

DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/multi.v27i66.3558>
Recebido em: 13/11/2021; aprovado para publicação em: 22/04/2022

Falhas das funções de governança na resposta à covid-19: o caso do isolamento social no Brasil

Governance functions failure in response to the Covid-19: the case of social isolation in Brazil

Fallos de las funciones de gobernanza en respuesta al COVID-19: el caso del aislamiento social en Brasil

Gabriela Araújo Romão¹
Igor da Silva Brito²

¹ Doutoranda e mestra em Administração pela Universidade Federal de Goiás (UFG), com linha de pesquisa em Administração Pública e Políticas Públicas. Graduada em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Atualmente, é bolsista CAPES e pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas Aplicadas ao Setor Público (CEPASP) na UFG. E-mail: biromao@gmail.com, Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8098-0771>

² Mestrando em Ciência Política na Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades pela Uninter. Especialista em Gestão de Projetos pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ), na Universidade de São Paulo (USP). Graduado em Ciências Econômicas pela UnB. Atualmente, trabalha no Núcleo de Contratações da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal. E-mail: igor.br03@gmail.com, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5113-6958>

Resumo: A pandemia do novo coronavírus exigiu que os governos se posicionassem de forma eficiente e integrada para diminuir o número de contágios e, conseqüentemente, de óbitos em seus territórios. No Brasil, o assincronismo entre o governo central e os entes subnacionais em relação à condução da covid-19 tornou-se latente, principalmente, a partir da não concordância do governo federal em aplicar as recomendações não farmacêuticas apontadas pela Organização Mundial da Saúde. Assim sendo, o objetivo deste artigo foi caracterizar possíveis falhas nas funções de governança relacionadas à adoção do isolamento social durante a primeira onda de covid-19 no Brasil, com foco de análise no governo federal. No que tange ao método, foi utilizado o process tracing para inferir descritivamente tais lacunas a partir dos dados coletados. Como resultado, verificaram-se falhas em todas as funções de governança, demonstrando-se que a implementação do isolamento social foi prejudicada no país.

Palavras-chave: falha de governança; covid-19; isolamento social; Brasil.

Abstract: The new coronavirus pandemic required governments to position themselves in an efficient and integrated way to reduce the number of infections and, consequently, deaths in their territories. In Brazil, the asynchrony between the central government and subnational entities concerning the conduct of Covid-19 has become latent, mainly due to the federal government's non-agreement in applying the non-pharmaceutical recommendations identified by the World Health Organization. Therefore, this article aimed to characterize possible failures in governance functions related to the social isolation adoption during the first wave of Covid-19 in Brazil, with an analysis focus on the federal government. Regarding the method, process tracing was used to descriptively infer such gaps from the data collected. As a result, failures were found in all governance functions, demonstrating that the implementation of social isolation was hampered in the country.

Keywords: governance failure; Covid-19; social isolation; Brazil.

Resumen: La pandemia del nuevo coronavirus exigió a los gobiernos posicionarse de manera eficiente e integrada para reducir el número de contagios y, en consecuencia, de muertes en sus territorios. En Brasil, se hizo latente el asincronismo entre el gobierno central y las entidades subnacionales en relación a la conducta del COVID-19, principalmente por la falta de acuerdo del gobierno federal para aplicar las recomendaciones no farmacéuticas señaladas por la Organización Mundial de la Salud. Por lo tanto, el objetivo de este artículo fue caracterizar posibles fallas en las funciones de gobierno relacionadas con la adopción del aislamiento social durante la primera ola de COVID-19 en Brasil, con un enfoque de análisis en el gobierno federal. En cuanto al método, se utilizó el rastreo de procesos para inferir descriptivamente tales lagunas a partir de los datos recopilados. Como resultado, se encontraron fallas en todas las funciones de gobernabilidad, lo que demuestra que la implementación del aislamiento social se vio obstaculizada en el país.

Palabras clave: falla de gobernanza; COVID-19; aislamiento social; Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) por surto do novo coronavírus Sars-CoV-2. Até aquele momento, 19 países haviam anunciado casos de transmissão em humanos. No dia 11 de março, 41 dias depois da primeira declaração, a OMS classifica a covid-19 como uma pandemia, com casos confirmados em 114 países, entre eles, o Brasil. Pouco mais de um ano e oito meses, o Brasil já registra aproximadamente 610 mil óbitos, além de 22 milhões de casos confirmados. Neste cenário, o Brasil figura como o terceiro país com maior número de mortos pelo novo coronavírus no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da Índia.

O advento dessa grave crise sanitária, com proporções não experimentadas nas últimas décadas, demandou diversas respostas dos governos, tais como a adoção de intervenções não farmacêuticas (isolamento social, quarentena, fechamento de serviços não essenciais etc.), a busca por produtos e insumos médicos, que se tornaram escassos pelo aumento exponencial de demanda a partir de um número cada vez maior de infectados, além de medidas para diminuir a crise social e econômica decorrente da pandemia. Cabe ressaltar que o Brasil já enfrentava problemas socioeconômicos ainda em 2019, com a taxa de desemprego de 11,9%, além de dificuldades em reaquecer o mercado de trabalho. Com a chegada da pandemia, o produto interno bruto (PIB) brasileiro sofreu retração de 4,1%, e a taxa de desemprego aumentou para 13,5% em 2020 (IPEA, 2000). Ainda de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, as principais medidas socioeconômicas adotadas pelos diversos países impactados pela covid-19 foram as transferências diretas de renda ou subsídios/benefícios temporários de salários, como também créditos e subsídios para auxiliar as empresas a preservar os empregos.

De acordo com a OMS, diante da falta de imunização da população contra a covid-19, a adoção de medidas não farmacêuticas foi considerada uma das formas mais eficazes de reduzir o número de contágio; cabe citar que a primeira vacina contra o coronavírus aplicada no mundo ocorreu no dia 8 de dezembro de 2020, momento este que não abrange o espaço

temporal deste trabalho, que trata da primeira onda da covid-19 no Brasil, isto é, até o mês de outubro de 2020.

O Brasil passou a enfrentar, a partir de março de 2020, dificuldades atreladas ao enfrentamento do novo coronavírus. Parte deste problema pode estar associado à atuação governamental ou à falta dela. Verifica-se, no governo Bolsonaro, a adoção de decisões que desviam da trajetória tutelada a partir da Constituição de 1988, caracterizada por um modelo de federalismo cooperativo. Isto pode ser percebido a partir dos impasses coordenativos entre a União e os entes subnacionais, em que a falta de deliberações unificadas pode ter afetado a condução e a respectiva governança da pandemia.

