Os Instrumentos de Políticas Públicas para o Enfrentamento do Vírus da Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo federal[1]

Natália Massaco Koga[2]
Pedro Lucas de Moura Palotti[3]
Isabella de Araujo Goellner[4]
Bruno Gontyjo do Couto[5]

1 INTRODUÇÃO

Este estudo, organizado em seis seções, busca analisar os instrumentos normativos produzidos pelo Poder Executivo para o enfrentamento da Covid-19 à luz do debate dos instrumentos de políticas públicas. Após esta breve introdução, a seção seguinte resgata brevemente a literatura sobre instrumentos de políticas públicas como materialização das decisões governamentais para a intervenção na sociedade em contextos específicos. A terceira seção traz referências sobre medidas adotadas em outros países e nos governos estaduais para a contextualização da definição dos instrumentos do governo federal. A quarta seção traz a estratégia metodológica de análise dos dados empíricos extraídos da página do portal do Planalto denominada Legislação Covid-19. A quinta seção apresenta os principais resultados da análise. Considerações e recomendações finais são apresentadas no final do texto.[6]

2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E *POLICY MIXES* PARA O ENFRENTAMENTO DE PROBLEMAS COMPLEXOS

Os instrumentos de políticas públicas podem ser entendidos como a materialização da ação governamental. Seriam técnicas, métodos e mecanismos que revelam as opções governamentais para a implementação das políticas públicas (Salamon, 2002). Esses instrumentos podem ter natureza substantiva ou instrumental. Os instrumentos substantivos seriam voltados a viabilizar a entrega de bens e serviços públicos como benefícios sociais, campanhas informacionais, mecanismos de acesso a direitos e contratualização. Os instrumentos procedimentais, por sua vez, buscam alterar e organizar processos de implementação de políticas públicas, como instrumentos de planejamento, comitês, conselhos, redes etc. (Salamon, 2002; Howlett e Rayner, 2007).

A geração mais recente no campo tem trazido contribuições para análise de contextos complexos que demandariam não apenas instrumentos isolados, mas *policy mixes* (traduzidos neste texto como arranjos de instrumentos de políticas públicas) (Howlett e Rayner, 2007). Partindo do pressuposto de que problemas complexos demandam soluções integradas, a literatura argumenta que esse estágio de produção de políticas públicas só é alcançado mediante a definição e pactuação de objetivos comuns e da construção de arranjos de instrumentos de políticas públicas consistentes a esses objetivos.

---

1. Este artigo foi publicado originalmente como *Nota Técnica* nº 31. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9838/1/NT_31_Diest_Instrumentos%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20para%20o%20Enfrentamento%20do%20V%C3%ADrus%20da%20Covid_19.pdf>.
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diest/Ipea.
4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.
5. Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea.
6. Os autores agradecem a colaboração e os comentários dos pareceristas e colegas Jaqueline da Silva Borges, Nöelle da Silva e Maurício Mota Saboya Pinheiro.

No nível governamental, a integração de políticas públicas, segundo Peters (2015), corresponderia ao estágio mais avançado de coordenação horizontal, no qual cada escolha e cada decisão consideram seus efeitos não apenas em relação ao objetivo comum que se pretende produzir, mas também em todo o sistema de ações, programas e organizações envolvidos no alcance desse objetivo. Dessa forma, a coerência entre os objetivos e o arranjo de instrumentos de políticas públicas deve ser buscada desde o desenho da estratégia geral, passando pela definição do arranjo de governança e culminando no acompanhamento da implementação necessário para a correção de rumos e desses instrumentos ao longo de todo o processo.

Estudos empíricos de instrumentos demonstram que fatores como preferências prévias por alguns instrumentos, capacidade analítica presente no aparato estatal para operacionalizar instrumentos ou capacidade política para legitimar novos instrumentos também condicionam suas escolhas pelos governos. Considerar esses condicionantes na análise dos arranjos permite elaborar estratégias, embasadas no contexto real, que busquem a otimização dos efeitos (Howlett e Rayner, 2007).

Por fim, vale destacar os aprendizados trazidos pela literatura francesa, acerca dos efeitos inesperados gerados pela instrumentalização da ação pública. Podem ocorrer, por exemplo, efeitos inerciais ao se gerar resistência a novas ações propostas. Ou, ainda, produzir uma representação ou problematização parcial e limitada do problema em questão, inviabilizando enxergar novas soluções ou levando à cristalização de padrões indesejados na relação entre Estado e sociedade (Lascoumes e Le Galès, 2007). Esses fatos ocorrem visto que a representação do problema, assim como das soluções, está sempre limitada e circunscrita à capacidade de diagnóstico dos formuladores e de fatores por vezes não racionais, como condicionantes culturais e morais (Zittoun, 2014). Podemos dizer, então, que buscar conhecer a posição e as formas de representação e problematização dos potenciais envolvidos e impactados pela escolha e pelo desenho do arranjo de instrumentos seria um caminho profícuo para se prevenir efeitos indesejados.

