

Título do capítulo	CAPÍTULO 23 GOVERNOS ESTADUAIS E PADRÕES DECISÓRIOS NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19
Autor(es)	Sandra Gomes Luciana Santana Marcelo Bragatte Thiago Silame
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap23

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

GOVERNOS ESTADUAIS E PADRÕES DECISÓRIOS NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19

Sandra Gomes¹
Luciana Santana²
Marcelo Bragatte³
Thiago Silame⁴

1 INTRODUÇÃO

A pandemia do novo coronavírus deixou explícita a inexistência de coordenação federativa nacional na área de saúde no Brasil, rompendo com um padrão recorrente em todos os governos anteriores desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Arretche, 2000; 2012; Abrucio, 2005; Abrucio *et al.*, 2020; Almeida, 2005). Uma das consequências dessa ausência de coordenação federal em um momento de emergência sanitária e social seria uma variação nos tipos de medidas adotadas pelos governos estaduais frente à pandemia. Nesse arrazoado, os governos estaduais teriam ficado à mercê de suas próprias iniciativas de combate e prevenção, assim como de estratégias de reabertura das atividades econômicas (Moraes, 2020; Pereira, Oliveira e Sampaio, 2020; Abrucio *et al.*, 2020; Santana e Perez, 2020; Santana, 2020a; 2020b; 2020c; 2021; Santana e Nascimento, 2021; Linhares, Ramos e Messenberg, 2020; Barberia *et al.*, 2021; Inácio *et al.*, 2021).

1. Professora do Instituto de Políticas Públicas e da pós-graduação em estudos urbanos e regionais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); doutora e mestra em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP); mestra em estudos latino-americanos pela Universidade de Londres; e pós-doutora pelo Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap). *E-mail*: <sandra.gomes@ufrn.br>.

2. Doutora e mestra em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com doutorado sanduíche pela Universidade de Salamanca; professora da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (PPGCP/UFPI); pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG; líder do grupo de pesquisa Instituições, Comportamento Político e Democracia; membro da Red Politólogas, do comitê executivo da Rede Brasileira de Mulheres Cientistas (RBMC) e do comitê de coordenação da Rede Solidária de Pesquisa; e coordenadora da Rede de Análise Covid-19 e do projeto Governo e Ações de Combate à Pandemia da Covid-19. *E-mail*: <lucianacfsantana@yahoo.com.br>.

3. Pesquisador do Instituto Todos pela Saúde (ITpS); coordenador da Rede de Análise Covid-19 e da capacitação em análise de dados para a qualificação da gestão em saúde no Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPI); doutor e mestre em genética e biologia molecular pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e bacharel e licenciado em ciências biológicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). *E-mail*: <marcelobragatte@gmail.com>.

4. Professor de ciência política na Universidade Federal de Alfenas (Unifal); pesquisador do CEL/UFMG; mestre e doutor em ciência política pela UFMG; e bacharel em ciências sociais. *E-mail*: <thiago.silame@gmail.com>.

Sendo um formato inusitado de relações intergovernamentais na Federação brasileira desde a aprovação e construção do Sistema Único de Saúde (SUS), não há ainda estudos sistemáticos que permitam especificar se existem e quais seriam os padrões decisórios dos governos subnacionais frente à pandemia. Dessa forma, o objetivo deste texto é apresentar análises exploratórias iniciais que permitam identificar padrões decisórios entre os governos estaduais do Brasil no que se refere às medidas não farmacológicas de controle da epidemia. Tenta-se, ainda, especificar fatores potencialmente explicativos ou causais. Para isso, foi levantado um conjunto de hipóteses para teste empírico.

A partir do índice de medidas legais de distanciamento social elaborado por Moraes (2020; 2021), medimos os níveis de rigidez, ou de flexibilização, adotados pelos estados por meio de decretos do executivo estadual. O índice compila informações para todas as Unidades da Federação (UFs) entre 10 de março de 2020 e 28 de março de 2021. Esse índice é resultado da composição de subíndices que medem o nível de rigor legal dos decretos com relação às seguintes atividades: i) eventos e funcionamento de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos; ii) bares, restaurantes e similares; iii) atividades comerciais não essenciais; iv) atividades industriais não essenciais; v) aulas ou funcionamento de escolas; e vi) transporte interestadual ou intermunicipal. O índice final varia de 0 a 10, sendo 0 indicativo de um governo estadual que não suspendeu nenhuma atividade e 10, no outro extremo, a suspensão máxima de todas as atividades listadas. Tanto o índice quanto seus subíndices são registrados diariamente, de modo a ser possível fazer análises de mudanças ou permanências ao longo do tempo.

Variáveis foram construídas para testar hipóteses a partir dos argumentos apresentados no debate público. De acordo com o levantamento, os seguintes fatores poderiam influenciar a tomada de decisão dos governos estaduais para aumentar (enrijecer) ou diminuir (flexibilizar) o rigor das medidas: i) número de casos e óbitos de covid-19 nos estados; ii) a região a que o governador pertence, com destaque para os efeitos potencialmente explicativos do Consórcio Nordeste;⁵ iii) o alinhamento político do governador do estado com relação ao governo do então presidente Jair Bolsonaro; iv) o efeito de datas festivas sobre o comércio; v) o efeito do pagamento do Auxílio Emergencial para a reabertura das atividades econômicas; vi) o ciclo das eleições municipais de 2020; e vii) as condições fiscais dos governos em termos de perdas de receitas.

5. O Consórcio Nordeste foi criado antes da pandemia, por meio de protocolo de intenções, em 14 de março de 2019, conforme prevê a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que autoriza a criação de associação pública, de natureza autárquica e interfederativa, pessoa jurídica de direito público interno, que integra a administração indireta de cada ente da República Federativa do Brasil. A criação do Consórcio Nordeste foi apenas a institucionalização do amadurecimento dessas reuniões e seu progresso. No entanto, sua atuação ficou mais evidente em 2020, especialmente porque ele passou a orientar os governadores no combate à pandemia. Para tanto, foi criado um comitê científico que divulga boletins com diretrizes para atuação dos governadores no combate à doença e suas consequências (Sandes-Freitas *et al.*, 2021b).

O foco deste texto, portanto, é a análise dos aspectos políticos e de contexto que poderiam explicar a tomada de decisão dos governadores, de modo exploratório e inicial. Os principais resultados apontam que há variação nas medidas adotadas pelos governadores que não são explicadas exclusivamente pelas condições epidemiológicas locais, tendo relevância explicativa a pressão política de alguns segmentos empresariais e se o governador é ou não alinhado politicamente ao governo Bolsonaro.

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Primeiramente, são apresentados breves apontamentos sobre a literatura que discute a coordenação nacional e federativa em políticas sociais no Brasil, de modo a caracterizar qual seria o padrão distinto inaugurado no governo Bolsonaro. Em seguida, as teses que explicariam esse inusitado padrão decisório são apresentadas, assim como a operacionalização para o teste empírico e as associações e correlações gerais entre as variáveis. Depois são selecionadas as associações mais significativas, assim como a interpretação que fazemos para explicar as decisões tomadas pelos governos estaduais. Ao final, registram-se os principais achados, assim como as lacunas de interpretação que demandam mais estudos pelos analistas em ciência política e políticas públicas.

2 AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA E AÇÕES DOS GOVERNOS ESTADUAIS

A concepção de federalismo cooperativo estabelecida na CF/1988 define um conjunto de competências compartilhadas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Esse desenho buscou estimular a cooperação e a coordenação entre os entes federados, que, desse modo, nem sempre desempenham funções exclusivas. Há relativo consenso entre os estudiosos do federalismo brasileiro no pós-constituente de que a atuação coordenadora e reguladora nacional do Executivo federal tem sido o padrão recorrente entre diferentes governos (Abrucio, 2005; Gomes, 2009; Arretche, 2012; Menicucci e Marques, 2016; Bichir e Pereira, 2020).

Ainda assim, essa coordenação nacional, no federalismo, não é absoluta, pois se, por um lado, a União detém a capacidade de *policy decision making* (Arretche, 2012) na definição do desenho de políticas e programas de ação e metas, de modo a ter instrumentos legais de indução, ou de criação de incentivos, para a coordenação federal, por outro lado, não significa que os governos estaduais não tenham espaço para a tomada de decisões próprias relativas às suas jurisdições (Sumiya, 2015; Segatto e Abrucio, 2018; Silva, 2020).

O caráter inusitado do governo Bolsonaro é que, pela primeira vez, inaugura-se um padrão de ausência de coordenação nacional nas políticas em geral e, no caso

que aqui nos interessa, nas políticas de saúde pública por parte da União (Abrucio *et al.*, 2020). Até mesmo a colaboração do Legislativo federal parece ter sido mais rápida frente à urgência sanitária nacional (Koga *et al.*, 2020).

Como o governo federal não chegou a um consenso sobre a adoção de medidas de distanciamento social, nem internamente junto ao seu ministério da saúde e muito menos junto aos governos subnacionais, coube ao Judiciário definir como legítima a atuação dos governos subnacionais quanto à adoção de ações e estratégias para o enfrentamento à pandemia. Assim, não obstante as tentativas de distorcer a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), a conclusão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 672)⁶ afirmou a autonomia para que estados e municípios pudessem adotar medidas de controle da disseminação da covid-19 e não eximiu o governo federal de sua responsabilidade na condução da crise. Em tese, portanto, o STF estabeleceu que, apesar de a execução das políticas públicas de saúde estar concentrada na esfera subnacional, a União tem responsabilidade sobre o financiamento dessas políticas, por meio dos repasses de recursos aprovados pelo Congresso Nacional (Santana, 2020b; Inácio *et al.*, 2021).

Havendo consenso de que o governo Bolsonaro não adotou estratégias de coordenação nacional frente à pandemia, exploramos como os governos estaduais tomaram suas decisões e apontamos potenciais fatores explicativos.

3 ESCOLHAS METODOLÓGICAS PARA O TESTE EMPÍRICO

Nesta seção apresentamos as escolhas metodológicas adotadas e as associações e correlações gerais entre as variáveis.

3.1 Levantamento de hipóteses para explicar o nível de rigidez das medidas adotadas pelos governadores

O resultado que queremos explicar é a variação no nível de “rigidez nas medidas de enfrentamento à covid-19 adotadas pelos governadores”, como medido pelo índice criado por Moraes (2020). O estudo mostra que, de fato, há diferenças no que se refere tanto ao nível de rigidez – de um valor mínimo de 0,8 a um máximo de 10,0 – quanto ao aspecto temporal de sustentação dessas medidas ao longo do tempo.

A seguir apresentamos fatores potencialmente explicativos que foram levantados como hipóteses e organizados em formato de variáveis em um banco de dados para o teste empírico.

