



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**Executivo Federal, Câmara dos Deputados e Governos
Estaduais na Pandemia de Covid- 19 em 2020**

Ingrid Silva Ferreira de Souza

Brasília
2022



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Executivo Federal, Câmara dos Deputados e Governos Estaduais na Pandemia de Covid- 19 em 2020

Ingrid Silva Ferreira de Souza

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação da professora Doutora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

Brasília
2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço os meus pais, Francisco Souza e Vera Lúcia, por serem suporte e incentivo em todas as minhas decisões, ambos sempre se doando completamente para garantir que eu tivesse acesso a melhor educação que eles pudessem me proporcionar na minha criação. Me ensinaram responsabilidade, honestidade, resiliência e amor. Toda a minha gratidão por serem pais tão presentes e atenciosos.

Ao meu companheiro e namorado, Mateus Brumano, por me apoiar em todos os meus desafios, acreditar em mim e me motivar a superar qualquer obstáculo. Sua amizade, companheirismo, cuidado e amor me fazem uma pessoa melhor, compartilhar a vida com você é um privilégio.

À professora Suely Araújo, orientadora desta monografia, por toda a sua disponibilidade, paciência e apoio, me acolhendo em um momento delicado e me ensinando, além de tudo, sobre empatia e sensibilidade.

À Universidade de Brasília, na qual entrei como uma adolescente e a deixo como uma adulta com muito mais consciência, percepção sobre o mundo e responsabilidade perante os meus privilégios sociais.

A todos os docentes do Instituto de Ciência Política que participaram de alguma forma na minha graduação e compartilharam seus valiosos conhecimentos comigo, cada aula foi importante para a construção da cidadã que sou hoje.

RESUMO

A pandemia de covid-19 em 2020 encontrou o Brasil em um momento de instabilidade política e econômica, tamanha emergência sanitária exigiu esforços e a colaboração dos líderes das instituições públicas para a contingência da situação. Diante deste acontecimento, este estudo tem o objetivo de analisar como ocorreu a operação de medidas relacionadas à pandemia de coronavírus no país entre Poder Executivo Nacional, Câmara dos Deputados e Governos Estaduais. Para tal análise foram utilizados dados do Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (SNSP) e pesquisa empírica realizada na página online da Câmara dos Deputados. Portanto, este estudo, além de apresentar dados sobre medidas políticas postas em prática durante a pandemia e apontar dados sobre a produção legislativa no país em 2020, aponta como as ações a respeito da pandemia ocorreram de maneira descoordenada.

Palavras-chave: Pandemia; Covid-19; Poder Executivo; Governos Estaduais; Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

The covid-19 pandemic in 2020 encounters Brazil in a moment of political and economic instability, such sanitary emergency demanded efforts and collaboration from public institutions leaders for the contingency of the situation. In view of this occurrence, this study has the objective to analyze the implementation of measures and guidelines related to the coronavirus pandemic in Brazil among Federal Executive, Chamber of Deputies and State Governments. For this analysis were used data from the Center of Studies and Research in Emergencies and Health Disasters of the National School of Public Health Sérgio Arouca (SNSP) and an empirical research performed on the online page of the Chamber of Deputies. Therefore, this study, in addition to present data on political measures put into practice during the pandemic and pointing out data on legislative production in the country in 2020, shows how actions regarding the pandemic occurred in an uncoordinated way.

Keywords: Pandemic; Covid-19; Federal Executive; State Governments; Chamber of Deputies.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Quadro I – Arranjo do país no que diz respeito a coordenação de políticas públicas e SUS.

Imagem I – Síntese de 16 recomendações da OMS Europa para políticas de enfrentamento a Covid-19.

Imagem II – Quantidade de decretos relacionados ao enfrentamento da Covid-19 por dia e unidades da federação.

Imagem III – Data do primeiro decreto da UF relacionado ao enfrentamento geral da Covid-19.

Imagem IV – Medidas gerais de coordenação por UF.

Gráfico I – Temas de maior destaque em proposições legislativas relacionadas a covid na Câmara dos Deputados em 2020.

Gráfico II – Situação das proposições relacionadas a covid apresentadas em 2020.

Gráfico III – Situação dos Projetos de Lei e Projetos de lei Complementares relacionados a covid apresentados em 2020.

Gráfico IV - Quantidade de proposições apresentadas por partido relacionadas a covid em 2020.

Sumário

1. Introdução.....	2
2. Metodologia.....	5
3. A pandemia no brasil.....	7
3.1 Os primeiros impactos.....	7
3.2 Descrença do executivo na magnitude da pandemia.....	11
4. O presidencialismo de coalizão.....	16
5. A descoordenação nacional em atitudes de combate e enfrentamento a covid-19 e discussão sobre motivos.....	19
5.1 Ações dos Governos Estaduais.....	19
5.2 A produção legislativa Nacional sobre a Covid – 19 e o enfrentamento da pandemia em 2020.....	24
5.2.1 Produção legislativa.....	24
5.2.2 Produção legislativa por partidos.....	28
6. Considerações finais.....	31
7. Bibliografia.....	33

1. Introdução

Em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, na China, foram detectados os primeiros casos de contaminação pelo SARS-CoV-2, vírus causador de infecções respiratórias no qual ainda pouco se sabia sobre a sua origem e seus efeitos no organismo humano (INSTITUTO BUTANTAN, 2020). No Brasil, os primeiros casos da doença foram confirmados em fevereiro de 2020, e em pouco tempo a curva de contágio subiu, foram registrados os primeiros óbitos e a preocupação das autoridades públicas se voltava para a criação de ações e diretrizes para o enfrentamento da doença e suporte ao sistema público de saúde (NEXO, 2021).

Por se tratar de uma descoberta ainda muito recente para a ciência, em um momento inicial haviam poucas diretrizes de órgãos responsáveis internacionais e nacionais sobre proteções e prevenções adequadas no contágio da doença, além de nenhum meio de tratamento ou vacina contra o SARS-CoV-2, entretanto, a preocupação com relação ao potencial de destruição observado em outros países que já haviam detectado os seus primeiros casos há mais tempo era geral, uma das poucas recomendações defendidas pela OMS como medida que poderia conter a disseminação e contágio do coronavírus a época seria o distanciamento social e o cancelamento de eventos e atividades nas quais para a sua realização fossem necessários um grande número de pessoas aglomeradas em um mesmo local (DOS ANJOS, 2020).

Como Abrucio (2020) destaca, uma pandemia para um governante é um problema intergovernamental complexo, que para a sua resolução da melhor forma possível é necessária uma coordenação intergovernamental e não apenas políticas públicas de rotina, ou seja, a cooperação e alinhamento de atitudes das diversas esferas políticas do país é a melhor maneira para lidar com uma questão sanitária de tamanha urgência na administração pública (ABRUCIO, 2020). No caso da pandemia de covid-19, a demanda da sociedade e grande mídia por ações do governo para a contingência do índice de contágio desde o primeiro caso confirmado foram céleres.

A partir dos seus primeiros posicionamentos a respeito de ações relacionadas ao coronavírus, o presidente da república Jair Bolsonaro manteve sua posição de minimizar os possíveis efeitos da doença e criticar a imprensa por promover pânico

na população ao comunicar sobre o vírus. O chefe do executivo optou por não defender medidas de isolamento social, pedir o não fechamento do comércio e demais atividades não essenciais e solicitar em pronunciamento nacional que a população retornasse às suas atividades em normalidade. Ao contrário destas atitudes, em quase unanimidade os governadores dos estados brasileiros prontamente se mobilizaram desde os primeiros casos da doença adotando medidas restritivas, cancelando eventos de grande porte e mantendo a abertura apenas de comércios essenciais, seguindo recomendações de infectologistas e especialistas da área de saúde, além de diretrizes aconselhadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e próprio Ministério da Saúde no momento (DOS ANJOS, 2020).

Esse desencontro de opiniões e a falta de uma estratégia de alinhamento nacional para o enfrentamento da doença em unidade no território nacional gerou diversos desgastes políticos e sociais no governo e população geral, onde o poder executivo nacional solicitava um comportamento da sociedade e governadores e especialistas solicitavam um comportamento contrário. Para a aprovação de medidas em concordância com a sua posição em âmbito nacional o presidente teria necessidade do apoio dos parlamentares nas Casas Legislativas (ABRANCHES, 1988), o que de fato não tinha.

Para compreender melhor como ocorreu essa relação de atitudes tomadas, esse estudo tem como objetivo geral demonstrar de forma empírica como foi a coordenação de medidas relacionadas ao coronavírus entre Presidência da República, Câmara dos Deputados e Governadores Estaduais. Como objetivos específicos, pretendo observar a tomada das primeiras medidas associadas ao covid postas em prática pelos governadores estaduais em desencontro com orientações do presidente, assim como a falta de apoio por parte do líder do executivo nacional na câmara dos deputados para aprovar medidas em consonância com o seu posicionamento no órgão legislativo. A pergunta de pesquisa que o estudo pretende responder é: Como ocorreu a coordenação de medidas relacionadas à Covid-19 no Brasil em 2020 entre os poderes Executivo Federal, Governos Estaduais e Câmara dos Deputados?

