

# COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NA CRISE DA COVID-19: BREVE PROPOSTA DE AÇÃO<sup>1</sup>

Flávia Schmidt<sup>2</sup>

Janine Mello<sup>3</sup>

Pedro Cavalcante<sup>4</sup>

## SINOPSE

Os dados sobre os impactos da pandemia da Covid-19 sugerem que os governos ao redor do mundo não estavam preparados para uma crise com essas proporções. As implicações sanitárias, sociais e econômicas exigem a ação dos Estados em diversos segmentos e evidenciam o quão essencial é uma coordenação governamental efetiva. Este texto apresenta uma sugestão de um arranjo institucional de coordenação governamental que pode contribuir para um melhor desempenho das ações adotadas pelo governo brasileiro neste momento.

**Palavras-chave:** pandemia; coronavírus; Covid-19; coordenação governamental.

## 1 INTRODUÇÃO

Os dados mais recentes sobre os impactos da atual pandemia sugerem que os governos ao redor do mundo não estavam preparados para os impactos atuais e, especialmente, os futuros.

O gerenciamento de crises dessa magnitude é uma responsabilidade central dos governos, e uma responsabilidade difícil de cumprir (Boin *et al.*, 2005; Boin e Hart, 2003), exigindo ações em diversos segmentos. A crise atual desafia diversas áreas de políticas públicas no curto e médio prazo. O êxito das medidas adotadas, contudo, não é apenas contingente à efetividade das medidas *per se*, mas também à uma coordenação governamental efetiva.

Ao longo do processo, não importará apenas a real capacidade de entrega de resultados pelos governos, mas também a percepção dos cidadãos sobre a ação governamental (Christensen *et al.*, 2016). Também é importante manter em vista que grandes crises podem soar como um “alarme da democracia”, e muitas vezes resultar em uma crise para a própria democracia, posto que proteger seus cidadãos contra as consequências de ameaças deveria ser uma tarefa central do Estado, e espera-se que os governos sejam capazes de cumprir tal papel. Ao romper com essa premissa tácita e compartilhada, a legitimidade das instituições públicas e a reputação dos líderes políticos restariam prejudicadas (Boin, 2019).

---

1. Uma versão mais completa deste trabalho foi publicada como nota técnica e como artigo do *Boletim de Análises Político-Institucionais*.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenadora-geral da Diest/Ipea.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.

## 2 AFINAL, COMO IDENTIFICAR UMA CRISE?

Na atualidade, aceitar uma definição de crise seria rejeitar seu caráter inegável de *wicked problem*. Tendo como referência crises como o furacão Katrina, o acidente nuclear em Fukushima e a crise econômica de 2008, Topper e Lagadec (2013) assinalaram algumas características das crises no século XXI:<sup>5</sup>

- de larga escala para fora de escala;
- de complexas a “ilegíveis”;
- de fortemente relacionadas a totalmente interdependentes;
- de alta velocidade a de forma instantânea; e
- de eventos locais a deslocamentos amplos e profundos.

Os autores denominam essas crises de “crises fractais”. Boin (2019) reúne elementos análogos para caracterizar o que denominou como “crises transfronteiras” (*transboundary crises*), em emergência, como uma ameaça às sociedades modernas:

- múltiplos domínios, múltiplas manifestações: tais crises atingiriam vários países e/ou múltiplas áreas de política, gerando efeitos imbricados;
- incubação e escalada rápidas;
- difícil rastreabilidade;
- múltiplos atores, responsabilidades conflitantes: há incerteza sobre qual ator é responsável ou sobre quem tem a capacidade de executar determinadas tarefas; e
- ausência de soluções prontas.

Passíveis ou não de definição, crises testam a capacidade dos governos (Farazmand, 2009) e desafiam a credibilidade de seus líderes. A contraparte das crises seria o “gerenciamento de crise”, entendido como os processos pelos quais uma organização – ou o próprio Estado – lida com uma crise antes, durante e depois da ocorrência.

## 3 COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL: DETERMINANTES DE DESEMPENHO

Diante da complexidade e do volume de responsabilidades decorrentes das crises, uma função é determinante para o desempenho governamental: a coordenação. Em linhas gerais, trata-se do alinhamento intencional de tarefas e esforços de atores e organizações para a superação da crise. Uma coordenação efetiva é ainda mais desafiadora em contextos democráticos, pelo respeito às regras do Estado de direito, pela cooperação entre atores internos e externos ao governo e pelo alto nível de transparência e *accountability* das decisões, medidas e resultados. No caso brasileiro, particularidades institucionais – como o multipartidarismo, o federalismo, a autonomia do sistema de controle e a participação da sociedade na construção de políticas públicas – aumentam as dificuldades de coordenação. Como agravante, crises emergenciais como a da Covid-19 possuem características de *wicked problems*, ou seja, problemas ambíguos, dinâmicos, com baixo nível de informações confiáveis, consequências intangíveis e que demandam soluções difíceis e interdependentes.

