administração pública – Teses. 4. Sociedade civil – Teses. I. Almeida, Mariza Costa. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.

CDU 353(815.3):614.4

Bibliotecário: Fabiano Salgueiro CRB7/6974

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Gilza Lopes Silveira de Mello

A contribuição da organização de base comunitária Redes da Maré no controle social da política de enfrentamento ao COVID-19 na favela da Maré

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controladoria e Gestão Pública.

Aprovada em 12 de abril de 2023.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Mariza Costa Almeida (Orientadora)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira
Faculdade de Administração e Finanças Públicas - UERJ

Prof.^a Elaine Cavalcante Peixoto Burin
Faculdade de Engenharia - UERJ

Prof.^a Dra. Cristina Guardado
Universidade de Aveiro

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Gino Silveira de Mello e Thereza de Jesus Lopes de Mello (*in memoriam*), por acreditarem em mim e me ensinarem a valorizar os estudos e a vida.

Ao meu filho Gabriel Mello Barros por me lembrar para ter foco no mestrado: “Vai dar certo! Calma!! Respira!”

Ao meu parceiro de vida José Cláudio da Costa Barros pelo estímulo nos estudos do mestrado e por compartilhar conhecimentos que enriqueceram esta pesquisa.

À todos que constroem boas parcerias para a produção de políticas públicas com o propósito de que toda a gente brasileira seja livre e feliz!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, ao meu filho Gabriel pela paciência e apoio, ao meu esposo José Cláudio pela acolhida e partilha de conhecimento que enriqueceram a pesquisa. Não poderia esquecer de agradecer à minha orientadora Dra. Mariza Costa Almeida por ajudar na organização das ideias e me acalmar nos momentos delicados da pesquisa.

Agradeço aos professores Cristina Guardado e Carlyle Falcão de Oliveira pelas valiosas contribuições e sugestões que me sensibilizaram a buscar um horizonte teórico com recorte para o tema controle social, governança e transparência públicas oportuno para a crise sanitária e assim, conseguir objetividade nas análises para atingir os resultados alcançados que aperfeiçoaram muito a pesquisa e a ciência.

Agradeço aos colegas e professores da turma do mestrado profissional de 2019.1 em Controladoria e Gestão Pública pela convivência alegre e respeitosa e pela partilha de ideias que me ajudaram a refletir sobre o projeto de pesquisa e sobre as questões pertinentes à governança e à gestão pública na Secretaria de Planejamento e Gestão e no Governo do Estado do Rio de Janeiro. A minha trajetória profissional continuará a seguir o caminho desafiador de levar a prática do planejamento e orçamento da Secretaria rumo ao estímulo à participação e controle social, à governança em seus processos, nos fluxos de trabalho e de informações, nas decisões e orientações voltadas para os órgãos setoriais e para a população do estado do Rio de Janeiro no sentido de melhorar a cultura da transparência na gestão pública em prol do bem comum.

Agradeço de coração à direção da Redes da Maré, Eliana Silva, por ter consentido esse estudo de caso sobre a experiência da Redes da Maré no controle da pandemia do COVID-19 em 2020, agradeço à Eliana por ter disponibilizado as publicações, relatórios e contatos da equipe para participar das entrevistas para a realização desse estudo de caso. Agradeço a todos e todas da equipe da Redes da Maré que prontamente atenderam ao convite para participar das entrevistas. Os momentos desses diálogos com os atores da Redes da Maré envolvidos nas ações de enfrentamento da pandemia do COVID-19 na região da Maré foram preciosos, me trouxeram outras visões sobre a pandemia do COVID-19, sobre a teoria e a prática do controle social, da governança e da transparência em tempos de pandemia do COVID-19 nas favelas da Maré.

Agradeço a participação nas entrevistas das duas lideranças comunitárias das Associações de Moradores e de moradores do território da Maré. As falas desses entrevistados sobre a pandemia do COVID-19 me emocionaram muito e me fizeram voltar no momento inicial, incerto

e angustiante da crise sanitária em que cerca de 200 pessoas morreram na Maré entre 2020 e 2021. A rapidez da Redes da Maré em propor ações de enfrentamento ao COVID-19 nas favelas da Maré junto com as Associações de Moradores, com outras organizações sociais, com voluntários e colaboradores e com a FIOCRUZ foi importante para o controle da pandemia do COVID-19. Essa crise sanitária será inesquecível para mim e para todos os atores participantes no enfrentamento do COVID-19 da Maré. Todos nós aprendemos a importância de ter um SUS fortalecido que preste serviço de saúde à população de forma digna, humana e com qualidade! Todos nós aprendemos com essa pandemia do COVID-19 que a vida é importante e que a ação governamental junto com a sociedade civil precisa dar resposta ágil, específica e criativa, propondo a atenção e modelo de vigilância em saúde numa emergência capazes de criar políticas efetivas para cuidar da saúde, bem como, para garantir a vida de todos os brasileiros e de todas as brasileiras, independente de classe social, gênero, raça, cor, faixa etária, região ou território.

RESUMO

MELLO, Gilza Lopes Silveira de. *A contribuição da organização de base comunitária Redes da Maré no controle social da política de enfrentamento ao COVID-19 na favela da Maré*. 2023. 164 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A pandemia do COVID-19 destacou a invisibilidade dos territórios empobrecidos das favelas cariocas perante as políticas públicas direcionadas ao controle da transmissão do coronavírus. O estudo de caso investiga se as estratégias implementadas pela organização social Redes da Maré, nas favelas da Maré, contribuíram para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19, no período de março de 2020 a julho de 2021. Os objetivos específicos do estudo foram compreender as percepções dos coordenadores da Redes da Maré sobre a transparência da informação e governança durante a pandemia do COVID-19. Trata-se de uma pesquisa qualitativa em que foram realizadas entrevistas semiestruturadas com coordenadores da Redes da Maré, lideranças comunitárias, e coordenador de saúde de unidade de saúde local e foi realizado um grupo focal com moradores da Maré. Os resultados foram analisados através da análise de conteúdo temática conforme Lawrence Bardin em que foram encontradas 12 categorias. Nesse sentido, concluiu-se que o desenho de estratégias de governança, de comunicação, a participação e a mobilização da Redes da Maré no território contribuíram para o controle da pandemia do COVID-19 e para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 nas favelas da Maré. Outros achados do estudo foram que segundo a visão dos coordenadores da Redes da Maré é preciso reforçar a cultura da transparência das informações oficiais e a governança é percebida como a articulação e mobilização dialógica de parceiros públicos e privados para realizarem ações coletivas para o bem comum. Esse estudo reforça o protagonismo da sociedade civil na conquista do acesso à saúde e ao direito à vida das populações fragilizadas em contexto de emergência em saúde e contribui para o entendimento do controle social realizado pela sociedade civil sobre o Estado na perspectiva da governança e da transparência, que são temas relevantes para área de conhecimento da Controladoria e Gestão Pública e para o aperfeiçoamento da ação estatal em emergências em saúde.

Palavras-chave: Pandemia do COVID-19. Governança. Transparência. Controle Social. Sociedade Civil. Comunicação de Risco.

ABSTRACT

MELLO, Gilza Lopes Silveira de. *The contribution of basis community organization Redes da Maré in social control of COVID-19 official policy in favela of Maré*. 2023. 164 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

The COVID-19 pandemic highlighted the invisibility of the impoverished territories of Rio's favelas in the face of public policies aimed at controlling the transmission of the coronavirus virus. The case study investigates whether the strategies implemented by the social organization Redes da Maré, in the favelas of Maré, contributed to the social control of the policy to combat COVID-19, from March 2020 to July 2021. The specific objectives of the study were to understand the perceptions of the coordinators of Redes da Maré about the transparency of information and governance during the COVID-19 pandemic. This is qualitative research in which semi-structured interviews were carried out with coordinators of Redes da Maré, community leaders, and the health coordinator of a local health unit and a focus group was carried out with residents of Maré. The results were analyzed through thematic content analysis according to Lawrence Bardin, in which 12 categories were found. In this sense, it was concluded that the design of governance and communication strategies, the participation and mobilization of Redes da Maré in the territory contributed to the control of the pandemic and to the social control of the policy to face COVID-19 in the favelas of Maré. Other findings of the study were that, according to the vision of the coordinators of Redes da Maré, it is necessary to reinforce the culture of transparency of official information and that governance is perceived as the articulation and dialogic mobilization of public and private partners to carry out collective actions for the common good. This study reinforces the leading role of civil society in achieving access to health and the right to life for fragile populations in pandemic context and contributes to understanding the social control carried out by civil society over the State from the perspective of governance and transparency, which are relevant topics for area of knowledge of Controllershship and Public Management and for the improvement of state action in health emergencies.

Keywords: Pandemic. Governance. Transparency. Social Control. Civil Society. Risk Communication.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	As quatro frentes do controle social.....	37
Figura 2 -	Governança colaborativa, experimentalista e NPM.....	59
Figura 3 -	Post colocado nas redes sociais informando locais de testagem Covid-19	110
Figura 4 -	Cards Dra. Ana para informar o morador.....	111
Figura 5 -	Post para as redes sociais com dados sobre Covid-19 na Maré.....	111
Figura 6 -	Guia do programa de isolamento domiciliar seguro.....	114
Figura 7 -	Campanha de vacinação-piloto Vacina Maré!.....	117
Figura 8 -	Números do projeto Conexão Saúde De Olho no Covid-19.....	120
Figura 9 -	Lambe colado em muro na Maré - avanço do Covid-19.....	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Comunicação de risco e engajamento comunitário.....	52
Quadro 2 -	Estudo de caso e fio lógico da pesquisa.....	72
Quadro 3 -	Objetivo Geral.....	76
Quadro 4 -	Objetivo Específico 1.....	76
Quadro 5 -	Objetivo Específico 2.....	77
Quadro 6 -	Objetivo Específico 3.....	77
Quadro 7 -	Quadro dos sujeitos de pesquisa do estudo de caso.....	83
Quadro 8 -	Temática e categorias para análise de resultados.....	85
Quadro 9 -	Categorias que emergiram das entrevistas.....	87
Quadro 10 -	OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19.....	136
Quadro 11 -	Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento à COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação aos arranjos de governança para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19.....	143
Quadro 12 -	OE3 - Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento à COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação à transparência da comunicação oficial quanto ao acesso à informação e utilidade para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19.....	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Distribuição de EPI para profissionais de saúde e assistência.....	105
Tabela 2 -	Ranking de bairros por taxa de prevalência, mortalidade e habitante...	108
Tabela 3 -	Dados da campanha Maré Diz Não ao Coronavírus em 2020.....	120

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Painel COVID-19 casos confirmados 2020.....	117
Gráfico 2 -	Óbitos COVID-19 em 2020.....	118
Gráfico 3 -	Testagem na Maré x Casos positivos COVID-19 em 2020.....	122
Gráfico 4 -	Novos casos de COVID-19 em 2020.....	123
Gráfico 5 -	Casos de COVID-19 em 2020 e 2021.....	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIDS	Doença da Síndrome da Imunodeficiência Humana
AP	Área de Planejamento
APAES	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais
CF 1988	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
COVID-19	Doença provocada pelo vírus SarsCov 2, descoberta em 2019
E-gov	Governo Eletrônico
EPI	Equipamentos de Proteção Individual
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
OKBR	Rede pelo Conhecimento Livre
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSBC	Organização Social de Base Comunitária
OTS	Organização do Terceiro Setor
LAI	Lei de Acesso à Informação
NPM	New Public Management
PUC	Pontifícia Universidade Católica
Sars-Cov-2	É da família do Coronavírus e causa a COVID-19
SUS	Sistema Único de Saúde
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
TS	Terceiro Setor
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	16
1	REFERENCIAL TEÓRICO.....	34
1.1	Componente controle social e sociedade civil.....	34
1.1.1	Origem e significado do controle social.....	34
1.1.2	Concepções do conceito de sociedade civil.....	38
1.1.3	Protagonismo da sociedade civil na democratização e na conquista por participação na elaboração e controle social de políticas públicas.....	43
1.1.4	Componente controle social, mobilização e comunicação.....	48
1.1.5	Mobilização comunitária para resposta coletiva no enfrentamento de problemas ou emergências.....	49
1.1.6	A Comunicação de risco na era do COVID-19.....	51
2	COMPONENTE CONTROLE SOCIAL E GOVERNANÇA PÚBLICA..	54
2.1	Governança pública: cooperação e participação de atores sociais.....	55
2.1.1	As organizações da sociedade civil no brasil e a agenda na pandemia do COVID-19.....	60
2.1.2	Terceiro setor, direitos e cidadania.....	62
3	COMPONENTE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	64
3.1	Governo eletrônico e acesso à informação.....	64
3.1.1	Transparência e a lei de acesso à informação.....	67
3.1.2	Lei de acesso à informação e lei da transparência.....	69
4	METODOLOGIA.....	72
4.1	Técnicas de coleta de dados.....	73
4.2	Técnicas de análise dos dados.....	74
4.3	Limitação dos métodos.....	75
4.4	Matriz Metodológica.....	76
5	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA DO ESTUDO DE CASO.....	78
5.1	Território e a atuação da Redes da Maré na Maré.....	78
5.2	A delimitação do estudo de caso.....	81
5.3	A análise dos dados: Análise de Conteúdo.....	84

6	APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	90
6.1	Controle Social do Estado pela Sociedade: a produção de informação sobre a pandemia do COVID-19 na maré.....	90
6.1.1	O controle da pandemia do COVID-19 fora dos espaços instituídos pela Constituição Federal de 1988.....	90
6.2	Invisibilidade de território da Maré e a necessidade de produção de conhecimento durante a pandemia do COVID-19.....	94
6.3	Arranjos institucionais, parcerias e solidariedade para salvar a vida dos moradores da Maré.....	98
6.4	Redes da Maré: a mobilização e comunicação comunitária de quem conhece a saúde pública no território da Maré.....	102
6.5	Governança colaborativa e experimentalista: trabalho em rede para reduzir as subnotificações de dados de Covid e a desinformação na Maré..	107
6.6	Resultados dos arranjos de governança para o controle da pandemia do COVID-19 na Maré em 2020/2021.....	115
6.7	A vacinação - piloto e a esperança de viver para os moradores da Maré....	115
6.7.1	A utilização das TIC e governança para campanhas comunitárias convidando os moradores a se protegerem do coronavírus.....	118
6.8	Concepções dos profissionais da Redes da Maré e do Coordenador de saúde da AP 3.1 sobre governança.....	125
6.9	Concepções dos profissionais da Redes da Maré e do coordenador de saúde AP 3.1 sobre transparência da informação.....	130
7	QUADRO-SÍNTESE DOS RESULTADOS.....	136
	CONCLUSÃO.....	147
	REFERÊNCIAS.....	151
	ANEXO - Questionário das entrevistas.....	162

INTRODUÇÃO

A palavra controle pode ter vários significados conforme o dicionário *online* Dicio: ação de controlar, de possuir domínio sobre algo ou alguém; domínio de si mesmo; autocontrole; controle de natalidade, controle de voo, controle remoto dentre outras. O controle pode se referir também ao controle da Administração Pública entendido como aquele que observa e fiscaliza se os atos estão dentro da legalidade, do interesse público e se defendem os direitos do cidadão (BUONO; NICOLAS, 2020, p.169). Conforme Bueno; Nicolas, (2020, p. 170). os princípios da publicidade, legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência previstos na Constituição, no artigo 37, ajudam a fundamentar esse controle.

Os controles da Administração Pública podem ser internos e externos. O controle interno é realizado pela própria Administração Pública e pelas Controladorias da União, dos estados e dos municípios. O controle externo, por sua vez, é exercido pelo Congresso Nacional ou Assembleias Estaduais e respectivos Tribunais de Contas, pela Câmara de Vereadores, pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário, pela polícia judiciária e pela Polícia Federal, dentre outros, e sobretudo, pode ser exercido pela sociedade (BRASIL, 2012).

Quando ocorre má fé nos atos praticados por gestores públicos ou mau uso de recurso público essas irregularidades podem ser denunciadas aos órgãos de controle externo - as agências de *accountability* horizontal - pela sociedade civil presente nos conselhos gestores de políticas públicas. Dessa forma, o mecanismo de monitoramento e de acompanhamento de políticas públicas auxiliam no fortalecimento do controle social realizado pela sociedade sobre o Estado (AZEVEDO; CAMPOS; LIRA, 2021, p. 454).

O mestrado em Controladoria e Gestão Pública oferecido pela Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro tem como objetivo primordial formar líderes da Administração Pública capazes de gerar mudanças nas concepções e práticas da gestão e da governança com atuação ética e transparente (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020).

Arruda (2020, p.6) cita que Controladoria é o mesmo que controle gerencial e é uma ciência multidisciplinar, que utiliza o conhecimento oriundo de outras áreas para garantir o cumprimento do seu papel na organização Assim, conforme Arruda (2020, p.6) quanto à multidisciplinaridade “a Controladoria pode ser conceituada como o conjunto de princípios,

procedimentos e métodos oriundos das Ciências da Administração, Economia, Psicologia, Estatística e principalmente da Contabilidade”.

As funções, gerencial, contábil, gestão de riscos e da gestão da informação dentre outras na área da Controladoria, provêm os gestores de informações para a tomada de decisões que gerem resultados que atendam às necessidades da sociedade. A Controladoria Pública aplica esses conceitos às organizações públicas. As ferramentas conceituais da área de Gestão Pública como fundamentos da gestão pública, planejamento, controle, governança e política pública devem ser um meio para a realização do fim para o qual o Estado foi criado: prestar serviços de qualidade para todos os cidadãos e estão alinhadas com a disciplina de Controladoria Pública.

Por outro lado, a Controladoria como órgão governamental colabora com a sociedade ao apurar denúncias sobre atos ilegais praticados por gestores e os comunicarem aos Tribunais de Contas (ARRUDA, 2020, p. 9), bem como avalia e disponibiliza informações sobre as ações e resultados governamentais.

A transparência, a governança, o acesso à informação, o estímulo à cultura do controle social e o empoderamento da sociedade civil para participar na elaboração, fiscalização e no aperfeiçoamento da gestão pública são pontos importantes na área de Controladoria e Gestão Pública pois diminuem a assimetria entre sociedade e Estado, reforçam o controle social da ação governamental, aprimoram a gestão pública e fortalecem a democracia.

Nesse estudo, o tema principal é o controle social da sociedade sobre o Estado. "o controle social significa a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania" (COSTA; SOUZA, 2020, p. 276) O controle social para a área da Controladoria e Gestão Pública é visto como controle complementar ao controle institucional, ou seja, ao controle dos atos da Administração Pública conforme destaca a Controladoria Geral da União (2012, p. 16) no artigo O que é o controle social? Além disso, a participação do cidadão no controle social pode ser direcionada para o acompanhamento da aplicação de recursos e para o aprimoramento das políticas públicas a fim de atender as necessidades coletivas. Importante destacar que a Controladoria Geral da União possui atuação de fortalecimento do controle social das políticas públicas e da gestão pública ao propor projetos, programas e capacitações no intuito de despertar o cidadão para a educação cidadã (COSTA; SOUZA, 2020, p. 282). Esses mesmos autores citam que um exemplo disso, é o programa Olho Vivo no Dinheiro criado pela CGU que capacita os cidadãos individualmente ou reunidos em associações civis para o exercício do controle social.

O tema controle social possibilita destacar a ação protagônica das organizações sociais nos anos 80 para a redemocratização e para as conquistas de participação e de acesso aos direitos sociais da população (ARRUDA; TEIXEIRA, 2020, p. 3816). Nos anos 90, a administração pública gerencial reconhecia que algumas atividades eram exclusivamente responsabilidade do Estado, enquanto outras poderiam ser realizadas por empresas privadas ou organizações sociais. Foi nesse contexto que surgiram as Organizações Não-Governamentais (ONGs) como parte integrante desse modelo gerencial, atuando de forma complementar ao Estado em diversas áreas, como saúde, educação, cultura, assistência, direitos humanos, mulheres e crianças (PAULA, 2005, p. 38-39).

As ONGs desempenharam um papel crucial na busca pela defesa de direitos dos cidadãos e no apoio às populações vulneráveis. Elas ofereceram formação em cidadania, buscando conscientizar essas populações sobre seus direitos, deveres e forneceram informações para que pudessem lutar por mudanças sociais. Muitas organizações se aproximaram dessas comunidades, identificando suas necessidades e desenvolvendo ações conjuntas para transformar suas realidades.

Em relação à transparência das informações oficiais necessárias ao controle social e para redução da assimetria da informação entre Estado e a sociedade civil, a Controladoria Geral da União afirma que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) têm aumentado a transparência do acesso da sociedade civil aos dados governamentais, melhorando a democracia (BRASIL, 2016). A Lei da Transparência, sancionada em 2009, obriga a União, estados e municípios a divulgarem informações na internet e o descumprimento pode ser denunciado pelos cidadãos (FONSECA, 2019). Em 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI) permitiu aos cidadãos o acesso à informação, tornando a transparência a regra e o sigilo a exceção. Isso forçou muitos gestores a tornar a informação disponível e permitiu o desenvolvimento de muitos portais de transparência governamental em todo o Brasil (VALADARES, *et al.*, 2020 p. 40)

Em 2020, a OMS declara a pandemia do COVID-19 provocada pelo coronavírus como emergência em saúde internacional para o planeta (BRASIL, 2020). A letalidade da doença ameaça a sobrevivência da população. Mudanças no modo de vida das pessoas e no funcionamento dos serviços e indústrias, abalam as regras da economia...nada é mais normal, agora surge o *novo normal*, esse conceito trazido da economia que como citam Berino e Cabral (2020, *n.p*) “no contexto da COVID-19, esta expressão tem sido utilizada para designar o que

será do nosso futuro enquanto sobreviventes da pandemia do COVID-19”. A previsibilidade e o controle foram postos à prova. A era da incerteza se sobrepõe a tudo e a todos na sociedade contemporânea gerando medo, angústia, insegurança, ansiedade, expectativas de futuro, conforme o trecho abaixo:

Assim, a realidade que conhecíamos antes do início da pandemia do COVID-19, em janeiro de 2020, faz parte de uma roupagem do passado que não nos serve mais agora. Nossos olhares e atenção precisam se voltar para o que vivemos hoje, em um presente permeado de angústias, medo, insegurança, ansiedade e expectativas de futuro; de um futuro que se mostra absolutamente imprevisível. (BERINO; CABRAL, 2020, n.p).

A desinformação sobre a nova doença provocada pelo coronavírus foi tamanha em todos os países do mundo. No Brasil, no início da chegada dos primeiros casos do coronavírus, a população começou a acreditar em remédios e tratamentos caseiros milagrosos como forma de combater a doença, como citado a seguir pelos autores Lima *et al.* (2020):

As primeiras ondas de desinformação vinculadas à pandemia do COVID-19, talvez na sua vertente de dano não intencional, vieram com a proliferação de remédios e tratamentos domésticos para a doença, que se compartilhavam por meio de WhatsApp em grupos familiares e amigos. Muitas pessoas passavam aos seus contatos e disseminavam por meio de outras plataformas de mídias sociais, de boa-fé, acreditando ajudar a outros. Tomar bebidas cítricas, bebidas quentes, banhos quentes, gargarejos de água morna, entre muitos outros remédios e tratamentos pseudocientíficos, se compartilharam mundialmente (...) (LIMA *et al.*, 2020, p. 12).

O desencontro de informações não ocorreu somente nos canais de informação não-oficiais, em janeiro de 2020, uma pesquisa científica de uma revista (*preprint*) divulgou que o coronavírus teria trechos do genoma do HIV e seus resultados foram desacreditados por falha metodológica pela comunidade científica rapidamente, porém, muitos outros sítios eletrônicos repassaram a informação, alimentando mais a desinformação (LIMA *et al.*, 2020).

Durante a pandemia do COVID-19, segundo informa Borcezi (2020, p. 5-7), houve redução da transparência de informação. O portal do Ministério da Saúde esteve inoperante por 24 horas devido à divergência dos dados sobre a COVID-19. Os boletins epidemiológicos sobre a COVID-19 eram distribuídos para a imprensa à noite, sob justificativa de evitar as subnotificações e como consequência, havia atraso na divulgação dos dados para a população sobre a nova doença. Houve redução do acesso à informação com a suspensão de prazos dos pedidos de respostas de informação, de atendimento presencial, de não reconhecimento de recursos contra essas medidas, dentre outras com a promulgação da Medida Provisória

928/2020. Essas medidas para impedir o acesso à informação pelo cidadão foram derrotadas com o auxílio dos Poderes Legislativo e Judiciário

Diante desse panorama, a produção de informação oficial sobre a doença que permita ao cidadão e às organizações fazerem escolhas para as suas autoproteções é algo crucial. Entretanto, será que a comunicação oficial disponibiliza informações completas, úteis, de fácil acesso, compreensivas e oportunas de acordo com o esperado pela sociedade para proteção diante do coronavírus e permite o exercício do controle social em tempos de pandemia do COVID-19? Esta é uma preocupação que levou a escolha do tema desta dissertação.

Problema de pesquisa

O Ministério da Saúde, de acordo com diretrizes do Plano de Contingência Nacional para a Infecção Humana pelo Novo Coronavírus COVID-19, sob a coordenação do Comitê de Operações de Emergências em Saúde Pública - COE-COVID-19, implementado em fevereiro de 2020, atualizava as informações sobre contaminações e óbitos diariamente a partir de dados epidemiológicos informados pelas Secretarias de Saúde dos 27 estados brasileiros (Brasil, 2020). Os dados divulgados mostraram uma evolução dos casos de contaminação e de óbitos e foram disponibilizados no portal eletrônico do órgão.

A mídia buscava os dados fornecidos pelo portal eletrônico do Ministério da Saúde para informar o público sobre o avanço da doença provocada pelo coronavírus no Brasil. Contudo, o aumento do número de mortes pelo coronavírus começou a repercutir negativamente no governo federal. Com o avanço da pandemia do COVID-19, o governo federal deixou de divulgar o total de mortos e de casos da doença e foi criticado por ausência de transparência sobre a pandemia do COVID-19 (GOVERNO, 2020).

Os veículos de comunicação O Globo, Extra, o Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e UOL se uniram e fizeram parceria colaborativa para obterem informações sobre os números de casos e óbitos para darem resposta à falta de transparência do governo federal em relação aos dados sobre a pandemia do COVID-19 no Brasil (G1 *et al.* 2020).

A pandemia se disseminou no Brasil em 2020 e o total de óbitos revelados pela Secretaria de Estado de Saúde e pelo Consórcio de veículos de informação, 30. 315 mortes em

junho e 32.912 mortes em julho, preocuparam a sociedade. As medidas de isolamento físico implementadas do mês de março de 2020 até agosto foram significativas para interromperem a tendência de aumento de óbitos em setembro (16.016 mortes) e outubro (13.263 mortes) (PINHEIRO, 2020).

A desigualdade social nas regiões empobrecidas foi intensificada na pandemia do COVID-19. A propagação rápida do coronavírus evidenciou ainda mais a trágica realidade das favelas - lugares de grande densidade habitacional- o que acarreta mais suscetibilidade dos moradores ao contágio pelo vírus (CAMPOS,2020). Em várias situações, essas áreas são caracterizadas por ocupações informais, com carência de serviços públicos básicos, ausência de projetos de urbanização e condições de moradia, saneamento e renda precárias para as populações residentes (CAMPOS, 2020).

Diante da rápida disseminação do coronavírus na capital e, sobretudo, nas comunidades pobres, organizações da sociedade civil passaram a atuar na mediação com poder público para cobrança de políticas mais efetivas e acesso das comunidades populares a mecanismos de proteção. Muitos esforços foram feitos por organizações comunitárias no Rio de Janeiro, em busca por informações confiáveis, controle social e por estratégias de combate à doença provocada pelo coronavírus. Desde março de 2020, a Redes da Maré monitorou os casos suspeitos da COVID-19 no complexo de favelas da Maré através de boletim *online*. Essa organização social de base comunitária percebeu a necessidade de testes para os moradores de detecção do SarsCov2/coronavírus e realizou ações de combate à COVID-19 (REDES DA MARÉ, 2020d, p.3).

A Redes da Maré é uma organização social de base comunitária que desde os anos 2000 atua pelo desenvolvimento territorial e pelos direitos dos moradores do Complexo de 16 comunidades que compõem a Favela da Maré. Segundo o Censo da Maré 2019, o território possui 140 mil moradores, sendo que 62 % dos moradores se autodeclararam pretos ou pardos (CENSO DA MARÉ, 2019, p. 21). 6,0% da população acima de 15 anos é analfabeta (CENSO DA MARÉ, 2019, p. 71). Quase 90% dos moradores são usuários do Programa Saúde da Família. Existem sete unidades desse Programa na Maré e cerca de 87% acessam a educação pública (CENSO DA MARÉ, 2019, p. 81).

Nessa perspectiva, o controle social das políticas públicas é visto como algo positivo para aperfeiçoar a democracia ao permitir a participação da sociedade civil nas decisões e no acompanhamento das políticas ou estratégias governamentais implementadas. Diante da

pandemia do COVID-19, a participação de representantes da sociedade nos Conselhos de Saúde e dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) no controle social foi fragilizada. A realidade desfavorável das comunidades pobres frente à pandemia do COVID-19 foi denunciada pelas organizações sociais de base comunitária e pela mídia.

A sociedade espera que haja uma estratégia de ação pública com transparência o suficiente, capaz de controlar o coronavírus com a produção de informação confiável, de qualidade, atualizada, oportuna e de fácil entendimento para que se compreenda a doença. A sociedade precisa acompanhar os dados e informações do desempenho e controle da doença para cobrar a responsabilidade do gestor pelos resultados. É necessário existir o acesso à informação de forma transparente sobre a doença provocada pelo coronavírus para que a sociedade possa exercer o controle social da ação governamental com segurança e informação completa no enfrentamento da COVID-19. De acordo com o estudo realizado por Raupp; Pinho (2020, p. 3736) acerca dos portais de transparência e divulgação de informações sobre a COVID-19 nos 27 estados brasileiros, conforme os parâmetros estabelecidos pelo índice de transparência elaborado pela Rede pelo Conhecimento Livre (OKBR) em maio de 2020, foi observado que:

Foram observados avanços na maioria dos estados em termos de pontuação e nível. Entretanto, ainda que os dados possam revelar uma preocupação de alguns governos em construir melhores condições de disponibilização de informações sobre o novo coronavírus (...), percebe-se que os estados ainda devem evoluir na transparência das informações (RAUPP; PINHO, 2020, p. 3736).

Este estudo tem como objetivo principal compreender a contribuição das Organizações Sociais de Base Comunitária, a partir de estudo de caso sobre a atuação da ONG Redes da Maré no controle social das políticas de enfrentamento à COVID-19 e sua efetividade para a implementação de políticas na comunidade da Maré bem como para o desenho de estratégias de governança, comunicação e mobilização contra o COVID-19 para o exercício do controle social. Os conceitos de controle social, governança, transparência pública, sociedade civil, mobilização comunitária e comunicação de risco são destacados no referencial teórico do estudo e auxiliam a refletir sobre o problema de pesquisa. A seguir são apresentados de forma sintética os conceitos a serem utilizados nesse estudo.

O controle social é entendido como a participação da sociedade na produção de políticas públicas, na fiscalização e aperfeiçoamento da ação governamental. Somente em um governo democrático é possível existir o controle social exercido pela Sociedade Civil sobre o Estado.

O conceito de sociedade civil traz a ideia de evolução e participação da sociedade civil na democratização e conquistas sociais. As organizações do Terceiro Setor (TS) fazem parte da sociedade civil (a Redes da Maré é uma organização do Terceiro Setor) e são organizações não-estatais, com finalidade pública, não-lucrativa e atuação em áreas diversas, e que fazem parceria com o setor público ou o mercado para a complementaridade da ação governamental.

O conceito de mobilização comunitária vem do verbo mobilizar que significa convocar vontades para a transformação social; construir livremente a mudança, através de objetivo comum entendido e partilhado por todos. O conceito de comunicação de risco a ser utilizado é o que informa que uma boa comunicação é aquela que orienta a população a se proteger do COVID-19 e a manter a sua saúde, oferecendo informações compreensíveis e confiáveis.

A governança e transparência públicas são entendidos como arranjos entre atores para a participação, acesso à informação e decisão sobre melhoria de entregas de resultados para a sociedade e portanto, contribuem para diminuir a assimetria de informação entre Sociedade e Estado. Um governo transparente permite o controle social das ações governamentais pela sociedade.

A pesquisa é qualitativa e a metodologia utilizada foi a análise de conteúdo dos dados coletados através de entrevistas semiestruturadas com 4 (quatro) coordenadores da organização social de base comunitária, lideranças comunitárias, moradores da Maré e coordenador de saúde de unidade de saúde local e dos dados coletados através de fontes documentais obtidos em sítios eletrônicos e publicações específicas sobre o tema.

Esse estudo de caso está dividido em três seções. A primeira parte traz a introdução ao tema, o problema de pesquisa e os objetivos geral e específicos, a relevância, a delimitação e a justificativa do estudo. Na segunda seção está o referencial teórico. Na terceira seção são apresentadas a metodologia e a análise dos resultados. Na última seção são apresentadas a conclusão e as considerações finais deste estudo de caso. Relevância e delimitação.

A pandemia do COVID-19 surgiu em 2020¹ e trouxe consequências para a saúde pública mundial. Segundo a Organização Mundial de Saúde até fevereiro de 2022, 412.351.279 pessoas foram contaminadas pelo coronavírus no mundo, 5.821.004 morreram e 10.227.670.521 pessoas foram vacinadas (WHO, 2022). No Brasil ocorre, desde 2020, uma epidemia de desinformação sobre a pandemia do COVID-19 com divulgação de *fake-news* que provocam nas pessoas ansiedade, depressão, distúrbios emocionais, mentais tornando-as incapazes de seguir com a vida e a tomarem decisões (FALCÃO; SOUZA, 2021, p. 64).

Essa desinformação atinge muito mais a população fragilizada e invisível das favelas e localidades pobres do país. As favelas são localidades de moradias e condições de vida precárias em que as políticas públicas são insuficientes ou ausentes para melhorarem a qualidade de vida dos moradores e para a prevenção, proteção e o cuidado que auxiliem a evitar o contágio pelo COVID-19 (SILVA BARBOSA, 2020, p. 5).

As diretrizes nacionais para conter o avanço da COVID-19 deveriam ser seguidas pelos estados e municípios da federação. Contudo, estas diretrizes nacionais foram implementadas em meio à falta de coordenação federal, de articulação interministerial e setorial, de tempestiva integração de ações e serviços de saúde, assistência, de governadores atuantes e não-atuantes e omissos, de transparência e de informação científica e adequada (LIMA; PEREIRA; MACHADO, 2020, p. 3-4)

No estado do Rio de Janeiro, em 11 de março de 2020, foi publicado no Diário Oficial o primeiro decreto no contexto da pandemia do COVID-19 - o decreto nº 46.966 - que estabeleceu no artigo 2º, ações voltadas para seu enfrentamento tais como: isolamento, quarentena, exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas preventivas, tratamento médicos, estudo de investigação epidemiológica dentre outros.

No artigo 6º deste decreto foi estabelecido a criação do Plano de Contingência, pela Secretaria de Estado de Saúde SES-RJ para conter a doença provocada pelo COVID-19 a ser implementado no estado do Rio de Janeiro. Foi criado o portal eletrônico com informações sobre a pandemia do COVID-19 em 2020. O Painel Coronavírus COVID-19 do Governo do

¹ No Brasil, o Ministério da Saúde decretou o fim da pandemia do COVID-19 em 22 de abril de 2022 através da Portaria GM/MS Nº 913 (DOU de 22 de abril de 2022). Contudo, o Conselho Nacional de Saúde criticou a decisão pois debate que quem deve decretar o fim da emergência em saúde é a Organização Mundial de Saúde com base na observação dos riscos de contágio pelo vírus COVID-19.

Estado, até o último acesso em 27 de março 2023, informava 77.020 óbitos pelo coronavírus e 2.777.480 casos acumulados de contaminação (RIO DE JANEIROa, 2020). O Painel Rio COVID-19 da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro informava em 14 de março de 2023, 38.196 óbitos acumulados e 1.323.360 casos (RIO DE JANEIROb, 2020).

O estudo pretende ter um olhar sobre estratégias implementadas pela organização social Redes da Maré para o controle social das políticas de enfrentamento à COVID-19, no período de março de 2020 a julho de 2021², considerando tanto estratégias de produção e disseminação a informação quanto os mecanismos comunitários de monitoramento, acompanhamento de ações públicas locais e o quanto essas estratégias foram eficientes e efetivas no controle das políticas e ações públicas. Pretende-se com a realização do estudo, contribuir para a compreensão da importância da sociedade civil para a governança e controle social do Estado. A participação da sociedade civil na gestão pública tanto para a fiscalização dos atos de gestores públicos, e assim, evitar a corrupção, quanto para o estabelecimento de diálogo com o Estado na coprodução de políticas públicas de interesse coletivo. Este estudo pode contribuir para o entendimento do controle social na perspectiva da área de conhecimento de governança e transparência do mestrado em Controladoria e Gestão Pública e para o aperfeiçoamento da ação estatal em emergências em saúde.

Poderá também ressaltar os seguintes aspectos: relevância social, acadêmica e profissional, conforme detalhado a seguir:

Relevância Social

A pandemia do COVID-19 surgiu em 2020 e trouxe consequências para a saúde pública mundial. No Brasil, ocorre desde então, uma avalanche de informações científicas e não-

² O período foi delimitado porque o período de março de 2020 a janeiro de 2021 foi de alta de casos de COVID-19 no Brasil pois as medidas de isolamento social iniciadas em 17 de março apesar de efetivas duraram até 2 de junho e foram descontinuadas. Esse período foi marcado por muitas variantes do vírus Covid e de aumentos do número de contaminações. Em dezembro de 2020 as festas de fim de ano foram um momento de encontros de confraternização entre pessoas, de surgimento de mais variantes, o que ocasionou aumento dos casos de COVID-19. O início da vacinação no Brasil ocorreu em janeiro de 2021 e quis observar o impacto da vacina nos casos de COVID-19 na Maré. Em julho a Maré realizou a campanha Vacina Maré e quis observar como ocorreu a articulação territorial para a vacinação.

científicas, de comunicação nas mídias oficiais e não-oficiais sobre a nova doença, suas formas de transmissão e prevenção e sobre os impactos negativos na economia. Essas informações geram preocupação para a tomada de decisão do meio empresarial, dos órgãos de controle, das organizações sociais, governamentais e de todos os cidadãos de um modo em geral quanto à ação governamental para deter o avanço do COVID-19. Esse estudo pretende contribuir para dar visibilidade do impacto social da COVID-19 em favelas e para as ações protagônicas de controle social das organizações sociais de base comunitárias em parceria com a Fiocruz, universidades, pesquisadores, poder público e demais organizações da sociedade civil. Esse estudo ajuda a refletir sobre o papel mobilizador das organizações de base comunitárias para a construção de políticas públicas que estejam alinhadas com o interesse dos moradores de favelas.

Relevância Acadêmica

Esta pesquisa caminha alinhada com o tema a importância da transparência pública e da informação confiável para o exercício do controle social pela Sociedade Civil sobre o Estado. O debate contribuirá nas respostas aos problemas da sociedade em tempos de pandemia do COVID-19. É preciso reforçar a importância da ciência em tempos de desinformação sobre o comportamento do coronavírus, suas formas de transmissão, prevenção e negacionismo. As favelas são territórios esquecidos pelo poder público e a pandemia do COVID-19 mostrou a desigualdade social e assimetria de informação reinante nesses espaços. O estudo pretende contribuir para a reflexão sobre o tema de controle social da política pública de enfrentamento do COVID-19 realizado por organização social de base comunitária (a Redes da Maré) atuante em determinada favela carioca e a incidência em políticas e ações públicas. Esse debate traz subsídios para outras pesquisas sobre controle social de políticas públicas dentro da área do mestrado em Controladoria e Gestão Pública da Faculdade de Administração e Finanças da UERJ (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020).

Relevância Profissional

A pesquisadora já atuou na área da AIDS em organizações sociais cariocas e no planejamento de ações de HIV/AIDS nos municípios paulistas pela Secretaria de Saúde de São Paulo nos anos 2000. Acompanhou reuniões de conselhos de saúde para o acompanhamento de políticas públicas relacionadas ao HIV/AIDS no Rio de Janeiro. Atualmente, está lotada na área de planejamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro e a pesquisa contribuirá para o desenvolvimento profissional através da compreensão de conceitos de governança, transparência e o controle social relacionados à área do mestrado em Controladoria e Gestão Pública. Esses estudos reforçarão a importância desse tema para a área técnica porque dá uma dimensão da necessidade de refletir junto ao gestor público sobre o protagonismo da sociedade civil no enfrentamento à pandemia do COVID-19 e sobre a aproximação e diálogo entre o Estado e a sociedade civil para a produção, fiscalização e avaliação da informação em políticas públicas.