Inicialmente, exponho no segundo capítulo a metodologia utilizada neste estudo, apontando quais foram as fontes das informações apresentadas e como os dados foram consolidados. Para iniciar a abordagem sobre o tema, já no terceiro

capítulo deste texto, apresento uma contextualização dos primeiros impactos desde a confirmação do primeiro caso da covid-19 confirmado no país, seguindo com as primeiras recomendações da Organização Mundial da Saúde para o enfrentamento da doença, e também toda a participação e efeito que o negacionismo teve no desdobrar de medidas voltadas para o enfrentamento da doença.

O quarto capítulo é voltado para a revisão de literatura sobre o presidencialismo de coalização, ponto importante para entender a relação e papel do chefe do executivo para conseguir apoio na aprovação de suas medidas com mais profundidade teórica. Será abordado o caso do Governo Bolsonaro e os motivos que o fizeram perder o apoio dos parlamentares após sua eleição em 2018.

No quinto capítulo, o foco é a apresentação de dados que expõe como ocorreram as primeiras medidas relacionadas ao enfrentamento da pandemia de covid-19 nos estados do Brasil, de maneira desalinhada com diretrizes impostas pelo presidente do país. Ainda para complementar a visão da falta de apoio do líder do executivo no que diz respeito a produção e aprovação de medidas de acordo com o seu posicionamento, apresento pesquisa empírica realizada na página online da Câmara dos Deputados sobre a produção Legislativa sobre a covid em 2020.

Por fim, o capítulo final desta pesquisa é destinado a apresentação das minhas considerações finais, no qual exponho a solução da questão proposta neste estudo e completo meus objetivos gerais e específicos.

2. Metodologia

Para a análise dos pontos desejados nesta pesquisa, foram utilizados além da literatura apresentada, dados extraídos de duas fontes de informação, primeiramente estudo feito pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde (CEPEDES) da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (SNSP), sobre “ A gestão de riscos e governança na pandemia por COVID-19 no Brasil: análise dos decretos estaduais no primeiro mês: relatório técnico e sumário executivo”, publicado no portal online da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em 2020. Também foi utilizada pesquisa empírica feita na página online da Câmara dos Deputados, referente a produção legislativa referente a covid. Para o estudo foi analisado período temporal restrito a acontecimentos de 2020, ano de início da pandemia.

Da pesquisa da CEPEDES foram utilizados tabelas e gráficos que demonstram como aconteceram as primeiras medidas de contenção da covid-19 por parte dos governantes estaduais no país, para exemplificar relação de desalinhamento entre atitudes tomadas por governadores e posicionamento do presidente da república em relação à perspectiva de como a pandemia deveria ser encarada.

Na pesquisa empírica realizada no site da Câmara dos Deputados sobre a produção legislativa referente a Covid-19, foram observados os seguintes aspectos: temas de maior destaque, situação das proposições, situação dos Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementares, quantidade de proposições apresentadas por partido e quantidade de proposições aprovadas por partido. Para obter os valores apresentados nos estudos, foram utilizados filtros do portal para pesquisa de assunto, tipo da proposição e ano. Foram contabilizados nesta análise todas as propostas e projetos descritos na página do órgão legislativo, estes foram: Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLP), Projeto de Lei (PL), Medida Provisória (MPV), Projeto de Lei de Conversão (PLV), Projeto de Decreto Legislativo (PDL) e Projeto de Resolução (PRC) por representarem possíveis mudanças na legislação e para restringir a amostra dos dados.

O estudo da produção legislativa foi limitado ao universo de propostas apresentadas apenas na Câmara dos Deputados para limitar uma quantidade

amostral para a pesquisa, e por objetivos futuros de estudo voltado para esta Casa Legislativa, que servirá de complemento a estes dados empíricos.

3. A pandemia no Brasil

3.1 Os primeiros impactos

Se você é brasileiro provavelmente tem alguma memória do dia 26 de março do ano de 2020, o dia em que se foi confirmado o primeiro caso de covid-19 no país, a esta altura o vírus já havia se alastrado pelo mundo, causado centenas de mortes e deixado líderes mundiais em estado de alerta. Ainda pouco se sabia sobre o vírus além da sua alta capacidade de contaminação, o que gerou uma grande preocupação na população sobre como agir perante esta nova ameaça sanitária. 20 dias após o primeiro caso de contaminação foi anunciada a primeira morte causada pela doença no Brasil, diversos estados do país decretaram lockdown e o fechamento de comércios não essenciais, empresas passaram a adotar o teletrabalho e as aulas em escolas e universidades foram suspensas, até este ponto acreditava-se que essas ações durariam apenas algumas breves semanas e que em pouquíssimo tempo todas as atividades voltariam ao seu estado normal de funcionamento, o que não aconteceu (NEXO, 2021).

Com todas essas mudanças na vida das pessoas, além do grande sentimento de medo e incerteza sobre como toda a situação seria conduzida, naturalmente a sociedade e a os veículos midiáticos passaram a cobrar ações rápidas e efetivas dos governos estaduais e federal voltadas para o enfrentamento da doença. Em um primeiro momento as cobranças eram majoritariamente sobre ações de prevenção a disseminação do vírus, houve uma grande comoção para que as pessoas permanecessem em casa e cumprissem o isolamento social tendo em vista o cenário de elevado número de mortes que outros países presenciavam em decorrer da alta taxa de contaminação da população. Esse primeiro passo ocorreu de maneira descoordenada entre os poderes legislativo e executivo, o governo federal escolheu por não tomar nenhuma medida restritiva obrigatória, o que fez com que governadores agissem por conta própria aplicando medidas e traçando estratégias de contenção da propagação do vírus sem um alinhamento nacional (MORAES, 2020). A primeira região a suspender eventos com grande público e aulas nas escolas foi o Distrito Federal, no dia 11 de março de 2020, que em seguida foi acompanhado por Goiás, Rio de Janeiro e em pouco tempo boa parte dos estados brasileiros. Enquanto a

maioria dos governadores decretava o lockdown e o congresso nacional se mobilizava discutindo medidas de enfrentamento a já declarada pela OMS como pandemia de coronavírus, o governo federal tentava evitar o fechamento de comércios e o isolamento vertical da população, alegando preocupação com os impactos que essas ações teriam sobre a economia já fragilizada (HENRIQUE, VASCONCELOS, 2020).

Ao passar dos dias em isolamento ficava cada vez mais nítido que a situação em que o mundo se encontrava não evoluiria de maneira rápida, o que no início pareciam semanas de reclusão se tornaram em previsões por especialistas de meses ou até anos em ações de enfrentamento ao vírus. Neste segundo momento, em que o número de contaminados e mortos subia, as taxas de ocupação dos hospitais já se tornavam preocupantes e já não haviam mais perspectivas otimistas sobre tratamentos ou até mesmo vacinas contra o vírus, as demandas sociais passaram a ser direcionadas aos estragos já deixados pela doença, a grande apreensão quando a um possível colapso no sistema de saúde e como seriam amparados socialmente as pessoas que perderam seus empregos em decorrência do fechamento do comércio (HENRIQUE, VASCONCELOS, 2020).

A pandemia de covid 19 não apenas abrangeu questões sanitárias como já mencionado, todo um debate envolvendo direitos humanos, acessibilidade à informação, meios de proteção contra a doença e iniciativas de amparo para que as classes sociais menos favorecidas pudessem enfrentar e sobreviver a todo este período crítico. A própria Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu diretrizes relacionadas ao combate da disseminação da doença que determinavam que o período seria um grande desafio mundial que exigiriam grande atenção dos governantes e líderes globais para que houvesse a garantia de respeito aos direitos humanos, assim como condições de vida dignas (CAPONI, 2020).