Como estratégia de construção de capacidades de coordenação que lidem com esse contexto, as nações vêm cada vez mais optando por fortalecer seus núcleos de governo (NdG). Esse arranjo enfrenta dificuldades de

5. À época da publicação, Topper e Lagadec afirmaram que nenhuma crise ainda havia apresentado simultaneamente todos esses elementos. O ano de 2020 e a pandemia do novo coronavírus vieram contemplar o panorama completo descrito pelos autores.

coordenação de caráter vertical (dentro do governo federal) e horizontal (demais poderes, entes subnacionais, sociedade e setor privado). Naturalmente, não existe modelo perfeito de coordenação do NdG, que precisa ser dinâmico e adaptado ao ambiente político e administrativo, bem como às particularidades da crise em questão. Todavia, algumas diretrizes (Lægreid *et al.*, 2016; Banco Mundial, 2018; Cavalcante e Gomide, 2019) podem ser elencadas:

- independentemente da localização do NdG, o fundamental é que o principal responsável tenha apoio permanente e qualidade de liderança (tecnicamente capacitado, experiência política e empoderado pelo chefe do Executivo);
- é crucial para obtenção de melhores resultados a utilização de instrumentos de coordenação flexíveis e adaptáveis;
- é preferível basear os instrumentos de coordenação não apenas em um mecanismo de governança, mas também na combinação dos três: autoridade hierárquica, cooperação em redes e uso de incentivos;
- investir no gerenciamento estratégico das medidas institucionais, dos recursos, dos compromissos e suportes políticos contínuos, bem como das metas estabelecidas e dos resultados alcançados; e
- a comunicação e a gestão do conhecimento, combinadas com a avaliação e o monitoramento de obstáculos, medidas para resolvê-los, recursos e metas, são elos essenciais para *accountability*. Esse é cada vez mais complexo em coordenação de caráter horizontal e multinível, mas essencial para a contínua legitimidade e apoio às ações.

#### 4 ATUAÇÃO DO ESTADO EM SITUAÇÕES DE CRISE: BREVE PROPOSTA DE AÇÃO

Inúmeros países já enfrentaram calamidades diversas. O Brasil, por exemplo, já enfrentou crises energéticas (como em 2001), períodos prolongados de estiagem na região do semiárido (em 2013-2014) e outras crises sanitárias, como a epidemia de *zika* ocorrida em 2015-2016. Obviamente, o cenário atual se distingue enormemente das situações mencionadas. Entretanto, a experiência dos casos anteriores servem como aprendizado para orientar a atuação governamental neste momento.

Não há manual padronizado sobre como proceder. Contudo, inúmeros trabalhos demonstram que experiências de outros países ou de outras situações vivenciadas pelo próprio Brasil podem contribuir para o delineamento de diretrizes mínimas que evitem ações fragmentadas, até mesmo em direções equivocadas. Nesse sentido, é crucial que as seguintes diretrizes orientem a coordenação da ação dentro e fora da esfera governamental:

- definição de instância de gestão legitimada e validada por todos os envolvidos no enfrentamento da crise;
- definição clara de papéis e competências;
- definição de fluxos e protocolos de ação;
- estabelecimento de instâncias de mediação e resolução de conflitos;
- criação de mecanismos de monitoramento, avaliação e *feedback* das ações em curso; e
- utilização de instrumentos de transparência e prestação de contas na sociedade.

Na esteira dessas diretrizes, a primeira e mais usual medida tomada pelos governos em situações de crise é o estabelecimento de *comitês de crise*, *gabinetes de crise*, *comitês emergenciais*, entre outras denominações. No Brasil, esta instância é materializada pelo Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos

da Covid-19,<sup>6</sup> que conta com a participação de representantes de 27 entidades, como ministérios, empresas públicas e agências reguladoras.

A simples formalização de uma instância de coordenação em situações de crise não garante o sucesso no enfrentamento dos impactos observados nos momentos que antecedem a situação de emergência, em seu auge e no decorrer e mesmo no período pós-criação. De maneira geral, o momento de criação dessas instâncias é crucial. Há uma linha tênue e um difícil equilíbrio entre a antecipação dos riscos, as ações preventivas e a criação de instâncias dessa natureza quando a crise está instaurada e seus efeitos já são sentidos pela população.

A despeito disso, após a constituição da instância responsável para enfrentamento da crise da Covid-19, é importante que a atuação coordenada da estrutura governamental tenha condições de abarcar três grandes frentes de ação, descritas nas seções a seguir.

#### **4.1 Primeira frente: articulação político-institucional entre diferentes setores governamentais e não governamentais**

É de extrema relevância que, além de reuniões periódicas, haja a definição de interlocutores responsáveis por dialogar e manter informados os diferentes atores envolvidos em relação às estratégias a serem adotadas, medidas em discussão e aquelas já colocadas em curso, assim como esforços de alinhamento de discursos e narrativas em setores como:

- setores econômicos de maior impacto;
- Unidades da Federação, priorizando aquelas com maior incidência da pandemia e/ou com maior vulnerabilidade;
- poderes Legislativo e Judiciário;
- países e organizações internacionais; e
- terceiro setor e organizações da sociedade civil com grande capacidade de mobilização social.

