

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

**DESENVOLVIMENTO LOCAL, TURISMO E DESIGUALDADE SOCIAL: A
INFLUÊNCIA DA PANDEMIA DA COVID-19 NOS SETORES PÚBLICO E
PRIVADO DO MUNICÍPIO DE ILHABELA (SP)**

Aluna: Valentina Fink Vieira

Orientador: Professor Fernando Burgos

São Paulo – SP

2021

Resumo

O projeto contempla o campo de estudos da Administração Pública, e possui enfoque no tema do desenvolvimento local. Tem como principal objetivo analisar o cenário da pandemia do COVID-19 no município de Ilhabela, cidade turística localizada no litoral norte do estado de São Paulo, para entender a fundo a influência do vírus no desenvolvimento geral da cidade, compreendendo como as medidas de isolamento social e implementação de quarentena interferem no desenvolvimento local, assim como em um possível aumento da desigualdade e vulnerabilidade social. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi fundamentada na metodologia qualitativa, envolvendo levantamento bibliográfico; análise de bibliografia específica e fontes documentais; indicadores sociais; e duas rodadas de entrevistas semiestruturadas - realizadas com empresários locais, chefes de secretarias municipais, e figuras do Executivo - que ocorreram entre o segundo semestre de 2020 até o final do primeiro semestre de 2021. Os principais resultados observados com relação ao Combate ao COVID-19 no município de Ilhabela foram a contenção do alastramento e letalidade do vírus - levando em conta os 41 óbitos totais durante todo o período pandêmico; e a influência econômica apresentada pela implementação das medidas de distanciamento, que apesar de terem sido eficazes no combate vírus, afetaram as condições econômicas de parcelas da população.

Palavras-chaves: Desenvolvimento local; Covid-19; Ilhabela; Turismo

1. Introdução

Segundo a Carta Magna promulgada em 1988, o Brasil é um país federalista, dividido em escalas subnacionais. Dentro desta divisão, cada nível de governo é designado a cumprir competências específicas definidas pela Constituição. Após o fim da ditadura militar, durante o período de redemocratização, novas competências foram atribuídas aos municípios, dentre elas: criação de divisões distritais e responsabilidade sobre a definição de políticas de educação, de saúde, de saneamento básico e de mobilidade, etc. (Abrucio, 1998). Porém, a questão financeira ainda mostra-se muito atrelada à União, uma nítida dificuldade relacionada ao federalismo no país. É previsto que municípios tenham responsabilidades com as quais muitas vezes não possuem recursos para arcar. Com a proliferação do vírus da COVID-19 e início da pandemia ao redor do mundo, foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em 15 de abril de 2020, que estados e municípios teriam autonomia para determinar medidas de isolamento social e enfrentamento à contaminação da população. Sendo assim, governos locais passaram a ter autonomia para assumir quaisquer posições em discussões sobre políticas públicas de saúde no período pandêmico. Os níveis de governo, portanto, tornaram-se complementares na atuação de combate ao vírus.

Para governos locais, o combate contra o vírus da COVID19 foi um grande desafio. Por conta da distribuição de competências, as medidas de enfrentamento à pandemia foram variadas de local para local. Em algumas cidades o SUS encontrou-se sobrecarregado e sem condições de sustentar os atendimentos por conta da falta de estrutura já presente anteriormente ao início da pandemia. Já em outras, os protocolos foram bem implementados e obteve-se êxito no combate à doença. Além disso, diferentes economias - que dependem de diferentes fatores - sofreram as consequências do fechamento de serviços não essenciais de maneira distinta. Cada governo local foi afetado de uma maneira pela pandemia.

O estudo analisa como a pandemia da COVID-19 afetou o desenvolvimento local do município de Ilhabela (SP). A contribuição central deste projeto é a compreensão das mudanças que ocorreram entre julho de 2020 e julho de 2021 no desenvolvimento local da cidade, e de que maneira este fator está ligado à pandemia do Coronavírus. Dentre os objetivos específicos, estão: a) mapear os impactos da pandemia nas principais secretarias municipais de Ilhabela ligadas ao desenvolvimento local (Assistência Social, Cultura, Educação, Meio Ambiente, Saúde e Turismo); b) identificar as medidas de enfrentamento

implementadas pelo poder público municipal no município contra o Covid-19 para dar continuidade à garantia de direitos básicos para a população, como consta na CF como dever do poder público; c) analisar a reação das empresas privadas relacionadas direta ou indiretamente ao setor de turismo (hotéis, pousadas, restaurantes e lojas) ao Coronavírus e de que maneira se deu a continuidade do exercício de suas atividades, assim como quais foram as medidas tomadas a partir da implementação da quarentena, e também, quais foram as consequências orçamentárias para os proprietários, observando atitudes tomadas no que diz respeito à funcionários e garantia de direitos trabalhistas; e d) refletir sobre um provável aumento na desigualdade do município de Ilhabela, e de que maneira a vulnerabilidade social foi afetada pela pandemia.

Entendemos que o desenvolvimento local de um determinado território é um processo intangível e interdisciplinar, apresentando constantes mudanças ao passo que metas e níveis de complexidade são alterados conforme a evolução da sociedade em questão. O tema do desenvolvimento está relacionado a diferentes visões e conceitos, e pode ser classificado de diversas maneiras, sendo um fenômeno muito complexo que desempenha inúmeros papéis na sociedade. Para a Administração Pública, o estudo e compreensão das diversas formas de desenvolvimento é imprescindível, de modo que possibilita a elaboração de políticas públicas eficazes e capazes de combater a pobreza e a desigualdade social. Afinal, cada alternativa de combate a estes problemas depende do contexto ao qual se refere e dos recursos que estão disponíveis para tal. Cabe então aos governos locais compreender e articular alternativas a partir de estratégias que possibilitem trabalhar em cima de tais problemas.