Em documento publicado no mês de abril de 2020 a OMS Europa estabeleceu orientações para ações de estruturamento dos sistemas de saúde do que diz respeito ao enfrentamento da COVID-19:

Imagem I – Síntese de 16 recomendações da OMS Europa para políticas de enfrentamento a Covid-19

1 Expandir as capacidades de comunicação e de gestão proativa das relações com os meios de comunicação	2 Reforçar as capacidades dos serviços essenciais de saúde pública para permitir a resposta as emergências (testes, rastreamentos, vigilância e análise epidemiológica, identificação de grupos vulneráveis)	3 Esclarecer a estratégia do primeiro ponto-de-contato para possíveis casos de COVID-19 no sistema de saúde: telefone, online e físico.	4 Proteger outros pontos do sistema de saúde para não se tornarem também primeiro ponto-de-contato para possíveis casos de COVID-19
5 Designar hospitais para receber pacientes com COVID-19 e preparação para receber ondas de casos graves e ampliando as capacidades de UTIs	6 Organizar e expandir os serviços perto das casas das pessoas para a resposta a COVID-19	7 Manter a continuidade dos serviços essenciais ao mesmo tempo que ampliando a capacidade de resposta a COVID-19	8 Treinar, redirecionar e mobilizar a força de trabalho em saúde de acordo com os serviços prioritários
9 Proteger a saúde física dos profissionais de saúde da linha de frente	10 Prever e atender as necessidades de saúde mental da força de trabalho em saúde	11 Rever as cadeias de suprimentos e os estoques de medicamentos essenciais e tecnologias em saúde	12 Mobilizar o apoio financeiro e remover barreiras logísticas e operacionais
13 Avaliar e mitigar possíveis barreiras financeiras de acesso aos cuidados	14 Avaliar e mitigar possíveis barreiras de acesso físico para grupos populacionais vulneráveis	15 Otimizar a proteção social para minimizar o impacto das medidas de saúde pública na segurança financeira das famílias	16 Garantir clareza nas funções, relacionamentos e nos mecanismos de coordenação e governança do sistema de saúde e entre os outros setores do governo

Fonte: WHO Europe. Strengthening the health system response to COVID-19 Recommendations for the WHO European Region Policy brief (1 April 2020)

Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde, CEPEDS, A Gestão de riscos e governança na pandemia por covid-19 no Brasil, 2020, p.43

As expectativas de ações e diretrizes de liderança vindas do governo federal eram cada vez menores, após o chefe do executivo minimizar diversas vezes a

dimensão dos estragos causados pela pandemia, criticar as medidas de isolamento e pedir a volta da normalidade, responsabilizar a mídia por instaurar pânico na população, e fadidamente declarar em um pronunciamento aberto em rede nacional que: “no meu caso particular, pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus não precisaria me preocupar, nada sentiria ou seria quando muito acometido de uma gripezinha ou resfriadinho” (Presidente Jair Bolsonaro em pronunciamento nacional no dia 23/03/2020, minuto 3:17’ a 3:33’).

Mesmo havendo diversas controvérsias em ações federias o papel do Ministério da Saúde em um momento como este é imprescindível para o direcionamento da condução de medidas contra a da doença. O até então Ministro da saúde quando decretada a pandemia Luiz Henrique Mandetta, defendia o isolamento social para a contenção da propagação do vírus como uma medida importante a ser tomada para a defesa da população, o que ia de desencontro com a narrativa do Chefe do Executivo, além de discordar do uso da hidroxiclороquina (medicamento sem eficácia comprovada para uso no combate a covid 19) no tratamento de pacientes infectados pelo novo coronavírus, fazendo com que o mesmo ocupasse uma papel de destaque entre a população, se tornando uma personalidade com grande credibilidade ao discursar sobre as devidas medidas sanitárias a serem aplicadas no momento, como se era esperado do cargo em que ocupava (CNN, 2020).

O desencontro de opiniões entre o presidente e o ministro gerava uma contradição em medidas nacionais, o que culminou na demissão de Mandetta no dia 16 de abril. A já delicada tensão sanitária vivida no país se agravava com a troca de um ministro da saúde em um momento extremamente conturbado, com mortes já confirmadas nos 27 estados do Brasil e a crescente insegurança da sociedade presenciando lotações em UTIs, escassez de produtos em supermercados e cenas de covas coletivas sendo cavadas diariamente em cemitérios (HENRIQUE, VASCONCELOS, 2020). De certa forma, a chegada da covid 19 tinha um caráter diferente das demais mazelas que já havíamos presenciado, além de afetar a saúde principalmente de pessoas mais fragilizadas que faziam parte do chamado grupo de risco, ela afetou diretamente o emocional, nos separando de entes queridos, criando inseguranças se em caso de necessidade haveria a possibilidade de um atendimento hábil em um hospital (neste ponto poder aquisitivo financeiro já não era mais uma garantia para essas condições) e gerando incertezas na maioria da população sobre

a preservação de empregos para poder se ater a planos de uma vida futura pós covid. A sociedade não só precisava de uma resposta dos líderes para tentar conter o caos na saúde pública, mas também para sentir segurança diante do cenário de medo que a pandemia naturalmente causava, assim como ter confiança de que todas as medidas possíveis e cabíveis ao momento estavam sendo tomadas seriamente (HENRIQUE, VASCONCELOS, 2020).

3.2 Descrença do executivo na magnitude da pandemia

A desinformação e o negacionismo potencialmente foram os problemas mais danosos e que mais causaram estragos ao Brasil no que diz respeito a pandemia de covid-19, além do próprio vírus, especialmente no ano de 2020, em que toda a situação pandêmica era uma novidade para o mundo e que a gravidade da doença exigia medidas rápidas e emergenciais por parte dos governantes, a descrença na gravidade da doença e as chamadas fake news (notícias falsas) espalhadas em aplicativos de mensagens e redes sociais atrapalharam na conscientização da população nos cuidados contra o covid, prejudicando uma unanimidade de diretrizes sobre a covid (GALHARDI,2020).

O primeiro ato desordenado do poder executivo ligado a medidas sanitárias importantes foi a decisão de não implementar colaborativamente com os estados o isolamento social como determinação nacional nas semanas iniciais desde a primeira contaminação local, gerando um desalinhamento entre os territórios do país (MORAES, 2020). Ainda poucas informações de prevenção haviam sido validadas por especialistas em saúde pública e a comunidade científica como um todo, nem mesmo o uso de máscaras pela população ainda era uma opinião unânime (havia grande preocupação quanto ao desabastecimento do equipamento para profissionais da saúde), apesar disto, o uso de álcool 70% para higienização de superfícies contaminadas e o distanciamento social eram as recomendações mais seguras para evitar a transmissão do vírus e uma das poucas certezas para se ater no momento (SES-MS, 2020).

Mesmo com diretrizes tão compreensíveis para a situação, o posicionamento tomado pelo chefe do executivo foi de minimizar os possíveis impactos a serem

sofridos por conta do vírus, reforçando que os maiores ameaçados seriam idosos e cidadãos que fizessem parte do grupo de risco, e assim defendendo que todas as atividades cotidianas seguissem de forma normal, sem isolamento social, fechamento de comércios e escolas, indo na contramão das ações que já estavam sendo postas em práticas em outros países do mundo que estavam sendo afetados pelas consequências da contaminação das pessoas, em que líderes mundiais mostravam grande empenho em conter a dispersão do vírus de qualquer forma possível. O maior argumento usado para não apoiar a suspensão de atividades presenciais era o de que a economia brasileira não resistiria ao efeito de tantos empreendimentos de portas fechadas, o desemprego iria aumentar e a possibilidade de aulas em escolas e universidades serem suspensas ou ministradas de forma online ainda era uma realidade difícil (CNN, 2020).

O aparente dilema causado pela pandemia de covid-19 entre aplicar medidas restritivas e se voltar para a saúde ou não as aplicar, e assim manter como preocupação central a economia teve grande reverberação, de certa forma essa decisão implicava em uma escolha entre a vida normal e seu bem-estar ou a economia e os empregos (SCHRAMM, Fermin Roland et al., 2020). O desalinhamento entre Executivo e Legislativo sobre essa questão, além da lentidão para a aplicação de medidas de apoio e orientação para a população afetou principalmente as populações mais vulneráveis com baixo poder aquisitivo, nas quais não tinham uma instrução clara determinada pelos seus governantes, já que o presidente da república pedia para que voltassem aos seus trabalhos, enquanto legislativo federal e governadores apoiavam o movimento “fica em casa”, essa população menos favorecida, que em muitas regiões do Brasil nem mesmo possuem acesso a saneamento básico se viram dependendo de ações de caridade e a solidariedade dos mais favorecidos para atravessar esse período de incertezas da pandemia, no qual os conflitos gerados por este dilema atrasavam decisões e medidas de assistência que deveriam ser pautadas em carácter de urgência e prontidão (SCHRAMM, Fermin Roland et al., 2020).

A maior questão acerca dos posicionamentos contrários às medidas de contenção a disseminação do vírus por parte do presidente da república é que estes confrontavam recomendações de infectologistas e especialistas sanitários com conhecimentos técnicos sobre o assunto, além de se isolar na defesa de argumentos controversos para a situação, se opondo a maioria do legislativo nacional além de boa

parte dos governantes estaduais do país e até mesmo de ministros de seu próprio governo. As atitudes de tentar acalmar a população e evitar o “pânico” que alegava estar sendo instaurado pela grande mídia foram taxadas como irresponsáveis internacionalmente, aumentando ainda mais a tensão da população em um momento já muito delicado. Além do seu óbvio trabalho como líder de um país, a figura de um presidente da república tem (ou deveria ter) grande credibilidade e voz entre a sociedade, sua opinião, apesar de contestada por uma parte majoritária das pessoas, ainda teve efeito perante seus apoiadores, que mesmo apesar de toda mobilização mundial e recomendações por especialistas ainda sim se aglomeravam em multidões para fazer protestos a favor da figura do presidente, alguns deles contaram até mesmo com a presença do mesmo (CNN, 2020).