Pode-se ressaltar que o estudo pretende ter um olhar sobre estratégias implementadas pela organização social Redes da Maré para o controle social das políticas de enfrentamento à COVID-19, no período de março de 2020 a julho de 2021, considerando tanto estratégias de produção e disseminação da informação quanto os mecanismos comunitários de monitoramento, acompanhamento de ações públicas locais e o quanto essas estratégias foram eficientes e efetivas no controle das políticas e ações públicas.

Justificativa

Esse estudo se justifica pelo interesse da autora em reforçar a compreensão de temas da cidadania, da participação, da governança e do controle da sociedade civil na gestão pública em tempos de pandemia do COVID-19 e seus impactos sociais e sanitários nas favelas e em outras áreas da cidade empobrecidas. Na era de incertezas e de crises provocadas pela pandemia do COVID-19, as pesquisas nesse tema devem ser estimuladas pois trarão luz para descobertas científicas e para novas práticas sociais e democráticas.

A trajetória anterior da autora no campo do terceiro setor, especificamente, na área do HIV/AIDS e articulação entre Organizações Não Governamentais (ONG) e poder público para elaboração de ações de combate ao HIV/AIDS em territórios empobrecidos do Rio de Janeiro nos anos 90 e 2000 justificam o estudo com o propósito de dar visibilidade para o protagonismo da sociedade civil representada pela Redes da Maré e organizações sociais em conjunto com moradores e outros atores envolvidos no combate à pandemia do COVID-19 nas favelas. A reflexão pretende descortinar a realidade social dos moradores e moradoras frente à possibilidade de contaminação do coronavírus. Os esforços coletivos realizados mostram que apesar da carência de recursos e da pouca presença do poder público na oferta de boas políticas públicas, de bens e serviços, há potencialidades nessas localidades, solidariedade e desejo de viver a vida com saúde e livre do coronavírus.

Para a autora esse debate poderá estimular a produção de conhecimento sobre o exercício do controle social da sociedade civil sobre o Estado com cobrança por mais transparência pública. Soma-se a isso, o poder público, perceber e valorizar a importância de aproximação e diálogo com a sociedade civil para que ocorra a percepção das necessidades coletivas para a produção de políticas públicas conjuntas em emergências de saúde, tendo como resultado o bem-estar e a saúde da população.

Objetivo geral

Compreender a contribuição das Organizações Sociais de Base Comunitária, em particular, da Redes da Maré no controle social das políticas de enfrentamento à COVID-19 e sua efetividade para a implementação de políticas na comunidade da Maré bem como o desenho de estratégias de governança, comunicação e mobilização contra o COVID-19 para o exercício do controle social

Objetivos específicos

OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré para o controle do COVID-19 na região da Maré e para o controle social da política pública de enfrentamento ao COVID-19;

OE2 - Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento ao COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação aos arranjos de governança para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento ao COVID-19;

OE3 - Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento ao COVID-19 realizadas pela. Redes da Maré em relação à transparência da comunicação oficial quanto ao acesso à informação e utilidade para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento ao COVID-19.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção será constituída pela análise dos principais aspectos relacionados à definição de controle social, bem como dos seus componentes: Governança, Sociedade Civil e Transparência Pública. Os componentes associados ao Controle Social foram escolhidos por estarem relacionados com os desafios da pandemia do COVID-19 nas favelas são:

- i) O componente Controle Social e Sociedade Civil demonstra que apesar dos vários entendimentos sobre o conceito de controle social e sociedade civil, o quanto a evolução da sociedade civil contribuiu para os movimentos mobilizatórios de reivindicação por mudanças sociais e políticas na contemporaneidade e a partir dessa ideia, se poderá refletir sobre a atuação complementar ao poder público da organização social de base comunitária Redes da Maré junto com outros atores na comunicação, produção de informação e proposição de atividades relacionadas à diminuição de casos e óbitos pela COVID-19 e para o controle social da política de enfrentamento à pandemia do COVID-19;
- ii) O componente Governança Pública traz a ideia de governos centrais coordenarem diversos atores (sociedade civil, mercado, governos locais) oferecendo políticas de interesse coletivo; da participação da sociedade na elaboração de políticas públicas, e por último;
- iii) O componente Transparência Pública, acesso à informação: a transparência da informação pública e a comunicação correta sobre o vírus COVID-19 para que a população perceba o risco e seja exercido o controle social pela Sociedade Civil sobre o Estado; pois não se controla o que não se conhece; o que não se tem informação.

1.1 Componente controle social e sociedade civil

1.1.1 Origem e significado do controle social

Inicia-se a reflexão sobre o Controle Social com algumas ideias, significados e conceitos originários desse tema. O artigo de Alvarez (2004, p. 169) explica que o termo controle social

teve origem na sociologia francesa de Émile Durkheim e está associado à ordem social - o controle dos cidadãos pelo Estado - e à integração social.

Se o crime ofende certos sentimentos coletivos dotados de uma energia e de uma clareza particulares, a pena é a reação coletiva que embora aparentemente voltada para o criminoso, visa na realidade reforçar a solidariedade social entre os demais e, conseqüentemente, garantir a integração social (ALVAREZ, 2004, p. 169).

A partir da Segunda Guerra Mundial, entretanto, a ideia positiva de integração social e da solidariedade relacionadas ao termo controle social cedem lugar para a ideia de dominação do Estado ou das classes dominantes sobre os indivíduos (ALVAREZ, 2004, p. 170).

Conforme Correia (2000, p. 11) esse controle do Estado sobre os indivíduos "é realizado pelo Estado sobre a sociedade através da implementação de políticas sociais amenizando propensos conflitos sociais, contrastando os efeitos da expansão do capital". A autora acrescenta que é nessa ambiguidade entre o Estado que controla a sociedade e ao mesmo tempo atende as demandas de interesse coletivo dessa sociedade que surge o controle social das políticas públicas pela sociedade sobre o Estado.

Dando seguimento à apresentação do conceito, existem quatro categorias sobre o controle social, a partir da relação Estado - Sociedade e estabelecem uma circularidade entre si mesmas. Nas palavras de Santos *et al* (2019, p. 168) essas quatro categorias são: "1) controle social exercido pela Sociedade sobre si mesma, 2) controle social exercido pela Sociedade sobre o Estado, 3) controle social exercido pelo Estado sobre a Sociedade, e 2) controle Social exercido pelo Estado sobre si mesmo".

No Brasil, a história e cultura mostram que a sociedade, por séculos, se organiza e luta por seus direitos. Os mecanismos de controle social das políticas públicas foram constituídos, no entendimento de Santos *et al*, (2019, p. 169) com a Constituição Federal de 1988 se institucionalizou o controle social e desse modo, "essa institucionalização trouxe avanços nas ações governamentais e destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas, os consórcios públicos, os territórios rurais e da cidadania, os tribunais de contas, os plebiscitos, ou referendos e as iniciativas populares". A participação dos cidadãos e das organizações sociais em espaços instituídos inovam e fortalecem a democracia participativa no país.

O ciclo democrático é reforçado no controle social das políticas públicas, pois quando o cidadão participa e vota nos seus representantes no Parlamento os interesses do indivíduo se somam ao da coletividade. Alguns avanços como por exemplo, o cidadão debater e decidir

coletivamente sobre os rumos do país em espaços instituídos pelos artigos 193 (os princípios gerais e a participação na saúde), 198 (as diretrizes para os serviços de saúde e a participação da comunidade) e 204 (a participação e controle social na assistência social) da Constituição Federal de 1988 - como os conselhos e conferências - é crucial e foram mudanças positivas para a participação na gestão e controle das políticas públicas (ROCHA, 2008, p. 137). A experiência de participação do cidadão no Brasil permitiu avanços que asseguraram a democracia representativa, participativa e deliberativa, conforme expressa OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, (2010, p. 435):

O envolvimento dos cidadãos em rotinas democráticas, ou seja, na seleção de representantes políticos e na formulação de decisões de grande amplitude, foi promovido quantitativamente pela universalização do voto – consolidando, assim, a democracia representativa (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010, p. 435). Avanços qualitativos nesse processo foram assegurados por meio da sedimentação de características da democracia participativa (como a interlocução entre sociedade e Estado e a ampliação da relevância persuasiva da opinião pública) e da democracia deliberativa (como a função norteadora do debate social diante do agir político e o reconhecimento do papel da argumentação pública em decisões coletivas) (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010, p. 435).

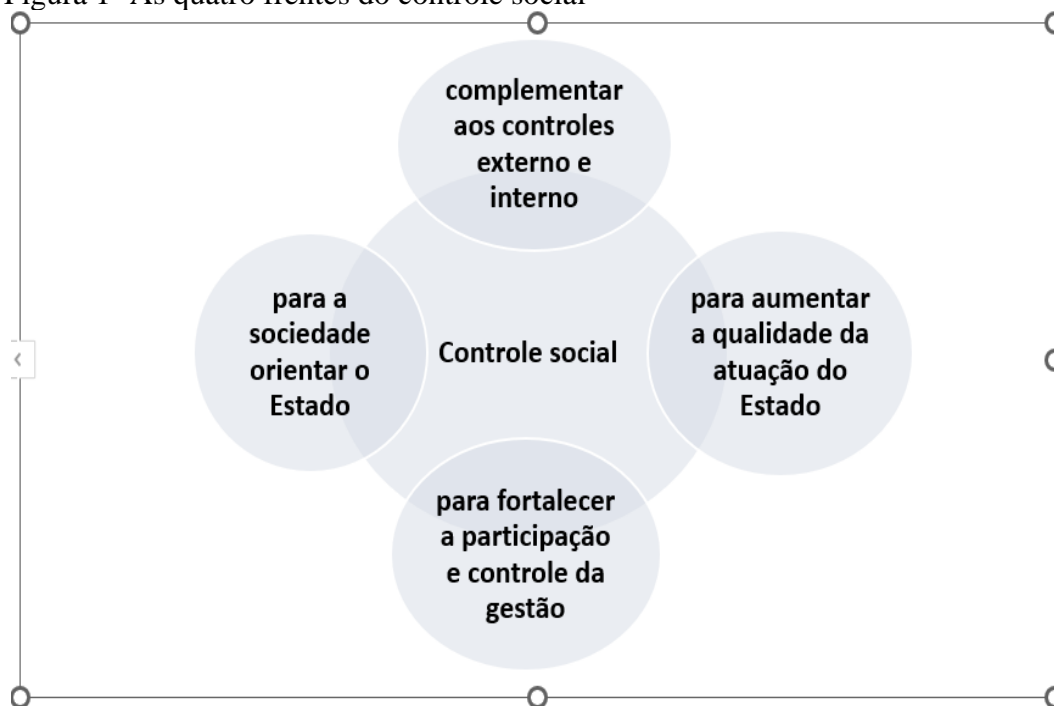
A ideia de controle social pode ser entendida como diferentes atores argumentando, elaborando, executando e supervisionando políticas públicas nos espaços de decisão e é uma forma de inovar e pensar a forma de atuação na política brasileira (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017, p. [1]. O ciclo das políticas públicas da agenda política, elaboração, formulação, implementação, monitoramento e avaliação passam a ter todas as suas etapas contempladas pelo exercício do controle social da sociedade sobre o Estado. O controle social em espaços não-instituídos ocorre desde que haja uma maior participação de sujeitos na esfera pública que desejam o bem comum e tenham interesses comuns e os mesmos objetivos. Desse modo haveria a expansão da esfera pública por meio de canais de participação (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017, p. [13])

Nesse ponto, o controle social é exercido em um espaço de representação da sociedade civil em que se articulam diversos sujeitos, igualitariamente, em diversas representações, como os movimentos populares, as entidades jurídicas, os prestadores de serviços, entre outros e a população, os cidadãos, as famílias, os grupos de comunidades e suas necessidades e interesses (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017, p. [12]).

Um outro olhar sobre controle social é o controle social exercido em espaços não-instituídos, isto é, não estão previstos em lei, mas são espaços em que o cidadão pode expressar a sua opinião, fazer cobranças e pressionar o Estado por mais eficiência e qualidade nos serviços públicos ou por menos corrupção ou por novas políticas públicas ou monitorar e acompanhar programas, políticas públicas e a gestão pública. Essa participação e controle da sociedade civil é legítima e pode ser realizada em manifestações nas ruas, através das redes sociais, através dos grupos de pressão, das organizações sociais, dos movimentos sociais e coletivos e das plataformas *online* (ENAP, 2015, p. 6).

A Figura 1 a seguir mostra quatro frentes do controle social. As ações de controle social reforçadas pela participação e engajamento da sociedade civil podem provocar impactos positivos na gestão pública e conseqüentemente, na vida dos cidadãos e cidadãs e ocorrem em quatro frentes: para prevenção da corrupção em complemento aos controles externos e internos da Administração Pública, para aumento da qualidade da atuação do Estado, para fortalecer a participação e controle da gestão e para orientação do Estado pela Sociedade (ENAP, 2015, p. 7)

Figura 1- As quatro frentes do controle social



Fonte: A autora, 2023 adaptado de ENAP, 2015.

O controle social, portanto, pressupõe os ideais de liberdade, cidadania, igualdade e participação; esses substantivos são fundamentais para a democracia representativa, participativa e deliberativa. Se um governo não permite a concretização desses ideais, se torna impossível imaginar tal força política das decisões tomadas pela sociedade que tenham por base o bem comum, a expressão e diálogo no exercício do controle social para o fortalecimento da cidadania.

O referencial teórico deste estudo privilegia a categoria do Controle Social exercido pela Sociedade sobre o Estado por estar alinhada ao tema e problema de pesquisa.

A seguir serão apresentados vários significados e entendimentos acerca do conceito de sociedade civil, sua importância para a redemocratização e por pressão por mais direitos sociais e por participação para a população e para o controle social do Estado. O conceito de mobilização e de comunicação de risco também são explicitados pois auxiliam a reflexão sobre o papel das organizações da sociedade civil e a ação mobilizadora e de comunicação realizadas pela Redes da Maré na região da Maré durante a pandemia.

1.1.2 Concepções do conceito de sociedade civil

O conceito de sociedade civil possui vários significados, entendimentos e sentidos. As organizações sociais de interesse público e de base comunitárias, os coletivos e movimentos sociais pertencem ao denominado Terceiro Setor e fazem parte da sociedade civil organizada. A Organização de Base Comunitária Redes da Maré pertence ao Terceiro Setor e é parte da sociedade civil. Na sociedade brasileira, termina o governo autoritário dos anos 60, 70 e 80 e se estabelece um novo arcabouço legal para instituir uma nova relação entre Estado e Sociedade pautado pela democracia, acesso à direitos e às garantias fundamentais para o cidadão. Na próxima sessão serão apresentadas as várias concepções acerca do conceito de Sociedade Civil.

A diferença entre Estado e sociedade civil é debatida pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos (1995) ao refletir sobre a dualidade entre Estado e sociedade civil ser a mais importante do pensamento ocidental. O autor também discorre sobre o Estado ser uma invenção moderna quando comparado com a sociedade civil e expressa a ideia de que “as sociedades se formam, mas os Estados são feitos.” O Estado constitucional do século XIX se caracteriza pela

organização formal, soberania absoluta e pelo sistema jurídico através do qual se relaciona com a sociedade civil (SANTOS, 1995, p. 117). A sociedade civil, para esse autor, por outro lado, é criada para atuar na vida econômica, nas relações orientadas pelo interesse privado e particular.

A separação entre Estado e Sociedade Civil está ligada à distinção entre o político e o econômico e está cheia de contradições. A ação estatal é vista como cerceadora das liberdades individuais. O Estado existe para criar condições baseadas nos ideais smithianos do *laissez-faire*, *laissez-passeur* para não interferir nas atividades particularíssimas da sociedade civil burguesa de acordo com priorização de interesses. Assim, segundo Santos (1995, p. 119):

(..) dado o caráter particularíssimo dos interesses da sociedade civil, o princípio do *laissez-faire* não pode ser igualmente válido para todos os interesses. (...) na máxima de John Stuart Mill: "Qualquer desvio da *laissez-faire*, a menos que ditado por um grande bem, é um mal indubitável (SANTOS, 1995, p. 119).

Boaventura de Sousa Santos (1995, p. 123-124) conclui que a reemergência da sociedade civil do jugo do Estado, a pluralidade dela e a busca por autonomia perante o Estado é um fenômeno complexo e possui três lógicas: a primeira é a concepção liberal e burguesa da sociedade civil enquanto produto de múltiplos interesses econômicos privados cujo discurso político é conservador e dominante nas sociedades capitalistas; a segunda, envolve os movimentos sociais que lutam em uma frente de diversas bandeiras e que se distanciam da concepção liberal ao se intitularem antimaterialista e sociedade civil pós-burguesa e a terceira que é a sociedade civil socialista que se contrapõe às anteriores.

Alvez (2004) inicia sua análise do termo sociedade civil *versus* o termo terceiro setor ao citar que os órgãos de cooperação internacionais destacaram o protagonismo da sociedade civil na reconstrução democrática brasileira e soviética. O autor continua a marcar diferenças entre os termos ao afirmar que "toda essa confusão entre os dois conceitos retrata uma forma de representação da parte pelo todo. As organizações sem fins lucrativos são uma parte constitutiva da sociedade civil, não a sua totalidade" (ALVEZ, 2004, p. 143).

O conceito de sociedade civil pode ser localizado na democracia grega, na *pólis*, no "local público". Alvez (2004, p. 143) cita a definição de Aristóteles de comunidade /sociedade política como "uma comunidade pública, política e ética, de que se usufrui de liberdade e igualdade, sob o sistema de governo legalmente constituído". Segundo Alvez (2004, p. 143), "a sociedade grega, ou a *pólis*, não distinguia o regente dos regidos. Não existia a noção de

sociedade como se tornou conhecida na modernidade”. Assim, delineia-se um conceito inicial de sociedade civil.

A modernidade, segundo Alvez (2004) trouxe nova relação entre estado e sociedade civil. Na época, surge o capitalismo, e as duas correntes de pensamento marxista e liberal atuantes na sociedade. Contudo, estas correntes tinham ideias opostas sobre sociedade civil: a corrente liberal acreditava na separação entre Estado e sociedade; a marxista, não os separava.

O autor faz um resumo para apresentar a teoria do contrato social e o surgimento do termo sociedade civil. Esse termo surgiu em 1621, com Hobbes que o usou para diferenciá-lo do Estado da natureza. Alvez (2004, p. 144) cita Hobbes “a sociedade precisava na época de um poder soberano, o Leviatã, para organizar seus assuntos”. Dessa forma, a sociedade decide dar esse poder para um soberano que agiria em nome dela conforme a instituição de direitos.

Marilena Chauí (2000), filósofa da Universidade de São Paulo - USP, esclarece o contrato social de Hobbes e posteriormente, o de Rousseau como sendo uma luta de fracos e fortes, numa sociedade em que imperava a força e a guerra. Neste momento do contrato social ocorre a passagem para o Estado Civil:

O estado de natureza de Hobbes e o estado de sociedade de Rousseau evidenciam uma percepção do social como luta entre fracos e fortes, vigorando a lei da selva ou o poder da força. Para fazer cessar esse estado de vida ameaçador e ameaçado, os humanos decidem passar à sociedade civil, isto é, ao Estado Civil, criando o poder político e as leis (CHAUÍ, 2000, [p.1]).

De acordo com Alvez (2004, p. 144), Locke é outro autor da teoria do contrato, as ideias dele se assemelham às de Hobbes: “a sociedade civil para Locke são os homens se juntando e vivendo em comunidade ou corpo político”. Esse é o objetivo dos homens, não entregarem os seus direitos. Locke vê a comunidade como dividida em poder executivo, legislativo e federativo e idealiza a confiança dos governados no Estado.

Hegel em sua concepção de sociedade civil informa, segundo Alvez (2004, p. 145), que “o conceito é invenção do mundo moderno após a formação do Estado”. A sociedade civil é o espaço em que as pessoas satisfazem as suas necessidades. O autor afirma que “a sociedade civil é a diferença que se interpõe entre a família e o Estado” (ALVEZ, 2004, p. 145). O Estado representa a universalidade e a vida ética e é capaz de incorporar o privado (sociedade civil) para atingir os seus objetivos. As corporações e associações disseminam o sentido de comunidade nos indivíduos. A sociedade civil é responsável pela educação dos indivíduos e

por impedi-los de ficarem pobres. Hegel questiona a riqueza na sociedade civil e a integridade dos indivíduos (ALVEZ, 2004).

Outra ideia para se entender a sociedade civil, segundo Alvez (2004, p. 146), é a trazida por Robert Putnam ao ressaltar a importância do funcionamento interno das associações civis na discussão de democracia e capital social. Para Alvez (2004, p. 146) citando Putnam “as associações civis contribuem para a eficácia da democracia não só por causa dos efeitos internos nos indivíduos como estabelecer laços de solidariedade, confiança solidariedade e espírito público, mas também por efeitos externos na sociedade”. As associações dão ao indivíduo a chance de formar o capital social.

Keane é mais um autor citado por Alvez (2004) que traz diferentes ideias sobre o conceito de sociedade civil pois a compreende como um conjunto de instituições cujos membros estão envolvidos em atividades não-estatais: produção econômica e cultural, vida em família, associações voluntárias e que mantêm ou transformam sua identidade pelo exercício de todos os tipos de pressões ou controle sobre instituições estatais. Alvez (2004) cita que conforme Keane, a sociedade civil possui conflitos internos entre atores e externos a ela; por sua vez, Keane não acredita que a sociedade civil esteja livre de conflitos internos e nem dos conflitos com o Estado” (ALVEZ, 2004, p. 146).

De acordo com Alvez (2004) Habermas traz aproximação do conceito da sociedade civil com o da esfera pública. Ele estuda o momento de mudança na estrutura da esfera pública. Habermas analisa o período da mercantilização dos Estados europeus regidos e regulados pelos monarcas. Ele observa que a sociedade civil burguesa se configura como contraponto à autoridade. Como consequência, as relações de dependência da vida doméstica passam para o espaço público e se constituem a esfera pública. O domínio privado da sociedade civil era o das trocas de mercadorias e do trabalho. O domínio da autoridade era o Estado e os tribunais.

A esfera pública burguesa de Habermas é a esfera das pessoas privadas reunidas em um público. Essas pessoas exigem essa esfera pública regulamentada pela autoridade ou melhor, contra a autoridade, para discutir com elas leis sobre trocas na esfera privada, relevantemente, pública, as leis dos intercâmbios de mercadorias e as leis do trabalho (ALVEZ, 2004, p. 147).

Alvez (2004, p. 147) cita Habermas e conclui que “a esfera pública burguesa é o espaço para a auto circulação da sociedade civil e da articulação desta com a autoridade estatal, correspondendo às suas necessidades”. Essa articulação depende da formação da opinião pública. O Mundo Sistêmico tenta colonizar o Mundo da Vida através da racionalidade

instrumental que se desenvolveu na modernidade. A saída de Habermas é utilizar a ação comunicativa para produzir consenso através da racionalidade comunicativa e livrar o Mundo da Vida da colonização do Mundo Sistemico.

Habermas apresenta o conceito de Mundo da Vida e Sistemico como antagônicos: O mundo da Vida é tudo relacionado às tradições, à linguagem, à cultura e à solidariedade; o Sistemico é o espaço relacionado ao poder e ao dinheiro. Alvez (2004) afirma que Habermas acredita que “a sociedade-civil é composta por associações, organizações e movimentos mais ou menos espontâneos sintonizados nas formas pelas quais os problemas sociais ressoam na vida privada, destilam e transmitem reações na esfera pública” (ALVEZ, 2004, p. 148).

Conforme Alvez (2004) explica que o conceito de sociedade civil da filósofa Arendt analisa o significado da política moderna e é diferente do significado da política na Antiguidade grega quando não era um meio para proteger a sociedade. A *pólis* não tinha a função de proteger, premiar ou organizar cidadãos, como acontece nos governos modernos. Na "*pólis*" eram todos considerados iguais, ou seja, não regiam ou eram regidos (ALVEZ, 2004). Arendt acredita que a vitória da igualdade e o conformismo fazem as pessoas se comportarem em vez de agirem. As pessoas se comportam como iguais e se conformam dentro da sociedade. Preservam sua individualidade dentro da esfera privada e não no nível cívico/político impedindo que o nível civil/político tenha as características desejadas: liberdade, individualidade e coragem (ALVEZ, 2004, p. 149).

Alvez (2004; p. 149) apresenta a questão do público/privado; individual/social e a ética pública e interesses sociais surge como problemática para entender a sociedade-civil. Outro ponto é a dicotomia entre esfera econômica e política, importante eixo para debate sobre poder e distribuição da riqueza.

Gramsci, marxista, focaliza a esfera pública e a opinião pública como Habermas (Alvez, 2004, p.150). Alvez (2004) mostra que Gramsci coloca a sociedade civil na superestrutura³. Gramsci considera que a sociedade civil não é dominada pelo material ou econômico, mas pela hegemonia. O vocábulo hegemonia tem significado de "guia", "direção". Para Gramsci, não há separação entre Estado e sociedade civil (ALVEZ, p. 150).

³ Segundo Gramsci superestrutura é conjunto dinâmico que dissemina a cultura dominante para as classes inferiores.

Bourdieu, segundo Alvez (2004) entende a sociedade civil como um campo de poder; espaço de tensão e de conflito, onde diversos atores carregam a sua lógica (*habitus*) e concorrem para estabelecer um monopólio sobre os capitais (econômico, simbólico, social, cultural, linguístico). Alvez destaca que “a luta pelo monopólio do capital é uma manifestação da ideologia na sociedade” (ALVEZ, 2004, p. 147).

Por fim, ALVEZ (2004, p. 151) conclui ao afirmar que existem vários autores que refletiram sobre os conceitos sobre sociedade-civil e sua importância para a democracia e a partir deles, apresenta seis categorias importantes para tornar operativo esse conceito:

- i) categoria típica-ideal, significa que não é uma categoria pura e é um projeto a ser conquistado;
- ii) espaço não-estatal, significa que somente instituições que não fazem parte do estado pertencem à sociedade-civil;
- iii) campo de poder: segundo Bourdieu, é um espaço de lutas e de tensão entre vários atores sobre o monopólio dos diversos capitais (econômico, cultural, social, simbólico, linguístico);
- iv) espaço dialógico: é um espaço em que atores expressam discursos que se cruzam, complementam ou se contradizem. Esse espaço só se realiza se garantir a possibilidade de ações comunicativas que impeçam manipulação, monopólio de comunicação e coação dos atores;
- v) proteção jurídica: fundamental para manutenção da ordem democrática;
- vi) autolimitação: significa que os movimentos sociais devem observar a razoabilidade de suas ações para que o seu poder não se torne mais uma colonização dentro da sociedade.

1.1.3 Protagonismo da sociedade civil na democratização e na conquista por participação na elaboração e controle social de políticas públicas

A partir dos anos 80, a sociedade civil demandou melhorias em relação à qualidade de vida individual e coletiva, grupos sociais exigiam direitos e participação nas decisões junto ao poder público (ARRUDA; TEIXEIRA, 2020, p. 3816). Acreditava-se que as políticas sociais deveriam ser estabelecidas com base na cidadania, na solidariedade e na distribuição da riqueza. O movimento sanitarista de reforma da saúde é um exemplo dos muitos atores que fizeram

pressão por mudanças em direção ao direito universal à saúde pública (BISPO JÚNIOR; MORAIS, 2020, p. 2).

Os conflitos existentes à época fortaleceram a institucionalização da participação da sociedade civil nas decisões públicas e os mecanismos de controle social que se consolidaram com a Constituição Federal de 1988 (ARRUDA; TEIXEIRA, 2020, p. 3815). A redemocratização brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 estabeleceu a participação popular no controle e deliberação de políticas.

Lemos; Faceira (2015, p. 6-7) auxiliam o debate ao refletirem sobre mudanças dos movimentos sociais - antes reivindicatórios e focados na ampliação de políticas universais - em contraposição à visão liberal do estado mínimo para uma abordagem renovada de participação e prestação de serviços para a população. Esses movimentos heterogêneos incorporam aos seus temas de enfrentamento político a participação; visam estabelecer redes de articulação; fomentam o associativismo com base em identidades, compromissos por mais que exista uma pluralidade de atores nesse contexto. Assim, surge o conceito de cidadania, em que o cidadão é visto como um sujeito de direitos que desempenha papel ativo no espaço público, na relação com o Estado e no controle social.

Várias experiências municipais aproximaram a sociedade do Estado e promoveram a participação direta do cidadão na gestão pública: os orçamentos participativos, os conselhos gestores e as audiências públicas. O cidadão passa a ser agente de controle do poder local, deixando de ser mero espectador (SUETT et al., 2021, p. 11212). No Brasil, as experiências de participação no orçamento público estiveram presentes na década de 70 e 80 nos municípios de Lajes (SC) e Boa Esperança (ES), Vila Velha (ES), Diadema (SP), Piracicaba (SP) (NOVAES; SANTOS, 2014, p. 804).

De 1989 até 1993 o orçamento participativo se consolidou nas cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte com o governo do Partido dos Trabalhadores. Anos mais tarde, outros municípios como Vitória da Conquista (BA), São Paulo, Recife e Salvador implementaram orçamentos participativos convidando a população para participar da gestão municipal. NOVAES; SANTOS (2014, p. 803) considera que orçamento participativo inova o planejamento e orçamento público:

(..) representa um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária no Brasil e é um meio de aprovar políticas públicas com potencial para tornar mais eficiente o uso dos recursos

escassos, devido ao monitoramento dos gastos e obras pelos cidadãos (NOVAES; SANTOS, 2014, p. 803).

A crise do financiamento do Estado, nos anos 90, alinhada às ideias liberais europeias provocaram mudança no modelo de gestão pública brasileira, sobretudo no governo de Fernando Henrique Cardoso (PAULA, 2005, p.38). Surge uma nova concepção de administração pública gerencial do Estado voltada para utilização de ferramentas do setor privado baseadas na eficiência, no controle e na competitividade com o entendimento da diminuição do papel estatal como provedor de políticas sociais.

A administração pública gerencial entende que há atividades que são exclusivamente - estatais e atividades não-estatais, os serviços sociais e de apoio, que podem ser prestados por empresas privadas ou por organizações sociais (PAULA, 2005, p.38-39). Assim, surgem as organizações da sociedade civil ou Organizações Não-Governamentais - ONG dentro desse modelo gerencial. Elas passam a atuar de forma complementar ao Estado nas áreas da saúde, da educação, da cultura, da assistência, dos direitos humanos, das mulheres e da criança e adolescente.

Paula (2005, p. 39) traz outro ponto para a reflexão sobre a importância das ONG e dos movimentos sociais para a redemocratização e para a ideia de participação popular, nos anos 90, dentro da proposta da administração pública societal que significa o arranjo institucional entre sociedade civil e Estado para decisões públicas, modelo ainda em construção, segundo a autora.

Conforme Almeida; Lima (2019, p. 250-252) tais Organizações Não -Governamentais (ONG) ou da sociedade civil desempenham o papel de trabalhar pela igualdade de direitos dos cidadãos e de apoiar as populações fragilizadas que não podem se defender ou sobreviver, oferecendo a elas formação em cidadania para que tenham consciência de grupo, de seus deveres e informações para lutarem por seus direitos. Nessa linha de atuação, muitas organizações se aproximam dessas populações para conhecerem suas especificidades e necessidades para as auxiliarem a superarem as barreiras e conflitos que impedem que se fortaleçam e rompam com as suas fragilidades (ALMEIDA; LIMA, 2019, p. 250-252).

Como exemplo prático, recorda-se a luta antimanicomial dos anos 2000 que tendo como expoente o movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental encabeçado por Joel Birman, Franco Basaglia, Félix Guattari e Jurandir Freire que iniciaram uma mobilização em prol da reforma da atenção psiquiátrica reunindo diversas organizações sociais, profissionais,

familiares dos pacientes internados nos hospitais psiquiátricos e os próprios pacientes. Eles foram estimulados a participarem de Conferências e elaborarem propostas de políticas públicas. Dessa forma, foi dada a visibilidade da condição de vida dos pacientes e foram propostas novas políticas de atenção que trouxeram mais qualidade de vida para os "loucos" internados. Esse movimento foi exitoso e conseguiu realizar Conferências em Saúde Mental e elaborar políticas públicas de interesse do público em questão (AMARANTE; NUNES, 2018, p. 2067-2073).

Outro exemplo notório de participação das organizações sociais no controle social foi o surgimento do movimento de ONGs AIDS nos anos 80, no auge da descoberta da AIDS - doença provocada pelo vírus HIV e que contaminou milhões de pessoas no mundo - e no bojo do crescimento dos movimentos sociais pela redemocratização e pela luta por direitos e liberdades (BARBOZA; SILVA, 2018, p.85). Essas organizações se agruparam em Fóruns Estaduais nos anos 90 e desde então, atuam em defesa dos direitos das pessoas portadoras de HIV/AIDS, na participação e mobilização e controle social de políticas de assistência e saúde para as pessoas infectadas pelo HIV/AIDS, na pressão por pesquisas de tratamentos, medicamentos e vacinas contra HIV/AIDS, na autoajuda e cuidados para grupos de pessoas portadoras de HIV/AIDS (BARBOZA; SILVA, 2018, p. 91). Nos anos 90, com muita pressão política dessas organizações foi elaborada pelo Ministério da Saúde a política de produção e fornecimento gratuito de medicamentos de HIV/AIDS dirigidos aos portadores do HIV/AIDS atendidos pelo SUS. Isso trouxe visibilidade para as ONGs/ AIDS e foi uma das inúmeras conquistas dessas organizações na luta contra o HIV/AIDS no Brasil.

O desenvolvimento recente das tecnologias de informação e comunicação (TIC) facilitaram a transparência no acesso da sociedade civil aos dados abertos das contas de governo e contribuíram para diminuir a assimetria da informação entre governo e cidadão, aperfeiçoando a democracia, conforme esclarece a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2016). A Lei da Transparência - Lei Complementar 131 (ou Lei Capibaribe) sancionada em 2009, modificando o artigo Lei de Responsabilidade Fiscal Lei complementar nº 101/2001 - que obriga a União, os estados e os municípios a divulgarem dados *online* na internet e seu descumprimento pode ser denunciado por qualquer cidadão aos órgãos de controle (FONSECA, 2019). Logo em seguida, em 2011, foi sancionada a Lei do Acesso à Informação, 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação ou LAI, que permitiu o direito ao acesso à informação pelos cidadãos. A LAI estabelece que a regra é a transparência da informação; o sigilo é exceção.

A LAI obrigou muitos gestores a disponibilizarem informações para a sociedade e houve o desenvolvimento de inúmeros portais de transparência para atendimento do cidadão pelos órgãos governamentais pelo Brasil. Isso concorreu para a transparência pública, algo determinante para a democracia (VALADARES, *et al.*, 2020 p. 40). A informação estava ao alcance de um grupo cada vez maior de atores sociais significativos: a mídia, os conselhos de políticas públicas, as organizações sociais, os órgãos de controle interno e externo e também o cidadão comum.

A divulgação da informação sobre o coronavírus disponibilizada pelos portais COVID-19 oficiais auxiliaram na transparência e acesso aos dados para a população. As OSBC atuantes em comunidades perceberam o risco para a saúde dos moradores de favelas diante da escalada de contaminações do coronavírus. Entretanto, segundo a Redes da Maré, as informações não retratavam corretamente a realidade das favelas devido à baixa oferta de testes COVID-19 para a população.

A Redes da Maré acredita que tornar visível a incidência da Covid-19 na Maré é essencial para controlar a propagação do vírus e para a preservação de vidas. Para isso, o acesso a testes e diagnósticos no sistema de saúde deve ser ampliado e os dados oficiais, por sua vez, devem quantificar e divulgar a realidade da disseminação da pandemia. O que se espera neste momento é que o Poder Público avance sobre as favelas para um combate bem distinto daquele que está acostumado a protagonizar cotidianamente com suas forças de segurança, ao que tudo indica, a única política pública para a qual as favelas não são invisíveis. (REDES DA MARÉ, 2020e, p.10).

Durante a pandemia do COVID-19, houve o agravamento da pobreza nas favelas e territórios pobres do Brasil e da cidade do Rio de Janeiro. A Redes da Maré, organização social que atua na região da Maré para fortalecimento territorial, apoiou famílias fragilizadas na região durante a pandemia do COVID-19 e produziu informação sobre o vírus da COVID-19 da Maré e Manguinhos. Outras organizações sociais também realizaram esforços para enfrentar a COVID-19 nas favelas. A rede Rocinha Resiste, fundada há três anos, durante os confrontos entre traficantes em disputa pelo comando da comunidade que culminou com a morte de muitas pessoas e com a intervenção federal na comunidade, entendeu que era preciso enfrentar a pandemia pois a política pública fluminense não contemplava as favelas. Criou o Plano de Enfrentamento à COVID-19 com as universidades, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e a Fiocruz. Dentre essas ações destacam-se: de comunicação e disseminação de *Lives* para tratar da situação da COVID-19 na Rocinha, o mapeamento de famílias da

comunidade, distribuição de cestas básicas, kit de higiene e limpeza e máscaras (GRUPO ECO-SANTA MARTA, 2021). A organização social Vozes da Comunidade, se originou da criação de um jornal bimestral para a troca de informações na comunidade do Adeus no Complexo do Alemão em 2005. Em 2020, diante do desencontro de informação entre o Poder Público e a sociedade sobre a pandemia, resolveu informar as pessoas de outras comunidades sobre como se proteger do COVID-19 através da Campanha Pandemia com Empatia que arrecadou materiais de limpeza e higiene para ajudar na proteção de moradores frente ao COVID-19. A organização social desenvolveu um aplicativo para melhorar a comunicação, permitir envolvimento e participação das comunidades nas ações desenvolvidas. Houve a distribuição de cestas básicas na comunidade e divulgação de dados sobre a contaminação pela COVID-19 e número de óbitos nos bairros em que se encontram várias comunidades pobres da cidade do Rio de Janeiro (VOZES DAS COMUNIDADES, 2021).

É importante concluir que o conceito de sociedade civil foi inventado pela burguesia e pelo Estado. A sociedade civil, por sua vez, é um segmento não-estatal - representada pelos movimentos sociais, organizações sociais, coletivos e manifestações populares - e é um campo de lutas na visão de Alvez (2004, p. 151). A sociedade civil teve um papel relevante na luta pela democracia, na reivindicação por políticas públicas inclusivas com mais equidade e por mais participação para a população.

A sociedade civil, desde os anos 80 e 90, pressionou o Estado para que concretizasse a cidadania, a liberdade, o acesso aos direitos sociais e à riqueza para os brasileiros e brasileiras, colaborando para a transformação política e social da sociedade. Nesse diapasão, as organizações de base comunitárias - solidariamente e em trabalho de rede de cooperação - lutaram pela vida e pela cidadania das pessoas que moram nos territórios pobres ao proporem estratégias de combate ao coronavírus para essas populações e monitorarem as políticas públicas de enfrentamento à COVID-19 para que fossem acessíveis aos moradores de favelas do Rio de Janeiro.

1.1.4 Componente controle social, mobilização e comunicação

Na pandemia do COVID-19, provocada pelo coronavírus, as pessoas necessitaram de informações sobre quais medidas preventivas podiam utilizar para protegerem as suas vidas e de suas famílias, assim como necessitaram também de políticas públicas para combater o novo vírus. O sofrimento emocional e mental enfrentado pelas pessoas durante a pandemia do COVID-19 foi agudizado pela incerteza da vida e inércia das autoridades públicas em combater a doença. Políticas emergenciais são necessárias para que as pessoas não se sintam desamparadas pelo governo, isto é, abandonadas em suas demandas de cuidado, bem-estar psicológico e proteção social. (SCORSOLINI- COMIM; ROSSATO; SANTOS *et al.*, 2020, p.3-4). Essa divulgação da informação precisa ter linguagem acessível, de fácil compreensão, confiável e veiculada em canais de informação oficiais ou não para tomada de decisão coletiva.

A transformação da sociedade e o desenvolvimento tecnológico na área de comunicação e informação, nos últimos anos, ampliaram os canais de comunicação e facilitaram o acesso à informação das ações governamentais pela população (GURGEL *et al.*, 2021). As redes sociais utilizadas pela Redes da Maré e sua articulação com outras OSBC e instituições públicas auxiliaram na mobilização e comunicação sobre informações relacionadas a doença provocada pelo coronavírus ou SarsCov-2, sobre serviços de atendimentos em saúde, número de leitos, testagens, número de casos e de óbitos, além disso, deram visibilidade para importância da vacinação e de medidas de isolamento social e uso de álcool e máscaras como meios para a proteção da população (REDES DA MARÉ, 2022). Na próxima sessão serão trazidos os conceitos de mobilização e comunicação necessários tanto para a possibilidade de controle social das ações governamentais relacionadas à pandemia do COVID-19 quanto para que a sociedade civil acesse informações sobre as medidas de controle da pandemia do COVID-19.

