

# Nota Técnica

**Nº 31**

---

**Diest**

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia

Abril de 2020

## INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DO VÍRUS DA COVID-19: UMA ANÁLISE DOS NORMATIVOS PRODUZIDOS PELO EXECUTIVO FEDERAL

Natália Massaco Koga  
Pedro Lucas de Moura Palotti  
Isabella de Araujo Goellner  
Bruno Gontyjo do Couto





# Nota Técnica

**Nº 31**

---

**Diest**

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia

**INSTRUMENTOS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
ENFRENTAMENTO DO VÍRUS DA  
COVID-19: UMA ANÁLISE DOS  
NORMATIVOS PRODUZIDOS  
PELO EXECUTIVO FEDERAL**

Natália Massaco Koga

Pedro Lucas de Moura Palotti

Isabella de Araujo Goellner

Bruno Gontyjo do Couto

**ipea**

## Governo Federal

### Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

# ipea

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### Presidente

Carlos von Doellinger

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

#### Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

#### Diretor de Estudos e Políticas

##### Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

#### Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

#### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Nota Técnica

**Nº 31**

---

**Diest**

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia

Abril de 2020

## INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DO VÍRUS DA COVID-19: UMA ANÁLISE DOS NORMATIVOS PRODUZIDOS PELO EXECUTIVO FEDERAL

Natália Massaco Koga

Pedro Lucas de Moura Palotti

Isabella de Araujo Goellner

Bruno Gontyjo do Couto

**ipea**

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Natália Massaco Koga**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ipea

### **Pedro Lucas de Moura Palotti**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício no Ipea

### **Isabella de Araujo Goellner**

Bolsista de pesquisa do Ipea

### **Bruno Gontyjo do Couto**

Bolsista de pesquisa do Ipea

---

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <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 da Economia.

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

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E <i>POLICY MIXES</i> PARA O ENFRENTAMENTO DE PROBLEMAS COMPLEXOS .....	7
3 CONTEXTO PARA A DEFINIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CRISE DA COVID-19: O CASO DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO.....	8
4 PERCURSO METODOLÓGICO.....	9
5 RESULTADOS.....	11
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	15
REFERÊNCIAS.....	17



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

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

Os instrumentos de políticas públicas podem ser entendidos como a materialização da ação governamental. Seriam as ferramentas governamentais, compostas por técnicas, métodos e mecanismos, que revelariam as opções governamentais para a implementação das políticas públicas (Salamon, 2002).

A primeira geração de estudos de instrumentos de políticas públicas buscava compreender a seleção e a efetividade de instrumentos voltados para mediar a relação entre Estado e mercado, em uma lógica de correções do mercado, que justificassem a intervenção estatal, tais como regulação, tributos, subsídios, entre outros. Ao longo das décadas, o enfoque dos estudos se diversificou, tanto em razão da ampliação, entre seus estudiosos, do entendimento sobre a abrangência da atuação estatal quanto em função da observação empírica do alargamento do escopo e dos efeitos dos instrumentos.

Passou a ser analisado, assim, um crescente leque de “instrumentos substantivos” e “instrumentos procedimentais”. Enquanto os substantivos seriam voltados para viabilizar a entrega de toda sorte de bens e serviços públicos – como benefícios sociais, campanhas informacionais, mecanismos de acesso a direitos e contratualização, entre outros –, os “instrumentos procedimentais” buscam alterar e organizar processos de implementação de políticas públicas, como instrumentos de planejamento, comitês, conselhos, redes etc. (Salamon, 2002; Howlett e Rayner, 2007).

A geração mais recente de estudos no campo tem trazido contribuições para a análise de contextos complexos que demandariam novos arranjos de governança, e, portanto, não apenas instrumentos isolados, mas *policy mixes* – traduzidos neste texto como arranjos de instrumentos de políticas públicas (Howlett, 2005; Howlett e Rayner, 2007).

Partindo do pressuposto de que problemas complexos demandam soluções integradas, essa literatura argumenta que o alcance desse estágio de produção de políticas públicas só é alcançado mediante a definição e a pactuação de objetivos comuns e da construção de arranjos de instrumentos de políticas públicas consistentes com esses objetivos.

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

Ademais, os estudos empíricos de instrumentos demonstram que fatores como preferências prévias por alguns instrumentos, capacidade analítica presente no aparato estatal para operacionalizar instrumentos mais capacidades ou capacidade política para desenvolver e legitimar novos instrumentos também condicionam suas escolhas pelos governos. De todo modo, a consideração desses condicionantes na análise – em termos de arranjos de instrumentos, e não como instrumentos isolados – permite elaborar estratégias e definir meios de maneira mais embasada no contexto real, buscando a otimização dos efeitos (Howlett e Rayner, 2007).