O papel da ciência frente ao combate de uma pandemia é essencial e inquestionável, não somente para o desenvolvimento de vacinas e medicamentos de tratamento para a doença, mas também para orientação e esclarecimento dos indivíduos sobre como agir perante esta ameaça, além do monitoramento do surgimento e disseminação do vírus para que novas catástrofes globais como essa possam ser previstas e talvez evitadas. É extremamente incomum que diagnósticos e recomendações científicas sejam refutados no tratamento e contenção de qualquer mazela presente no mundo atualmente, e caso sejam feitos, claramente haverá evidências e provas para tais ações. De maneira incomum, no caso da pandemia de corona vírus a ciência foi diversas vezes questionada sem comprovações factíveis ou estudos que pudessem embasar esses posicionamentos, de certa forma, opiniões políticas ganharam espaço em discussões onde não cabiam envolvimento de teorias sem embasamentos, em diversos momentos foram apresentadas propostas e determinações que estavam de lados opostos ao de que especialistas sanitários e cientistas propunham para lidar com a situação (CAPONI, 2020).

Um grande exemplo desses comportamentos foi a recomendação fortemente incorporada ao discurso do presidente Jair Bolsonaro do uso da hidroxicloroquina e cloroquina no tratamento de casos de infecção do vírus covid-19 (SARS-Cov-2), sem que haja nenhum estudo científico que comprove a eficácia do medicamento para tais fins, em verdade tais medicamentos em testes se mostraram inseguros para a prescrição do mesmo para a população em geral, sendo arritmia cardíaca um de seus

efeitos colaterais mais frequentes, tendo potencial para ser fatal em alguns casos, sendo completamente repudiado pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Essas ações negacionistas e retrógradas afetam o alcance que diretrizes passadas por órgãos responsáveis como a OMS no combate a pandemia. Kenneth Camargo avalia que os processos de negacionismo possuem 5 características: “1) identificação de conspirações; 2) uso de falsos experts; 3) seletividade, focalizando em artigos isolados que contrariam o consenso científico (“cherry-picking”); 4) criação de expectativas impossíveis para a pesquisa; e 5) uso de deturpações ou falácias lógicas” (Rochel Camargo; Medina Coeli, 2020, p.2) todos eles sendo possíveis de serem aplicados na realidade pandêmica que se desenrolou em 2020 (CAPONI, 2020).

As chamadas “Fake News”, termo já tão conhecido e amplamente debatido desde as eleições americanas de 2016 e grande fator de impacto nas eleições brasileiras de 2018, como esperado foram amplamente divulgadas no meio digital durante o período em que ainda pouco se sabia sobre o vírus transmissor, sua origem e suas possíveis consequências no organismo humano. A rapidez na disseminação de notícias e informações nas redes sociais, portais e toda a sua diversidade de veículos de troca de conteúdo online sem dúvidas foram essenciais para que autoridades pudessem atingir cada vez mais pessoas e manter um público ainda mais informado, repassando orientações de proteção, atualizações sobre os status da doença no país e ao redor do mundo e também sobre o andamento nas pesquisas por vacinas, além de é claro conectar pessoas que estavam impossibilitadas de manterem contato físico devido às medidas de isolamento social para o controle de dispersão da doença. Os efeitos positivos da digitalização e conexão das informações pela internet são inúmeros, mas com eles estão também a abertura para os efeitos negativos: a disseminação em alta velocidade de notícias falsas e sem nenhum embasamento ou comprovação científica em um momento em que o conhecimento factível sobre a doença ainda era nebuloso e ainda carecia de investigações (SOUSA JÚNIOR, PETROLL, ROCHA, 2019).

As mídias sociais deram forte impulso na propagação das Fake News, se tornando um desafio aos órgãos competentes monitorá-las e disseminar a informação verdadeira, se fazendo necessário que a comunicação acerca do tema não se mantivesse puramente nos ambientes acadêmicos e fechados das áreas da saúde e

ciência (LANA et al., 2020). Fazendo uma comparação entre os efeitos das Fake News no âmbito político eleitoral e no âmbito de uma emergência na saúde pública podemos destacar que nos dois casos as consequências à sociedade podem se tornar irreparáveis, gerando atrasos no percurso de comunicação e ação entre órgão da saúde e receptores das informações falsas (SOUSA JÚNIOR et al., 2020), um bom exemplo de casos das notícias falsas no Brasil foram áudios falsos espalhados em aplicativos de mensagens instantâneas se passando por autoridades dando recados à população, assim como também o repasse de notícias garantindo que chás naturais teriam a capacidade de curar o coronavírus, nos dois casos foi preciso que a Sociedade Brasileira de Infectologia e o Ministério da Saúde emitissem notas de esclarecimento sobre os pontos em questão, tomando tempo e energia dos profissionais de ambos os órgãos (LANA et al., 2020).

4. O Presidencialismo de Coalizão

Em um modelo político com muitos partidos presentes em sua composição, a coalizão não é apenas um meio de fortalecer um governo, e sim um recurso indispensável para a conquista e realização de propostas feitas em planos de governo, partindo da premissa que a aprovação de qualquer medida nas Casas Legislativas exige uma maioria de cadeiras em votações. A participação que o Poder Legislativo tem em um governo de modelo presidencialista ou parlamentarista é determinante para garantir o êxito, no entanto, esses diferentes sistemas possuem especificidades no que diz respeito à composição de coalizões que rege a relação entre Executivo e Legislativo (AMORIM NETO, 2006).

O presidencialismo, modelo político brasileiro, é regido por algumas pressuposições básicas, estas podem facilmente indicar o que esse modelo de governo exige: os cidadãos de um determinado país precisam elegerr o seu representante de forma direta, o mandato do presidente não é condicionado e nem mesmo depende do posicionamento do legislativo, o cargo de presidente possui mandato fixo e temporal, o governante eleito comanda o executivo nomeando seu governo e não menos importante, o líder eleito tem certos e limitados poderes legislativos (LINZ, 1990; LIJPHART, 1992; SHUGART & CAREY, 1992).

Ligado ao multipartidarismo, o caminho para a possibilidade de uma governabilidade no presidencialismo, apoiada no pressuposto de que um presidente eleito deve ter maioria no legislativo para realizar suas políticas públicas, se tornou incompatível. A solução encontrada a esse impasse foi a de formação de uma coalizão de diferentes partidos políticos, nos quais detendo maioria no legislativo quando unidos, tornam praticável governar de forma majoritária, com o próprio partido do presidente envolvido e com negociações para este fim. Desta forma, o conceito de coalizão se faz presente para estabilizar e impulsionar os governos com minoria nos poderes legislativos em um sistema presidencialista (AMORIM NETO, 2006).

Tendo como base as premissas estabelecidas pelas eleições, a organização dos atores políticos direcionada para garantir assuntos de seus interesses se torna possível, de forma a se concretizar em um processo político que dissipa o poder, ou seja, forma-se um governo regido não apenas pelos interesses e preferências de um

presidente, mas também dos partidos que o acompanham no poder legislativo (ABRANCHES,1988).

Definindo de forma simplificada, o presidencialismo de coalizão pode ser caracterizado como um tipo de gestão na política que aparece com frequência em sistemas presidencialistas e multipartidários, já que para que garantir a aprovação de propostas legislativas, políticas públicas ou ações de interesse do presidente é necessário a formação de uma coalizão entre partidos. Esse acordo é liderado pelo chefe do executivo, tendo em vista que é o responsável por diversos recursos políticos, como indicações a cargos públicos, ministérios e orçamentos diversos, além de sugerir agendas de políticas.

No cenário do Brasil Abranches (1988) introduz o termo a realidade do país, afirmando o protagonismo do chefe do executivo em coordenar atividades dentro da coalizão formada entre partidos, garantindo assim que os seus interesses sejam consumados através de sua influência e representatividade nas cadeiras da Câmara e Senado através desta aliança (ABRANCHES, 1988).

Abranches ao tratar sobre o cenário político atual brasileiro, destaca o resultado das eleições de 2018, quando ao contrário do que se observava nas votações que a antecederam, dessa vez o vitorioso não era membro nem do PSDB ou PT, desta forma, naturalmente a coalizão sofreu um desalinhamento partidário. Toda a conjuntura da formação das bancadas nas casas legislativas e a ascensão e declínio de partidos importantes no cenário político tem impacto nessas relações, como por exemplo o PSL, um partido que representava pouco peso e subiu para a posição de segunda bancada (ABRANCHES, 2021).