1.1.5 Mobilização comunitária para resposta coletiva no enfrentamento de problemas ou emergências

O termo mobilizar no dicionário online Dicio (acesso em 05 de Fevereiro 2022) significa “dar movimento a; movimentar”; “colocar alguém ou um grupo de pessoas para fazer alguma coisa, geralmente uma tarefa, campanha, ação coletiva: mobilizou o município em prol dos mendigos; mobilizaram-se na construção do jardim” ou “insistir para que várias pessoas façam

parte de uma ação coletiva, geralmente de teor social, político etc.: mobilizou o bairro para limpar as ruas; pessoas se mobilizaram para ajudar a escola”. A ideia de ação coletiva organizada para realizar algo ou solucionar um problema social ou uma emergência interessa para refletir a ação proposta pela OSBC Redes da Maré para combater a COVID-19 em parceria com atores como a Fiocruz, as unidades de saúde locais, moradores e organizações sociais comunitárias.

Os militares historicamente foram os pioneiros no uso do vocábulo mobilização. Esse conceito está relacionado com a pôr em movimento ou circulação; fazer passar do estado de paz para estado de guerra. É associado também à hierarquia militar, à disciplina e à não-obediência (SIQUEIRA, 2021, p. 236). O uso do termo mobilização foi expandido para outras áreas das Ciências Sociais e Humanas associado à mobilização de trabalhadores, de recursos dentre outros (SIQUEIRA, 2021, p. 236).

Os autores Bernardo Toro e Nísia Werneck (1997, p. 5) trazem a reflexão de que a mobilização não deve ser confundida com manifestação pública das pessoas em praças ou ruas. Ainda segundo os mesmos autores a mobilização ocorre “quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, quotidianamente, resultados decididos e desejados por todos.”

Mobilizar é convocar vontades para a transformação social; para construir livremente a mudança, através de objetivo comum entendido e partilhado por todos (TORO, 1997, p. 5) A participação é uma escolha pessoal conforme a pessoa se perceba responsável por tal mudança. Toro e Werneck (1997) relatam que para se mobilizar grupos, pessoas ou instituições é preciso que se tenha um projeto ético e democrático de nação que é a Constituição Federal de 1988. Nela constam no artigo 1º os fundamentos da República Federativa do Brasil: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político. No parágrafo único está descrito: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição.

A mobilização é ato público, relevante, racional, não-passageiro, contínuo, e capaz de dar respostas e de projetar o futuro que se deseja construir (TORO, 1997, p. 5). Outro destaque importante para refletir o conceito é que a mobilização diz respeito ao ato de comunicar algo. Não é propaganda ou mera divulgação. Exige ações de comunicação, diálogo, buscando processo de compartilhamento de discursos, interpretações, visões e, sobretudo, informações (TORO, 1997, p. 5).

A mobilização é a participação, articulação, motivação de pessoas ou coletivos para ação política de reivindicação por direitos, contestatória ou propositiva ou emergencial, significa para Siqueira (2021, p. 226)

Pelo dicionário (Aurélio) se vê que mobilizar quer dizer movimentar, dar movimento ou pôr em movimento. (...) Diz respeito à sensibilização, articulação e engajamento de sujeitos em coletivos tanto para uma ação política de cunho reivindicatório, contestatório e/ou propositivo como também para lidar com situações emergenciais. (SIQUEIRA, 2021, p. 226).

A democracia permite espaços de participação e de exercício da cidadania que são instituídos, como o voto e a participação da sociedade nos conselhos de políticas públicas. Contudo esses espaços são insuficientes para a garantia de direitos por um Estado repleto de práticas patrimonialistas, corporativistas e fisiologistas, isso provoca desconfiança nas pessoas e dificulta a mobilização e participação (SIQUEIRA, 2021, p. 236).

1.1.6 A Comunicação de risco na era do COVID-19

Diante da novidade em emergência mundial em saúde provocada pela pandemia do COVID-19, surge a urgência em se produzir informação oportuna sobre a nova doença. A velocidade e quantidade de produção de informação gerada por mídias de comunicação oficiais ou não, muitas vezes oriundas de fontes preocupantes, provocam danos psicossociais na população (RIBEIRO *et al.*, 2021, p. 113). O medo da morte, da contaminação, da perda de familiares, a ansiedade, o estresse com isolamento social trazidos pela pandemia do COVID-19 são alguns dos sentimentos experimentados pela população e foram agravados pela desinformação, *fake-news* e excesso de informação também denominado infodemia (GURGEL, *et al.* 2021, p. 113).

Segundo a Organização Mundial de Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde - em seu guia de comunicação de risco e engajamento comunitário- uma boa estratégia de comunicação é aquela que orienta a população a se proteger do vírus SarsCov2 e, conseqüentemente, da COVID-19 e a manter a sua saúde, oferecendo informações

compreensíveis e confiáveis. Alguns tópicos de uma boa estratégia estão destacados a seguir na Quadro 1:

Quadro 1- comunicação de risco e engajamento comunitário

Estratégia de comunicação	Efeito esperado
Comunicar proativamente o que é conhecido e desconhecido	Salvar vidas e minimizar consequências adversas
Comunicação regular e engajar o público	Ajudar a aliviar a confusão e mal-entendidos
População tem o direito à informação	Compreender os riscos para a saúde que ela e seus familiares vivenciam
Comunicar de forma compreensível, acessível e confiável	Auxiliar a população na percepção do risco; o que sabem; como se sentem e fazem para dar respostas
Comunicar com engajamento e envolvimento da população	Desenvolver intervenção comunitárias adequadas às respostas e que ajude a população a se proteger
Comunicar de forma eficaz minimiza perturbação social	Proteger a saúde, o emprego, o turismo e a economia

Fonte: A autora, 2023 adaptado do WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020.

Além disso, a OMS propõe que a comunicação tenha a participação da população, integração com o sistema de saúde pública e prática de respostas ao risco. As redes sociais devem favorecer a comunicação entre as partes, fazer apelo ao público, transmitir informações, esclarecer boatos, integrar-se às mídias tradicionais, não utilizar termos técnicos (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020).

A OMS recomenda que a comunicação de risco em emergências de saúde tem o papel de auxiliar as pessoas a terem comportamentos seguros. Sobral *et al.* (2020) orienta que a comunicação realizada por uma liderança deve estimular a confiança, otimismo e participação da população para superação da incerteza da crise, integração com o sistema de saúde e resposta frente ao risco. Para esse autor, as mensagens devem possuir diferentes fontes de informação, serem fáceis de compreender, fornecerem detalhes sobre a situação da emergência de saúde para que haja uma comunicação eficaz e mobilizadora (SOBRAL *et al.*, 2020, p. 759-762).

Assim, para Santos *et al.* (2021, p. 14) a decisão sobre comunicação em saúde pública deve propor engajamento comunitário para construção de práticas coletivas para enfrentamento e redução de danos e contribuir para a participação de comunidades fragilizadas. Tudo deve ser planejado a fim de permitir evidência dos dados para subsidiar as ações públicas.

Os conceitos de mobilização e comunicação apresentados acima contribuem para refletir o problema de pesquisa porque um controle social realizado pela sociedade civil

necessita de mobilização e comunicação de pessoas em prol de um objetivo comum, no caso melhorar a vida das pessoas ao fazê-las refletir criticamente sobre um problema.

Em relação ao caso da Redes da Maré, o objetivo comum significava auxiliar pessoas a se protegerem em tempos da COVID-19, fornecendo-lhes informações e recursos para diminuição do impacto da pandemia do COVID-19 em suas vidas; se sentirem amparadas pela solidariedade presente na comunidade. Além disso, a Redes da Maré realizou trabalho para mobilizar organizações e parceiros para acompanhar informações oficiais fornecidos pela política de enfrentamento oficial, para desenvolver dados não-oficiais, para doar cestas básicas e itens para proteção contra a COVID-19; realizou campanhas de vacinação e de isolamento social para evitar a propagação de casos e óbitos do COVID-19 nas favelas da Maré.

A seguir será apresentado o conceito de governança pública, um ponto de reflexão para o controle social das políticas públicas. A diminuição da assimetria da informação são desafios para o controle social da sociedade sobre o Estado, para atuação cooperada entre entes públicos, privados e a sociedade e para o aperfeiçoamento da gestão pública, principalmente, numa crise instalada por emergências em saúde.

2 COMPONENTE CONTROLE SOCIAL E GOVERNANÇA PÚBLICA

A pandemia do COVID-19 e sua complexidade trouxe a necessidade de informações e de dados abertos. Havia uma urgência de informações sobre a doença, sobre a infraestrutura e sobre os gastos do SUS com as contratações públicas emergenciais (ALVES.; MIRANDA; TEIXEIRA, 2021, p. 565). A governança pública é importante para o tema do controle social e é entendida como a relação entre atores estatais e não estatais para a produção, fiscalização e avaliação de políticas públicas, *accountability*, e acesso à informação para reduzir assimetria entre poder público e sociedade.

O combate público da pandemia do COVID-19, conforme analisa Abrucio *et al* (2020) mostra que o Brasil poderia ter um modelo federativo cooperativo em que a autoridade compartilhada combina autonomia subnacional com coordenação nacional e que surgiu no Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e foi seguido pela Constituição Federativa de 1988, nas áreas da saúde (SUS), educação. Esse modelo combina a descentralização e centralização; não as opõe.

Em oposição ao modelo federativo cooperativo, no Brasil e nos Estados Unidos (era Trump) ocorreu um federalismo dual de redução da coordenação da União e com responsabilização dos estados e municípios pelo aumento dos casos da COVID-19 como Abrucio *et al.* (2020, p. 671) explica a seguir " a descoordenação intergovernamental no enfrentamento da COVID-19 aumentou com o conflito entre presidente e governadores, o que ficou explícito na decisão sobre o estabelecimento do isolamento social". Como decorrência desse processo de embate federalista, o Ministério da Saúde, a autoridade no combate à pandemia do COVID-19, acusa os governadores de mentirem sobre o número de mortos pela COVID-19 (ABRUCIO, *et al.*, 2020), deixando de informar com periodicidade os mortos e os contaminados e pondo sob suspeita o modelo cooperativo do SUS.

Esse fato acima pode indicar a fragilidade da governança e transparência pública no combate à pandemia do COVID-19. A origem do termo governança e seu conceito associado aos arranjos de cooperação, de colaboração e de experimentação entre diversos atores em uma emergência em saúde serão explorados a seguir.

2.1 Governança pública: cooperação e participação de atores sociais

O termo governança possui vários significados e tem sua origem na economia com os estudos de negócios e de custos de transações. Na ciência política os estudos sobre governança versam sobre relações de poder entre Estado, mercado e terceiro setor, dando importância a forma como esses atores cooperam (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 56424). Uma teoria bastante utilizada nos estudos de governança é a teoria ou problema da agência - a assimetria da informação (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.112) - resumidamente, significa que em uma organização estão separadas as funções de proprietários (principal) e de controle (gerentes). Na ideia de governança pública ligada à Administração Pública, os cidadãos sendo o principal irão priorizar maximizar seus interesses de curto prazo por boas políticas de bem-estar que os beneficiem. Os políticos ou gerentes- atores racionais- buscam atender seus interesses eleitorais ao fazerem políticas públicas para obterem votos dos eleitores, em vez de agirem com responsabilidade fiscal. (MATIAS-PEREIRA, 2022, p. 56424).

A relação entre proprietários e gerentes é o foco da governança, de acordo com Matias-Pereira (2022, p. 56424), os proprietários descentralizam aos gerentes funções de decisão sobre recursos, sem terem certeza se os seus interesses ou os dos gerentes serão satisfeitos. A teoria da agência leva a refletir sobre o oportunismo e racionalidade do gerente na relação com o proprietário. A boa governança desempenha um papel fundamental em qualquer sociedade que aspire ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar de seus cidadãos. Em sua essência, governança envolve a habilidade de estabelecer metas para a sociedade e, igualmente importante, a capacidade de criar programas e políticas eficazes para alcançar esses objetivos (MATIAS-PEREIRA, 2022, p. 56426).

Outro termo citado por Matias-Pereira (2014, p. 3-4) relacionado à governança é o *accountability* ou responsabilidade de prestar contas sobre um resultado por uma pessoa perante a outra. O autor cita que é um processo que envolve a transparência da gestão governamental e desenvolvimento de portais públicos de informação que tornam mais democráticas as relações entre Estado e sociedade, fortalecendo o controle social. Soma-se a isso a responsividade do poder público sobre seus atos, compreendendo a prestação de informações e de justificações à sociedade, assim como a responsabilização pela gerência de recursos públicos e por atos em desacordo com o interesse público.

Atores interagindo para a tomada de decisão coletiva também é um ponto relacionado à governança. Matias-Pereira (2022, p. 56430) conclui que "A nova governança pública percebe a importância da criação do bem público como um processo que envolve todos os atores da sociedade, envolvendo o público, o privado, o mercado, as organizações sem fins lucrativos e a sociedade civil". Esse seria um governo cooperativo e capaz de fortalecer a gestão pública com políticas inovadoras em que atores governamentais e do mercado negociam com a sociedade civil e constroem redes de políticas públicas com base em consenso para atenderem ao bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113).

Os pesquisadores do Instituto de Pesquisa Aplicada Cavalcante; Pires (2018, p. 7-8) tratam da governança ao se reportarem à expressão "boa governança" (*good governance*), criada pelo Banco Mundial no final dos anos 80. O Banco prescreve para instituições e países uma série de estratégias capazes de disseminar boas práticas de governança em governos democráticos. Cavalcante; Pires (2018, p.7-9) trazem o conceito de governança corroborando com conceito do Banco Mundial "boa governança " é a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para se atingir o desenvolvimento. Eles complementam a definição: 'é a capacidade dos governos para elaborarem e executarem políticas públicas conforme indicadores e metas' e 'é a consideração às pessoas e às entidades que estabelecem as normas para as relações econômicas e sociais entre elas'. (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 7-9).

Cavalcante; Pires (2018, p. 9) destacam que o conceito de governança é entendido como o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos.

Um governo democrático é garantia de uma boa governança. Conforme Matias Pereira (2010, p.116) é condição para a boa governança: que o poder esteja distribuído na sociedade eficientemente; que haja eleição de representantes pelo voto; que as autoridades tenham competência para tomar decisões; que a sociedade civil seja organizada e forte; que os cidadãos gozem de igualdade frente à lei e usufruam dos direitos fundamentais e que as organizações sociais sejam autônomas para decidirem juntas com as estatais.

Ao continuar a analisar a boa governança, Matias-Pereira (2010) levanta que há disputa da competência técnica *versus* legitimidade dos procedimentos e de controle pelos cidadãos das políticas públicas para que essas tenham o interesse coletivo. Assim, Matias-Pereira (2010, p. 376) destaca que a garantia de que o interesse público seja atendido na formulação e

implementação das políticas públicas passa pelo controle dos conflitos de interesses entre políticos e burocratas e pela mitigação de problemas de assimetria de informação.

Esse mesmo autor finaliza ao mostrar que a governança é democrática na medida em que permita participação e controle social na elaboração e avaliação da ação pública e sobre a ação dos políticos e burocratas:

[..] governança, porém, é democrática na medida em que estabelece meios para a participação social no planejamento e avaliação da ação pública (...), sendo necessários para o funcionamento da democracia mecanismos de controle social sobre a ação de políticos e burocratas (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 376).

Ao descrever a caracterização da atuação da sociedade civil no combate à pandemia do COVID-19 Andion (2020, p. 938) traz a reflexão da ideia de governança pública do *New Public Management*, a ressignificação do Estado, atribui papel complementar na prestação de serviços ou na produção de bens e instaura a dependência da sociedade civil da ação governamental.

A autora inicia suas ideias ao observar o destaque da concepção estadocêntrica e tecnocrática da administração pública. O governo atua como agente principal ou exclusivo de governar. Entretanto, há consenso de que o manejo de problemas públicos desafiadores e complexos criou a necessidade de se utilizar a abordagem multicêntrica ou multiatores em que o ato de governar vai para além da ação do governo. Assim, a interpretação de governança realça as diversas formas de conexão e de coordenação entre sociedade civil e poder público (ANDION, 2020, p. 938).

A complementaridade da ação da sociedade civil colocada na reforma da *New Public Management*, o Estado reinventado - ainda que possua limitações para a sociedade civil (gera dependência), se traduziria em redução de custos e eficiência para o Estado. Contudo, segundo a Andion (2020, p. 939), essa primeira concepção de governança convida a repensar essa interação entre sociedade civil e poder público, mas existe “uma segunda concepção, também bastante influente na América Latina e tributária do paradigma dos novos movimentos sociais, que interpreta os atores da sociedade civil como agentes de mobilização e de transformações no quadro social e político mais amplo”.

A mesma autora Andion (2020, p. 939-940) continua sua reflexão ao afirmar que estudos dessa corrente de pensamento mostram que tendo o conflito como base, surge a capacidade mobilizadora e de incidência desses atores na criação de novas identidades e

direitos. O controle social, a pressão e as lutas políticas dos movimentos sociais em diversas causas e campos influenciam na nova ideia de governança.

Uma terceira perspectiva da governança mais recente remete à teoria da mobilização política e articula as duas primeiras concepções (ANDION, 2020, p. 939). Os debates destacam a importância da participação da sociedade civil e do controle social exercido por ela, nas múltiplas formas de representação política, de controle social e de legitimidade no contexto das democracias.

Andion (2020, p. 937) nos mostra que em uma pandemia do COVID-19 se tem uma situação de incerteza e que precisa de novas formas de coordenação e de governança para responder aos problemas de contingência no orçamento, de desestruturação da saúde e da assistência. Numa situação dessa, não há que definir racionalmente a priori a estratégia, ferramenta da ciência administração, pois esta vai sendo revista, renovada, adaptada por olhares e práticas diversas que promovam aprendizados, adaptações, soluções efetivas para os desafios postos para ação pública e que necessitam de respostas de várias áreas e formações.

A urgência da pandemia do COVID-19 pode proporcionar experimentações e novos arranjos entre Sociedade Civil, Estado e Administração Pública. Compreender os processos vivenciados pelo Brasil é importante em momentos de crise de governança.

Assim, segundo Andion (2020, p. 940) é fundamental a conexão entre sociedade civil e poder público para co-criar a governança experimentalista em contexto social no qual a complexidade dos problemas públicos exige constante readaptação e aprendizados. Esse arranjo de governança é um processo provisório de definição de objetivos em que há a sua readequação a partir de aprendizados colaborativos e coletivos de todos os multiatores envolvidos.

Segundo Andion (2020, p. 940-941), na medida em que enfrentam, aprendem e agem sobre problemas públicos, os coletivos e movimentos da sociedade civil se transformam em públicos que compõem as arenas públicas. O público deixa de ser exclusividade do poder público e a democracia moldada na participação e controle social é alimentada pela troca de conhecimentos e saberes dos diversos atores e vai sendo (re)construída e acompanhada. Ocorre uma crise de participação na democracia liberal e é importante reconstruí-la para além do espaço das instituições que traduzem os anseios populares. Há que se considerar as potencialidades das diversas interações que compõem o jogo democrático como fontes de criatividade, de inovação e de transformação da sociedade constituída. A democracia passa a

ter potencial de experimentação e fornece pistas para compreender como ela pode se relacionar com a inovação social. (ANDION, 2020, p. 940-941).

Em grandes emergências em saúde tudo o que é conhecido em termos de contextos específicos, informações e processos para lidar com um problema novo precisam ser readequados ou reinventados. Alves e Costa (2020) mostram que por isso é importante a governança colaborativa que significa trabalho articulado entre diversos setores da sociedade para darem respostas às emergências de diversos tipos. Os recursos humanos, administrativos e políticos das organizações não-governamentais devem ser aproveitados pelos gestores públicos diante de situações de emergência.

A mobilização de parceiros da sociedade civil realizada pelo poder público para que se envolvam em ações é fundamental numa ação de controle de emergências (ALVES; DA COSTA, 2020, p. 928). Os autores concluem que essas relações intersetoriais podem ser formais, informais e pessoais, em termos de parcerias ou contratos ou acordos informais. Os estudos sobre governança colaborativa mostram que a rapidez desses arranjos interinstitucionais ocorrerá se os parceiros tiverem objetivos comuns, marco regulatório, boas experiências de parcerias anteriores e lideranças comprometidas (ALVES; COSTA, 2020, p. 929). Abaixo a Figura 2 mostra um resumo dos significados de governança desenvolvidos nesse tópico.

Figura 2 - Governança colaborativa, experimentalista e NPM



Fonte: A autora, 2023.

2.1.1 As organizações da sociedade civil no Brasil e a agenda na pandemia do COVID-19

O estudo da Nota Técnica Ipea n.67 sobre o impacto da COVID-19 sobre as Organizações da Sociedade Civil (OSC) de Escudero (2020, p. 7) mostra que essas entidades são nascidas da livre organização e da participação social da população em regimes democráticos contemporâneos; desenvolvem ações de interesse público sem visar ao lucro. No Brasil, elas tratam dos mais diversos temas e exercem atividades de interesse coletivo nos setores mais variados da sociedade, entre eles: saúde, cultura, esporte, assistência social, educação, agricultura familiar, defesa dos direitos de minorias (portadores de deficiência física, povos indígenas, quilombolas, população LGBTQA+ etc).

No universo de 1.116.354 entidades identificadas como Organizações da Sociedade Civil (OSC) no relatório Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Sociais (OS): perfil da organização social e organização da sociedade civil de interesse público em atividade no Brasil, do Mapa das OSC (IPEA, 2022, p. 7) existem cerca de 815.676 organizações formais e ativas, exercendo ações em território brasileiro espalhadas por todos os 5.570 municípios. A qualificação em OS ou OSCIP é estabelecida pelo poder público estadual, municipal ou federal para que a organização receba benefícios do poder público que pode ser na forma de parcerias, recursos orçamentários, isenções fiscais dentre outros, a fim de que possa realizar atividades de interesse público. A maioria das organizações atuam na área de desenvolvimento e defesa de direitos, cultura, recreação e religião e se concentram na região Sudeste (Ipea, 2022, p. 14).

As OS e OSCIP, são um setor complexo, atuando em várias atividades que compreendem desde o planejamento e a execução de projetos e políticas públicas, o relacionamento e estabelecimento de parcerias com os demais atores das esferas civil e governamental, até o aprimoramento e fortalecimento de mecanismos próprios de atuação política para defesa de causas (*advocacy*), como aparato jurídico-legal, prestação de contas (*accountability*) e transparência (ESCUDERO, 2020, p. 7).

A autora descreve sobre a atuação de OSC na área da saúde no Brasil, Escudero (2020, p. 7) afirma que

(..) não há dúvidas de que a presença e atuação das organizações não governamentais (ONGs) no contexto da epidemia de Aids no país, saúde da mulher e reforma psiquiátrica contribuíram significativamente para a construção de políticas públicas e práticas de prevenção e assistência (ESCUDERO, 2020, p.7).

Para a autora, essa participação se deu, sobretudo, devido às características de especialização, competência técnica, profissionalização de seus membros e tendência à proliferação de iniciativas e de articulações nacionais e internacionais. Dessa forma, há motivos para se esperar que o mesmo campo de influência nas políticas públicas possa ser observado no caso da pandemia do COVID-19 (ESCUDERO, 2020, p.7).

Nesse sentido, Escudero (2020, p. 16-17) destaca alguns pontos sobre a agenda das OSC na crise da pandemia do COVID-19:

- i) A necessidade de as OSC pensarem em realizar ações articuladas com o Estado, complementando ou preenchendo vazios deixados pela ausência da ação estatal. O enfrentamento da pandemia do COVID-19 não é de responsabilidade única do poder público, é desejada, no entanto, que a coordenação seja feita pelo aparato estatal. É importante que diferentes setores da sociedade sejam mobilizados a partir de suas capacidades mais efetivas, para redução dos casos, atendimento aos pacientes etc. Novas formas de gestão podem se tornar legados pós-COVID-19;
- ii) A articulação deve ser pensada no nível das OSC. Permutar esforços e atuar em conjunto com outras organizações formando redes colaborativas tende a garantir mais visibilidade e alcance às causas, facilitar o acesso a recursos financeiros públicos e privados, além de otimizar recursos humanos, físico-estruturais etc. Mudanças de orientação de ações de longo prazo para situações emergenciais podem fazer parte desse contexto, daí a necessidade de se prevenir.
- iii) É urgente ainda investir em estudos e pesquisas científicas, de abordagem quantitativa e qualitativa, sobre o impacto da pandemia do COVID-19 nas OSC, novas formas de atuação e análises de como as ações desenvolvidas nessa situação podem contribuir para fomentar políticas públicas – nos níveis municipal, estadual e federal –, não apenas na área da saúde, mas, também, da economia, da habitação, da educação, do saneamento básico e da assistência social, especialmente direcionada a populações vulneráveis.
- iv) Capacitem-se para a utilização de tecnologias da informação e comunicação (TICs) e de disseminação de informações, dado que as ferramentas e possibilidades têm reflexos não apenas no conhecimento da situação, na troca, na velocidade, na ampliação de informações,

no acesso a recursos públicos e privados, mas, sobretudo, no estabelecimento de vínculos entre OSC e seus *stakeholders*. Além disso, essas tecnologias contribuem para a visibilidade das ações, chamando a atenção de outros atores: imprensa, demais organizações e o próprio poder público.

- v) Aproveitar a expertise das OSC em mediar e/ou mobilizar o trabalho voluntário, bem como a capacidade de inserção local e articulação comunitária, especialmente das micro e pequenas organizações, pode ser estratégico para outros setores da sociedade em diferentes aspectos, no que diz respeito à inovação e adaptação frente às adversidades.
- vi) Readequar o orçamento previsto, entender e internalizar novos atos normativos e inovar em medidas para preservação das atividades realizadas (ou seu redirecionamento) e empregos dos colaboradores condizentes com as especificidades do terceiro setor é fundamental para a sustentabilidade financeira das OSC e sua sobrevivência no futuro.

2.1.2 Terceiro setor, direitos e cidadania

No século XVII, na Inglaterra, foi marcado na história o surgimento das organizações do terceiro setor através do decreto “Estatuto dos Usos Caritativos” publicado pela Rainha Elisabeth I (RIBAS *et al.*, 2021, p. 2). Este estatuto objetivava segundo Ribas (2021, p.2) “o combate à pobreza por meio de recursos captados pela Coroa, advindos sobretudo, dos impostos cobrados.” As organizações da sociedade civil – Organizações do Terceiro Setor (OTS)- surgem no Brasil nos anos 70 e se expandem nos anos 80 (RIBAS *et al.*, 2021, p. 2).

Recentemente, explica Ribas (2021, p. 2), a importância dessas organizações é percebida em relação à complementaridade da sua atuação à do Estado na prestação de assistência, na produção de bens e serviços e na cobertura de *gaps* de participação social. O autor conceitua o terceiro setor como um conjunto de organizações privadas sem fins lucrativos que produzem bens e serviços públicos e respondem aos interesses coletivos.

As organizações do terceiro setor possuem enorme capacidade de mobilização e de articulação com outras organizações via parceiras para desenvolverem, trocarem experiências e aprimorarem suas ações. Nesse sentido ampliam suas práticas e atendimentos, atingindo mais

beneficiários e estruturam processos, métodos e técnicos que aperfeiçoam a cadeia de valor da gestão social (RIBAS *et al.*, 2021, p. 3).

Moura (2020, p. 236) analisa o controle das políticas públicas no Terceiro Setor brasileiro. Os autores informam que existem o Terceiro Setor, o Primeiro e o Segundo Setor. Este último é o mercado, empresas privadas – administração indireta – e o Primeiro, é o Estado – administração direta. O Terceiro Setor, por sua vez, é atrelado “às atividades simultaneamente não governamentais e não lucrativas” (MOURA, 2020, p. 237). Os autores também citam que as organizações do Terceiro Setor desenvolvem e implementam políticas públicas como complemento ao poder público a exemplo das APAES.

Nas palavras de Moura (2020, p. 236) “a sociedade civil pode participar na autoria da criação de políticas públicas, esse papel não pertence somente ao poder público”. Ao contrário, a autora acredita que o Estado é insuficiente para solucionar os problemas da sociedade, tanto que há legislação que autoriza o repasse de serviços.

Nem todas as organizações que se encaixam nessas características são OTS, segundo Moura (2020, p. 238) as “cooperativas, associações esportivas, sindicatos, entidades de classes e profissionais não integram o Terceiro Setor por possuírem finalidades corporativas e não finalidade pública”. Esses mesmos autores não incluem também os partidos políticos no campo do Terceiro Setor. Não há uma classificação específica sobre quais são as organizações que compõem o TS. Moura (2020, p. 238) sugere que há alguns consensos aferidos através das características em comum. No Brasil, temos a Lei 13.019 de 2014, com alterações pela Lei 14.2014 de 2015, que trata do Terceiro Setor como Organizações da Sociedade Civil (OSC) e elenca as pessoas jurídicas sem objetivo econômico que estão “aptas para firmar parcerias com a Administração”.

Por fim, Ribas *et al.* (2021, p. 9) conclui sobre o protagonismo das OTS no campo social é importante para efetivação de direitos e da cidadania e impacta positivamente a vida das pessoas, pois age com finalidade coletiva, amplia a solidariedade, motiva o voluntariado, atende demandas, melhora a qualidade de vida, sem visar o lucro.

A seguir será apresentado a evolução da internet, das tecnologias de informação e de comunicação e do governo eletrônico que possibilitou a circulação de informação e facilitou o acesso à informação do cidadão e da sociedade sobre as ações governamentais, fortalecendo a participação, o controle social e a democracia.

3 COMPONENTE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

3.1 Governo eletrônico e acesso à informação

O princípio constitucional que “todo o poder emana do povo” dá condições ao acesso da população ao conhecimento e à informação. A democracia, segundo Canela e Nascimento (2009, p. 11-12), torna os indivíduos capazes de efetivamente tomarem decisões que afetam as suas vidas e para isso, a informação não pode estar concentrada nas mãos de poucos. Ter acesso às informações em poder do Estado permite que a sociedade conheça as decisões políticas que podem ocorrer com base em interesses privados e dificulta o abuso do poder, reforçando o controle social. E se conhecimento é poder, aceita-se que o acesso ao poder está relacionado ao acesso às informações.

Nesse sentido, a internet tem potencializado os direitos à expressão dos cidadãos ao ampliar as fontes de informação e permitir a participação para a democratização do Estado. Antigamente, a população exprimia as suas ideias e opiniões nos meios de comunicação tradicionais e na maioria das vezes a população não tinha acesso a se expressar e sim, tão somente a se informar (ROSPA, 2016, p. 100).

Em contexto de pobreza e desigualdade de inúmeras favelas cariocas, as comunicações disponibilizadas aos moradores das favelas pelas organizações envolvidas nas ações contra a COVID-19, incluindo entre elas a Redes da Maré, eram realizadas com a ajuda da internet. Em relação aos avanços do uso da internet e informação sobre a pandemia do COVID-19 segundo Matos (2020) o uso da *internet* trouxe uma oportunidade de articulação das famílias e atores de dentro e fora das favelas, permitindo a realização de ações de enfrentamento ao COVID-19 na maioria das favelas:

(..) a *internet* se tornou uma ferramenta essencial para realizar articulações que procuram dar conta de necessidades que o Estado não é capaz de prover, como é o caso das campanhas de arrecadação de mantimentos e *kits* de higiene para famílias que estão impossibilitadas de compor sua renda. A grande maioria das favelas na cidade do Rio de Janeiro têm realizado suas ações através de financiamentos coletivos *online*, para que o isolamento social não seja prejudicado (MATOS, 2020).

Nessa trajetória, Rospa (2016, p. 103-104) afirma que o acesso à informação força novas condutas para a administração pública rumo à eficiência e transparência. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) surgiram para o Estado adotar a cultura da transparência e do acesso às informações públicas pela sociedade. Mostram que conceitos de eficiência e agilidade do setor privado podem ser estendidos à administração pública.

Na administração gerencial dos anos 90, já existiam sítios eletrônicos das agências governamentais e o conceito de *e-government* recém-chegado ao Brasil se insere no debate do comércio eletrônico, dentro do contexto competitivo. Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRE do Ministério da Administração e Reforma do Estado-MARE foi o primeiro documento do governo a estabelecer novas ferramentas de gestão com base nas tecnologias de informação (MESQUITA, 2019, p. 178).

As discussões sobre a sociedade da informação, viabilizaram o Programa Sociedade da Informação no Brasil, iniciado em 1999 e finalizado em 2000, iniciando a corrida governamental rumo ao governo eletrônico que tratava de desenvolver ações para melhorar a prestação dos serviços de Internet a custos baixos, com qualidade e transparência para impulsionar o controle social (RIBEIRO, 2011, p. 164). O cidadão, com as informações disponíveis na internet, teria condição de controlar os recursos públicos e a oferta de serviços, cobrando da Administração medidas de combate à corrupção e ao desperdício. Devido ao volume alto de informações veiculadas na Internet, a qualidade da informação é fundamental e deve ser avaliada de acordo com as necessidades da população. Ribeiro (2011, p. 164-165), em seu artigo, traz alguns conceitos de e-governo, que foram selecionados a seguir:

(..) o e-governo não é somente a modernização da administração pública por meio das TIC, mas é a chave para permitir a construção de um governo cooperativo e centrado no cidadão, ou um governo moderno. (...) Além de mais econômico e rápido que o atendimento face a face, o uso da Internet na função pública cria possibilidades extraordinárias de ampliar o controle da gestão fiscal por parte da população, facilitando o exercício daquilo que se convencionou *accountability*, isto é, a obrigatoriedade de prestar contas ao cidadão (RIBEIRO, 2011).

O e-governo pode ser definido como a transformação das relações internas e externas do setor público através das tecnologias de informação e comunicação para promover uma melhor governança pública que significa o poder público fazer prestação de contas, aumentar a eficiência e eficácia dos serviços públicos, e aumentar a participação da população no governo (RIBEIRO, 2011, p. 164)

A democracia digital, democracia eletrônica (e-democracia ou ciberdemocracia) ampliaram as formas de participação pública no âmbito das decisões sociais e políticas através do desenvolvimento da Internet no contexto político e social do país dos anos 2000. O voto eletrônico, a participação on-line, os processos de consulta, a comunicação com os políticos e a prestação de contas são exemplos dessa nova realidade. As novas tecnologias favorecem a participação da sociedade no nível local e aumentam a participação dos cidadãos na vida política. Assim, as decisões públicas são tomadas de acordo com as necessidades dos cidadãos e aumentam o seu engajamento na sociedade (MESQUITA, 2019, p. 184).

O tema do direito e acesso à informação pelo cidadão se relaciona com a transparência. Seguindo essa ideia, Alves (2021) afirma que a transparência é o acesso do cidadão à informação governamental na internet. Os cidadãos possuem interesses em informações dos sítios oficiais porque são confiáveis, acessíveis, duráveis, públicas e atualizadas. Assim, os cidadãos conhecem as ações do poder público.

Nos anos 90, alguns fatores desencadearam o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC): a necessidade de atender ao princípio constitucional de publicidade para os atos de gestão; a aproximação do Estado da sociedade e a necessidade da Administração Pública prestar serviços com agilidade e eficiência para o cidadão. As TIC influenciaram a implementação da reforma administrativa no governo Fernando Henrique Cardoso e sob a gestão do ministro Bresser Pereira.

As TIC influenciam no desenvolvimento da governança pública relacionada ao governo eletrônico (e-gov) idealizado na reforma da administração pública brasileira para dar mais transparência à gestão pública. O e-gov contribui para a circulação da informação pública e serve para dar avanços na qualidade da participação e controle social da sociedade sobre o governo. Em 2004 surge o primeiro portal e-gov: o da transparência federal de dados abertos (BUONO; NICOLAS, 2020, p. 172).

A seguir será apresentado o tema da transparência que facilita o acesso da informação pública ao cidadão e o auxilia no exercício do controle social das ações governamentais, sobretudo numa emergência em saúde.

3.1.1 Transparência e a lei de acesso à informação

A transparência possui igualmente múltiplos significados na literatura. Cunha *et al.* (2016, p. 120-125) discorrem sobre a importância da transparência governamental (ou pública, meu escrito) embora a abordagem dessa expressão seja opaca. Várias são as interpretações, segundo esse autor: 1) relação horizontal entre o governo e o cidadão; 2) acesso ou disponibilidade de informação ao cidadão; 3) a abertura de informações governamentais ao público, 4) à disponibilidade gratuita de informação, 5) *accountability*. Há também associação de que quando há transparência, se tem o controle e monitoramento das políticas públicas e se evita a corrupção.

O artigo de Alves, Miranda e Teixeira (2021, p. 565) aponta que a pandemia do COVID-19 mostra a importância do poder público disponibilizar dados abertos sobre a doença, a infraestrutura para atendimentos, os gastos emergenciais feitos pelos gestores públicos para controlar a contaminação da população. Os autores fazem estudo do ranking de transparência ativa em dados abertos nos municípios de Minas Gerais com mais de 10 mil habitantes. Identificam-se dois tipos de transparência pública, conforme indicam os autores:

- i) ativa – e-governo pode ser definido como a transformação das relações internas e externas do setor público através das tecnologias de informação e comunicação para promover uma melhor governança pública que significa o poder público fazer prestação de contas, aumentar a eficiência e eficácia dos serviços públicos, e aumentar a participação da população no governo (RIBEIRO, 2011, p. 164) e
- ii) passiva – o ente público tem obrigação de dar acesso a toda informação solicitada pelo cidadão, através dos portais de informação oficiais, salvo aquela protegida por sigilo. Esses tipos de transparência pública evoluíram a partir da criação de portais de informações com dados abertos e da elaboração da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Complementar n ° 12.597 em 18 de novembro de 2011 (ALVES; MIRANDA; TEIXEIRA, 2021, p. 565).

Segundo os autores, “A LAI tornou-se um dos principais instrumentos de promoção da transparência, no âmbito da União, de estados, municípios e do Distrito Federal (DF)” (ALVES; MIRANDA; TEIXEIRA, 2021, p. 565). O estudo conclui que de 0 a 100 os níveis de

transparência dos municípios mineiros foram considerados baixos, em torno da média de 58,9. (ALVES; MIRANDA; TEIXEIRA, 2021, p. 565).

A transparência e a visibilidade das ações do poder público são condicionadas pelos mecanismos de avaliação, fiscalização e controle de resultados de políticas públicas pela população que por sua vez garantem o funcionamento da responsabilização (CENEVIVA; FARAH, 2012, p. 995). Esses autores trazem à reflexão Norberto Bobbio que define democracia como o governo do visível, no qual nada deve permanecer escondido, pois em suas palavras “Como o governo poderia ser controlado se se mantivesse escondido? Em outra reflexão, o Tribunal de Contas da União, em seu referencial de governança pública publicado em 2014, no tópico sobre Transparência destaca que a organização deve dar transparência às partes interessadas, admitindo o sigilo, como exceção nos termos da lei. A alta administração define as diretrizes de abertura dos dados, de divulgação de informações sobre a áreas de atuação e de comunicação às partes interessadas. Deve estabelecer catálogo de informações acessível às partes interessadas e disponíveis para consulta conforme a legislação pertinente. Como resultado, espera que as partes interessadas reconheçam que as suas necessidades de informação foram atendidas (BRASIL, 2014).

A transparência das informações sobre as ações do governo é considerada como um direito do cidadão e é determinada em lei. Apesar de se dispor de lei que potencialize a transparência das informações, contudo, ainda não significa uma garantia para adoção plena dos dispositivos legais (RAUPP; PINHO, 2020, p. 3728). Esses autores em artigo sobre construção de índices de transparência durante a pandemia do COVID-19 nos estados brasileiros, mostram que a transparência sobre a COVID-19 ligada à prestação de contas é examinada em três eixos: o primeiro, transparência da disponibilização de dados e compartilhamento de informações com outros entes governamentais, com organizações e indivíduos que auxiliem no combate ao coronavírus e das ações tomadas pelos órgãos responsáveis; o segundo eixo, transparência da tomada de decisão aberta, favorecendo a visão ampla do cenário de transmissão; e o terceiro, a transparência em que há percepção de que os governos em nível mundial, correm contra o tempo para monitorar a crise e dar respostas eficazes para conter o avanço da pandemia do COVID-19 (RAUPP; PINHO, 2020, p. 3729).

O referido estudo acima conclui que em tempos de isolamento social os cidadãos procuraram a internet para buscar informações sobre o andamento da pandemia do COVID-19. Apesar da preocupação dos governos estaduais em fornecer informações transparentes sobre o

novo vírus, nem todos os dados estavam disponíveis sobretudo os números de leitos, testes e microdados. Observa-se que a maioria dos estados brasileiros evoluiu na oferta transparente de informações sobre a COVID-19. Contudo, os estados precisam melhorar os portais de informação e evoluir na transparência das informações (RAUPP; PINHO, 2020, p. 3736).

O tema da transparência, portanto é importante para este estudo pois sem ela não é possível que a sociedade acompanhe e monitore as ações governamentais e exerça o controle social das políticas públicas numa pandemia do COVID-19. A seguir será apresentado a Lei de Acesso à Informação, importante instrumento legal para estimular a cultura da transparência pública na Administração Pública.