O caso do vírus da Covid-19, à luz da literatura de instrumentos de políticas públicas, é oportuno, pois se apresenta como problema complexo que demanda não apenas a definição clara e coerente de objetivos para a atuação estatal, mas também de arranjos de instrumentos consistentes que permitam o enfrentamento dessa epidemia no território brasileiro.

3 CONTEXTO PARA A DEFINIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS À CRISE DA COVID-19: O CASO DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

Medidas em diversos campos da atuação estatal vêm sendo debatidas em contexto global. No campo sanitário, por exemplo, em que pese o caráter incompleto mas crescente do conjunto de evidências produzidas acerca da efetividade das medidas para a contenção da pandemia, três cenários vêm sendo estudados para a prevenção da infecção pelo vírus: inação, mitigação social e supressão do contato social (Ferguson *et al.*, 2020). A partir do acompanhamento em tempo real da experiência dos países que foram primeiramente atingidos, conformou-se um consenso na direção da maior eficácia da estratégia do maior distanciamento social, enquanto são criadas condições para ampliar a infraestrutura hospitalar e produzir ampla testagem na população (Prem *et al.*, 2020; Kraemer *et al.*, 2020). Poucos países foram bem-sucedidos na adoção de estratégias de mitigação. Outros, como Reino Unido e Estados Unidos, recentemente abandonaram essa estratégia, adotando políticas de distanciamento social obrigatório.

Iniciativa coordenada pela Blavatnik School of Government, que busca acompanhar a variação das respostas governamentais ao longo da crise, compara o nível de rigor das medidas governamentais

definidas em 77 países, entre eles o Brasil (Hale *et al.*, 2020). O estudo, intitulado *Oxford COVID-19 Government Response Tracker* (OxCGRT), propõe um índice para permitir, além da comparabilidade entre esses países, também o acompanhamento da relação entre o aumento do rigor das medidas e a taxa de infecções. Tal estudo parte da observação das medidas em onze campos de atuação, conforme detalhado no quadro 1.

QUADRO 1
Campos de atuação dos governos

	Medidas
S1	Fechamento de escolas
S2	Fechamento do local de trabalho
S3	Cancelamento de eventos públicos
S4	Fechamento de transporte público
S5	Campanhas de informação pública
S6	Restrições ao movimento interno de pessoas
S7	Controles internacionais de viagem
S8	Medidas fiscais
S9	Medidas monetárias
S10	Investimento de emergência em saúde
S11	Investimento em vacinas

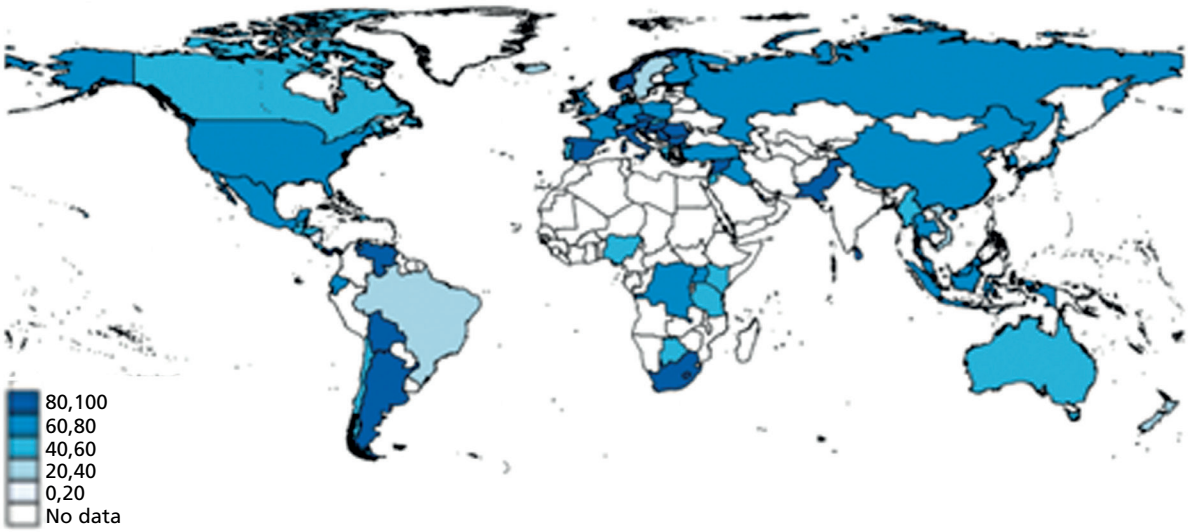
Fonte: Hale *et al*. (2020).
Elaboração dos autores.