Uma forma instigante de abordar essa questão da governança relacionada à covid-19 é por meio do modelo funcionalista desenvolvido por Peters e Pierre (2016). Esse modelo foca as principais funções a serem exercidas pela governança para o melhor direcionamento da sociedade e da economia. Os autores destacam as seguintes funções: tomada de decisão, seleção de objetivos, mobilização de recursos, implementação e avaliação. Ademais, o modelo também permite uma análise de falhas dessas funções. Diante disso, o objetivo deste trabalho é caracterizar possíveis falhas nas funções de governança relacionadas à adoção do isolamento social durante a primeira onda de covid-19 no Brasil, com foco de análise no governo federal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Teoria da Governança e o Modelo Funcionalista

Governança é um termo polissêmico e de difícil definição. No início do século XXI, foram reconhecidos, alicerçados em um estudo bibliométrico, mais de cinquenta campos de pesquisa pautados na governança, o que demonstra a relevância e a evolução do tema em menos de vinte anos de sua introdução nos debates públicos (LEVI-FAUR, 2012). Assim sendo, nota-se que sua definição está atrelada à respectiva área de conhecimento em estudo.

Bevir (2012) cita que a disseminação da governança se deu por consequência das mudanças nas teorias sociais que levaram os indivíduos

a visualizar o mundo de maneira diferente e porque o próprio mundo se modificou. O autor expõe que governança trata de todos os processos de governar, sejam eles realizados por um mercado, por uma rede, pelo governo, seja por uma organização formal ou informal, mediante regras, leis, linguagem ou poder.

A partir da complexidade de governar e das relações entre instituições públicas formais com a sociedade civil, Peters e Pierre (2016) desenvolveram um modelo funcionalista para analisar comparativamente as políticas. Apesar de críticas atribuídas a esta abordagem para as ciências sociais, os autores citam a adequação deste modelo para fins de exame da governança, já que, por ser uma atividade essencial, independentemente da sociedade, é importante compreender como ela é aplicada. O modelo funcionalista foi criado com base em cinco funções principais, como verificado na Figura 1.

Figura 1 – As cinco funções da governança



Fonte: Adaptado de Peters e Pierre (2016).

Assim sendo, de acordo com Peters e Pierre (2016):

1. A tomada de decisões e a seleção de objetivos são atividades de governança nas quais a *accountability* e a capacidade de resposta são mais relevantes, pois são incumbências especificamente políticas. Além disso, ao adentrar a concepção mais abrangente de governança, a tomada de decisão ocorre de maneira mais generalizada, com o Estado exercendo papel central em alguns casos, mas não em outros.

2. A seleção de objetivos deve ocorrer de maneira articulada à sociedade, ou seja, se governança é direcionamento, é importante compreender qual deve ser a direção coletiva. Na ciência política, existe uma tendência a assumir que os objetivos são exógenos à governança e ao processo político. Além do mais, os objetivos são vistos como instrumentais, como um meio de ser eleito, em vez de ter significado intrínseco próprio. Na análise da seleção de objetivos no setor público, é possível verificar a

transparência como elemento principal, já que é possível verificar a identidade dos atores e suas respectivas escolhas.

3. A mobilização de recursos é fundamental na sustentação dos projetos coletivos. Para lidar com as críticas referentes ao aumento de impostos, no entanto, o governo passou a explorar fontes alternativas de fundos, como o aumento de “impostos de pecado”, relacionados a produtos como bebidas e cigarros, migração de impostos diretos para indiretos, entre outros.

4. A implementação de políticas é um elemento fundamental da governança, pois grande parte do fracasso dos programas relaciona-se a problemas de coordenação, que limitam a capacidade dos governos de atingir objetivos públicos. Além disso, a governança deve conduzir a prestação de serviços de uma forma que possa ser mais aceitável para os beneficiários e menos dispendiosa.

5. Por fim, no que tange ao *feedback*, à avaliação e à aprendizagem, os autores citam que o fracasso e o sucesso das políticas e da governança dependem da congruência das políticas e do ambiente no qual estão sendo implementadas. Além disso, a governança não pode ser compreendida como um processo linear simples, pois inúmeras conexões ocorrem entre as fases da governança e os diversos atores que participam delas.

A partir das transformações sociais, econômicas e políticas, a sociedade passou a vivenciar desafios cada vez mais complexos. Neste contexto, a governança passou a tangenciar as discussões públicas como uma maneira de coordenar e resolver problemas de difícil solução. Muitas vezes, contudo, os anseios sociais não são correspondidos via Estado e as respectivas políticas públicas, gerando insatisfação e perpetuando as desigualdades.

Diversas abordagens tratam do fracasso no setor público, e, de uma forma mais ampla, é possível verificar a falha de Estado, de política e de governança. No caso deste estudo, será abordada a falha de governança, que, de acordo com Peters e Pierre (2016), envolve a incapacidade de direcionar, de maneira sistemática, a sociedade e a economia. Podem ocorrer até mesmo em instituições políticas legítimas e viáveis e capazes de empreender políticas públicas bem-sucedidas.

De acordo com Peters e Pierre (2016), as falhas podem ser encontradas nas respectivas funções de governança. Na tomada de decisão, são perceptíveis as falhas relacionadas à orientação e natureza discriminatória das decisões, como também estão atreladas às regras de difícil percepção e à obstrução por atores específicos. Os autores observam que as falhas de governança na tomada de decisão também estão vinculadas à qualidade dessa decisão e ao possível estresse dos sistemas políticos, que podem não apresentar as necessidades do sistema ou de sua elite, além de decisões caracterizadas pela falta de prioridades.

No que tange às falhas na seleção de objetivos, estes dependem da natureza dos sistemas políticos, do grau de divisão social e de suas relações com os atores sociais. Esses elementos podem comprometer a capacidade de estabelecer objetivos coletivos e individuais do processo de governança (PETERS; PIERRE, 2016). Definir objetivos eficazes também está atrelado às complexidades enfrentadas pelo sistema de governança e das regras compartilhadas com os seus múltiplos atores. Os autores citam que, em sociedades com divisões sociais, políticas (como escolhas baseadas em ideologias) e com limitações econômicas, pode-se não conseguir desenvolver objetivos aplicáveis. Também, é possível compreender que os atores sociais influenciam tanto positivamente como negativamente, principalmente quando ocorrem conflitos entre grupos de oposição ou a favor do governo, o que pode gerar conflitos que impeçam a seleção de objetivos de maneira coerente.