Para fins acadêmicos, acredita-se que este estudo possa servir como modelo científico para outras pesquisas sobre desenvolvimento em microcentros no cenário da pandemia. Além disso, as entrevistas realizadas produziram material qualitativo que pode servir como base documental para outros estudos neste campo. Esta pesquisa pretende, portanto, contribuir para a compreensão do desenho da Administração Pública brasileira, com foco no município de Ilhabela, e relacionada ao cenário atual.

O estudo está dividido em: 1. Introdução - onde estão indicados o objetivo do estudo, a apresentação do tema, a identificação dos objetivos específicos e a explicação de como o restante do trabalho está estruturado; 2. Teoria - que contém toda a abordagem teórica estudada relacionada ao desenvolvimento local, ao turismo, e ao município de Ilhabela; 3. Metodologia - define as abordagens gerais e específicas do trabalho, bem como detalha os

métodos utilizados para a obtenção e análise dos dados encontrados; 4. Resultados - onde são apresentados os resultados obtidos com a pesquisa, divididos em tópicos; 5. Conclusão - onde são discutidos os resultados e apresentadas as contribuições para o aumento do conhecimento acerca do tema; e, por fim, 6. Bibliografia - que contém a lista de referências utilizadas no desenvolvimento do trabalho.

2. Aspectos teóricos do desenvolvimento local

O conceito de desenvolvimento é algo muito abrangente, não há como definir concretamente o que significa por si só. Com relação a isso, Boisier (2001) introduz diversos conceitos: desenvolvimento territorial, desenvolvimento regional, desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano, desenvolvimento de “baixo para cima”, entre outros. Para o autor, todos os itens listados apresentam-se redundantes, ao passo que já estão inseridos no conceito amplo de “desenvolvimento”. Ainda, traz a ideia do desenvolvimento como tendo tornado-se uma polissemia, e dá 6 “divisões” conceituais para tal. Em primeiro lugar o desenvolvimento territorial, a ideia mais ampla de desenvolvimento, que está relacionada à escala geográfica. Em segundo, o desenvolvimento regional, associado a um processo de progresso permanente de uma região e da comunidade que nela habita, assim como de cada indivíduo membro dessa comunidade. Em terceiro, o desenvolvimento local - conceito mais famoso -, que pode ser aplicado em diferentes cortes territoriais e é resultado direto da capacidade dos atores e da sociedade locais se mobilizarem com base em suas potencialidades para transformar o meio em que vivem. Em quarto lugar, o conceito de desenvolvimento endógeno, que significa a capacidade de inovar a nível local. Manifesta-se no plano político, no plano econômico, no plano científico e tecnológico, e no plano cultural, respectivamente. Em quinto, está o desenvolvimento descentralizado, dividido em três dimensões: a funcional, a territorial, e a política. Aqui, não é o território como recorte geográfico que opera como sujeito, mas sim a comunidade que habita nesse território. Por fim, o desenvolvimento *abajo-arriba* ou *bottom-up*. Existem 11 componentes essenciais nesse recorte de desenvolvimento: o estabelecimento de amplo acesso à terra e recursos naturais; estruturas de decisão organizadas territorialmente; concessão de autodeterminação para áreas periféricas; eleição de uma tecnologia para economizar recursos escassos e utilizar os abundantes; priorizar projetos que satisfaçam necessidades básicas da população; introdução de políticas que favoreçam o câmbio; ajuda como compensação dos efeitos de erosão; desenvolvimento de atividades

produtivas que melhorem condições de vida da população; reestruturação dos sistemas de transporte; e estruturas sociais igualitárias.

O desenvolvimento local é um fator interdisciplinar, que é permeado por diversos aspectos econômicos e sociais. Boutros-Gali (1995) propõe uma interdisciplinaridade com relação ao desenvolvimento local que abrange 5 pontos: paz como base para o desenvolvimento; economia como a engrenagem de progresso; o ambiente como base para sustentabilidade; justiça como um pilar social; e democracia como boa forma de governo. Assim, pode-se afirmar que o desenvolvimento local depende do funcionamento correto de aspectos distintos da Administração Pública e da sociedade. Vázquez-Barquero (1988) define o desenvolvimento local como “Um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural que conduz a uma melhora na qualidade de vida da população local, no qual pode se identificar três dimensões: uma econômica, na qual os empresários locais usam sua capacidade para organizar os fatores de produção locais com níveis de produtividade suficientes para competirem nos mercados; outra, sociocultural, onde os valores e as instituições servem de base para o processo de desenvolvimento; e, por último, uma dimensão político-administrativa no qual as políticas territoriais permitem criar um entorno econômico local favorável, protegê-lo de interferências externas e impulsionar o desenvolvimento local.” Para a compreensão do desenvolvimento, deve-se entender que o mesmo é um processo intangível e de constante mudança, pois sempre que se atinge algum objetivo ou patamar de desenvolvimento imediatamente surgem novas metas. O processo de desenvolvimento deve ser fruto de iniciativa de governos e economias locais, portanto pode ser classificado como endógeno, e tratando-se do mesmo, é necessário ater-se à Lei da Variedade Necessária de Ashby: níveis distintos de complexidade requerem escalas distintas de intervenção.

De acordo com Burgos (2013), a atuação em desenvolvimento local no Brasil é dividida em 5 tipos: duplamente concentrador, quando há renda gerada, mas esta é concentrada, ampliando a diferença entre os mais ricos e mais pobres; concentrador, situação em que os mais pobres são beneficiários das ações, mas os mais ricos recebem mais; neutro, quando os dois grupos recebem um incremento de renda, mas a desigualdade permanece no mesmo patamar; levemente desconcentrador, situação em que os ricos aumentam sua renda ou ela permanece igual, mas os pobres aumentam mais, gerando redução da desigualdade; e finalmente, fortemente desconcentrador, onde os mais ricos perdem parte de sua renda, os

mais pobres ganham e a desigualdade cai rapidamente. Nessa situação a desigualdade é reduzida de maneira acentuada, uma vez que os ricos sofrem decréscimo em suas rendas, enquanto os pobres conseguem aumentá-la. Pobreza e desigualdade são problemas classificados como “*wicked problems*”, Rittel & Webber (1973). Isso significa que não se sabe quais são suas causas e nem qual a sua solução. Ambas são multidimensionais, e, portanto, suas soluções devem se adaptar a essa condição. A proposição do desenvolvimento local desconcentrador evidencia que o incremento de renda não é suficiente, e que é necessário que ricos decresçam em renda e pobres aumentem-na para que esse *wicked problem* seja combatido. Cada alternativa de luta contra a desigualdade depende do contexto em questão, e dos recursos disponíveis. Os governos locais devem articular alternativas e avaliar resultados dessas estratégias na vida da população.