3.1.2 Lei de acesso à informação e lei da transparência

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) deixa de ser agenda política e se torna política pública. No setor público, assim como no setor privado, ocorre a assimetria da informação que é a diferença de conhecimento sobre a ação governamental entre os gestores públicos e a população (GRUMAN, 2012, p. 101). Isso precisa ser superado de forma a tornar visível aquilo que está oculto para a sociedade.

Numa sociedade de fato democrática é preciso haver fluxo de informações que formarão ideias às quais grupos tenham capacidade de convencer a maioria e provocarem consensos. O cidadão deixa de ser mero eleitor ao confirmar a democracia com o seu voto e passa a ser membro de um grupo de interesses que exerce sua cidadania através da poliarquia. E se esses grupos conhecem os dados elaborados pelo governo, mais difícil será ocorrer abuso de poder e clientelismo político. (GRUMAN, 2012, p. 102).

A Lei nº 12.527 promulgada em 18 de novembro de 2011 é também apelidada por LAI e segundo Valadares *et al.* (2020, p. 41-43) traz modernização para a política pública de divulgação e aperfeiçoamento de informações na Administração Pública. A LAI é importante para o processo de transparência pública. A sociedade demanda informação compreensiva, de fácil manuseio que facilite as análises e compreensão sobre os assuntos públicos. Todos os órgãos, entidades da Administração Pública de todas as esferas e de todos os Poderes se submetem a esta lei (BRASIL, 2011).

Os princípios da LAI estão destacados no artigo 3º: publicidade como preceito legal, sigilo como exceção; divulgação de informação de interesse público, independente de solicitação; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação; fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na Administração Pública e desenvolvimento do controle social. O artigo 8º da LAI estabelece que todos os órgãos e entidades públicas devem disponibilizar divulgação de informações em sítios eletrônicos oficiais na *internet*. (BRASIL, 2011).

As autoras Possamai e Souza (2018, p. [5-6]) destacam que a LAI estabelece a obrigação de todos os órgãos a divulgarem informações de interesse coletivo - a chamada transparência ativa. Os dados conforme dispositivos da lei devem ser completos, primários, publicados periodicamente, acessíveis, disponíveis para todos, livres de licença em letra de máquina.

Os sítios eletrônicos devem atender os requisitos: conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara, em linguagem de fácil compreensão; permitir gravação de relatórios e dados abertos e não proprietários, inclusive dispor planilhas e texto de modo a facilitar a análise da informação; garantir a autenticidade, a integridade atualização da informação disponível no acesso, indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar -se via telefone ou e-mail com o órgão ou entidade detentora do sítio (BRASIL, 2011).

Os pedidos de acesso estão regrados no artigo 10 e o artigo 11 estabelece no § 1º que caso o órgão ou entidade não conceda acesso imediato ao interessado, terá o prazo máximo de 20 dias para comunicar a data, o local e modo para realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter certidão. Este prazo pode ser prorrogado por mais 10 dias mediante justificativa expressa do órgão ou entidade ao requerente (BRASIL, 2011). O artigo 23 da LAI traz algumas situações em que as informações que podem ser classificadas como sigilosas segundo critérios adotados no Brasil para considerar algo sigiloso. O artigo 27 mostra quem é competente para realizar a classificação do sigilo das informações (BRASIL, 2011).

O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 que, no seu inciso XXXIII, afirma o direito de todo cidadão brasileiro a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse geral ou coletivo “que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, bem como o artigo 37, segundo o qual “toda a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, do Estado, do Distrito Federal e dos

Municípios obedecerá ao princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” dão força normativa à Lei de Acesso à Informação (GRUMAN, 2012, p. 99).

Esta lei representa para Mathias-Pereira (2014), uma medida importante para a efetivação democrática do Brasil e para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país, na medida em que busca permitir uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas, fortalecendo os instrumentos de controle da gestão.

A LAI permitiu que a sociedade civil tivesse acesso às informações sobre a pandemia do COVID-19. Os gestores públicos tiveram que organizar painéis de dados e tornar acessível informações sobre o número de casos e óbitos provocados pela COVID-19, sobre os gastos emergenciais com a doença, protocolos, número de leitos ocupados e disponíveis, infraestrutura, para que os cidadãos acompanhassem o andamento e resultados da política de enfrentamento à COVID-19.

A seguir serão apresentados a metodologia do estudo de caso e as atividades de realização da pesquisa.

4 METODOLOGIA

Quanto à abordagem, é uma pesquisa qualitativa, aplicada, descritiva porque se baseia em fenômeno inseparável do seu contexto e porque é realizada com base em análise de conteúdo das respostas às entrevistas dada pelos atores da Redes da Maré, lideranças comunitárias, coordenador de saúde, moradores e em dados documentais.

Quanto aos fins, essa pesquisa é descritiva pois segundo Vergara (2005, p. 74-75) expõe característica de determinada população ou fenômeno sem compromisso de explicá-los, ainda que estabeleça correlações entre variáveis e define sua natureza.

Quanto aos meios, é uma um estudo de caso, de acordo com Vergara (2005, p. 77) pois fará um estudo limitado a apenas uma organização: a Redes da Maré.

Quanto à natureza é um estudo de caso pois o tema estratégia de enfrentamento da pandemia do COVID-19 e a possível contribuição para o controle social de política de combate ao COVID-19 realizado pela Redes da Maré nas favelas da Maré carecem de aprofundamento e detalhamento. Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001, p. 24).

Há uma motivação em realizar o estudo de caso pois se lida com uma situação única - um fenômeno contemporâneo - que é a pandemia do COVID-19 nas favelas da Maré cujo contexto é pertinente ao estudo de caso (YIN, 2001, p. 32-33), conforme ressaltado na Quadro 2.

Quadro 2 - Estudo de caso e fio lógico da pesquisa (continua)

Proposição de estudo	Qual a contribuição da organização social de base comunitária (OSBC) Redes da Maré no controle social das políticas de enfrentamento da COVID-19 nas favelas da Maré?
Unidade de análise	Organização Social de Base Comunitária Redes da Maré

Quadro 2 - Estudo de caso e fio lógico da pesquisa (conclusão)

Lógica que une proposições à teoria	Realização de referencial teórico pertinente às proposições
Coleta de dados	Entrevistas, análise de documentos (fotos, matérias jornalísticas, relatórios, boletins, estudos, vídeos etc.); análise de registros (notas do estudo de caso)
Critérios para interpretar achados e descoberta da pesquisa	Análise de conteúdo por temática Responder ou não as questões à luz dos dados e da teoria Descrever o fenômeno estudado

Fonte: A autora, 2023 adaptado de YIN, 2001, p. 42-48

4.1 Técnicas de coleta de dados

Houve levantamento de dados em periódicos, artigos científicos, teses, dissertações, livros, boletins, relatórios, banco de dados relacionados à fundamentação teórica dos conceitos adequados ao tema. Levantamento e análise do sítio eletrônico da SES RJ, SMS RJ, governo do ERJ e dos sítios e mídias da Redes da Maré.

Foram feitas entrevistas em profundidade com coordenadores/tecedores⁴ da Redes da Maré envolvidos nas ações de enfrentamento da COVID-19 nas favelas cariocas para compreender impressões, significados, crenças, representações, opiniões, posicionamentos etc. desse público sobre as estratégias de enfrentamento à COVID-19 implementadas e relacioná-las com conceitos de controle social, governança e transparência públicas. Os conceitos de sociedade civil, comunicação e mobilização são desenvolvidos no referencial teórico para auxiliarem a responder ao problema e objetivos da pesquisa.

⁴ A palavra “tecedores” se refere a todo colaborador/trabalhador que ajuda a Redes da Maré a tecer as redes necessárias para efetivar os direitos da população do conjunto das 16 favelas da Maré (é a missão da Redes da Maré). Acesse a missão da Redes da Maré em <https://www.redesdamare.org.br/br/quemsomos/apresentacao>

Foi elaborado o roteiro de entrevistas semiestruturado (consulte-o no Anexo) e uma quantidade de moradores/tecedores da Maré, lideranças e poder público local que foram definidos junto com a orientadora e, posteriormente, entrevistados sobre os conceitos citados acima. Esses sujeitos de pesquisa foram selecionados para trazerem informações que evidenciem as categorias definidas para a análise de conteúdo e apoiem na resposta ao problema e objetivos da pesquisa. Conforme Gil (2008, p.109) a entrevista é uma técnica para coletar dados interessantes para a investigação, é relação dialógica assimétrica entre pessoas e é uma forma de interação social.

“Pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação” (GIL, 2008, p. 109).

4.2 Técnicas de análise dos dados

A análise de conteúdo foi utilizada que conforme explica Bardin é um conjunto de técnicas de análise de comunicações (Bardin, 2016, p. 38). Tudo que é dito ou escrito é suscetível de ser submetido a uma análise de conteúdo (Bardin, 2016, p. 33). Logo, qualquer comunicação originada de um emissor para um receptor pode ter os seus conteúdos analisados.

A análise de conteúdo, segundo Mozzato; Grzybovski (2011, p. 734) - com base nos escritos da pesquisadora Lawrence Bardin - é uma técnica que funciona há mais de meio século”. Utiliza procedimentos sistemáticos, objetivos de organização e descrição do conteúdo de mensagens para chegar às conclusões através da frequência (indicadores) de palavras, frases, minutos, etc., que são classificados em gavetas segundo o que o analista entende fazer sentido para a tarefa posterior de categorização.

Mozzato; Grzybovski (2011, p. 734), em suas palavras, afirma que “a definição de categorias segue uma regra: serem homogêneas, exaustivas, objetivas e pertinentes ao conteúdo.” O autor informa que a análise de conteúdo possui o objetivo de reduzir a incerteza do que o analista julga ver nas mensagens e se o que estiver inserido na mensagem é percebido

da mesma forma por outras pessoas. Outro objetivo, segundo o autor, é o enriquecimento da leitura através da descoberta de conteúdos e de elementos que confirmam o que se deseja mostrar a respeito das mensagens.

Após as entrevistas, o material foi transcrito. De acordo com a técnica de análise de conteúdo, o material foi agrupado conforme códigos. Os elementos significativos do material foram classificados em categorias segundo padrão comum em um quadro/tabela/mapa/gráfico que junto com a teoria ajudarão na descrição e análise do fenômeno e, por fim, na resposta ao problema da pesquisa.

4.3 Limitação dos métodos

- Entrevistas

É possível que os sujeitos de pesquisa selecionados não sejam representativos do universo estudado. Encaminhamento: usar de rigor para validar as fichas de identificação e selecionar número maior de sujeitos de pesquisa. O pesquisador pode não ter domínio suficiente da técnica de entrevista e influenciar alguma resposta (VERGARA, 2005, p. 97). Ou alguma fala, algum dito passar despercebido pelo pesquisador e ser relevante para o estudo. Encaminhamento: estudar e incorporar a técnica de entrevista até dominá-la por completo.

O entrevistado pode se intimidar e não responder com veracidade a todas as questões de forma consciente ou inconsciente (VERGARA, 2005, p. 98). Encaminhamento: reler entrevista e comparar com outras para encontrar inconsistências. Se houver muita inconsistência, desconsiderá-la e escolher outro entrevistado.

- Análise de Conteúdo

A interpretação que for utilizada a partir das categorias ou temáticas ou representações ou de indução ou dedução ou relações ou expressões dentre outras de análise criadas pode ser contaminada pelos pré-conceitos do pesquisador (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014, p. 17). Encaminhamento: o pesquisador precisará dominar a técnica da análise de conteúdo.

O roteiro de entrevistas possui perguntas com vieses que não deixam perceber nas entrelinhas o que não está visível no fenômeno estudado e assim, não será possível fazer inferências adequadas na análise de conteúdo (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014, p. 17). Encaminhamento: testar o roteiro antes de partir para o campo e se for o caso, fazer ajustes.

O pesquisador pode não enxergar o que está além do texto por falta de habilidade (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014, p. 17). Encaminhamento: o pesquisador precisará dominar a técnica da análise de conteúdo.

A seguir é apresentada a matriz metodológica do estudo de caso.

4.4 Matriz Metodológica

Quadro 3 - Objetivo Geral

Objetivo Geral	Compreender a contribuição das Organizações Sociais de Base Comunitária, em particular, da Redes da Maré no controle social das políticas de enfrentamento à COVID-19 e sua efetividade para a implementação de políticas na comunidade da Maré bem como o desenho de estratégias de governança e de transparência da informação comunicação e mobilização contra o COVID-19 para o exercício do controle social.
----------------	---

Fonte: A autora, 2023.

Quadro 4 - Objetivo Específico 1

OBJETIVO	OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19;
METODOLOGIA	Será feita a descrição das principais informações produzidas pela Redes da Maré nas favelas da Maré relacionadas ao enfrentamento da COVID-19 para proteção das pessoas e mitigação de situação de vulnerabilidade e respectivas contribuições para a governança, a transparência e o controle social com base em pesquisa em FONTES DOCUMENTAIS: análise dos sítios eletrônicos institucionais, boletins, relatórios da Redes da Maré, notícias e comunicações da mídia oficial e não-oficial sobre o enfrentamento da pandemia da COVID-19 nas favelas da Maré. ENTREVISTAS: Serão realizadas entrevistas em profundidade com os atores da Redes da Maré que estiveram à frente da produção de informação.

Fonte: A autora, 2023.

Quadro 5 - Objetivo Específico 2

OBJETIVO	OE2- Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento da COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação aos arranjos de governança para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19;
METODOLOGIA	Será feita a análise à luz da governança e controle social. Será feita coleta e observação de FONTES DOCUMENTAIS: periódicos e repositórios acadêmico-científicos, anais de congressos científicos, teses e dissertações e livros, observação dos sítios eletrônicos das Secretarias Municipal e Estadual de Saúde RJ, informação sobre a política para enfrentamento do COVID-19 e de ENTREVISTAS: serão realizadas entrevistas em profundidade com os atores da Redes da Maré selecionados sobre a percepção dos arranjos de governança para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento da COVID-19.

Fonte: A autora, 2023.

Quadro 6 - Objetivo Específico 3

OBJETIVO	OE3 - Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento ao COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação à transparência do dado/comunicação oficial quanto ao acesso à informação e utilidade para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento da COVID-19;
METODOLOGIA	OE3 - Levantamento bibliográfico sobre o tema com uso de FONTES DOCUMENTAIS como periódicos e repositórios acadêmico-científicos, anais de congressos científicos, teses, dissertações e livros e ENTREVISTAS: realização de entrevistas com os atores da Redes da Maré. selecionados quanto à percepção sobre a transparência do dado/comunicação oficial e ao acesso e utilidade da informação para o controle social e proteção das pessoas frente à COVID-19.

Fonte: A autora, 2023.

5 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA DO ESTUDO DE CASO

5.1 Território e a atuação da Redes da Maré na Maré

Território é entendido para além do espaço físico delimitado por fronteiras ou uma extensão de terra. O conceito do geógrafo Milton Santos (Santos, 2016, p.157) cita o território como o espaço geográfico do Estado (o Estado é composto por povo, soberania, governo e território) onde ocorre também a apropriação desse território por outros agentes, logo, não é organizado somente pelo Estado ou desenhado a partir dessa relação de poder. Os autores Fonseca *et al.* (2021, p. 150) trazem uma visão de território, “território é o que se pode produzir a partir do espaço e as relações de poder que acontecem nele, portanto, um local de relações sociais, de decisões”. E por fim, para finalizar, a seguir destaca-se o pensamento de Fischer (2012) sobre território também são adequadas ao contexto do problema.

O território é onde se desenvolvem ações estratégicas e cooperativas para desenvolvimento sustentável e territorial realizadas pelos arranjos entre organizações de governo, do mercado, da sociedade civil, agentes financiadores, consultorias, bancos de desenvolvimentos articuladas em redes focalizadas para temas específicos como saúde, educação, infância, gênero etc. para garantir qualidade de vida (FISCHER, 2012, p. 115). O território é esse espaço-lugar de solidariedade em que acontecem os diálogos e troca de experiências em redes com diversos atores a partir das vivências históricas e nele é desenhado o modelo de desenvolvimento que tenha significado para as pessoas. É o potencial do acontecer solidário, das trocas e da formação das sinergias para concretização de um modelo de desenvolvimento que faça sentido para as pessoas.

A organização escolhida para a pesquisa é a Organização Social de Base Comunitária Redes da Maré que há 15 (quinze) anos vem mobilizando pessoas no complexo de favelas da Maré. A região da Maré surgiu em 1940 a partir da organização de moradores e de conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, como informa o Censo da Maré (2019, p. 16) e se consolidou nos anos 2000. As 16 (dezesesseis) comunidades que formam a Maré são: Morro do Timbau (1940), Baixa do Sapateiro (1947), Marcílio Dias (1948), Parque Maré (1953), Parque Rubens Vaz (1954), Parque Roquete Pinto (1955), Parque União (1961), Nova Holanda

(1962), Praia de Ramos (1962), Conjunto Esperança (1982), Vila do João (1982), Vila dos Pinheiros (1983), Conjunto Pinheiros (1989), Conjunto Bento Ribeiro Dantas (1992), Nova Maré (1996) e Novo Pinheiros (2000) (REDES DA MARÉ, 2019, p. 16-17)).

O bairro da Maré foi criado pela Lei Municipal nº 2.119, de 19 de janeiro de 1994 e está entre a Avenida Brasil de um lado, e os bairros de Ramos e Bonsucesso, do outro. Há 139.073 moradores distribuídos pelas 16 (dezesesseis) comunidades devido ao tamanho delas e à história de cada uma (REDES DA MARÉ, 2019, p. 24).

Os dados revelados nesta seção do estudo foram retirados do Censo Populacional da Maré de 2019. A organização do Censo Populacional da Maré foi realizada pela organização Redes da Maré e evidencia uma iniciativa local de produção de informação para a mobilização social e subsídio para políticas públicas. O Censo contou com equipe de campo composta por 96 profissionais e, no total, 120 moradores foram envolvidos e capacitados e 129 mil moradores foram entrevistados em seus domicílios. Os resultados desse levantamento facilitam a criação de um plano de desenvolvimento sustentável para a região, subsidiado por dados socioeconômicos recentes e detalhados sobre o padrão de vida da comunidade local (REDES DA MARÉ, 2019).

Os dados do Censo mostraram uma forte presença de nordestinos e negros (25,8 % dos moradores ou 35.888 moradores) que migraram de outras regiões do Brasil para a Maré, caracterizando a herança antiga das favelas cariocas e mostrando a ineficiência de políticas habitacionais do poder público (Censo Populacional da Maré, 2019, p. 35). As mulheres representam 51% do total de moradores e os homens 48,9%. A violência é a responsável por essa diferença entre sexos. A média de moradores por domicílio é de 2,91 (REDES DA MARÉ, 2019, p. 23).

Os negros correspondem à 62,1% (52,9% se declararam pardas e 9,8% se declararam pretas) dos moradores da Maré. As pessoas brancas representam 36%. O número de jovens com menos de 30 anos na Maré corresponde a 51% (Censo Populacional da Maré, 2019, p. 26-30). O fato de a maior parte da população ser jovem significa a necessidade de investimentos necessários para a garantia dos direitos plenos de cidadania: educação, cultura, esporte, geração de renda, saúde, mobilidade, além da proteção promovida por órgãos específicos como, por exemplo, o Conselho Tutelar (REDES DA MARÉ, 2019, p. 31).

A oferta de escolas de educação infantil e fundamental aumentaram significativamente na Maré desde 2012 como efeito do movimento “Maré que Queremos” de mobilização

comunitária de várias organizações, incluindo a Redes da Maré. Existem 44 (quarenta e quatro) escolas públicas, creches e de ensino médio, contudo, há uma oferta deficiente de vagas pelo governo do estado (REDES DA MARÉ, 2019, p. 67). A descontinuidade dos serviços educacionais das escolas e creches é devido aos confrontos entre policiais e grupos armados que comercializam drogas na região. Isso provoca estresse, sofrimento e depressão de crianças e jovens e dos profissionais da educação.

O analfabetismo atinge 60% da população acima de 15 (quinze) anos e vem caindo nos últimos anos. As mulheres são mais alfabetizadas até a faixa dos 50 - 54 anos, já a partir dessas idades, os homens são maioria de alfabetizados segundo o Censo Populacional da Maré, 2019, p. 68). No Censo da Maré, a população preta é a menos alfabetizada na Maré do que a branca (REDES DA MARÉ, 2019, p. 70). 37,6% da população completou o ensino fundamental (REDES DA MARÉ, 2019, p. 71).

O sistema de saúde de atenção primária em vigor na Maré é o Programa Saúde da Família que cobre 36% dos domicílios conforme dados do Censo 2019 (REDES DA MARÉ, 2019, p.86). Segundo moradores, esse programa precisa de melhorias para a cobertura de mais domicílios. Apesar de vários equipamentos, a atenção primária não é satisfatória para a maioria da população (REDES DA MARÉ, 2019, p. 87). Observa-se que 87,7% da população da Maré não possui plano de saúde (REDES DA MARÉ, 2019, p. 87). Na pandemia do COVID-19, a Redes da Maré preocupada com a nova doença provocada pelo coronavírus /SarsCov-2 criou a campanha Maré Diz Não ao Coronavírus em 23 de março de 2020 para enfrentar tanto a COVID-19 como a desigualdade social vivenciada por muitas famílias que ficaram sem a renda devido à crise econômica. Essa campanha teve várias áreas de atuação: distribuição de cestas básicas de alimentos, geração de trabalho e renda; apoio à população em situação de rua; acesso a direitos, cuidados e prevenção em saúde, produção e difusão de informações e conteúdo.

A campanha Maré Diz Não ao Coronavírus foi fruto da articulação entre a Redes da Maré, lideranças comunitárias e organizações privadas parceiras. A campanha lançou o boletim semanal de Olho no Coronavírus pois havia preocupação da equipe em evitar aumento de mortes pela COVID-19 na Maré e teve três frentes de ação: segurança alimentar junto à população mais vulnerável; geração de renda para mulheres; acesso aos direitos com ações em saúde voltadas para monitoramento de casos da COVID-19, de apoio aos serviços de saúde, de atendimento jurídico para os moradores poderem acessar o auxílio emergencial e de comunicação e sensibilização sobre a pandemia do COVID-19.

Essa campanha consistia na disseminação de informação sobre o vírus COVID-19, sobre cuidados, prevenção e atendimento em unidades de saúde, além de prover ações de assistência social aos moradores. Durante o período da campanha aconteceram várias doações de alimentos, álcool-gel, máscaras e mobilização de mais de 300 pessoas entre voluntários e trabalhadores da organização nas atividades. Em agosto de 2020, a campanha Maré Diz Não ao Coronavírus passou a fazer parte do projeto Conexão Saúde de Olho no COVID-19 que é um plano de ação piloto⁵ criado pela Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ com diretrizes da OMS para enfrentamento à COVID-19 e da Lei 13.979⁶ de 6 de fevereiro de 2020 que determinou medidas para o enfrentamento da emergência em saúde internacional devido ao surto de coronavírus, em parceria com outras organizações públicas e privadas, universidades e pesquisadores. Esse plano foi uma contribuição da sociedade civil para os poderes públicos municipal e estadual do estado do Rio de Janeiro a fim de estabelecer imediatamente uma política sistêmica de proteção à população das favelas da Cidade do Rio de Janeiro.

Um desdobramento do projeto Conexão Saúde foi a vacinação na Maré. Os dados da campanha Vacina Maré⁷ mostram que a Redes da Maré foi articuladora e mobilizadora da ação inédita de vacinação na Maré junto com a Secretaria Municipal de Saúde/PCRJ, FIOCRUZ e organizações sociais. Essa campanha teve a primeira fase em julho de 2021 e vacinou mais de 30 mil pessoas com a vacina AstraZeneca/FIOCRUZ (REDES DA MARÉ, 2021e).

5.2 A delimitação do estudo de caso

A técnica de coleta de dados utilizada nesse estudo de caso foi a realização de sete entrevistas semiestruturadas, um grupo focal com 3 (três) moradores e pesquisa em fontes documentais nas publicações da Redes da Maré que se encontram no sítio eletrônico da

⁵ Para consultar o plano piloto da FIOCRUZ acesse em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/relatoriocepedes-isolamento-social-outras-medidas.pdf>

⁶ Para consultar a lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 acesse: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>

⁷ Para consultar informações sobre a campanha Vacina Maré acesse: <https://www.redesdamare.org.br/vacinamare/index.html>

organização. Foram utilizados neste estudo trechos das transcrições de entrevistas realizadas com coordenadores da organização Redes da Maré, com as lideranças comunitárias, com a coordenação da área de saúde da área Programática AP-3.1 e com os moradores da Maré. Foram consultadas as publicações da Redes da Maré: os boletins Conexão Saúde /De Olho no Corona!, 2020/2021, o livro *online* da campanha Maré Diz Não ao coronavírus de 2020 , o boletim de Mobilização e Comunicação Projeto Conexão Saúde nas Maré : uma experiência de inovação e escuta de 2022, bem como vídeos no *youtube* sobre a coletiva de imprensa sobre a vacinação em massa Vacina Maré! de 2021 (COLETIVA, 2021). Canal Saúde da FIOCRUZ Projeto Conexão saúde de Olho no COVID-19 de 2020 e o vídeo do canal Saúde da Fiocruz sobre o Projeto Conexão Saúde de Olho no COVID-19 de 2020, todos os vídeos são de autoria da FIOCRUZ.

Seleção dos entrevistados da pesquisa

As entrevistas foram realizadas com os seguintes sujeitos de pesquisa:

- Quatro pessoas que possuem cargos de coordenação na Redes da Maré (tecedores e colaboradores da Redes.);
- Duas lideranças comunitárias da Maré (Liderança 1 e Liderança 2);
- Um coordenador da área de planejamento da saúde A.P. 3.1 (coordenador de Saúde);
- Três moradores da Maré (Morador 1, Morador 2, Morador 3) participantes do grupo focal realizado, sendo que 2 desses moradores atuam na organização Redes da Maré e atuaram como articuladores /comunicadores territoriais durante a pandemia do COVID-19 em 2020 e 2021.

O perfil de dez sujeitos de pesquisa foi obtido em função do cargo de comando e tempo na instituição e pode ser visualizado no Quadro 7 abaixo. Quatro coordenadores foram selecionados e convidados para serem entrevistados pelo canal de comunicação *WhatsApp* no período de maio a junho de 2022. O critério de escolha dos coordenadores entrevistados era o de terem vivenciado o início da pandemia do COVID-19 em 2020 na Maré, estarem no mínimo três anos na organização e, portanto, terem conhecimento sobre os eixos de atuação da campanha Maré Diz Não ao Coronavírus e do projeto Conexão Saúde em parceria com a Fiocruz, a Redes da Maré e outras organizações na pandemia do COVID-19. A escolha das duas lideranças foi baseada nos dados de localidades com maior número de casos de COVID-19 na Maré e os moradores foram escolhidos pelos anos em que moram na Maré, terem utilizado os serviços disponibilizados pela Redes ou terem sido voluntários ou colaboradores da Redes

da Maré. Todos os contatos dos entrevistados foram disponibilizados pela diretora da Redes da Maré, Eliana Silva, em maio de 2022. À medida que iam aceitando o convite para as entrevistas, os seus números de celulares eram gravados no *WhatsApp* da pesquisadora. Todas as entrevistas e o grupo focal foram agendadas e realizadas pela plataforma Zoom no período de maio a junho de 2022. As entrevistas com lideranças comunitárias foram presenciais. As transcrições das entrevistas foram realizadas no período de junho a setembro de 2022.

Quadro 7 - Quadro dos sujeitos de pesquisa do estudo de caso

Sujeitos de Pesquisa	Perfil	Escolaridade
Coordenador 1	Feminino, acima de 40 anos, atua há mais 4 anos na Redes da Maré	Nível superior
Coordenador 2	Feminino, acima de 40 anos, atua há mais de 10 anos na Redes da Maré	Nível superior
Coordenador 3	Feminino, acima de 40 anos, atua há mais de 10 anos na Redes da Maré	Nível superior
Coordenador 4	Feminino, acima de 30 anos, atua há mais de 3 anos na Redes da Maré	Nível superior
Coordenador de Saúde	Feminino, acima de 30 anos, atuou há mais de 3 anos na coordenação da unidade de saúde e coordenou ações de saúde durante a pandemia do COVID-19	Nível superior
Liderança 1	Masculino, acima de 60 anos e tem mais de 10 anos de experiência à frente de associação de moradores	Sem informação
Liderança 2	Masculino, acima de 30 anos e tem mais de 3 anos de experiência à frente de associação de moradores	Ensino médio
Morador 1	Feminino, acima de 20 anos e mora na Maré há 20 anos. Atua na Redes da Maré há mais de 3 anos.	Ensino médio
Morador 2	Masculino, acima de 50 anos, mora na Maré há mais de 50 anos e atua na Redes da Maré há mais de 3 anos.	Ensino médio
Morador 3	Feminino, acima de 40 anos, mora na Maré há mais de 20 anos.	Sem informação

Fonte: A autora, 2023.

5.3 A análise dos dados: Análise de Conteúdo

A pesquisadora Bardin (2016, p. 95-101) oferece uma proposta de análise que possui três etapas que foram percorridas neste estudo e que serão explicadas:

- Etapa 1 - Pré-análise: leitura flutuante dos materiais selecionados para conhecer o texto, escolher e explorar ideias e entendimentos a priori sobre um tema ou assunto em determinado material e definir o *corpus* de análise. Nesse estudo compreendem as transcrições das entrevistas, os 24 boletins Conexão Saúde- De Olho no Corona no universo de 25 boletins publicados, o livro *online* da campanha Maré Diz Não ao coronavírus de 2021, o boletim Mobilização e Comunicação Projeto Conexão Saúde nas Maré : uma experiência de inovação e escuta de 2022, e vídeos no *youtube* sobre a coletiva de imprensa sobre a vacinação em massa Vacina Maré! de 2021, e o último vídeo é do canal Saúde da Fiocruz sobre o Projeto Conexão Saúde de Olho no COVID-19 de 2020, todos os vídeos são de autoria da FIOCRUZ;
- Etapa 2: a exploração do material foi realizada após a transcrição das entrevistas realizada na etapa anterior. Foi realizada a codificação utilizando como unidade de análise o recorte de parágrafos em seus contextos (unidade de contexto). A categorização dos conteúdos escolhida foi a dedutiva e agrupada segundo o critério semântico. As categorias e citações identificadas foram agrupadas pelas temáticas sociedade civil, controle social, governança, transparência e LAI. Essas categorias estão listadas conforme o Quadro 8 abaixo e explicadas na próxima seção dos resultados e discussões.
- Etapa 3: análise de conteúdo que consistiu na interpretação da mensagem ou comunicação contida em cada parágrafo escolhido para o recorte e evidenciação das temáticas.

Quadro 8 - Temática e categorias para análise de resultados (continua)

Temáticas	Categorias Dedutivas	Objetivo Específico	Metodologia
<p>Controle Social do Estado pela Sociedade: subcategoria: controle social em espaço instituído (SANTOS et al, (2019, p. 169); (ARRUDA; TEIXEIRA, 2020, p. 3815 social em espaços não – instituídos SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017, p. [13]</p>	<p>- Promoção da cidadania e do bem comum (ENAP, 2015, p. 6-7) - Atuação igualitária entre sujeitos para concretizar interesses e necessidades (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017, p. [12]). - Participação e diálogo entre sociedade e poder público (ROCHA, 2008, p. 137); SUETT et al., 2021, p. 11212); ALMEIDA; LIMA, 2019, p. 250-252); (BARBOZA; SILVA, 2018, p. 85).</p>	<p>OE1-Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19; OE2- Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento à COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação aos arranjos de governança para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19</p>	<p>Pesquisa qualitativa: estudo de caso -Utilização da análise de conteúdo DADOS COLETADOS EM ENTREVISTAS FONTES DOCUMENTAIS: análise dos sítios eletrônicos institucionais, boletins, relatórios da Redes da Maré, notícias e comunicações da mídia oficial e não-oficial sobre o enfrentamento da pandemia do COVID-19 nas favelas da Maré, vídeos específicos e sítios das secretarias municipais e estaduais de saúde</p>
<p>Sociedade Civil</p>	<p>-Sociedade civil é espaço não-estatal e atua de forma a complementar a ação do Estado (MOURA, 2020, p. 237); PAULA, 2005, p.38-39) ALVEZ (2004, p. 151) -Capacidade de mobilização e de articulação (RIBAS <i>et al.</i> (2021, p. 9); (ESCUADERO, 2020, p. 17); MATOS, 2020, [s.n.]; (SIQUEIRA, 2021, p. 236); TORO; WERNECK , 1997, p. 5)</p>		

Quadro 8 - Temática e categorias para análise de resultados (continuação)

Temáticas	Categorias Dedutivas	Objetivo Específico	Metodologia
Governança Colaborativa	<p>- Trabalho em rede de colaboração para dar respostas às emergências (ALVES; COSTA, 2020, p.928-929) (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020); (SOBRAL <i>et al.</i>, 2020, p. 759-762). (MATHIAS-PEREIRA, 2022, p. 56430)</p>		
Governança Experimentalista	<p>- Aprendizados de organizações sociais de base comunitária para dar respostas aos problemas complexos (ANDION, 2020, p. 937)</p>		
Governança NPM	<p>Redução da assimetria da informação (ANDION, 2020, p.938-939); (MATHIAS-PEREIRA, (2010, p. 112.); (MATIAS-PEREIRA, 2022, p. 56424). (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 376); (ROSPA, 2016, p. 103-104); CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 9); (MESQUITA, 2019, p. 178).</p>		

Quadro 8 - Temática e categorias para análise de resultados (conclusão)

Temáticas	Categorias Dedutivas	Objetivo Específico	Metodologia
Transparência	- Acesso à informação CUNHA <i>et al.</i> (2016, p. 120-125); (BUONO; NICOLAS, (2020, p. 172); (RIBEIRO, 2011, p. 164); MATHIAS-PEREIRA (2014, p. 3-4); RAUPP; PINHO, (2020, p. 3728 -3729; (ALVES, 2021, p.565).	OE3 - Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento à COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação à transparência da comunicação oficial quanto ao acesso à informação e utilidade para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento ao COVID-19	Pesquisa qualitativa: estudo de caso -Utilização da análise de conteúdo DADOS COLETADOS EM ENTREVISTAS: FONTES DOCUMENTAIS: análise dos sítios eletrônicos institucionais, boletins, relatórios da Redes da Maré, notícias e comunicações da mídia oficial e não-oficial sobre o enfrentamento da pandemia do COVID-19 nas favelas da Maré
LAI	-Divulgação de informação de interesse público. (BRASIL,2011); (MATHIAS-PEREIRA,2014, p. 216) (VALADARES, et al, 2020 p. 40).		

Fonte: A autora, 2023.

Algumas categorias que emergiram das entrevistas não foram analisadas, pois as temáticas poderiam se afastar do problema de pesquisa do estudo de caso. Essas categorias estão destacadas na tabela abaixo e podem ser analisadas em futuras pesquisas.

Quadro 9 – Categorias que emergiram das entrevistas (continua)

Categorias que emergiram das entrevistas	Motivo da criação das categorias	Proposta de Temática
Escuta ativa das demandas dos moradores	A Redes da Maré durante a entrega das cestas de alimentos para os moradores ouvia relatos deles sobre as dificuldades para o uso de máscaras, sobre os boatos em relação à vacina, sobre o coronavírus etc. Havia uma preocupação da Redes da Maré em ouvir, refletir, agir - bem como produzir informação	Sociedade Civil; Cidadania; Educação Popular

Quadro 9 – Categorias que emergiram das entrevistas (continuação)

Categorias que emergiram das entrevistas	Motivo da criação das categorias	Proposta de Temática
	que auxiliasse a esclarecer os moradores sobre aspectos de prevenção/proteção relacionados ao risco de contrair o coronavírus.	
Metodologia de comunicação e mobilização criada pela Redes da Maré na pandemia da Maré	Essa categoria foi criada pois a forma de pensar a comunicação da Redes da Maré utilizando o megafone para convidar os moradores para a vacina mostra que havia uma metodologia inovadora aplicada ao contexto de favelas	Mobilização; Metodologia e Comunicação populares
Conhecimento do território da Maré	A Redes da Maré atua desde 2000 na região da Maré na defesa de direitos e fortalecimento territorial. Produziu conhecimento sobre o público para entender demandas dirigidas para o poder público e para os projetos estruturantes elaborados pela Redes da Maré. Isso facilitou criar campanhas e projetos durante a pandemia do COVID-19.	Educação Popular; Cidadania; Defesa de Direitos
Invisibilidade do território da Maré	A região da Maré não foi alvo das políticas de assistência social e de saúde durante a pandemia do COVID-19 em 2020 por ser um território de maioria de pretos e pobres (ver Censo Maré 2019, p.26)	Favelas, Pobreza e Exclusão Social
Combate à desinformação na pandemia do COVID-19	A pandemia do COVID-19 trouxe a incerteza sobre as vidas humanas, empregos, existências de indústrias/empresas e provocou muita angústia e desinformação sobre o desconhecido SarsCov-2 ou coronavírus isso teve como consequência uma avalanche de informações falsas sobre a nova doença COVID-19.	Produção de Fakes-news na pandemia do Covid-19
Utilização de redes sociais como estratégia de comunicação	O isolamento social fez com que muitas pessoas usassem a internet para se comunicar e se informar sobre a doença COVID-19.	Comunicação e mídias sociais
Solidariedade e laços de confiança	Durante a pandemia do COVID-19 houve solidariedade nas favelas de entrega de alimentos e kit de higiene, dinheiro para as pessoas desempregadas e sem condições de irem trabalhar.	Capital Social e Associativismo
História de fortalecimento territorial	A Redes da Maré desde os anos 2000 vem atuando na região da Maré, apoiando associações de moradores e moradores cobrando o Estado por mais acesso aos direitos básicos. Nos anos 50 e 60, há a história de resistência de um grupo de moradores que reconstruíram suas casas de palafitas após a destruição do Estado na Maré. assim surgia o bairro da Maré.	Movimentos populares, resistência, Mobilização social, Cidadania

Quadro 9 – Categorias que emergiram das entrevistas

Categorias que emergiram das entrevistas	Motivo da criação das categorias	Proposta de Temática
Trabalho em rede para resistir à exclusão social	A Redes da Maré realizou parcerias com organizações públicas e privadas do mercado, do Terceiro Setor, universidades para enfrentar a COVID-19	Cooperativismo; Associativismo

Fonte: A autora, 2023.

No próximo capítulo serão apresentados os resultados e discussões dos dados primários coletados nas entrevistas, coletados nas publicações das Redes da Maré e nos vídeos e nos sites das instituições de saúde oficiais. A análise de conteúdo dedutiva realizada definiu, a partir da teoria, a subcategoria controle social em espaços não - instituídos e mais outras 10 (dez) categorias de análise.

6 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS E DISCUSSÕES

6.1 Controle Social do Estado pela Sociedade: a produção de informação sobre a pandemia do COVID-19 do COVID-19 na maré

A Redes da Maré realizou produção de informação durante a pandemia do COVID-19 nas favelas da Maré. Os dados levantados junto aos moradores subsidiaram a organização a estabelecer estratégias para o enfrentamento do vírus SarsCov2 da COVID-19 no território. No decorrer dessa produção, foram identificados pelas equipes os casos e óbitos pela COVID-19 na Maré. A Redes da Maré produziu, acompanhou e monitorou os dados da COVID-19, auxiliando no controle da pandemia do COVID-19 e no controle social da política de enfrentamento à COVID-19 nas favelas da Maré.

Neste capítulo discorre-se sobre a apresentação dos resultados utilizando análise de conteúdo dedutiva organizada pelas temáticas controle social, sociedade civil, governança e transparência. As categorias de análise foram criadas com base no referencial teórico. A organização dos parágrafos foi a seguinte: inicia-se com uma explicação sobre as categorias, logo a seguir, coloca-se uma evidência em forma de citação ou recorte e se conclui a análise com uma possível explicação da autora embasada por fundamentação teórica, quando houver. Por fim, as análises são distribuídas em títulos para refletir temas e concluir o ponto de vista da autora.

6.1.1 O controle da pandemia do COVID-19 do COVID-19 fora dos espaços instituídos pela Constituição Federal de 1988

Dentro da temática de controle social foi perguntado ao coordenador 4 se a Redes da Maré participava de conselhos gestores de políticas públicas e o coordenador 4 respondeu que a Redes da Maré não participava do conselho municipal ou estadual de saúde nem da assistência

social, apesar de serem espaços formais de representação dos usuários do SUS e dos SUAS e de incidência em políticas públicas.

Na temática do controle social foi criada a categoria controle social do Estado pela Sociedade e duas subcategorias: **controle social em espaço instituído** e **controle social em espaço não-instituído**. Na pandemia do COVID-19, em 2020 e 2021, os espaços de participação instituídos criados pelas diretrizes da Constituição federal de 1988 na área da saúde e da assistência social, respectivamente, nos artigos 199 -III e 204 - II tiveram as atividades suspensas e a participação da sociedade nos conselhos gestores de políticas públicas ficou restrita às reuniões destes colegiados e, somente com a presença de conselheiros, nas plataformas de reuniões coletivas virtuais. Não houve aproximação da Redes da Maré desses colegiados. Portanto, não foi possível a análise da subcategoria controle social em espaço instituído neste estudo de caso.