- 1) Situação epidemiológica (casos e óbitos) e ocupação das Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs): as condições epidemiológicas deveriam ser, a princípio, um fator que explicaria a adoção de medidas de rigidez

6. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>>.

ou de flexibilização. Para isso, organizamos dados sobre o número de casos e de óbitos⁷ por covid-19. Uma hipótese é que, no início da pandemia, essas condições afetaram todas as UFs – especialmente o primeiro caso e/ou o primeiro óbito na UF – e todos os governos estaduais adotaram medidas mais restritivas. Após isso, a flexibilização das atividades econômicas pode estar associada à queda no número de casos/óbitos diários de cada estado.

Hipótese: quanto maior a tendência de aumento no número de casos e/ou óbitos por covid, maior será a rigidez na adoção de medidas de isolamento social pelos governadores.

- 2) Efeito das datas festivas sobre comércios e pressão de associações comerciais e empresariais para flexibilização das medidas: a premissa aqui é que, com o estrangulamento da arrecadação fiscal dos governos estaduais devido às medidas restritivas, os governos passariam a flexibilizar o comércio especialmente em datas e/ou períodos que são tipicamente associados à maior compra. Essa flexibilização seria também resultado de pressões políticas de associações de classe (comerciais e outras) para algum tipo de flexibilização devido aos elevados custos de fechamento. Os dados organizam os dias do “efeito datas festivas sobre comércio” e atribui-se, no banco de dados, valores binários (0 ou 1) para os dias anteriores até o dia do evento, da seguinte forma: Semana Santa, de 6 a 12 de abril de 2020; Dia das Mães, de 4 a 10 de maio de 2020; festas de final de ano e pré-confraternizações, de 10 de dezembro de 2020 a 4 de janeiro de 2021; e período do Carnaval, de 11 a 17 de fevereiro 2021.

Hipótese: em datas festivas tradicionalmente associadas à compra de presentes (Páscoa, Dia das Mães, Natal etc.) serão adotadas medidas menos rígidas pelos governadores (maior flexibilização).

- 3) Efeito das eleições municipais na flexibilização: um argumento geral é que a campanha eleitoral teria estimulado as aglomerações. Esse argumento, ainda que possa ser válido, não explicaria, por si só, as decisões de governadores. A premissa que estabelecemos como possível relação causal é que, com o início das campanhas eleitorais municipais, não apenas candidatos a prefeito e vereadores teriam interesse em maior flexibilização na circulação como também governadores, no papel de cabos eleitorais ou interessados em apoiar candidatos específicos. Uma outra possível derivação dessa lógica seria evitar a pecha de governador que fecha o comércio e produz desemprego e fome, justamente em

7. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br>>.

momento eleitoral. Onde o embate político entre o governador e o prefeito é patente, especialmente se for na capital – são de campos políticos opostos – isso poderia ser também um fator que induziria o governador a flexibilizar. O efeito eleições foi medido atribuindo valores binários (0 e 1) para o período entre o início da permissão para propaganda eleitoral (27 de setembro) até o final do 2º turno (29 de novembro).

Hipótese: o início da campanha eleitoral favorecerá a redução na rigidez das medidas adotados pelos governadores.

- 4) Efeitos do Auxílio Emergencial: os efeitos esperados do pagamento do Auxílio Emergencial variam (Batista, 2020; Grin, 2020; Marengo e Ten Cate, 2021). Um argumento afirma que os governadores sentir-se-iam mais confortáveis em aumentar a rigidez nas medidas após o pagamento do auxílio na medida em que, com a parcial reposição da renda, seria possível se isolar. Em outra perspectiva, o aumento de renda em circulação teria o efeito contrário: exerceria pressão nos governadores para flexibilizar as regras do comércio. Para medir esse efeito, registrou-se no banco de dados o período de pagamento do auxílio (de 5 de abril a 23 de dezembro) por dia, de forma binária (0 ou 1).

Hipótese 1: o início do pagamento do Auxílio Emergencial vai permitir que governadores aumentem regras de isolamento social.

Hipótese 2: o início do pagamento do Auxílio Emergencial está associado à redução na rigidez das medidas adotadas pelos governadores com vistas a reabrir o comércio.

- 5) Baixa na arrecadação fiscal e flexibilização das medidas: a premissa aqui, associada às anteriores, é que, conforme os efeitos da suspensão de atividades econômicas começam a ter efeito negativo na arrecadação fiscal, especialmente a tributária, dos governos estaduais, estes passam a adotar medidas de flexibilização. Para isso, incluímos no banco de dados a variação nas receitas correntes trimestrais nas UFs, distinguindo também entre a variação da receita tributária e transferências correntes da União *per capita*.

Hipótese: quanto maior a queda na arrecadação fiscal *per capita* nos estados ou no Distrito Federal, maior será a adoção de medidas de flexibilização de atividades econômicas.

- 6) Padrões decisórios diferentes por grandes regiões: o debate, nesse caso, está bastante associado aos governos da região Nordeste, que atuariam de modo coordenado com relação às medidas de isolamento social,

especialmente influenciados pelo Consórcio Nordeste (Linhares, Ramos e Messenberg, 2020; Clementino *et al.*, 2020; Perez e Santana, 2020; Sandes-Freitas *et al.*, 2021), mas também por outros fatores. Nossa premissa é que se espera variação regional na rigidez das medidas adotadas pelos governadores devido a: i) padrão de evolução da infecção diferente nas diferentes regiões e nos estados; e ii) nos estados, em uma mesma região que tivesse maior integração, como é o caso dos estados nordestinos, todos pertencentes ao Consórcio Nordeste, haveria maior interação entre os gestores, tendo como resultado maior troca de informações, experiências e aprendizados. Para isso, registramos no banco de dados o pertencimento de cada UF em uma das cinco Grandes Regiões como adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Hipótese 1: a rigidez das medidas de enfrentamento em uma mesma região tende a variar menos do que entre as regiões.

Hipótese 2: a rigidez das medidas adotadas pelos governadores do Nordeste tende a variar menos do que em outras regiões.

- 7) Alinhamento político do governador frente ao governo Bolsonaro e adoção de medidas de rigidez: a disputa política entre o presidente Jair Bolsonaro e os governadores com relação à adoção de medidas de isolamento social é amplamente conhecida. O presidente da República sempre se posicionou, publicamente, contra qualquer medida não farmacológica com o argumento de que os impactos sociais e econômicos seriam maiores do que os da própria pandemia. Associado a isso, o presidente passa a atribuir aos governadores a responsabilidade pela crise sanitária e social do país como resultado de medidas equivocadas para combater a pandemia. A premissa aqui é que o discurso presidencial afeta a percepção dos cidadãos sobre a pertinência ou não de adotar medidas restritivas de circulação de pessoas e que atinjam as atividades econômicas de modo a se tornar uma disputa que leva a escolhas políticas. Nesse sentido, testamos se o tipo de alinhamento político do governador ao presidente da República seria um fator que explicaria o nível de rigidez das medidas de isolamento social adotadas pelos governadores. Pereira, Oliveira e Sampaio (2020), por exemplo, não encontram fatores políticos associados às decisões dos governadores frente à pandemia. Para isso, construímos uma classificação do posicionamento político dos governadores frente ao governo Bolsonaro: alinhado ao governo, neutro e oposição. Para classificar cada governador, fizemos um levantamento de notícias em jornais e validamos os resultados com pesquisadores

especialistas em cada UF, que produziram as análises dos boletins dos governos estaduais frente à pandemia, realizados pela Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) (Santana, 2020a; 2020b; 2020c; 2021). As análises de alinhamento político foram registradas no banco de dados diariamente de modo binário (0 = oposição ou neutro e 1 = alinhado ao governo Bolsonaro). Quando um governador muda a sua posição política frente ao governo Bolsonaro, alteramos a classificação no dia em que tal mudança torna-se pública (caso do Rio de Janeiro, por exemplo).

Hipótese 1: governadores mais alinhados ao presidente tendem a adotar medidas menos rígidas (flexíveis).

Hipótese 2: governadores menos alinhados (ou opositoristas) ao presidente tendem a adotar medidas mais rígidas (restritivas).

3.2 Organização do banco de dados e associações e correlações gerais

O índice proposto pelo Ipea (Moraes, 2020) foi confrontado com a série temporal de casos e óbitos na pandemia. Para esse fim, o valor de agregação entre os diferentes bancos de dados foram as datas. Com esse ponto de convergência entre os bancos de dados é possível correlacionar outras variáveis levantadas. No caso do índice, são somadas as pontuações de todos os itens levantados para aquela data e consideradas as médias para manter a proporção do índice. A escala de 0 a 10 do índice é ajustada ao mínimo (0) e ao máximo (10) de casos ou óbitos do estado a ser avaliado. Dessa forma, o índice pode ser comparado como um indicador e verificado se os graus atribuídos aos níveis de rigidez adotados têm associação com o aumento ou redução do número de casos e de óbitos. Definidos os intervalos da escala para fins de comparação, foram adicionados períodos de interesse das hipóteses relacionadas às eleições e datas festivas que movimentaram o comércio entre as UFs. Também foi verificado o perfil do índice Ipea contra as variáveis do banco de dados organizado pelos autores deste artigo,⁸ no nível Brasil.

O banco de dados organizado agregou as colunas das variáveis e o índice geral criado por Moraes (2020) e o estratificou em novas entradas por regiões do Brasil. Foram adicionadas colunas com informações sobre a receita dos estados, partidos dos governadores e colunas binarizadas para as conjecturas levantadas, sendo atribuído 0 para todo o período observado e 1 quando a hipótese de interesse fosse verdadeira. Para unificação e visualização dos bancos de dados do grupo, de casos e óbitos do governo federal, de leitos de UTI do sistema de informação de vigilância epidemiológica (Sivep) e do Google Mobility foi utilizada a ferramenta Power BI.⁹

8. Painel restrições dos governos estaduais e enfrentamento da covid-19. Disponível em: <bit.ly/RestricoesCovid>.

9. Business intelligence.

Essa abordagem foi efetuada para as seis variáveis que compõem o índice e as UFs, sendo também agregadas em suas respectivas regiões para ver possíveis reflexos dos blocos. As variáveis que compõem o índice têm uma escala de 0, 1 ou 2. Então, todas as vezes que são trazidas comparações com outras variáveis, a escala permanece nessa faixa.

Considerando nosso banco de dados, foi feito, inicialmente, um cruzamento entre todos os subíndices do Ipea, de modo a termos uma visão geral da normatização dos governadores para diferentes atividades ao longo do período. Como se observa na tabela 1, as atividades industriais foram as que menos foram objeto de medidas restritivas pelos governadores: em 94,6% do tempo, entre março de 2020 e março de 2021, as indústrias registraram um valor 0 no índice Ipea, ou seja, nenhuma restrição. Consequentemente, isso nos permite dizer que a normatização das indústrias tem baixa influência como variável explicativa da aderência ao *lockdown* necessário e esperado.