Fenômeno social de múltiplas facetas, e atividade que desempenha papel fundamental nos campos econômico e social, o turismo deve permear interesses da população local e suas demandas. A prática do turismo em uma localidade pode gerar aspectos positivos e negativos. Por um lado, pode promover um fortalecimento de hábitos culturais locais e gerar empregos, girando a economia. Com relação à cultura, há um fortalecimento do patrimônio histórico, cultural e artístico. Ainda, são possibilitadas muitas trocas de hábitos e gostos - alimentação, modo de se vestir, gírias, prática de atividades, etc - No âmbito econômico, permite a criação de novas funções trabalhistas, e também a comunicação entre mercados. Para Lickorish (2000), o impacto do turismo quando se trata da economia pode gerar inúmeros benefícios tais como emprego, melhorias de infraestrutura e aumento de receita. Por outro lado, pode fazer com que surjam fatores não tão bons como consequência para os nativos da localidade em questão. Fatores como congestionamento no trânsito, sobrecarga de serviços básicos para a população e aumento da criminalidade estão dentro dessa categoria. Isso pode fazer com que moradores se mostrem relutantes quanto à prática do turismo em suas cidades. Kadt (1979), apresenta como outro fator negativo que gera conflitos a disponibilidade de acesso a locais como praias e parques. Segundo o autor, há uma competição entre turistas e residentes, pois tais locais muitas vezes favorecem a presença de turistas em detrimento de moradores. É inegável que existe uma estreita relação entre turismo e desenvolvimento econômico, porém a prática do mesmo deve ocorrer de maneira a contemplar todas as parcelas da população e respeitando o meio ambiente, para que seja equilibrado e não prejudicial à ninguém.

Destino muito procurado por turistas, Ilhabela possui características de alto padrão. Com a economia predominantemente voltada ao turismo, também recebe royalties do pré-sal. (79,1% do orçamento municipal é oriundo de receitas externas). O município apresenta, conforme dados do SEADE, PIB (2014) de R\$ 6.772.117, e o 7º maior PIB per capita do Brasil, de R\$ 222.549 mil reais (IBGE). A potencialidade econômica da cidade não se apresenta capaz de criar condições de bem-estar social (ONU, 2006). É possível que um local apresente altos índices econômicos que não promovam uma justa distribuição de renda e acesso da população aos serviços essenciais. Para que haja desenvolvimento é preciso que os resultados gerados pelo crescimento econômico sejam distribuídos. Então, para que o turismo possibilite o desenvolvimento econômico é necessário que sejam implementadas políticas de planejamento com participação da população local, gerando benefícios aos moradores. Para que o desenvolvimento gerado pelo turismo seja efetivo é necessário relacioná-lo também à sustentabilidade ambiental e social. Segundo Pereira (2019), o principal impacto econômico do turismo em Ilhabela refere-se à geração de empregos. Os setores de serviço e comércio são os que mais geram empregos no município, e ambas atividades são ligadas ao setor turístico. Ou seja, o turismo é o setor que mais gera empregos no município. Ilhabela ainda apresenta alto grau de concentração de renda, sendo uma das dimensões a serem corrigidas. É possível notar que o turismo gera impactos no desenvolvimento desta localidade ao passo que seu principal fator positivo é a geração de empregos. Apesar de o município dispor de uma grande receita, esse valor é injustamente distribuído. Para que o turismo possibilite o desenvolvimento econômico é necessário que sejam implementadas políticas de planejamento com participação da população local.

3. Métodos

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi fundamentada na análise de bibliografia específica; fontes documentais; indicadores sociais; e entrevistas. Foi realizado um estudo de caso (Yin, 2005) no município de Ilhabela (SP). O município possui uma população estimada de 33.470 habitantes em 2020, segundo a Fundação SEADE. Trata-se de um município cujos empregos formais concentram-se basicamente no setor de serviços, totalizando 74,24% em 2018. E uma parte expressiva desses empregos está relacionada direta ou indiretamente ao setor de turismo. A atividade turística no município, caracterizada como turismo de alta renda, está baseada nos atrativos naturais e náuticos (Pereira et al, 2019), em virtude das condições do município. Além do turismo, nos últimos anos, recursos oriundos

dos repasses de royalties, cresceram muito em Ilhabela, deixando o município em condições muito privilegiadas. De acordo com Pereira et al (2019), esses recursos passaram de R\$ 38,42 milhões em 2008 para R\$ 253,16 milhões em 2016, em valores deflacionados. Essa posição de privilégio fica evidente considerando a dimensão Riqueza do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) de 2018, pois Ilhabela possui um índice de 52, enquanto o estado de São Paulo possui um índice de 44..