Ao ser perguntado sobre esse distanciamento da Redes da Maré dos conselhos de saúde no início e durante a pandemia do COVID-19, ambos os coordenadores da Redes da Maré destacaram a importância dos conselhos, das audiências públicas, das câmaras por permitirem a participação, entretanto, ambos citaram que os conselhos se encontram desestruturados e a participação fragilizada⁸ nesses espaços. Decerto, a pandemia do COVID-19 fragilizou a participação do cidadão porque os conselhos estavam sem operar presencialmente e outras fragilidades nesses espaços podem ser elencadas: a população não ter hábito de participação, não há a cultura de dar acesso à informação e transparência de dados e de ações governamentais nesses espaços, os conselhos serem espaços burocráticos, autoritários e o governo federal ter editado medidas legais que enfraqueceram a participação social. Essas questões abordadas podem ser fundamentadas teoricamente conforme Shimizu; Moura (2015, p. 1182) explicam as fragilidades dos conselhos na pesquisa desenvolvida por elas em que destacam alguns pontos: a população não possui experiência de participação, os conselhos são burocráticos e não permitem transparência de suas ações, os serviços de saúde são hierarquizados e não

⁸ Estudo de Azevedo e Campos (2020) cita levantamento de 2001 realizado pelo Observatório de Metrôpoles ligado à Universidade Federal do Rio de Janeiro junto aos conselheiros de regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Belém, Recife e São Paulo sobre as dificuldades para operacionalização dos conselhos. O resultado dessa pesquisa evidenciou inúmeras fragilidades que são percebidas até hoje. Além disso, estudo reflete que existe a falta de diálogo e de capacidade de coordenação das políticas públicas nas esferas de governo nas suas limitações e potencialidades. Para acessar estudo: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/Wr9Lf9wmjtNZZdWCKQB6zMH/?lang=pt#>

permitem a participação, ocorre assimetria de informação nos conselhos, a comunidade desconhece a existência dos conselhos como espaços democráticos para elaboração e fiscalização de políticas públicas dentre outros. Azevedo; Campos (2020, p. 441) citam que algumas medidas construídas no cerne do pensamento conversador, no governo Temer, eram contrárias à participação social. Em 2016, foi publicada a medida provisória nº 726 que extingue o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, uma conquista dos movimentos sociais. Depois, no governo Bolsonaro, surgem mais algumas medidas para frear os mecanismos de participação social: a promulgação do Decreto 9.759, em 2019, que reduziu de 700 para 50 o número de conselhos previstos na Política Nacional de Participação Social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) criados pela ex-Presidenta Dilma Rousseff e a medida provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, que extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de assessoramento à Presidência da República que lidava com a questão da insegurança alimentar e nutricional.

Diante desse panorama político mencionado, existem as formas de controle social fora dos espaços instituídos e o coordenador da Redes da Maré traz como exemplo a parceria entre a Redes da Maré e organizações públicas e privadas:

Acredito nos espaços dos conselhos da criança e adolescente, de direitos humanos, de mulheres, da assistência, da saúde, etc. Acredito nas câmaras técnicas de participação popular que o poder legislativo cria. Acredito em audiência pública. Acredito nessas representações para o controle social. Estamos esvaziando hoje esses espaços de participação. A participação no controle social é fazer também uma manifestação política em frente a um órgão público para reivindicar algo. É quando a sociedade participa nos conselhos. E é fazer parcerias pontuais entre organizações e poder público, como essa da Redes da Maré. O poder público deveria ouvir a população, o povo (coordenador 2).

Os mecanismos de controle social das políticas públicas foram constituídos, no entendimento de Santos *et al.*, (2019, p. 169) com a Constituição Federal de 1988 quando se institucionalizou o controle social e desse modo, “essa institucionalização trouxe avanços nas ações governamentais e destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas, os consórcios públicos, os territórios rurais e da cidadania, os tribunais de contas, os plebiscitos, ou referendos e as iniciativas populares”. A participação dos cidadãos e das organizações sociais em espaços instituídos inovam e fortalecem a democracia participativa no país.

O coordenador 2 destaca que os conselhos gestores de políticas encontram-se desestruturados e dessa forma, a participação ficou enfraquecida, conforme destacado a seguir:

Acho que todos que atuam na saúde, na educação e na assistência social também devem estar vivendo o mesmo drama: a questão da falta de equipes. A gente viu essa coisa do auxílio emergencial de pessoas querendo informação e não tinha assistente social para atender uma fila enorme, então... Os conselhos são espaços necessários para as pessoas fiscalizarem o poder público. Todos os conselhos estão sem estrutura, assim como denunciar? É uma destruição da participação popular; destruição da participação da população no controle social para fiscalizar o governo. É tristeza! (coordenador 2).

Em outra percepção sobre o controle social em espaços instituídos, o coordenador 4. destaca que "há que ressignificar novos espaços de participação para que de fato ocorra a participação". Os espaços de participação precisam ser alvo de mudanças na forma de participação. Abaixo estão os trechos de falas do coordenador 4 que evidenciam essa análise:

Eu sou bem crítica em relação à estrutura dos modelos de saúde. Ainda que a política de saúde tenha tido avanço muito intenso, os espaços de participação social possuem muito pouca capacidade de ressignificar esses espaços para ocorrer a participação social de fato (coordenador 4.).

Eu acho que a gente precisa se debruçar bastante sobre a mudança da estrutura da forma de participação dentro dessa problemática do individualismo em que as pessoas acham que a pauta são elas mesmas. (...) As pessoas não estão engajadas em coletivos, em coletividades. Mas por outro lado também existe uma estruturação rígida sobre o que é o conceito de participação mesmo. Reuniões cheias de formatos, de burocracias... Assim como é que a gente agrega vida nesses espaços participativos? (coordenador 4.).

A **categoria controle social em espaço não - instituído** foi criada e tornou-se objeto de análise porque observou-se que a Redes da Maré exerceu o controle social da política de enfrentamento ao COVID-19 fora dos espaços de participação instituídos, como os conselhos de políticas públicas, contudo, realizou encontros com outras organizações públicas e privadas nas favelas da Maré para propor estratégias para enfrentar a COVID-19, usou as redes sociais e mídias para informar a sociedade sobre o impacto da COVID-19 nas favelas. A Redes da Maré usou também mecanismos de controle social instituídos, como por exemplo, o Ministério Público e o Tribunal de Contas para pedir investigação sobre a ausência de políticas eficazes contra o COVID-19. Logo, a análise pode sugerir, conforme a ENAP (2015, p. 6) sustenta, que a participação e controle social em espaço não instituído é legítimo e se expressa pela sociedade

civil de diversas formas, seja na rede social, seja nas ruas em manifestações de movimentos e coletivos sociais ou acessando plataformas virtuais.

6.2 Invisibilidade de território da Maré e a necessidade de produção de conhecimento durante a pandemia do COVID-19

A categoria **participação e diálogo entre sociedade e poder público** foi criada porque a Redes da Maré mobilizou pessoas, organizações, e recursos públicos e privados para controlar a pandemia do COVID-19. Além disso, a Redes da Maré chamou atenção para a invisibilidade de territórios pobres e das populações fragilizadas durante a pandemia do COVID-19 através de cobranças da responsabilidade do poder público e de outras organizações privadas avisando que algumas demandas eram importantes para que as ações da campanha e do projeto alcançassem êxitos e para que políticas públicas de combate ao COVID-19 fossem mais eficazes.

A segurança alimentar dos moradores da Maré foi para o brejo na pandemia do COVID-19! As escolas com aquela crise da merenda - entrega merenda para as famílias; não entrega merenda para as famílias - e quando entregava, entregava coisas ruins e tal... Tudo demorando muito. Um auxílio emergencial demorado. Todas as ajudas demoradas. Então o movimento social se uniu para dar acesso aos moradores aos equipamentos públicos e à internet (coordenador 2).

(...)A Redes da Maré conversou com as operadoras de telefonia, de comunicação e de internet pressionando para melhorarem o sinal da internet nos buracos cegos que são as sombras em algumas localidades da Maré. Isso impedia as ações realizadas de controle da pandemia do COVID-19 da educação e da assistência. (...) Na Maré houve melhoria desses serviços de comunicação e de internet, mas ainda há sombra de internet e isso dificulta a vida das pessoas. (coordenador 2).

Denota-se a partir do trecho anterior que a Redes da Maré ao pressionar diretamente operadoras de serviços de comunicação e de *internet* para cobrar destas operadoras mais qualidade na prestação de serviços de *internet* para as favelas da Maré e o poder público (Secretaria Municipal de Saúde/de Educação/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro) na sua responsabilidade por exigir prestação de serviços nos equipamentos públicos pode significar que esse controle social não-instituído está de acordo com a definição da ENAP (2015, p. 7) que explica que a participação e engajamento da sociedade civil nas ações de controle social podem proporcionar bons resultados

para a gestão pública e conseqüentemente para a vida das pessoas e para o desenvolvimento das comunidades.

O boletim De olho no Corona número 18, a Redes da Maré (2020g, p. 4) traz matéria sobre organizações da sociedade civil alertarem o Estado sobre sua responsabilidade na pandemia do COVID-19 e entraram no dia 22 de julho de 2020 com uma representação no Ministério Público Federal e no Tribunal de Contas da União para pedir investigação e adoção de medidas necessárias devido à inércia do governo federal no combate à COVID-19. As políticas de austeridade do governo federal deixaram o país sem estrutura para enfrentar a pandemia do COVID-19. Muitas vidas poderiam ser salvas se os recursos chegassem para quem precisava.

A mobilização das organizações sociais se destacou como fundamental para a minimização dos efeitos da pandemia do COVID-19 nas áreas sanitária, econômica, social, cultural, principalmente nas periferias e favelas. Essas ações estratégicas devem desafogar o SUS e SUAS, mas não devem substituir a atuação do Estado. A sociedade desejava contar com boas políticas públicas para enfrentamento da COVID-19 e para cuidar da saúde das pessoas (REDES DA MARÉ, 2020g, p.4).

Um grupo composto por diversas entidades publicou uma nota responsabilizando o Estado pelo alto número de óbitos por COVID-19 no Brasil. A nota critica a flexibilização do isolamento social em localidades onde foi verificada alta disseminação do vírus e esgotamento do sistema de saúde e destaca a omissão do governo federal no que tange à criação de medidas eficazes de contenção da pandemia do COVID-19. A nota aponta, também, a ausência de “medidas excepcionais e urgentes de proteção social, como alimentação, alojamento e serviços essenciais para as populações mais vulneráveis,” e “a insuficiência de leitos, de respiradores e testes, a falta de médicos e de enfermeiros, a exposição de profissionais de saúde a riscos e as condições inadequadas de trabalho. (REDES DA MARÉ, 2020g, p. 4)

As organizações sociais ajudaram a desenvolver a democracia no país, pressionando por desenvolvimento de políticas sociais menos desiguais, eficientes e com distribuição de riqueza. Elas utilizaram-se de dispositivos legais para participação e controle social não-instituídos para monitorar e acompanhar programas, políticas públicas e a gestão pública. Pressionaram o Estado a cumprir o seu papel de provedor de bens e serviços de acordo com as necessidades da população ENAP (2015, p. 6). Da mesma forma, durante uma emergência em saúde, as organizações possuem o papel de pressionar o Estado para que cumpra com a sua responsabilidade em prover bens, serviços e boas políticas públicas capazes de apoiar com

medidas de proteção social a população fragilizada. Simultaneamente, pressiona o governo a desenvolver e implementar um modelo de prevenção, cuidado e monitoramento para conter a COVID-19 ou qualquer outra cepa do coronavírus nas áreas de favelas e em regiões de baixa renda.

O protagonismo da sociedade civil pode ser destacado neste estudo porque ela - a sociedade civil - ocupa um lado no campo/arena de poder e de lutas em diversas frentes, seja no campo da saúde, da cultura, da paz, dentre outros; a sociedade civil é toda a atividade não-estatal que Alvez (2004, p.151) trouxe como reflexão no capítulo sobre definição de sociedade civil. Desde os anos 80 e 90 a sociedade civil vem cobrando por políticas públicas mais eficazes para a população; por cidadania e direitos sociais para as pessoas fragilizadas que vivem no contexto de pobreza SUETT et al., 2021, p. 11212); ALMEIDA; LIMA, 2019, p. 250-252).

É preciso aproveitar a experiência das OSCs – sobretudo, ter um olhar sobre o caso da Redes da Maré que pode indicar uma estratégia bem-sucedida no enfrentamento da pandemia da COVID-19 ao facilitar e mobilizar grupos, instituições públicas e privadas; unindo a isso a sua capacidade de crítica social e de desenvolvimento local, de articulação do território para cobrar por mais serviços públicos ou privados em tempo de emergência. Deste modo, a análise é reforçada pela visão de Escudero (2020, p. 17) de que a experiência, a capacidade de articulação e de mobilização das OSC podem ser estratégias importantes para outros setores da sociedade em várias frentes. Isso inclui inovação e adaptação diante de adversidades.

A subcategoria **promoção da cidadania e do bem comum** foi criada a partir desta invisibilidade dos territórios onde foram necessárias ações da Redes da Maré de distribuição de insumos e de cestas de alimentos para os moradores numa perspectiva de superar os desafios da desigualdade agravados com a pandemia do COVID-19. A Redes da Maré teve percepção da desigualdade social ter relação com a transmissão do COVID-19 entre os moradores e decidiu agir pelo bem comum. A seguir estão relatos confirmando a invisibilidade dos territórios das favelas da Maré:

A favela é o local onde os espaços são juntos uns dos outros. Na Maré, às vezes as casas não possuíam ventilação necessária, então, surgiu a necessidade de cuidado em relação ao vírus. Essas necessidades de cuidado esbarravam na realidade deste território. Muita gente em ambientes pequenos não ventilados. Muitas famílias tinham dificuldade de acesso, às vezes, à água e ao sabão. (coordenador 1.).
Na pandemia do COVID-19 a gente teve um agravamento de toda desigualdade social que já existia e era enorme. Como o poder público vai responder a isso tudo? A desigualdade social agudizou demais: as pessoas ficaram sem trabalho, sem saúde e

sem educação pública. Pessoas perderam familiares pois foram contaminados pelo vírus da COVID-19. (coordenador 3).

Por falar em governo... ele [o governo] não fez ação aqui, seja municipal, seja estadual, seja federal, o governo não veio aqui ajudar os moradores (...) Faltou ação do poder público na distribuição de insumos de proteção em todas as comunidades, acredito! O governo está longe de entrar e fazer ação aqui. Não apoiou as comunidades. Daí a Redes da Maré veio e ajudou as comunidades da Maré de uma forma rápida. (liderança 2.).

Ao serem indagados sobre o motivo da Redes da Maré ter necessidade de produzir dados sobre a pandemia do COVID-19 na Maré, ambos os coordenadores disseram que o poder público atua pouco, não conhece e não produz informação sobre as populações moradoras destes territórios invisíveis. Era necessário que a Redes da Maré produzisse e qualificasse os dados sobre a pandemia do COVID-19 na Maré para ajudar os moradores a se protegerem da COVID-19 e auxiliasse no monitoramento de dados sobre a COVID-19. Esse fato pode indicar que a Redes da Maré exerceu controle social da política de enfrentamento à COVID-19 quando percebeu a dimensão do risco do coronavírus para a saúde dos moradores e, rapidamente, fez levantamento de casos da COVID-19 no território junto aos moradores no momento da entrega de cestas básicas e de insumos de proteção pelos articuladores e voluntários territoriais.

A Redes da Maré estabeleceu rotina para o monitoramento dos dados oficiais sobre a COVID-19 com o objetivo de alertar o poder público sobre os casos de transmissão do coronavírus na Maré apresentados nos painéis COVID-19 não estarem condizentes com a realidade da pandemia do COVID-19 na Maré. Em vista disso, esse ponto está de acordo com estudo dos autores Silva; Cançado; Santos, (2017, p. [13]) quando informam que a participação e engajamento da sociedade civil em espaços não-instituídos permite o controle social sobre o Estado porque pressiona para que o poder público atue com mais qualidade na gestão pública de acordo com a relevância exigida por uma pandemia do COVID-19, promova o bem comum e busque atender ao interesse da coletividade.

A Redes da Maré trabalhou muito com os dados que produziu sobre a Maré. Fizemos a primeira análise sobre insegurança alimentar com os dados do Censo da Maré (2013) produzido pela Redes da Maré. Eu acho que um dos fenômenos da desigualdade é a invisibilidade de certos territórios, de certos corpos e de certos fenômenos. Sem dúvida nenhuma a Maré sendo uma favela, sendo um território preto, ele é um lugar invisibilizado, pouco visto, pouco falado. As informações produzidas sobre a Maré não são relevantes para o debate público. Então a Redes acabou produzindo muita informação. (coordenador 4.).

Se a Redes da Maré não produzisse levantamentos e dados da doença do coronavírus na Maré, não haveria os números. Não teriam de onde tirar os números. A Redes sempre produziu informações/dados sobre a Maré. A gente sabe que o Estado não tem

o costume de produzir dados sobre as favelas. Se tivesse alguns dados...só se inventassem eles. o Estado não vem aqui. Não entra aqui na Maré (morador 1).

A produção de dados sobre a pandemia do COVID-19 realizado pela Redes da Maré pode significar que a ausência de transparência da informação oficial prejudicou o acompanhamento de políticas públicas pela população em geral. Essa situação da COVID-19 poderia ser mais grave nas áreas empobrecidas portanto a necessidade de se mapear dados e entender se havia poucos ou muitos casos da doença COVID-19 na Maré. Cunha *et al.* (2016, p. 120-125) abordam a importância da transparência no âmbito governamental (ou público) mesmo que a definição dessa expressão seja polissêmica. Os autores destacam várias interpretações, incluindo: 1) uma relação horizontal entre o governo e o cidadão; 2) o acesso e a disponibilidade de informações para os cidadãos; 3) a divulgação de informações governamentais ao público; 4) a gratuidade das informações disponibilizadas (...). Além disso, existe a associação de que a transparência possibilita o controle e monitoramento das políticas públicas. Assim, seguindo a ideia desse mesmo autor, a importância da transparência da informação oficial durante a pandemia sugere às autoridades que considerem maneiras de tornar mais acessível a informação para os residentes de áreas empobrecidas e aprimorem a comunicação de risco destinada aos grupos vulneráveis.

6.3 Arranjos institucionais, parcerias e solidariedade para salvar a vida dos moradores da Maré

A criação da categoria **atuação igualitária entre sujeitos para concretizar interesses e necessidades** ocorreu devido à aproximação entre a Redes da Maré e a Clínica da Família/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, da FIOCRUZ, ambas organizações do poder público, para atuarem juntas no enfrentamento da pandemia do COVID-19 na Maré. Ao ser perguntado aos respondentes da Redes da Maré e ao respondente da coordenação da saúde sobre a opinião deles em relação à aproximação entre a sociedade civil e o poder público para a realização de ações colaborativas, as respostas foram as seguintes:

Vejo como esse projeto da Fiocruz em parceria com a Redes da Maré e organizações articulado também com unidades de saúde atuou de forma brilhante nessa linha fina de destacar a independência da sociedade civil, mas entendendo que a sociedade pode

estar próxima ao poder público. A sociedade pode fazer parceria com o poder público; esses dois atores podem fazer coisas juntos, mas sem que a sociedade civil perca a crítica. (coordenador 3)

A Redes estava junto com a população nas discussões sobre acesso à saúde no colegiado gestor da clínica da família. Assim, estávamos próximos da Redes que estava próxima da população. Dávamos retorno para a Redes dos encaminhamentos dos moradores contaminados feitos por ela. Conversávamos o tempo todo sobre a situação dos casos dos moradores na pandemia do COVID-19 (...) íamos adaptando metodologias, formas de dar resposta à situação ..se era melhor ir de casa em casa para fazer testagem para o estudo ...se era melhor ligar para o morador e agendar para vir fazer a testagem.. e isso ia subindo até o nível da construção e aperfeiçoamento da política de enfrentamento ao COVID-19, conforme recebíamos demandas da população.” (coordenador de saúde).

Essa pandemia do COVID-19 é muito mais que um vírus infectando pessoas, infelizmente, matando pessoas, ela faz parte de um processo de aprofundamento da desigualdade no Brasil. Essa desigualdade agudizada no Brasil só poderá ser enfrentada com sociedade civil organizada, junto com a ciência e com o poder público. Há muito o que ser feito para salvar mais vidas. (FIOCRUZ, 2021 Vídeo Youtube. 26:56’).

O enfrentamento da COVID-19 uniu diferentes sujeitos que usaram de criatividade para aperfeiçoar a metodologia de comunicação e de produção de informação para os moradores da Maré. Havia uma identidade desses sujeitos em favor do direito à vida que consistiu em apoiar os moradores, conter o avanço do coronavírus e contribuir para o monitoramento da doença e redução de casos e óbitos. Esse fato permite refletir sobre o controle social, a pressão e atuação política de organizações sociais e públicas em uma nova governança experimentalista estabelecida e pode indicar conforme reflexão de Andion (2020, p. 937) que os estudos sobre governança mostram que em situações de crise, surge a capacidade conjunta, mobilizadora e de incidência de diferentes atores na criação de novas identidades e direitos. O controle social, a pressão e as lutas políticas dos movimentos sociais em diversas causas e campos dão pistas para a nova ideia de governança (ANDION, p. 940-941).

Essa articulação em rede e solidária entre a Redes da Maré e as Clínicas da Família da Secretaria Municipal de Saúde para definirem as melhores formas de atender a população e reduzir os riscos de contaminação e de exposição ao COVID-19 e assim, dar resposta para a emergência e aperfeiçoar a política de enfrentamento de COVID-19 pode indicar que o controle social vai para além do existente nos espaços instituídos desde que haja uma maior participação de sujeitos na esfera pública que desejam o bem comum e tenham interesses comuns e os mesmos objetivos. Desse modo haveria a expansão da esfera pública por meio de canais de participação (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017, p. 13). A Fiocruz e a Redes da Maré se

aproximaram para enfrentar juntas o vírus da COVID-19 com o propósito de salvarem as vidas dos moradores da Maré.

No tema Sociedade Civil foi criado a categoria **ação da sociedade civil complementar ao Estado**. A Redes da Maré, uma organização social de base comunitária, pertencente ao Terceiro Setor, atuante na região da Maré, articulou parcerias com diversos atores para enfrentar a pandemia do COVID-19 na Maré. A campanha Maré Diz Não ao COVID-19 foi criada em março de 2020 para sensibilizar moradores da Maré sobre a pandemia do COVID-19 e para atender as demandas das famílias da comunidade.

Ao ser perguntado como foi a pandemia do COVID-19 na Maré, todos os entrevistados disseram que a pobreza e a fome aumentaram na pandemia do COVID-19 nas favelas da Maré. A realidade foi de escassez de recursos e de ações do poder público. Dentre as ações realizadas, a Redes da Maré nos eixos de comunicação e de prevenção a saúde fez levantamento de dados sobre a transmissão da COVID-19 e óbitos na Maré. Houve momento da pandemia do COVID-19, sobretudo no início em 2020, que havia dificuldades de acesso dos moradores à informação oficial sobre a pandemia do COVID-19 na Maré e com relação aos insumos de proteção. A Redes da Maré atuou nas favelas da Maré em meio à urgência provocada pela pandemia do COVID-19 e percebeu várias necessidades dos moradores.

Naquele primeiro momento da pandemia do COVID-19 de 2020, onde a gente viu uma urgência muito grande em muitos locais do Brasil inteiro, especificamente, uma falta de resposta do poder público às emergências e ao que estava tendo de consequências ali., a falta de comida mesmo. Falta de entendimento [do poder público] das necessidades da população. Havia muitas emergências. A imprensa estava muito interessada nas iniciativas das organizações da sociedade civil na pandemia do COVID-19. (coordenador 1)

Na campanha Maré Diz Não ao Corona, nós fomos o Estado. pois ele estava completamente ausente. Assumimos tarefas que não eram nossas: entregamos cestas básicas, equipamentos de uso individual para unidades de saúde, garantir testes para a população em parceria com a Fiocruz. Nós, organizações sociais, assumimos tarefas que não eram nossas. Poderíamos qualificar melhor os dados do território, mobilizar melhor os moradores. (coordenador 4)

Observa-se a partir desse trecho que havia o entendimento de que a sociedade civil possui um papel complementar ao poder público; havia um papel a ser desempenhado pelas organizações sociais de base comunitária inseridas num contexto de pobreza ao observar e avaliar como o surgimento da doença provocada pelo coronavírus poderia impactar duramente os territórios pobres. Nesse sentido, todas essas ações da Redes da Maré podem confirmar a ideia trazida por Moura, (2020, p. 237) de que o Terceiro Setor, é atrelado “às atividades

simultaneamente não governamentais e não lucrativas”. Estes autores consideram que as organizações do Terceiro Setor desenvolvem e implementam políticas públicas como complemento ao poder público.

Além do citado anteriormente, a ideia de complementaridade da ação do Estado realizada pela sociedade civil pode ser reforçada pois segundo Paula (2005, p. 38-39) indica “a administração gerencial estabelece que existem atividades exclusivamente estatais e não-estatais. As atividades não-estatais são desempenhadas pelas Organizações Não-Governamentais ligadas ao Terceiro Setor”. A Redes da Maré em conjunto com outras organizações sociais realizaram ações de produção de informações sobre a pandemia do COVID-19, ofereceram alimentos, máscaras, álcool gel, espaço para testes da COVID-19 e EPIs para moradores e serviços de saúde, indicando atuação complementar ao Estado.

Devido ao distanciamento social proposto como medida protetiva da política de emergência em saúde pela Organização Mundial de Saúde e seguida por lei pelo governo do estado do Rio de Janeiro, houve a campanha para as pessoas da Maré ficarem em casa. Muitas pessoas perderam o emprego, a renda e as famílias tiveram dificuldades em conseguir alimentos para a sua subsistência. Estes territórios eram invisíveis ao poder público. Havia a necessidade de se produzir conhecimento sobre o que estava acontecendo na pandemia do COVID-19 no território da Maré para propor estratégias com ações para apoiar as famílias mais pobres.

A internet e as ferramentas de tecnologia de informação TIC foram utilizadas para estabelecer comunicação e divulgar informação para os moradores da Maré durante o isolamento social. Matos (2020) informa que o uso da *internet* trouxe uma oportunidade de articulação das famílias e atores de dentro e fora das favelas, permitindo a realização de ações de enfrentamento à COVID-19 na maioria das favelas. Esse trabalho teve inúmeros desafios para inovação em comunicação e mobilização comunitária que fizeram parte de um aprendizado coletivo.

A Redes da Maré criou um canal de *WhatsApp*, contratou equipes de assistentes sociais e de tecedores, cadastrou as famílias mais vulneráveis e mobilizou parceiros e doadores para distribuição de cestas básicas de alimentos para as famílias da Maré. Em 15 dias recebeu mais de 70 mil mensagens com pedidos de ajuda e precisou organizar questionário para levantar perfil socioeconômico para selecionar as famílias.

A Redes trabalha há 20 anos na Maré e com os dados que produziu sobre a Maré. Fizemos a primeira análise sobre insegurança alimentar com os dados do Censo da Maré (2013) produzido pela Redes da Maré. Eu acho que um dos fenômenos da desigualdade é a invisibilidade de certos territórios, de certos corpos e de certos fenômenos. Sem dúvida nenhuma a Maré sendo uma favela, sendo um território preto, ele é um lugar invisibilizado, pouco visto, pouco falado. As informações produzidas sobre a Maré não são relevantes para o debate público. Então a Redes acabou produzindo muita informação. (coordenador 4.)

A Redes da Maré disponibilizou um canal de WhatsApp que recebeu muitas demandas da população. Várias equipes foram deslocadas para ligar para todas as famílias e para realizar visitas sociais às famílias. As equipes iam vestidas e equipadas para circular no território entregando as cestas de alimentos e insumos de proteção(...). No início foi difícil, mas depois conseguimos controlar e organizar o cadastro das famílias mais necessitadas. Fizemos toda a identificação da demanda para a entrega de cestas básicas. (coordenador 3)

Em 15 dias, a Redes recebeu pelo canal do WhatsApp mais de 70 mil mensagens, enviadas por 21.118 pessoas, com pedidos de ajuda na pandemia do COVID-19 (REDES DA MARÉ, 2021a, p. 28)

6.4 **Redes da Maré: a mobilização e comunicação comunitária de quem conhece a saúde pública no território da Maré**

A potência da ação mobilizadora da Sociedade Civil para atender as demandas dos moradores da Maré gerou a Campanha Maré Diz Não ao Corona! que atendeu cerca de 17.000 famílias cadastradas que necessitavam de alimentos e de insumos de proteção. Essa campanha ofereceu cestas de alimentos e apoio aos moradores, mapeou demandas e produziu informações na pandemia do COVID-19. Ofereceu escuta ativa e orientação para a população sobre testes, consultas e exames nos serviços de saúde locais. O trecho abaixo retirado do boletim De Olho no Corona, número 1, cujo tema *Como está a saúde nas 16 favelas da Maré na crise do coronavírus?* publicado pela Redes da Maré informa os objetivos da campanha Maré Diz Não ao Coronavírus.

Os dois objetivos da campanha Maré Diz Não ao Coronavírus: 1) oferecer acolhimento, escutar e orientar a população sobre o funcionamento das unidades de saúde da Maré e 2) levantar demandas, dados e informações relevantes para proposição de ações de alcance coletivo com incidência na proposição governamental ou de instituições da sociedade civil. Divulgar o canal de comunicação por *WhatsApp* para que a população da Maré envie suas demandas e dificuldades na pandemia do COVID-19. (REDES DA MARÉ, 2021a, p. 5)

Ao ser perguntado à coordenação de saúde da A.P.3.1 qual ação da Redes da Maré destacou-se na pandemia do COVID-19 no fortalecimento da ação da Clínica da Família foi relatado o trecho abaixo:

Qual ação da Redes da Maré fortaleceu a ação da Clínica da Família? Não tínhamos como ajudar a questão da fome das pessoas da Maré mais vulneráveis. não tínhamos como reforçar a importância da vacina, dos testes etc. se as pessoas não tinham comida. O que destaco do trabalho da Redes da Maré foi a ação da distribuição de cestas básicas. Sem isso não há que se falar em saúde quando as pessoas estão com fome. Isso é tudo na vida das pessoas” (coordenador de saúde)

A Redes da Maré tem uma atuação de fortalecimento territorial na região da Maré há mais de 15 anos. O diferencial da ação de enfrentamento à COVID-19 pode ser entendido pelo fato da organização conhecer o território em que atua, conhecer como pensam e agem os moradores da Maré. Conhecer os equipamentos públicos que funcionam na Maré. Entender o que pode ser realizado em momentos de conflitos armados na região e o que não pode ser feito.

A capacidade da Redes da Maré em responder a uma emergência em saúde pode estar relacionada à sua natureza como uma organização da Sociedade Civil e do Terceiro Setor, à sua expertise comunitária e à sua agilidade em colaborar com outras entidades na elaboração de estratégias de combate ao coronavírus. Ela também se destacou na mobilização da comunidade da Maré para enfrentar o risco da COVID-19, prestar apoio aos moradores e fortalecer as unidades de saúde locais, garantindo um atendimento seguro à população local. Esse fato evidencia e ajuda a refletir as ideias destacadas pelos autores Ribas *et al.* (2021, p. 9) sobre a importância do protagonismo das organizações do Terceiro Setor para a efetivação de direitos, para a cidadania e democracia e como a atuação delas pode impactar positivamente a vida das pessoas.

O agir dessas organizações possui finalidade coletiva, estimula o voluntariado, atende demandas e sem visar o lucro. Para Escudero (2020, p. 16) apesar das organizações da sociedade civil, pertencentes ao Terceiro Setor, não visarem o lucro, conhecerem o território, realizarem ações complementares ao Estado no momento da pandemia do COVID-19 e muitas vezes ocupar o espaço de ausência estatal não significa que a responsabilidade por controlar uma pandemia do COVID-19 seja somente do Estado, mas é necessária a presença do Estado como coordenador dessas ações em todos os entes da Federação.

A segunda categoria criada dentro do tema Sociedade Civil foi a **capacidade de mobilização e de articulação da Sociedade Civil**. Essa categoria foi criada pois a Redes da

Maré percebeu o aumento dos casos e óbitos provocados pela COVID-19 na Maré e realizou levantamento para identificar as demandas de atendimentos de saúde nas unidades de saúde da população da Maré. Além disso, a Redes da Maré mapeou a quantidade de leitos disponíveis, de equipes médicas necessárias e de insumos de proteção.

A Redes da Maré realizou uma ação para fortalecimento dos serviços de saúde para que atuassem com segurança na pandemia do COVID-19, pois os profissionais de saúde foram se contaminando com o coronavírus e indo à óbitos. As equipes de profissionais foram se reduzindo nos serviços de saúde. Muitos profissionais ficaram exaustos, com receio de se contaminar com o SarsCov-2 e a saúde física e mental deles ficaram muito abaladas.

Havia tamanha desestruturação nos serviços de saúde locais desde 2018 e a Redes da Maré verificou insuficiência de leitos para a internação de pacientes. Segundo o boletim De Olho No Corona número 1 “há somente 15 leitos na Unidade de Pronto Atendimento - UPA da Maré para internação de toda a população de 140 mil moradores.” (REDES DA MARÉ, 2020c, p. 4). Os casos da COVID-19 surgiram nas favelas e preocuparam as equipes da Redes da Maré. Este mesmo boletim informou que de março a maio de 2020 existiram 146 possíveis casos da COVID-19 na Maré, destes, 18 foram a óbito e 16 estavam com sintomas da COVID-19, 5 casos foram descartados e 200 pessoas na UPA estavam com sintomas de resfriado ou da COVID-19 (REDES DA MARÉ, 2020c, p. 6). Havia desinformação sobre os sintomas da COVID-19, sobre como acessar os serviços de saúde, sobre como acessar os testes e kits de higiene, sobre insegurança alimentar e sobre a falta de medicamentos.

Estavam faltando insumos de proteção e medicamentos para a atuação efetiva das equipes dos profissionais de saúde. A Redes da Maré mobilizou doadores destes insumos de proteção e os doou para os profissionais de saúde de assistência (REDES DA MARÉ, 2021a, p.60). Essa ação foi de mobilização e de articulação com os serviços de saúde locais - as clínicas da família e UPAS - foi organizada por uma organização social da sociedade civil e pertencente ao Terceiro Setor como uma ação que complementa a ação do poder público. Soma-se a isso, o auxílio da Redes da Maré no cadastramento de pacientes junto aos serviços de saúde para a realização de testes-COVID-19, para as consultas e na realização de encaminhamentos de pacientes sintomáticos para os serviços de saúde.

Neste trecho, a fala do coordenador da Redes da Maré a seguir evidencia a doação de equipamentos de proteção individuais para os profissionais de várias unidades de saúde locais e equipamentos públicos de forma a estreitar parcerias para combater o vírus da COVID-19:

Em um território de favela, a ausência de investimentos do Estado é tão flagrante que obriga a comunidade a suprir recursos que deveriam ser providos pelos governos. Foi assim que a doação de equipamentos de proteção individual para unidades de atenção básica foi a primeira grande ação de promoção da saúde e contenção da pandemia do COVID-19 realizada pela campanha Maré Diz Não ao Coronavírus. Sete unidades de atenção básica, uma UPA da Maré, três centros de atenção psicossocial (CAPS Magal, Miriam Makeba e Visconde de Sabugosa), o Consultório de Rua e a Unidade de acolhimento de adultos receberam doações da campanha. ((REDES DA MARÉ, 2021a, p.60)

Lá no início da pandemia do COVID-19 não havia testes. O acesso das pessoas às unidades de saúde era complicado. Faltavam equipes, insumos, testes...A unidade de saúde encaminhava pacientes para os hospitais da região e quando as pessoas iam lá, pegavam o COVID-19 e traziam o vírus para a comunidade da Maré.” (liderança 1)
 “A Redes da Maré foi parceira que disponibilizou EPIs, insumos de proteção, álcool-gel para as unidades de saúde. Ajudou no cadastramento de pacientes e a encaminhar os contaminados para atendimentos (coordenador 4).

A Tabela 1 a seguir demonstra as quantidades de doações de insumos de proteção e de equipamentos de proteção individual para os profissionais de saúde realizadas pela Redes da Maré para os serviços de saúde e assistenciais:

Tabela 1 - Distribuição de EPI para profissionais de saúde e assistência

Insumos/EPI	Unidades	Insumos/EPI	Unidades
máscaras de pano	5.715	luvas	500
máscaras cirúrgicas e N95	31.380	protetores faciais	650
aventais	4.190	óculos cirúrgicos de proteção	255
aventais impermeáveis	50	capotes	300

Fonte: REDES DA MARÉ, 2021, p. 58.

A Redes da Maré buscou parceria com a Fundação Oswaldo Cruz para propor ações conjuntas de enfrentamento à COVID-19. Surgiu o projeto Conexão Saúde- De Olho na Covid como se visualiza no trecho a seguir retirado do livro online Mobilização e Comunicação- Projeto Conexão Saúde nas Maré: uma experiência de inovação e escuta, da Redes da Maré de 2022:

O projeto Conexão Saúde – De Olho na Covid. A iniciativa, que surgiu de uma ideia ousada e mobilizou as lideranças das organizações para implementá-la em tempo recorde, reuniu diferentes parceiros em uma estratégia em comum: criar um modelo de vigilância em saúde que atendesse os moradores da Maré e de Manguinhos durante

a pandemia do COVID-19, especialmente as pessoas diagnosticadas com COVID-19” (REDES DA MARÉ, 2022, p. 3).

O discurso do assessor da Fiocruz,⁹ no vídeo do *Youtube* do Projeto Conexão Saúde: de olho na COVID-19 do Canal Saúde/FIOCRUZ ,2020 faz referência à experiência da Redes da Maré no levantamento e consolidação de dados para os boletins Se Liga no Corona! Ele explica que a Redes da Maré mobilizou a Fiocruz e demais organizações parceiras do território para planejarem uma ação inicialmente de produção de comunicação para conter a desinformação e o avanço do vírus transmissor da COVID-19. Este era um eixo importante da concepção do projeto Conexão Saúde- De Olho no COVID-19.

As estratégias de mobilização na Maré percebidas nessa seção podem indicar que a Redes da Maré mapeou a situação de fragilidade dos serviços de saúde locais para atender os moradores da Maré. Essa capacidade mobilizadora e solidária para entrega de insumos de proteção às unidades de saúde fortalece o desenvolvimento territorial corrobora com o que Siqueira (2021, p. 231) informa sobre o significado de mobilização: “é o que diz respeito à sensibilização, articulação e engajamento de sujeitos em coletivos tanto para uma ação política de cunho reivindicatório, contestatório e/ou propositivo como também para lidar com situações emergenciais”. Portanto, ajuda a refletir sobre a participação de uma organização social de base comunitária da sociedade civil - que por longos anos atua e mobiliza o território realizando trabalho em rede de fortalecimento territorial - no aperfeiçoamento e monitoramento da política pública de enfrentamento à COVID-19 para prover serviços de saúde com qualidade para os moradores da Maré.

6.5 Governança colaborativa e experimentalista: trabalho em rede para reduzir as subnotificações de dados de Covid e a desinformação na Maré

⁹ Para assistir o vídeo Projeto Conexão saúde: de olho na COVID-19 do Canal Saúde/FIOCRUZ ,2020 acesse: <https://www.canalsaude.fiocruz.br/canal/videoAberto/projeto-conexao-saude-de-olho-na-COVID-19-bcv-0109#:~:text=Programa%20Exibido%20em%2001%2F10,da%20Mar%C3%A9%20e%20de%20Manguinhos.>

A categoria **aprendizados de organizações sociais de base comunitária para dar respostas aos problemas complexos** foi criada para ajudar a refletir que mesmos os logradouros das favelas da Maré tendo CEP cadastrados na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, estavam cadastrados nos prontuários eletrônicos como localidades de Bonsucesso. Isso demonstra a invisibilidade desse território para o poder público. Os dados de pacientes moradores da Maré com COVID-19 eram registrados nos bairros de Bonsucesso e Ramos. Outra questão é que mesmo alguns logradouros da Maré tendo CEP, o registro do paciente infectado com a COVID-19 é realizado no CEP geral da Avenida Brasil que pertence à Bonsucesso. Assim, a subnotificação de dados da Maré no Painel Rio COVID-19 administrado pela Secretaria Municipal de Saúde e a ausência de testagem e diagnóstico do COVID-19 impedem que a Secretaria, as coordenações de saúde e serviços de saúde locais consigam planejar ações de enfrentamento à COVID-19 para os moradores da Maré. A Redes da Maré realizou seus próprios levantamentos sobre a existência de casos da Covid -19 nas favelas da Maré.