Na relação entre as falhas e as funções de governança, os problemas de mobilização de recursos adentram questões relacionadas à falta de recursos financeiros, humanos e organizacionais. Além disso, também podem ser compreendidos como a incapacidade de mobilizar atores do setor privado, o que leva a sociedade a depender, de maneira elevada, do setor público. Outro ponto importante é a legitimidade e o acesso a recursos dos atores estatais em um momento em que diversos arranjos de governança se tornaram híbridos, o que dificulta, muitas vezes, a mobilização eficaz de recursos (PETERS; PIERRE, 2016).

As falhas de implementação podem se originar de diferentes maneiras, como leis mal formuladas, com falta de transparência dos objetivos, o

que dificulta a sua eficiência; discussões entre organizações públicas e não públicas relacionadas ao processo de implementar, dificultando as intenções dos formuladores de políticas; problemas econômicos e sociais de difícil resolução; além do nível de fragmentação da sociedade, por exemplo, com a baixa governabilidade do ente responsável pela implementação daquela política específica. Ainda, a importância dos atores estatais e não estatais, na implementação, acaba sendo negligenciada (PETERS; PIERRE, 2016).

Por fim, falhas de avaliação, *feedback* e aprendizagem ocorrem quando os atores não compreendem as suas próprias ações ou não se autoavaliam de maneira honesta. Segundo Peters e Pierre (2016), essa etapa é fundamental para evitar falhas posteriores e auxiliar os tomadores de decisão a desenvolver novos direcionamentos. Também é importante os políticos responderem aos anseios dos cidadãos, compreendendo e respondendo sobre as políticas que estão sendo implementadas, além de acatarem mudanças, quando forem necessárias.

De maneira geral, muitas falhas de governança também se originam de problemas atrelados às relações institucionais, que se tornaram cada vez mais herméticas a partir da globalização, da complexidade social e dos cortes orçamentários. Somado a isso, no Brasil, verificou-se que a promulgação da Constituição de 1988 trouxe mudanças efetivas nas interações entre o governo central e os entes subnacionais, assunto este que será apresentado no próximo tópico.

2.2 Relações Intergovernamentais no Enfrentamento da Covid-19 no Brasil

As relações institucionais passaram por mudanças importantes nas últimas décadas, principalmente no que tange às hierarquias institucionais, que se tornaram menos robustas e integradas (HARDING, 1998; MURAMATSU, 1997). De forma gradual, a hierarquia institucional está sendo substituída por um arranjo menos hierárquico, em que o desenho constitucional convencional, apesar de presumir apenas formalidade entre os níveis de governo, engloba, na realidade, discussões contínuas, barganha e negociações em relação à tomada de decisões e às responsabilidades (PETERS; PIERRE, 2016). Ainda de acordo com Peters e Pierre (2016), a busca

por eficiência no setor público tornou-se parte da razão para a divisão de atribuições entre diferentes níveis governamentais.

As interações entre instituições de diferentes níveis podem ser compreendidas com base em dois modelos básicos, o primeiro correlaciona-se com o relacionamento intergovernamental em que é dada ênfase aos mandatos constitucionais e à hierarquia. O segundo trata da governança multinível, modelo oriundo das mudanças sociais, econômicas e políticas ocorridas, sobretudo, a partir da década de 1970, e que está associada ao desafio de analisar a interação horizontal entre diversos atores para além do Estado, de níveis diferentes de governo, considerando, além disso, os processos de centralização e de descentralização, alicerçados em um debate sobre as relações entre federalismo e políticas públicas (BICHIR, 2018).

A concepção de governança multinível traz o princípio da flexibilidade de disseminar a governança em diferentes níveis, em contrapartida à hierarquia rígida, pautada pela monopolização das competências e do poder decisório centralizado nos governos nacionais. Em outras palavras, o poder descentralizado e compartilhado com as demais subnacionais precisa, inevitavelmente, apresentar inter-relacionamento efetivo e transparente (HOOGHE; MARKS, 2001). Além disso, os fundamentos desta perspectiva de governança se apoiam na estrutura de Estados que adotam o formato federalista, denotando um conjunto diversificado de arranjos de negociação e coordenação entre entidades formalmente independentes, mas que são funcionalmente interdependentes, travando, dessa maneira, relações complexas entre si (PIATTONI, 2009).

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição de 1988, diversas transformações marcaram o contexto institucional do país, como a busca em equilibrar os objetivos nacionais com as novas atribuições dos entes subnacionais, que passaram a ser politicamente e fiscalmente autônomos. A nova configuração institucional buscou inaugurar um federalismo cooperativo e descentralizado, fundamentado em competências compartilhadas e um processo de cooperação permanente entre os três entes federativos (ARRETCHE, 2012).

A configuração institucional cooperativa pode ser confrontada com outro modelo federativo, conhecido como federalismo dual. Este tipo se

caracteriza por uma coordenação federativa circunstancial, contingente e secundária, por ser compreendida como contrária à eficiência decisória e à alocação de recursos; ou seja, no modelo cooperativo, a tomada de decisão e a autoridade são compartilhadas a partir de uma combinação entre coordenação nacional e autonomia subnacional, já no caso do modelo dual ocorre a redução participativa do governo federal e, respectivamente, da articulação federativa (KETTLE, 2020; OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

No Brasil, o modelo federalista cooperativo modificou a maneira de formular e implementar as políticas públicas, principalmente em relação às políticas sociais. Entre elas, pode-se citar a política de saúde, a qual, de acordo com o artigo 196 da CF/1988, determina que todos os entes atuem de maneira conjunta, estabelecendo-se responsabilidades solidárias quanto à garantia de acesso aos serviços e bens de saúde em todo o território brasileiro, levando-se em consideração princípios como a integridade, igualdade e universalidade (BRASIL, 1988).

Na década de 1990, com a construção do Sistema Único de Saúde (SUS), a política de saúde passou a ser coordenada de maneira hierarquizada, regionalizada e descentralizada, com a tomada de decisão distribuída entre os três níveis de governo, cabendo ao ente federal a regulação da relação público/privado, o desenvolvimento de políticas nacionais, a manutenção de serviços de alta complexidade e a provisão de assistência financeira e técnica aos entes subnacionais. Os estados passaram a ser responsáveis pelo controle da rede de serviços de cada região, além de prestar assistência financeira e técnica para os municípios. E os municípios passaram a se responsabilizar pelo planejamento local e a prestação dos serviços de saúde (FLEURY; OUVREY, 2007).

Apesar dos avanços obtidos na política de saúde no Brasil a partir de uma coordenação intergovernamental, Arretche (2012) cita que o uso de instrumentos normativos e o repasse de recursos condicionados à adesão dos entes subnacionais a programas e ações previamente definidos geraram certa centralidade decisória do governo federal em relação aos entes subnacionais, apesar de os estados e municípios possuírem poder de veto à implementação de políticas nacionais, além da própria autonomia política obtida desde a promulgação da Carta Magna. Cabe salientar, no entanto,

que a defesa e proteção da saúde são competências concorrentes da União, do Distrito Federal e dos estados, isto é, tais entes podem legislar, como por exemplo, medidas legislativas estaduais, mas precisam estar em consonância com as federais (SCHAEFER *et al.*, 2020).

Desde 2020, o Brasil vivencia uma crise política-institucional relacionada à tomada de decisões no âmbito da crise da covid-19, situação exposta pelas múltiplas discussões ocorridas entre o governo federal e os entes subnacionais. Cabe citar que, nos Estados Unidos, ainda no governo de Donald Trump, o federalismo dual passou a adentrar radicalmente os discursos presidencialistas, com o então presidente responsabilizando os estados ou disputando o protagonismo com eles. Tal comportamento trouxe a ideia do “federalismo darwinista”, que conduz entes uns contra os outros (COOK; DIAMOND, 2020; GELTZER, 2020).

No governo Bolsonaro, a crise da covid-19 trouxe à tona algo parecido com o ocorrido no governo Trump, com a disputa entre o federalismo cooperativo alicerçado na Constituição de 1988 e a ideia bolsonarista de federalismo dualista, isto é, a União participa, cada vez menos, das ações perante as políticas públicas (ABRUCIO *et al.*, 2020). Seguindo a mesma linha, Urbinati (2019) cita que o governo Bolsonaro enxerga as concepções apontadas na CF/1988 como o seu maior adversário, principalmente as responsabilidades governamentais pautadas aos direitos de cidadania, já que seu programa neopopulista tem como pauta uma democracia sem fiscalizações institucionais na relação entre o povo e o governante.

Abrucio *et al.* (2020) apontam que a atuação do governo Bolsonaro ocorre a partir da concepção de um tripé federativo. O primeiro refere-se à rígida divisão de atribuições entre níveis de governo, com os estados e municípios assumindo mais responsabilidades, além da diminuição, considerável, da participação da União no financiamento à redução das desigualdades do território brasileiro. O segundo ponto trata da concentração de poder decisório nas mãos do governo federal em detrimento dos entes subnacionais, ou seja, a concepção fundamentada no federalismo cooperativo passa a não existir, já que os governadores são excluídos das estruturas decisórias. E, por último, os autores discorrem sobre a ideia bolsonarista de criar, de maneira constante, enfrentamentos contra opositores reais ou

imaginários, além das disputas intergovernamentais, utilizando, como tática, o atíngamento do seu eleitorado contra as lideranças e instituições que vão contra as suas opiniões.

No enfrentamento à covid-19, as pautas atribuídas ao federalismo na visão bolsonarista ficaram evidentes, como o confronto entre o governo federal e os estados e municípios na condução da pandemia, sem uma linha efetiva de diálogo, com os entes subnacionais recusando-se a implementar as decisões efetuadas pelo presidente Bolsonaro, e este atribuindo aos entes a responsabilidade pelo número exponencial de óbitos e pelo caos econômico do país, principalmente pela decisão unilateral dos estados e municípios de decretar medidas a favor do isolamento e distanciamento social, recomendações adotadas pela OMS, e não consideradas pelo presidente da República.

No que tange à pandemia, em 20 de março de 2020, foi editada a Medida Provisória (MP) n. 926, que determina, entre outros pontos, que a União é responsável pela definição de atividades e serviços essenciais no contexto de enfrentamento à covid-19. Esta MP foi questionada como inconstitucional, por não respeitar a autonomia dos estados e municípios. Sendo assim, o Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, decidiu que os estados poderiam definir os protocolos para o combate à pandemia, desde que fundamentados por atribuições técnicas e científicas (SCHAEFER *et al.*, 2020).

Dessa forma, a crise política-institucional brasileira instaurada, principalmente, a partir da necessidade de enfrentamento à pandemia da covid-19, demonstra a importância da coordenação intergovernamental e da solidez democrática. Princípios estes que norteiam a CF/1988, mas que ainda estão em processo de desenvolvimento no Brasil.

3 METODOLOGIA

O método adotado para operacionalizar a pesquisa foi o rastreamento de processo (*process tracing*). Collier (2011) define o rastreamento de processo como o exame sistemático de evidências, normalmente organizadas cronologicamente, com o objetivo de avaliar hipóteses. Beach e Pedersen

(2013) apresentam o *process tracing* como um método que busca estudar os mecanismos causais em desenhos de pesquisa com caso único. Nesse sentido, os autores citam que o rastreamento de processo teria três principais usos: testar uma teoria, desenvolver uma teoria e explicar resultados.

Mesmo considerando essenciais os usos do *process tracing* acima destacados, Rodrigues, Carpes e Raffagnato (2020) defendem que há ainda outro tipo de utilização do método, a inferência descritiva. A inferência descritiva, embora seja mais simples, é fundamental para selecionar e dar sentido aos fenômenos que serão analisados com maior profundidade posteriormente. Nesta perspectiva, a presente pesquisa partiu de observações acerca dos aspectos da governança do isolamento social para inferir descritivamente as falhas nas funções de governança referentes ao governo federal brasileiro (COLLIER, 2011).

A coleta de dados ocorreu por meio de análise documental e bibliográfica, abrangendo legislações, declarações de representantes do governo, documentos oficiais, cobertura midiática e artigos científicos. O foco da análise foi o governo federal, por este ser um ator-chave na condução da política de saúde no Brasil.

O recorte temporal utilizado foi o período da primeira onda de contaminação de covid-19 no Brasil, sendo o início definido como a preparação das estruturas burocráticas, ainda em dezembro de 2019, e o término definido como o fim do mês de outubro de 2020, quando, após sucessivas quedas na quantidade de contaminados e mortos, os números começaram a subir novamente (ALMEIDA *et al.*, 2020). A definição desse recorte temporal, a primeira onda da covid-19, é importante para abarcar tanto o movimento de aumento nas medidas restritivas quanto o movimento de reabertura.