TABELA 1

Proporção de tempo das normatizações de atividades econômicas e sociais por nível de medidas decretadas pelos governadores (mar./2020-mar./2021)
(Em %)

Subíndices (atividades) ¹	Nível de rigidez das medidas		
	0	1	2
V1_eventos	1,8	81,9	16,3
V2_restaurantes	38,6	40,5	20,9
V3_comércio	47,9	41,3	10,9
V4_indústria	94,6	4,0	1,4
V5_aulas	2,2	34,8	63,0
V6_transportes	52,9	40,8	6,3

Fonte: Moraes (2020).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Índice de medidas legais de distanciamento social.

No outro extremo, aulas em escolas foi a atividade que mais permaneceu rígida ao longo do período: 63% do tempo na escala de maior pontuação do índice Ipea (valor 2). Eventos e funcionamento de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos também apresentaram maior estabilidade de decisão: em 82% do tempo ficaram em um nível médio de rigidez (valor 1).

As atividades que mais variaram no período de um ano foram: restaurantes, bares e assemelhados, comércio e lojas (não essenciais) e transporte (intermunicipal e interestadual). No caso dos transportes, na maior parte do tempo (52,9%) não foram objeto de nenhuma medida restritiva pelos governadores (valor 0 no índice), ainda que tenha sido adotado algum tipo de restrição (valor 1) em 40,8% do

período analisado. Também chama atenção o caso do comércio não essencial. Ao contrário do que se poderia supor, quase na metade do tempo (47,9%) não foram adotadas restrições ou foram totalmente flexibilizadas as regras de funcionamento desse ramo de atividade, sendo rara a adoção de medidas muito rígidas pelos governadores (valor 2), com ocorrência em apenas 11% do período analisado.

Algo similar também é observado com relação ao fechamento ou abertura de restaurantes, bares e assemelhados: medidas mais restritivas, com valor 2, foram adotadas pelos governadores na menor parte do tempo, em 20,9%. No caso desse ramo de atividade, o mais frequente é se ter uma rigidez intermediária (40,5%), mas também se destaca o fato de que, em 38,6% do tempo, os governadores revogaram as medidas de restrição. Esse resultado é curioso, tendo em vista que foram esses dois setores (comércio e restaurantes) os que mais ganharam atenção pública sobre os efeitos negativos das medidas de restrição adotadas pelos governadores na sustentabilidade econômica de suas atividades. Isso sugere que, de fato, alguns governadores podem ter atendido às demandas desses setores produtivos. À frente, exploraremos com mais profundidade essa possibilidade. Os dados também revelam a situação de “abre e fecha” frequente que foi observada no caso das atividades de bares, restaurantes e assemelhados, o que, para alguns especialistas, impediu a adoção de medidas de isolamento social efetivas para barrar a disseminação do vírus. Essas variáveis flutuaram bastante ao longo da pandemia e nas diferentes localidades, e podem ter contribuído muito mais na redução da mobilidade que se manteve alta, de forma geral no país, mesmo em situações de alta de casos e óbitos. Exploramos mais à frente a associação das medidas dos governadores e mobilidade.

Sintetizando, as variáveis indústrias, escolas e datas festivas tiveram maior estabilidade ao longo do tempo, ao passo que o mesmo comportamento não ocorreu em relação às variáveis transportes, comércio e bares e restaurantes. Ainda foi possível verificar as variáveis que tinham associações espúrias, ou seja, com informação relevante para demonstrar que não tiveram maior reflexo na adoção de medidas mais rígidas no enfrentamento à pandemia. Uma forma direta de mensurar essas variáveis foi considerar a frequência de eventos 0, 1 ou 2 para cada uma delas, como apresentado na tabela 1, caso em que se destacam, respectivamente, indústrias, eventos e aulas, sendo a variável aulas, entre todas as atividades, a que efetivamente apresentou situação próxima de *lockdown* majoritário na primeira onda da pandemia.

Em termos de uma análise global de todas as variáveis, não foram verificadas correlações diretamente significativas, fator que sofre influência dos valores binários (0 ou 1), que apresentaram pouca flutuação em suas médias na série temporal. Além disso, ainda que não seja nosso objetivo detalhar todas as associações,

merecem destaque as variáveis que apresentaram correlação fraca com as demais variáveis, a partir de uma análise do coeficiente de Pearson: indústrias; receitas corrente, tributária e por transferência corrente *per capita*; efeito das datas festivas; e pagamento do Auxílio Emergencial. Porém, como veremos adiante, é possível que essas condições exerçam, sim, influência na tomada de decisões dos governadores – no que se refere à abertura ou ao fechamento de atividades –, mas a metodologia aqui escolhida pode não ser a mais adequada para captar esses fenômenos e suas especificidades.

4 ANÁLISE EXPLORATÓRIA EMPÍRICA: PADRÕES DE DECISÃO DOS EXECUTIVOS ESTADUAIS NA PANDEMIA

Esta seção apresenta os resultados das análises empíricas na seguinte ordem: i) padrões temporais de adoção das medidas pelos governadores e efeitos no comportamento coletivo em termos de mobilidade; ii) padrões adotados por área de atividade econômica ao longo do tempo; iii) padrões regionais de decisão a partir de análises por UF e tipo de alinhamento político em relação à Presidência, de modo associado; e iv) alinhamento político ao governo Bolsonaro como fator explicativo de padrões decisórios em comparação à localização regional das UFs.

4.1 Padrões temporais das medidas de isolamento social tomadas pelos governadores na pandemia

O gráfico 1 apresenta a variação ao longo do tempo do índice de rigidez do Ipea e do índice de mobilidade do Google,¹⁰ utilizado aqui como uma *proxy* para medir a efetividade ou não das medidas de isolamento e distanciamento social adotadas pelos governadores. Trata-se de uma primeira observação para verificarmos se as medidas de isolamento aplicadas por esses gestores tiveram impactos sobre o comportamento dos indivíduos de modo agregado.

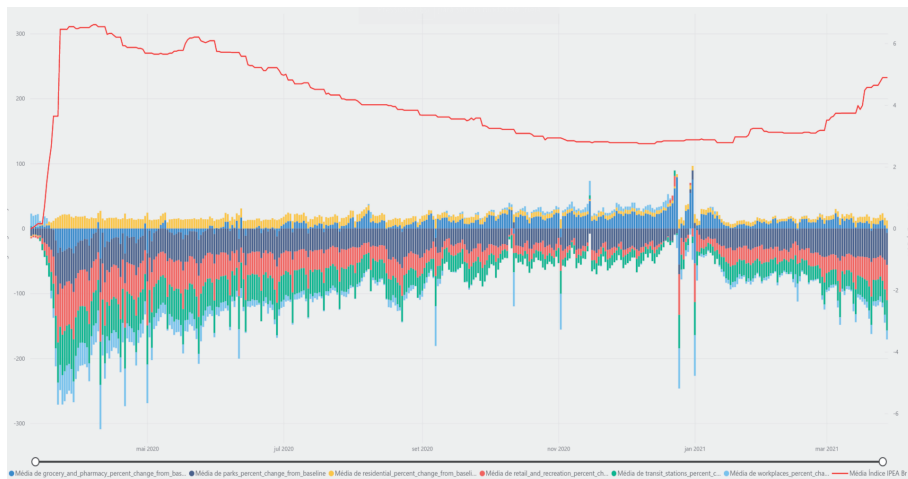
Percebemos uma associação inversamente proporcional no tempo entre os dois indicadores, ou seja, as medidas de restrição/isolamento adotadas pelos governadores tiveram, sim, impactos sobre a mobilidade dos cidadãos, o que representa algum grau de efetividade. Visualizar a representação das séries temporais do índice de rigidez do Ipea somente em escala positiva (linha vermelha) e os dados de mobilidade do Google com escalas negativas e positivas (barras coloridas) enfatiza como o aumento da rigidez reduziu a mobilidade em relação ao marco pré-pandemia referente ao 0 no eixo *y*. Dessa forma, a adoção de medidas mais restritivas significou uma diminuição na mobilidade; e, inversamente, quando as medidas se apresentavam menos rígidas ou foram flexibilizadas verifica-se

10. Para mais informações, ver o conteúdo disponível em: <<https://www.google.com/covid19/mobility/>>.

um aumento da mobilidade ou uma diminuição do distanciamento social. Barberia *et al.* (2021), adotando metodologia diferente, também encontraram adesão moderada às medidas de isolamento dos estados.

GRÁFICO 1

Evolução temporal do índice Ipea versus Google Mobility (10 mar./2020-28 mar./2021)



Fonte: Painel restrições dos governos estaduais e enfrentamento da covid-19. Disponível em: <bit.ly/RestricoesCovid>.

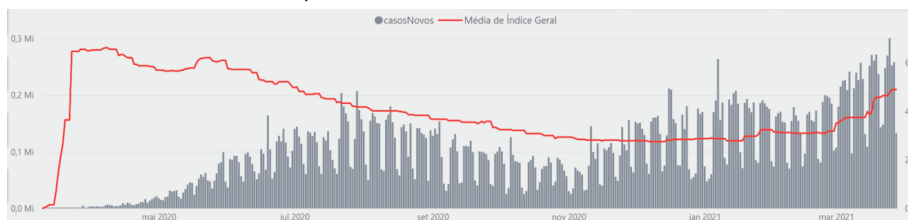
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ao se considerar a adoção de medidas restritivas por parte dos governadores, o gráfico 2 permite mapear períodos de tempo em relação à evolução do número de casos de contaminação e de óbitos por covid-19. O primeiro período inicia-se em março de 2020 e é caracterizado pela adoção de medidas mais rígidas em praticamente todos os estados da Federação, independentemente das condições epidemiológicas locais. Entre os dias 13 e 23 de março, o índice Ipea passou de 0,15 para 6,46, alcançando o valor de 6,61 em 7 de abril de 2020 – o maior valor observado para todo o período considerado. Cabe ressaltar que o emprego de duas casas decimais para os dados do índice Ipea não representa a sensibilidade do indicador, apenas serve ao propósito de diferenciar as nuances encontradas em uma escala reduzida.