As atitudes de negacionismo e omissas do presidente durante a pandemia o distanciaram da relação com a nova legislatura eleita em 2018, desta forma o movimento do chefe do executivo é a expansão de gastos fiscais na tentativa de consolidar apoio no bloco do centrão. É inviável para a aprovação de qualquer medida no congresso em um modelo político de presidencialismo multipartidarista em que o presidente não tenha maioria ampla na bancada, desta forma o presidente se coloca em uma posição de impasse (ABRANCHES, 2021). Jair Bolsonaro “perdeu” votações importantes de repasses de verbas no qual era contrário no início da pandemia por falta de suporte nas casas legislativas, como exemplo a votação de plano de ajuda de

R\$90 bilhões aos Estados e municípios no dia 13 de abril de 2020, com 431 votos a 70.

A fragmentação da coalizão entre partidos em uma realidade pandêmica na qual agentes políticos trabalham ativamente para implementar novas medidas, estabelecer destinação de recursos e propor agendas diretamente afeta na governabilidade do presidente da república, que no contexto relacionado a ações de enfrentamento contra a covid-19, após tomar um posicionamento contrário ao que era recomendado por especialistas e observar a maioria dos governadores estaduais tomarem atitudes opostas ao que o mesmo sugeria, enfrentava dificuldades para fazer com que os seus interesses fossem assegurados nos órgãos legislativos, como veremos no próximo capítulo. Abranches caracteriza o momento vivido pelo presidente Jair Bolsonaro como “crise política crônica” (Abranches, 2021, p.75), ocasionado pelas suas atitudes no desenrolar da pandemia e sua baixa credibilidade junto aos órgãos legisladores (ABRANCHES, 2021).

5. A descoordenação nacional em atitudes de combate e enfrentamento a Covid-19 e discussão sobre motivos

5.1 Ações dos Governos Estaduais

A pandemia de covid-19 encontra o Brasil de 2020 em um momento em que o cenário político, social e econômico passam por instabilidades geradas desde o conturbado impeachment em 2016 da penúltima presidente do país eleita democraticamente, o impacto da doença sob o país trouxe ainda mais em evidência a descoordenação político-institucional no território nacional, os obstáculos ideológicos em articulações a nível federal, os impasses nas execuções de planos de ação, o perfil protagonista de alguns governantes em detrimento de outros, além da falta de transparência nas ações do executivo nacional geraram uma grande descredibilidade nas ações do governo do país como um conjunto no enfrentamento da pandemia de coronavírus (LIMA, L. D. et al., 2020).

Em pesquisa publicada, Lima destaca que existem três grupos condicionantes que auxiliam no entendimento dos obstáculos do Brasil no que diz respeito à pandemia, sob a perspectiva da federação: “a especificidade do seu arranjo federativo; a existência de profundas desigualdades socioespaciais; e o acirramento de conflitos políticos entre os governos.” (LIMA, L. D. et al., 2020, p. 2), estes aspectos, além da diversidade demográfica das áreas que compõe o país, além da desigualdade sociais que permitem o acesso à infraestrutura e saúde facilitam a percepção das razões pela qual as estratégias de enfrentamento a situações patológicas se desdobram de maneira descoordenada (LIMA, L. D. et al., 2020).

Lima organiza o arranjo federativo do país no que diz respeito a coordenação de políticas públicas e do Sistema único de Saúde (SUS) no seguinte quadro:

Quadro I – Arranjo do país no que diz respeito a coordenação de políticas públicas e SUS

POLÍTICA	FISCAL	ADMINISTRATIVA
Organização trina com predomínio de cultura política centralizadora.	Tributação regressiva, com centralização da arrecadação na União e descentralização da execução orçamentária.	Ênfase na descentralização para os municípios com certa indefinição do papel dos estados.
Papel de destaque do Executivo Federal, vis-à-vis aos demais Poderes de Estado e esferas de governo.	Predomínio de relações fiscais verticais (do governo federal para os entes subnacionais).	Número elevado de municípios e alta concentração populacional.
Ampla autoridade jurisdicional da União e limitações do exercício de poder de veto das unidades subnacionais nas arenas nacionais.	Sistema de partilha fiscal diverso, com insuficiência dos mecanismos de equalização.	Importantes desigualdades e limitadas capacidades administrativas de vários entes subnacionais.
Diversidade de instituições e atores governamentais nos planos nacional e subnacional.	Endividamento, restrição de autonomia e dificuldades de execução orçamentária dos entes subnacionais.	Predomínio de competências comuns e concorrentes entre os entes na área social.
Assimetria de riqueza e poder político entre entes de diferentes esferas governamentais.		Uniformidade de regras nacionais com pouca consideração de especificidades regionais.
Pulverização e oligarquização do poder político loco-regional.		

* LIMA, L. D. et al., 2020, p. 2

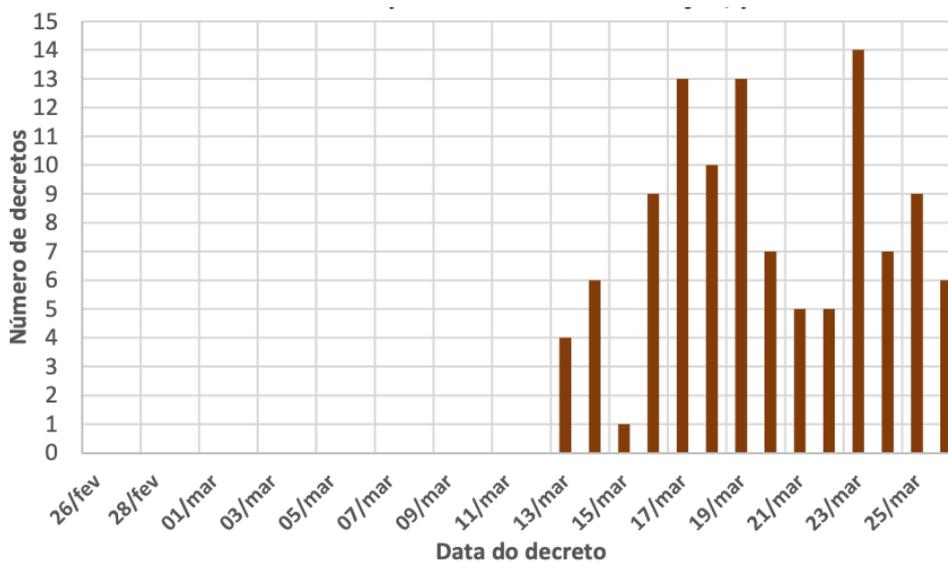
O conflito entre ideologias políticas, que já vinha se desdobrando na sociedade de maneira acentuadamente polarizada desde as eleições presidenciais de 2018, foi um fator decisivo para a falta de cooperação entre executivo e legislativo federal, assim como entre governadores, a incompatibilidade entre ações e posicionamentos ideológicos se destacou de maneira tão intensa durante os primeiros meses de pandemia sendo representadas principalmente pelas duas trocas de ministros da saúde e o rearranjo da composição de equipes do governo federal, assim como a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de que estados e municípios teriam autonomia para fazer determinações sobre medidas de isolamento social (LIMA, L. D. et al., 2020). Os aspectos negacionistas dos possíveis impactos do coronavírus no país advindos do executivo federal podem ser destacados para estas decisões, enquanto os governadores dos estados decretavam lockdown e determinavam cada

vez mais medidas de isolamento, o presidente era contrário às medidas sugeridas pela Organização Mundial da Saúde para a contenção do vírus.

No que diz respeito ao planejamento estratégico de ações do Sistema Único de Saúde (SUS) cabe à união a parte estratégica na consolidação políticas públicas para a saúde, ou seja, criar, sustentar e pôr em prática em âmbito nacional. Aos estados cabe o dever de articular regionalmente estratégias para garantir o atendimento das demandas locais e seguir diretrizes nacionais, porém em 2020, as circunstâncias impostas pelo coronavírus fizeram com que os estados assumissem o verdadeiro protagonismo em ações de combate a doença, já que nenhuma orientação nacional em concordância com a orientação de especialistas foi posta em prática (CARVALHO et al., 2022).