Havia a subnotificação de dados do COVID-19 então, o objetivo do boletim e da produção de dados era sistematizar e publicizar dados do poder público que estavam meio obscuros. Naquela época a testagem ainda estava no início. A testagem ainda estava muito incipiente. Muitas pessoas que eram testadas positivo ou morriam na Maré eram registradas em Bonsucesso e Ramos. A Redes da Maré por outros canais, por outros projetos dela, pela campanha, por outras pessoas conseguia acessar dados... fez levantamentos paralelos de dados sobre COVID-19, digamos assim... que foi demonstrando que os dados oficiais estavam subnotificados...que muita coisa não estava oficializada. Muitos casos de óbitos não estavam sendo computados na Maré e eram da Maré (coordenador 3).

A Redes da Maré entrevistou 1500 pessoas que relataram ter sintomas de contaminação pelo COVID-19. E mais de 70% delas estavam sem acesso aos testes e diagnósticos. Então aí a gente conseguiu consolidar a subnotificação. A Redes da Maré apoiou a criação do painel de informações COVID-19, que a gente chama de painel dos “invisíveis”. Eram pessoas que não estavam sendo vistas pelo poder público. Elas estavam contaminadas e subnotificadas. E com essas informações a Redes desenvolveu o projeto do Conexão Saúde em parceria com a Fiocruz que foi quem trouxe as parcerias para a testagem, para a telemedicina no programa de celular e o programa de isolamento domiciliar (coordenador 4.).

Havia uma situação que quem tinha que trabalhar ...corria o risco de pegar COVID-19... e se você não ia trabalhar, passava fome. A Redes da Maré gerou renda para os moradores da Maré. As pessoas não podiam sair de casa... Então, a Redes levou trabalho para as pessoal: eram costureiras que faziam máscaras, motoristas que entregavam as cestas básicas (liderança 2)

A gente sabia que as mortes existiam na Maré sim. E que a gente enviava 10 pessoas na ambulância para internação nos hospitais e que nem metade delas voltavam para Maré (coordenador da saúde).

Tabela 2 - Ranking de bairros por taxa de prevalência, mortalidade e habitante

NÚMERO DE HABITANTES, TAXA DE PREVALÊNCIA E TAXA DE MORTALIDADE POR 100.000 HABITANTES EM QUATRO BAIROS E A POSIÇÃO DESTES NO RANKING DE BAIROS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO					
BAIRRO	HABITANTES	TAXA DE PREVALÊNCIA		TAXA DE MORTALIDADE	
		POSIÇÃO	CASOS (POR 100 MIL HAB)	POSIÇÃO	ÓBITOS (POR 100 MIL HAB)
BONSUCESSO	18.711	1 ^a	2.394,3	1 ^a	304,6
COPACABANA	146.392	11 ^a	1.113,4	12 ^a	118,2
CAMPO GRANDE	328.370	94 ^a	432,1	69 ^a	70,7
MARÉ	129.770	153 ^a	176,5	116 ^a	50,1

Posição entre os 162 bairros da cidade oficialmente reconhecidos. Fonte: Painel Rio Covid-19 e Portal Data.Rio (IPP), em 05/06/2020.

s

Fonte: REDES DA MARÉ, 2020e, p.4.

Na Tabela 2 acima, extraído do boletim De Olho no Corona número 6, constata-se que o bairro de Bonsucesso está na primeira posição em número de casos da COVID-19 (2.394,3 casos) e de óbitos (304,6) sendo que possui população de cerca de 18 mil habitantes. A Maré, por outro lado, tem uma população de 140 mil habitantes e ocupa a 153^a posição com 176, 5 casos de COVID-19 e cerca de 50 óbitos. A Redes da Maré explica os motivos citados acima para a subnotificação de casos de COVID-19 na Maré. Entretanto, os dados dos territórios da Maré eram pouco confiáveis para a tomada de decisão de gestores de saúde locais quanto à medição do risco. Em relação à transparência da informação, estes dados não refletiam a realidade do avanço do vírus da COVID-19 sendo insuficientes em termos de controle social. Esse fato pode indicar que faltou informação fidedigna e transparente sobre a pandemia para auxiliar as populações empobrecidas a perceberem o risco da COVID-19 para as suas vidas e isso impediu o monitoramento da sociedade sobre a política de enfrentamento à COVID, segundo Cunha *et al.* (2016, p. 120-125) quando existe a transparência, se tem o controle e o monitoramento das políticas públicas.

Os painéis COVID-19 oficiais trouxeram informações sobre a COVID-19 ajudando as pessoas a entenderem a gravidade da nova doença e divulgaram a situação da pandemia no município, no estado do Rio de Janeiro, no Brasil e no mundo ainda que os dados oficiais não dessem visibilidade para a pandemia em territórios mais pobres. Contudo, de acordo com o que Buono; Nicolas, (2020, p. 172) apontam, os portais de informação oficiais COVID_19, ou seja, o governo eletrônico desenvolvido na reforma da administração pública brasileira contribuiu para divulgar informações para a sociedade e dar mais agilidade e visibilidade às ações

governamentais. As TIC impulsionam a participação e controle social da sociedade sobre o governo.

Alves; Miranda; Teixeira (2021, p. 565) por sua vez, informam que a pandemia do COVID-19 mostrou a importância do poder público disponibilizar dados abertos sobre a doença, sobre a infraestrutura para atendimentos, sobre os gastos emergenciais feitos pelos gestores públicos para controlar a contaminação da população. Apesar da importância da transparência e acesso da população aos dados oficiais sobre a COVID-19, no caso da Maré - por se tratar de um território invisibilizado nas políticas públicas - a subnotificação de dados fidedignos sobre a realidade da COVID-19 exteriorizou a necessidade da Redes da Maré produzir e monitorar dados sobre a pandemia do COVID-19.

Durante a pandemia do COVID-19, em 2020, observou-se uma enorme presença de *fakes news* circulando nas favelas da Maré. Esse foi um desafio para a equipe da Redes da Maré, para a Fiocruz e demais organizações parceiras. Como vencer o negacionismo e grupos que desejavam provocar desentendimento sobre o vírus COVID-19, sobre a vacina, provocando medo e confusão? As peças de comunicação foram criadas pelas Redes da Maré a partir das dúvidas dos moradores trazidas pelos colaboradores e articuladores territoriais e veiculadas nas redes sociais. As estratégias de comunicação e mobilização foram para as ruas da Maré: os lambes que significam cartazes colados em postes e paredes conforme a Figura 3 logo abaixo; as postagens nas redes sociais conforme (Figura 4) e os *cards* (Figura 5) apresentados na página 111; os folhetos informativos; os carros de som das associações de moradores; articuladores territoriais com megafones e outras.

Figura 3 - Post para as redes sociais informando locais de testagem COVID-19



Fonte: REDES DA MARÉ, 2022, p. 6.

Houve muita escuta ativa e cuidado da Redes da Maré na preparação dos materiais de informação e de comunicação que orientassem os moradores a cuidarem de sua saúde procurando os serviços de saúde locais, acessassem informação científica, correta e compreensível para se protegerem do COVID-19.

A gente se adaptou a isso [produzir informação correta e compreensível com a participação da população]. Exatamente isso aí a gente tá o tempo todo escutando os moradores, né? Onde é que essa população está? O que que ela precisa? Como é que a gente fala com ela né? Como eu quero comunicar o que está acontecendo, né? (coordenador 1).

A Redes da Maré produziu e tratou informações para serem acessíveis à população sobre o coronavírus e sobre a doença causada por ele. A Redes conhece as pessoas e isso faz diferença na escuta dessa pessoa e na mobilização dessa pessoa para se cuidar e para cuidar dos outros. (coordenador 3).

Isso posto, observa-se que a Redes da Maré pode ter seguido a orientação da Organização Mundial de Saúde (2020) que estabeleceu diretrizes para comunicação e informação na pandemia do COVID-19: as populações fragilizadas têm direito à informação acessível, confiável e compreensível em emergências de saúde. O conceito de comunicação de risco foi percebido nas estratégias de comunicação da Redes da Maré e parceiros ao estabelecerem um arranjo de governança capaz de produzir informação e comunicação com base científica que engajasse os moradores da Maré na percepção do risco, no cuidado com a saúde, a aliviar a confusão e mal-entendidos e que estimulasse os moradores a participarem fornecendo conteúdo para o desenvolvimento de materiais comunicativos.

A Redes da Maré trabalhou muito contra as fakes news. Criamos a personagem Doutora Ana, médica, negra e moradora da Maré e fizemos peça de comunicação para veicular nas redes sociais. Ela respondia as fakes news. O personagem era leve e simples. Pegávamos a dúvida da rua e fazíamos uma coisa sim ou não. Fazíamos peças bem objetivas e leves. Era tudo atestado pelos cientistas da Fiocruz. Ganhamos selo por produzir informação confiável. Nossa informação era científica. Fizemos 30 peças de comunicação. A população adorava a Doutora Ana. As pessoas recebiam informações em poucas linhas, de forma simples e direta sobre questões complexas. (coordenador 3).

Nós ouvimos muitas fake news durante esse trabalho de articulação e comunicação territorial. A gente sabe porque as fakes news se criam. Isso é devido à baixa educação da população. (...) . Boa parte da população não sabe, não é formada pra saber como funciona o SUS...como o SUS foi pensado sobre a saúde pública...sobre como as vacinas são feitas ...sobre o papel dos pesquisadores. A Fiocruz está aqui praticamente dentro da Maré e eu nunca ouvi falar do trabalho de pesquisa dela em vacinas (...). Não informam a população sobre as vacinas (...)daí alguns começaram a disparar os textinhos de WhatsApp criticando a vacina que tinham mais valor que artigo científico. (morador 1)

Tem que separar o governo que distorceu a informação do governo que esclareceu a situação da pandemia do COVID-19. A Fiocruz e o Instituto Butantan esclareceram informações com pesquisas, artigos, dados científicos e produção de vacinas. Havia o governo que confundia com a frase: você vai virar jacaré se tomar vacina! (morador 2).

Figura 4 - Cards Dra. Ana para informar o morador



Fonte: REDES DA MARÉ, 2022, p. 9.

Figura 5 - Post para as redes sociais com dados sobre COVID-19 na Maré



Fonte: REDES DA MARÉ, 2022, p. 9.

A articulação de organizações parceiras entre a Redes da Maré , Instituto Todos pela Saúde, a FIOCRUZ, o Dados do Bem, a SAS-Brasil, a União Rio, o Observatório de Favelas, a Cruz Vermelha, as universidades públicas , as associação de moradores de Manguinhos e das 16 favelas da Maré , as Clínicas da Família e outras unidades de saúde da SMS no projeto Conexão Saúde - De Olho no COVID-19 ofereceu aplicativo de testagem, consultas *online* através de telemedicina, programa de isolamento domiciliar seguro, distribuição de alimentos e kits de higiene e sobretudo levaram informação científica para os moradores de modo a acabar com as *fake-news* .

A partir de escuta dos moradores e monitoramento de dados sobre COVID-19, a Redes da Maré produziu informações corretas e científicas com a ajuda da Fiocruz sobre a pandemia do COVID-19 para conhecer o estágio de contaminação do vírus da COVID-19 na Maré e sensibilizar os moradores para percepção do risco do COVID-19. Esses dados eram comparados com os dados oficiais do Painel Rio COVID-19.

Depois da campanha Maré Diz Não ao Coronavírus de março de 2020 veio em agosto de 2020 o projeto Conexão Saúde de olho no COVID-19 uma parceria da Redes da Maré com a Fiocruz, com a SAS-Brasil, com o Dados do Bem com a União Rio com outros parceiros. Em dado momento o boletim que se chamava de Olho no Corona ficou várias edições sendo editado e produzido sobre responsabilidade da Redes da Maré. Porém, em determinado momento esse boletim passou a pertencer ao projeto Conexão Saúde... a gente foi entendendo que ele trazia dados que eram mais amplos. (coordenador 3)

O arranjo de governança entre vários atores sociais para compreender a realidade da Maré na pandemia do COVID-19 e tomarem decisões conjuntas para combater o vírus COVID-19 no território possibilitou o protagonismo de organizações sociais do porte da Redes da Maré, União Rio, Dados do Bem, associação de moradores das 16 favelas,

serviços de saúde e demais organizações atuantes na Maré. Ciência e experiência de trabalho em favelas se uniram para se uniram... para informar corretamente, oferecer atenção e o cuidado com a saúde dos moradores. (coordenador de saúde).

A Redes da Maré preocupada com a ausência de dados sobre a COVID-19 voltados para as favelas e aumento de contaminações pelo coronavírus a Maré, publicou 26 edições semanais dos boletins De Olho no Corona pela campanha Maré Diz Não ao Coronavírus e 20 edições semanais dos boletins Conexão Saúde/De Olho no Corona com uma série histórica de dados da COVID-19 (número de casos, de óbitos de COVID-19, de testagem, de atendimentos telemedicina, de pessoas no isolamento seguro domiciliar¹⁰ de vacinação) durante a pandemia do COVID-19 na Maré de maio de 2020 a janeiro de 2022. Os boletins apresentavam além dos dados, vários temas relevantes para a reflexão sobre os desafios de uma emergência em saúde nas favelas.

É bem provável, e preocupante, que as favelas sofram com a falta de dados sobre a pandemia em maior escala, mas essa tem sido a realidade. Relativamente, poucas pessoas conseguem acessar os testes específicos para coronavírus, mesmo quando apresentando todos os sintomas. A limitada oferta de equipamentos e serviços públicos de saúde é um problema corrente nesses territórios. Além disso, seus moradores, em geral, não dispõem de recursos para realizar o teste em laboratórios particulares (onde o valor varia entre R\$200,00 e R\$400,00), o que tende ocorrer com mais frequência nos bairros de classe média e alta.” (REDES DA MARÉ, 2020d. p.8).

O programa de isolamento domiciliar, lançado em janeiro de 2021, foi uma estratégia criada pela Redes da Maré e Fiocruz para interromper a transmissão do COVID-19 na Maré. Muitos moradores tiveram dificuldade em se manter em isolamento social conforme determinado pela Organização Mundial da Saúde e seguido pelo Ministério da Saúde. “Se estiver com COVID-19, fique em casa!” esta era a recomendação das autoridades de saúde e os moradores não entendiam o porquê disso. Se ficassem em casa, perderiam seus empregos, se fossem trabalhar, pegariam a doença COVID-19 e poderiam morrer.

A Redes da Maré sensível a esta situação criou o guia de isolamento domiciliar seguro. Cada morador contaminado pelo COVID-19 recebia o guia de isolamento domiciliar (Figura 6) para organizar suas rotinas e não contaminar outras pessoas da família. A pessoa em isolamento

¹⁰ fonte: Guia de Isolamento Domiciliar Seguro
https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/RdM_guia-isolamento-domiciliar.pdf

permaneceria por 14 dias no mesmo cômodo da residência recebendo da Redes da Maré três refeições diárias, oxímetro e kit de proteção e de limpeza. Além disso, um profissional de saúde ligava todos os dias para acompanhar a evolução dos sintomas de COVID-19 desse paciente. A recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS) para enfrentar a pandemia do COVID-19 e proteger as pessoas do novo coronavírus é a combinação do isolamento social com a realização de teste em larga escala, única medida pela qual é possível identificar os contaminados e isolá-los para evitar a transmissão.

Houve redução de contaminações com isolamento domiciliar seguro. Há depoimentos de pessoas que pegaram o COVID-19 e não contaminaram outros parentes que estavam na mesma casa devido às orientações e cuidados tomados durante o isolamento seguro. Isso serviu para interromper a transmissão do vírus. Se as pessoas não tinham como se alimentar, recebiam cestas básicas, quentinhas, refeições para facilitar esse momento da recuperação. Recebiam oxímetros e kits de higiene e limpeza. Havia médico que ficava monitorando à distância pela consulta por telemedicina. (coordenador 3).

Figura 6 - Guia do programa de isolamento domiciliar seguro



Fonte: REDES DA MARÉ, 2022, p. 8.

Numa tentativa de disponibilizar mais testes de COVID-19 para os moradores da Maré em um momento em que os testes eram escassos nas unidades de saúde, a Redes da Maré e a Fiocruz inauguraram o Centro de Testagem da Maré - Galpão RITMA. A organização social Dados do Bem ofereceu um aplicativo no celular para agendamento de testes de Covid e que informava em 48 horas o resultado. Assim, essa ação foi uma tentativa de organizações sociais, associações e coletivos comunitários em informar as subnotificações de casos de COVID-19

através do aumento de testagens e novos casos de COVID-19 no Painel Unificador COVID-19 criado para confrontar os dados do Painel Rio Covid e tentar reduzi-las nas favelas da Maré conforme citado no trecho abaixo do boletim De olho no Corona, número 20, de 2020:

O Centro de Testagem na Maré diminuiu o número de casos suspeitos da COVID-19. Ao comparar os dados apresentados no Painel Rio COVID-19, administrado pela Prefeitura, com os números do Painel Unificador COVID-19 (iniciativa das organizações sociais, associações, coletivos e instituições científicas para coletar e divulgar dados sobre COVID-19 nas favelas) é possível identificar uma diferença considerável entre os dados levantados por organizações comunitárias e os notificados pelo poder público nas favelas. Até o dia 14/09, a Maré aparece com 1.667 casos suspeitos ou confirmados no Painel Unificador, maior número de casos entre as favelas pesquisadas. Esse número é quase três vezes maior que o registrado no Painel Rio COVID-19, identificados pelo boletim De Olho no Corona ao comparar os dados apresentados no Painel Rio COVID-19, administrado pela Prefeitura, com os números do Painel Unificador COVID-19 nas Favelas, é possível identificar uma diferença considerável entre os dados levantados por organizações e os dos painéis que divulgou 593 até a mesma data (REDES DA MARÉ, 2020i, p. 5).

A partir de setembro de 2020, a Redes da Maré mudou o monitoramento dos casos de COVID-19. Os boletins De Olho no Corona, desde então, vieram mostrando os números do COVID-19 na Maré considerando casos suspeitos, em que as pessoas eram invisíveis para o poder público. Esse levantamento informou o número de moradores que tiveram sintomas de COVID-19, mas não tiveram acesso a exames laboratoriais ou clínicos para confirmação ou não da presença do vírus.

Muitos moradores faleceram no período mencionado acima. Depois, com o projeto Conexão Saúde – De Olho na COVID, o fluxo de informações de casos confirmados apresentado com aumento da oferta de testes pelo Centro de Testagem complementou o panorama dos dados oficiais. O Centro de Testagem da Maré ajudou a diminuir os casos suspeitos da COVID-19 na Maré e a dar visibilidade da pandemia do COVID-19 ao poder público. (REDES DA MARÉ, 2020i, p. 6).

6.6 Resultados dos arranjos de governança para o controle da pandemia do COVID-19 na Maré em 2020/2021

6.7 A vacinação - piloto e a esperança de viver para os moradores da Maré

Nesta parte desse estudo de caso foi oportuno trazer alguns resultados da ação de controle da pandemia do COVID-19 na visão dos sujeitos e da contribuição da Redes da Maré para o controle social da política de enfrentamento ao COVID-19. A vacinação na Maré em julho de 2021 foi uma ação em parceria entre a Redes da Maré, Fiocruz, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e organizações sociais. Mais de 30 mil moradores foram vacinados. A partir disso, houve redução na transmissão do COVID-19 na região da Maré até zerar e a taxa de letalidade - os óbitos entre os que contraíram o COVID-19 - reduziu em cerca de 89%.

O resultado importante foi conseguir interromper o aumento de óbitos por COVID-19 (coordenador 1).

Eu sou suspeito em falar sobre minha percepção do resultado da ação da Redes da Maré. ..., mas ouço a voz do povo elogiando a Redes da Maré. O trabalho foi 100%. A população recebeu bastante informação correta. Quem quis, conseguiu fazer testes. A campanha de vacinação junto com a FIOCRUZ atingiu mais de 30 mil jovens e adultos moradores da Maré. Após a testagem, isolamento e a vacinação, os casos e mortes por COVID-19 caíram bastante na Maré (liderança 1).

A Redes da Maré salvou a vida das pessoas. Orientou com informação certa. Divulgou os testes. Fez campanha para a importância da vacinação dos moradores. Distribuiu cestas básicas para as famílias carentes. As pessoas ganharam cartão [de alimentos] para fazer compras no comércio. Foi um momento difícil para todos no Brasil e também para todos da Maré. A Redes da Maré enfrentou o vírus seguindo a ciência (morador 3).

Os objetivos da campanha Vacina Maré! inaugurada em julho de 2021, era sensibilizar, divulgar e informar os moradores da Maré sobre a vacinação contra o COVID-19 e proporcionar à FIOCRUZ uma base de dados da população da Maré para subsidiar pesquisas sobre variantes e efeitos na vacina. A Redes da Maré articulou e mobiliou o território para a vacinação. A vacina atingiu mais de 30 (trinta) mil pessoas na primeira fase com a vacina Astrazeneca em agosto de 2021. Esse número correspondia a 80% da população adulta. As segundas e terceiras doses aconteceram em outubro e dezembro, respectivamente, em 2021. Após a vacinação em massa, casos graves e óbitos pela doença caíram ainda mais na Maré, sendo o registro da última morte por COVID-19 no território em outubro de 2021 (REDES da MARÉ, 2022, p.17).

A Redes da Maré ao olhar dados do painel COVID-19 da Prefeitura, fez um trabalho em parceria com o poder público municipal, a gente começou a ter dados mais precisos e corretos sobre os casos e óbitos de COVID-19 na Maré. E aí o boletim começou a monitorar dados sobre a testagem contra o COVID-19 e a vacinação na

Maré. Foram levantados os números de quantos moradores tomaram a primeira dose da vacina contra a COVID-19, quantos tomaram a segunda e a terceira dose, a faixa etária dos vacinados, os casos de COVID-19, as variantes e eficácia da vacina. (coordenador 3).

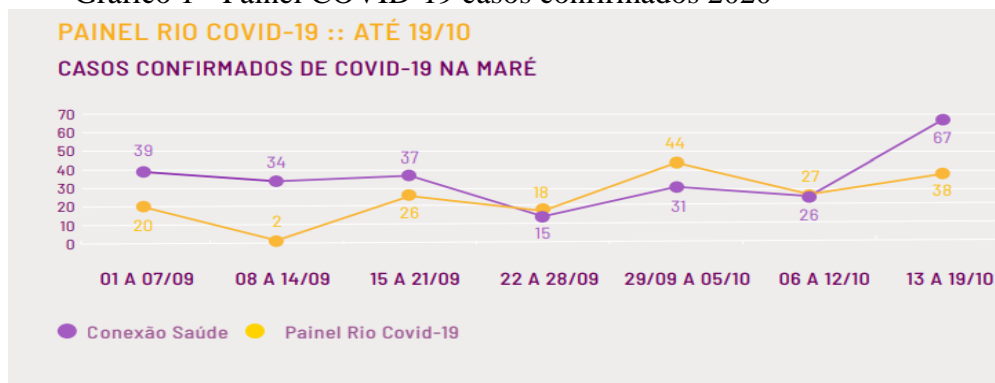
A Figura 7 e os Gráficos 1 e 2, a seguir, ilustram algumas informações apresentadas acima sobre os resultados do projeto Conexão Saúde e da campanha Vacina Maré!

Figura 7 - Campanha de vacinação-piloto Vacina Maré! 2021



Fonte :Vacina Maré! REDES DA MARÉ¹¹

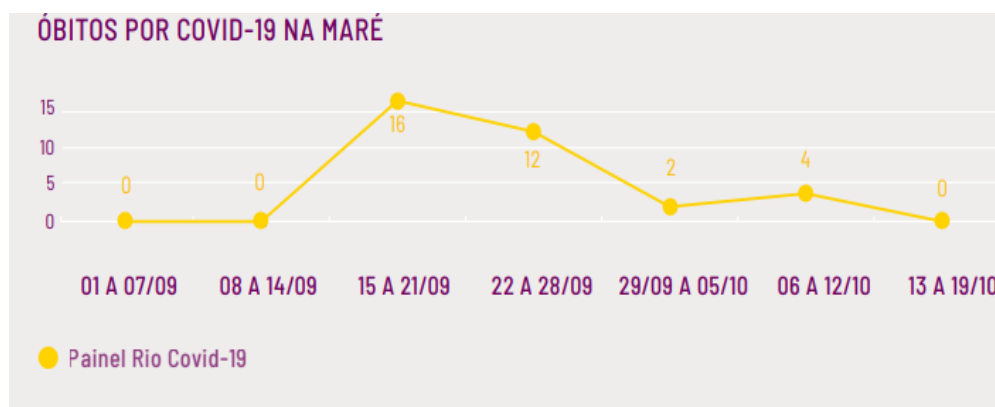
Gráfico 1 - Painel COVID-19 casos confirmados 2020



Fonte: REDES DA MARÉ, 2020j

¹¹ Para acessar a campanha: <https://www.redesdamare.org.br/br/info/74/vacina-mare>

Gráfico 2 - Óbitos COVID-19 em 2020



Fonte: REDES DA MARÉ, 2020j

6.7.1 A utilização das TIC e governança para campanhas comunitárias convidando os moradores a se protegerem do coronavírus

As estratégias de articulação com várias organizações públicas e privadas, a produção de comunicação científica e confiável e mobilização comunitária utilizadas pela Redes da Maré para enfrentar o COVID-19 envolveram o uso de tecnologias de informação -TIC- redes sociais, da internet, dos canais de WhatsApp e sabe-se que elas ajudaram na circulação de informação sobre a pandemia do COVID-19 durante o isolamento social proposto pela Organização Mundial de Saúde como medida de proteção a ser seguida pela população. Matos (2020, *online*) informa que o uso da internet e das tecnologias de informação e comunicação trouxeram oportunidades de articulação para as famílias e atores de dentro e de fora das favelas, permitindo a realização de ações de enfrentamento ao COVID-19 nas favelas cariocas. As tecnologias de informação facilitam também a participação da sociedade no controle social das políticas públicas e das emergências em saúde. As decisões coletivas são tomadas de acordo com as necessidades dos cidadãos e aumentam o seu engajamento na sociedade (MESQUITA, 2019, p. 184). Outro aspecto a se considerar foi a rápida capacidade de mobilização da Redes da Maré no território da Maré e indicam a importância da utilização das tecnologias de comunicação e informação na atividade de mobilização em uma emergência em saúde.

O lançamento da campanha Maré Diz Não ao Coronavírus e do projeto Conexão Saúde De Olho no COVID-19 financiado pelo Instituto Todos pela Saúde implementaram ações

colaborativas, emergenciais e de monitoramento da transmissão e óbitos do COVID-19. O controle social da Sociedade Civil sobre o Estado, a Sociedade Civil, a Governança e Transparência foram os temas que subsidiaram a análise dos resultados desse estudo de caso. Sabe-se que o Controle Social da Sociedade Civil sobre o Estado na concepção de Silva; Cançado; Santos (2017, p. [1]) significa a participação de diversos atores debatendo, decidindo, monitorando, aperfeiçoando e fiscalizando políticas públicas em espaços decisórios. No caso da Redes da Maré esses espaços foram as reuniões com os parceiros em sala de situação coordenadas pela Fiocruz, Redes da Maré, Dados do Bem, Instituto Todos pela Saúde, SAS-Brasil, associação de moradores em que havia uma construção coletiva para enfrentar o COVID-19 no território da Maré.

O arranjo de governança reuniu vários parceiros produziu informação e comunicação para que o morador da Maré percebesse o risco da doença provocada pelo COVID-19, para chamar atenção da mídia e autoridades sobre a subnotificação e falta de transparência de dados, e invisibilidade das favelas para o poder público. Assim, se os dados sobre a pandemia do COVID-19 nas favelas não existiam, os moradores da Maré foram invisibilizados nas políticas de saúde locais caracterizando falta de transparência, falta de relação horizontal entre governo e cidadão, falta de *accountability* que trazem ineficiência à gestão pública (CUNHA *et al.*, 2016, p. 120-125).

Houve o fortalecimento dos serviços de saúde locais quando a Redes da Maré fez doações de EPIs, de álcool gel, de kit de higiene e de alimentos. Os moradores da Maré puderam contar com testagem e programa de isolamento seguro e vacina para auxiliá-los na proteção frente à COVID-19. Os aprendizados coletivos foram de todos os envolvidos e serviram para indicar ao poder público que é possível realizar arranjos de governança para oferecer ações de enfrentamento ao Covid -19 com testagem, isolamento seguro e vacina para controlar a pandemia do COVID-19. Conforme explica Andion (2020, p. 940) é fundamental a conexão entre sociedade civil e poder público para co-criar a governança experimentalista em contexto social no qual a complexidade dos problemas públicos exige constante readaptação.

As organizações sociais são entes do Terceiro Setor atuam em complemento ao poder público, possuem agilidade, capacidade de mobilização e de proposição de ações solidárias nas favelas em momentos de emergências e nesse aspecto, alcançam êxitos na defesa de direitos e na promoção da saúde, da assistência e da cidadania. As organizações do Terceiro Setor

desenvolvem e implementam políticas públicas como complemento ao poder público (MOURA, 2020, p. 237).

Nesse diapasão, a organização social Redes da Maré, ao se articular com organizações públicas e privadas, em arranjo de governança colaborativa, tendo a FIOCRUZ como principal parceiro, levantou e monitorou os dados sobre a COVID-19 em painéis e alertou para subnotificações da COVID-19, conseguiu produzir dados qualificados sobre a pandemia do COVID-19 na Maré, divulgou os serviços de saúde locais, articulou testagem e vacinação, executou um programa de isolamento domiciliar seguro, distribuiu máscaras, álcool gel, EPIs, cestas básicas de alimentos e refeições.

Na ausência de políticas públicas direcionadas para as favelas, a Redes da Maré foi protagonista no controle da pandemia do COVID-19 e no controle social da política de enfrentamento por ter reduzido a taxa de letalidade da COVID-19 e de casos da COVID-19 na Maré. Alguns desses números da Campanha Maré Diz Não ao Coronavírus e do Projeto Conexão Saúde De Olho no COVID-19 são evidenciados a seguir na Figura 8 e na Tabela 3. Os dados da Tabela 3 foram extraídos do livro da Campanha (REDES DA MARÉ, 2021, p. 22-24). Esses números a seguir representam um esforço de ação coletiva da Redes da Maré junto com a Fiocruz, instituições científicas e parceiros público e privados para conter o vírus da Covid-19 na Maré.

Figura 8 - Números do projeto Conexão Saúde De Olho na COVID-19



Fonte: REDES DA MARÉ, 2022, p. 5.

Tabela 3 - Dados da campanha Maré Diz Não ao Coronavírus em 2020

Dados da campanha Maré Diz Não ao Coronavírus	2020
Distribuição de alimentos e produtos (toneladas)	1.980
Famílias que receberam cestas de alimentos e kits de higiene	17.648
Máscaras distribuídas	280.000
Pessoas beneficiadas	54.709
Testes de Covid-19	6.714
Tecedores e voluntários participantes	300
Refeições entregues nas ruas	65.000
Mensagens recebidas dos moradores no WhatsApp da Redes da Maré	70.000
Entrevistas sociais	12.486
Higienização parceria com a Comlurb	1.000
Acesso à renda mensal (cartão)	129 famílias
Famílias negligenciadas pelas políticas públicas	9.510
Doações diversas de empresas, bancos e indivíduos (R\$)	15.000.000,00
Quantidade de reportagens na imprensa nacional e internacional	568

Fonte: A autora, 2023 adaptado de REDES DA MARÉ, 2022, p. 22-24.

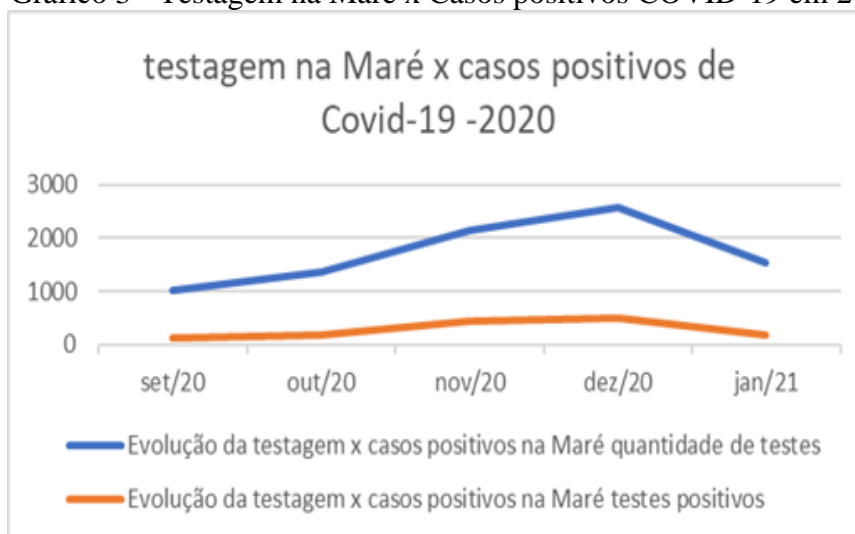
Em um trabalho robusto de articulação e mobilização de pessoas, instituições, organizações sociais, associação de moradores, Secretaria Municipal de Saúde e demais parceiros, no território da Maré, em que é preciso conter o vírus COVID-19 e prestar assistência aos moradores, alguns desafios foram apontados pela equipe da Redes da Maré na campanha Maré Diz Não ao Coronavírus e no projeto Conexão Saúde. Na campanha da Maré destacaram-se alguns desafios: manter a periodicidade semanal de monitoramento de dados da COVID-19 para divulgação; subnotificações de dados oficiais mascaram a realidade dos casos da COVID-19; treinamento e adaptação das equipes aos protocolos de proteção; necessidade de investir em tecnologias para estimular a participação dos moradores com demandas, sugestões e críticas; contexto dinâmico da pandemia do COVID-19 exigia respostas imediatas de todas as frentes da campanha (REDES DA MARÉ, 2021, p. 107).

Muitos aprendizados foram ressaltados durante a ação de enfrentamento ao coronavírus realizada pela Redes da Maré: criatividade e inovação ímpar na comunicação em uma emergência em saúde; o reconhecimento da liderança histórica da Redes da Maré na região da Maré e o seu envolvimento em todas as dimensões e na criação de processos na campanha; importância histórica criação de logística para armazenamento das doações e criação de cadastro de famílias necessitadas; compromisso com ações de geração de renda que era uma das principais demandas dos moradores; necessidade de utilizar tecnologia para ampliar ações futuras; a importância de ter agilidade para estruturar e organizar equipes conseguindo adaptar as mesmas e a campanha ao que o momento da pandemia da COVID-19 mostrava e a

importância das ações de rua como tecnologia social de articulação no território (REDES DA MARÉ, 2021, p. 109).

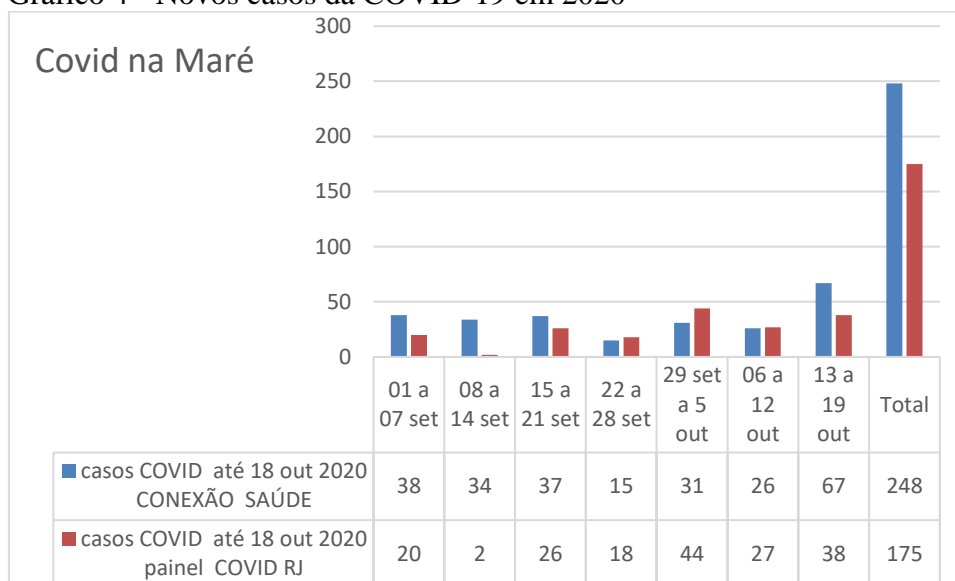
A inauguração do Centro de Testagem na Maré possibilitou o acesso dos moradores da Maré aos testes-COVID-19 e os casos de COVID-19 foram sendo confirmados pelo projeto Conexão Saúde em números superiores aos contabilizados pelo Painel Rio COVID-19. Dessa forma, ao reduzir as subnotificações de COVID-19, o projeto auxiliou na visibilidade da COVID-19 no território para que os gestores de saúde pudessem qualificar a oferta de serviços de saúde, oferecendo mais testes, diagnósticos, medicamentos, insumos, leitos para a população da Maré e conseguir cuidar da saúde dos moradores. Logo a seguir foi elaborado o Gráfico 3 de testagem da Maré e casos positivos de COVID-19 esses dados foram extraídos do boletim 27 do projeto Conexão Saúde de Olho No COVID e demonstram como a oferta crescente de testes de COVID-19 deu visibilidade aos casos da COVID-19 positivados no ano de 2020.

Gráfico 3 - Testagem na Maré x Casos positivos COVID-19 em 2020



Fonte: A autora, 2023 adaptado de REDES DA MARÉ, 2021b, p. 4.

Gráfico 4 - Novos casos da COVID-19 em 2020



Fonte: A autora, 2023 adaptado de REDES DA MARÉ, 2020d, p.1.

O Gráfico 3 mostra a evolução da testagem e de casos positivos desde setembro de 2020 até outubro de 2021. Houve aumento dos testes-COVID-19 realizados e dos casos positivos de COVID-19, até haver declínio da curva de casos positivos de COVID-19. O Gráfico 4 apresenta os casos de COVID-19 na Maré de setembro de 2020 a outubro de 2020 e observa-se que há diferença entre a quantidade de casos contabilizados pelo projeto Conexão Saúde e os contabilizados pelo Painel Rio COVID-19. O projeto Conexão Saúde deu acesso aos testes de COVID-19 aos moradores da Maré e os casos de COVID-19 surgiram na Maré, reduzindo as subnotificações dos dados de COVID-19. Os casos de COVID-19 antes considerados suspeitos, pois não tinham confirmação de testes laboratoriais, passaram a ser crescentes e positivos após a confirmação dos testes conforme mostrado na Figura 9.

Figura 9 - Lambe colado em muro na Maré - avanço do COVID-19



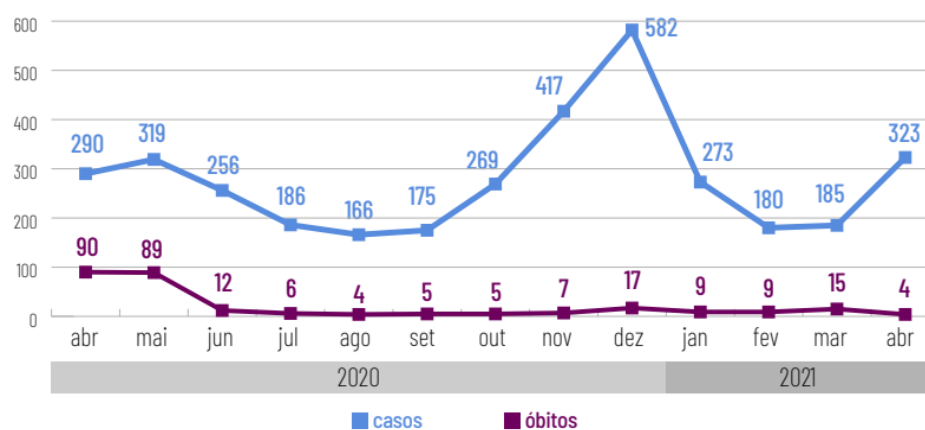
Fonte: REDES DA MARÉ, 2021d, p. 3

Em abril de 2021 surgem novos desafios para o controle do vírus COVID-19 na Maré. Ocorreu o maior colapso hospitalar e sanitário da história do sistema de saúde brasileiro. O aumento dos casos de COVID-19 no Brasil e na Maré nos meses de janeiro, fevereiro e março ocorre devido à falta de comando e ao negacionismo da autoridade pública federal - Ministério da Saúde - acerca do isolamento social ser uma medida eficiente para conter os casos de COVID-19 e evitar a sobrecarga do sistema de saúde. Essa situação de ausência de isolamento, aumento de casos e colapso do sistema de saúde foi detectada em todas as regiões brasileiras.