A metodologia de coleta de dados consistiu em duas fases. A primeira fase, que teve duração até o final da pesquisa, foi o aprofundamento teórico sobre a questão do turismo e desenvolvimento local. Já a segunda fase consistiu na realização de entrevistas semi-estruturadas (conforme May, 2008) com dois grupos específicos: (a) secretários(as) municipais (ou equivalentes) das principais pastas da prefeitura de Ilhabela (SP) para entender a situação relacionada ao momento vivido durante a crise do Coronavírus (foram priorizadas as pastas de turismo, saúde, desenvolvimento econômico, assistência social, e educação); (b) empresários(as) do setor de turismo, para analisar qual o impacto do coronavírus sobre as empresas e quais alternativas estão sendo desenvolvidas. Tais entrevistas ocorreram em duas rodadas, sempre com os mesmos entrevistados, de forma a conseguir acompanhar a evolução da situação: (i) entre dezembro e janeiro de 2020, no período considerado como “alta temporada”; (iii) em junho de 2021, com pouco mais de um ano do início da pandemia e da implementação de medidas restritivas de acesso dos turistas à cidade.

TABELA 1- Primeira Rodada de Entrevistas

DATA	NOME	OCUPAÇÃO
17 de dezembro de 2020	Entrevistado A	Prefeita Municipal
17 de dezembro de 2020	Entrevistado B	Secretário de Saúde
17 de dezembro de 2020	Entrevistado C	Secretária de Turismo
22 de dezembro de 2020	Entrevistado D	Empresário do Setor de Bares e Restaurantes
22 de dezembro de 2020	Entrevistado E	Empresário do Setor de Bares e Restaurantes
22 de dezembro de	Entrevistado F	Empresário do Setor de Lojas

2020		
23 de dezembro de 2020	Entrevistado G	Empresário do Setor de Hotelaria
23 de dezembro de 2020	Entrevistado H	Empresário do Setor de Lojas
28 de dezembro de 2020	Entrevistado I	Empresário do Setor de Hotelaria
28 de dezembro de 2020	Entrevistado J	Empresário do Setor de Hotelaria
28 de dezembro de 2020	Entrevistado K	Empresário do Setor de Bares e Restaurantes
28 de dezembro de 2020	Entrevistado L	Empresário do Setor de Lojas
4 de janeiro de 2021	Entrevistado M	Empresário no Setor de Bares e Restaurantes
4 de janeiro de 2021	Entrevistado N	Empresário do Setor de Hotelaria
4 de janeiro de 2021	Entrevistado O	Empresário no Setor de Lojas

Elaboração própria.

TABELA 2- Segunda Rodada de Entrevistas

DATA	NOME	OCUPAÇÃO
8 de junho de 2021	Entrevistado P	Secretária de Turismo
8 de junho de 2021	Entrevistado Q	Secretária de Assistência Social
9 de junho de 2021	Entrevistado R	Prefeito Municipal
17 de junho de 2021	Entrevistado D	Empresário do Setor de Bares e Restaurantes
17 de junho de 2021	Entrevistado F	Empresário do Setor de Lojas
17 de junho de 2021	Entrevistado H	Empresário do Setor de Lojas
18 de junho de 2021	Entrevistado E	Empresário do Setor de Bares e Restaurantes

18 de junho de 2021	Entrevistado G	Empresário do Setor de Hotelaria
18 de junho de 2021	Entrevistado J	Empresário do Setor de Hotelaria
23 de junho de 2021	Entrevistado I	Empresário do Setor de Hotelaria
28 de junho de 2021	Entrevistado L	Empresário do Setor de Lojas
28 de junho de 2021	Entrevistado O	Empresário no Setor de Lojas
9 de julho de 2021	Entrevistado K	Empresário do Setor de Bares e Restaurantes
9 de julho de 2021	Entrevistado M	Empresário no Setor de Bares e Restaurantes
9 de julho de 2021	Entrevistado N	Empresário do Setor de Hotelaria

Elaboração Própria.

A primeira e a segunda rodada de entrevistas aconteceram em um intervalo de tempo no qual houve mudança de gestão na prefeitura do município, tendo em vista que 2020 foi um ano eleitoral. Por conta disso, apesar das entrevistas terem sido feitas com chefes de secretarias e chefe do executivo municipal, estes cargos estavam ocupados por diferentes profissionais em cada uma das vezes. Na rodada inicial, foram entrevistados a então prefeita do município e os secretários de saúde e turismo. Na rodada seguinte, após a troca de gestão, foram entrevistados o então prefeito municipal, e as secretarias de assistência social e turismo, porém ocupados por profissionais diferentes dos entrevistados anteriormente. Cabe destacar que o roteiro sofreu alterações dependendo do tempo disponibilizado para cada entrevista. Já com relação ao grupo de empresários, as duas rodadas foram contempladas pelos mesmos entrevistados, dentre eles: 4 donos de pousadas ou hotéis; 4 donos de estabelecimentos do setor alimentício; e 4 lojistas.

4. O Enfrentamento à COVID segundo os entrevistados

4.1 O COVID-19 em Ilhabela

Em entrevistas realizadas com secretários municipais de Ilhabela bem como com os prefeitos da cidade - gestão de 2020 e posteriormente gestão de 2021- , foi possível obter um panorama sobre a situação do COVID-19 e todas as providências e medidas de enfrentamento

realizadas desde o início do período de quarentena e distanciamento social até o presente momento.

Localizado no litoral do estado de São Paulo, o município de Ilhabela, durante a pandemia do COVID-19, teve sua atenção básica de saúde estruturada e fortalecida. Quase todos os funcionários da saúde atualmente possuem alguma especialização em saúde da família, e todos os pacientes de PSF são acompanhados recorrentemente por meio das Unidades Básicas de Saúde e pela Santa Casa. Por conta disso, a taxa de internação por COVID-19 no município mostrou-se muito baixa, e a taxa de letalidade do município foi uma das menores do país.

No gabinete da prefeita, durante o último ano de mandato de sua gestão, todas as atividades foram suspensas do modelo presencial, e passaram a ser realizados apenas atendimentos ou reuniões de urgência e atividades similares. Desse modo, foi possível notar que o andamento de projetos sofreu alterações, gerando atrasos e interrupções nas programações anteriormente planejadas. Ainda, com o surgimento de gastos e despesas inesperadas, a questão financeira também sofreu algumas alterações. Obras como a reforma do hospital municipal e ampliação da rede de saneamento básico e esgoto para a população foram suspensas, bem como cirurgias hospitalares e procedimentos que não demonstravam caráter de extrema urgência. Todos os projetos que dependiam de processo licitatório foram interrompidos. É importante ressaltar ainda que durante certo período, toda a atividade turística permaneceu suspensa.