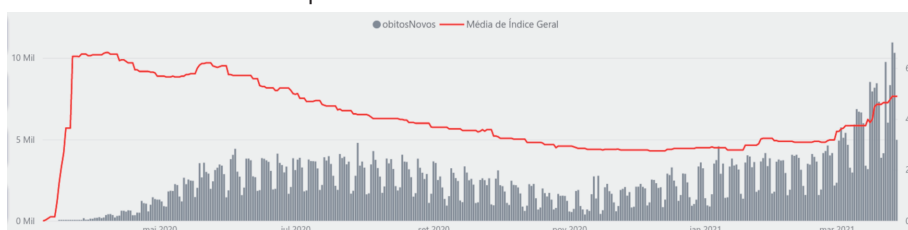
GRÁFICO 2

Série temporal de casos e óbitos de covid-19 versus índice Ipea

2A – Casos versus índice Ipea



2B – Óbitos versus índice Ipea



Fonte: Painel restrições dos governos estaduais e enfrentamento da covid-19. Disponível em: <bit.ly/RestricoesCovid>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Contudo, a partir de maio de 2020, os governadores passaram a adotar medidas de flexibilização das atividades não essenciais. O valor do índice Ipea caiu de 6,20 em 23 de maio para 6,09 em 31 de maio. A tendência de flexibilização dos decretos de distanciamento e isolamento social caracteriza o que entendemos como segundo período de regulamentações, com início no final de maio. O valor do índice de rigidez do Ipea no primeiro dia de junho é de 5,74, e a queda é constante até o dia 7 de dezembro (2,75).

O terceiro momento relativo às medidas de rigidez adotadas pelos estados inicia-se no dia 15 de dezembro e é caracterizado por uma ampliação constante, porém em velocidade mais lenta (inclinação da curva), do valor do índice do Ipea. No dia 16 de dezembro, o índice apresenta o valor de 2,81 e sobe gradualmente nos meses de janeiro, fevereiro e março, alcançando 4,89 em 28 de março de 2021. A subida gradual das medidas de rigidez adotadas pelos governadores entre dezembro de 2020 e março de 2021 é explicada, em parte, pelo fato de que a piora dos indicadores epidemiológicos ocorreram em momentos diferentes nos diversos estados¹¹ e com a identificação de uma nova variante mais transmissível do vírus, a P.1, identificada em meados de novembro de 2020 (Naveca *et al.*, 2021).

11. O estado do Amazonas foi um dos primeiros a apresentar aumento no número de casos e de mortes. Em janeiro de 2021, o sistema de saúde local entrou em colapso, e o estado sofreu com uma crise de desabastecimento de oxigênio medicinal (Fiocruz, 2021).

De qualquer modo, a adoção de medidas de isolamento foi tardia frente aos dados epidemiológicos e só tomam maior vulto a partir de meados de janeiro de 2021, isto é, após as festas e os recessos (férias) de final de ano.

A evolução temporal do gráfico 2 também sugere que o crescimento no número de casos confirmados de covid-19 a partir de meados de novembro de 2020 não foi seguido por medidas de contenção da mobilidade coletiva. Dito de outra forma, governadores parecem ter tomado decisões de aumentar a rigidez, nesse terceiro período, com base no aumento de óbitos e não de casos, o que parece sugerir certa resistência a adotar medidas impopulares e fortemente criticadas pelo presidente da República como causadoras da piora das condições socioeconômicas da população. Nesse sentido, mesmo com evidências claras de que casos e óbitos estavam em franco crescimento, as medidas de contenção social tomadas foram muito demoradas e em um nível de rigidez muito menor quando comparado ao primeiro período de normatização (entre março e maio de 2020) quando, ao contrário, a disseminação do vírus ainda estava no seu início e em patamares baixos.

Cabe destacar que a flexibilização das medidas de isolamento social, que se inicia de modo mais generalizado ao final de maio de 2020, também ocorre em desalinhamento com os indicadores epidemiológicos. O país alcançou o pico de casos e mortes por covid-19 no início de junho, apresentando altos números de casos e de mortes durante dois meses (platô). Esse período é considerado como a primeira onda da doença no país.

O comportamento dos governadores parece estar de acordo com a caracterização do enfrentamento da pandemia proposto por Nunes *et al.* (2020) em relação à forma como os gestores municipais enfrentaram a pandemia. O que se percebe é que tanto os prefeitos quanto os governadores transitam de uma política de enfrentamento à doença para uma política de convivência com a doença.

Em suma, o primeiro período de tomada de decisão dos executivos estaduais é caracterizado pela adoção de medidas mais rígidas de isolamento e distanciamento social (de março a maio de 2020), independentemente das condições epidemiológicas locais (política de enfrentamento). O segundo período – entre maio e dezembro de 2020 – distingue-se pela reabertura gradual de atividades consideradas não essenciais em meio a piora dos indicadores epidemiológicos (primeira onda). A partir de dezembro de 2020, as ações dos governadores se dão de forma reativa diante da piora do número de casos e de óbitos (política de convivência), e medidas mais efetivas acabam sendo tomadas tardiamente.

4.2 Padrões adotados pelos governadores por área de atividade econômica e social ao longo do tempo

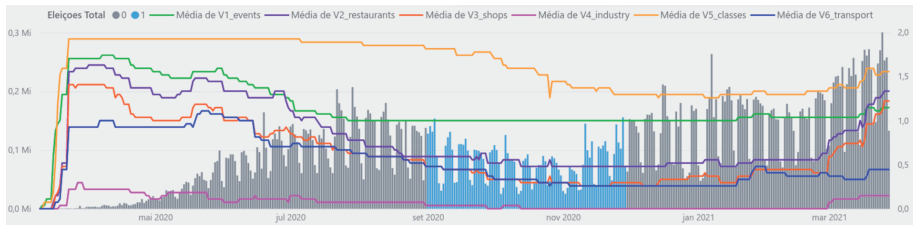
O objetivo desta subseção é nos atermos aos dados desagregados pelos subíndices criados por Moraes (2020) para as diferentes atividades econômicas e sociais. Os valores que cada subíndice pode receber são 0, 1 ou 2. Desse modo, os valores apresentados a seguir se referem à média das decisões de todos os governadores, no dia a dia. O gráfico 3 apresenta as seis variáveis que compõem o índice final ao longo de todo o período em análise.

A suspensão da realização de eventos, assim como o funcionamento de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos são os indicadores da primeira variável (verde) no gráfico 3. Os governadores, de uma forma geral, conseguiram manter medidas restritivas, atingindo 1,74 em abril, mas com medidas de flexibilização seguidas até o final de julho, momento em que a estabilização (1,0) dura um longo período, entre 27 de julho e 18 de janeiro de 2021. Após esse período, há um enrijecimento pequeno e com pouca variação até o final de março, quando atinge 1,22.

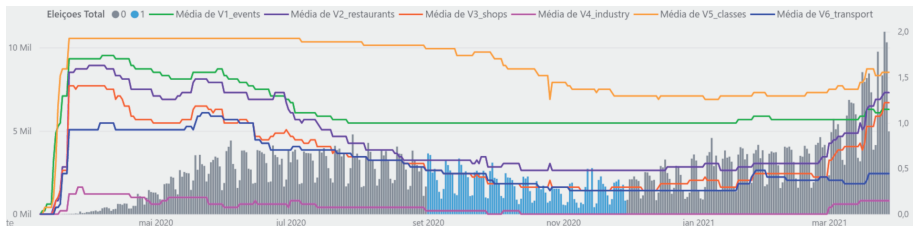
GRÁFICO 3

Casos e óbitos por covid-19 – período de eleições em destaque e variáveis Ipea

3A – Casos versus variáveis índices Ipea



3B – Óbitos versus variáveis índices Ipea



Fonte: Painel restrições dos governos estaduais e enfrentamento da covid-19. Disponível em: <bit.ly/RestricoesCovid>.

Obs.: Figura cujos leiautes e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A segunda variável (lilás) compreende medidas de suspensão de atividades em bares, restaurantes e similares. O enrijecimento e flexibilização das medidas ocorrem de forma bastante dinâmica ao longo de todo o período. A maior rigidez

ocorreu no início da pandemia, entre os dias 1^o e 8 de abril, atingindo o valor de 1,63. Após esse período, as flexibilizações passam a ocorrer com maior frequência e se estabilizam entre os dias 13 de outubro e 17 de dezembro, mantendo-se de forma constante em um patamar baixo, de 0,48. Novas variações são observadas até o dia 19 de janeiro de 2021, momento em que restrições mais rígidas passam a ser adotadas no setor, atingindo o ápice de 1,33 em 28 de março de 2021. O que chama atenção nesse caso é que somente no final de fevereiro de 2021 as medidas de restrição de restaurantes, bares e assemelhados ganharam volume significativo.

As atividades de estabelecimentos comerciais e de serviços em geral – não essenciais – foram suspensas (laranja escuro), mas com baixa rigidez ao longo do tempo em comparação às outras atividades. As exceções ocorrem no início da pandemia (final de março e início de abril), com a maior rigidez de todo o período: 1,41. A partir de 8 de abril, flexibilizações começam a acontecer, mesmo com a situação epidemiológica apontando a gravidade da pandemia. Somente em 28 de fevereiro de 2021 novas restrições são adotadas para o setor de comércio, em correspondência com o já tardio quadro de agravamento epidemiológico no país. Ao final de março de 2021, a rigidez das medidas aumentou para 1,22, mas em patamar inferior ao mesmo período no ano anterior.

De todas as medidas adotadas, o grau de rigidez mais constante nos anos 2020 e 2021 atingiu o funcionamento de estabelecimentos educacionais, com a suspensão por um longo período de aulas presenciais, quinta variável (amarela) no gráfico 3. É a medida que, ao longo de todo o período, manteve-se mais rígida e menos flexível e sem relação com a variação do número de casos e óbitos. Ao final de março de 2020, a medida atingiu a maior rigidez (1,93), mantendo-se constante até 5 de julho de 2020.

Para alguns analistas, essas respostas dos governos foram adequadas, especialmente diante do desconhecimento do comportamento do vírus. Problemas estruturais para garantir a implementação de protocolos seguros de distanciamento, ventilação no ambiente e segurança para os profissionais da escola foram considerados. Para outros, porém, o descolamento da dinâmica epidemiológica, com a decisão de fechamento das escolas associado ao que seria uma baixa capacidade de contaminação no ambiente escolar e aos efeitos sociais duradouros e negativos para o aprendizado escolar, não justificaria a decisão de manter as escolas fechadas por todo o período.

De fato, é notável que essas interpretações divergentes marcaram a disputa narrativa sobre a adequação ou não do fechamento das escolas na pandemia. Muitas famílias e donos de escolas privadas iniciaram pressão sobre os governos para o retorno das aulas presenciais. A partir de julho de 2020, alguns estados iniciaram flexibilizações, garantindo a abertura com capacidade reduzida, o que

beneficiou especialmente os estudantes de instituições do ensino privado. Em 26 de outubro, observou-se a maior flexibilização do período, atingindo 1,26. Desde então, a medida se manteve relativamente estável e com pouca variação até março de 2021.

Nos estados em que houve retorno às aulas, foram estabelecidos protocolos sanitários e regras que limitam o número de estudantes nos ambientes escolares. A maior parte dos estudantes da rede pública de ensino no país, porém, manteve-se no ensino não presencial.