Como demonstrado adiante, na figura 1, produzida a partir da comparação dos valores do índice de rigidez[7] de cada país, composto pelas variáveis aqui descritas, o Brasil estaria entre os países a adotar medidas de menor rigidez para contenção da infecção pelo coronavírus.

Não obstante o cenário de medidas menos rígidas em plano nacional, diversos gestores estaduais e municipais tomaram providências para lidar com a crise. Segundo levantamento realizado pela consultoria Distrito – Relações governamentais, todos os estados da Federação decretaram estado de emergência ou de calamidade pública. Muitos iniciaram pela decretação do primeiro e partiram para o segundo.

7. Segundo os autores, optou-se por um índice simples, aditivo e não ponderado por ser mais transparente e de mais fácil compreensão. Quanto aos dados coletados para analisar as variáveis que compõem o índice, os autores informam que "foram coletados de fontes públicas disponíveis, como artigos de notícias e boletins de imprensa e *briefings* do governo. Tais dados foram identificados através de pesquisas na internet por uma equipe de várias dezenas de estudantes e funcionários da Universidade de Oxford. O OxCGRT registra as fontes do material para que a codificação possa ser verificada e comprovada". Tentamos contato com a Universidade de Oxford para obtenção do registro do material do caso brasileiro, mas, até o fim da elaboração deste artigo, não foi recebida resposta à solicitação. Essa é uma justificativa adicional para a análise proposta que foca nos instrumentos normativos produzidos e publicados pelo governo federal.

FIGURA 1
Covid-19: índice de rigidez por país (24 mar. 2020)



Fonte: Hale *et al*. (2020, p. 6).

Importante destacar que o tempo de resposta das unidades subnacionais, em geral, foi mais rápido que do governo federal. Ao todo, vinte estados decretaram emergência ou calamidade antes do dia 20 de março 2020, portanto, antes da decretação do governo federal. Dos sete restantes, cinco o fizeram no próprio dia 20 e dois no dia 21 de março de 2020. Mesmo assim, em Pernambuco, por exemplo, outras medidas restritivas foram iniciadas em 18 de março de 2020.

Quanto à utilização de medidas restritivas à mobilidade para promoção do isolamento social, praticamente todos os estados as adotaram, a maior parte promovendo a suspensão das atividades escolares e proibindo o funcionamento de atividades comerciais que não sejam essenciais, tais como supermercados, padarias e farmácias.

4 PERCURSO METODOLÓGICO

Os dados analisados neste estudo foram extraídos da página do portal do Planalto denominada Legislação Covid-19, que reúne todos os atos normativos produzidos no âmbito federal referentes à Covid-19, atualizada em tempo real.[8] Foram examinados neste estudo todos os 51 atos divulgados na página do Planalto até o dia 29 de abril, como os produzidos e publicados no período de 3 de fevereiro a 24 de março de 2020.

Partindo da tipologia criada pelo estudo de Hale *et al*. (2020), examinamos tais atos de modo a identificar o arranjo de instrumentos de política escolhido pelo Poder Executivo até o momento. Vale destacar que não se buscou analisar todas as medidas produzidas em território nacional ou avaliar a efetividade de todas essas normas. Essa ressalva se faz necessária pois temos ações elencadas na tipologia de Hale *et al*. (2020) que se encontram na competência dos entes subnacionais, tais como o fechamento de locais de trabalho, escolas, cancelamento de eventos públicos e fechamento de transporte público (S1, S3 e S4). Para uma análise mais abrangente, essas normas precisariam ser contempladas, o que não foi possível no escopo deste estudo.

8. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-covid-19>.

Ao analisar as ações brasileiras em âmbito federal, foram necessárias adaptações das onze tipologias de ações e feita a inclusão de algumas outras formas de ação pela necessidade de ampliação e melhor dimensionamento das ações elencadas. Assim, foram inseridas no rol de classificação medidas declaratórias de quarentena e estado de emergência (S0), por se entender a necessidade do reconhecimento legal para a tomada de ações. Uma tipologia de medida criada a partir das ações brasileiras de declaração de reconhecimento do estado de emergência/quarentena foi a tipologia de medidas coercitivas, ou de punição e criminalização de ações que de algum modo burlam ou prejudicam esse estado.