Ainda no que se refere aos efeitos dos instrumentos, vale destacar os aprendizados trazidos pela literatura francesa da ação pública (Lascoumes e Les Gales, 2007). Em que pese as diferenças conceituais e teóricas das referências apresentadas, podemos dizer que a literatura francesa traz uma problemática adicional, a dos efeitos inesperados, gerados pela instrumentalização da ação pública. Tal instrumentalização, entendida como um fenômeno social que demanda uma atuação consensuada de atores, pode gerar efeitos não pretendidos de diferentes ordens. Pode, por exemplo, produzir efeitos inerciais, ao mobilizar resistência às ações propostas. Pode, ainda, produzir uma representação ou problematização parcial

e limitada do problema em questão, inviabilizando enxergar novas soluções ou, ainda, levando à cristalização de padrões indesejados na relação entre Estado e sociedade (Lascoumes e Les Gales, 2007). Isto se dá em razão de a representação do problema, assim como das soluções, está sempre limitada e circunscrita à capacidade de diagnóstico dos formuladores e de fatores por vezes não racionais, como condicionantes culturais e morais (Zittoun, 2014). Neste sentido, podemos dizer que buscar conhecer a posição e as formas de representação e problematização dos potenciais envolvidos e impactados pela escolha e pelo desenho do arranjo de instrumentos seria um caminho saudável para se prevenir efeitos indesejados.

Por fim, argumentamos que a análise das medidas adotadas pelo governo federal brasileiro, no caso do vírus da Covid-19, à luz da literatura de instrumentos de políticas públicas, é oportuna, uma vez que se traduz em um caso emblemático de problema complexo que demanda não apenas a definição clara e coerente de objetivos para a atuação estatal, mas de arranjos de instrumentos consistentes que permitam o enfrentamento desta epidemia no território brasileiro.

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

Medidas em diversos campos da atuação estatal vêm sendo debatidas em contexto global.

No campo sanitário, por exemplo, em que pese o caráter incompleto e crescente do conjunto de evidências à disposição e as divergências ainda existentes sobre a efetividade das medidas necessárias para a contenção da pandemia, três cenários vêm sendo estudados para o enfrentamento do vírus: os da inação, mitigação social e supressão do contato social (Ferguson *et al.*, 2020).<sup>1</sup> A partir do acompanhamento em tempo real da experiência dos países que foram primeiramente atingidos, conformou-se um consenso na direção da maior eficácia da estratégia do maior distanciamento social, enquanto são criadas as condições para ampliar a infraestrutura hospitalar e produzir ampla testagem na população (Prem *et al.*, 2020; Kraemer *et al.*, 2020). Poucos países foram bem-sucedidos na adoção de estratégias de mitigação. Outros, como Reino Unido e Estados Unidos, recentemente abandonaram essa estratégia, adotando políticas de distanciamento social obrigatório.

Iniciativa coordenada pela *Blavatnik School of Government* que busca acompanhar a variação das respostas governamentais ao longo da crise compara o nível de rigor das medidas governamentais definidas em 77 países, entre os quais o Brasil (Hale *et al.*, 2020). O estudo, intitulado *Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT)*, propõe um índice para permitir, além da comparabilidade entre esses países, também o acompanhamento da relação entre o aumento do rigor das medidas e a taxa de infecções.

O estudo parte da observação das medidas em onze campos de atuação, conforme detalhado no quadro 1.

#### QUADRO 1

##### Campos de atuação dos governos

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

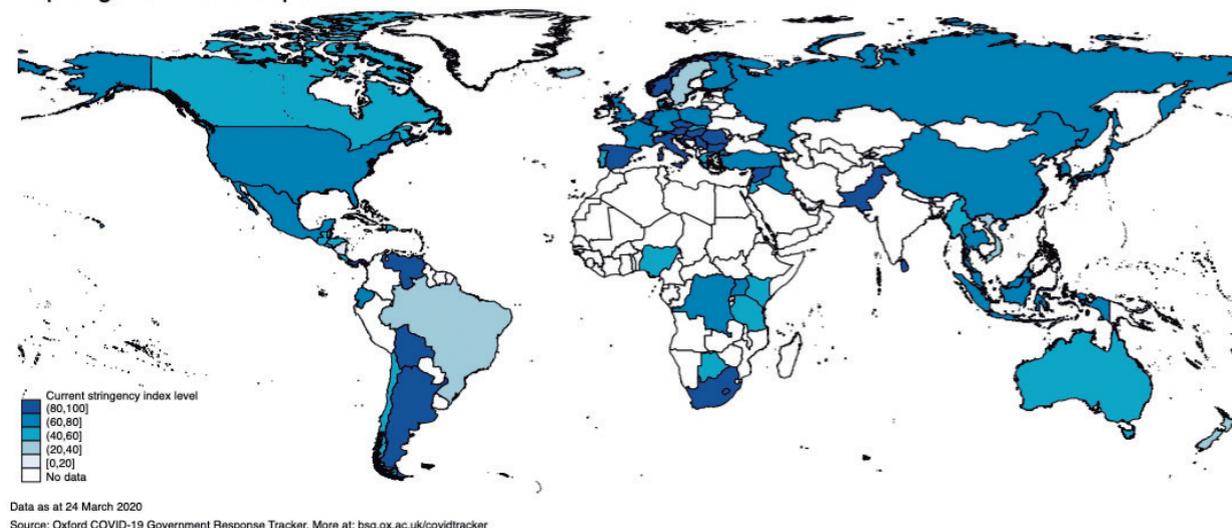
Fonte: Hale *et al.* (2020, com adaptação).  
Elaboração dos autores.