A análise foi realizada à luz do modelo funcionalista de governança proposto por Peters e Pierre (2016). Como visto anteriormente, esse modelo elenca as seguintes funções de governança: tomada de decisão, seleção de objetivos, mobilização de recursos, implementação e avaliação. Os autores dedicaram uma parte de sua obra para tratar das falhas das funções de governança. Contudo, é importante destacar que não é possível fazer uma análise puramente objetiva e dicotômica se houve ou não as falhas funcionais de governança verificadas no enfrentamento da pandemia no

Brasil. Os próprios autores entendem essa impossibilidade de julgamento unicamente objetivo, considerando que as falhas são mais compreendidas em forma de gradação, reconhecendo a existência de um *continuum* entre a falha e o sucesso.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A primeira onda de covid-19 no Brasil

Desde o surgimento do novo coronavírus em Wuhan, em dezembro de 2019, o Brasil passou a monitorar a situação no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Nesse contexto, a covid-19 era tratada como um evento em saúde pública com potencial causador de desastre (RODRIGUES; CARPES; RAFFAGNATO, 2020). Os autores expõem que o Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde já estava acompanhando a doença desde dezembro de 2019 e solicitou uma “verificação de rumor” em 3 de janeiro de 2020, sendo este o primeiro passo para ativação da resposta a um possível desastre em saúde. O Ministério da Saúde (MS) publicou o primeiro boletim epidemiológico com informação do novo coronavírus em 16 de janeiro de 2020 (BRASIL, 2020a), o qual elencava uma definição preliminar para identificação dos casos suspeitos e desaconselhava que estados e municípios adotassem medidas restritivas e desproporcionais em relação aos riscos para a saúde e trânsito de pessoas, bens e mercadorias.

Em 21 de janeiro de 2020, a OMS declarou risco global moderado referente ao novo coronavírus, e, no dia seguinte, o Brasil ativou o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública para o Novo Coronavírus (COE-nCoV), em nível de alerta I (RODRIGUES; CARPES; RAFFAGNATO, 2020). No dia 27 de janeiro, a OMS admitiu o erro no boletim anterior e elevou o risco global para o nível alto (BBC, 2020). No dia 26 de fevereiro, o Brasil registrou o primeiro paciente que se enquadrava na definição do MS de caso suspeito de contaminação com covid-19 (BRASIL, 2020a).

Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (WHO, 2020), e o Governo Federal

publicou o Decreto n. 10.211/2020, instituindo o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional (BRASIL, 2020b). O Ministério da Saúde publicou a Portaria n. 188/2020, em 3 fevereiro de 2020, a qual declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e estabeleceu o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional (BRASIL, 2020c).

A Lei n. 13.979, de 2020, que dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, foi sancionada em 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020d). Essa lei já previa medidas de isolamento e quarentena, mas apenas para pessoas contaminadas ou com suspeita de contaminação. A regulamentação dessa lei ocorreu em 11 de março, por meio da Portaria n. 356/2020, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020e). Nesse mesmo dia, a OMS classificou a situação do novo coronavírus como uma pandemia (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

Em 12 de março de 2020, alguns governos estaduais já começaram a adotar medidas de distanciamento social, por meio de decretos. Schaefer *et al.* (2020) identificaram que o índice de ação dos governos estaduais referente às medidas de intervenção não farmacêuticas, implementadas por meio de decretos estaduais, atingiu o pico em 22 de março de 2020. Esse índice foi calculado com base no fechamento de escolas estaduais, fechamento do comércio não essencial e restrição de eventos públicos (SCHAEFER *et al.*, 2020).

No dia 20 de março de 2020, o presidente da República se reuniu com representantes do setor empresarial para tratar sobre as medidas de enfrentamento à pandemia. Durante o encontro, os representantes do setor empresarial pediram centralização no comando das ações, e o presidente afirmou que o “Brasil precisa continuar se movimentando, mexendo com sua economia, senão a catástrofe se aproximará de verdade” (UOL, 2020).

No mesmo dia, o governo federal editou a Medida Provisória (MP) n. 926, a qual modifica “a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”. Essa MP resguarda o funcionamento dos

serviços essenciais contra as medidas de enfrentamento ao novo coronavírus (art. 3º, §8º) e estabelece que o presidente da República disporá sobre os serviços essenciais (art. 3º, §9º) (BRASIL, 2020f).

Os parlamentares de oposição ao governo decidiram, em 22 de março de 2020, solicitar à Presidência da Câmara dos Deputados para devolver a MP que retirou poder dos governadores (FRAZÃO, 2020). Em 23 de março, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.341 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), questionando trechos da Medida Provisória n. 926 (PORTAL STF, 2020).

O ministro Marco Aurélio, do STF, por meio de medida cautelar, decidiu impugnar alguns dispositivos da MP 926, entre eles, os parágrafos 8º e 9º do art. 3º, em 24 de março de 2020. Em sua justificativa, o ministro ressaltou que “as providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior” (BRASIL, 2020g).

Horas depois da decisão cautelar sobre a MP 926, o presidente da República fez um pronunciamento oficial em cadeia nacional de rádio e televisão. No discurso, além de minimizar os efeitos da covid-19, comparando-a com uma “gripezinha ou resfriadinho”, o presidente também fez uma sinalização aos governadores e aos prefeitos acerca das medidas restritivas: “algumas poucas autoridades estaduais e municipais devem abandonar o conceito de terra arrasada, a proibição de transportes, o fechamento de comércio e o confinamento em massa” (BRASIL, 2020h).

Esse pronunciamento presidencial foi um marco do descolamento entre o entendimento da burocracia técnica, alinhada às recomendações da OMS, e o entendimento presidencial no que se refere à gravidade da pandemia (RODRIGUES; CARPES; RAFFAGNATO, 2020).

Por um lado, o presidente da República, com o discurso de isolamento apenas dos idosos (BRASIL, 2020h) – inclusive, em 25 de março de 2020, a Secretaria de Comunicação Social do governo federal publicou uma peça publicitária com o lema “O Brasil não pode parar”, a qual fazia alusões às medidas de restrições apenas para as pessoas com idade avançada (CNN, 2020); por outro lado, o então ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, defendia o isolamento geral, pois os idosos não estariam “dentro de uma

cápsula” (CARVALHO *et al.*, 2020). Em artigo científico publicado com outros pesquisadores, Mandetta sustentava que o distanciamento social deveria ser adotado para achatar a curva de contaminação e reduzir os impactos econômicos da pandemia (CRODA *et al.*, 2020).

Nesse contexto de desalinhamento entre o presidente e o ministro da Saúde no que se referia ao isolamento social, em 16 de abril de 2020, o presidente exonerou Mandetta do cargo de ministro da Saúde (SHALDERS, 2020).

Nelson Teich, que assumiu o comando do Ministério da Saúde após a saída de Mandetta, manteve o posicionamento acerca do isolamento social e prometeu que o Ministério estabeleceria critérios para balizar as decisões dos estados e dos municípios acerca do nível de isolamento a ser aplicado (CANCIAN; LEMOS, 2020). Todavia, Teich deixou o MS em 15 de maio de 2020, por divergências com o presidente da República, sem publicar o plano com os critérios sobre o isolamento social (ANDRADE, 2020).