Quando analisadas as medidas trabalhistas (S2) no caso de ações federais, não foi possível perceber ações de cancelamento geral de atividades de trabalho e sim ações que orientam, regulam e estabelecem normas para a quarentena. Nesse sentido, foram criadas tipologias de ações para trabalho remoto, revezamentos de turno, adiamento de atividade e férias coletivas.

No rol de ações de medidas fiscais (S8), foi adicionado o termo tributário e elencados outros tipos de ações, tais como medidas regulatórias de técnicas e produtos relacionados ao tratamento e à prevenção da Covid-19, como também medidas de controle de importação e exportação.

Por fim, foram adicionadas duas outras categorias de medidas federais, o estabelecimento de orientações, medidas e mecanismos de gestão e a normatização do que são serviços essenciais nesse período (quadro 2).

QUADRO 2
Medidas e subvariações das áreas de atuação

Medidas	Subvariações
S0. Medidas de quarentena/estado de emergência	S0.2. Medidas coercitivas/punição/criminalização
S1. Fechamento da escola	
S2. Fechamento do local de trabalho/medidas trabalhistas	*S2.2. Trabalho remoto*
	S2.3. Revezamento de turno
	S2.4. Adiamento de atividades
	S2.5. Férias coletivas
S3. Cancelar eventos públicos	
S4. Fechamento de transporte público	
S5. Campanhas de informação pública	
S6. Restrições ao movimento interno de pessoas	
S7. Controles internacionais de viagem/pessoas	
S8. Medidas fiscais/tributárias	S8.2. *Regulatórias/técnicas/produtos*
	S8.3. *Medidas de importação/exportação*
	S8.4. *Crédito e endividamento*
S9. Medidas monetárias	
S10. Investimento de emergência em saúde	
S11. Investimento em vacinas	
S12. Estabelecimento de orientações/medidas/mecanismos de gestão	*S12.2. Medidas de prazos e adiamentos*
S13. Estabelecimento de serviços essenciais	

Fonte: Hale *et al*. (2020).
Elaboração dos autores.
Obs.: As ações adicionadas estão em itálico.

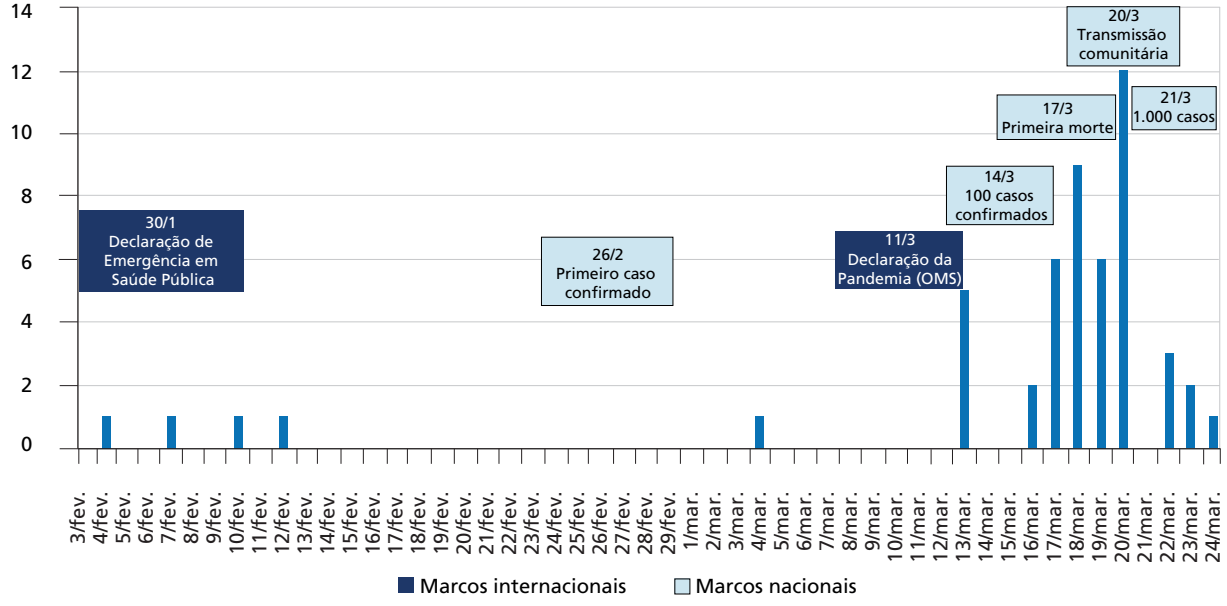
5 RESULTADOS

Como já mencionado, para as análises a seguir apresentadas, foram considerados 51 instrumentos normativos federais produzidos e publicados entre os dias 3 de fevereiro de 2020 e 24 de março de 2020.