1. Esse estudo foi escrito por Neil Ferguson e mais outros trinta colaboradores, em 16 de março de 2020, utilizando-se de modelos epidemiológicos para prever os possíveis impactos da Covid-19 sobre os sistemas de saúde americano e inglês (Ferguson *et al.*, 2020). Uma das críticas a esse estudo foi produzida pelos cientistas Chen Sheny, Nassim Nicholas Taleb e Yaneer Bar-Yam (2020). Eles contestaram, entre outros pontos, a não observação, por parte de Ferguson e colaboradores, da política de rastreamento dos contatos dos infectados, bem como o modelo de espalhamento da doença. Isso levaria a uma probabilidade de ressurgimento da doença menor do que a estimada pelos cientistas do Imperial College após uma estratégia de isolamento social bem-sucedida, mesmo que por um curto espaço de tempo. Em 26 de março de 2020, Patrick Walker, Charles Whittaker, Oliver Watson e mais 44 colaboradores atualizaram o prognóstico de impacto da doença a partir de novos dados, partindo-se das estratégias de mitigação e supressão para todas as regiões do mundo (Walker *et al.*, 2020).

Como demonstrado na figura 1, produzida a partir da comparação dos valores do índice de rigidez<sup>2</sup> de cada país, composto pelas variáveis descritas no quadro 1, o Brasil estaria entre os países que adotou medidas de menor rigidez para contenção da infecção pelo coronavírus.

FIGURA 1

Covid-19 government response stringency index by country (24 mar. 2020)  
Map of government responses to COVID-19



Fonte: Hale *et al.* (2020).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Não obstante o cenário de medidas menos rígidas em plano nacional, diversos gestores estaduais e municipais tomaram providências para lidar com a crise. Segundo consolidado realizado pela consultoria Distrito – Relações governamentais (2020), todos os estados da Federação decretaram estado de emergência ou de calamidade pública. Muitos iniciaram pela decretação do primeiro e partiram para o segundo.

Importante destacar que o tempo de resposta das unidades subnacionais, em geral, foi mais rápido que do governo federal. Ao todo, vinte estados decretaram emergência ou calamidade antes do dia 20/3/2020, portanto, antes da decretação do governo federal. Dos sete restantes, cinco o fizeram no próprio dia 20/3/2020 e dois, em 21/3/2020 (mesmo assim, em Pernambuco, por exemplo, outras medidas restritivas foram iniciadas em 18/3/2020).

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

A partir desse panorama, buscamos detalhar a análise das medidas adotadas pelo governo federal brasileiro, de modo a identificar estratégias gerais e ênfases, assim como avaliá-las a partir do modelo moderado de políticas públicas baseadas em evidências (PPBE).

#### 4 PERCURSO METODOLÓGICO

Os dados analisados neste estudo foram extraídos da página do portal do Planalto denominada *Legislação Covid-19*, disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-covid-19>>. A base reúne todos os atos normativos produzidos no âmbito federal referentes à Covid-19, atualizada em tempo real. Foram examinados neste estudo todos os 51 atos divulgados na página do Planalto até o dia 2 de abril e produzidos e publicados no período de 3 de fevereiro a 24 de março de 2020.

Partindo da tipologia criada pelo estudo de Hale *et al.* (2020), buscamos examinar tais atos normativos de

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

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

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

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

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

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

#### QUADRO 2

##### Subvariações das áreas de atuação

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

Fonte: Hale *et al.* (2020, com adaptação).

Obs.: As ações adicionadas estão em itálico.

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

### 5.1 Tipos normativos

O gráfico 1 descreve a distribuição desses instrumentos em relação a seus tipos normativos. Além da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que “dispôs sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, foram produzidas seis medidas provisórias (MPs), um decreto legislativo e 43 normas infralegais.