Na Maré, uma Unidade de Pronto Atendimento fechou por falta de condições de atendimento na pandemia do COVID-19. Havia falta de equipes, de infraestrutura e de medicamentos para intubação, sendo necessário realizar a contenção mecânica de pacientes (amarrar pacientes no leito). A FIOCRUZ reforça a necessidade de uso de medidas não farmacológicas para a prevenção do vírus COVID-19: máscaras, álcool, lavar bem as mãos e isolamento social (REDES DA MARÉ, 2021d, p. 3).

Gráfico 5 - Casos de COVID-19 em 2020 e 2021

NOVOS CASOS E ÓBITOS POR COVID-19 NA MARÉ - POR MÊS



Fonte: REDES DA MARÉ, 2021c, p. 2

O Gráfico 5 de novos casos e óbitos por COVID-19 na Maré informa que os casos aumentam de outubro de 2020 a dezembro de 2021 por causa do aumento de contaminações devido ao surgimento das variantes do vírus COVID-19 e às festas de fim de ano, momento em que houve relaxamento do isolamento social. Observa-se redução significativa do número de óbitos a partir de junho 2020 -início do Projeto Conexão Saúde - que ofertou testes de COVID-19, isolamento social e telemedicina aos moradores da Maré. Os casos positivos caem

a partir de dezembro de 2021 devido ao início da vacinação contra o COVID-19 no Brasi. Contudo, observa-se um aumento de casos de COVID-19 da Maré partir de março e abril de 2021, conforme citado anteriormente.

A Redes da Maré fez esforços para produzir e monitorar dados de COVID-19 mais próximos da realidade da pandemia do COVID-19 da Maré para dar visibilidade às necessidades das favelas e chamar atenção do poder público e da mídia. A produção de dados nos boletins foi em linguagem simples, de fácil compreensão, para que as autoridades e a mídia pudessem compreender. A produção de informação e a estratégia de comunicação da Redes da Maré estão de acordo com o que Sobral (2020, p. 759-762) compreendem “a comunicação realizada por uma liderança deve estimular confiança, otimismo e participação da população para superação da incerteza da crise e ter , integração com o sistema de saúde para dar resposta frente ao risco”.

Para esses autores, as mensagens devem possuir diferentes fontes de informação, serem fáceis de compreender, fornecerem detalhes sobre a situação da emergência de saúde para que haja uma comunicação eficaz e mobilizadora (SOBRAL *et al.*, 2020, p. 759-762). Essa ideia corrobora com a diretriz da Organização Mundial de Saúde (2020) que recomenda que uma comunicação em uma emergência de saúde deve ter o papel de auxiliar as pessoas na percepção do risco. Os *posts*, *cards* e *lambes* eram direcionados para os moradores e a linguagem era direta e simples para ajudar a esclarecer sobre a doença provocada pelo COVID-19, para informar a população sobre os serviços de saúde, sobre o projeto Conexão Saúde e combater as *fakes-news*. Além disso, a produção de informação feita pela Redes da Maré informou ao poder público sobre as subnotificações de dados na Maré, sobre os números da testagem e casos de COVID-19, sobre a importância do fortalecimento dos serviços de saúde, auxiliando com dados qualificados para que houvesse políticas públicas de saúde mais eficazes no território da Maré.

A Redes da Maré é exemplo de que organizações sociais possuem ação complementar ao Estado e enfrentaram o COVID-19 na pandemia do COVID-19 utilizando a prática da governança experimentalista que vai adaptando a estratégia para obter resposta sobre um problema complexo por meio de aprendizados dos multiautores parceiros envolvidos em relação às situações novas que vão surgindo. Soma-se a isso a utilização da prática da governança colaborativa com base no trabalho em rede articulado envolvendo o poder público e organizações privadas de dentro e de fora do território da Maré para enfrentarem juntos a pandemia do COVID-19. Logo, a Redes da Maré e parceiros reduziram os casos e óbitos de

Covid na Maré, contribuíram para o controle da pandemia do COVID-19 e para o aperfeiçoamento da política pública em uma emergência de saúde.

6.8 **Concepções dos profissionais da Redes da Maré e do Coordenador de saúde da AP**

3.1 sobre governança

Neste capítulo são apresentadas as categorias **trabalho em rede de colaboração para dar respostas às emergências, aprendizados de organizações sociais de base comunitárias para dar respostas aos problemas complexos e redução da assimetria da informação**. Em relação à governança foram feitas três perguntas aos sujeitos de pesquisa no cargo de coordenadores da Redes da Maré, coordenador de saúde da A.P. 3.1 e moradores da Maré: O que você entende por governança? Qual a sua percepção sobre governança?

O coordenador 1 informou que a Redes da Maré não atua sozinha no território “a Redes da Maré não estava sozinha para atuar contra a COVID-19... junto dela estavam associações de moradores e outras instituições públicas e privadas que atuam no território”. O coordenador 1, cita que “a governança é realizar ação conjunta com outros parceiros. Significa o governo trabalhar junto com a organização social; é dialogar com a sociedade civil para superar um problema como a pandemia do COVID-19”. Essa percepção para o coordenador 1 corrobora com o conceito dos pesquisadores do IPEA Cavalcante; Pires (2018, p. 9) em que “governança é o conjunto de atores estatais e não-estatais conectados por ligações formais ou informais operando no processo de fazer políticas em cenários institucionais específicos”. Segundo Matias-Pereira (2010, p. 113), a abordagem política da governança pública consiste em estabelecer um governo cooperativo, promovendo o intercâmbio entre atores governamentais e do mercado, negociando com a sociedade civil e construindo redes de políticas públicas baseadas em consenso, visando atender ao interesse público de forma efetiva.

Esse entendimento está de acordo com o coordenador 3, que infere que “a governança é o mesmo que uma gestão de equipes, gestão de parcerias. É quando cada parceiro sabe qual é a sua função e não ter sobreposição...é como se fosse uma dança conjunta. Há um espaço que é seu e o outro vai respeitar o limite dele.” Esse mesmo coordenador 3, por outro lado, argumenta também que governança “é tomar decisão rápida em momentos críticos e com todos

os riscos” e se aproxima do conceito de governança trazido por Matias- Pereira (2010); Idem (2022) “atores interagindo para a tomada de decisão coletiva também é um ponto relacionado à governança”. Segundo o coordenador 3, a governança está associada à descentralização de decisões do dia a dia da ação da Redes da Maré para conter o avanço da COVID-19 e centralização nas questões importantes.

O coordenador de saúde da A.P. 3.1 traz a ideia de parceria forte e de articulação de trabalho em rede entre vários atores públicos e privados da Maré durante a pandemia do COVID-19 e faz referência ao fortalecimento do SUS como um momento marcante dessa pandemia:

O trabalho da Redes da Maré mostrou toda a sua potência com articulações, parcerias, trabalho em rede com associações de moradores, organizações ... tudo que já tínhamos contato, porém criou vínculo de parceria mais forte por causa da pandemia. Isso me marcou...essa união de esforços e ver o SUS acontecendo ... (coordenador de saúde A.P.3.1)

A articulação para ação em rede e parceria entre a Clínica da Família - Secretaria Municipal de Saúde, a Redes da Maré e demais parceiros produziu um rol de atividades que ajudaram a fortalecer o SUS e a controlar o vírus da COVID-19. Esse fato pode indicar que a mobilização de parceiros pode ser conduzida pelo poder público para o envolvimento de todos os atores do território em ações de controle de emergências em saúde segundo Alves; Da Costa, (2020), p. 928 e contribuir com o significado de governança como um encontro de parceiros com o objetivo de controlar a transmissão do coronavírus em um território.

O coordenador 2 conclui que governança “é toda ação feita pela sociedade civil com muita articulação com o poder público (FIOCRUZ), com organizações privadas, com muita matéria na imprensa para chamar atenção sobre a pandemia do COVID-19 da Maré, com interlocução com a Prefeitura, com entrega de boletins sobre a pandemia do COVID-19 para autoridades, com sensibilização dos moradores para o perigo da doença da COVID-19”. O coordenador 2 continua e explica que “a letalidade e mortalidade por COVID-19 caiu depois da testagem, isolamento social e vacina. Claro!” A governança significou a Redes da Maré mobilizar parceiros, produzir conhecimento e entregar dados qualificados sobre COVID-19 em forma de boletins para as autoridades da saúde municipal. Segundo o coordenador 2 o termo governança significa mobilizar, monitorar, controlar a política e é também incidir em políticas públicas.

Neste aspecto, pode ser identificado no trecho acima que a Redes da Maré mostrou dados da pandemia do COVID-19 que a Secretaria Municipal de Saúde - o Painel Rio COVID-19 não conhecia - os dados de casos e óbitos da Maré - e isso impedia a população da Maré a ter acesso aos serviços de saúde. Não eram visíveis para as políticas públicas de saúde locais. Desse modo, a governança relacionada à eficiência da New Public Management citada por Mathias-Pereira (2010, p. 112.); Idem (2022) pode explicar esse fato ao se referir ao termo assimetria da informação – problema ou teoria da agência em que o principal (a sociedade) desconhece se as ações realizadas pelo agente (poder público) estão de acordo com os interesses da coletividade. Outro termo é o *accountability* - responsabilidade de prestar contas de um resultado por uma pessoa perante outra. No caso, a Secretaria tem responsabilidade em prestar informações corretas sobre a transmissão do COVID-19 em dada região e justificar suas escolhas de decisões numa emergência em saúde perante a sociedade, bem como ser responsabilizada por atos em desacordo com o interesse público. Conforme Mathias-Pereira (2014, p. 85) “quanto mais os cidadãos puderem compreender se os governantes agem em função do interesse da coletividade, e puni-los adequadamente se não o fizerem, mas *accountable* é um governo.”

O coordenador 3 continuou sua análise sobre governança e concluiu que cooperação entre parceiros. No caso, a FIOCRUZ é um grande parceiro do território da Maré de longa data. Esse respondente cita que a FIOCRUZ é um serviço federal de pesquisa que contribuiu para o controle da pandemia do COVID-19, oferecendo financiamento para organizações sociais no combate à pandemia do COVID-19, a ciência e a vacina como pode ser visto a seguir:

A governança e a cooperação entre parceiros foram cruciais na pandemia do COVID-19. A FIOCRUZ é uma entidade de pesquisa que produz ciência. Fica tudo bem mais fácil para a Fundação... Como serviço público federal que estava produzindo vacina, ela foi parceira. Contribuiu e articulou a pesquisa da vacina e a campanha de vacinação em massa na Maré que foi inovadora e desafiadora! Assumi a sua parte na participação social no controle da pandemia do COVID-19 e apoiou organizações sociais em projetos pontuais de enfrentamento da COVID-19 (coordenador 3).

A compreensão do coordenador 3 sobre governança se aproxima do conceito apresentado por Andion (2020, p.939-940) que afirma: “surgindo um problema, a prática mobilizadora e de atuação de atores para a criação de novos direitos” - no caso estudado, o direito à vacina. A mobilização para a campanha da vacina foi desafiante para todos os envolvidos. A autora desenvolve que a articulação entre sociedade civil e poder público é

produtiva para se co-criar uma governança experimentalista com base em aprendizagens e adaptações coletivas às situações que se apresentam para dar solução aos problemas públicos complexos. Esse arranjo de governança é um processo provisório de definição de objetivos em que há a sua readequação a partir de aprendizados colaborativos e coletivos de todos os multiatores envolvidos. Andion destaca que os debates de governança mostram a importância da participação da sociedade civil e do controle social exercido por ela, nas múltiplas formas de representação política, de controle social e de legitimidade no contexto das democracias.

Segundo o coordenador 4 a governança é trabalho em conjunto; é a única forma coletiva de trabalho em rede que a Redes da Maré encontrou para lutar e apoiar a sobrevivência dos moradores nas favelas, conforme descrito a seguir:

Governança é o trabalho coletivo e a única forma da Redes da Maré lutar é a forma coletiva de trabalho. É a única forma que a favela encontra para sobreviver. Eu acho que a Redes da Maré trabalha em rede pois é a única forma de lutar, pois sozinha não conseguiria fazer as mudanças estruturantes e significativas (coordenador 4).

O coordenador 4 continua a sua reflexão sobre as parcerias antigas da Redes da Maré ajudarem a realizar mudanças estruturantes e significativas no acesso à direitos pelos moradores da Maré. A pandemia do COVID-19 mostrou que é fundamental para os moradores terem acesso à saúde.

A Redes da Maré atua há anos com vários parceiros, alguns são antigos como a FIOCRUZ e associações de moradores, universidades, coletivos, com os moradores com outras organizações. Os projetos da Redes da Maré não possuem um fim em si, eles possuem propósitos de estruturar as mudanças significativas, só dá para trabalhar assim de forma coletiva... (coordenador 4)

Esse trecho destacado denota que a Redes da Maré atua com projetos para superar a desigualdade e violência na Maré dentro de uma agenda; as ações não são pontuais e se estruturam em eixos temáticos¹². Pode ser explicado pela ideia de Alves e Costa (2020, p. 928) de que “a governança é a mobilização de parceiros da sociedade civil numa ação de controle de emergências”. Esses mesmos autores reforçam a ideia de que a rapidez da governança

¹² A Redes da Maré atua em cinco eixos estruturantes de trabalho. As temáticas foram escolhidas por representarem direitos fundamentais que ainda precisam ser conquistados pelos mareenses. Atuando a partir dessas áreas, a organização atingirá em médio e longo prazo demandas estruturais da Maré no campo da garantia de direitos básicos.
<https://www.redesdamare.org.br/br/quemsomos/atuacao#:~:text=Para%20superar%20as%20desigualdades%20e,de%20projetos%2C%20a%20%20A7%C3%B5es%20e%20campanhaS>

colaborativa ocorrerá se os parceiros tiverem objetivos comuns, marco regulatório, boas experiências, parcerias anteriores e lideranças comprometidas.

Em resumo, percebe-se que o tema governança possui vários entendimentos e significados. Contudo, observou-se uma ideia comum entre os participantes: a governança é articulação e mobilização dialógica de parceiros para realizarem ações coletivas com entendimento de que esses esforços são para o bem comum da coletividade. Os autores que mais se aproximam dessa ideia comum de governança são Alves e Costa (2020, p. 929) que alegam numa emergência em saúde a governança é uma mobilização de parceiros com objetivos comuns, histórico de boas experiências de parcerias anteriores e lideranças comprometidas. No caso de uma pandemia do COVID-19, o bem comum se traduziu em conter a pandemia do COVID-19 na Maré, reduzir casos e mortes provocadas pelo COVID-19 e realizar ajuda humanitária aos moradores

6.9 **Concepções dos profissionais da Redes da Maré e do coordenador de saúde AP**

3.1 sobre transparência da informação

Aqui nessa parte do estudo de caso foram criadas as categorias **acesso à informação e divulgação de informação de interesse público** para análise da transparência durante a pandemia do COVID-19. Em relação ao campo de estudo da transparência foram feitas as seguintes perguntas aos sujeitos de pesquisa no cargo de coordenadores da Redes da Maré, coordenador de saúde da A.P. 3.1 e moradores da Maré: Qual a sua percepção sobre as informações divulgadas pelo poder público durante a pandemia do COVID-19, lá no início? Você acessou essas informações? Você utilizou as informações oficiais sobre COVID-19? Você as compreendeu?

Conforme o coordenador 1 explicou, houve contratação de pesquisadora para acessar dados “a Redes da Maré contratou uma pesquisadora e ela acessava os dados da Secretaria Municipal de Saúde e do levantamento feito na Maré pela Redes da Maré. Ela levantava os dados, interpretava os dados e a gente produzia a informação”, houve necessidade de contratação de pesquisadora para tratar os dados. Isso pode indicar a dificuldade que é para

quem não é especialista em tratamento de dados, manusear os dados sobre COVID-19 apresentados nos painéis de informação oficiais. Os órgãos públicos poderiam oferecer os dados em formatos diferentes, sendo alguns mais acessíveis para o público não especialista. Os dados em uma emergência devem ser acessíveis, de fácil manuseio, compreensão e confiáveis segundo o guia de comunicação de risco da Organização Mundial de Saúde (WHO, 2020).

Segundo o coordenador 1 da Redes da Maré houve acesso e utilização dos dados e notificação na publicação quando inexistiam “os dados foram utilizados então, quando não tinha dado a gente notificou na publicação que não estava disponível ou usou dado da semana anterior como referência”. Essa situação pode indicar falta de transparência do poder público em monitorar os dados sobre COVID-19 e numa pandemia do COVID-19 é importante que o poder público disponibilize informações em forma de dados abertos sobre a doença. Segundo Alves; Miranda; Teixeira (2021, p. 567) a disponibilização de dados deveria ser de forma ininterrupta e atualizada. Os governos devem se esforçar para disponibilizar informações sobre dados em uma emergência em saúde para a tomada de decisão. Raupp e Pinho, (2020, p. 3728 -3729) trazem a ideia de que em uma pandemia do COVID-19 existe um primeiro eixo da transparência que significa organizações públicas compartilharem informações com outras organizações da sociedade civil sobre a pandemia do COVID-19, logo, dar acesso à população das informações sobre a transmissão do coronavírus; um segundo eixo: a transparência que oportuniza a tomada de decisão aberta, favorecendo a visão ampla do cenário de transmissão nacional e mundial. No terceiro eixo, ocorre a transparência quando há a percepção de que governos em nível mundial correm contra tempo para darem respostas para interromper a transmissão do coronavírus.

O coordenador 1 continuou a responder sobre acompanhamento de dados oficiais e na demora da atualização dos dados oficiais:

Acompanhamos os dados públicos globais o tempo todo. Os relatórios tinham um tema de análise e um recorte com foco na Maré. Mas a gente sempre estava acompanhando os dados oficiais do governo ... às vezes a atualização dos dados demorava ... e a gente conseguiu dar conta disso (coordenador 1).

A Lei de Acesso à Informação - LAI especifica que o órgão deve manter informação completa, primária, acessível e atualizada. Assim, a informação passa a existir nos sistemas de informação oficiais, contudo, não especifica a frequência dessa atualização.

Em 2020, o Boletim De Olho no Corona, número 4, de 28 de maio, chamou a atenção para a falta de transparência dos dados oficiais da COVID-19 de 18 a 25 de maio (REDES DA MARÉ, 2020I, p.5). Os casos confirmados de COVID-19 no Rio de Janeiro totalizavam 22.466, destes, 142 se referiam a moradores da Maré. O Painel Rio Covid da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro não divulgava dados sobre óbitos desde 18/5. Com a ausência dos dados antes divulgados pela Prefeitura, não houve divulgação do número de óbitos desagregados por bairro. A Redes da Maré entrou em contato com a assessoria de imprensa da Secretaria Municipal de Saúde que disse, em resposta, estar providenciando a atualização dos óbitos de COVID-19 no município, e não tendo ainda sido concluída.

O coordenador 1 observou que fez o acompanhamento dos dados oficiais de todos os entes da federação “a gente veio acompanhando dados municipais, estaduais e do país até para entender como o trabalho que a gente estava fazendo repercutia nos dados da pandemia do COVID-19 na Maré”. Nesse aspecto da análise, percebe-se que o coordenador 1 acessou e utilizou os dados oficiais nos materiais produzidos para impactar nos dados da Maré.

O coordenador de saúde da A.P. 3.1 informou que as informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal da Saúde estavam alinhadas com o que era mostrado nas mídias e veículos de comunicação. Havia orientações de isolamento social, de usar a máscara e álcool gel. O coordenador de saúde continuou revelando que não poderia garantir se todos acessavam ou compreendiam as informações oficiais. Os jovens conseguiam acessar as informações pois tinham facilidades com uso de tecnologias. Porém esse coordenador de saúde informou que a população idosa, fragilizada, não conseguia acessar as informações pois não mexiam nas tecnologias do celular ou computador. Isso pode indicar que numa pandemia de COVID-19 é preciso disponibilizar informação oficial acessível para todos, não importando idade ou classe social.

O coordenador 3 relatou que acessava a informação nos painéis de informação oficiais “acessava os painéis de informação COVID-19 municipal e estadual, os dados da Fiocruz e da Organização Mundial de Saúde. A gente ia percebendo o aumento de contaminações e a gravidade da doença no Rio, no Brasil e no mundo”. O coordenador 3 acessou e utilizou dados oficiais na pandemia do COVID-19 para acompanhar a transmissão do COVID-19 na Maré e fora dela. Isso pode ser verificado por Bueno: Nicolas (2020, p.172) quando apontam que “as tecnologias de informação auxiliam no surgimento do governo eletrônico e no desenvolvimento da governança pública através da disponibilização de dados abertos para acesso da população”.

Assim, no esteio da reforma da administração pública surgem as TIC, permitindo que a informação circulasse para a sociedade e garantindo maior participação e controle social da ação estatal conforme explicam as autoras a seguir: “(...) da reforma da administração pública brasileira houve a circulação e da informação pública o que garantiu a transparência e a qualidade da participação e do exercício do controle social da sociedade sobre as políticas públicas” (BUONO; NICOLAS, 2020, p. 172). Isso pode ser explicado por Alves (2021, p. 565) “a transparência significa o acesso do cidadão às informações públicas”. Os cidadãos possuem interesses em informações dos sítios oficiais porque são confiáveis, acessíveis, duráveis, públicas e atualizadas. (ALVES, 2021, p. 565). Numa pandemia do COVID-19 a informação é fundamental para tranquilizar a população sobre como está sendo implementada a política pública de resposta para conter o vírus COVID-19. Por isso, as pessoas buscavam informações em portais e sítios eletrônicos públicos, oficiais, pois se tratava de um vírus desconhecido que provocava risco de morte.

Para o coordenador 3 faltou transparência do Ministério da Saúde na disponibilização da informação e foi necessário ter um consórcio de veículos de imprensa para fornecer dados sobre COVID-19 para a população:

A informação sobre COVID-19 era fundamental para ajudar na percepção do risco. Fiquei chocada quando o Ministério da Saúde [no início da pandemia] parou de fornecer informações sobre casos de COVID-19 para a população. E então a gente precisou do conglomerado de veículos de imprensa e jornalistas apurar e fornecer os dados sobre COVID-19. Ainda bem que a Prefeituras e governos do Estado não pararam de fornecer esses números (coordenador 3).

Esse trecho destacado, pode indicar que houve falta de transparência por parte do Ministério da Saúde em interromper a disponibilização de dados sobre COVID-19 para a população. Conforme as ideias dos autores Raupp e Pinho (2020, p. 3728) a transparência das informações é um direito do cidadão. E apesar de leis potencializarem a transparência, isso não significa que esse direito será respeitado e garantido para a adoção plena dos dispositivos legais. Ocorreu, assim, um enfraquecimento da Lei de Acesso à Informação que é uma conquista da sociedade e, tornando opaca a participação e o controle social das políticas de enfrentamento ao COVID-19 durante a pandemia do COVID-19. A falta de transparência na disponibilização de dados do Ministério da Saúde fere a LAI. Evidencia-se esse ponto através da reflexão trazida por Mathias-Pereira (2014, p. 216) de que “a LAI é um instrumento importante para a democracia e para a consolidação dos instrumentos de controle”. A LAI resultou no sucesso

das ações de fiscalização do poder público, na medida em que permite a participação popular e o controle social das ações de governo e o acesso da população à informação (MATHIAS-PEREIRA, 2014, p. 216).

O coordenador 4 respondeu que os sítios eletrônicos oficiais com dados sobre COVID-19 eram confusos e de leitura de difícil compreensão “eu confesso que quando eu entrava nos sites oficiais da saúde eu achava tudo muito confuso. Era muita informação e até eu descobrir o que queria levava tempo”. O coordenador 3 continuou “a leitura daquela informação não era fácil. Eu acho que tem uma coisa que é capacidade da leitura técnica do dado e outra coisa que é a forma como o dado é apresentado”. Esses dois trechos recortados podem indicar que apesar da Lei de Acesso à Informação trazer modernização para a política pública sobre a divulgação e o aperfeiçoamento da informação na Administração Pública e, ser é importante para a transparência pública, (VALADARES *et al.*, 2020, p.41-43), cita que ainda é preciso aperfeiçoar os portais de *e-gov* para que tragam informação de fácil manuseio e compreensão para qualquer usuário para que as análises e conclusões sobre assuntos governamentais sejam mais efetivas.

O coordenador 4 traz uma questão sobre o gestor ter mais diálogo e aproximação com a organização social facilita o acesso às informações, aos serviços de saúde e à efetividade dos encaminhamentos das demandas da comunidade Maré e da própria Redes da Maré:

A atual gestão facilitou muito o acesso a informações e aos serviços de saúde de atenção básica e nos repassou dados, por exemplo, se a Redes estava querendo fazer um estudo sobre alguma coisa e eles tinham esses dados, a Secretaria Municipal de Saúde os entregavam para gente. A gestão municipal atual ajudava a Redes caso quisesse fazer uma visita à unidade de saúde para conhecer os serviços e profissionais ou para convidar profissionais para conversar na Associações da Maré sobre demandas dos moradores ou sobre ideias do que pretendemos fazer nos projetos (coordenador 4)

Nesse trecho destaca-se que a política de acesso à informação foi criada para modernizar a política de informação na administração pública e foi embasada na ideia de que o cidadão tem direito à informação. A lei surge para divulgar informações públicas, fortalecer a participação e o controle e para dar mais transparência às ações governamentais. Portanto, qualquer cidadão pode solicitar informações do poder público e aguardar a resposta à sua solicitação que terá prazo específico. Assim, a sociedade recebeu a política de acesso à informação como política de Estado para que os cidadãos não fiquem à mercê de governos pouco transparentes. Negar

informações é agir contra a cultura da transparência na administração pública. No caso da Redes da Maré, depender de diálogo com governo para acessar informação, fragiliza a LAI e a transparência.

Em resumo, o tema transparência da informação oficiais teve respostas diferenciadas dos participantes. Um participante acessou e utilizou dados oficiais, apesar de precisar contratar pesquisadora para tratá-los e não houve atualização dos dados de óbito no sistema. Outro, acessou os sítios eletrônicos dos Painéis COVID-19 e acompanhou os casos e óbitos na Maré. O coordenador de saúde da A.P. 3.1 mostrou que havia transparência dos dados oficiais quando a informação veiculada nas mídias estava alinhada com as orientações dadas pela Secretaria. Pontuou que a informação da COVID-19 não era acessada por todos. Dois participantes tiveram dificuldades para acessar dados: um contou que o Ministério da Saúde suspendeu a disponibilização de dados por um período e, por sorte, os estados e municípios continuaram a contabilizar os casos e óbitos para informar a população e o outro disse que acesso a dados dependia de diálogo com o gestor. Essa pequena amostra de participantes, porém, é significativa pois os coordenadores precisavam acessar dados para utilizá-los no desenho de estratégias de combate à COVID-19 e em publicações da Redes da Maré mostrou que ainda é preciso que o poder público avance no quesito transparência dos dados oficiais e se oriente pela Lei de Acesso à Informação.

7 QUADRO-SÍNTESE DOS RESULTADOS

Nesse capítulo é apresentado um quadro-síntese com os objetivos do estudo de caso relacionados aos temas, categorias de análise criadas e trechos das falas dos sujeitos de pesquisa que emergiram das entrevistas para auxiliar na conclusão e achados da pesquisa.

Quadro 10 - OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (continua)

Temática		Categorias dedutivas	Recortes de entrevistas e resultados
<p>Controle Social do Estado pela Sociedade: subcategorias: controle social em espaços instituídos e não-instituídos</p>		<p>- <i>Promoção da cidadania e do bem comum</i></p>	<p>Coordenadores da Redes da Maré destacam a fragilidade da participação e controle social nos espaços de representação instituídos pela CF 1988 “Os conselhos são espaços necessários para as pessoas fiscalizarem o poder público. Todos os conselhos estão sem estrutura, assim como denunciar? Houve destruição da participação da população no controle social para fiscalizar o governo. É tristeza!” (coordenador 2).</p> <p>“Os espaços de participação social possuem muito pouca capacidade de ressignificar esses espaços para ocorrer a participação social de fato” (coordenador 4.).</p> <p>A Redes da Maré, as associações de moradores e parceiros tiveram a percepção da desigualdade ter consequências na transmissão do vírus da COVID-19 entre os moradores da Maré e decidiu agir pelo bem comum.</p> <p>“Na pandemia do COVID-19 a gente teve um agravamento de toda desigualdade social que já existia e era enorme. Como o poder público vai responder a isso tudo? (... as pessoas ficaram sem trabalho, sem saúde e sem educação pública. Pessoas perderam familiares pois foram contaminados pelo vírus da COVID-19.” (coordenador 3).</p> <p>Ele [o governo] não fez ação aqui, seja municipal, seja estadual, seja federal, o governo não veio aqui ajudar os moradores (...)faltou ação do poder público na distribuição de insumos de proteção em todas as comunidades, acredito! O governo está longe de entrar e fazer ação aqui. Não</p>

Quadro 10 - OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (continuação)

Temática		Categorias dedutivas	Recortes de entrevistas e resultados
			<p>apoiou as comunidades. Daí a Redes da Maré veio e ajudou as comunidades da Maré de uma forma rápida.” (liderança 2)</p>
		<p><i>- Atuação igualitária entre sujeitos para concretizar interesses e necessidades</i></p>	<p>Identidade desses sujeitos (organizações sociais, coletivos, associação de moradores, poder público, instituições científicas) em favor do direito à vida que se traduziu em apoiar os moradores, conter o avanço do coronavírus e contribuir para o monitoramento da doença e redução de casos e óbitos. O controle social ocorreu para além dos espaços instituídos através da pressão política dos sujeitos para dar visibilidade aos territórios empobrecidos diante da COVID-19.</p> <p>“Se a Redes da Maré não produzisse levantamentos e dados da doença do coronavírus na Maré, não haveria os números. Não teriam de onde tirar os números. A Redes sempre produziu informações/dados sobre a Maré. (... O Estado não vem aqui. Não entra aqui na Maré” (morador 1)</p> <p>“A Redes estava junto com a população nas discussões sobre acesso à saúde no colegiado gestor da clínica da família. Assim, estávamos próximos da Redes que estava próxima da população” (coordenador de saúde</p> <p>Essa desigualdade agudizada no Brasil só poderá ser enfrentada com sociedade civil organizada, junto com a ciência e com o poder público. Há muito o que ser feito para salvar mais vidas” (FIOCRUZ, 2021).</p>
		<p><i>- Participação e diálogo entre sociedade e poder público</i></p>	<p>A Redes da Maré e outras entidades se articularam e cobraram a responsabilidade do poder público por políticas eficazes de combate ao COVID-19 nas áreas empobrecidas e cobraram outras organizações privadas avisando que algumas demandas eram importantes para que as ações, da campanha Maré Diz Não ao Coronavírus! e do projeto Conexão Saúde: De Olho no Covid-19 fossem realizadas para controlar a transmissão do coronavírus. Isso mostra o</p>

Quadro 10 - OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (continuação)

Temática		Categorias dedutivas	Recortes de entrevistas e resultados
			<p>protagonismo da sociedade civil em mobilizar atores para dar respostas diante de necessidades coletivas em uma emergência em saúde.</p> <p>“Ajudas dos governos eram demoradas! Então o movimento social se uniu para dar acesso aos moradores aos equipamentos públicos e à <i>internet</i>. A Redes da Maré conversou com as operadoras de telefonia, de comunicação e de internet pressionando para melhorarem o sinal da <i>internet</i> nos buracos cegos nas localidades da Maré “(coordenador 2</p> <p>“Um grupo composto por diversas entidades publicou uma nota responsabilizando o Estado pelo alto número de óbitos por COVID-19 no Brasil. A nota critica a flexibilização do isolamento social em localidades onde foi verificada alta disseminação do vírus e esgotamento do sistema de saúde e destaca a omissão do governo federal no que tange à criação de medidas eficazes de contenção da pandemia do COVID-19 (REDES DA MARÉ, 2020g, p. 4)</p>
Sociedade Civil		<p><i>-Sociedade civil é espaço não-estatal e atua de forma a complementar a ação do Estado</i></p>	<p>A Redes da Maré em conjunto com outras organizações sociais realizaram ações de produção de informações sobre a pandemia do COVID-19, ofereceram alimentos, testes e EPIs para moradores e serviços de saúde, indicando atuação complementar ao Estado. Entretanto, o coordenador destacou que em uma pandemia do COVID-19 a organização do TS assumiu algumas tarefas do Estado.</p> <p>“Na campanha Maré Diz Não ao Coronavírus! nós fomos o Estado. pois ele estava completamente ausente. Assumimos tarefas que não eram nossas: entregamos cestas básicas, equipamentos de uso individual para unidades de saúde, garantir testes para a população em parceria com a Fiocruz. Nós, organizações sociais, assumimos tarefas que não eram nossas. Poderíamos qualificar melhor os dados do território, mobilizar melhor os moradores.” (coordenador 4)</p> <p>“As equipes da Redes da Maré iam vestidas e equipadas para circular no território</p>

Quadro 10 - OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (continuação)

Temática		Categorias dedutivas	Recortes de entrevistas e resultados
			entregando as cestas de alimentos e insumos de proteção(...). No início foi difícil, mas depois conseguimos controlar e organizar o cadastro das famílias mais necessitadas. Fizemos toda a identificação da demanda para a entrega de cestas básicas.” (coordenador 3)
		<i>-Capacidade de mobilização e de articulação</i>	Essa capacidade da Redes da Maré em dar resposta a uma emergência em saúde é devido à organização da Sociedade Civil e do Terceiro Setor ter expertise comunitária, ser ágil e rápida em desenhar junto com outras organizações formas de combater o vírus Covid, de mobilizar a população da Maré para o risco do COVID-19, de dar apoio aos moradores e de fortalecer as unidades de saúde locais. “O que destaque do trabalho da Redes da Maré foi a ação da distribuição de cestas básicas. Sem isso não há que se falar em saúde quando as pessoas estão com fome. Isso é tudo na vida das pessoas” (coordenador de saúde) “Lá no início da pandemia do COVID-19 não havia testes. O acesso das pessoas às unidades de saúde era complicado. Faltavam equipes, insumos, testes...A unidade de saúde encaminhava pacientes para os hospitais da região e quando as pessoas iam lá, pegavam o COVID-19 e traziam o vírus para a comunidade da Maré” (liderança 1) “A Redes da Maré foi parceira que disponibilizou EPIs, insumos de proteção, álcool-gel para as unidades de saúde. Ajudou no cadastramento de pacientes e a encaminhar os contaminados para atendimentos” (coordenador 4,).
Governança Colaborativa		<i>- Trabalho em rede de colaboração para dar respostas às emergências</i>	A Redes da Maré chamou a atenção das autoridades públicas para a subnotificação de dados sobre a COVID-19 e mostrar a invisibilidade da favela diante da pandemia do COVID-19. A contribuição das TICs para a divulgação e transparência de dados sobre a COVID-19, porém, ainda é preciso o Estado avançar quanto à governança e transparência da informação. O conceito de comunicação

Quadro 10 - OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (continuação)

Temática		Categorias dedutivas	Recortes de entrevistas e resultados
			<p>de risco da OMS foi utilizado na produção e disseminação de informação para fornecer informação segura, confiável e com participação da comunidade, auxiliou moradores na percepção do risco e a conter a transmissão do vírus.</p> <p>“O trabalho de comunicação foi feito o tempo todo com base em uma escuta ativa da população. Por exemplo a demanda surgiu da população via WhatsApp. É interferência direta dessa população dizendo eu vou me comunicar através desse canal ... esse canal é fácil. a gente se adaptou a isso. Exatamente isso aí a gente tá o tempo todo escutando né? onde é que essa população está? o que que ela precisa? como é que a gente fala com ela né? como eu quero comunicar, né?” (coordenador 1)</p> <p>“Havia a subnotificação de dados do COVID-19 então, o objetivo do boletim e da produção de dados era sistematizar e publicizar dados do poder público que estavam meio obscuros. (... fez levantamentos paralelos de dados sobre COVID-19, digamos assim... que foi demonstrando que os dados oficiais estavam subnotificados...que muita coisa não estava oficializada. Muitos casos de óbitos não estavam sendo computados na Maré e eram da Maré” (coordenador 3).</p> <p>“Havia uma situação que quem tinha que trabalhar ...corria o risco de pegar COVID-19... e se você não ia trabalhar, passava fome. A Redes da Maré gerou renda para os moradores da Maré. as pessoas não podiam sair de casa... Então, a Redes levou trabalho para as pessoal: eram costureiras que faziam máscaras, motoristas que entregavam as cestas básicas” (liderança 2)</p> <p>“A gente sabia que as mortes existiam na Maré sim. E que a gente enviava 10 pessoas na ambulância para internação nos hospitais e que nem metade delas voltavam para Maré” (coordenador da saúde).</p>
Governança Experimentalista		- <i>Aprendizados de organizações</i>	Redes da Maré articulou e mobilizou a Maré para divulgar e encaminhar os moradores para os serviços de saúde

Quadro 10 - OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (continuação)

Temática	Categorias dedutivas	Recortes de entrevistas e resultados
	<p><i>sociais de base comunitária para dar respostas aos problemas complexos</i></p>	<p>locais e tele saúde para atendimento da COVID-19, para a testagem, para o isolamento domiciliar e para a vacinação na Maré. Houve oferta de mais de 40 mil testes e de 15 mil consultas em parceria com a Prefeitura, organizações sociais, FIOCRUZ entre outras para controlar a COVID-19 e a vacinação na Maré em julho de 2021 em parceria entre a Redes da Maré, Fiocruz, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e organizações sociais ajudaram no controle social da política de enfrentamento à COVID-19. Mais de 30 mil moradores foram vacinados. A partir disso, com a governança e os aprendizados dos sujeitos e da comunidade houve redução na transmissão do COVID-19 na região da Maré até zerar e a taxa de letalidade - os óbitos entre os que contraíram o COVID-19 - reduziu em cerca de 89%.</p> <p>“Eu sou suspeito em falar sobre minha percepção do resultado da ação da Redes da Maré. ..., mas ouço a voz do povo elogiando a Redes da Maré. O trabalho foi 100%. A população recebeu bastante informação correta. Quem quis, conseguiu fazer testes. A campanha de vacinação junto com a FIOCRUZ atingiu mais de 30 mil jovens e adultos moradores da Maré. Após a testagem, isolamento e a vacinação, os casos e mortes por COVID-19 caíram bastante na Maré” (liderança1)</p> <p>“A Redes da Maré salvou a vida das pessoas. Orientou com informação certa. Divulgou os testes. Fez campanha para a importância da vacinação dos moradores. Distribuiu cestas básicas para as famílias carentes. As pessoas ganharam cartão [de alimentos] para fazer compras no comércio. Foi um momento difícil para todos no Brasil e também para todos da Maré. A Redes da Maré enfrentou o vírus seguindo a ciência (morador 3)</p> <p>"A Redes da Maré ao olhar dados do painel COVID-19 da Prefeitura, fez um trabalho em parceria com o poder público municipal, a gente começou a ter dados mais precisos e</p>

Quadro 10 - OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (continuação)

Temática		Categorias dedutivas	Recortes de entrevistas e resultados
			<p>corretos sobre os casos e óbitos de COVID-19 na Maré. E aí o boletim começou a monitorar dados sobre a testagem contra o COVID-19 e a vacinação na Maré” (coordenador 3)</p> <p>“Houve redução de contaminações com isolamento domiciliar seguro. Há depoimentos de pessoas que pegaram o COVID-19 e não contaminaram outros parentes que estavam na mesma casa devido às orientações e cuidados tomados durante o isolamento seguro. Isso serviu para interromper a transmissão do vírus.” (coordenador de saúde)</p>
Governança NPM		<p><i>-Redução da assimetria da informação</i></p>	<p>Redução de assimetria da informação sobre a COVID da população, principalmente os moradores da Maré, significou desmentir as fakes news disseminadas durante e pandemia do COVID-19. Evidenciou-se o protagonismo da Redes da Maré na produção de peças de informação e de comunicação que utilizando o conhecimento científico, auxiliou no combate às fake News na Maré.</p> <p>A Redes da Maré trabalhou muito contra as fakes news. Criamos a personagem Doutora Ana, médica, negra e moradora da Maré e fizemos peça de comunicação para veicular nas redes sociais. Ela respondia as fakes news. (...) (coordenador 3.)</p> <p>“Tem que separar o governo que distorceu a informação do governo que esclareceu a situação da pandemia do COVID-19. A Fiocruz e o Instituto Butantan esclareceram informações com pesquisas, artigos, dados científicos e produção de vacinas. Havia o governo que confundia com a frase: você vai virar jacaré se tomar vacina! (morador 2).</p> <p>“O arranjo de governança entre vários atores sociais para compreender a realidade da Maré na pandemia do COVID-19 e tomarem decisões conjuntas para combater o vírus COVID-19 no território possibilitou o protagonismo de organizações sociais do porte da Redes da Maré, União Rio, Dados do Bem, associação de moradores das 16 favelas, serviços de saúde e demais organizações atuantes na Maré. Ciência e</p>

Quadro 10 - OE1- Identificar as principais informações produzidas pela Redes da Maré na pandemia do COVID-19 na Maré e as contribuições para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (conclusão)

Temática		Categorias dedutivas	Recortes de entrevistas e resultados
			experiência de trabalho em favelas se uniram para informar corretamente e oferecer atenção e cuidado com a saúde dos moradores.” (coordenador de saúde).