5.1 Cronologia das medidas

No que se refere à velocidade das medidas adotadas, o gráfico 1 apresenta a cronologia da publicação das medidas em relação a alguns marcos internacionais e nacionais relevantes da progressão da doença.

GRÁFICO 1
Cronologia de normas e eventos relevantes (3 de fevereiro a 24 de março de 2020)



Elaboração dos autores.

Após a declaração da Organização Mundial da Saúde (OMS) de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), de 30 de janeiro de 2020, quatro medidas federais foram publicadas antes da ocorrência do primeiro caso confirmado no Brasil.

A Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV). Além disso, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, "dispôs sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da ESPII decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019". Além dessas medidas de escopo mais abrangente, também foi editada a Medida Provisória (MP) nº 921, abrindo crédito extraordinário ao Ministério da Defesa para retirada de brasileiros do território chinês, e publicada a Portaria MS nº 356, que trata da regulamentação e operacionalização dos dispositivos da Lei nº 13.979/20. Tal portaria discorre sobre as hipóteses de isolamento e quarentena e reconhece a competência dos três entes federativos na determinação da quarentena em seus territórios.

Embora as quatro normas façam referência, em suas justificativas, à declaração da OMS de ESPII, tratam de medidas de primeira ordem prevendo alternativas de enfrentamento da emergência, mas

sem estipular, em âmbito nacional, medidas de maior rigidez, como as observadas em outros países na pesquisa conduzida por Hale *et al.* (2020).

O gráfico 1 também retrata que só a partir da declaração da OMS de pandemia da Covid-19, em 11 de março de 2020, e depois de o número de casos no Brasil alcançar mais de cem confirmados, retoma-se a publicação de instrumentos normativos pelo governo federal. Como já retratado na seção anterior, grande parte do esforço percebido nessa segunda onda normativa apresenta cunho de resolução de problemas emergenciais e pontuais, como os relacionados à organização interna da própria administração pública – redistribuição orçamentária e normatização do trabalho do funcionamento federal – e à tributação de materiais e equipamentos para tratamento da infecção, além de medidas ligadas à proteção do setor econômico e de facilitação da renegociação de operações de créditos de empresas e de famílias que contam com boa capacidade financeira.

O estado de calamidade pública é reconhecido por meio do Decreto Legislativo nº 454, de 20 de março de 2020, com a declaração, em todo o território nacional, do estado de transmissão comunitária do coronavírus (Covid-19). Medidas mais concretas voltadas à prevenção da transmissão do vírus – como a importação de material de testagem, estratégia recomendada fortemente pela OMS,[9] e a definição dos serviços essenciais – só começaram a ser previstas em torno daquela data. No caso dos estados, antes de 20 de março de 2020, a maior parte já havia declarado estado de emergência ou de calamidade pública para lidar com a crise, tomando providências para promover o isolamento social de suas populações.

Outras medidas que afetam a área sanitária começaram a ser tomadas a partir de 20 de março de 2020, tais como as relacionadas a restrições à comercialização e exportação da cloriquina e da hidroxicloroquina, a instituição de serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps) e alterações na previsão de atividades essenciais. Novas normas estão sendo produzidas e propostas diariamente em diversos setores e áreas da atuação estatal, refletindo a amplitude e complexidade do contexto decisório que o caso da Covid-19 apresenta.

5.2 Áreas de intervenção

Para uma maior compreensão das áreas de intervenção delimitadas pelo Executivo federal, foram analisados os instrumentos classificados a partir de 22 indicadores de resposta (tipo/área de intervenção), conforme a tabela 1.