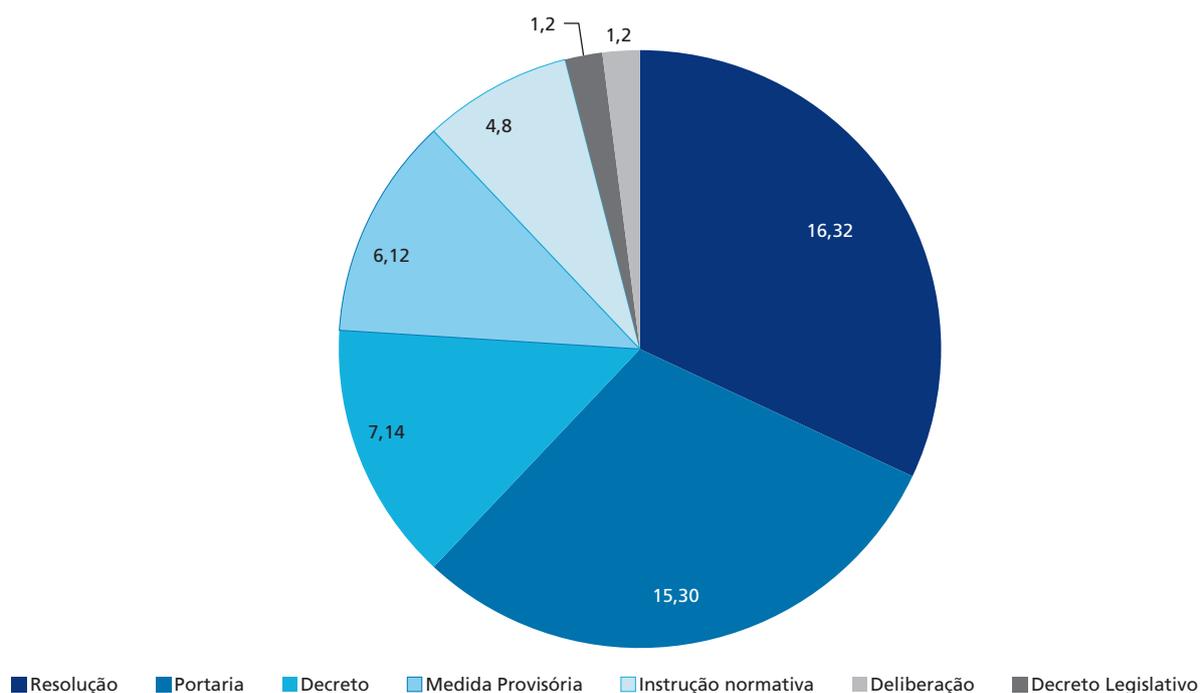
As seis MPs trataram da abertura de crédito extraordinário para os ministérios da Defesa, da Saúde e da Economia; medidas emergenciais para o setor da aviação civil; medidas trabalhistas para o enfrentamento do estado de calamidade pública e alteração da Lei nº 13.979/2020 quanto aos dispositivos relacionados à aquisição de itens e equipamentos médicos destinados ao enfrentamento do vírus e sobre os pedidos de acesso à informação.

O Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, por sua vez, “reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020”.

GRÁFICO 1

#### Tipo normativo

(Em %)



Fonte: Brasil (2020).

Elaboração dos autores.

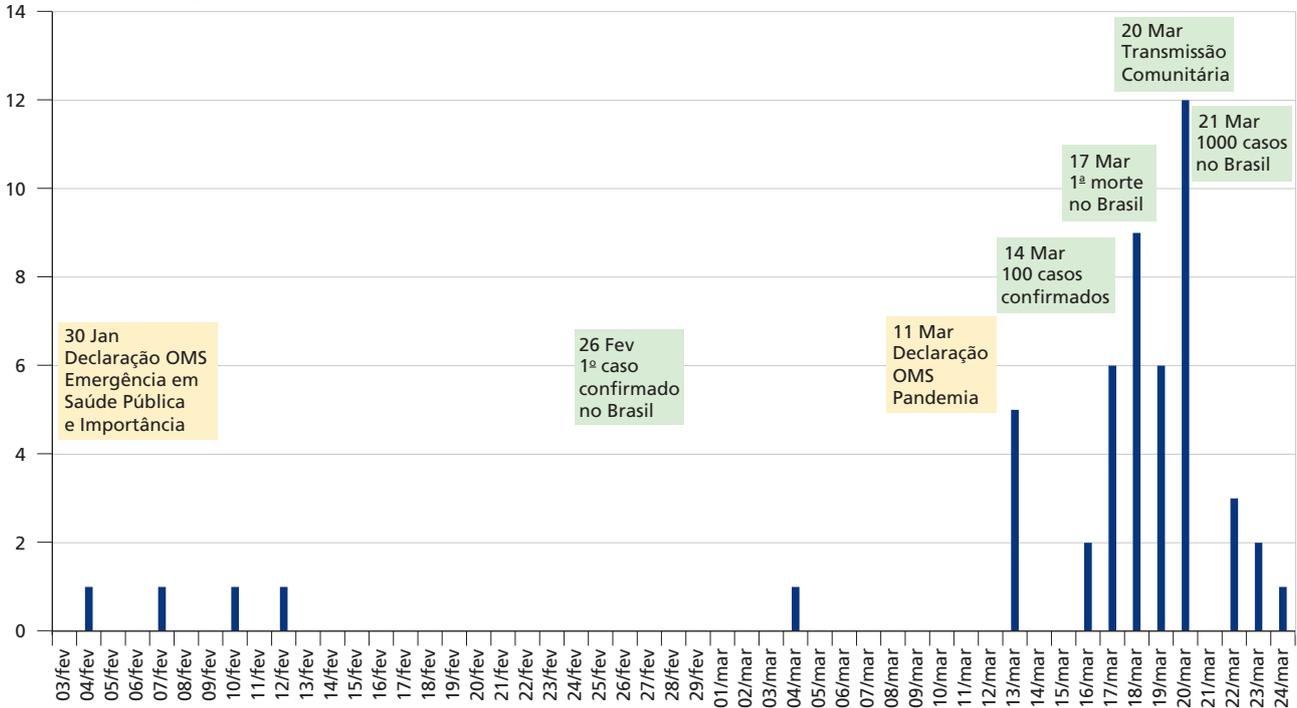
No que se refere às normas infralegais do Executivo, os dados demonstraram uma preponderância de atos originários das autoridades ministeriais do Poder Executivo, em especial resoluções (32%) – destinadas a regulamentar matéria exclusiva das pastas ministeriais – e portarias (30%) – atos ordinários de autoridades públicas para determinar o cumprimento de uma determinação prevista em norma superior. Os decretos, atos normativos de competência exclusiva do presidente, corresponderam a 14% do total, isto é, sete decretos que trataram de medidas para a definição da organização interna do Poder Executivo, como a criação de entes colegiados, questões tarifárias e a regulamentação da Lei nº 13.979/1929, quanto à definição dos serviços públicos e das atividades essenciais.

