Estratégias de Coordenação Governamental na Crise da Covid-19[1]

Flávia Schmidt[2]
Janine Mello[3]
Pedro Cavalcante[4]

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é apresentar, com base na literatura existente e no acúmulo de pesquisas realizadas no Ipea sobre o tema, uma sugestão de um arranjo institucional de coordenação governamental que possa contribuir para um melhor desempenho das ações adotadas pelo governo brasileiro neste momento.

Além desta introdução e das considerações finais, o texto está dividido em outras seções. A próxima reúne algumas contribuições da literatura sobre a atuação governamental em situações de crise. Na terceira seção são discutidos alguns determinantes de sucesso da coordenação governamental aplicáveis ao contexto atual. Em seguida, apresenta-se uma proposta de atuação organizada em frentes de ação para viabilizar a atuação do Estado brasileiro diante da pandemia em curso.

2 GOVERNANÇA EM SITUAÇÕES DE CRISE: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA

Os estudos predominantes sobre crises possuem uma natureza mais operacional, em que se discute *tecnicamente* como implantar planos e procedimentos que restituam situações atípicas à normalidade. Ainda que haja um campo em expansão em torno da *natureza política* das crises, Boine Lodge (2016) ainda consideram que os *practitioners* (praticantes e profissionais especializados) precisam de mais contribuições da academia para cumprir seu desafio de fornecer proteção à sociedade nesses momentos e concomitantemente preservar a legitimidade de sua atuação. Os autores indicam que a ausência de mais pesquisas sobre causas, características e consequências de crises na área de gestão pública, fora de alguns nichos específicos, não dialoga com o cerne dos desafios da área, que são comuns, mesmo depois de algumas inflexões terem sido observadas após os ataques terroristas de 2001 e o furacão Katrina em 2005, que ocorreram nos Estados Unidos.

2.1 Afinal, como identificar uma crise?

O que é e o que caracteriza uma crise? Trata-se de um ponto não pacificado. O nem tão "admirável" mundo novo trazido pelo século XXI tem desafiado as próprias teorias da crise.[5]

---

1. Este artigo foi publicado originalmente como *Nota Técnica* nº 32. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200403_nota_tecnica_diest_32.pdf>.

2. Técnica de planejamento e pesquisa e diretora de estudos e políticas do Estado, das instituições e da democracia do Ipea. *E-mail*: <flavia.schmidt@ipea.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenadora-geral na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <janine.mello@ipea.gov.br>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <pedro.cavalcante@ipea.gov.br>.

5. Existe todo um campo de conhecimento, apenas nas ciências sociais, que já se dedica a teorias de crise, caos e complexidade, que não será explorado neste trabalho por ultrapassar os seus objetivos. Apenas na área de gestão pública, destacamos alguns trabalhos de referência, como: Comfort (1988); Farazmand (2001; 2007); Mitroff (2004); Perrow (1984); Pinsdorf (2004); Sagan (1993); Schneider (1995; 2005); Waugh (2000); Wise (2006), além das demais referências deste artigo.

À primeira vista, a definição clássica de Hermann (1972) parece adequada, ao apresentar três elementos que seriam capazes de distinguir a crise de outras situações desagradáveis: a surpresa, a ameaça e o tempo curto para resposta. Rosenthal, Boin e Comfort (2001, p. 5) convergem, indicando que uma crise é uma "situação em que há uma ameaça percebida aos valores centrais ou às funções de sustentação da vida de um sistema social que requer ação corretiva urgente em circunstâncias incertas". Seria, nessa perspectiva, diferente de desastre, pelo seu caráter mais irregular.[6] Christensen *et al.* (2016), por sua vez, realçam o caráter imprevisível e a exigência de resposta rápida das crises e somam um elemento adicional: crises suscitam bastante críticas e debates.

Há, entretanto, autores que sugerem que, na atualidade, aceitar uma definição de crise seria rejeitar seu caráter inegável de *wicked problem*, ou seja, problemas ambíguos, dinâmicos, com baixo nível de informações confiáveis, consequências intangíveis e que demandam soluções difíceis e interdependentes. Nessa linha, Topper e Lagadec (2013) assinalaram algumas características das crises no século XXI, tendo como referência as do furacão Katrina e do acidente nuclear em Fukushima e a crise econômica de 2008.[7]

- De larga escala para fora de escala: as crises podem ser ameaças a centenas de milhões de pessoas, de modo que ninguém parece estar livre da ameaça.
- De complexas a "ilegíveis": torna-se praticamente impossível categorizar e avaliar o potencial disruptivo em cadeia das crises.
- De fortemente relacionadas a totalmente interdependentes: as dinâmicas de reverberação se desdobram na totalidade – locais para nacionais para globais, não mais em cadeia, mas de modo imbricado.
- De alta velocidade à de forma instantânea.
- De eventos locais a deslocamentos profundos: a crise não pode ser adstrita a uma área ou a um campo.

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

- Múltiplos domínios, múltiplas manifestações: tais crises atingiriam vários países e/ou múltiplas áreas de política. Inexistiriam assim localizações geográficas definidas ou áreas de políticas em torno das quais se organizar, gerando efeitos imbricados.
- Incubação e escalada rápidas: períodos de desenvolvimento lento, muitas vezes imperceptível e fases de rápida escalada.
- Difícil rastreabilidade: causas não são claras, as possíveis consequências parecem incertas e a escalada é imprevisível.
- Múltiplos atores, responsabilidades conflitantes: por não se enquadrar perfeitamente em um domínio definido, com uma clara divisão de tarefas e responsabilidades, há incerteza sobre qual ator é responsável ou quem tem a capacidade de executar determinadas tarefas.
- Ausência de soluções prontas.

Passíveis ou não de definição, crises não apenas testam a capacidade dos governos, mas também podem desafiar sua credibilidade (Farazmand, 2009). Exigem respostas imediatas por parte dos líderes

6. As crises não deveriam ser, portanto, confundidas com incêndios, desastres de carro ou naturais. A depender da forma como são gerenciados, desastres e emergências podem se transformar em crises.
7. À época da publicação, Topper e Lagadec (2013) afirmaram que nenhuma crise ainda havia apresentado simultaneamente todos esses elementos. O ano de 2020 e a pandemia do novo coronavírus vieram a contemplar o panorama completo descrito pelos autores.

governamentais. Passa-se então ao domínio do que é tratado como "gerenciamento de crise", entendido como os processos pelos quais uma organização – ou o próprio Estado – lida com uma crise antes, durante e depois da ocorrência. O gerenciamento de crises não se restringe a questões de contenção técnica e logística, envolve também conflitos e levanta questões de poder, confiança e legitimidade (Christensen, Laegreid e Riikja, 2016).

3 COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL: DETERMINANTES DE DESEMPENHO

A estruturação e o gerenciamento da efetiva coordenação se tornam ainda mais desafiadores em contextos de governança democrática, que exigem permanente respeito às regras do Estado de direito, cooperação entre atores internos e externos ao governo, alto nível de transparência e *accountability* de decisões, medidas e resultados. No caso brasileiro, as particularidades do ambiente político-institucional – como o multipartidarismo, o federalismo, a autonomia do sistema de controle e a participação da sociedade ao longo do processo de construção de políticas públicas (*policy making*) – tendem a gerar efeitos centrífugos e dificultar a coordenação. Como agravante, situações de crises emergenciais, como a que foi deflagrada pela pandemia da Covid-19, possuem características de *wicked problems*.

Como estratégia de construção de capacidades de coordenação que lide com esse contexto, as nações vêm cada vez mais optando por fortalecer seus núcleos de governo (NdGs), que, em síntese, consistem no conjunto restrito de unidades e/ou atores responsáveis pela condução e pelo gerenciamento estratégico das prioridades do chefe do Executivo (Cavalcante e Gomide, 2019). O NdG, normalmente, atua na liderança do arranjo de governança necessário para enfrentar a complexidade de processos e a heterogeneidade de atores e interesses envolvidos na produção de políticas públicas.

Esse arranjo enfrenta as dificuldades da coordenação tanto de caráter vertical (dentro do governo federal) quanto horizontal (demais poderes, entes subnacionais, sociedade e setor privado), que demandam que o NdG desenvolva não apenas formas de se trabalhar junto hierarquicamente, mas também o papel de articulador e facilitador em sistemas diversos. Em conjunto com o presidente ou o primeiro-ministro, os principais níveis de coordenação nesse arranjo diferenciado de governança do Executivo incluem: *i)* arbitragem de diferenças políticas; *ii)* estabelecimento dos limites de ação ministerial ou de organizações; *iii)* definição de prioridades centrais; e *iv)* determinação da estratégia governamental (Metcalfe, 2004).

Naturalmente, não existe um modelo perfeito ou ideal de funcionamento da coordenação do NdG, que precisa ser dinâmico e adaptado ao ambiente político e administrativo, bem como às particularidades do problema em questão. Todavia, algumas diretrizes a partir de boas práticas nacionais e internacionais (Lægreid *et al.*, 2016; Banco Mundial, 2017; Cavalcante e Gomide, 2019) podem ser elencadas, conforme a seguir descrito.

- Independentemente da localização do NdG, seja na Presidência da República ou em um ministério setorial, o fundamental é que o principal responsável tenha apoio permanente e qualidade de liderança (tecnicamente capacitado, experiência política e empoderado pelo chefe do Executivo).
- É crucial para a obtenção de melhores resultados a utilização de instrumentos de coordenação flexíveis e adaptáveis (melhor que rígidos e prescritivos).
- É preferível basear os instrumentos de coordenação não apenas em um mecanismo de governança, mas na combinação dos três, a saber: autoridade hierárquica, cooperação em redes ou uso de incentivos, de acordo com as situações.

- Investir no gerenciamento estratégico das medidas institucionais (legais e administrativas), dos recursos (financeiros e humanos), dos compromissos e suportes políticos contínuos, além das metas estabelecidas e dos resultados alcançados.
- A comunicação e a gestão do conhecimento, combinadas com a avaliação e o monitoramento dos obstáculos, das medidas de resolução desses obstáculos, dos recursos previstos nas ações e das metas previstas, são elos essenciais para *accountability*. Esta é cada vez mais complexa em coordenação de caráter horizontal e multinível, mas essencial para a contínua legitimidade e apoio às ações.

Em síntese, o fortalecimento da capacidade de coordenação, sobretudo no âmbito do NdG, apresenta-se como uma estratégia nada trivial - porém, determinante para que, em contextos de multiplicidade, diversidade e fragmentação de atores, regras e processos, os governos obtenham sucesso em crises emergenciais de grande escala e, assim, evitem cenários de caos e agravamento de possíveis repercussões negativas.

4 ATUAÇÃO DO ESTADO EM SITUAÇÕES DE CRISE: UMA PROPOSTA DE AÇÃO

De forma geral, desafios de coordenação da ação governamental relacionam-se diretamente com problemas de caráter multifacetados e intersetoriais que demandam a participação de vários atores e organizações. A literatura[8] mostra que lacunas ou dificuldades de coordenação de iniciativas sob a responsabilidade de múltiplos atores geram fragmentação de ações, dispersão de resultados, ineficiência de gastos e prevalência de efeitos pontuais e temporários sobre questões complexas como a que enfrentamos diante do aumento de casos de pessoas infectadas pelo coronavírus e suas severas consequências aos públicos de risco e à economia dos países. Dada a abrangência dos impactos atuais e futuros decorrentes da pandemia nas condições sociais e econômicas das populações afetadas, é pertinente afirmar que a crise de flagrada pela Covid-19 é caracterizada por ambos os elementos: multidimensionalidade e intersetorialidade. E o que isso significa em termos práticos?

Em primeiro lugar, crises epidemiológicas de grandes proporções possuem natureza multidimensional e requerem medidas que abarquem diferentes áreas, como saúde, economia, mercado de trabalho, infraestrutura, mobilidade urbana, questões sanitárias, logísticas e sociais de ordem mais ampla.

Em segundo lugar, a coordenação de ações multidimensionais exige uma atuação intersetorial capaz de reunir, sob objetivos comuns, um extenso rol de atores sociais – governos nacionais e locais, setores da iniciativa privada e entidades da sociedade civil – em virtude da escala e da complexidade do esforço necessário para enfrentar a pandemia e seus efeitos. Nesse sentido, é necessário estabelecer diálogos e articulações com ministérios setoriais responsáveis pelas ações de diferentes eixos, com estados e municípios encarregados pela execução de ações e com distintas entidades e atores da sociedade civil, incluindo um amplo espectro de parceiros, como representantes de setores da indústria e comércio, lideranças de movimentos sociais, representantes de outros países e organismos internacionais. Como resultado dessa gama diversificada de atores, as interações necessárias para a gestão adequada podem variar enormemente em grau de sistematização, periodicidade, temáticas e objetivos.

Multidimensionalidade e intersetorialidade são temas recorrentes na discussão sobre formas efetivas de gerir situações complexas com as quais agentes públicos se deparam o tempo todo. A despeito disso, o elemento adicional encontrado em cenários de crise – em especial crises de proporções

8. Para mais informações, ver Lodge e Wegrich (2014).

internacionais que envolvam questões de saúde pública, risco de morbidade e colapso de serviços essenciais à população – é *a urgência*.

O grande desafio para a ação governamental nesses momentos é elaborar estratégias que reúnam a um só tempo: capacidade de abarcar diferentes dimensões do problema; mecanismos de diálogo e articulação com os múltiplos atores com competência para afetar as medidas colocadas em ação; e velocidade de resposta condizente com a urgência dos efeitos decorrentes da pandemia.

Guardadas as devidas proporções, diferentes países já enfrentaram situações de calamidade provocadas por eventos climáticos, tragédias ambientais e cenários de emergência em saúde pública de abrangência nacional e internacional. O Brasil, por exemplo, já precisou mobilizar esforços e criar arranjos de gestão responsáveis pela implementação de medidas de mitigação de impactos sociais e econômicos decorrentes do apagão elétrico vivenciado em 2001, em razão de períodos prolongados de estiagem na região do semiárido em 2013-2014 ou em outros cenários de emergências em saúde como a epidemia de *zika* ocorrida em 2015-2016, visando reduzir o impacto sobre as condições de vida da população. Evidente que o cenário enfrentado agora se distingue enormemente das situações mencionadas, no entanto, medidas levadas a cabo em casos anteriores, voltadas para a definição de arranjos de gestão, podem nos servir como aprendizado para entender as possibilidades de atuação governamental neste momento.

4.1 Uma proposta de ação

Não há manual padronizado que permita definir exatamente quais procedimentos ou medidas devem ser implementados para garantir o enfrentamento de situações atípicas e de efeitos devastadores em diferentes dimensões da vida humana como tem demonstrado a pandemia de Covid-19 desde o início de 2020. Entretanto, inúmeros trabalhos e pesquisas que foram e continuam sendo desenvolvidos demonstram que existem experiências já implementadas em outros países ou em outras situações de crise vivenciadas pelo próprio Brasil que podem contribuir para o delineamento de diretrizes mínimas, sem as quais a probabilidade de atuarmos de maneira pontual, fragmentada e muitas vezes em direções opostas torna-se significativamente elevada. Nesse sentido, é crucial que as seguintes diretrizes sejam consideradas como norteadoras dos esforços de coordenação da ação dentro e fora da esfera governamental:[9]

- definição de instância de gestão reconhecida como legítima e válida pela totalidade dos atores envolvidos no processo de resolução da crise;
- definição clara de papéis e competências de cada um dos órgãos e atores envolvidos;
- definição de fluxos e protocolos de ação que pautem a interação e a participação dos diferentes atores;
- estabelecimento de instâncias de mediação e resolução de conflitos;
- criação de mecanismos que permitam o acompanhamento célere das medidas implementadas e seus resultados visando a eventuais correções de curso e ajustes necessários; e
- utilização de instrumentos de transparência e prestação de contas da ação governamental com o conjunto da sociedade.

Na esteira dessas diretrizes, a primeira e mais usual medida tomada pelos governos diante de situações de crise é o estabelecimento de comitês responsáveis por lidar com a crise e suas repercussões, os chamados comitês de crise, gabinetes de crise, comitês emergenciais, entre outras denominações. No Brasil, essa instância é materializada pelo Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos

9. Para mais informações, ver: Lotta e Vaz (2015); Lotta e Favareto (2016); Souza (2019); Bronzo (2010).

da Covid-19, estabelecido pelo Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020, sob a coordenação da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, que conta com a participação de representantes de 27 órgãos, como ministérios, empresas públicas e agências reguladoras.[10] Evidentemente, a simples criação formal de uma instância de coordenação em situações de crise não é suficiente para garantir a adequação ou o sucesso de medidas necessárias ao enfrentamento dos impactos observados nos momentos que antecedem à situação de emergência, em seu decorrer e auge, e mesmo no período pós-crise, em função das eventuais consequências derivadas do cenário de crise.

De maneira geral, o *timing* de criação dessas instâncias é crucial para garantir que respostas adequadas sejam dadas às diferentes situações que se delineiam ao longo da trajetória de avanço da crise. Há uma linha tênue e um difícil equilíbrio entre a antecipação dos riscos, a atuação preventiva visando minorar possíveis efeitos da crise e a criação de instâncias dessa natureza quando a crise está instaurada e seus efeitos já são sentidos pela população.

A despeito disso, após a constituição da instância responsável pela coordenação dos esforços direcionados ao enfrentamento e contenção da crise provocada pela Covid-19 e seus efeitos, é importante que a atuação coordenada da estrutura governamental tenha condições de abarcar três grandes frentes de ação.

4.1.1 Primeira frente: articulação político-institucional entre diferentes setores governamentais e não governamentais

Por que ela é importante?

Problemas multidimensionais exigem soluções intersetoriais. Convergência entre iniciativas governamentais não significa demanda pela centralização na execução de políticas públicas. A coordenação dos esforços executados por diferentes atores segundo suas competências e áreas de especialização reduz as possibilidades de: *i)* sobreposição de ações com escopos similares; *ii)* ocorrência de melhorias pontuais em detrimento de mudanças estruturantes provocadas pela pulverização de ações; *iii)* dicotomia entre concentração de investimentos públicos e manutenção de vazios de atendimento; e *iv)* desperdício de recursos humanos, burocráticos e financeiros altamente disputados no interior das instâncias burocráticas.

Para viabilizar articulações dessa natureza é crucial garantir instâncias formais e canais de comunicação permanentes que envolvam os atores essenciais para o bom desempenho das estratégias de enfrentamento da crise, evitando a assimetria e o desencontro de informações, reduzindo as chances de que orientações divergentes em relação a assuntos correlatos sejam repassadas à população, assim como os impactos negativos da dispersão de esforços na luta contra os efeitos da pandemia.

Como fazer isso?

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

10. Além do comitê de crise coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, a minuta preliminar de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), intitulada PEC do Orçamento de Guerra e publicada em 1º de abril de 2020, prevê a instauração de um comitê de gestão da crise coordenado pelo presidente da República e composto por representantes de ministérios setoriais, unidades subnacionais, membros dos poderes Legislativo e Judiciário. Texto da minuta disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8361C8388E36ACB5DF66B94C815D6E98.proposicoesWebExterno1?codteor=1871537&filename=Tramitacao-MIP+1/2020>.

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

4.1.2 Segunda frente: elaboração de uma estratégia nacional de contenção e enfrentamento da pandemia que contemple medidas emergenciais, de ampla escala,que dialoguem com esforços realizados pelas diferentes instâncias federativas e outros setores essenciais para o enfrentamento da crise, como poderes Legislativo e Judiciário, setores empresariais e pertencentes à sociedade civil

Por que ela é importante?

A definição clara de uma estratégia nacional de enfrentamento e contenção da pandemia da Covid-19 teria como principal vantagem evitar a dispersão e a fragmentação de ações pontuais, isoladas e por vezes contraditórias levadas a cabo pelos inúmeros atores com capacidade de agir sobre a pandemia. A proliferação de medidas implementadas por múltiplos atores em diferentes tempos, sem que haja esforços mínimos de coordenação, tende a ampliar a sensação de desordem e pânico na sociedade ao emitir sinais ou orientações divergentes sobre determinados temas, além de ampliar consideravelmente a chance de sobreposição de ações, desperdícios de recursos de toda natureza, lacunas de atendimento ou eficácia das medidas implantadas.[11]

Até o dia 30 de março deste ano, apenas no âmbito federal, foram publicadas 59 medidas voltadas para reduzir o impacto da pandemia que versam sobre os mais variados temas, como saúde, agricultura, sistema de transporte, proteção social, proteção ao emprego, regras orçamentárias e liberação de recursos para diferentes fins que, ao que tudo indica, não fazem parte de uma estratégia coesa encabeçada pelo governo federal sob a figura do comitê de crise responsável por garantir a coordenação, convergência e complementariedade das medidas colocadas em ação.

Vale destacar a relevância de aliar o processo de elaboração de uma estratégia coesa de ação à criação de mecanismos que permitam o acompanhamento célere das medidas implementadas e seus resultados, visando a eventuais correções de curso e ajustes necessários para garantir o alcance dos resultados previstos e a efetividade das medidas implementadas.

Como fazer isso?

A título de ilustração, uma estratégia nacional de enfrentamento e contenção da Covid-19 poderia ser estruturada nos seguintes eixos:[12]

- eixo 1: plano epidemiológico-sanitário e medidas de contenção do vírus;

11. Peters (2015) e Howlett, Ramesh e Perl (2013), ao abordarem a discussão sobre instrumentos de políticas públicas e governança, chamam a atenção para o fato de a multiplicação de medidas potencialmente gerar efeitos contraditórios, uma vez que os objetivos das políticas públicas podem buscar resultados imediatos distintos, cabendo à coordenação avaliar e indicar os rumos para o alcance do objetivo maior.
12. É esperado que existam sobreposições e maiores ou menores graus de interdependência entre os eixos temáticos. Divisões dessa natureza contribuem para sistematizar e alinhar ações sob esforços comuns, mas é possível que determinados temas e questões extrapolem os "limites" entre os diferentes eixos e demandem tratamento intersetorial e transversal em alguns casos. Além disso, aspectos como conteúdo dos eixos, dinâmica de priorização e graus de urgência tendem a variar no decorrer da crise entre os diferentes eixos e estratégias de ação.

- eixo 2: mitigação de impactos econômicos decorrentes das medidas de isolamento e distanciamento social;
- eixo 3: fortalecimento da rede de proteção social como forma de dirimir os impactos sobre parcelas de maior vulnerabilidade social e econômica;
- eixo 4: medidas de proteção ao trabalho, emprego e geração de renda diante dos impactos provocados pela pandemia; e
- eixo 5: pacote de medidas de apoio aos estados e municípios mais afetados pela pandemia.

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

Por que ela é importante?

Momentos de crise, por definição, tendem a gerar reações e comportamentos pautados pela sensação de caos e pânico nas populações afetadas. O estabelecimento de mecanismos de transparência em relação ao conjunto de medidas e esforços adotados pelos governos e de canais periódicos de comunicação com a sociedade é crucial para minorar os impactos sociais e psicológicos provenientes da incerteza e da insegurança que têm pautado o cotidiano de diferentes instituições e famílias. A tomada de posição e o estabelecimento desses canais de comunicação e prestação de contas contribuem não apenas para o fortalecimento de arranjos democráticos de gestão da *coisa pública*, mas também possuem potencial efeito de acolhimento ao menos de parte dos anseios expostos pela população. Nesse mesmo sentido, podem exercer ainda impactos significativos sobre a consolidação de liderança política em momentos de agravamento de crises e de ruptura das condições de normalidade que pautam o cotidiano, com a vigência de medidas como distanciamento social e redução da circulação de pessoas.

Como fazer isso?

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

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Com este artigo, espera-se não apenas que as propostas feitas sejam úteis aos tomadores de decisão, mas também possam estabelecer bases para um diálogo entre o Ipea e os atores envolvidos nas ações de coordenação governamental para enfrentamento da crise.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial 2017**: a governança e a lei – visão geral. Washington: Banco Mundial, 2017.

BOIN, A. The transboundary crisis: whyweare unprepared and theroadahead. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 27, n. 1, p. 94-99, 2019.

BOIN, A.; LODGE, M. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration. **Public Administration**, n. 94,p. 289-298, 2016.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 35, p. 119-160, 2010.

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

CHRISTENSEN, T. *et al*. Com-paring coordination structures for crisis management in sixcountries. **Public Administration**, v. 94, n. 2, p. 316-332, 2016.

COMFORT, L. K. (Ed.). **Managing disaster**: strategies and policy perspectives. Durham: Duke University Press, 1988.

FARAZMAND, A. (Ed.). **Handbook of crisis and emergency management**. New York: Marcel Dekker, 2001.

_____. Learning from the Katrina crisis: a global and international perspective with implications for future crisis management. **Public Administration Review**, v. 67, p. 149-59, 2007.

_____. Building administrative capacity for the age ofrapid globalization: amodest prescription for the twenty-first century. **Public Administration Review**, v. 69, n. 6, p. 1007-1020, 2009.

HERMANN, C.F. **International crises**: insights from behavioral research, New York: Free Press, 1972.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral.Tradução técnica: Francisco G. Heidemann. **Studying public policy**, 3rd. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

LODGE, M.; WEGRICH, K. **The problem solving capacity of the modern state**. Oxford: Oxford Press, 2014.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, 2016.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, 2015.

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

MITROFF, I. **Crisis leadership**: planning for the unthinkable. Hoboken, NJ: Wiley, 2004.

PERROW, C. **Normal accidents**: living with high-risk technologies. New York: Basic Books, 1984.

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

PINSDORF, M. K . **All crises are global**: managing to escape chaos. New York : Fordham University Press, 2004.

ROSENTHAL, U.; BOIN, R. A.; COMFORT, L. K. The changing world of crisis and crisis management. *In*:_____. (Ed.). **Managing crises**: threats, dilemmas and opportunities, Springfield: Charles C. Thomas, p. 5-27, 2001.

SAGAN, S. D . **The limits of safety**: organizations, accidents, and nuclear weapons. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

SCHNEIDER, S. K. **Flirting with disaster**: public management in crisis situations. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995.

_____. Administrative breakdowns in the governmental response to hurricane Katrina. **Public Administration Review**, v. 65, n. 5, p. 515-516, 2005.

SOUZA, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Caderno de Saúde Pública**, v. 35, suplemento 2, 17 jun. 2019.

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

WAUGH, W. L. **Living with hazards**: dealing with disasters. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2000.

WISE, C. R . Organizing for homeland security after Katrina: is adaptive management what's missing? **Public Administrative Review**, v. 66, n. 3, p. 302-318, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOIN, A. *et al*. **The politics of crisis management**: public leadership under pressure. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BOIN, A.; MCCONNELL, A. Preparing for critical infrastructure breakdowns: the limits of crisis management and the need for resilience. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 15, n. 1, p. 50-59, 2007.

BOIN, A.; ′T HART, P. Public leadership in times of crisis: mission impossible? **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, p. 544-552, 2003.

DONAHUE, A.K.; O"Keefe, S. Universal lessons from unique events: perspectives from Columbia and Katrina. **Public Administration Review**, v. 67, n. s1, p. 77-81, 2007.

DRENNAN, L.T.; MCCONNELL, A. **Risk and crisis management in the public sector**. New York: Routledge, 2007.

GUPTA, S.**The big one is coming, and it's going to be a flu pandemic**. 2018. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2017/04/07/health/flu-pandemic-sanjay-gupta/index.html>.

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

ROSENTHAL, U.; KOUZMIN, A. Crises and crisis management: toward comprehensive government decision making. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 7, n. 2, p. 277-304, 1997.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. **A world at risk**: annual report on global preparedness for health emergencies. Global Preparedness Monitoring Board. Geneva: WHO, 2019. Disponível em: <https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_English.pdf>.