O principal dado obtido a partir da classificação/análise dos instrumentos foi a constatação de que a maioria deles, 51%, tem como objetivo estabelecer orientações, medidas ou mecanismos de gestão, o que a literatura de instrumentos trata como instrumentos procedimentais. Ou seja, instrumentos criados para definir procedimentos, delegar funções e responsabilidades e estabelecer prazos e medidas com foco na capacidade de gestão da administração pública. Pode-se levantar a possibilidade de que, por um lado, essas intervenções de gestão foram tomadas no sentido de preparar/facilitar a atuação da máquina pública no combate à pandemia. Por outro lado, isso pode

9. Conforme pronunciamento do diretor-geral da OMS, em 16 de março de 2020, "o meio mais efetivo de prevenir infecções e salvar vidas é romper a corrente de transmissão. E para fazer isso, você precisa testar e isolar. Você não pode combater um incêndio com os olhos vendados. E não podemos parar com esta pandemia se não soubermos quem está infectado. Temos uma mensagem simples para todos os países: teste, teste, teste. Teste todos os casos suspeitos" (OMS, 2020).

revelar uma atitude "burocrática" e pouco direta (sem mobilização de recursos e definição de ações concretas) por parte do governo federal.

TABELA 1
Áreas de intervenção do Poder Executivo federal

Medida	Nº de instrumentos	%
S12. Estabelecimento de orientações/medidas/mecanismos de gestão	26	50,98
S12.2. Medidas de prazos e adiamentos	19	37,25
S7. Controles internacionais de viagem/pessoas	12	23,52
S8. Medidas fiscais/tributárias	11	21,56
S8.2. Regulatórias/técnicas/produtos	11	21,56
S8.3. Medidas de importação/exportação	8	15,68
S2. Fechamento do local de trabalho/medidas trabalhistas	5	9,80
S2.2. Trabalho remoto	5	9,80
S2.4. Adiamento de atividades	5	9,80
S5. Campanhas de informação pública	5	9,80
S2.3. Revezamento de turno	4	7,84
S6. Restrições ao movimento interno de pessoas	4	7,84
S0. Medidas de quarentena/estado de emergência	3	5,88
S6.2. Estabelecimento de serviços essenciais	3	5,88
S9. Medidas monetárias	3	5,88
S8.4. Crédito e endividamento	2	3,92
S10. Investimento de emergência em saúde	2	3,92
S0.1. Medidas coercitivas/punição/criminalização	1	1,96
S2.5. Férias coletivas	1	1,96
S3. Cancelamento de eventos públicos	1	1,96
S1. Fechamento da escola	0	0
S4. Fechamento de transporte público	0	0
S11. Investimento em vacinas	0	0

Elaboração dos autores.

Entre esse grupo de medidas, chama atenção o fato de que parte importante delas tenha sido criada com o objetivo de alterar/alargar prazos. Algumas foram criadas no sentido de evitar a interrupção da execução de serviços importantes, como o pagamento de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Portaria nº 373 do Ministério da Economia). Outras têm como enfoque o alívio de setores que estão sofrendo maior impacto da crise, como a aviação civil (MP nº 925).

O principal dispositivo normativo criado no contexto da crise, a Lei nº 13.979, pode ser considerado um exemplo de instrumento com finalidade tanto substantiva como procedimental. Além de definir as principais medidas que poderão ser adotadas pelas autoridades no combate à pandemia – como o isolamento e a quarentena de pessoas contaminadas e a restrição de viagens –, a lei também prevê uma longa série de procedimentos de gestão. Uma parte importante do texto é voltada ao tema das licitações para aquisição de bens e serviços necessários ao combate do vírus, com a apresentação de modalidades, limites de valores, prazos etc. A lei ainda aborda os procedimentos de gestão relativos ao compartilhamento de dados e à Lei de Acesso à Informação.

A Lei nº 13.979 foi proposta pelo Ministério da Saúde ao Congresso Nacional no começo de fevereiro, poucos dias após a OMS ter reconhecido a crise como uma emergência internacional e o próprio ministério ter declarado uma emergência de saúde pública de importância nacional. Com trâmite de apenas dois dias no Congresso, a lei foi sancionada pelo presidente da República no dia 6 de fevereiro.

Além dos instrumentos procedimentais voltados à gestão, os dados obtidos mostram que a segunda maior parte dos dispositivos normativos (em torno de 31%) teve como foco a área econômica, com medidas ligadas principalmente ao trabalho e à importação/regulação de produtos. Ao que tudo indica, o objetivo maior desses instrumentos foi flexibilizar as condições de trabalho durante a crise sanitária, bem como facilitar a entrada de bens farmacêuticos e hospitalares necessários para o combate ao vírus. Contudo, a atuação do Ministério da Economia tem sugerido que a principal preocupação é remediar os efeitos prováveis da pandemia na dinâmica econômica do país.