## 5.2 Cronologia das medidas

No que se refere à velocidade das medidas adotadas, o gráfico 2 apresenta a cronologia da publicação das medidas em relação a alguns marcos internacionais (caixas de texto em verde) e nacionais (caixas de texto em amarelo) relevantes da progressão da doença.

GRÁFICO 2

Cronologia das normas e eventos relevantes (30/1/2020 a 24/3/2020)



Elaboração dos autores.

Após a Declaração de Emergência e Saúde Pública e Importância Internacional (ESPII), da Organização Mundial da Saúde (OMS), de 30 de janeiro de 2020, quatro medidas federais foram publicadas antes da ocorrência do primeiro caso confirmado no Brasil. Além da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, que declarou emergência em saúde pública de importância nacional (Espin) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV), e da Lei nº 13.979/2020, já tratada, também foi editada a MP nº 921, a qual abre crédito extraordinário ao Ministério da Defesa para retirada dos brasileiros do território chinês, e publicada a Portaria MS nº 356, que trata da regulamentação e operacionalização dos dispositivos da Lei nº 13.979/2020. Tal portaria discorre sobre as hipóteses de isolamento e quarentena e reconhece a competência dos três entes federativos na determinação da quarentena em seus territórios.<sup>3</sup>

A análise das normas demonstram que, embora as quatro normas façam referência, em suas justificativas, à declaração da OMS de ESPII, essas tratam de medidas de primeira ordem, prevendo alternativas de enfrentamento da emergência, mas não estipulando, em âmbito nacional, medidas de maior rigidez, como observado em outros países na pesquisa conduzida por Hale *et al.* (2020).

O gráfico 2 também retrata que só a partir da declaração da OMS de pandemia da Covid-19, em 11/3/2020, e do número de casos confirmados no Brasil alcançar mais de cem casos, retoma-se a publicação de instrumentos normativos pelo governo federal. Como já retratado na seção anterior, grande parte do esforço percebido nesta segunda onda normativa apresenta cunho de resolução de problemas emergenciais e pontuais, como os relacionados à organização

3. "Art. 4º A medida de quarentena tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado.

§ 1º A medida de quarentena será determinada mediante ato administrativo formal e devidamente motivado e deverá ser editada por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão, publicada no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação.

§ 2º A medida de quarentena será adotada pelo prazo de até 40 (quarenta) dias, podendo se estender pelo tempo necessário para reduzir a transmissão comunitária e garantir a manutenção dos serviços de saúde no território.

§ 3º A extensão do prazo da quarentena de que trata o § 2º dependerá de prévia avaliação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) previsto na Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020.

§ 4º A medida de quarentena não poderá ser determinada ou mantida após o encerramento da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional."

interna da própria administração pública – redistribuição orçamentária e normatização do trabalho do funcionamento federal –, tributação de materiais e equipamentos para tratamento da infecção, além de medidas relacionadas à proteção do setor econômico e de facilitação da renegociação de operações de créditos de empresas e de famílias que possuem boa capacidade financeira.

O estado de calamidade pública é reconhecido por meio do Decreto Legislativo nº 454, de 20/3/2020, com a declaração, em todo o território nacional, do estado de transmissão comunitária do coronavírus (Covid-19). Medidas mais concretas voltadas à prevenção da transmissão do vírus, como a importação de material de testagem, estratégia recomendada fortemente pela OMS,<sup>4</sup> e a definição dos serviços essenciais só começam a ser previstas em torno daquela data. No caso dos estados, antes de 20/3/2020, como já mencionado, a maior parte deles já havia declarado estado de emergência ou de calamidade pública para lidar com a crise, tomando providências para promover isolamento social de suas populações.