A partir de então, o Ministério da Saúde passou a ser chefiado pelo general Eduardo Pazuello. O general contava com o apoio do presidente da República, que o elogiou diversas vezes na condução da pandemia. Em relação ao isolamento social, o então ministro Pazuello defendia que essa questão era de competência dos estados e dos municípios (OTOBONI, 2020). Esse posicionamento de autonomia dos entes subnacionais acerca do isolamento também estava alinhado com o então discurso de Bolsonaro, que apelava aos prefeitos e governadores o relaxamento das medidas restritivas em prol da economia:

O campo não parou, mas as cidades e muitos estados pararam. Não vai ser fácil fazer essa economia pegar no tranco novamente. Então a gente apela que os governadores e prefeitos que, obviamente com responsabilidade, comecem a abrir o comércio (COLETTA, 2020, p. 1).

Em junho de 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020a), em sua avaliação da governança relativa ao Centro de Governo, identificou a falta de diretrizes estratégicas em nível nacional para o enfrentamento da pandemia. O Tribunal destacou que a decisão do STF acerca da competência concorrente dos estados e dos municípios em relação à adoção de medidas restritivas tornou ainda mais importantes a coordenação e a articulação

entre os níveis federativos. Segundo o TCU, a ausência dessas diretrizes estratégicas do governo federal podia gerar desperdício de recursos públicos, externalidades negativas e desorientação da população. Desta forma, a inexistência de um “tom do topo” prejudicava sobremaneira o enfrentamento à pandemia (TCU, 2020a).

Em resposta ao TCU, o governo federal informou as ações adotadas do programa Pró-Brasil. Contudo, o Tribunal destacou que os projetos elegíveis para esse programa tinham critérios de seleção eminentemente econômicos, deixando de fora a perspectiva de redução da transmissão e das mortes pelo coronavírus. Além disso, o governo federal não havia incluído na estrutura de governança representante de entes subnacionais e da comunidade científica, conforme havia sido recomendado no relatório anterior (TCU, 2020b).

No fim de junho de 2020, quase três meses após o início da adoção de medidas de isolamento social pelos estados e municípios, a Agência Brasil publicou um levantamento acerca da retomada das atividades econômicas por unidade da Federação. Verificou-se que a maioria dos entes federados já começava a abrandar as regras ou a definir planos de reabertura do comércio não essencial (VALENTE; SOUZA; TOKARNIA, 2020). No começo de outubro de 2020, outro levantamento da Agência Brasil identificou que os planos de retomada continuavam seguindo, permitindo, inclusive, liberação de eventos e atividades culturais em vários estados (VALENTE; SOUZA; NITAHARA, 2020).

Contudo, em 22 de outubro de 2020, Almeida *et al.* (2020) publicaram uma Nota Técnica alertando o início de uma segunda onda de crescimento de casos de covid-19 em diversos estados. Os autores atribuíram esse aumento da contaminação a uma queda sistemática no isolamento social, à falta de campanha de esclarecimento e à falsa sensação de segurança disseminada na população.

4.2 Falhas nas Funções de Governança referentes ao Isolamento Social

Nesta seção, serão realizadas as inferências descritivas com base nos eventos organizados em ordem cronológica explicitados na seção anterior.

Será utilizado como arcabouço teórico o modelo funcionalista de governança desenvolvido por Peters e Pierre (2016), com o foco no governo federal em um contexto multinível da estrutura de saúde no Brasil. É importante destacar que as inferências a serem realizadas têm alcance restrito a este caso, não sendo objeto de generalizações.

Diante do exposto, verifica-se que esse primeiro período de enfrentamento do novo coronavírus, do seu surgimento até o início de março de 2020, foi caracterizado por uma resposta rápida da burocracia federal. Diversos atores estatais tomaram medidas técnicas em consonância com o cenário que se apresentava e com as recomendações da OMS.

Embora essa forma de resposta também seja caracterizada por um certo insulamento burocrático (RODRIGUES; CARPES; RAFFAGNATO, 2020), não se verificaram, em grau considerável, falhas nas funções de governança referente ao isolamento social nesse início de enfrentamento da covid-19, pois a situação epidemiológica do país não demandava tais medidas. A não adoção de isolamento social, nesse primeiro momento, estava alinhada com o entendimento técnico e com as recomendações de organizações internacionais.

Contudo, com o agravamento da transmissão do novo coronavírus e a declaração de pandemia pela OMS, a necessidade de medidas restritivas para contenção da transmissão foi se tornando cada vez mais latente. Perante essa situação, os governos estaduais começaram a agir, editando decretos com medidas restritivas (SCHAEFER *et al.*, 2020).

Por outro lado, o presidente da República, atendendo a uma demanda do setor produtivo, tentou centralizar a decisão sobre as medidas restritivas por meio da MP 926/2020. Essa tentativa de centralização estava alinhada com o discurso de proteção da atividade econômica diante da emergência sanitária (UOL, 2020). Esse descompasso entre governo federal e governos estaduais acabou trazendo outro ator a essa arena decisória, o Supremo Tribunal Federal, o qual decidiu favoravelmente aos estados. Isto é, o imbróglio decisório sobre qual seria o ator legítimo para tomada de decisão sobre as medidas restritivas acabou por gerar insegurança jurídica acerca da decisão dos governos estaduais em relação ao tema. Assim, a tomada de decisão foi complexa e conflituosa, revelando falhas nessa função de governança.

Outro fator que ensejou a falha na tomada de decisão foi a ausência de diretrizes para os entes subnacionais decidirem sobre o isolamento social, após a decisão do Supremo no que diz respeito à competência concorrente. Dada a trajetória do federalismo no Brasil, em que o governo federal possui o protagonismo de formulação de políticas de saúde, a inexistência de critérios para balizar os estados e os municípios prejudicou a capacidade desses entes de tomarem decisões coordenadas e tecnicamente fundamentadas para o enfrentamento da covid-19, a exemplo do Distrito Federal (SILVA JUNIOR; ARAÚJO, 2020).

Em relação à função de seleção dos objetivos, o presidente da República opunha o enfrentamento à covid-19, por meio da adoção de medidas restritivas, à continuidade da atividade econômica. Embora essa dicotomia tenha se mostrado equivocada pela literatura (ORNELAS, 2020) e, inclusive, pelos então ministros da Saúde (CRODA *et al.*, 2020) e da Economia (MÁXIMO, 2020), com base no posicionamento do presidente, ator-chave na governança pública, infere-se que houve falha na função de seleção de objetivos.