Uma das atividades que mais tem impacto na contenção da contaminação é o transporte de passageiros – variável 6, cor azul no gráfico 3. Note-se, entretanto, que a variável trata apenas da normatização estadual com relação ao transporte intermunicipal ou interestadual, uma vez que a competência para adoção de medidas para o transporte intraurbano municipal é dos municípios, onde ocorre diariamente a maior mobilidade. Compete, assim, aos governos estaduais a adoção de restrições ou suspensão de transporte entre municípios e na entrada e saída dos estados. Convém observar que essa é uma atividade que, pela sua natureza, se beneficiaria de estratégias coordenadas nacionais ou regionais na medida em que os governos estaduais podem apenas normatizar as fronteiras de suas próprias jurisdições e não podem impor suas decisões a outros estados, mesmo que vizinhos.

Entre os meses de março e maio de 2020 foram adotadas medidas mais rígidas com relação ao transporte interestadual e intermunicipal, que atingiram 1,11 entre 22 e 25 de maio. Com o aumento do número de casos e óbitos, era esperado que os governos adotassem medidas mais rígidas por um longo período de tempo. Entretanto, o que se observa é justamente o oposto: a flexibilização passa a ser constante e atinge o menor nível (0,26) em novembro de 2020. O endurecimento das medidas no transporte volta a ocorrer em janeiro de 2021, mas de forma modesta. Pode-se supor que com a reabertura de outras atividades econômicas, impõem-se como condição a liberalização dos serviços de transporte coletivo.

Em síntese, as atividades de comércio não essencial e transporte interestadual e intermunicipal foram flexibilizadas pelos governadores de estado de modo rápido e constante a partir de junho de 2020, a despeito das condições epidemiológicas adversas. De modo similar, ainda que em patamares de menor flexibilização, comparativamente, restaurantes, bares e assemelhados também receberam permissão para reabrir, ainda que com vários tipos de protocolos de biossegurança definidos. Embora não tenhamos encontrado correlações estatísticas fortes com os feriados nacionais, chama atenção a coincidência temporal de reabertura de lojas e comércio especificamente ao redor do Dia das Mães (início de maio) e, em menor medida, na Páscoa (início de abril). Um estudo mais específico sobre isso poderia testar as hipóteses de que a decisão de flexibilização dessas atividades pode

ser resultado tanto da pressão das associações comerciais quanto da necessidade de se aumentar a arrecadação tributária dos governos estaduais.

Deriva dessa última observação que as eleições municipais de 2020 (ver período eleitoral em destaque na cor azul no gráfico 3) não parecem ter sido um fator explicativo para a diminuição das medidas de rigidez pelos governadores, dado que tais flexibilizações – notadamente para comércio, transporte e bares e restaurantes – já haviam sido iniciadas anteriormente e estavam em uma trajetória descendente antes do início das campanhas eleitorais. Em outras palavras, ainda que o período da campanha eleitoral coincida com a diminuição das regras de isolamento social, esse fator sozinho não parece explicar tal tendência. No entanto, é possível especular que a disputa ideológica entre governadores e candidatos à prefeitura, especialmente nas capitais, possa ter tido alguma influência na adoção de medidas de flexibilização, influenciada pela disputa narrativa de que as medidas de contenção dos governadores estariam gerando impactos negativos em termos de renda e sobrevivência, uma das teses defendida pelo governo Bolsonaro. Não temos dados para responder a essa questão, mas nos parece mais plausível que os governadores tenham tomado as decisões de flexibilização em resposta às demandas de associações empresariais para a reabertura das atividades.

4.3 Regiões e alinhamento político ao governo Bolsonaro

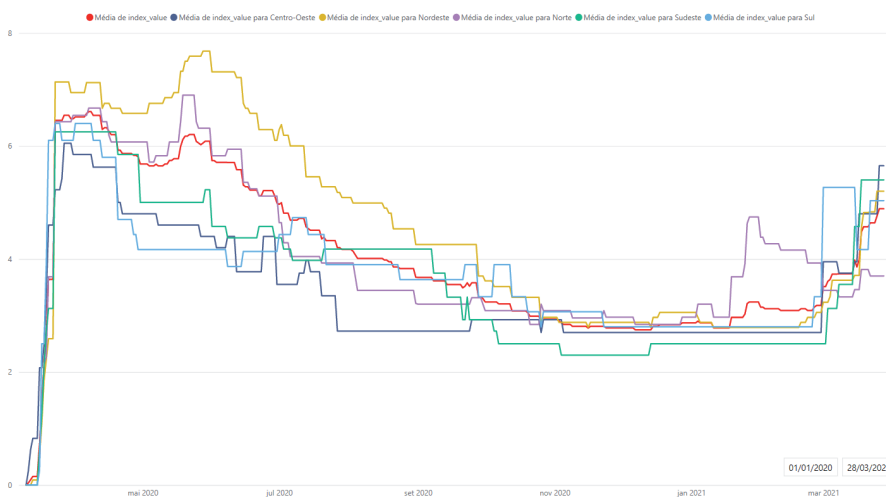
Alguns autores (Fernandez e Pinto, 2020; Perez e Santana, 2020; Sandes-Freitas *et al.*, 2021b) apontam que haveria tomada de decisões coordenadas no caso das regiões Nordeste e Norte, o que seria explicado pela formação dos respectivos consórcios regionais. O que nos interessa, primeiramente, é verificar se há padrões regionais para a tomada de decisão dos governadores. Assim, descrevemos o padrão decisório dos estados no interior de suas respectivas regiões e, em seguida, fizemos uma análise que inclui, além da região, o tipo de alinhamento político do governador em relação ao governo Bolsonaro. A ideia aqui é testar, conjuntamente, se oposição ou alinhamento ao governo federal combinado com a região permitem inferir o tipo de decisão tomada pelos governadores.

O gráfico 4 mostra as médias do índice de medidas de isolamento social por região. Os estados da região Nordeste (linha amarela) adotaram medidas mais rigorosas em comparação a outras regiões. Os valores mais altos de restrição para a região ocorreram em 31 de maio de 2020, com um índice médio de 7,68. A partir dessa data, os governos nordestinos passaram a flexibilizar suas normas de tal modo que os níveis de rigor passaram a convergir com os de outras regiões do país a partir de 6 de outubro de 2020 até o final do período aqui analisado. Em outras palavras, na segunda onda da contaminação, os estados do Nordeste já não tinham um padrão de adoção de medidas mais restritivas em comparação ao restante das regiões ou outros estados. Com a importante exceção do estado da

Bahia, os estados do Nordeste tenderam a adotar medidas restritivas mais altas e sustentadas ao longo de todo o período analisado. Piauí e Ceará apresentaram as maiores médias de medidas restritivas: 5,69 e 5,05, respectivamente, para todo o período, seguidos por Pernambuco (4,91), Sergipe (4,71), Paraíba (4,50), Rio Grande do Norte (4,33), Alagoas (4,32), Maranhão (4,27) e Bahia (3,48). A região Nordeste, assim, apresenta alta homogeneidade de decisões com tendência a adotar maior rigor nas medidas de isolamento social ao longo do tempo.

GRÁFICO 4

Brasil e Grandes Regiões: medidas legais de distanciamento social adotadas pelos governadores (10 mar./2020-28 mar./2021)



Fonte: Painel restrições dos governos estaduais e enfrentamento da covid-19. Disponível em: <bit.ly/RestricoesCovid>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No outro extremo, os estados da região Centro-Oeste (linha azul escuro) foram os que adotaram, em média, menor rigor em termos de isolamento social durante todo o período. O pico das medidas mais restritivas (6,05) ocorreu em 30 de março de 2020. A partir dessa data, o rigor passa a diminuir e atinge, praticamente, um platô (por volta de 2,70) entre 27 de julho de 2020 e 28 de fevereiro de 2021. Nessa região houve maior variação entre as UFs e também um caso desviante: Goiás tendeu a adotar medidas mais restritivas comparativamente – na média, 4,77, índice similar ao adotado em alguns estados do Nordeste, como visto anteriormente. Distrito Federal (3,76) e Mato Grosso (3,57) adotaram restrições mais típicas da região. Já Mato Grosso do Sul foi o estado que adotou as menores restrições, não apenas da região como de todo o país: média de 1,85. Mesmo com o aumento de casos e óbitos em meados de dezembro, o governo desse estado não aumentou suas medidas restritivas. Somente a partir de 26 de março de 2021

que o índice de medidas para o isolamento social aumentou para 5,0. A região Centro-Oeste, dessa forma, apresentou maior heterogeneidade nas decisões de seus governadores frente à pandemia.

A região Norte (em lilás) foi a segunda a adotar medidas mais rigorosas entre todas as regiões do país. O pico (6,90) ocorreu por volta de 23 de maio de 2020 e, a partir de meados de junho, os governadores iniciaram as flexibilizações de normas, que permaneceram baixas até 28 de dezembro de 2020. Em seguida, em 20 de janeiro de 2021, teve reinício a adoção de medidas restritivas (4,74).

As respostas dos governos estaduais da região Norte estão fortemente associadas às curvas de óbitos por covid-19, e não de casos, por exemplo, o que sugere que as respostas foram reativas à situação epidemiológica, isto é, não foram tomadas medidas antes da aceleração do contágio. O estado do Tocantins foi o que adotou as menores medidas restritivas: média de 2,60 pontos. Mesmo com o aumento de óbitos por covid-19 entre o final de julho e outubro de 2020, medidas de maior rigor não foram tomadas, em um padrão semelhante ao de Mato Grosso do Sul. O restante dos estados da região adotou medidas mais restritivas, nesta ordem: Amapá (média de 3,96), Roraima (4,00), Pará (4,22), Rondônia (4,51), Amazonas (4,62) e Acre (5,03). Os destaques são o caso do Acre, com as medidas mais rigorosas ao longo de todo período; e o caso do Amazonas, pela dramaticidade da crise sanitária pela qual o estado passou.

Verifica-se, ainda, a partir do índice de medidas de isolamento social, que o Amazonas tem momentos de idas e vindas, como, em 26 de outubro de 2020, quando foram adotadas medidas mais rígidas para, no dia seguinte, serem revogadas. O mesmo ocorreu entre 28 de dezembro de 2020 e 11 de janeiro de 2021: aumentou-se o rigor e, em seguida, retornou-se aos patamares pré-segunda onda, de novembro de 2020. Ao que tudo indica, esses movimentos estiveram associados à pressão do comércio local para revogação das medidas restritivas decretadas pelo governador. Assim, é possível dizer que a região Norte tem relativa homogeneidade nas suas decisões, em nível menor que a região Nordeste, porém mais alto comparativamente às outras regiões do país.