#### **4.2 Segunda frente: elaboração de uma estratégia nacional de enfrentamento da pandemia que contemple medidas emergenciais que dialoguem com esforços de outros entes federados, os demais poderes, além de setores empresariais e a própria sociedade civil**

Para ilustração, uma estratégia nacional de enfrentamento e contenção da Covid-19 poderia ser estruturada nos seguintes eixos:

- eixo 1: plano epidemiológico-sanitário;
- eixo 2: mitigação de impactos econômicos;
- eixo 3: fortalecimento da rede de proteção social;
- eixo 4: medidas de proteção ao trabalho, emprego e geração de renda; e
- eixo 5: pacote de medidas de apoio aos estados e municípios mais afetados.

6. Estabelecido pelo Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020, sob a coordenação da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República.

### 4.3 Terceira frente: estabelecimento de mecanismos de transparência das ações em andamento e comunicação com a sociedade

- Definir porta-vozes específicos para tratar publicamente da pandemia. Não é necessário que a comunicação seja centralizada sob a figura de um representante; é possível que sejam apontados representantes em razão de expertise, competência institucional ou órgão ao qual pertence (ministros, servidores do alto escalão do governo, governadores, prefeitos, especialistas em determinados temas, entre outros). No entanto, é crucial que haja coordenação e convergência entre falas e respostas dadas à sociedade como um todo para dirimir possíveis falhas de comunicação e evitar que orientações opostas ou contraditórias sejam repassadas.
- Definir periodicidade e frequência com que a comunicação é feita. Isso agrega maior confiabilidade e previsibilidade à ação governamental diante das mudanças diárias vivenciadas nos momentos de auge da crise. É possível que sejam necessárias interações diárias nos momentos de aguçamento da crise, que se tornem mais espaçadas no decorrer do tempo;
- Estabelecer o tipo de informação (conteúdo e formato) e canais de comunicação que sejam de conhecimento público, em especial dos meios de comunicação, órgãos de pesquisa, *think tanks*, universidades e sociedade em geral.
- Responder com agilidade às novas situações que se manifestem, assumindo, inclusive, a assimetria e a incompletude das variáveis e evidências à disposição para a tomada de decisão ou fornecimento de maiores explicações sobre determinados acontecimentos.

## 5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O enfrentamento de situações de crise é um processo de curto, médio e longo prazo que demanda continuidade e manutenção de investimentos em políticas públicas transversais, combinados com estratégias de sustentação dos efeitos dessas medidas. É primordial garantir a combinação entre a agenda de políticas que visam ao impacto imediato e a resultados perceptíveis no curto prazo e aquelas estruturantes, direcionadas para romper as condições de reprodução dos efeitos sociais e econômicos decorrentes da pandemia. Parte desses resultados não são necessariamente perceptíveis em períodos curtos, são mudanças cujos efeitos podem ser sentidos com intervalos maiores, por exemplo. Entretanto, o não investimento nessas ações contribui para aprofundar e fortalecer as variáveis que influenciam a reprodução das vulnerabilidades que já marcam a sociedade brasileira em dimensões diversas.

Se a crise atual tem origem em uma pandemia, já está claro para o país que tanto a dimensão das ameaças dela decorrentes quanto as possíveis soluções para seu enfrentamento não terão origens ou resultados advindos de modo isolado da área de saúde. Para a busca de soluções, registra-se aqui uma proposta. Por fim, cabe lembrar que as crises podem ser também ameaças sérias para a própria democracia instituída, posto que a atuação do Estado será não apenas objetivamente mensurada pela restituição da normalidade à vida dos cidadãos como também será avaliada pela percepção da sociedade em relação ao processo de gestão da crise.

## REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Improving public sector performance**: through innovation and inter-agency coordination. Global Report, summary, 2018.
- BOIN, A. The transboundary crisis: why we are unprepared and the road ahead. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 27, n. 1, p. 94-9, 2019.

BOIN, A.; HART, P. Public leadership in times of crisis: mission impossible? **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, p. 544-553, Sept./Oct. 2003.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2019.

CHRISTENSEN, T. *et al.* (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. **Public Administration**, v. 94, n. 2, p. 316-332, 2016.

LÆGREID, P. et al. (Ed.). **Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries**. Springer, 2016.

TOPPER, B.; LAGADEC, P. Fractal crises: a new path for crisis theory and management. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 21, n. 1, p. 4-16, 2013.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

METCALFE, L. European policy management: future challenges and the role of the commission. **Public Policy and Administration**, v. 19, n. 3, p. 77-94, 2004.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. Los Angeles: University of California Press, 1973.