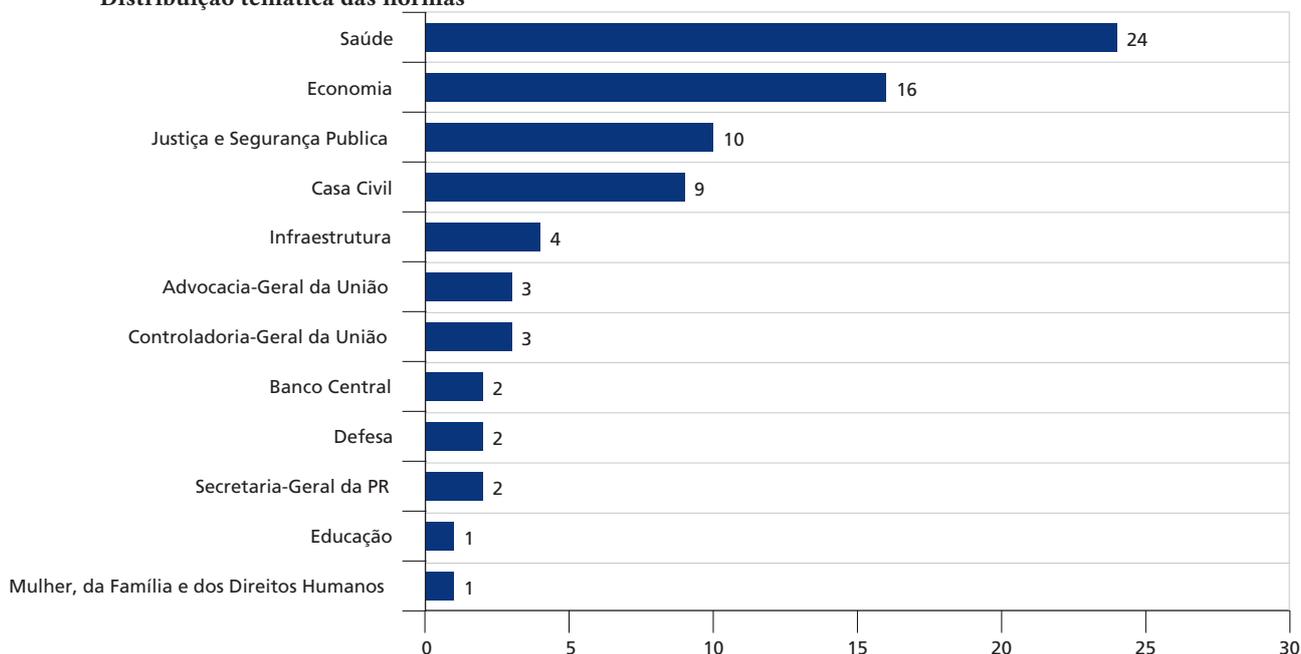
Outras medidas que afetam a área sanitária começam a ser produzidas a partir de 20/3/2020, tais como as relacionadas à restrição à comercialização e à exportação da cloroquina e hidroxicloroquina; à instituição do serviço social autônomo, denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps); e às alterações na previsão de atividades essenciais. Ademais, novas normas estão sendo produzidas e propostas diariamente em diversas áreas e setores da atuação estatal, refletindo a amplitude e a complexidade do contexto decisório que o caso da Covid-19 apresenta. A ausência de consenso quanto aos efeitos dessas medidas e quanto à interação entre essas, típico de um contexto de incertezas como o ora enfrentado, só reforça o desafio decisório do Poder Executivo federal.

### 5.3 Áreas de intervenção

O gráfico 3 apresenta a distribuição temática das 51 normas publicadas, a partir da análise dos órgãos que produziram cada uma das normas, lembrando que, em diversos casos, tratou-se de medidas interministeriais, e que, portanto, abarcaram mais de um ministério.

GRÁFICO 3

#### Distribuição temática das normas



Fonte: Brasil (2020).  
Elaboração dos autores.

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

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

TABELA 1  
Áreas de intervenção do Poder Executivo federal

MEDIDA	INSTRUMENTOS	PERCENTUAL
S12. Estabelecimento de orientações/medidas/mecanismos de gestão	26	50,98
S12.2. Medidas de prazos e adiamentos	19	37,25
S7. Controles internacionais de viagem/pessoas	12	23,52
S8. Medidas fiscais/tributárias	11	21,56
S8.2. Regulatórias/técnicas/produtos	11	21,56
S8.3. Medidas de importação/exportação	8	15,68
S2. Fechamento do local de trabalho/medidas trabalhistas	5	9,80
S2.2. Trabalho remoto	5	9,80
S2.4. Adiamento de atividades	5	9,80
S5. Campanhas de informação pública	5	9,80
S2.3. Revezamento de turno	4	7,84
S6. Restrições ao movimento interno de pessoas	4	7,84
S0. Medidas de quarentena/estado de emergência	3	5,88
S6.2. Estabelecimento de serviços essenciais	3	5,88
S9. Medidas monetárias	3	5,88
S8.4. Crédito e endividamento	2	3,92
S10. Investimento de emergência em saúde	2	3,92
S0.1. Medidas coercitivas/punição/criminalização	1	1,96
S2.5. Férias coletivas	1	1,96
S3. Cancelar eventos públicos	1	1,96
S1. Fechamento da escola	0	0
S4. Fechar transporte público	0	0
S11. Investimento em vacinas	0	0

Elaboração dos autores.