A região Sudeste (em verde), por sua vez, esteve sempre abaixo da média nacional. O único período que excedeu à regra foi entre 3 de agosto e 13 de setembro de 2020, explicado, porém, pela diminuição do nível de rigidez de outras UFs, que convergeram aos patamares do Sudeste. É a região que apresenta maior variação (amplitude) nas medidas ao longo do tempo: de um pico de medidas restritivas de 6,25 até 19 de abril de 2020 para o menor valor entre todas as regiões do país, observável a partir de 5 de outubro de 2020, e atingindo o menor grau de medidas de isolamento social entre todas as regiões entre 4 de novembro e 13 de dezembro de 2020 (média de 2,30). A principal característica dessa região é ter

a mais alta homogeneidade com relação ao padrão de medidas restritivas entre todos os estados do país. Porém, diferentemente da região Nordeste, os estados do Sudeste tenderam a adotar medidas menos rigorosas de isolamento social ao longo do período. O estado de Minas Gerais foi o que adotou, na média, as menores restrições (3,26). Em seguida, vieram o Espírito Santo (3,35) – em um padrão similar ao caso da Bahia –, Rio de Janeiro (3,80) e São Paulo (4,44). Mesmo em momentos de elevação de casos e óbitos por covid-19 no Espírito Santo, o governo estadual não aumentou as medidas restritivas. São Paulo – estado do primeiro registro de caso e óbito por covid-19 no país – tendeu a adotar as medidas mais restritivas da região até o início de outubro de 2020, ainda que o pico de restrições tenha se concentrado no início da pandemia (valor máximo de 6,70 entre março e maio de 2020). O caso mais interessante, porém, é o do Rio de Janeiro. Até 7 de setembro de 2020, as medidas restritivas eram relativamente altas para a região (entre 5,0 e 5,8). Após essa data, houve intensa flexibilização, estabilizando-se em um patamar baixo (2,50), a partir de meados de setembro, sem voltar a subir mesmo com o aumento dos casos e óbitos no estado. Como veremos à frente, isto é explicado pela troca do governador. Cláudio Castro, do Partido Social Cristão (PSC), assumiu o governo do Rio de Janeiro em 27 de agosto de 2020.

Os estados da região Sul (em azul claro) têm um padrão bastante heterogêneo com relação às medidas de isolamento social. No geral, também estiveram abaixo da média nacional, com poucos períodos de exceção. O pico de medidas mais altas foi até 8 de abril de 2020, com o valor médio de 6,40. A partir dessa data houve contínua flexibilização – os estados foram os primeiros a adotar formas de reabertura das atividades –, até atingir, entre 20 de abril e 3 de junho de 2020, o menor valor no índice de rigidez do país nesse período: 4,70. Houve momentos muito curtos de aumento das restrições – como de 22 a 27 de setembro (3,90) ou entre 5 e 12 de outubro (3,90) –, o que, brevemente, posicionou a região como a de maior nível de restrição do país. Em questões de dias, porém, retornaram aos padrões anteriores de maior flexibilização das regras. Esse padrão volátil para o Sul também será observado em outro período de tempo específico. Entre 1º e 15 de março de 2021, os estados da região adotaram medidas muito acima da média nacional: 5,27 *versus* 3,64, respectivamente.

A variação intrarregional no caso dos estados da região Sul é alta. O estado do Paraná adotou baixas medidas restritivas durante todo o período (média de 2,83, com padrão similar ao do Tocantins). Santa Catarina, apesar da média baixa (3,32), tem como principal característica uma elevada variação ao longo do tempo: há momentos de altíssima restrição (9,20), como logo no início da pandemia (março e abril), e, no outro extremo, baixíssima normatização (1,70) entre novembro de 2020 e fevereiro de 2021, a despeito do crescimento de casos e óbitos por covid-19, mas coincidindo com o afastamento do governador do cargo em

meio a dois processos de *impeachment*. O Rio Grande do Sul, de modo diverso, adotou medidas mais altas de isolamento social de modo estável. O valor médio é de 4,20, similar ao caso do Acre e, em menor medida, do Ceará. A principal diferença é que o Rio Grande do Sul tendeu a adotar ao longo de todo o período medidas moderadas de forma constante, com pouca variação: um mínimo de 4,20 entre o final de outubro de 2020 e fevereiro de 2021 e um longo período com medidas altas comparativamente ao restante do país no mesmo período, entre julho e início de outubro de 2020.

Em suma, as regiões Nordeste e Norte adotaram medidas de isolamento social acima da média nacional. Em termos de padrões gerais, é possível dizer que os estados do Nordeste apresentaram alta homogeneidade, com viés de medidas mais restritivas até o início de outubro de 2020, momento a partir do qual os estados passaram a convergir para a média nacional, com baixa restrição. A exceção, durante todo o período, foi a Bahia, com índices sempre abaixo da média nacional, assim como dos estados de sua região. Em seguida, a região Sudeste tem também alta homogeneidade, porém, em sentido inverso, de menor rigor. A exceção, nesse caso, foi São Paulo que apresentou alguns períodos de maior rigor. A maior heterogeneidade, isto é, sem aparentes padrões regionais, é vista no Centro-Oeste, seguido do Sul. A região Norte tem relativa homogeneidade, exceto pelo padrão desviante do estado do Tocantins.

Uma observação final sobre a segunda onda – do final de 2020 até o período aqui focalizado (31 de março de 2021) – merece registro, ainda que os dados analisados não captem o pico de óbitos, que ocorreu por volta de abril de 2021. A partir de janeiro de 2021, o padrão decisório se alterou. Alguns estados da região Norte passaram a adotar as medidas mais rígidas, tendo em vista que a região, especialmente o estado do Amazonas, foi o primeiro a sentir os reflexos do aumento da contaminação e de óbitos da nova variante do coronavírus.

Ainda assim, as respostas dos governadores foram reativas e tardias na segunda onda, e mesmo os poucos padrões regionais observados até dezembro de 2020 desapareceram completamente. Somente a partir de meados de março de 2021 os estados tomaram medidas mais restritivas, quando a curva ascendente de óbitos já estava acelerada e já ultrapassava as marcas da primeira onda. A única exceção foi o Rio de Janeiro, que não alterou as medidas de isolamento social (2,50) no período. Tome-se o dia 15 de março de 2021 como exemplo de mudança de padrões: Alagoas e Roraima eram os estados com menor rigor (1,70), ao passo que, dessa vez, Minas Gerais (7,50), Rio Grande do Sul e Distrito Federal (6,70) foram os que adotaram o maior nível de rigidez.

4.4 Alinhamento político dos governadores frente ao governo Bolsonaro

A densa descrição regional feita na subsecção anterior nos permite agora explorar um fator de ordem política: em que medida o posicionamento político do governador com relação ao governo Bolsonaro explicaria os padrões distintos de medidas adotadas em termos regionais? Como apresentado anteriormente, alguns analistas levantam essa hipótese, como no estudo em que se observa forte associação entre votos em Bolsonaro nas eleições de 2018 nos municípios e maior número de mortes pela covid-19 (Xavier *et al.*, 2022).¹²

Tendo em vista que o governo federal, em especial na figura do presidente da República, foi um crítico das medidas de isolamento tomadas pelos governadores, a hipótese que levantamos aqui é que há diferenças entre as UFs nesse quesito. Como verificamos apenas parcialmente uma explicação regional, optamos por combinar essas duas dimensões para o teste empírico.

Como é sabido que na região Nordeste todos os governadores são de oposição ao governo Bolsonaro, buscamos saber o quanto o alinhamento político poderia ser explicativo.

Apesar de todos os governadores terem adotado algum tipo de medida de restrição da mobilidade e de atividades, como vimos anteriormente, uma primeira exploração com estatísticas descritivas (tabela 2) permite dizer que, na média, os governadores de oposição ao governo federal adotaram medidas mais altas de isolamento social (4,43). No outro extremo, os alinhados ao governo Bolsonaro tomaram medidas menos restritivas (3,69). Os governos classificados como neutros se posicionam entre os dois polos (4,01).¹³

TABELA 2
Índice de medidas legais de isolamento social adotadas pelos governadores, por tipo de alinhamento ao governo federal (20 mar./2020-28 mar./2021)

Alinhamento ao governo Bolsonaro	Média	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão	Número de UFs ¹
Oposição	4,43	0,80	10,00	1,97	14
Neutro	4,01	1,70	9,20	2,02	4
Governo	3,69	1,70	9,20	1,78	11

Fonte: Moraes (2020).¹⁴

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O número de UFs soma mais de 27 casos, pois foram adicionadas duas mudanças no alinhamento político dos governadores no período analisado, casos do Rio de Janeiro e Mato Grosso.

12. Para mais informações, ver o artigo disponível em: <<https://www.poder360.com.br/coronavirus/cidades-em-que-bolsonaro-venceu-em-2018-tem-mais-mortes-por-covid-diz-estudo>>.

13. A definição do alinhamento político do governador se baseia nos discursos e posições políticas registrados após o início da pandemia, isto é, não refletem, necessariamente, os apoios e posicionamentos durante as eleições de 2018. A classificação resulta de uma consulta feita aos autores da publicação *Os Governos Estaduais e as Ações de Enfrentamento à Pandemia no Brasil*, da ABCP (Santana, 2020a; 2020b; 2020c; 2021) e validadas com pesquisas em portais de notícias. A lista completa dos governos e sua classificação pode ser consultada no apêndice.

14. Para mais informações, ver nota de rodapé 13.

Para cruzar as informações entre região e alinhamento político, utilizamos o método de Análise Qualitativa Comparada (Ragin, 1987) para verificar se existem combinações ou padrões recorrentes. A partir da classificação das condições de interesse em um formato booleano (0 ou 1), definimos o resultado (*outcome*) com o valor 1 se o governo estadual adotou medidas restritivas de isolamento social de tipo média e alta na maior parte do período analisado. A operacionalização desse critério, de acordo com o método, não leva em conta apenas dados quantitativos para estabelecer os valores de corte, mas, especialmente, o conhecimento qualitativo dos casos.

Optamos por criar uma “tabela da verdade” (não apresentada) e o respectivo diagrama de Venn (figura 1) para testar que tipos de associações existem entre a adoção de medidas restritivas, o alinhamento político ao governo federal (1 = governo 0 = neutro ou oposição) e a pertença a uma das Grandes Regiões. O Rio de Janeiro foi separado em dois governos: Witzel (RJ1),¹⁵ como oposição ao governo federal; e Cláudio Castro (RJ2), alinhado ao governo.

Para fins de simplificação, apresentamos o diagrama abaixo, extraído do programa Tosmana, que sintetiza os resultados mais relevantes. Basicamente, o diagrama, mostra as intersecções (conjuntos) de todas as condições testadas em um espaço vetorial que resulta na proposição de “tipos” de configurações explicativas (Rubinson, 2019).