Segundo a prefeita, durante a sua gestão no ano de 2020 e com a chegada da pandemia, a principal preocupação foi priorizar e prezar pela vida.

O que mais nos preocupava acima de tudo isso eram realmente as vidas. Fazer com que a gente tomasse essas medidas pra fazer com que as pessoas fossem menos afetadas. Mas acredito que a equipe técnica foi brilhante. Sofreram alguns ataques, mas eles agiram no momento certo, no tempo certo, e o impacto foi menor. Tivemos sucesso pois hoje Ilhabela é tida como referência (ENTREVISTADO A).

Apesar do grande sucesso no combate à doença - com apenas 41 óbitos confirmados até o presente momento - é notável que o serviço de saúde sofreu atrasos em relação ao planejado no início da gestão. Obviamente, a demanda no setor da saúde aumentou imensamente, fazendo com que a oferta se sobrepusesse à demanda em números muito altos. Para tentar enfrentar este problema foram criados leitos de COVID no CAPS, bem como um gripário próximo ao hospital Mário Covas. Ainda, nenhum funcionário da saúde foi demitido durante

o período, e foram realizadas mais contratações a fim de mitigar os impactos da doença para a área da saúde. Ao enfrentar uma doença desconhecida, foi necessário um fortalecimento da base estrutural nos serviços de saúde, disponibilizando mais leitos de UTI e comprando mais respiradores para o município, por exemplo. Ainda, é importante frisar o impacto imenso da pandemia com relação à saúde mental, perceptível pelo aumento de internações do município em hospitais psiquiátricos.

Na segunda rodada de entrevistas, ficaram ainda mais nítidas as consequências da pandemia a curto prazo para a população ilhabelense. De acordo com a secretária de assistência social, a procura por ajuda da prefeitura desde o início da gestão atual - janeiro de 2021 - foi grande:

As pessoas perderam seus empregos (...). Então quebrou todo mundo, as pessoas têm até um carro bom, uma casa boa, mas não têm dinheiro para comprar comida (...), por fim, passaram a vir aqui na Prefeitura atrás de cesta básica, passes para o ônibus (ENTREVISTADO Q).

Ainda de acordo com a responsável pela Assistência Social no município, a fome e a questão da moradia foram os principais impactos causados pelo Covid-19 na cidade de Ilhabela.

O que me preocupa muito é a moradia, uma das coisas que quando acabar essa fase da pandemia, espero que acabe logo, o prefeito vai criar uma secretaria de habitação, e a gente precisa construir, a gente precisa pensar em casas populares. Não dar, sabe? Mas fazer de alguma maneira um preço acessível que as pessoas possam comprar (ENTREVISTADO Q).

Para o prefeito da gestão de 2021, os impactos foram claros:

A pandemia ela acaba impactando, né? Mexendo em tudo, lógico. Ela muda a abordagem da saúde, a gente teve que mexer em todos os procedimentos da saúde. Mexeu com o andar da educação, as ações de educação. Mas sobretudo, mexeu com a vida das pessoas, com o emprego das pessoas. Para nós que temos o turismo como indústria na cidade, ela diminuiu as oportunidades de trabalho, de emprego das pessoas. Afetou o ganho econômico das famílias (ENTREVISTADO R).

4.2 Medidas de Enfrentamento

Para conter o alastramento do vírus e proteger a população, diversas medidas de enfrentamento foram implementadas no município de Ilhabela. Em primeiro lugar, a suspensão do atendimento ao público em todas as repartições da administração pública

municipal, com exceção dos serviços essenciais e suspensão de todas as atividades comerciais não essenciais. No dia 20 de março de 2020, o acesso ao município - realizado pela Dersa por meio de balsas - ficou limitado a veículos de moradores, serviços essenciais e de emergência, tendo permissão para realizar a travessia apenas mediante autorização do poder Executivo. Até dezembro de 2020, mais de 30% da população do município já havia sido testada dentro dos protocolos, e a estratégia dos gripários foi mantida durante todo o período de pandemia, bem como a realização de testes e o monitoramento dos infectados através da vigilância epidemiológica, mantendo todos os trabalhadores da saúde disponíveis. Em meados de julho, como decorrência de um bom enfrentamento ao vírus, ocorreu uma flexibilização gradativa das medidas de distanciamento social em Ilhabela. Um exemplo de medida de flexibilização foi a permissão para o funcionamento de bares e restaurantes até a meia noite com parte de sua capacidade total.

Com o surgimento do vírus do COVID 19 e a necessidade de implementação de medidas de distanciamento social, foi necessária a criação de políticas públicas que auxiliassem na continuação da garantia dos direitos básicos para a população. As secretarias de Esporte, Cultura, Saúde e Educação realizaram trabalho em conjunto tomando medidas integradas para fornecer atenção necessária para todos os munícipes. Uma das medidas mais significativas tomadas pela prefeitura de Ilhabela foi a criação do Programa Emergencial Ilhabela Unida pelo Trabalhador. O programa - implementado pela gestão de 2020- teve o objetivo de fornecer suporte para pessoas de maior vulnerabilidade social durante o período de restrições da pandemia. Para tal, disponibilizou repasse de um salário mínimo - R\$ 1.045,00 - e auxílio de aluguel emergencial de até R\$ 960,00 para trabalhadores informais e autônomos, funcionários de empresas fechadas temporariamente, microempreendedores, e famílias consideradas socialmente vulneráveis.

Para a educação, o principal desafio foi reinserir os alunos dentro das salas de aula após quase um ano no modelo de Ensino à Distância. O protocolo de retorno às aulas foi implementado pela nova gestão e possibilitou a volta às aulas presenciais já na terceira semana de janeiro de 2021. O desafio foi destacado pelo prefeito do município em entrevista:

O aluno estando fora da sala de aula a muito tempo sem nenhum contato com a educação. Então recolocar esses nossos alunos no sistema de educação foi um desafio. E foi por isso que nós fomos a primeira cidade do Brasil a retomar as aulas presenciais, no dia 18 de janeiro de 2021. Foi muito difícil fazer esse protocolo de retorno às aulas. O importante foi o combate e o modo de lidar com a doença. A gente fechou as torneiras de gastos, acabamos com desperdícios de recursos (ENTREVISTADO R).

A retomada das aulas presenciais para o 2º semestre de 2021 iniciou-se com mudanças significativas. Todas as escolas do ensino fundamental e infantil voltaram com 50% do total dos alunos, seguindo todos os protocolos de biossegurança - utilização de máscara, aferimento de temperatura, distanciamento social, e higienização com álcool em gel. Salas que apresentam baixa quantidade de alunos já estão voltando 100%.

O município já aplicou vacinas em mais de 59% de sua população, com mais de 29 mil doses, sendo aproximadamente 20,5 mil de primeiras doses e aproximadamente 8 mil de segundas doses. Ainda, 860 moradores receberam doses únicas. O contato com o cidadão para a realização da aplicação da vacina é feito pela própria UBS, sem necessidade de agendamento prévio. Desde o início da pandemia, Ilhabela registrou 41 óbitos, contribuindo para um coeficiente de letalidade de 0,52% - um dos menores do Brasil. Em Janeiro de 2021, foi implementado o Programa de Monitoramento Domiciliar, com o objetivo de auxiliar no acompanhamento de pacientes com Covid-19. Enfermeiros são responsáveis pela análise diária de pacientes com comorbidades e maior risco de agravamento da doença:

A gente criou equipes que passaram a acompanhar os pacientes e diminuimos os números de internação e de mortes no ano de 2021. (...) E também lógico o ajuste de toda a equipe de saúde, o comprometimento. A gente fez com que toda a equipe de saúde entendesse a maneira que a gente queria tratar a doença e com isso a gente obteve sucesso (ENTREVISTADO R).

Com relação a mobilidade, a solução para evitar aglomerações e melhorar a qualidade do transporte público em tempos de pandemia foi a disponibilização de mais veículos:

[...] E também interferiu no transporte público. Dobrou a disponibilização em horários de pico, com isso a gente passou a transportar os passageiros sentados, não mais aglomerados (ENTREVISTADO R).

Continuando com medidas de restrição para entrada no município, Ilhabela segue com o controle do acesso ao município, das 14h de sextas-feiras às 14h de domingos. Visitantes devem apresentar PCR negativo com no máximo 48 horas de antecedência à travessia para o município, ou, para os já imunizados, apresentar o comprovante de vacinação contra Covid-19 contendo duas doses já aplicadas. Os moradores de Ilhabela e São Sebastião e prestadores de serviços essenciais ficam fora da obrigação de apresentar PCR para entrar na cidade. Moradores devem apresentar comprovante de residência válido.

A respeito do planejamento em desenvolvimento para o município, o atual prefeito mencionou o planejamento em curto prazo como prioridade no momento atual, e destacou o principal plano para o futuro da cidade:

A pandemia fez com que nós planejássemos apenas a próxima semana. O planejamento agora é no máximo quinzenal. A gente não sabe como vai lidar com a cidade daqui 15 dias. Você vai lidar com os seus projetos em função da situação da pandemia então aquele planejamento... A gente tenta enxergar 15 dias na frente. As coisas acontecem em função do desenrolar da doença. Tem metas e compromissos de campanha com a população, mas nesse momento não é possível colocar isso em papel. (...) O principal plano para o futuro agora é a conclusão da vacinação de toda a população do município (ENTREVISTADO R).

4.3 O Setor Privado e o Turismo

A Secretaria do Turismo do município de Ilhabela é dividida em duas partes. Uma delas, a área de Desenvolvimento Econômico, é responsável pelo serviço ao trabalhador. Nela, são encontrados diversos serviços prestados pelo PAT, SEBRAE, Banco do Povo, etc. Todas as ações realizadas são relacionadas ao empreendedorismo, como por exemplo orientação para abertura de empresas, concessão de empréstimos, emissão de alvarás, desenvolvimento de diversos cursos em parceria com o SENAI, entre outras. Essa parte da Secretaria do Turismo é responsável também pelo controle da entrada de vans e ônibus no município de Ilhabela. Há também a área de planejamento do turismo, responsável por toda a estruturação do turismo na cidade, onde todo o escopo turístico municipal é pensado. Ilhabela possui um PGT - Plano Gestor de Turismo, que é válido por 4 anos, tendo o último sido contratado e entregue em dezembro de 2020. Há também o Plano de Marketing, entregue há dois anos e válido até 2022. Todas as ações desenvolvidas pela Secretaria do Turismo são baseadas nesses planos. Para vender o segmento turístico, é necessário preparar a cidade, criar, estruturar, e promover estes planos.

O setor de turismo e eventos foi um dos mais impactados pela pandemia. Como mencionado em entrevista, de acordo com a Organização Mundial do Turismo a tendência atual são os destinos de curta distância e destinos com programas ao ar livre - atrativo forte no município de Ilhabela. A cidade é um destino que encontra-se no topo dessa lista durante este período. Em fevereiro de 2021, Ilhabela recebeu o selo Safe Travel, concedido pelo WTTC - Conselho Mundial de Viagens e Turismo - para destinos turísticos que cumprem os protocolos de segurança sanitária e são considerados destinos seguros. A secretaria de turismo do município divulga todos os protocolos e exige que estabelecimentos cumpram, e

segue o Plano São Paulo para a abertura de hotéis e restaurantes. Atualmente, eventos presenciais estão suspensos. Ainda, de acordo com a secretária de turismo do município, este foi o destino com menor número de mortes causadas pelo Covid-19 em todo o Brasil.