O principal dado obtido por meio da classificação/análise dos instrumentos foi a constatação de que a maioria deles, 51%, tem como objetivo o estabelecimento de orientações, medidas ou mecanismos de gestão, o que a literatura de instrumentos trata como instrumentos procedimentais. Ou seja, tratam de instrumentos criados para definir procedimentos, delegar funções e responsabilidades e estabelecer prazos, medidas com foco na capacidade de gestão da administração pública. De antemão, pode-se levantar a possibilidade de que essas intervenções de gestão foram tomadas no sentido de preparar/facilitar a atuação da máquina pública para o combate à pandemia. Por seu turno, podem revelar uma atitude “burocrática” e pouco direta (sem mobilização de recursos e definição de ações concretas) por parte do governo federal.

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

O principal dispositivo normativo criado no contexto da crise, a Lei nº 13.979/2020, pode ser considerado um exemplo de instrumento com finalidade tanto substantiva como procedimental. Além de definir as principais medidas que poderão ser adotadas pelas autoridades no combate à pandemia – como o isolamento e a quarentena de pessoas contaminadas e a restrição de viagens –, a lei também prevê uma longa série de procedimentos de gestão. Uma parte importante do texto é voltada ao tema das licitações para aquisição de bens e serviços necessários ao combate do vírus, com a apresentação de modalidades, limites de valores, prazos etc. A lei ainda aborda os procedimentos de gestão relativos ao compartilhamento de dados e à Lei de Acesso à Informação.

A Lei nº 13.979/2020 foi proposta pelo Ministério da Saúde ao Congresso Nacional no começo de fevereiro, poucos dias após a OMS ter reconhecido a crise como uma emergência internacional e o próprio ministério ter declarado uma “emergência de saúde pública de importância nacional”. Com trâmite de apenas dois dias no Congresso, a lei foi sancionada pelo presidente da República no dia 6 de fevereiro. À época, o instrumento proposto pelo MS foi

elogiado e defendido por especialistas por seguir uma abordagem técnica e pautada no conhecimento científico existente sobre situações de contaminação. “Pelo texto da portaria do Ministério da Saúde, pessoas que conviveram com casos suspeitos ou confirmados do novo coronavírus devem também ser mantidas em isolamento, para evitar a propagação da doença. É a medida mais prudente”, declarou o infectologista do Instituto Emílio Ribas, Jean Gorinchteyn (Rodrigues e Pinheiro, 2020). Na mesma reportagem, o secretário de Vigilância em Saúde, Wanderson Oliveira, explicou que a medida da quarentena havia sido proposta como uma forma de “diminuir a velocidade de transmissão” da doença e permitir que o sistema de saúde desse conta do número de casos, demonstrando que a proposta do ministério seguiu a corrente de estudos que demonstra o papel da quarentena no retardamento do contágio e respectiva manutenção da capacidade do sistema de saúde (Silva e Pinheiro, 2020).

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

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

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

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

Apesar de a OMS não ter recomendado a proibição de viagens internacionais e apesar das seguidas críticas por parte de representantes das empresas áreas a essas medidas, alguns países têm adotado a medida como forma de evitar a transmissão por parte de pessoas que estiveram em regiões com altos índices de contaminação. Certamente, um marco nesse sentido foi a decisão do presidente estadunidense de proibir a entrada de visitantes da Europa, no dia 11/3. A primeira restrição pelo governo brasileiro aconteceu na semana seguinte.

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

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

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

Esta pesquisa buscou analisar os instrumentos normativos produzidos pelo Executivo federal no período de 3 de fevereiro até 24 de março de 2020. Reconhecemos que as medidas tomadas pelo Estado brasileiro não se circunscrevem a esses atos normativos, especialmente em face do protagonismo dos entes subnacionais mencionados no estudo. Ademais, o estudo também não pretendeu avaliar os efeitos do conjunto das medidas tomadas. O escopo da pesquisa deteve-se a analisar a reação normativa do Executivo federal e o arranjo de instrumentos de políticas públicas mobilizado para o enfrentamento da pandemia global.

Em linhas gerais, os dados empíricos revelam lentidão na reação do Poder Executivo federal quando se compara aos marcos nacionais e internacionais da progressão da disseminação da doença, assim como às ações empreendidas pelos governos estaduais, especialmente no que se refere àquelas voltadas à prevenção da disseminação da Covid-19.

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

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

Nesse sentido, podem ser feitas as seguintes recomendações, com base nos resultados e na literatura levantados.