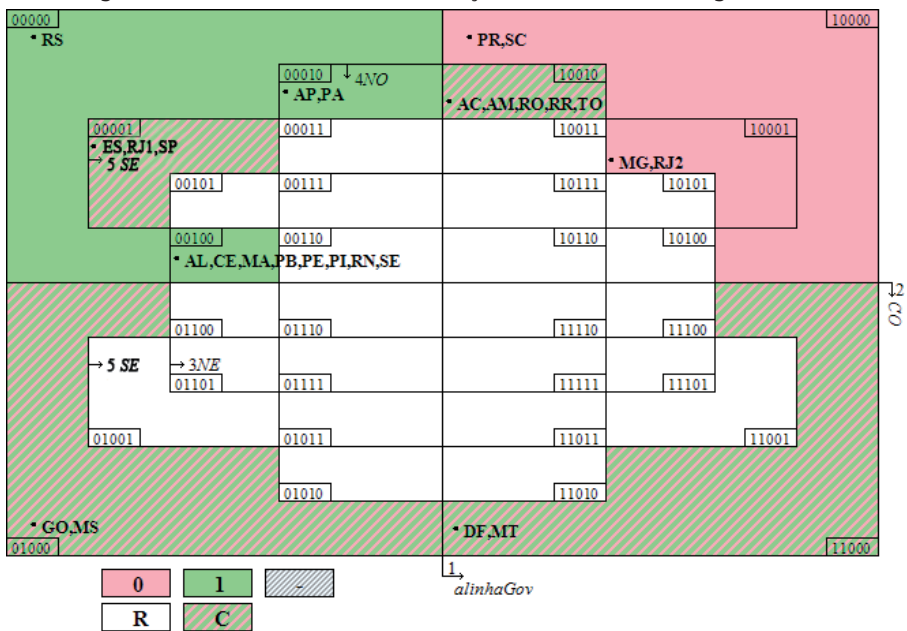
A leitura do diagrama é feita da forma descrita a seguir.

- 1) Área em cor verde sólida (*outcome* 1) significa: intersecções ou casos em que há decisão de medidas rigorosas prolongadas na mesma região. Nessa situação aparecem dois estados do Norte – Amapá (AP) e Pará (PA) – e os estados do Nordeste, excluído o caso da Bahia. De modo isolado, aparece o Rio Grande do Sul (RS). Isso quer dizer que esses são os casos em que há oposição ao governo federal e, ao mesmo tempo, adoção de medidas restritivas mais altas (onze estados).
- 2) Área em cor rosa sólida (*outcome* 0) significa que apenas Paraná (PR) e Santa Catarina (SC), na região Sul, e Minas Gerais (MG) e RJ2, na região Sudeste, são combinações consistentes, isto é, não adotam medidas duras e prolongadas, são alinhados ao governo Bolsonaro e pertencem a uma mesma região (quatro casos).

15. Wilson Witzel foi governador do Rio de Janeiro de 1ª de janeiro de 2019 a 26 de agosto de 2020, quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determina seu afastamento do cargo. Claudio Castro, seu vice, assume, então, o governo interinamente. Com o processo de *impeachment* de Witzel finalizado em 30 de abril de 2021, Claudio Castro torna-se governador efetivo.

3) Todo o restante, em verde hachurado com linhas rosas, apresenta contradições de resultados na mesma região, casos de Goiás (GO) e Mato Grosso do Sul (MS); Distrito Federal (DF) e Mato Grosso (MT) e Espírito Santo (ES), RJ1 e São Paulo (SP); Acre (AC), Amazonas (AM), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Tocantins (TO), pois, apesar de pertencerem à mesma região, têm posicionamentos diferentes frente ao governo Bolsonaro e adotaram medidas distintas de isolamento social, isto é, não existe um padrão identificável ou generalizável (doze casos).

FIGURA 1
Diagrama de Venn combinando as condições de alinhamento ao governo federal¹



Fonte: Moraes (2020).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Neste exercício de simulação, excluiu-se a Bahia. Em função das limitações do *software* Tosmana para a representação gráfica, a região Sul não foi testada.
Obs.: 1. R – restante (todas as outras combinações lógicas que poderiam, abstratamente, existir), sendo que no caso dos dados aqui analisados, indicam que não foram identificados casos concretos (empíricos) desses tipos; – (traço) – resultado indeterminado (não se aplica ao caso empírico aqui analisado).
2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em suma, a combinação alinhamento político e regiões não têm poder explicativo amplo, exceto pelo caso do Nordeste, mas, ainda assim, para essa região aparecer como um bloco homogêneo com relação à adoção de medidas mais rígidas de isolamento social seria necessário excluir o estado da Bahia. Tal resultado é interessante pois a região Nordeste é normalmente interpretada como um bloco

distinto das outras regiões e estados, mas os dados aqui analisados mostram a prevalência do fator alinhamento político sobre o regional. O estado da Bahia adotou outros tipos de ações para combater a pandemia, como abordado no capítulo 24 deste livro. Assim, é possível dizer que não ser alinhado ao governo Bolsonaro aumenta as chances de um governador adotar medidas mais restritivas, independentemente de sua localização regional. Dito de outro modo, ser oposição ao governo Bolsonaro tem mais poder explicativo geral do que pertencer a certa região. Como o Nordeste é um caso em que todos os governadores são de oposição, a intersecção região e alinhamento político é idêntica. Confirmam isso também não existirem padrões unívocos no caso das regiões Centro-Oeste, Sul e Norte, muitos com governadores alinhados ao governo Bolsonaro.

O caso do Rio de Janeiro parece exemplar. Durante o governo Witzel, que se tornou oposição a Bolsonaro, o índice médio de medidas restritivas foi de 5,33. Quando Witzel foi afastado do cargo e Cláudio Castro assumiu interinamente o governo (em 27 de agosto de 2020), o índice médio caiu para 2,65 até o final do período analisado (28 de março de 2021). Nossos resultados, assim, diferem daqueles encontrados em Pereira, Oliveira e Sampaio (2020) por duas razões: o período de análise dos autores é mais curto que o nosso; e nossa metodologia permitiu identificar diferentes padrões decisórios associados com os posicionamentos políticos dos governadores e a localização regional, mesmo levando em conta casos desviantes.

5 CONCLUSÕES: QUAIS PADRÕES DECISÓRIOS PODEM SER VERIFICADOS?

Os padrões decisórios dos governadores estaduais no Brasil durante a pandemia, em termos de medidas legais para o isolamento social, variaram não apenas entre governos como também ao longo do tempo. Nossa principal conclusão é que essa variação não se explica exclusivamente pelas diferentes realidades epidemiológicas, o que seria esperado em uma situação de crise sanitária. Há, em certa medida, até mesmo um descolamento da realidade sanitária com as decisões tomadas em alguns casos e períodos.

Conforme apresentado, na periodização dos momentos de decisão pelos governadores, vemos que, ao final do mês de março de 2020, praticamente todos os estados brasileiros haviam implementado medidas rígidas de isolamento e distanciamento social, isto é, adotando uma estratégia preventiva, antes do crescimento no número de casos e óbitos.

Parece razoável dizer que a adoção de medidas mais rígidas nos primeiros meses da pandemia não teve relação necessariamente com os dados de evolução da doença (aumento de casos e óbitos), mas pelo desconhecimento sobre o

comportamento do vírus e a necessidade de organização dos sistemas de saúde locais para garantir capacidade de atendimento à população infectada.

Em contrapartida, a flexibilização das medidas foi iniciada por volta de abril e maio, seguindo a trajetória de reabertura das atividades até outubro – em meio à franca aceleração de casos e óbitos, que atingiram seus picos, respectivamente, em junho e julho de 2020. Nossa leitura é que essa reabertura não foi orientada pelos dados epidemiológicos, mas resultado da pressão e do convencimento de associações comerciais e empresariais pela definição de formas de reabertura parcial das atividades com protocolos de biossegurança. Esse fator, possivelmente alinhado à necessidade de arrecadação tributária dos próprios governos, poderia explicar a reabertura de atividades antes mesmo de um controle basilar da pandemia.

De fato, observamos que foi nesse momento de reabertura que, especificamente, as atividades de comércio não essencial, restaurantes, bares e semelhantes começaram a ser flexibilizadas por diversos governadores do país. Como consequência dessas decisões, o transporte interestadual e intermunicipal de passageiros também foi objeto de flexibilização, na medida em que esse é o meio primordial de locomoção da maioria dos trabalhadores desses setores econômicos.

De modo associado, parte de nossas evidências sugere que o Dia das Mães (início de maio) e, em menor medida, a Páscoa (início de abril) parecem também corroborar com a ideia de reabertura para estimular o retorno das atividades econômicas, ainda que nossos dados não permitam estabelecer forte associação entre esses dois aspectos, o que demandaria estudos específicos. O início do pagamento das primeiras parcelas do Auxílio Emergencial, em abril, parece também apoiar essa tese.

Ainda no interior desse segundo período de flexibilização das normas preestabelecidas, nossos dados sugerem que as eleições municipais de 2020 não foram causa da diminuição das medidas de rigidez dos governadores, dado que elas já estavam em andamento mesmo antes do início das campanhas eleitorais. Portanto, descartamos a variável eleições como fator que explicaria as decisões de governadores.

No terceiro e último período de normatizações, já no início da segunda onda, vemos que o aumento das restrições pelos governadores foi tardio – apenas em meados de janeiro de 2021 e de modo mais generalizado apenas em meados de março – frente aos sinais epidemiológicos de crescimento de casos já em novembro. Naquele momento específico, as medidas não alcançaram o nível de rigidez adotado no início da pandemia e se caracterizaram como decisões reativas, muito mais associadas ao crescimento dos óbitos do que propriamente ao monitoramento dos casos. Como é sabido, os registros de óbitos não são medidas adequadas para a prevenção antecipada dos contágios.

Em termos gerais, verificamos que as atividades de escolas e indústrias permaneceram em um patamar relativamente constante ao longo do período analisado, porém, em sentidos inversos. As escolas foram a atividade que permaneceu mais tempo em suspensão em comparação a todas as outras atividades; e a indústria não essencial, ao contrário, com poucos estados estabelecendo restrições e em poucos momentos. Eventos e funcionamento de estabelecimentos culturais, religiosos e assemelhados também apresentaram certa estabilidade, mas em um nível de normatização médio.

As atividades de comércio, restaurantes, bares e transporte explicam, majoritariamente, as decisões de reabrir a economia pelos governadores. São atividades com forte impacto na mobilidade coletiva da população, haja vista que, como destacamos, medidas mais rígidas com relação ao isolamento social tiveram forte efeito na diminuição da mobilidade e, portanto, aumentaram o isolamento residencial. Nesse sentido, as medidas dos governadores fizeram a diferença e poderiam ser entendidas como efetivas. Da mesma forma, observa-se que a decisão de reabrir o comércio, bares e restaurantes – assim como o transporte – teve efeito imediato no aumento da mobilidade e na circulação das pessoas. Essas reaberturas parciais, em momentos em que não havia ainda controle da pandemia, acabaram por permitir que a disseminação do vírus atingisse um patamar de platô, como muitos especialistas destacaram.

Ademais, nossas análises mostram que a ausência de coordenação federal no que se refere ao apoio às medidas de isolamento social pelo governo federal e, mais do que isso, a oposição do presidente da República à adoção de medidas que restringissem a mobilidade e as atividades econômicas, teve efeito considerável como fator explicativo das decisões dos governadores.

A evidência mais forte que temos disso é a associação entre o nível de rigidez adotado pelos governadores e o alinhamento político ao governo Bolsonaro. Mais do que padrões regionais de decisão – como no caso da região Nordeste –, o posicionamento político do governador com relação ao governo federal apresentou padrões claros e bem definidos: quando o governador era alinhado politicamente ao governo Bolsonaro, adotava menor restrição em seus estados – de modo alinhado à interpretação de que o fechamento das atividades era prejudicial à economia local, à obtenção de renda e a outras questões de sobrevivência. Já os governadores de oposição ao governo Bolsonaro, ou com posição neutra, adotaram medidas mais rígidas ao longo do tempo.

Nossa conclusão é que o fator regional – como no caso dos estados da região Nordeste – explica menos a adoção de medidas mais (ou menos) restritivas de controle da pandemia do que o alinhamento político ao governo Bolsonaro, ao menos até dezembro de 2020, isto é, antes do início da segunda onda. Como os

governadores do Nordeste são todos de oposição ao governo federal, o pertencimento regional se sobrepõe ao posicionamento político dos governadores. Nesse sentido, o papel atribuído ao Consórcio Nordeste, como uma fonte das decisões dos governadores, o que explicaria o padrão decisório observado, precisa ser relativizado, na medida em que há outros governos estaduais que também adotaram medidas restritivas, tendo em comum não o pertencimento regional mas, sim, ser oposição ao governo Bolsonaro. Ao testarmos esses dois fatores explicativos de modo concomitante, pudemos distinguir diferentes combinações de resultados e concluir que o fator político é mais explicativo do que o regional.¹⁶

A influência da figura presidencial em relação à pandemia parece ter surtido efeito na flexibilização de algumas atividades econômicas por parte dos governadores, mesmo no caso dos opositoristas, quando se observam casos de reabertura de atividades ainda que a situação epidemiológica não estivesse sob controle. Trata-se de um resultado ambíguo: ao mesmo tempo em que coube aos governadores tomarem, sozinhos, as medidas mais efetivas para o controle da pandemia, eles se viram pressionados, por segmentos relevantes das atividades econômicas locais e pelo dilema entre manter a rigidez das medidas, visando ao controle epidemiológico para que não ocorresse o colapso do sistema de saúde, ou sofrer as consequências da deterioração das condições sociais e econômicas, como alardeado pelo presidente da República.

Por fim, espera-se que as análises aqui apresentadas possam colaborar com o objetivo mais geral deste livro, que é o de estimular a ampliação – ou retomada – de uma agenda de pesquisa voltada para compreender o papel dos estados na Federação brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-422, 2005.
- ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, v. 24, p. 29-40, 2005.

16. É possível que o Consórcio Nordeste tenha sido importante em outras dimensões, como as já bem documentadas iniciativas colaborativas na compra de insumos médicos – inclusive vacinas – ou na produção de informações epidemiológicas da região.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

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

BARBERIA, L. G. *et al.* The effect of state-level social distancing policy stringency on mobility in the states of Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 27-49, 2021.

BATISTA, M. **Pandemia, política e políticas públicas**: a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento da covid-19. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2020. (Cadernos Adenauer, n. 4).

BICHIR, R.; JUNIOR, S. S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020.

CLEMENTINO, M. L. M. *et al.* A colaboração em tempos de pandemia e o protagonismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Semanal do Observatório das Metrôpoles**, n. 632, p. 1-11, 2020.

FERNANDEZ, M.; PINTO, H. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à covid-19. **Revista Saúde em Redes**, v. 6, n. 2, p. 7-21, 2020.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Boletim observatório covid-19**. Rio de Janeiro: Fiocruz, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3DiLWef>>.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GRIN, E. J. Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al covid-19? *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 25., 2020, Lisboa. **Anais...** Lisboa: Clad, 2020.

INÁCIO, M. M. *et al.* ¿Tiempos de prueba o poniendo a prueba a los presidentes? Covid-19 desafiando liderazgos en América Latina. **Iberoamericana**, v. 21, n. 76, p. 203-239, 2021. Disponível em: <<https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/2826>>.

KOGA, N. M. *et al.* **Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da covid-19**: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo federal. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 31).

LINHARES, P. T.; RAMOS, T.; MESSEMBERG, R. **Inovação institucional na coordenação federativa para enfrentamento e saída do surto de covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 41).

MARENCO, A.; TEN CATE, L. Votos, partidos e pandemia: o que os resultados de 2020 projetam para o futuro? **Cadernos Adenauer**, v. 22, n. 1, p. 25-37, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3HzWgBk>>.

MENICUCCI, T.; MARQUES, A. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.

MORAES, R. F. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social: comparação das políticas e governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 16).

_____. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social: análise comparada da primeira e segunda ondas da pandemia da covid-19 no Brasil**. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 33).

NAVECA, F. G. *et al.* Covid-19 in Amazonas, Brazil, was driven by the persistence of endemic lineages and P.1 emergence. **Nature Medicine**, v. 27, p. 1230-1238, 2021. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41591-021-01378-7>>.

NUNES, M. *et al.* **Do combate à convivência: respostas de municípios à pandemia de covid-19**. São Paulo: IEPS, 2020. (Nota Técnica, n. 15). Disponível em: <https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2020/12/IEPS_NT15.pdf>.

PEREIRA, A. K.; OLIVEIRA, M. S.; SAMPAIO, T. S. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da covid-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 678-696, 2020.

PEREZ, O.; SANTANA, L. Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de covid-19. **Nau Social**, v. 11, n. 21, p. 259-270, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/41997/23269>>.

RAGIN, C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Berkeley: University of California Press, 1987.

RUBINSON, C. Presenting qualitative comparative analysis: notation, tabular layout, and visualization. **Methodological Innovations**, v. 12, n. 2, 2019.

SANDES-FREITAS, V. E. V. *et al.* Combate à pandemia de covid-19 e sucesso eleitoral nas capitais brasileiras em 2020. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, 2021a.

SANDES-FREITAS, V. E. V. *et al.* O comitê científico do Consórcio Nordeste como resposta dos governadores nordestinos à pandemia de covid-19. *In*: SANTANA, L.; NASCIMENTO, E. O. (Org.). **Governos e o enfrentamento da pandemia de covid-19**. Maceió: Edufal, 2021b. p. 94-103.

SANTANA, L. (Org.). **Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: ABCP, jun. 2020a. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/abcp/analise/especial-abcp-2a-edicao-governos-estaduais-e-acoess/>>.

_____. (Org.). **Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: ABCP, jul. 2020b. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/abcp/analise/especial-abcp-3a-edicao-governos-estaduais-e-acoess/>>.

_____. (Org.). **Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: ABCP, ago. 2020c. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/abcp/analise/especial-abcp-4a-edicao-governos-estaduais-e-acoess/>>.

_____. (Org.). **Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: ABCP, fev. 2021. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/abcp/analise/especial-abcp-5a-edicao-governos-estaduais-e-acoess/>>.

<<https://cienciapolitica.org.br/abcp/analise/especial-abcp-5a-edicao-governos-estaduais-e-acoess/>>. SANTANA, L.; PEREZ, O. C. Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil. **Nexo Jornal**, 10 maio 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governos-estaduais-lidam-com-a-pandemia>>.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, 2018.

SILVA, A. L. N. **Os estados importam!** Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. 2020. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, São Paulo, 2020.

SUMIYA, L. A. **A hora da alfabetização:** atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

XAVIER, D. R. *et al.* Involvement of political and socio-economic factors in the spatial and temporal dynamics of covid-19 outcomes in Brazil: a population-based study. **The Lancet Regional Health: Américas**, v. 10, 2022.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Classificação dos governadores por tipo de alinhamento ao governo Bolsonaro (mar./2020-mar./2021)

Unidade Federativa	Alinhamento	Governador
Acre	Governo	Gladson Cameli (Partido Progressista)
Alagoas	Oposição	Renan Filho (Movimento Democrático Brasileiro)
Amazonas	Governo	Wilson Lima (Partido Social Cristão)
Amapá	Oposição	Waldez Góes (Partido Democrático Trabalhista)
Bahia	Oposição	Rui Costa (Partido dos Trabalhadores)
Ceará	Oposição	Camilo Santana (Partido dos Trabalhadores)
Distrito Federal	Governo	Ibaneis Rocha (Movimento Democrático Brasileiro)
Espírito Santo	Oposição	Renato Casagrande (Partido Socialista Brasileiro)
Goiás	Governo	Ronaldo Caiado (Democratas)
Goiás	Neutro	Ronaldo Caiado (Democratas), a partir de 25 de março de 2020
Maranhão	Oposição	Flávio Dino (Partido Comunista do Brasil)
Minas Gerais	Governo	Romeu Zema (Novo)
Mato Grosso do Sul	Neutro	Reinaldo Azambuja (Partido da Social Democracia Brasileira)
Mato Grosso	Governo	Mauro Mendes (Democratas)
Mato Grosso	Neutro	Mauro Mendes (Democratas), a partir de março de 2021
Pará	Oposição	Hélder Barbalho (Movimento Democrático Brasileiro)
Paraíba	Oposição	João Azevêdo (Partido Socialista Brasileiro)
Pernambuco	Oposição	Paulo Câmara (Partido Socialista Brasileiro)
Piauí	Oposição	Wellington Dias (Partido dos Trabalhadores)
Paraná	Governo	Ratinho Júnior (Partido Social Democrático)
Rio de Janeiro	Oposição	Wilson Witzel (Partido Social Cristão)
Rio de Janeiro	Governo	Cláudio Castro (Partido Social Cristão), assume o governo a partir de 28 de agosto de 2020
Rio Grande do Norte	Oposição	Fátima Bezerra (Partido dos Trabalhadores)
Rondônia	Governo	Marcos Rocha (Partido Social Liberal)
Roraima	Governo	Antônio Denarium (sem partido)
Rio Grande do Sul	Neutro	Eduardo Leite (Partido da Social Democracia Brasileira)
Santa Catarina	Governo	Carlos Moisés (Partido Social Liberal)
Sergipe	Oposição	Belivaldo Silva (Partido Social Democrático)
São Paulo	Oposição	João Doria (Partido da Social Democracia Brasileira)
Tocantins	Governo	Mauro Carlesse (Partido Humanista da Solidariedade)

Elaboração dos autores.