Após a decisão do STF quanto à competência de os estados poderem adotar medidas de isolamento social, o presidente minimizou a pandemia, apelou para que os governadores reabrissem o comércio, demitiu os ministros Mandetta e Teich, que tinham postura favorável ao isolamento social, entre outras condutas. Ajzenman, Cavalcanti e da Mata (2020) mostraram que os discursos do presidente contra as medidas restritivas para conter a transmissão da covid-19 tiveram efeito significativo no comportamento das pessoas em municípios pró-governo, reduzindo o índice de isolamento dessas localidades.

Todas essas posturas deslegitimaram a adoção de medidas restritivas, sendo que a legitimidade é um recurso fundamental para a governança. Portanto, com base nessas observações, pode-se inferir que houve falha na função de mobilização de recursos, especificamente do recurso de legitimidade.

No que se refere à função de *feedback*, avaliação e aprendizado, embora o Tribunal de Contas da União tenha feito relatórios de acompanhamento e proposto recomendações ao governo federal para criação de

diretrizes para o combate à pandemia, o governo federal se ateu às ações visando amenizar o impacto econômico da crise. Assim, é possível inferir que a falha nessa função está associada à não correção de rumos relativos ao enfrentamento da pandemia, provavelmente pela questão ideológica de contraposição ao modelo federativo de cooperação e pela priorização dos fatores econômicos, o que foi enfatizado na falha de seleção dos objetivos.

Por fim, diante de todas as falhas nas funções de governança acima identificadas, a função de implementação também ficou bastante prejudicada. A falta de coordenação entre os entes federativos, a pseudocontradição entre objetivos (economia *vs.* saúde) e a subestimação dos recursos necessários (legitimidade) geraram uma série de mensagens e orientações contraditórias à população, dificultando sobremaneira um isolamento social mais efetivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia do novo coronavírus tem representado um enorme desafio para a governança pública. Além das incertezas inerentes à doença, a crise sanitária exigiu dos governos uma ação rápida e integrada para amenizar os efeitos do vírus na sociedade. Contudo, longe de uma resposta à altura da emergência de saúde que se apresentou, o que se observa, no Brasil, é o aprofundamento da crise federativa e ausência de uma governança efetiva.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo foi caracterizar as possíveis falhas nas funções de governança, previstas no modelo funcionalista desenvolvido por Peters e Pierre (2016), relacionadas à adoção de medidas de isolamento social no Brasil. O período de análise foi a primeira onda de contaminação pelo novo coronavírus, tendo como foco o governo federal.

Pode-se inferir que houve falhas em todas as funções de governança, muito devido à interdependência entre essas funções. A falha na função de seleção de objetivos está associada à falsa dicotomia entre saúde e economia, tendo o governo federal priorizado medidas para a área econômica. A falha na tomada de decisão está vinculada primeiramente ao imbróglio decisório acerca de qual seria o nível federativo legítimo para decidir sobre a adoção de medidas restritivas. Em um segundo momento, a falha na função

de tomada de decisão foi fruto da falta de diretrizes estratégicas que balizassem tecnicamente e de forma coordenada a atuação dos entes federativos.

Sucessivos posicionamentos do presidente da República contra o isolamento social evidenciaram a falha na função de mobilização de recursos, especificamente o recurso de legitimidade. A falha na função de *feedback*, avaliação e aprendizado foi verificada a partir da não adequação de postura do governo federal no que concerne às diretrizes de combate à pandemia, atendo-se às medidas econômicas. Com todas essas falhas funcionais da governança, a implementação do isolamento social ficou bastante prejudicada no Brasil.

Considerando as diversidades regionais do Brasil e a decisão do Supremo Tribunal Federal que ratificou a ação dos entes subnacionais acerca das medidas de enfrentamento da pandemia, futuros trabalhos podem centrar o foco da análise das funções de governança exercidas por estados e municípios. Também, é possível desenvolver estudos comparativos de combate à pandemia em países federalistas x unitários.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 54, p. 663-77, 2020.

AGÊNCIA BRASIL. Organização Mundial da Saúde declara pandemia de coronavírus. *Agência Brasil* [online], Brasília, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 13 maio 2020.

AJZENMAN, N.; CAVALCANTI, T.; DA MATA, D. More Than Words: leaders' speech and risky behavior during a pandemic. Bonn: Institute of Labor Economics, 2020.

ALMEIDA, A. C. G.; CORDEIRO, A. J. A.; SCORZA, F. A.; MORET, M. A.; ROCHA FILHO, T. M.; RAMALHO, W. M. *Nota Técnica - 22/10/2020: situação da Pandemia de Covid-19 no Brasil*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2020.

ANDRADE, F. Teich deixa o Ministério da Saúde antes de completar um mês no cargo e após divergir de Bolsonaro. *G1: Política* [online], Brasília, maio 2020. Disponível

em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/15/teich-deixa-o-ministerio-da-saude-antes-de-completar-um-mes-no-cargo.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2021.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. *Process-Tracing methods: foundations and guidelines*. 2. ed. Michigan: The University of Michigan Press, 2013.

BEVIR, M. *Governance: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BICHIR, R. Governança Multinível. In: CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. *Boletim de Análise Político-Institucional n. 19: governança pública*. Brasília, DF: IPEA, 2018. p. 49-55.

BOLSONARO critica estados; Mandetta pede controle nacional de estradas. *UOL* [online], São Paulo, mar. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/20/bolsonaro-critica-estados-mandetta-pede-controle-nacional-de-estradas.htm>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Secretaria de vigilância em Saúde. Ministério da Saúde. Situação epidemiológica da febre amarela no monitoramento 2019/2020. *Boletim Epidemiológico*, Brasília, DF, v. 51, n. 1, jan. 2020a.

BRASIL. Decreto n. 10.211, de 30 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional- GEI-ESPII. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, jan. 2020b.

BRASIL. Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, fev. 2020c.

BRASIL. *Lei n. 13.979*, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, fev. 2020d.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n. 356*, de 11 de março de 2020. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência

de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Brasília, DF: Ministério da Saúde, mar. 2020e.

BRASIL. *Medida Provisória n. 926*, de 20 de março de 2020. Altera a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília, DF: Presidência da República; Secretaria Geral; Subchefia para Assuntos Jurídicos, mar. 2020f.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Supremo Tribunal Federal* [online], Brasília, DF, 2020g.

BRASIL. Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Jair Bolsonaro, em cadeia de rádio e televisão. *Gov.br* [online], Brasília, DF, 2020h. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/pronunciamentos/pronunciamentos-do-presidente-da-republica/pronunciamento-em-cadeia-de-radio-e-televisao-do-senhor-presidente-da-republica-jair-bolsonaro>. Acesso em: 14 maio 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República; Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988.