- A mobilização de instrumentos de políticas públicas deve atender aos objetivos da ação governamental. Para tanto, o tempo de resposta é uma variável central, em particular em um contexto tão desafiador como o da crise atual. O governo federal deve assumir o papel de coordenador das respostas do país, promovendo a coerência entre as ações de prevenção e tratamento da doença, assim como nos campos econômico e social.
- A interação entre instrumentos procedimentais e substantivos, assim como entre instrumentos das áreas sanitária, social e econômica, pode, além de indicar pontos de contradição ou otimização, sinalizar a necessidade de um lócus de negociação e acompanhamento permanente para que as diferentes ênfases caminhem de forma coesa e coerente para o alcance de soluções viáveis, informadas e integradas.
- Em momentos de crise aguda, como o atual, mobilizar a capacidade analítica estatal – isto é, os recursos e as ferramentas informacionais disponíveis – e os conhecimentos e as habilidades existentes nos órgãos governamentais, inclusive institutos de pesquisa e universidades, para processá-los condiciona não apenas a definição dos rumos, mas também a definição e a operacionalização dos instrumentos para atuação estatal. Tal capacidade deve ser considerada pelos tomadores de decisão. Ampliar a capacidade analítica, no caso em particular deste problema público inédito, seria um condicionante essencial para a definição dos melhores objetivos e instrumentos.

A análise do arranjo de instrumentos apresentado pode ser aprofundada em estudos futuros voltados a avaliar sua eficácia diante dos arranjos de governança estabelecidos ou a serem estabelecidos e das dimensões de capacidades estatais mobilizadas. Isto é, nada adianta, por exemplo, a criação de um instrumento de política que não possa ser operacionalizado dada a ausência de recursos (podendo ser humanos, orçamentários, logísticos, tecnológicos etc.) para tanto ou, ainda, dada a indefinição ou a discordância quanto aos entes responsáveis para conduzi-lo.

- BRASIL. Legislação Covid-19. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/porta-legal/legislacao-covid-19>>.
- DISTRITO – RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (2020). **Pandemia COVID-19** – Medidas estaduais. Relatório de consultoria. Brasília: DF. Disponível em: <<http://distritorelgov.com/>>.
- FERGUSON *et al.* (2020). **Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand.** Disponível em: <<https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>>.
- HALE, T.; Webster, S. (2020). **Oxford COVID-19 Government Response Tracker.** Data use policy: Creative Commons Attribution CC BY standard.
- HOWLETT, M.; RAYNER, J. (2007). **Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in “New Governance Arrangements.”** Policy and Society, 26(4), 1-18. doi:10.1016/s1449-4035(07)70118-2.
- KRAEMER, M. U. G. *et al.* (2020). **The effect of human mobility and control measures on the COVID-19 epidemic in China.** Science 25 Mar 2020: eabb4218. DOI: 10.1126/science.abb4218.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation.** Governance, 20: 1-21. 2007.
- OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 16 March 2020.** Disponível em: <<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---16-march-2020>>. Acesso em: 30 mar. 2020.
- PETERS, B. G. **Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination.** University Press of Kansas, 2015.
- PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências: delimitando o problema conceitual.** Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão). No prelo.
- PREM, K. *et al.* (2020). **The effect of control strategies to reduce social mixing on outcomes of the COVID-19 epidemic in Wuhan, China: a modelling study.** Lancet Public Health 2020; published online March 25. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30073-6](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30073-6)>.
- RODRIGUES, C.; PINHEIRO, L. Pessoas que tiverem contato com infectados por coronavírus também podem ser colocadas em isolamento, define governo. **Portal G1**, 12 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/12/ministerio-da-saude-define-regras-de-isolamento-e-quarentena-por-contato-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 30 de mar. de 2020.
- SALAMON, L. M. (Ed.). **The Tools of Government: A Guide to the New Governance.** New York: Oxford University Press, 2002.
- SHEN, C.; TALEB, N. N.; BAR-YAM, Y. **Review of Ferguson et al “Impact of non-pharmaceutical interventions...”**, New England Complex Systems Institute (March 17, 2020).
- UNITED KINGDOM (UK). Cabinet Office. **Modernizing Government White Paper.** London: Centre for Management & Policy Studies, 1999. Disponível em: <<https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/20131205101137/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2019.
- VILLAS BOAS, B. MP 927 ajuda a preservar capacidade de produção e emprego, diz Firjan. **Valor Econômico**, 23. mar. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/03/23/mp-927-ajuda-a-preservar-capacidade-de-producao-e-emprego-diz-firjan.ghtml>>. Acesso em: 30 mar. 2020.
- WALKER, P. G. T. *et al.* **The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression.** WHO Collaborating Centre for Infectious Disease Modelling, MRC Centre for Global Infectious Disease Analysis, Abdul Latif Jameel Institute for Disease and Emergency Analytics, Imperial College. London, 2020. Disponível em: <<https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-Global-Impact-26-03-2020.pdf>>.
- ZITTOUN, P. **The Political Process of Policy Making: A Pragmatic Approach to Public Policy (Studies in the Political Economy of Public Policy).** Palgrave, Basingstoke, 2014.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

#### **Editores**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL