

Nota Técnica

ESTRATÉGIAS DE COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NA CRISE DA COVID-19

Nº 32

Diest

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

Abril de 2020

Flávia Schmidt

Janine Mello

Pedro Cavalcante



Nota Técnica

ESTRATÉGIAS DE COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NA CRISE DA COVID-19

Nº 32

Diest

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

Flávia Schmidt

Janine Mello

Pedro Cavalcante

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

ESTRATÉGIAS DE COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NA CRISE DA COVID-19

Nº 32

Diest

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

Abril de 2020

Flávia Schmidt

Janine Mello

Pedro Cavalcante

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Flávia Schmid

Técnica de planejamento e pesquisa do Ipea e diretora da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Janine Mello

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

Pedro Cavalcante

Especialista em políticas públicas e gestão governamental.

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 GOVERNANÇA EM SITUAÇÕES DE CRISE: CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA	7
2.1 AFINAL, COMO IDENTIFICAR UMA CRISE?	8
2.2 É POSSÍVEL SE PLANEJAR PARA UMA CRISE?	9
3 COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL: DETERMINANTES DE DESEMPENHO	10
4 ATUAÇÃO DO ESTADO EM SITUAÇÕES DE CRISE: UMA PROPOSTA DE AÇÃO	11
4.1 PRIMEIRA FRENTE: ARTICULAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL ENTRE DIFERENTES SETORES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS	12
4.2 SEGUNDA FRENTE: ELABORAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONTENÇÃO E ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA QUE CONTEMPLE MEDIDAS EMERGENCIAIS, DE AMPLA ESCALA E 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.	13
4.3 TERCEIRA FRENTE: ESTABELECIMENTO DE MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS AÇÕES EM ANDAMENTO E COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE	14
5 CONSIDERAÇÕES GERAIS	14
REFERÊNCIAS	15

Em 11 de março último, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Em relatório divulgado em setembro de 2019, portanto antes de os primeiros casos da doença serem reportados oficialmente, a OMS havia alertado que:

“O mundo não está preparado para um patógeno respiratório virulento e em movimento rápido pandêmico. A pandemia global de influenza de 1918 adoeceu um terço da população mundial e matou em torno de 50 milhões de pessoas – 2,8% da população total. Se um contágio semelhante ocorresse hoje com uma população quatro vezes maior e tempos de viagem em qualquer lugar do mundo com menos de 36 horas, de 50 a 80 milhões de pessoas poderiam perecer. Além dos níveis trágicos de mortalidade, uma pandemia poderia causar pânico, desestabilizar a segurança nacional e impactar seriamente a economia e o comércio.”¹

Se ainda antes disso a própria OMS já havia chamado publicamente atenção para os riscos do que eles tratavam como “The Big One”,² os dados mais recentes sobre os complexos e multidimensionais impactos da pandemia em curso sugerem que os governos ao redor do mundo de fato não estavam preparados para o que ora se enfrenta – e especialmente para o que ainda parece se descortinar para o futuro.

Para além das implicações sanitárias, sociais e econômicas naturais, ainda que não por isso menos complexas, o momento adquire contornos de uma crise marcada pela confluência simultânea a, governos, e uma responsabilidade difícil de cumprir (Boin *et al.* 2005; Boin e T'Hart, 2003), exigindo a ação dos Estados em diversas dimensões. A crise atual envolve desafios em todas as áreas de políticas públicas – se não imediatamente observáveis, iminentes no curto e médio prazo. O êxito das medidas adotadas no enfrentamento, contudo, não é apenas contingente à efetividade das medidas *per se* nesses diversos campos; é essencial que seja estabelecida uma coordenação governamental efetiva.

Ao longo do processo, não importará apenas a real capacidade de entrega de resultados pelos governos, mas também a percepção dos cidadãos sobre a ação governamental; trata-se assim de um domínio de ação que transcende aspectos técnicos e exige competências políticas, como sugerido por Christensen *et al.* (2016). Além da população em geral, adicionamos também a esta análise os atores sociais, direta ou indiretamente envolvidos pelas diversas dimensões das políticas públicas. Os mesmos autores fazem ainda um alerta que não deve ser perdido de vista: grandes crises podem soar como um “alarme da democracia” e muitas vezes resultar em uma crise para a própria democracia instituída, posto que proteger seus cidadãos contra as consequências de ameaças deveria ser uma tarefa central do Estado e espera-se que os governos sejam capazes de cumprir tal papel. Ao romper com essa premissa tácita e compartilhada, a legitimidade das instituições públicas e a reputação dos líderes políticos restariam prejudicadas (Boin, 2019).

O objetivo desta nota técnica é apresentar uma sugestão, com base na literatura existente e no acúmulo de pesquisas realizadas no Ipea sobre o tema, de um arranjo institucional de coordenação governamental que pode contribuir para um melhor desempenho das ações adotadas pelo governo brasileiro nesse momento. A nota faz parte de um conjunto de documentos elaborados pelo Ipea buscando garantir, em um momento crítico e de potencial inflexão para a trajetória nacional de desenvolvimento, subsídios, propostas e evidências robustas e objetivas para o país.

Além desta introdução, o texto está dividido em quatro seções. A seção 2 reúne algumas contribuições da literatura sobre a atuação governamental em situações de crise. A seção 3 discute alguns determinantes de sucesso da coordenação governamental aplicáveis ao contexto atual. A seção 4 apresenta uma proposta de atuação organizada em frentes de ação para viabilizar a atuação do Estado brasileiro diante da pandemia em curso. Por fim, na seção 5, são tecidas algumas considerações.

2 GOVERNANÇA EM SITUAÇÕES DE CRISE: CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA

As crises são provavelmente os encontros mais agudos e urgentes entre os desafios de um campo teórico e as necessidades práticas de proteção da sociedade. Se os reverses na pesquisa em governança de crises persistem para os pesquisadores, o momento em que as crises são enfrentadas pelos gestores públicos é ainda mais grave.

1. Em *Global Preparedness Monitoring Board Report* 2019. Disponível em: <https://apps.who.int/gpmb/annual_report.htm>.

2. A discussão sobre a possibilidade de uma pandemia vinha sendo tratada na imprensa internacional desde 2018, como em Gupta (2018), disponível em: <<https://cnn.it/39usJop>>.

Os estudos predominantes sobre crises possuem 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, Boin e Lodge (2016) consideram que os *practitioners*³ 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 que após algumas inflexões tenham sido observadas, por exemplo, pós-ataques terroristas de 2001 e após o furacão Katrina (2005), que tiveram lugar 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.⁴

À primeira vista, a definição clássica de Hermann (1972, p. 13) 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) 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*”. Seriam, nesta perspectiva, diferente de desastres, pelo seu caráter mais irregular.⁵ 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 mais recentemente sugerem que, na atualidade, aceitar uma definição de crise seria rejeitar seu caráter inegável de “*wicked problem*”. Nessa linha, Topper e Lagadec (2013), assinalaram, tendo como referência a crise do furacão Katrina, o acidente nuclear em Fukushima e a crise econômica de 2008, algumas características das crises no século XXI:⁶

- 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 a de forma instantânea; e
- 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; e
- Ausência de soluções prontas.

3. Praticantes e profissionais especializados.

4. Existe todo um campo de conhecimento, apenas nas ciências sociais, que já se dedica a teorias de crise, caos e complexidade, o 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; 2006), Waugh (2000), Wise (2006), além das demais referências desta nota técnica.

5. 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.

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

Passíveis ou não de definição, crises não apenas testam a capacidade dos governos, mas podem mesmo desafiar sua credibilidade (Farazmand, 2009). Elas exigem respostas imediatas por parte dos líderes 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, mas também envolve conflitos e levanta questões de poder, confiança e legitimidade (Christensen *et al.* 2016).

2.2 É possível se planejar para uma crise?

Um dos aspectos quase consensuais entre os autores revisitados na subseção 2.1 refere-se ao caráter “irregular” e “surpresa” das crises. Assim, se pela sua própria natureza tratamos de um fenômeno de padrões irregulares, há sentido em pensar o planejamento da crise?

Mesmo antes de definidas as crises fractais e transfronteiras, Rosenthal e Kouzmin (1997) alertaram que seria pouco plausível construir planos que funcionem em uma infinita variedade de cenários complexos, caóticos e destrutivos decorrentes de uma miríade tão ampla – e que segue se ampliando – de gatilhos potenciais para crises. Como será discutido mais detalhadamente nesta nota, os arranjos específicos e as instituições burocráticas são particulares e diversos, envolvendo não apenas diferenças em objetivos organizacionais, culturas profissionais, linhas de responsabilidade, estilos de controle político e ciclos de tomada de decisão. Há um fator complicador adicional: muitas das organizações envolvidas no planejamento de crises reúnem atores do setor privado e da sociedade civil. Ao interagir com esses *players* externos, o processo de prevenção de ameaças também pode ter repercussões políticas porque as estratégias de prevenção podem prejudicar interesses poderosos (Drennan e McConnell, 2007).

Para além dos potenciais desalinhamentos entre os atores envolvidos, em um contexto de escassez de recursos, orquestrar, treinar e reavaliar planos para eventos extremos quando as situações “ordinárias” dos países já ensejam desafios complexos parece pouco plausível. Rosenthal e Kouzmin (1997) destacam, adicionalmente, como fatores organizacionais inibidores do planejamento para crises, complacência cultural e mudanças de prioridades.

Em suma, as lições da pesquisa em gerenciamento de crises sustentam que existem barreiras políticas, cognitivas, informacionais, culturais e de recursos que limitam, em grande medida, a efetividade do planejamento de crises no âmbito governamental (Boin e McConnell, 2007).

A despeito de todos esses fatores, há que se considerar que a escalada de crises tem impactos muito severos para os Estados, podendo inclusive chegar a colocar em risco as próprias democracias. Um dos desastres – que resultou em uma ampla crise – mais estudados e documentados no período recente foi o furacão Katrina, em 2005, na cidade norte-americana de Nova Orleans. As notáveis falhas da atuação governamental no caso ensejaram uma série de publicações, com diversas lições documentadas para a gestão de crises posteriores.⁷ Donahue e O’Keefe (2007) registram o desastre como uma base sobre a qual aprofundar a pesquisa acerca do que deveria ter sido feito e o que pode ser feito em crises subsequentes.

Farazmand (2007) documenta como uma das lições pós-Katrina para os governos a necessidade de construção de capacidades para o desenvolvimento de um efetivo sistema de mitigação e resposta a desastres e crises: “nunca comprometa os planos de preparação para prevenção e resposta” (p. 155). Para o autor, a capacitação requer educação, treinamento, exercícios, capacidade tecnológica e recursos financeiros, além de recursos humanos competentes e especializados, atualizados constantemente para enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais desconhecido.

Alternativamente ao estabelecimento de planejamentos mais específicos, há uma vertente de autores que sugere a adoção da resiliência como uma estratégia superior – e mais barata – para a superação dos efeitos de crises e desastres. Boin e Lodge (2016) apontam, contudo, que, ainda que os defensores desta abordagem sugiram que haja nela um potencial ilimitado, parece difícil não só definir o que é a resiliência (trata-se de uma capacidade, de um processo ou de um resultado?) como também diferenciar na prática a resiliência da boa governança ou da gestão de crises.

Crises são problemas complexos, marcados por incertezas e ambiguidades. Assim, sua governança deve ser estabelecida no âmbito interno das organizações e também entre uma ampla gama de áreas de distintos órgãos e ministérios, em níveis administrativos diversos – isso se considerarmos apenas os atores ligados ao Estado. Crises com as características discutidas nesta seção envolvem necessariamente outros atores, como a sociedade civil e o setor privado. Dessa forma, trataremos especialmente neste trabalho, pelas características da crise atualmente em curso, a capacidade de coordenação.

7. As perdas pelo furacão Katrina estão estimadas em US\$ 100 bilhões, além da morte de 1.836 pessoas. A revista *Public Administration Review* conta com uma edição especial intitulada *Administrative Failure in the Wake of Katrina* (PAR, volume 67, issue S1, 2007).

3 COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL: DETERMINANTES DE DESEMPENHO

Diante da complexidade dos problemas e do crescente volume de responsabilidades decorrentes de crises, uma função é determinante para o desempenho governamental: a coordenação. Em linhas gerais, trata-se do alinhamento intencional de tarefas e esforços de atores e organizações no sentido de alcançar um objetivo, nesse caso, a superação da crise. No entanto, a coordenação, considerada o *santo graal* das políticas públicas, muito desejada e dificilmente alcançada, visa criar coerência nas ações do governo, de modo a reduzir redundâncias, lacunas e contradições dentro e entre iniciativas e organizações (Pressman e Wildasvky, 1973; Banco Mundial, 2017; Peters, 2015).

A estruturação e o gerenciamento da efetiva coordenação se tornam ainda mais desafiadores em contextos de governança democrática, que exige permanente respeito às regras do Estado de direito, cooperação entre atores internos e externos ao governo, alto nível de transparência e *accountability* das 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 (*policymaking*) – tendem a gerar efeitos centrífugos e dificultar a coordenação. Como agravante, situações de crises emergenciais, como a que foi deflagrada pela pandemia do Covid-19, possuem características de *wicked problems*, ou seja, problemas ambíguos, dinâmicos, com baixo nível de informações confiáveis, consequências intangíveis e que demandam soluções difíceis e interdependentes.

Como estratégia de construção de capacidades de coordenação que lide com esse contexto, as nações vêm cada vez mais optando em fortalecer seus núcleos de governo (NdG), 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 ‘trabalhar juntos’ hierarquicamente, mas também o papel de articulador e facilitador em sistemas diversos. Junto com o presidente ou 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 (Metcalf, 2004).

Naturalmente, não existe um modelo perfeito ou ideal de funcionamento da coordenação do núcleo de governo, 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 (Christensen *et al.*, 2016; Banco Mundial, 2018; Cavalcante e Gomide, 2019) podem ser elencadas, são elas:

- independentemente da localização do NdG, seja na Presidência 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 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 sim na combinação dos três: 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, bem como das metas estabelecidas e dos resultados alcançados;
- a comunicação e gestão do conhecimento, combinado com avaliação e monitoramento de obstáculos, medidas para resolvê-los, recursos e metas, são elos essenciais para *accountability*. Esse é cada vez mais complexo em coordenação de caráter horizontal e multinível, mas essencial para a contínua legitimidade e apoio às ações.

Em síntese, o fortalecimento da capacidade de coordenação, sobretudo no âmbito do NdG, apresenta-se 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.

Diante de situações de crise ao redor de todo mundo, como a pandemia de Covid-19, ganha força a discussão sobre a capacidade governamental de apresentar respostas adequadas ao número cada vez maior de demandas caracterizadas pela transversalidade, multidimensionalidade e intersetorialidade que deveriam compor as estratégias de atuação estatal sobre os efeitos decorrentes de situações dessa magnitude. Em especial, quando o contexto é marcado pela predominância de cenários pautados por alto grau de dinamismo, informações incompletas, níveis elevados de tensão social e considerável suscetibilidade dos governos frente à atuação de múltiplos atores dentro e fora dos países, além, é claro, das crescentes expectativas em relação à ação do Estado no que diz respeito às questões que afetam diretamente os níveis de bem-estar social e econômico das populações no decorrer das situações de crise.

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 literatura⁸ 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 junto 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 deflagrada pelo Covid-19 é caracterizada por ambos elementos: multidimensionalidade e intersetorialidade. Mas, 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 –, devido à escala e 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 responsáveis pela execução de ações e com diferentes entidades e atores da sociedade civil, incluindo um amplo espectro de parceiros que vão desde 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 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 a 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. Por óbvio, 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.

8. Para mais a esse respeito, ver Lodge e Wegrich (2014).

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 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 eventuais correções de curso e ajustes necessários;
- utilização de instrumentos de transparência e prestação de contas da ação governamental junto ao 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, esta instância é materializada pelo *Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos 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 sucesso de medidas necessárias ao enfrentamento dos impactos observados nos momentos que antecedem a situação de emergência, em seu auge e decorrer, e mesmo no período pós-crise, em função das eventuais consequências derivadas do cenário de crise.

De maneira geral, o momento ou 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 pelo 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 Primeira frente: articulação político-institucional entre diferentes setores governamentais e não governamentais

4.1.1 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.

9. Para mais a esse respeito, ver Lotta e Vaz (2015), Lotta e Favareto (2016), Souza (2019), Bronzo (2010), entre outros.

10. Além do Comitê de Crise coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, a minuta preliminar de Proposta de Emenda à Constituição intitulada PEC do Orçamento de Guerra, 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 e membros dos poderes Legislativo e Judiciário. Texto da minuta disponível em: <<https://bit.ly/2X3W9af>>.

Para viabilizar articulações dessa natureza, é crucial garantir instâncias formais e canais de comunicação permanentes, os quais 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.

4.1.2 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, às medidas em discussão e àquelas já colocadas em curso, assim como esforços de alinhamento de discursos e narrativas junto a setores como:

- 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.

4.2 Segunda frente: elaboração de uma estratégia nacional de contenção e enfrentamento da pandemia que contemple medidas emergenciais, de ampla escala e 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.

4.2.1 Por que ela é importante?

A definição clara de uma *Estratégia Nacional de Enfrentamento e Contenção da Pandemia de 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 de 2020, apenas no âmbito federal, foram publicadas 59 medidas voltadas para reduzir o impacto da pandemia, as quais 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, a convergência e a 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 eventuais correções de curso e ajustes necessários para garantir o alcance dos resultados previstos e a efetividade das medidas implementadas.

4.2.2 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;
- 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;

11. Peters (2015) e Howlet *et al.* (2013), ao abordarem a discussão sobre instrumentos de políticas públicas e governança, chamam atenção para o fato da multiplicação de medidas potencialmente gerar efeitos contraditórios, dado que os objetivos das políticas públicas podem buscar resultados imediatos distintos, mas cabe à coordenação avaliar e indicar os rumos para o alcance do objetivo maior.