CANCIAN, N.; LEMOS, I. Ministério da Saúde nunca mudou orientação de manter distanciamento, diz Teich. *Folha de S. Paulo* [online], São Paulo, abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/ministerio-da-saude-nunca-mudou-orientacao-de-manter-distanciamento-diz-teich.shtml>. Acesso em: 23 abr. 2021.

CARVALHO, D.; PUPO, F.; CANCIAN, N.; SALDAÑA, P.; COLETTA, R. D. Mandetta diz que idosos não vivem em cápsulas e defende isolamento geral. *Folha de S. Paulo* [online], São Paulo, mar. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/mandetta-diz-que-idosos-nao-vivem-em-capsulas-e-defende-isolamento-geral.shtml>. Acesso em: 23 abr. 2021.

COLETTA, R. D. Bolsonaro faz apelo por reabertura e fala em “exagero” no enfrentamento da pandemia. *Folha de S. Paulo* [online], São Paulo, jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/bolsonaro-faz-apelo-por-reabertura-e-fala-em-exagero-no-enfrentamento-da-pandemia.shtml>. Acesso em: 24 abr. 2021.

COLLIER, D. Teaching Process Tracing: Examples and Exercises. *PS: Political Science and Politics*, Cambridge, v. 44, n. 4, p. 1-9, 2011.

COOK, N.; DIAMOND, D. “A Darwinian approach to federalism”: states confront new reality under Trump. *Politico* [online], Arlington, mar. 2020. Disponível em: <https://www.politico.com/news/2020/03/31/governors-trump-coronavirus-156875>. Acesso em: 4 maio 2021.

CORONAVÍRUS: PDT questiona MP que redistribui poderes de polícia sanitária. *Portal STF* [online], Brasília, DF, mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440055&ori=1>. Acesso em: 22 abr. 2021.

CRODA, J.; OLIVEIRA, W. K.; FRUTUOSO, R. L.; MANDETTA, L. H.; BAIA-DA-SILVA, D. C.; BRITO-SOUZA, J. D.; MONTEIRO, W. M.; LACERDA, M. V. G. Covid-19 in Brazil: Advantages of a socialized unified health system and preparation to contain cases. *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical*, Uberaba, v. 53, apr. 2020.

FLEURY, S.; OUVENEY, A. M. *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FRAZÃO, F. Oposição pede que Congresso devolva MP que tirou poder de governadores. *Estadão* [online], São Paulo, mar. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,oposicao-pede-que-congresso-devolva-mp-que-tirou-poder-de-governadores,70003243513>. Acesso em: 14 maio 2021.

GELTZER, J. Trump’s corona-federalism pits states against each other. *The Washington Post* [online], Washington, 2020. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/04/08/trumpcorona-federalism/>. Acesso em: 4 maio 2021.

GOVERNO lança campanha “Brasil Não Pode Parar” contra medidas de isolamento. *CNN Brasil* [online], São Paulo, mar. 2020.

HARDING, A. *Partnerships in urban governance*. London: Palgrave Macmillan UK, 1998.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Types of multi-level governance. *European Integration Online Papers*, [s.l.], v. 5, n. 11, p. 16, oct. 2001.

INSTITUTO De PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, DF: IPEA, 2000.

KETTL, D. *The Divided States of Federalism: why federalism doesn't work*. Princeton: Princeton University Press, 2020.

LEVI-FAUR, D. From "Big Government" to "Big Governance"? In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MÁXIMO, W. Preservar a economia não significa sair do isolamento, diz Guedes. *Agência Brasil* [online], Brasília, abr. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/preservar-economia-nao-significa-sair-do-isolamento-diz-guedes>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MURAMATSU, M. *Local Power in the Japanese State*. Berkeley: University of California Press, 1997.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. *Federalism and the welfare state: new world and european experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

O QUE significa a OMS declarar como de "alto risco global" o surto de coronavírus. *BBC News Brasil* [online], São Paulo, jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51245045#:~:text=Questionada sobre o significado da,capacidade de lidar com eles%22>. Acesso em: 13 maio 2021.

ORNELAS, E. Lockdown 101: Managing economic lockdowns in an epidemic. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 71, p. 4–21, 2020.

OTOBONI, J. Quem é Eduardo Pazuello, o novo ministro efetivo da saúde. *CNN Brasil* [online], São Paulo, set. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/09/15/quem-e-eduardo-pazuello-que-sera-efetivado-como-ministro-da-saude>. Acesso em: 24 abr. 2021.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. *Comparative Governance: rediscovering the functional Dimension of governing*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

PIATTONI, S. *Multi-level governance in the EU: does it work?* Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger. Massachusetts: MIT, 2009.

RODRIGUES, K. F.; CARPES, M. M.; RAFFAGNATO, C. G. Preparação e resposta a desastres do Brasil na pandemia da COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 614-34, 2020.

SCHAEFER, B. M.; RESENDE, R. C.; EPITÁCIO, S. S. F.; ALEIXO, M. T. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros.

Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1429-445, 2020.

SHALDERS, A. Mandetta é demitido do Ministério da Saúde após um mês de conflito com Bolsonaro: relembre os principais choques. *BBC News Brasil* [online], Rio de Janeiro, abr. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52316728>. Acesso em: 23 abr. 2021.

SILVA, D.; ARAÚJO, S. M. V. G. Public policy based on what? An analysis of the restrictions on economic and social activities in the fight against Covid-19 in the Brazilian Federal District. *Revista do Serviço Público (RSP)*, Brasília, v. 72, n. 1, p. 9-40, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO [TCU]. *Processo TC 016.708/2020-2*. Grupo I – Classe V- Plenário. Brasília, DF: TCU, 2020a.

TRIBUNAL De CONTAS Da UNIÃO [TCU]. *Processo TC 016.708/2020-2*: Grupo II – Classe V – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2020b.

URBINATI, N. *Me the People: how populism transforms democracy*. Massachusetts: Harvard University Press, 2019.

VALENTE, J.; SOUZA, L.; NITAHARA, A. Com números se estabilizando, estados retomam atividades culturais. *Agência Brasil* [online], Brasília, out. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-10/com-numeros-se-estabilizando-estados-retomam-atividades-culturais>. Acesso em: 24 abr. 2021.

VALENTE, J.; SOUZA, L.; TOKARNIA, M. Saiba como cada estado está retomando as atividades econômicas no país. *Agência Brasil* [online], Brasília, maio 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/saiba-como-estados-brasileiros-estao-retomando-a-atividade-economica#:~:text=A partir da fase 1,com protocolo de restrições sanitárias>. Acesso em: 24 abr. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO]. Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. *WHO* [online], Geneva, mar. 2020. disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 23 abr. 2021.