Nesse sentido, um dos principais exemplos é a MP nº 927. O instrumento criado pelo governo federal prevê uma série de medidas trabalhistas que poderão ser adotadas por empregadores com o objetivo inicial de preservar empregos durante a emergência de saúde nacional. A partir da regulamentação de alternativas como o teletrabalho, férias individuais e coletivas, antecipação de feriados, além da suspensão temporária do recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e de parte da fiscalização trabalhista, o instrumento pretende suavizar os impactos econômicos da crise sanitária sobre as empresas e evitar demissões.

É importante destacar que na semana anterior à promulgação da MP nº 927, um editorial do *Wall Street Journal* levantou a discussão a respeito dos efeitos econômicos do combate à pandemia. Na mesma semana, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) entregou o Programa de Apoio à Resiliência Produtiva ao governo federal, como uma proposta de "preservação da capacidade produtiva e dos postos de trabalho" (Villas Bôas, 2020). Nos dias seguintes à promulgação, diversas entidades representantes de empresários saíram em defesa da medida. O artigo da referida MP que mais gerou repercussão, que previa a suspensão de contratos e salários por quatro meses, foi revogado 24 horas depois, diante de intensa pressão da sociedade.

Finalmente, a terceira maior parte dos instrumentos normativos (23,5%) teve como propósito controlar o fluxo internacional no país, sobretudo a entrada de estrangeiros. Ao longo do mês de março, foram promulgadas quatro medidas de restrição excepcional e temporária da entrada – tanto por via aérea como terrestre – de estrangeiros vindos de 21 países mais a União Europeia. No dia 27 de março, a Portaria nº 152 restringiu a entrada de estrangeiros de todas as nacionalidades. Todas essas medidas foram justificadas como recomendação técnica da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Apesar de a OMS não ter recomendado a proibição de viagens internacionais e das seguidas críticas por parte de representantes das empresas áreas a essas medidas, alguns países têm adotado o procedimento como forma de evitar a transmissão por parte de pessoas que estiveram em regiões com altos índices de contaminação. Certamente um marco nesse sentido foi a decisão do presidente estadunidense de proibir a entrada de visitantes oriundos da Europa no dia 11 de março. A primeira restrição pelo governo brasileiro aconteceu na semana seguinte.

Por fim, vale destacar que medidas voltadas para atenuar os efeitos econômicos e sociais da pandemia entre a população mais vulnerável do país não foram identificadas no período analisado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A discussão de arranjos de instrumentos tem o mérito de chamar atenção para os efeitos da interação entre os diferentes instrumentos que convivem no processo de produção das políticas públicas. Significa que não basta a escolha do instrumento que pareça mais consistente para o objetivo escolhido. Na atuação estatal real, vários instrumentos estão em operação simultânea no âmbito de diversas áreas de políticas públicas. O foco da análise de *policy mixes* reside justamente em argumentar pela análise *ex ante* dos efeitos dessas interações entre os instrumentos de modo a minimizar suas contradições e otimizar suas potencialidades.

Esta pesquisa buscou analisar os instrumentos normativos produzidos pelo Executivo federal no período de 3 de fevereiro até 24 de março de 2020 relacionados ao enfrentamento da Covid-19. O escopo da pesquisa deteve-se em analisar a reação normativa do Executivo federal e o arranjo de instrumentos de políticas públicas mobilizado para o enfrentamento da pandemia global.

Em linhas gerais, os dados empíricos revelaram lentidão na reação do Poder Executivo federal em comparação aos marcos nacionais e internacionais da progressão da disseminação da doença, assim como às ações empreendidas pelos governos estaduais, especialmente no que se refere àquelas voltadas à prevenção da disseminação.

A análise das áreas de intervenção estatal escolhidas pelo governo federal demonstra ênfase em instrumentos procedimentais. No campo sanitário, o esforço principal no período analisado foi em medidas emergenciais relacionadas à preparação do sistema de saúde para o tratamento dos já infectados. No entanto, quanto às medidas de prevenção da disseminação do vírus, os dados indicam poucos instrumentos propostos. Medidas federais no campo econômico e social estão em debate em sua interação sistêmica com o campo sanitário, mas chama atenção a inexistência de normas publicadas, no período analisado, voltadas ao amparo dos cidadãos mais vulneráveis econômica e socialmente diante da crise.