12. É esperado que existam sobreposições e maiores ou menores grau 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 4: medidas de proteção ao trabalho, emprego e geração de renda frente aos impactos provocados pela pandemia; e
- eixo 5: pacote de medidas de apoio aos estados e municípios mais afetados pela pandemia.

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

4.3.1 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 são cruciais 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, esses mecanismos 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.

4.3.2 Como fazer isso?

1. Definir porta-vozes específicos para tratar publicamente da pandemia. Não é necessário que a comunicação seja centralizada sob a figura de um representante, é possível que sejam apontados representantes em razão de *expertise*, competência institucional ou órgão ao qual pertence (ministros, servidores do alto escalão do governo, governadores, prefeitos, especialistas em determinados temas, entre outros). No entanto, é crucial que haja coordenação e convergência entre falas e respostas dadas à sociedade como um todo, para dirimir possíveis falhas de comunicação e evitar que orientações opostas ou contraditórias sejam repassadas à população.
2. Definir periodicidade e frequência com que comunicação é feita. Isso agrega maior confiabilidade e previsibilidade à ação governamental diante das mudanças diárias vivenciadas nos momentos de auge da crise. É possível que sejam necessárias interações diárias nos momentos de aguçamento da crise que se tornem mais espaçadas no decorrer do tempo.
3. 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.
4. Responder com agilidade às novas situações que se manifestem, assumindo, inclusive, a assimetria e a incompletude das variáveis e evidências à disposição para a tomada de decisão ou para o fornecimento de mais explicações sobre determinados acontecimentos.

5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Esta nota técnica teve como objetivo apresentar uma sugestão, com base na literatura existente e no acúmulo de pesquisas realizadas no Ipea sobre o tema, de um arranjo institucional de coordenação governamental que pode contribuir para um melhor desempenho das ações adotadas pelo governo brasileiro na crise causada pela pandemia do novo coronavírus.

O enfrentamento de situações de crise é um processo de curto, médio e longo prazo que demanda continuidade e manutenção de investimentos em políticas públicas transversais, combinados com estratégias de sustentação dos efeitos dessas medidas. É primordial garantir a combinação entre a agenda de políticas que visam ao impacto imediato e a resultados perceptíveis no curto prazo e aquelas estruturantes, direcionadas para romper as condições de reprodução dos efeitos sociais e econômicos decorrentes da pandemia. Parte desses resultados não são necessariamente perceptíveis em períodos curtos de tempo, são mudanças cujos efeitos podem ser sentidos com intervalo maiores, por exemplo. 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.

Reputa-se, assim, que o enfrentamento de crises, entre tantas outras dimensões, não pode prescindir de uma preocupação do governo com a coordenação de suas ações, visto que a entrega dos resultados esperados à sociedade apenas será realizada com a interação de uma diversidade de atores, não apenas ligados ao Estado, mas como também à sociedade civil e ao setor privado. O presente documento lança as bases mínimas de uma proposta de ação para enfrentamento da crise, fortemente baseada no estabelecimento de bons mecanismos de coordenação.

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

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial 2017: a governança e a lei – visão geral**. Washington: Banco Mundial, 2017.
- BOIN, A. The transboundary crisis: why we are unprepared and the road ahead. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 27, n. 1, p. 94-99, 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.
- 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.
- BOIN, A. *et al.* **The politics of crisis management: public leadership under pressure**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- 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 six countries. **Public Administration**, v. 94, n. 2, p. 316-332, 2016.
- 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. New York, 2007.
- FARAZMAND, A. 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.
- FARAZMAND, A. Building administrative capacity for the age of rapid globalization: a modest prescription for the twenty-first century. **Public Administration Review**, v. 69, n. 6, p. 1007-1020, 2009.
- GUPTA, S. **The big one is coming, and it's going to be a flu pandemic**. 2018. Disponível em: <<https://cnn.it/3bSgCD1>>.
- 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. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- 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.
- PETERS, B. G. **Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination**. Kansas: University Press of Kansas. 2015

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

ROSENTHAL, U.; BOIN, A. COMFORT, L. K. The Changing World of Crisis and Crisis Management. *In*: ROSENTHAL, A.; BOIN, A.; COMFORT, L. K. (Eds.). **Managing crises**: threats, dilemmas and opportunities. Springfield: Charles C. Thomas, 2001.

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

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://bit.ly/3dUgvss>>.

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

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