Fonte: A autora, 2023.

Quadro 11 - OE2- Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento à COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação aos arranjos de governança para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (continua)

Categoria	Sujeitos de pesquisa		Concepções de governança
<i>Trabalho em rede de colaboração para dar respostas às emergências,</i>	Coordenadores da Redes da Maré		<p>Resumo: governança possui vários entendimentos e significados. Contudo, observou-se uma ideia comum entre os participantes: a governança é articulação e mobilização dialógica de parceiros para realizarem ações coletivas com entendimento de que esses esforços são para o bem comum da coletividade.</p> <p>“A Redes da Maré não atua sozinha no território contra a COVID-19. Governança é realizar ação conjunta com outros parceiros. Significa o governo trabalhar junto com a organização social; é dialogar com a sociedade civil para superar um problema como a pandemia do COVID-19 (coordenador 1)</p> <p>“É o mesmo que uma gestão de equipes, gestão de parcerias. É quando cada parceiro sabe qual é a sua função e não ter sobreposição...é como se fosse uma dança conjunta. Há um espaço que é seu e o outro vai respeitar o limite dele” (coordenador 3)</p> <p>“A governança e a cooperação entre parceiros foram crucial na pandemia do COVID-19. A FIOCRUZ é uma entidade de pesquisa que produz ciência. Fica tudo bem mais fácil para a Fundação...Como serviço público federal que estava produzindo</p>

Quadro 11 - OE2- Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento à COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação aos arranjos de governança para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (conclusão)

Categoria	Sujeitos de pesquisa	Concepções de governança
		<p>vacina, ela foi parceira. Contribuiu e articulou a pesquisa da vacina e a campanha de vacinação em massa na Maré que foi inovadora e desafiadora!.(coordenador 3)</p> <p>“Governança é o trabalho coletivo e é a única forma da Redes da Maré lutar é a forma coletiva de trabalho. É a única forma que a favela encontra para sobreviver. Eu acho que a Redes da Maré trabalha em rede pois é a única forma de lutar, pois sozinha não conseguiria (coordenador 4)</p>
<p><i>Aprendizados de organizações sociais de base comunitárias para dar respostas aos problemas complexos</i></p>		<p>A governança significou a Redes da Maré mobilizar parceiros, produzir conhecimento e entregar dados qualificados sobre COVID-19 em forma de boletins para as autoridades da saúde municipal. Segundo o coordenador 2 o termo governança significa “mobilizar, monitorar, controlar a política e é também incidir em políticas públicas”.</p> <p>“A Redes da Maré atua há anos com vários parceiros, alguns são antigos como a FIOCRUZ e associações de moradores, universidades, coletivos, com os moradores com outras organizações. Os projetos da Redes da Maré não possuem um fim em si, eles possuem propósitos de estruturar as mudanças significativas, só dá para trabalhar assim de forma coletiva...” (coordenador 4)</p>

Fonte: A autora, 2023.

Quadro 12 - OE3 - Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento à COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação à transparência da comunicação oficial quanto ao acesso à informação e utilidade para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (continua)

Categoria	Sujeitos de pesquisa	Concepções de transparência da comunicação oficial quanto ao acesso e utilidade da informação

Quadro 12 - OE3 - Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento à COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação à transparência da comunicação oficial quanto ao acesso à informação e utilidade para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (continuação)

Categoria	Sujeitos de pesquisa	Concepções de transparência da comunicação oficial quanto ao acesso e utilidade da informação
<i>Acesso à informação e divulgação de informação de interesse público</i>	Coordenadores da Redes da Maré	<p>Resumo: para alguns coordenadores houve facilidade de acesso à informação na pandemia do COVID-19 e que as informações dos Painéis COVID-19 eram úteis para que a Redes da Maré pudesse ter percepção da propagação do vírus. Para outros, houve dificuldade em compreender os dados apresentados.</p>
		<p>É preciso que o poder público avance no quesito transparência dos dados oficiais e se oriente pela Lei de Acesso à Informação. Órgãos públicos poderiam disponibilizar dados sobre a COVID-19 em formatos diferentes para público não-especialista.</p> <p>“A Redes da Maré contratou uma pesquisadora e ela acessava os dados da Secretaria Municipal de Saúde e do levantamento feito na Maré pela Redes da Maré. Ela levantava os dados, interpretava os dados e a gente produzia a informação” (coordenador 1)</p> <p>“Eu confesso que quando eu entrava nos sites oficiais da saúde eu achava tudo muito confuso. Era muita informação e até eu descobrir o que queria levava tempo” (coordenador 1)</p> <p>“A informação sobre COVID-19 era fundamental para ajudar na percepção do risco. Fiquei chocada quando o Ministério da Saúde (no início da pandemia do COVID-19) parou de fornecer informações sobre casos de COVID-19 para a população” (</p> <p>"A atual gestão facilitou muito o acesso a informações e aos serviços de saúde de atenção básica e nos repassou dados, por exemplo, se a Redes estava querendo fazer um estudo sobre alguma coisa e eles tinham esses dados, a Secretaria Municipal de Saúde os entregavam para gente. A gestão municipal atual ajudava</p>

Quadro 12 - OE3 - Compreender a visão de profissionais que atuaram nas ações de enfrentamento à COVID-19 realizadas pela Redes da Maré em relação à transparência da comunicação oficial quanto ao acesso à informação e utilidade para a proteção das pessoas e para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19 (conclusão)

Categoria	Sujeitos de pesquisa	Concepções de transparência da comunicação oficial quanto ao acesso e utilidade da informação
		a Redes caso quisesse fazer uma visita à unidade de saúde para conhecer os serviços e profissionais ou para convidar profissionais para conversar na Associações da Maré sobre demandas dos moradores ou sobre ideias do que pretendemos fazer nos projetos (coordenador 4)

Fonte: A autora, 2023.

CONCLUSÃO

O estudo de caso realizado foi uma pesquisa qualitativa aplicada que utilizou a análise de conteúdo de Laurence Bardin para analisar os resultados. O período do estudo foi de março de 2020 a julho de 2021. O problema de pesquisa abordou qual a contribuição da organização social de base comunitária Redes da Maré no controle social das políticas de enfrentamento da COVID-19 nas favelas da Maré?

Os objetivos gerais e específicos do estudo foram alcançados, e a política de enfrentamento ao coronavírus no estado e município tinha o objetivo de interromper a transmissão da COVID-19, seguindo as diretrizes da Organização Mundial de Saúde: a produção de dados para vigilância e monitoramento do vírus, a oferta de testagem em massa e o isolamento social. Além disso, as medidas de proteção, como o uso de máscaras, álcool gel e lavagem das mãos, eram recomendadas.

Concluiu-se que as organizações sociais da sociedade civil têm desempenhado historicamente um papel importante na participação e controle social para a construção de políticas que promovam mudanças positivas na sociedade. A Redes da Maré, como uma organização sem fins lucrativos pertencente ao Terceiro Setor, contribuiu para o controle da pandemia do COVID-19 e para o controle social das políticas de enfrentamento do vírus.

A análise de conteúdo revelou várias descobertas importantes. A Redes da Maré percebeu a ausência do poder público e a invisibilidade das favelas em relação ao risco do COVID-19 na região da Maré. Ao utilizar a internet e tecnologias de informação, a organização produziu e disseminou informações sobre a COVID na Maré e sensibilizou moradores, mídia e autoridades públicas sobre a pandemia, por meio da comunicação de risco com participação e engajamento comunitário. Assim, realizou a produção de comunicação e informações corretas e confiáveis disseminada no território da Maré em momento de incerteza trazido pela pandemia do COVID-19.

A Redes da Maré monitorou os casos e óbitos da COVID-19 na região e constatou divergências entre os dados oficiais e os dados locais. Isso levou a organização a informar o gestor público municipal da saúde e o Ministério Público sobre a subnotificação de casos na Maré e a falta de políticas públicas eficazes para as favelas e periferias. Trabalhando em rede

com outras organizações públicas e privadas, a Redes da Maré ofereceu testagem, isolamento domiciliar seguro, consultas por telemedicina, alimentos e kits de higiene para os moradores.

A Redes da Maré produziu informação correta, científica e acessível em arranjo de governança com parceiros e cooperou para reduzir a assimetria de informação da população da Maré relacionada à divulgação de informações falsas sobre a COVID-19 em mídias oficiais e não-oficiais. Essa produção de dados evidenciou a COVID-19 na Maré, comunicou e sensibilizou as autoridades públicas sobre a importância de monitoramento de dados sobre a COVID-19 em populações fragilizadas para que ocorra oferta de políticas de saúde com mais qualidade para os territórios empobrecidos.

A organização também se envolveu no projeto-piloto Vacina Maré! em parceria com a FIOCRUZ, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, associações de moradores e outras organizações sociais, vacinando mais de 30.000 moradores da Maré. Além disso, a Redes da Maré fortaleceu os serviços de saúde locais, fornecendo EPIs e auxiliando no cadastramento de moradores nos serviços de saúde.

Como resultado dessas ações, houve uma redução significativa de 89% nos casos de COVID-19 e praticamente nenhum óbito na Maré. A Redes da Maré atuou em substituição ao Estado em várias ocasiões, contribuindo para o controle social da política de enfrentamento à COVID-19, chamando a atenção para a situação das favelas, buscando parcerias e articulação, e reduzindo a contaminação no território.

A organização também observou a fragilidade e desestruturação dos espaços de participação e controle social, destacando a necessidade de ressignificá-los para garantir a efetiva participação. Embora não tenha ocupado espaços instituídos de participação e controle social, a Redes da Maré ocupou outros espaços legítimos, como redes sociais, mídia, espaços comunitários e encontros com parceiros e autoridades públicas, para monitorar e acompanhar os dados e pressionar por políticas públicas mais efetivas para as favelas da Maré.

Por fim, a Redes da Maré orientou o Estado no aperfeiçoamento de políticas públicas e contribuiu para a melhoria da atuação do governo durante a pandemia do COVID-19. Esse ponto é crucial para o desenvolvimento da governança e para o exercício do controle social de políticas públicas.

Os coordenadores da Redes da Maré e o coordenador de saúde da A.P. 3.1 entrevistados possuem o entendimento de que governança significa articulação e mobilização dialógica de parceiros públicos e privados para realizarem ações coletivas para o bem comum e se alinha

com o referencial teórico sobre o tema. Em relação à transparência das informações oficiais, eles compreendem que houve acesso e utilidade das informações oficiais sobre a COVID-19, porém, ainda é preciso que o poder público avance na cultura da transparência e na observância das diretrizes apresentadas pela LAI relacionadas ao acesso e à divulgação de informação e de dados de saúde para a público leigo e não-leigo.

As limitações da metodologia da pesquisa ocorreram devido ao fato de que em estudos de caso voltados para a investigação de um fenômeno social precisarem de maior aprofundamento ou de conhecimento de sua ocorrência e o pesquisador não ter controle sobre os eventos que surgirão durante a pesquisa. A amostra geralmente é específica; pouco representativa, o estudo é demorado e o experimento é único. Assim, a ciência estabelece que a generalização de resultados e conclusões específicas para outros estudos deve ser perseguida porque a aprovação dos pares dá mais confiabilidade, ajudam na produção coletiva do conhecimento e no avanço da ciência. Contudo, no estudo de caso, não é possível fazer tais generalizações.

Algumas outras limitações deste estudo foram destacadas a seguir: a pesquisadora não ter conseguido entrevistar o assessor da Fiocruz e a diretora da Redes da Maré sobre o tema devido à incompatibilidade de agendas. O tamanho da amostra talvez não tenha sido suficiente para dar robustez às análises e inferências. A busca por referencial teórico se mostrou satisfatória, porém, devido à especificidade do tema, a ausência de estudos sobre pandemia do COVID-19 relacionados ao controle social e à governança dificultou que a pesquisa tivesse enfoque apropriado ao tema para subsidiar a análise teórica e prática. As entrevistas com as lideranças foram feitas de forma rápida devido à rotina de trabalho deles. O conselho de saúde local ter interesse na pesquisa e, em 2021, convidar a pesquisadora para apresentação do projeto para conhecimento e seleção de possíveis entrevistados do conselho em uma reunião do colegiado e essa participação não ter se realizado devido à ruído de comunicação entre a secretaria do conselho e a pesquisadora.

Após concluir esse estudo de caso surgiram possibilidades de pesquisas futuras nos temas aqui abordados. No tema controle social seria oportuno pesquisas sobre a percepção dos conselhos de saúde e de assistência sobre a atuação das organizações sociais no enfrentamento do COVID-19 nas favelas cariocas durante a pandemia do COVID-19. Em relação ao tema governança, realizar pesquisas de estudo de caso que explorem uma comparação do controle da pandemia do COVID-19 relacionado à produção de informação e os arranjos de governança em favelas da zona sul e da zona norte da cidade do Rio de Janeiro.

Em relação à transparência dos dados oficiais sobre a COVID-19 realizar estudos sobre como os moradores das favelas compreendem a informação sobre COVID-19 ou sobre saúde disponibilizada pelo poder público. Em relação à sociedade civil e enfrentamento da pandemia do COVID-19 realizar pesquisa sobre limites e possibilidades de mobilização em emergências de saúde. Outra sugestão de pesquisa poderia ser a proposição de arranjo de governança entre poder público e organizações sociais para desenho, elaboração, monitoramento e avaliação de uma política pública voltada para emergências em saúde.

O estudo de caso contribui para o debate sobre governança controle social, protagonismo da sociedade civil em emergência em saúde pois observou-se que a Redes da Maré acompanhou a política de enfrentamento ao COVID-19 através do monitoramento dos dados oficiais de COVID-19 e ao mesmo tempo, fez levantamento de dados sobre contaminados pelo COVID-19 e óbitos do território para perceber que estavam divergentes. Toda a comunicação e informação produzida pela Redes da Maré foi realizada com a escuta da população, com conhecimento científico e criatividade e, foi ação preparada por organização que conhece bem o território em que atua.

Outra contribuição deste estudo pode ser no sentido de sensibilizar a área de planejamento governamental - setor estratégico de desenho de políticas públicas - pois trouxe a reflexão de arranjos de governança entre organizações sociais, poder público e mercado impulsionarem a criação de políticas públicas inclusivas e solidárias em emergência em saúde para territórios empobrecidos. Pensar em como a sociedade civil tem a colaborar para orientação e transformação do Estado no sentido dele [Estado] atuar para promover o bem comum e prover vida digna para os cidadãos e cidadãs brasileiras de acordo com o estabelecido nos fundamentos do Estado Democrático da Constituição Federal, no artigo 1º, inciso III.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663–677, 2020.

ALMEIDA, C. B. de; LIMA, G. R. de. ONGs: Prática cidadã ou omissão de um Estado regulador? **Periferia**, v. 11, n. 1, p. 240–259, 2019.

ALVAREZ, M. C. Controle social notas em torno de uma noção polêmica. **Em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.1, p. 168-176, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/9LR98KWMVgWznFVxrKkh3Dz/?lang=pt>. Acesso em: 9 nov. 2021.

ALVES, M. A.; COSTA, M. M. da. Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 923–935, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81890/78107>. Acesso em: 20 jul. 2022.

ALVES, J.; MIRANDA, A.; TEIXEIRA, M. Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 3, p. 564-581, 2021 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/yMhdYS9jWJMK3HZ8Jyqgbkg/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 1 nov. 2021.

ALVEZ, M. A. O Conceito de Sociedade Civil: em Busca de uma Repolitização. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 11, edição especial, 2004. Disponível em: https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/aquino_-_o_conceito_de_sociedade_civil_em_busca_de_uma_repolitizacao.pdf . Acesso em: 12 nov. 2021.

AMARANTE, P.; NUNES, M. O. de. A reforma psiquiátrica no SUS e a luta por uma sociedade sem manicômios. **Revista Opinião**, v. 23, n. 6, p. 2067-2074, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/tDnNtj6kYPQyvtXt4JfLvDF/?lang=pt>. Acesso em: 16 ago. 2021.

ANDION, C. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 936–951, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81891>. Acesso em 30 dez. 2021.

ARRUDA, I. M.; TEIXEIRA, M. G. C. Desafios para articular representação política e participação social: um estudo do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro. **Gestão e Sociedade**, v. 14, n. 40, p. 3807–3838, 2020. Disponível em: <https://www.gestoesociedade.org/gestoesociedade/article/view/3040>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ARRUDA, C. R. O papel da Controladoria na Administração Pública. *In: USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING: ACCOUNTING AS A GOVERNANCE MECHANISM*, 20., 2020, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2020. p. 13. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2433.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

AZEVEDO, N. L. de; CAMPOS, M. M. ; LIRA, R. A. Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.** v. 13, n. 2, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/Wr9Lf9wmjtNZZdWCkQB6zMH/?lang=pt#>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BARBOSA, E. da S. O espaço da favela e seus impactos no combate à COVID-19: uma discussão à luz de textos literários. **Revista Observatório**, v. 6, n. 3, p. 17, 2020. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/9488>. Acesso em: 17 out. 2021

BARBOZA, R.; SILVA, A. L. Controle social da política de aids paulista: Ativismo e participação social na primeira década de atuação do fórum de ONGS /Aids do Estado de São Paulo: *In: LIMA, L. de O. Democracia, participação e controle social na saúde*. João Pessoa: ABRASCO, 2018. p. 83–96. Disponível em: pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1146610. Acesso em: 21 jan. 2023.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Editora 70, 2016.

BERINO, A.; CABRAL, T. O “novo normal” em tempos de pandemia do COVID-19: A sociedade capitalista em questão. **Notícias, Revista Docência e Cibercultura**, jul. 2020. ISSN: 2594-9004. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/re-doc/announcement/view/1113>. Acesso em: 16 fev. 2021

BISPO JÚNIOR, J. P.; MORAIS, M. B. Democracia e Saúde: reflexões e desafios frente à 16ª Conferência Nacional de Saúde. **Revista de Saúde Pública**, v. 54, n. 16, p. 1–6, 2020. Disponível em: www.rsp.fsp.usp.br/wp-content/uploads/articles_xml/1518-8787-rsp-54-16/1518-8787-rsp-54-16-pt.x99338.pdf . Acesso em: 4 nov. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Olho Vivo no dinheiro público**. Brasília, DF: CGU, 2012. Disponível em: https://educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/publicacoes/cgu/olho_vivo_controle_social_2012.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Como o cidadão avalia o Portal? Um estudo com usuários do portal de transparência do governo federal. **Revista da CGU**, v.8, n. 13, jun./dez. 2016. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34412/5/V8.n13_Cidadao.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: DF, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS Sistema Único de Assistência Social**, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Covid 19 Painel Coronavírus. **Coronavírus Brasil**, 2020. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/13/plano-contingencia-coronavirus-COVID-1919.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **OMS declara emergência de saúde pública internacional para novo coronavírus.** Brasília, DF: Ministério da Saúde, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/01/oms-declara-emergencia-de-saude-publica-internacional-para-novo-coronavirus>. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>. Acesso em: 16 fev. 2021.

BUONO, R. M.; NICOLAS, M. A. Controle social: as ações do Observatório Social (OSFI) em Foz do Iguaçu (PR/Brasil). **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 168–183, 2020. Disponível em: www.revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/393. Acesso em: 19 fev. 2021.

CAMPOS, A. C. Duas em cada 3 favelas no Brasil estão a menos de 2 km de hospitais. **Agência Brasil**. Brasília, DF, 19 maio 2020. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-05/duas-em-cada-tres-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros>. Acesso em: 17 fev. 2021.

CANELA, G; NASCIMENTO, S. (coord.) **Acesso à informação e controle social das políticas públicas.** Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009. 132 p. Disponível em: <http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

CAVALCANTE, P; PIRES, R. Governança Pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental, **Nota Técnica**, Brasília, DF: IPEA, n. 24, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT_24_Diest_Governanca.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de conteúdo: Considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Informação e Sociedade**, v. 24, n. 1, p. 13–18, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ies/article/view/10000>. Acesso em: 14 fev. 2021.

CENEVIVA, R; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016, jul./ago. 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7121>. Acesso em: 13 out. 2021.

COLETIVA de Imprensa: Vacinação em massa contra a COVID-19 na Maré. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. 1 vídeo (27 min). Publicado pelo canal Fiocruz. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=1L4uIZA8t-0&ab_channel=Fiocruz. Acesso em: 3 out. 2022.

CORREIA, M. V. C. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000, p. 164. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/qycmp/epub/correia-9788575415221.epub>. Acesso em: 13 nov. 2021.

COSTA, L. E.; SOUZA, E. R. de. Controle social: a participação da sociedade na gestão pública sob a ótica da Controladoria-Geral da União. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 18, n. 1, p. 274–291, 2020. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/582>. Acesso em: 3 nov. 2021.

CUNHA, M. A. *et al.* Transparência governamental eletrônica para Accountability. *In*: PINHO, J. A. G. (ed.). **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia**. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 119-139. ISBN: 978-85-232-1877-5. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788523218775.0007>. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/hk62f/pdf/pinho-9788523218775-07.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). **Controle Social: Módulo 3: Controle Social e Cidadania I**. Brasília, DF: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/4/MODULO%203_CONTROLE_SOCIAL.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

ESCUADERO, C. Os Impactos da pandemia do COVID-19 de COVID-19 nas Organizações da Sociedade Civil: conjuntura, desafios e perspectivas. **Nota Técnica**, n. 67, IPEA: DIEST, maio 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10072>. Acesso em: 3 dez. 2021.

FALCÃO, P; SOUZA, A. B. Pandemia do COVID-19 de desinformação: as *fakes news* no contexto da COVID-19 no Brasil, **Reciis – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 55-71, jan./mar. 2021. e-ISSN 1981-6278. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/porta1/resource/pt/biblio-1177098>: Acesso em: 25 nov. 2021.

FISCHER, T. Gestão Social do Desenvolvimento. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, v. 12, n. 1, p. 113–120, 2012. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpot/v12n1/v12n1a10.pdf>. Acesso em: 26 set. 2021.

FONSECA, R. Como surgiu a lei da transparência? **CR2consultoria em transparência**. Disponível em: <https://cr2.co/como-surgiu-lei-da-transparência/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Boletim Corona. **Projeto Conexão Saúde de Olho no COVID-19**, out. 2020. 1 vídeo (20 min). Disponível em: <https://www.canalsaude.fiocruz.br/canal/videoAberto/projeto-conexao-saude-de-olho-na-COVID-19-bcv-0109#:~:text=Programa%20Exibido%20em%2001%2F10,da%20Mar%C3%A9%20e%20de%20Manguinhos>. Acesso em: 20 jul. 2022.

G1 *et al.* Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de COVID-19. **G1 Política**, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-COVID-19.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO deixa de divulgar total de mortos e casos de COVID-19. **UOL**, 06 jun. 2020 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2020/06/06/governo-deixa-de-divulgar-total-de-mortos-e-casos-de-COVID-19.htm>. Acesso em: 15 fev. 2020.

GRUMAN, M. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, set./dez. 2012. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/34229/23345>. Acesso em: 16 fev. 2021

GRUPO ECO-SANTA MARTA. **Wikifavelas**, 2021. Disponível em: [https://wikifavelas.com.br/index.php/Grupo_ECO_\(Santa_Marta\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/Grupo_ECO_(Santa_Marta)). Acesso em: 17 fev. 2021.

GURGEL, A. G. S. R. *et al.* COVID-19 e a atuação da comunicação em saúde: boas práticas em Sobral - CE. **SANARE**, Sobral, v. 20, n. 1, p. 109–117, 2021. Disponível em: <https://sanare.emnuvens.com.br/sanare/article/view/1512>. Acesso em: 14 fev. 2022.

IPEA. Mapa das Organizações da Sociedade Civil. **Em Questão: evidências para políticas públicas**, Brasília, DF, n. 6, jun. 2022. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/post/151/criacao-e-fechamento-de-oscs-120-anos-de-trajetorias>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LEMOS, A. S; FACEIRA, L. S, Os movimentos sociais e as políticas públicas no cenário brasileiro. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2015. p. 1-8. Disponível em:

https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180727/Eixo_3_056.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 nov. 2021.

LIMA, L. D. de; PEREIRA, A. M. M.; MACHADO, C. V. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 7, p. 6, 2020. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1126/crise-condicionantes-e-desafios-de-coordenacao-do-estado-federativo-brasileiro-no-contexto-da-COVID-19>. Acesso em: 29 nov. 2021.

LIMA, L. de O. **Democracia, participação e controle social na saúde**. João Pessoa: CCTA/ABRASCO, 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/gteducacaopopularesaude/wp-content/uploads/sites/14/2020/11/Democracia-Participacao-e-controle-social-na-saude.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

MATOS, T. S. da. COVID-19 nas favelas: desigualdades socioespaciais e as formas de organização comunitária. **Revista Ensaios de Geografia**, Niterói, v. 5, n. 10, p. 102-108, jul. 2020. Disponível em: https://periodicos.uff.br/ensaios_posgeo/article/view/42417/html. Acesso em: 03 nov. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro, **Revista APGS**, Viçosa, MG, v.2, n.1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 16 set. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil. **GIGAPP Estudos Working Papers**, 2014. Disponível em: <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/56/83>. Acesso em: 20 fev. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público: ênfase na melhoria da gestão, transparência e participação da sociedade. **Brazilian Journal of Development**, p. 56419–56441, 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/51032/38304>. Acesso em: 03 nov. 2022.

MESQUITA, K. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade, **Revista Comunicologia**, v. 12, n. 2, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index/.php/RCEUCB/article/view/10900>. Acesso em: 18 fev. 2021.

MOZZATO, A.R.; GRZYBOVSKI, D., Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **RAC**, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul./ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/YDnWhSkP3tzfXdb9YRLCPjn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 fev. 2022.

MOURA, E. O controle das políticas públicas no terceiro setor brasileiro. **Caderno de Direito e Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, p. 1–17, 2019. Disponível em: <https://seer.unirio.br/cdpp/article/view/10115>. Acesso em: 29 ago. 2022.

NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. dos. O orçamento participativo e a democratização da gestão pública municipal - A experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 797–820, 2014.

OLIVEIRA, V. C. da S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 3, p. 422-437, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000300004>. Acesso em: 24 out. 2021.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>. Acesso em: 05 set. 2021.

PINHEIRO, L. Mortes por COVID-19 tiveram queda menor em novembro do que em outubro, indicam secretarias de Saúde. **G1 Bem Estar**, 2 dez. 2020. Disponível em: g1.globo.com/bem-estar/coronavirus/noticia/2020/12/02/mortes-por-COVID-19-tiveram-queda-menor-em-novembro-do-que-em-outubro-indicam-secretarias-de-saude.ghtml. Acesso em: 5 nov. 2021.

POSSAMAI, A. J.; SOUZA, V. G. de. Lei de Acesso à Informação e dados abertos: possibilidades e desafios a partir da experiência federal. **Carta de Conjuntura FEE**, v. 12, n. 2, p. 9–10, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5872>. Acesso em: 9 nov. 2022.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Precisamos evoluir em transparência? Uma análise dos estados brasileiros na divulgação de informações sobre a Covid-19. **Gestão e Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3725–3739, 2020. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/scholar?q=related:gA6bG9r-FP4J:scholar.google.com/&scioq=aupp,+F.+M.,+%26+Pinho,+J.+A.+G.+\(2020\).+Precisamos+evoluir+em+transpar%C3%Aancia%3F+-+uma+an%C3%A1lise+dos+estados+brasileiros++na++divulga%C3%A7%C3%A3o++de++informa%C3%A7%C3%B5es++sobre++a++Covid-19.Gest%C3%A3oeSociedade,+14\(39\),+3725-3739.&hl=pt-BR&as_sdt=0,5](https://scholar.google.com.br/scholar?q=related:gA6bG9r-FP4J:scholar.google.com/&scioq=aupp,+F.+M.,+%26+Pinho,+J.+A.+G.+(2020).+Precisamos+evoluir+em+transpar%C3%Aancia%3F+-+uma+an%C3%A1lise+dos+estados+brasileiros++na++divulga%C3%A7%C3%A3o++de++informa%C3%A7%C3%B5es++sobre++a++Covid-19.Gest%C3%A3oeSociedade,+14(39),+3725-3739.&hl=pt-BR&as_sdt=0,5). Acesso em: 16 fev. 2021.

REDES DA MARÉ. Se Liga no Corona! Fiocruz, Redes da Maré e organizações de Manguinhos criam campanha multimídia de prevenção ao COVID-19 nas favelas. **Maré de notícias**, 9 abr. 2020. Disponível em <https://mareonline.com.br/se-liga-no-corona/>. Acesso em: 25 fev. 2021.

REDES DA MARÉ. **Relatório Conexão Saúde de Olho na Covid. Mobilização e Comunicação na Maré**: uma experiência de inovação e escuta, 2022. Disponível em: https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/RdM_Relatorio_ConexaoSaude.p

df . Acesso em: 22 out. 2022.

REDES DA MARÉ. **Censo Maré**, 2019. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/br/info/12/censo-mare>. Acesso em: 20 out. 2021.

REDES DA MARÉ. **Guia do Isolamento Domiciliar para pessoas com Covid-19**, 2020a. Disponível em: https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/RdM_guia-isolamento-domiciliar.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

REDES DA MARÉ. **Boletim De Olho no Corona!** n.1, 2020c. Disponível em: https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/B-DeOlho_01G.pdf. Acesso em: 26 set. 2022.

REDES DA MARÉ. **Boletim De Olho no Corona!** n. 3, 2020d. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/05E03-BoletimDeOlho.pdf> Acesso em: 20 out. 2022.

REDES DA MARÉ. **Boletim De Olho no Corona!** n. 4, 2020l. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/05E04-BoletimDeOlho.pdf> Acesso em: 22 out. 2022

REDES DA MARÉ. **Boletim De Olho no Corona!** n. 6, 2020e. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/06E06-BoletimDeOlho.pdf> Acesso em: 24 out. 2022.

REDES DA MARÉ. **Boletim De Olho no Corona!** n. 18, 2020g. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/05E03-BoletimDeOlho.pdf> . Acesso em: 15 out. 2022.

REDES DA MARÉ. **Boletim De Olho no Corona!** n. 20, 2020i. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimDeOlhoCorona!17.09.2020.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

REDES DA MARÉ. **Boletim De Olho no Corona!** n. 22, 2020j Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/05E03-BoletimDeOlho.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

REDES DA MARÉ. **Boletim De Olho no Corona!** n. 27, 2021b. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/02E27BOLETIMDEOLHO.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2022.

REDES DA MARÉ. **Boletim De Olho no Corona!** n. 33, 2021c. Disponível em: https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/05E33_DEOLHOCORONA.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

REDES DA MARÉ. **Boletim De Olho no Corona!** n. 32, 2021d. Disponível em: https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BOL_ConexaoSaude-DeOlhoCorona-.pdf. Acesso em: 14 jan. 2023.

RIBAS, T. A. M. *et al.* Gestão social no terceiro setor e seus efeitos no desenvolvimento humano: um estudo de caso em uma Organização da Sociedade Civil (OSC) que atua no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 1, p. e48610111918, 2021. Disponível em <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/11918/10787/158997>. Acesso em: 20 ago. 2021.

RIBEIRO, C. P. de P. *et al.* Difusão da informação na administração pública. **Revista Transformação**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 159–171, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tinf/a/szjCKGNMf8SS8CwnFjVxKpS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Saúde. **Painel Coronavírus COVID-19**. Rio de Janeiro: Secretaria de Saúde, 2020a. Disponível em: <http://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/COVID-1919.html#>. Acesso em: 30 mar. 2023.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Saúde. **Painel Rio COVID-19**. Rio de Janeiro: EPI RIO, 2020b. Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4>. Acesso em: 30 mar. 2023.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Faculdade de Administração e Finanças, Mestrado Profissional em Controladoria Pública. **Informações gerais**, 2020c. Disponível em: <https://ead-faf.com/moodle/course/index.php?categoryid=43>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ROCHA, E. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, F. T. (org). **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**. Brasília, DF: Anfiip, 2008. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/outras-pesquisas-2/345-participacao-social>. Acesso em: 17 out. 2022.

ROSPA, A. M. A lei de acesso à informação enquanto instrumento facilitador da cidadania através do uso das TICs. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 94 – 111, jul./dez. 2016. ISSN: 2526-0049. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadgnt/article/view/1489>. Acesso em: 17 out. 2022.

SANTOS, B. S. de. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, J. C. dos *et al.* Para além da participação institucionalizada: atuação da sociedade na política de ciência e tecnologia do Tocantins. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 15, n. 37, p. 164–182, 2019.

SANTOS, M. O. S. dos *et al.* Estratégias de comunicação adotadas pela gestão do Sistema Único de Saúde durante a pandemia do COVID-19 de COVID-19 – Brasil. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 25, n. suppl. 1, p. 1–20, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.org/article/icse/2021.v25suppl1/e200785/pt/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SANTOS, P. D. E. M. Espaço Geográfico, Território Usado E Lugar: Ensaio Sobre O Pensamento De Milton Santos. **Para Onde!?**, v. 8, n. 2, p. 154–161, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/61589>. Acesso em: 6 dez. 2021.

SCORSOLINI-COMIN, F; ROSSATO, L.; SANTOS, M. A. dos. Saúde mental, experiência e cuidado: implicações da pandemia de COVID-19. **SPAGESP - Sociedade de Psicoterapias Analíticas Grupais do Estado de São Paulo Revista da SPAGESP**, v. 21, n. 2, p. 1-6, 2020 Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1125727>. Acesso em: 3 mar. 2022.

SHIMIZU, H. E.; MOURA, L. M. de. As representações sociais do controle social em saúde: os avanços e entraves da participação social institucionalizada. **Saúde & Sociedade**. São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1180-1192, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/LGDZHybLgc55gRDSKJvntDJ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023

SILVA, E. S.; AROUCA, L. (coord.). **Maré diz não ao Coronavírus: a jornada da Maré por saúde e direitos em meio a pandemia do COVID-19**. Rio de Janeiro : Mórula, 2021a, 128 Disponível em: https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/MareCoronavirus_livro-min.pdf Acesso em: 2 maio 2021.

SILVA, F. R. da; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. dos. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 24, 21 out. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/5762> Acesso em: 24 out. 2021.

SIQUEIRA, A. Estratégias de mobilização comunitária, redes e resistências. **Rev.C&Trópicos**, v. 23, n. 2, p. 225–241, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/2061/1650>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SOBRAL, F. *et al.* Melhor prevenir do que remediar: o sensemaking da liderança nos tempos da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 758–781, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81884>. Acesso em: 30 ago. 2021.

SOUSA, J. H. B. de. **O Encontro da Transparência Pública Com a Participação Social: Um Estudo Do Uso da Transparência Governamental no Controle Social do Sus**. 2017. 120 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2017. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1332/simple-search?filterquery=Controle+social+formal&filtername=subject&filtertype>equals> . Acesso em 20 nov. 2021.

SUETT, W. B. *et al.* Democratização Da Gestão Pública: Um Estudo De Caso Do Orçamento Participativo Da Cidade De Campos Dos Goytacazes. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 1, p. 11211–11227, 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/23977>. Acesso em: 22 nov. 2021.

TORO, J. B.; WERNECK, N. M. D. F. **Mobilização Social: Um Modo De Construir a Democracia e a Participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 1997. 90 p.

VALADARES, J. L. *et al.* Determinantes da Transparência Municipal em Minas Gerais: Análise com Base na Lei de Acesso à Informação. **Pensar Contábil**, v. 22, n. 79, p. 39–49, 2020. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/61393/determinantes-da-transparencia-municipal-em-minas-gerais--analise-com-base-na-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 17 nov. 2021.

VERGARA. S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. Atlas, 6. ed., São Paulo: Atlas, 2005.

VOZES DAS COMUNIDADES. **Campanha pandemia do COVID-19 com Empatia**, 2021 Disponível em: [www.vozdascomunidades.com.br/pandemia do COVID-19-com-empatia/](http://www.vozdascomunidades.com.br/pandemia-do-covid-19-com-empatia/). Acesso em: 20 fev. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Risk communication and community engagement readiness and response to coronavirus disease (COVID-19): interim guidance**, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/risk-communication-and-community-engagement-readiness-and-initial-response-for-novel-coronaviruses>. Acesso em: 02 fev. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus disease (Covid-19) pandemic: Numbers at a glance**, 2022. Disponível em: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?adgroupsurvey={adgroupsurvey}&gclid=Cj0KCQiA3rKQBhCNARIsACUEW_aihbc7oUKYq-kAzx_HoUuEg9cmikCq-N4bgbBvwxCPHe3DbVF0OGkaAvenEALw_wcB. Acesso em: 2 fev. 2022.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**, 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO – Questionário das entrevistas

Perguntas à OSBC Redes da Maré

Gostaria que me contasse como foi, desde o início, a pandemia do COVID-19 nas favelas?
O que mais chamou a sua atenção sobre a pandemia do COVID-19 nas favelas?
O que motivou a organização a realizar ações para combater o coronavírus na favela?
Por que houve necessidade de se produzir informações nas favelas sobre a pandemia do COVID-19?
Quais foram as estratégias de comunicação utilizadas para combater o COVID-19 nas favelas da Maré? Por que foram utilizadas? Quais foram os parceiros dessas estratégias?
Como percebeu a relação entre Estado e Sociedade Civil na estratégia de combate do COVID-19 na Maré?
Como funcionou a aproximação com os serviços de saúde locais? Poderia comentar sobre isso?
A Redes da Maré participa em Conselhos Gestores de políticas públicas? Em quais?
Como foi a campanha Maré Diz Não ao Coronavírus?
Como foi o projeto Conexão Saúde De Olho No COVID-19?
Como foi a participação dos moradores na campanha e no projeto?
Como funcionou a mobilização comunitária realizada pela Redes da Maré?
O que gostaria de comentar sobre a parceria da Redes da Maré com as outras organizações públicas e privadas para enfrentar o COVID-19?
O que foi importante nesse trabalho de enfrentamento ao COVID-19 na Maré feito pela Redes da Maré? Quais os resultados?
O que gostaria de comentar mais sobre o tema COVID-19 nas favelas?

Perguntas Grupo Focal Moradores da Maré

Qual a percepção de vocês sobre a pandemia do COVID-19 na Maré
Qual a percepção de vocês sobre a desinformação na pandemia do COVID-19

Qual a percepção de vocês sobre as informações divulgadas pelo poder público durante a pandemia do COVID-19
Vocês acessavam informações do poder público sobre o COVID-19?
Vocês compreendiam essas informações?
Como vocês utilizaram essas informações?
O que acharam da iniciativa da Redes da Maré em produzir dados sobre a pandemia do COVID-19 na Maré?
Como perceberam a mobilização realizada pela Redes da Maré para chamar atenção para o avanço do COVID-19 na Maré?
Qual a percepção de vocês sobre as parcerias que Redes da Maré fez com organizações internas, externas, com associação de moradores, com moradores?
O que significa para vocês o controle da sociedade civil sobre as ações do poder público
O que foi importante nesse trabalho de enfrentamento ao COVID-19 na Maré feito pela Redes da Maré? Quais os resultados?

Perguntas ao coordenador da área de planejamento da saúde - A.P. 3.1

Como foi a pandemia do COVID-19 nas favelas?
O que mais chamou a sua atenção na pandemia do COVID-19 nas favelas?
Como foi feita a comunicação e disseminação dos dados da pandemia do COVID-19 pela Secretaria Municipal de Saúde? Por que?
Como percebeu a transparência das informações sobre COVID-19?
Como percebeu as parcerias para realização de ações no combate ao COVID-19 na Maré?
Há canais de diálogo com a sociedade civil organizada? Quais?
Conhece o trabalho realizado na comunidade da Maré?
O que você achou do trabalho em rede realizado na Maré para o enfrentamento do coronavírus?
O que destacaria das ações desenvolvidas pela OSBC Redes da Maré nas favelas na luta contra o COVID-19?
Considera que alguma dessas ações contribuiu para fortalecer as ações da secretaria Municipal de Saúde? Quais? Por que?
O que você achou da produção de dados locais da Redes da Maré sobre a pandemia do COVID-19 do COVID-19?

O que você achou da participação da sociedade civil no controle social de políticas de saúde?

O que você achou da mobilização da Redes da Maré para informar os moradores sobre a doença provocada pelo vírus COVID-19?

O que foi importante nesse trabalho de enfrentamento ao COVID-19 na Maré feito pela Redes da Maré? Quais os resultados?

Gostaria de comentar mais alguma coisa sobre a pandemia do COVID-19 nas favelas?
--

Perguntas à equipe da Redes da Maré no tema governança

O que você entende por governança?

Como funcionou o trabalho em rede para o enfrentamento do COVID-19 na Maré?

Como funcionou a parceria com outras instituições ou grupos atuantes nas favelas da Maré?

Perguntas à equipe da Redes da Maré no tema transparência

Quais as informações que você conhece disponibilizada pelo poder público?

O que você achou da informação sobre COVID-19 disponibilizada pelo poder público?

Você acessava essas informações?

Você utilizou a informação oficial sobre COVID-19?
--

Você a compreendia?