A ausência de coerência no discurso do executivo federal inviabilizou a confiança dos demais entes federais, deixando a clara a falta de governança de riscos e credibilidade para seguir suas recomendações, esta característica foi tão latente que podemos observar nas primeiras semanas da chegada do vírus ao Brasil, quando o discurso do presidente da república minimizava a capacidade do vírus e pedia o não fechamento do comércio e se declarava contra o lockdown, a maior parte dos estados apesar disto publicaram decretos que determinavam medidas rigorosas de distanciamento social e enfrentamento à covid, ignorando as recomendações do executivo, como podemos observar nos quadros a seguir apresentados em nota técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (SNSP) :

Imagem II – Quantidade de decretos relacionados ao enfrentamento da Covid-19 por dia e Unidade da Federação



Fonte: Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde, CEPEDS, A Gestão de riscos e governança na pandemia por covid-19 no Brasil, 2020, p.20

Imagem III – Data do primeiro decreto da UF relacionado ao enfrentamento geral da Covid-19

UF/Região	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
NORTE														
AC														
AM														
AP														
PA														
RO														
RR														
TO														
NORDESTE														
AL														
BA														
CE														
MA														
PB														
PA														
PE														
PI														
RN														
SE														
SUDESTE														
ES														
MG														
RJ														
SP														
CENTRO-OESTE														
DF														
GO														
MS														
MT														
SUL														
PR														
RS														
SC														

Abrucio (2020) destaca que a pandemia para um governante é um *complex intergovernamental problem*, que para sua resolução se faz necessário ainda mais a coordenação intergovernamental, e não apenas políticas públicas de rotina, porém indo em contrário a esta lógica, o Presidente da República escolheu reduzir esta coordenação ao sugerir a tomada de medidas que iam contra a recomendação de especialistas (ABRUCIO,2020). No que diz respeito ao alinhamento de medidas internamente nos estados brasileiros, para que os processos de desdobrassem de maneira organizada com uma boa gestão de recursos e uma previsibilidade de riscos, não todas, mas boa parte das Unidades Federativas adotaram ações neste sentido, como a criação de comitês especiais e flexibilização de prazos e atividades burocráticas que dificultassem a agilidade das ações (CEPEDES, 2020), como mostra a tabela a seguir, apresentada pelo CEPEDS:

MEDIDAS GERAIS		AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PR	PE	PI	RJ	RN	RS	RO	RR	SC	SP	SE	TO	TOTAL	% DE UFs QUE ADOTARAM ESTA MEDIDA
COORDENAÇÃO	MEDIDA PARA CRIAÇÃO/ATIVACÃO DE COMITÊ ESPECIAL PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA	1						1			1			1			1	1			1	1			1	1	1		11	41
	MEDIDAS PARA COMPRA E RECURSOS FINANCEIROS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA	1			1			1									1				1	1					1	1	8	30
	MEDIDAS PARA FLEXIBILIZAÇÃO DE PRAZOS DE PROCESSOS BUROCRÁTICOS COM VISTAS A PRIORIZAR TRÂMITES RELACIONADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA			1					1		1				1						1					1	1	1	10	37
	MEDIDAS PARA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO VOLUNTÁRIO NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA																					1							1	4
	MEDIDAS PARA ORGANIZAÇÃO DE DOAÇÕES PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA							1															1						2	7
	MEDIDAS PARA RESPALDAR MEDIDAS DE DISTANCIAMENTO SOCIAL							1					1		1						1								4	15
	SUBTOTAL	2	0	1	1	0	0	4	1	0	2	0	1	2	1	0	3	1	0	2	4	3	0	0	2	1	3	2	36	

Imagem IV – Medidas gerais de coordenação por UF

Em nota publicada pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) no dia 25 de março de 2020, após discurso do presidente da república

Jair Bolsonaro, no qual solicita que a rotina do país retorne à realidade que antecedeu a já então determinada pandemia, critica a imprensa por instaurar o pânico e se refere aos sintomas da covid-19 como “gripezinha”, a entidade afirmou que:

“(...) O discurso do presidente da república, nesta terça-feira (24), absolutamente não representa os municípios brasileiros, como já se pronunciaram entidades de prefeitos. As declarações presidenciais colocam prefeitos e governadores como tomadores de decisões exageradas, ao passo que todas as medidas foram tomadas seguindo orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS), além de colocar em risco a saúde de toda a população brasileira.

Além disso, o pronunciamento do Presidente da República desconsidera os imensos esforços da sociedade civil em manter distanciamento social, fechar estabelecimentos comerciais e serviços desacelerando a economia, tudo em defesa da vida, que é o bem maior de uma nação.” (...)

Tal posicionamento deixa claro o desencontro de opiniões e a descoordenação de ações nas esferas municipais e nacionais, onde o próprio Ministério da Saúde e governadores estaduais uniam esforços para seguir as recomendações da Organização Mundial da Saúde e o líder do Executivo Nacional pedia para que todos seguissem outras diretrizes incongruentes com o recomendado por especialistas (MORAES, 2021). A descentralização de medidas entre Poder Executivo Nacional e Governos Estaduais deixa clara a descredibilidade do presidente Jair Bolsonaro em um discurso que representasse unidade nacional, já que não recebe apoio político de nenhum governante para se posicionar em concordância com suas orientações.

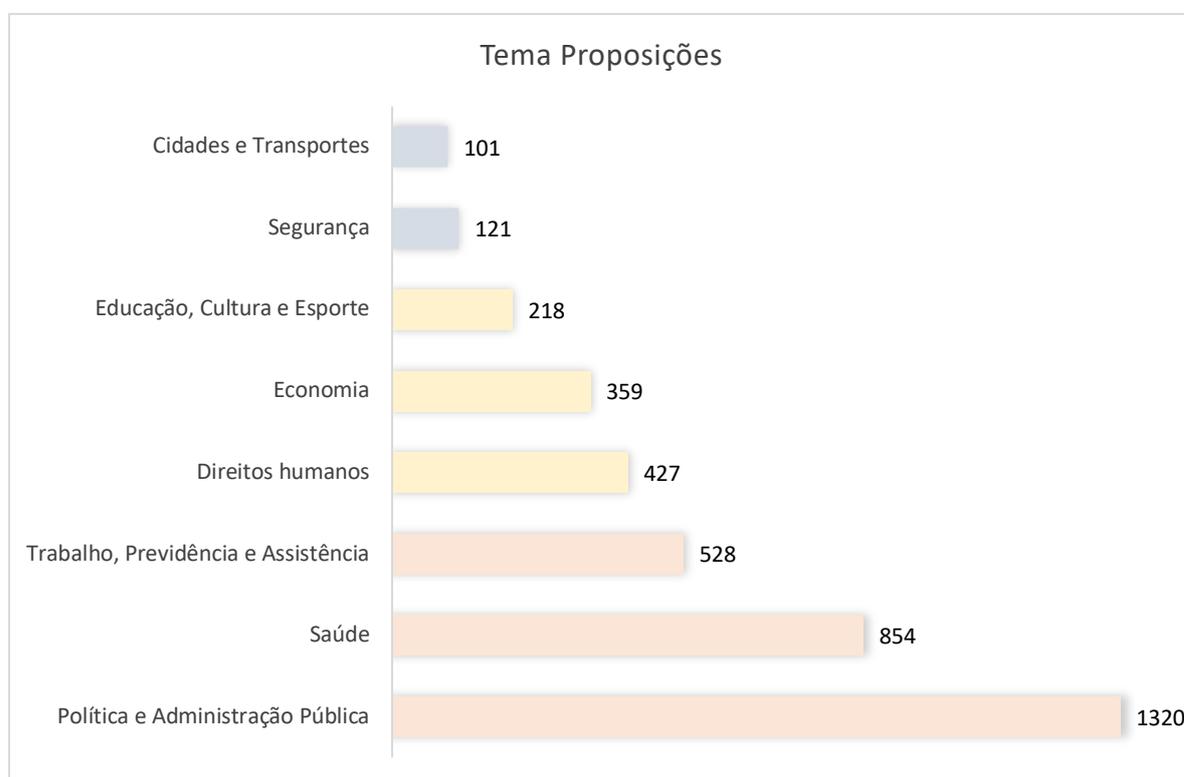
5.2 A produção legislativa Nacional sobre a Covid – 19 e o enfrentamento da pandemia em 2020

5.2.1 Produção legislativa

Naturalmente com os estragos já causados pela covid no mundo e a confirmação dos primeiros casos no país, a atenção dos órgãos nacionais se voltou para implementar medidas que suportassem o enfrentamento do vírus que ainda pouco se sabia a respeito, além da sua alta capacidade de contaminação e os danos que era capaz de causar ao sistema respiratório das pessoas infectadas (FREIRE, 2020).

Em foco das produções legislativas da Câmara dos Deputados estiveram proposições a respeito da destinação de verbas e organização da administração pública para que ações de combate, enfrentamento e prevenção do coronavírus pudessem ser tomadas, estiveram também projetos ligados ao setor da saúde, para que o sistema fosse capaz de atender as demandas da população e suportar o momento de urgência (o grande medo de um colapso no programa público de saúde foi citado diversas vezes em debates sobre o assunto), sendo seguidos por propostas ligadas ao trabalho, previdência e assistência. No quadro a seguir estão os temas que mais se destacaram na criação de proposições legislativas no ano de 2020.

Gráfico I – Temas de maior destaque em proposições legislativas relacionadas a covid na Câmara dos Deputados em 2020



Fonte: Página Online da Câmara dos Deputados. No gráfico foram consideradas PEC, PLP, PL, MPV, PLV e PDL como proposições, apresentadas no ano de 2020)

Se tratando de proposições apresentadas durante o ano de 2020 que tinham em seu texto alguma relação com o termo “covid” foram criadas 2.189 matérias

legislativas (sendo consideradas PEC, PLP, PL, MPV, PLV e PDL), dentro desse universo apenas 109 foram aprovadas, 196 arquivadas e 5 foram rejeitadas.