O retrato dos instrumentos analisados revela diferentes facetas do contexto decisório. Há escassez de recursos decisórios que permitam aclarar ou subsidiar a atuação estatal quanto aos objetivos a serem perseguidos e caminhos a serem adotados. Um debate importante para esta análise trata da discussão do que informa a tomada de decisão no governo federal e o alcance da abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs). De fato, a crise do coronavírus desafia o movimento das PPBEs na medida em que revela suas fragilidades, mas ao mesmo tempo demanda suas fortalezas. Por um lado, o debate em torno das medidas a serem tomadas para o enfrentamento da Covid-19 é carregado do chamamento à ciência para trazer aos governantes e à sociedade a razão e a certeza acerca dos caminhos a serem seguidos. Por outro lado, tal debate expõe suas limitações diante de um contexto de ainda escassa, embora rapidamente crescente, produção científica e baixo adensamento do conhecimento que permita a produção das chamadas evidências robustas, como defendido na abordagem das PPBEs (Pinheiro, 2020).

Nesse sentido, podem ser feitas algumas recomendações com base nos resultados e na literatura levantados, conforme descrito a seguir.

- A definição e a implementação de instrumentos de políticas públicas devem atender aos objetivos da ação governamental. Para tanto, o tempo de resposta é uma variável central, em particular em um contexto tão desafiador como o da crise atual. O governo federal deve assumir o papel de coordenador das respostas do país, promovendo a coerência entre as ações de prevenção e tratamento da doença, assim como nos campos econômico e social.

- A interação entre instrumentos procedimentais e substantivos assim como entre instrumentos das áreas sanitária, social e econômica podem, além de indicar pontos de contradição ou otimização, sinalizar a necessidade de um lócus de negociação e acompanhamento permanente para que as diferentes ênfases caminhem de forma coesa e coerente para o alcance de soluções viáveis, informadas e integradas.
- Em momentos de crise aguda, como o atual, mobilizar a capacidade analítica estatal – isto é, os recursos e ferramentas informacionais disponíveis e os conhecimentos e habilidades existentes nos órgãos governamentais, inclusive institutos de pesquisa e universidades, para processá-los – condiciona não apenas a definição dos rumos, mas também a definição e operacionalização dos instrumentos para a atuação estatal. Tal capacidade deve ser considerada pelos tomadores de decisão. Ampliar a capacidade analítica, no caso em particular desse problema público inédito, seria um condicionante essencial para a definição dos melhores objetivos e instrumentos.

REFERÊNCIAS

FERGUSON, N. M. *et al*. Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand. **Imperial College COVID-19 Response Team**, 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>.

HALE, T. *et al*. Oxford COVID-19 Government Response Tracker. **Blavatnik School of Government**, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in "new governance arrangements". **Policy and Society**, v. 26, n. 4, p. 1-18, 2007.

KRAEMER, M. U. G. *et al*. The effect of human mobility and control measures on the COVID-19 epidemic in China. **Science**, 25 mar. 2020.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance,** n. 20, p. 1-21, 2007.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **WHO director-general's opening remarks at the media briefing on COVID-19**. Genebra: WHO, 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---16-march-2020>. Acesso em: 30 mar. 2020.

PETERS, B. G. **Pursuing horizontal management**: the politics of public sector coordi-nation. Kansas: University Press of Kansas, 2015.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências** (**PPBEs**): delimitando o problema conceitual. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão no prelo).

PREM, K. *et al*. The effect of control strategies to reduce social mixing on outcomes of the COVID-19 epidemic in Wuhan, China: a modelling study. **Lancet Public Health**, 25 mar. 2020.

SALAMON, L. M. (Ed.). **The tools of government**: a guide to the new governance. New York: Oxford University Press, 2002.

VILLAS BÔAS, B. MP 927 ajuda a preservar capacidade de produção e emprego, diz Firjan. **Valor Econômico**, 23. mar. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/03/23/mp-927-ajuda-a-preservar-capacidade-de-producao-e-emprego-diz-firjan.ghtml>. Acesso em: 30 mar. 2020.

ZITTOUN, P. The political process of policy making: a pragmatic approach to public policy. Basingstoke: Palgrave, 2014. (Studies in the Political Economy of Public Policy).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RODRIGUES, C.; PINHEIRO, L. Pessoas que tiverem contato com infectados por coronavírus também podem ser colocadas em isolamento, define governo. **Portal G1**, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/12/ministerio-da-saude-define-regras-de-isolamento-e-quarentena-por-conta-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 30 mar. 2020.

UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **Modernizing government white paper**. London: Centre for Management & Policy Studies, 1999. Disponível em <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20131205101137>. Acesso em: 27 jun. 2019.