Ihabela possui uma forte concentração de empregos no setor de serviços, os quais se relacionam direta ou indiretamente com a prática do turismo no município. No cenário atual, perante o aparecimento do COVID-19 no ano de 2020, o turismo foi comprometido pelo fechamento da balsa - único meio de acesso à cidade - e todos os hotéis, pousadas, lojas e restaurantes. Ao realizar entrevistas com empresários de diversos setores ligados ao turismo, foi possível obter um panorama dos impactos causados pelas medidas de distanciamento social em cada eixo de serviço. Para os lojistas, de modo geral, houve uma queda nas vendas, o que consequentemente causou uma queda na receita. Ainda, a maioria deles não realizou demissões, devido à permissão de suspensão de contratos de trabalho realizada pelo governo federal. Segundo os entrevistados, isso facilitou a maneira como lidaram com os funcionários e as medidas tomadas durante a pandemia. Para o entrevistado H, a decisão foi certa: “Optamos por não demitir ninguém. Acreditamos que seria cruel colocar nossos colaboradores em mais essa situação, além do medo generalizado do COVID-19” (Entrevistado H).

Ao invés disso, funcionários foram suspensos e em algum momento voltaram a realizar suas funções com diminuição de 50% da carga horária. Com relação aos bares e restaurantes, também houve diminuição de receita com o impacto do fechamento dos estabelecimentos. Neste setor, a maioria dos entrevistados não realizou demissões, e negociou aluguéis e despesas fixas para não sofrer mais prejuízo. Como os lojistas, suspenderam contratos de funcionários.

A necessidade de fechamento foi um impacto muito grande. Negociamos os aluguéis, as despesas fixas, mas não demitimos ninguém. (...) Usamos o auxílio do Governo Federal que permitiu a suspensão dos contratos de trabalho.
(ENTREVISTADO K)

Para hotelaria e pousadas, foi mencionado um grande impacto econômico e até endividamento pelos próximos anos. Com relação aos funcionários, também não houveram demissões, apenas redução de horário de trabalho durante certo período. Uma das preocupações mencionadas por donos de hotéis ou pousadas foi adquirir crédito. Alguns dos

entrevistados concordam que poderiam ter sido tomadas medidas diferentes com relação à hospedagens, como o Entrevistado G:

Poderia manter a cidade aberta com condição. Por exemplo, os hotéis poderiam ter funcionado com reserva mínima de 5 a 7 dias, e com protocolo de segurança. As pessoas que viessem teriam que apresentar o teste de COVID na balsa. Seria a senha de entrada (ENTREVISTADO G).

Durante a época de Natal e Ano Novo, foi decretado estado de calamidade pública novamente. Com isso, novas medidas de restrição para abertura de estabelecimentos foram implementadas. Todos os eventos foram suspensos, restaurantes e lojas passaram a ter novamente restrição de horários. A fiscalização foi autorizada a suspender o alvará de empresas que não se mostrassem colaboradoras com relação às medidas instituídas. Foi quase unânime entre os empresários entrevistados que o setor mais prejudicado pela pandemia foi o setor de eventos, apesar de mencionarem uma perda no geral para a cidade como um todo. Lojistas não apresentaram planos elaborados para a temporada de verão, pois estavam à mercê das decisões do governo e suas medidas implementadas. Donos de restaurantes esperavam uma leve queda no faturamento, e objetivavam continuar trabalhando de alguma forma, mesmo que com a equipe mais enxuta:

Esperamos uma temporada fora do normal, com um pouco menos de movimento e uma diminuição no faturamento em relação a anos anteriores. Para poder arcar com isso, diminuímos o tamanho da equipe (ENTREVISTADO M) Foi melhor, né? Esse segundo pico. A gente conseguiu trabalhar, pelo menos.

Posteriormente, as expectativas da maioria dos empresários do setor de bares e restaurantes para a temporada de verão e meses seguintes foram, de certo modo, atendidas: “Foi melhor, né? Nesse segundo pico. A gente conseguiu trabalhar, pelo menos. Não fecharam os restaurantes durante esse período” (Entrevistado D)

Para a hotelaria, houve uma grande tentativa de recuperar prejuízos a partir da realização de promoções de estadia, bem como de fechar o maior número de vendas possíveis com preços dinâmicos, e foi realizada ampla divulgação na internet e em redes sociais.

No momento atual, o município está focado na promoção de turismo regional. Por conta da tendência das viagens de curta distância, programas de ações estão sendo adaptados

com base nisso para fomentar este segmento turístico. Está em andamento também uma campanha que segue tendência internacional, a qual fomenta o home office com maior qualidade de vida e mais longe de centros urbanos, o chamado anywhere office. Desse modo, a Secretaria de Turismo visa fomentar o turismo municipal aproveitando-se do momento de quarentena e distanciamento social.

A organização de eventos está temporariamente suspensa, em espera para retomada assim que possível. Com relação às obras turísticas, estão nos planos do município a construção de um novo teatro municipal, uma ciclovia que ligue a região sul e a região norte da cidade, uma trilha de bicicleta até as praias isoladas, criação de um espaço de observação de aves, e a instalação de sinalização turística interpretativa que explique a fauna e a flora de cada local. Há também o desenvolvimento de uma parceria com a Cine Film Commission - visando atrair produções cinematográficas para o município e trazer empregabilidade - e uma parceria conveniada com a Secretaria Estadual de Turismo, realizando a implementação de um observatório de turismo, com o objetivo de elaborar melhor o planejamento em turismo municipal, ter conhecimento sobre números e dados atuais, possibilitando uma melhor análise de resultados. Por fim, o desenvolvimento de um Fórum de economia criativa no município, para apresentar fontes de renda para populações das áreas isoladas fomentando economia criativa e circular.