Gráfico II – Situação das proposições relacionadas a covid apresentadas em 2020



Fonte: Página Online da Câmara dos Deputados. No gráfico foram consideradas PEC, PLP, PL, MPV, PLV e PDL como proposições, apresentadas no ano de 2020)

O natural processo de tramitação de um projeto leva tempo para que todo o procedimento burocrático de tramitação e votações seja realizado, não há um tempo médio para aprovação ou rejeição de matérias na Câmara dos Deputados, o período de discussão de cada medida submetida tem diversos fatores a serem levados em consideração (agenda das comissões, regime de tramitação, relatores, requerimentos etc.), ou seja, cada proposta tem o seu desempenho de maneira singular. Se tratando de um assunto de tamanha urgência e de importância nacional, diversos projetos tramitaram em regime extraordinário e foram aprovados no mesmo ano, como exemplo o PL 23/2020 que " Dispõe sobre as medidas sanitárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.", o texto foi apresentado em 02/02/2020, tramitou em regime urgencial e foi sancionado na Lei nº 13.979 apenas 4 dias depois.

Ao observar somente o universo de Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar apresentadas em 2020, das 1.966 Proposições Legislativas

relacionados de alguma forma ao termo covid, apenas 62 chegaram na fase final de tramitação na casa, sendo 57 foram aprovados, 5 reprovadas e 184 arquivadas.

Gráfico III - Situação dos Projetos de Lei e Projetos de lei Complementares relacionados a covid apresentados em 2020



Fonte: Página Online do Congresso Nacional do Brasil. No gráfico foram consideradas PLP e PL como proposições, apresentadas no ano de 2020)

A produção de materiais no momento inicial da chegada do coronavírus no país foi intensa, superando qualquer outro tema nos projetos novos apresentados, evidenciando a grande atenção e preocupação dos órgãos legisladores com os problemas econômicos e sanitários a serem enfrentados nos meses que se seguiriam, o posicionamento dos poderes legislativos ne uma forma geral foi de cautela e credibilidade às medidas sugeridas por órgãos e entidades especialistas na área da saúde e infectologistas, e não de minimizar os efeitos da doença, atitude tomada pelo executivo nacional, como visto anteriormente.

5.2.2 Produção legislativa por partidos

Ao se analisar a quantidade de propostas relacionadas com o tema “covid” apresentadas em 2020 por partido na Câmara dos Deputados (sendo considerados PEC, PLP, PL, MPV, PLV e PDL), é possível perceber que os partidos de oposição ao presidente da república tiveram grande peso no número total de proposições, estando o Partido dos Trabalhadores (PT), um dos partidos com maior peso contra os posicionamentos do chefe do executivo na frente com uma boa parte de proposições totais em relação ao segundo partido a mais submeter propostas no período observado, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e assim seguido pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), sendo ambos da bancada opositora ao presidente Jair Bolsonaro.

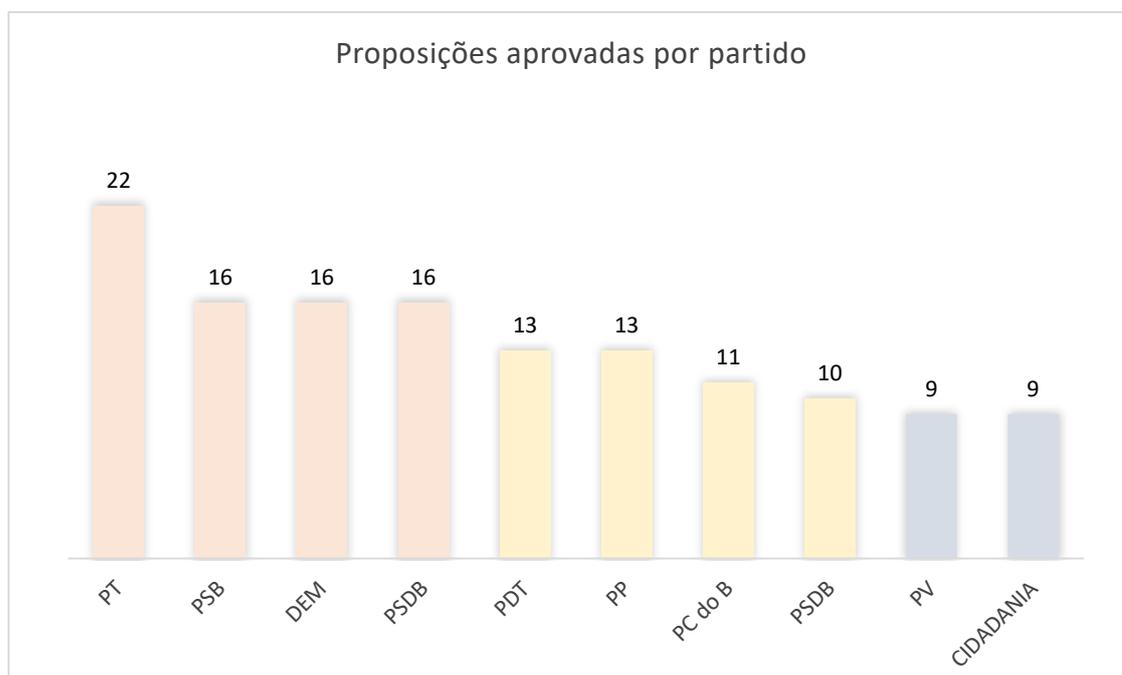
Gráfico IV – Quantidade de proposições apresentadas por partido relacionadas a covid em 2020



Fonte: Página Online do Congresso Nacional do Brasil. No gráfico foram consideradas PEC, PLP, PL, MPV, PLV e PDL como proposições, apresentadas no ano de 2020

No que diz respeito dentro da totalidade de matérias apresentadas, analisando as que chegaram ao estágio final e foram aprovadas a tendência de liderança de partidos da oposição também permanece, estando o PT também na frente no número geral com 22 propostas aprovadas, seguido pelo PSB, DEM e PSDB.

Gráfico IV – Quantidade de proposições aprovadas por partido relacionadas a covid em 2020



Fonte: Página Online do Congresso Nacional do Brasil. No gráfico foram consideradas PEC, PLP, PL, MPV, PLV e PDL como proposições, apresentadas no ano de 2020

Mesmo apesar de negociações de órgãos públicos e indicações de secretarias em Ministérios feitas com os partidos que compõe o chamado centrão em abril de 2020, as propostas feitas por legendas que tem ideais alinhados com os do líder do executivo ainda foram minoria no total geral de proposições. Não apenas se tratando de projetos legislativos, mas a atenção para a perda de apoio em votações de textos que o presidente teria interesse em sucesso no Congresso Nacional teve destaque no cenário político, como grande exemplo a ser destacado a votação do plano de repasse financeiro para Estados e municípios no dia 13 de abril, no qual o Palácio de Planalto tinha opinião desfavorável ao repasse da verba porém perdeu o pleito com 431 votos favoráveis ao tema e apenas 70 votos contrários alinhados ao discurso do Presidente da República (BBC NEWS, 2020).

A partir dos dados apresentados em consonância com a visão de Abranches (1988) sobre o conceito de presidencialismo de coalizão podemos inferir que no que diz respeito à aprovação de proposições legislativas relacionadas a covid-19, tema de

grande interesse e envolvimento do presidente da república, a coalizão entre partidos da então base de apoio de Jair Bolsonaro na Câmara dos Deputados se mostra fragmentada (Abranches, 2021), tendo em vista a quantidade de proposições de autoria de coligações políticas de oposição ao chefe do executivo, e não apenas isso, como também o baixo número de aprovações de textos de iniciativa de legendas que faziam parte de coalizões do líder (ABRANCHES, 2021).

Em um modelo de presidencialismo multipartidário, como é o caso do Brasil, se torna extremamente difícil e inviável o impulsionamento de um governo sem o apoio dos parlamentares, tornando a governabilidade do presidente eleito baixa e ineficaz (AMORIM NETO, 2006). Com esse impasse o líder do Executivo passou por diversos problemas para pôr em prática proposições, medidas e políticas públicas do seu interesse no governo, acentuadamente pelo desalinhamento entre interesses e opiniões de medidas para a contenção da doença, como visto anteriormente.

6. Considerações finais

Esta pesquisa buscou traçar um panorama sobre o cenário dos primeiros movimentos de atores políticos para o enfrentamento da recém denominada pandemia de coronavírus em 2020, assim como observar como se desdobrou a relação destes atores na coordenação de medidas. O desencontro de opiniões sobre como agir diante de uma doença ainda pouco conhecida teve grande impacto no desenrolar da implementação e aprovação de medidas de urgência e proposições políticas relacionadas ao tema.

O presidente da república, que tomou a decisão de não seguir as recomendações de especialistas da saúde, apoiou medidas não comprovadas cientificamente no tratamento do vírus e menosprezou a grandiosidade dos riscos da doença, se distanciando na relação com governadores estaduais, que em parte majoritária trataram a pandemia com cautela e precaução, seguindo diretrizes de especialistas. As atitudes do presidente também prejudicaram seus relacionamentos na Câmara dos Deputados, reduzindo sua credibilidade, afetando a governabilidade do seu mandato e fragmentando suas coalizões na casa legislativa (ABRANCHES, 2021).

Diante desse cenário, foram introduzidos no estudo conceitos importantes sobre o presidencialismo de coalizão no modelo multipartidarista do Brasil, indicando as falhas cometidas pelo presidente desde o momento da sua eleição em 2018 e citando diretamente o caso da pandemia de coronavírus no ano analisado nesta pesquisa.

De acordo com os dados obtidos, é possível perceber que não houve um alinhamento entre medidas estaduais com relação ao enfrentamento da pandemia, cada região adotou as medidas de forma particular, tendo em vista a falta de direcionamento nacional responsável sobre o tema. Fica evidente, diante do estudo realizado, que o posicionamento defendido pelo chefe do executivo não teve muita credibilidade sobre os governadores das Unidades Federativas, assim como na aprovação de medidas na Câmara dos Deputados.

Desta forma, respondendo à pergunta de como ocorreu a coordenação de medidas relacionadas à Covid-19 no Brasil em 2020 entre os poderes Executivo

Federal, Governos Estaduais e Câmara dos Deputados, as ações ocorreram de forma descoordenada, tendo em vista que não houve concordância de opiniões entre o Poder Executivo Nacional, Governadores Estaduais, Câmara dos Deputados e Órgãos competentes da área da saúde. Ao mesmo momento em que o presidente da república pedia em pronunciamento nacional que as pessoas não se intimidassem pela doença, voltassem a rotina normal sem isolamento social e não adotassem o lockdown, órgãos como a OMS e o próprio Ministério da Saúde (antes das diversas trocas de ministros por razão de desencontro de posicionamentos com Bolsonaro) passavam orientações opostas, solicitando que a sociedade mantivesse o distanciamento, alertando de todos os riscos da doença e pedindo responsabilidade e consciência de todos para evitar a disseminação do vírus, tendo em vista de que no início de 2020, as informações sobre o SARS-CoV-2 ainda eram poucas.

Atingindo o objetivo geral desta pesquisa, os dados apresentados de forma empírica mostram que não houve ordenação e consonância entre Presidência da República, Câmara dos Deputados e Governadores Estaduais em medidas tomadas sobre a pandemia. Cumprindo os objetivos específicos, foram expostas as primeiras medidas relacionadas ao coronavírus por parte das Unidades da Federação, assim como a produção legislativa feita pela Câmara dos Deputados no ano inicial da pandemia.

Por fim, conclui-se que a relação entre os agentes políticos analisados nesta pesquisa ocorreu de forma desordenada, em razão do desacordo de opiniões entre os atores envolvidos. Uma pandemia é um problema intergovernamental complexo, que para a sua resolução é necessário a organização intergovernamental e não apenas políticas públicas de rotina (ABRUCIO,2020), no caso brasileiro, não houve essa disposição.

7. Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro”. São Paulo, Companhia das Letras, 2018, p. 9-16.

DALMASES, Jordi. “Problemas Metodológicos em el análisis de los gobiernos de coalición”. VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Barcelona, 2003.

GARRIDO, Antonio. “Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina”. *Política y Sociedad*, 2003, Vol. 40 Núm. 2: 41-62.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando, “*Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*”. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001.

CHEIBUB, José Antonio. PRZEWORSKI, Adam. SAIEGH, Sebastian. “Government Coalitions and Legislative Success Under Presidencialismo and Parliamentarism”. Cambridge University Press (2004).

AMORIM NETO, Octavio, “Presidencialismo e governabilidade nas Américas”. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2006.

HEGELE, Yvonne, SCHNABEL, Johanna, “Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination”. *West European Politics*, 2021. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2021.1873529>>

MORAES, Rodrigo “Covid-19 e medidas legais de distanciamento social: tipologia de políticas estaduais e análise do período de 13 a 26 de abril de 2020”. *Ipea* 18, 2021.

da Silva Júnior, D., & Vaz Guimarães de Araújo, S. M. (2021). Public Policy based on what? An analysis of the restrictions on economic and social activities in the fight against COVID-19 in the Brazilian Federal District. *Revista Do Serviço Público*, disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4988>>

SCHRAMM, Fermin Roland et al. O aparente dilema implicado pela pandemia da COVID-19: salvar vidas ou a economia? *Observatório Covid-19 Fiocruz*, 2020. 4p.

ROCHEL CAMARGO, K.; MEDINA COELI, C. A difícil tarefa de informar. *PHY- SIS. REVISTA DE SAÚDE COLETIVA*, v.30, n.2, p.1-5, 2020.

CAPONI, Sandra “Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal”, 2020.

Barrios, J. M., & Hochberg, Y. (2020). Risk perception through the lens of politics in the time of the covid-19 pandemic (NBER Working Paper). Cambridge, MA: The National Bureau of Economic Research.

RAMOS, G. et al. Political orientation and support for social distancing during the COVID-19 pandemic: evidence from Brazil. *Revista de administração pública*, v. 54, n. 4, p. 697–713, 2020.

SCHRAMM, F. R. et al. O aparente dilema implicado pela pandemia da COVID-19: salvar vidas ou a economia? 2020.

GALHARDI, C. P. et al. “Fato ou Fake? Uma análise da desinformação frente à pandemia da Covid-19 no Brasil. *Ciencia & saude coletiva*, v. 25, n. suppl 2, p. 4201–4210, 2020.

HENRIQUES, C. M. P.; VASCONCELOS, W. “Crises dentro da crise: respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil”. *Estudos Avançados*, v. 34, n. 99, p. 25–44, 2020.

Sousa Júnior, J. H. de, Raasch, M., Soares, J. C., & Ribeiro, L. V. H. A. de S. (2020). “Da Desinformação ao Caos: uma análise das Fake News frente à pandemia do Coronavírus (COVID-19) no Brasil”. *Cadernos De Prospecção*, 13(2), 331.

SOUSA JÚNIOR, J. H.; PETROLL, M. D. L. M.; ROCHA, R. A. “Fake News e o Comportamento Online dos Eleitores nas Redes Sociais durante a Campanha Presidencial Brasileira de 2018”. In: XXII SEMEAD – SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, USP, São Paulo, 2019. Anais [...], São Paulo, 2019.

LANA, R. M. et al. “Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva”. *Cadernos de Saúde Pública*, [S.I.], v. 36, n. 3, 2020.

LIMA, L. D. et al. “Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19”. *Cadernos de Saúde Pública* v. 36, n. 7, 2020.

Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional De Saúde Pública Sergio Arouca. Centro De Estudos E Pesquisas Em Emergências E Desastres Em Saúde et al. “A gestão de riscos e governança na pandemia por COVID-19 no Brasil: análise dos decretos estaduais no primeiro mês: relatório técnico e sumário executivo”. 2020.

ABRUCIO, F. L. et al. “Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental”. *Revista de Administração Pública*, 2020.

CONASEMS, “NOTA: Posicionamento sobre a pandemia de COVID-19 e medidas de isolamento social”, publicada em 25 de março de 2020, disponível em: <<https://www.conasems.org.br/nota-posicionamento-sobre-a-pandemia-de-covid-19-e-medidas-de-isolamento-social/>>

BBC NEWS. “Cargos que Bolsonaro negocia com centrão têm mais de R\$ 10,6 bi “livres” para investir em 2020”. BBC, 29 abr. 2020.

ABRANCHES, S. (2021). Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE ANÁLISIS SOCIAL Y POLÍTICO, 2(3), 67-79.

SILVA, Marcos, TEIXEIRA, Marco. “A política e a economia do governo Bolsonaro: uma análise sobre a captura do orçamento”, Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 2021.

INSTITUTO BUTANTAN, “Como surgiu o novo coronavírus? Conheça as teorias mais aceitas sobre sua origem”, 2020. Disponível em: <<https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/como-surgiu-o-novo-coronavirus-conheca-as-teorias-mais-aceitas-sobre-sua-origem>>.

NEXO, “O primeiro ano de pandemia no Brasil em 43 eventos”, 2020. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/O-primeiro-ano-de-pandemia-no-Brasil-em-43-eventos>>.

SILVA, L. L. S. DA et al. “Medidas de distanciamento social para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil: caracterização e análise epidemiológica por estado”. Cadernos de saúde publica, v. 36, n. 9, 2020.

DOS ANJOS, L. Conselho Nacional de Saúde, 2020. Disponível em: <<https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1163-recomendac-a-o-n-036-de-11-de-maio-de-2020>>

CARVALHO, A. L. B. DE et al. “Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro? Saúde em Debate”, v. 46, n. spe1, p. 62–77, 2022.

FREIRE, D. “Congresso debate socorro a estados, ampliação de auxílio e Orçamento de Guerra”, 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/congresso-debate-socorro-a-estados-ampliacao-de-auxilio-e-orcamento-de-guerra/>>.