5. Conclusão (1000 palavras)

As medidas de enfrentamento implementadas pelo poder público apresentaram diversas consequências posteriores para a cidade e sua população. Primeiramente, a limitação do acesso ao município com o fechamento da balsa, permitindo apenas a entrada de moradores e prestadores de serviços essenciais ou de emergência mediante comprovação, foi uma excelente medida no que diz respeito a contenção do alastramento do vírus em si, mas certamente foi um fator contribuinte para o comprometimento do turismo municipal como um todo durante certo período, o que afeta o desenvolvimento local. Contribuíram positivamente também para a contenção do vírus a testagem em massa e o fechamento dos estabelecimentos de acordo com o Plano São Paulo de fases. Com relação a garantia de direitos sociais pode-se destacar a criação do Programa Emergencial Ilhabela Unida pelo Trabalhador, que disponibilizou repasse de um salário mínimo - R\$ 1.045,00 - e auxílio de aluguel emergencial de até R\$ 960,00 para trabalhadores informais e autônomos, funcionários de empresas

fechadas temporariamente, microempreendedores, e famílias consideradas socialmente vulneráveis.

No setor privado, as piores consequências recaíram sobre o setor de hotelaria, com um grande impacto econômico e endividamento mencionado por estes empresários nas entrevistas. Lojistas e donos de restaurantes sofreram queda nas vendas e receitas. Ainda, a maioria deles não realizou demissões, devido à permissão de suspensão de contratos de trabalho realizada pelo governo federal. Segundo os entrevistados, isso facilitou a maneira como lidaram com os funcionários e as medidas tomadas durante a pandemia. O turismo é um setor que gera impacto no desenvolvimento local do município de Ilhabela, ao passo que garante empregos e promove o aquecimento da economia. No entanto, para que o setor possibilite o desenvolvimento econômico é necessário a presença de políticas públicas de planejamento estratégico em turismo que contemplem e envolvam a participação popular, atendendo a todas as demandas.

Com relação ao setor público, nota-se que as medidas tomadas mostraram-se eficientes, ao passo que no município de Ilhabela o combate ao COVID-19 foi, de certo modo, satisfatório se comparado ao resto do país - apresentando uma baixa taxa de contágio, realização de muitos testes e pouco mais de 40 vidas perdidas. A prefeitura também mostrou-se disposta a ajudar a parcela mais vulnerável da população, integrando áreas de governo em prol da facilitação de prestação de serviços para o mantimento do bem estar da população na época da quarentena, bem como promovendo auxílios que podem ter salvado vidas. Para o setor privado houveram prejuízos que aos poucos tentam ser recuperados, tendo a maioria dos donos de empresas mantido funcionários e poupando mais pessoas de sofrerem consequências financeiras ainda piores durante o período. A interrupção do turismo foi o principal fator causador de consequências econômicas para os donos de empresas locais.

Como mencionado nas entrevistas, a pandemia apresentou grandes impactos para o município como um todo. Dentre os mais destacados, pôde-se perceber: a deficiência na educação pública durante o período; aumento da fome no município; crescimento da falta de acesso à moradia; dificuldades no sistema de saúde; e principalmente as consequências relacionadas a todo o setor do turismo. Assim, evidencia-se que, apesar de o município ter apresentado medidas de enfrentamento ao COVID-19 e medidas de proteção social adequadas, o aumento da vulnerabilidade social foi inevitável. Como postulado por Boutros-Gali (1995), o desenvolvimento local é um fator interdisciplinar, que envolve paz

como base para o desenvolvimento; economia como engrenagem para o progresso; ambiente como base para a sustentabilidade; justiça como pilar social; e democracia como boa forma de governo. Cabe então aos governos locais analisarem o contexto regional e os recursos disponíveis para a implementação de políticas que auxiliem na promoção do desenvolvimento local e no combate da desigualdade, articulando alternativas e avaliando resultados na vida da população.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, 1998.

BURGOS, Fernando. **A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas**. 2013. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo–Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

DE KADT, Emanuel. Social planning for tourism in the developing countries. **Annals of Tourism Research**, v. 6, n. 1, p. 36-48, 1979.

ETCHEVERRY, Sergio Boisier. Desarrollo local¿ De qué estamos hablando?. In: **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. 2001. p. 48-74.

LICKORISH, Leonard J.; JENKINS, Carson L. **Introdução ao turismo**. Campus, 2000.

PEREIRA, Keissiane Tcharla Bragantin et al. DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO: OS IMPACTOS DO TURISMO NO MUNICÍPIO DE ILHABELA/SP. **Informe Gepec**, v. 23, p. 154-171, 2019.

RITTEL, Horst WJ; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

RUSCHMANN, Doris. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. Papyrus editora, 2016.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio; MADOERY, Oscar. **TRANSFORMACIONES GLOBALES, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL**. Rosario: Editorial Homo Sapiens., 2001.

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevistas 1- chefes das Secretarias Municipais e chefes do Poder Executivo de cada gestão

1. Me conte um pouco sobre sua trajetória, qual sua formação? Por que você foi para esta área?
2. Como é o trabalho aqui na Secretaria X?
3. Qual sua avaliação da área em questão antes do início da pandemia?
4. Quais os três maiores impactos causados pela pandemia na sua área?
5. Quais as medidas tomadas nessa área para mitigar tais impactos? Como criaram tais medidas?
6. Como está sendo o planejamento/integração de áreas para o combate ao COVID-19?
7. Antes da pandemia, qual era a previsão no planejamento em desenvolvimento para a área? Com o COVID, como isso foi (ou não) afetado?

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista 2- Empresários municipais

1. Quais foram os principais impactos da pandemia para o seu negócio?
2. Quais medidas foram tomadas por você para mitigar os impactos negativos da pandemia no seu negócio? Houve demissões? Cortes de gastos?
3. Com relação aos funcionários, houve prestação de algum tipo de auxílio durante o período? Ainda há?
4. Num panorama geral, na sua opinião, qual setor empresarial mais saiu prejudicado com a pandemia do COVID-19?