



Programa  
Cátedras Brasil

Caderno 93

---

# Sumário Executivo

Implementação das políticas públicas nas  
capitais brasileiras: o caso da Covid-19

---

**Autora**

Monique Menezes

**Coautoras**

Marília Gabriela de Sousa Mateus

Leopoldina Lavor

Francisco Lucas Fontes

Erick Elysio Reis Amorim

**Coleção:** Covid-19 Fast Track



# Sumário

## Executivo

---

No Brasil, a Covid-19 apresentou seu primeiro caso diagnosticado em 25 de fevereiro de 2020 na cidade de São Paulo. E, em 12 meses, já registramos mais de 10 milhões de casos e 250 mil mortes<sup>1</sup>. Neste contexto de avanço de contaminação e mortes, este sumário apresenta os principais resultados da pesquisa *Implementação de políticas públicas nas capitais brasileiras: o caso da Covid-19*, que teve como principal escopo investigar a implementação de políticas públicas de combate à disseminação da Covid-19 no âmbito das capitais brasileiras.

O trabalho busca analisar os instrumentos e técnicas governamentais utilizados por cada uma dessas cidades para o enfrentamento à Covid-19 e a sua respectiva eficácia. Entende-se por instrumentos governamentais a regulamentação (decretos municipais) da política, enquanto a técnica é a sua instrumentalização (protocolos de distanciamento social, fechamento das escolas, flexibilização das medidas de distanciamento social etc.).

A hipótese de pesquisa é a de que instrumentos e técnicas de implementação de políticas públicas afetam negativamente sobre a prevalência da Covid-19. Quanto maior a eficácia de uma medida,

<sup>1</sup> Fonte: Ministério da Saúde: covid.saude.gov.br. Consulta realizada em fevereiro de 2021.

menor seria a prevalência da doença.<sup>2</sup> A implementação de ações governamentais pode ser entendida como variável independente e a prevalência da doença Covid-19 sobre uma dada área geográfica como variável dependente.

As perguntas de pesquisa são: os instrumentos e técnicas governamentais adotados pelas capitais brasileiras levaram a uma redução da prevalência da Covid-19? Houve articulação entre os entes federativos na elaboração e implementação dessas políticas?

Do ponto de vista teórico, o relatório utiliza-se do conceito clássico de políticas públicas, que podem ser definidas como um conjunto de ações governamentais que influencia, diretamente ou por delegação, a vida dos cidadãos. O conceito é complementado com a ideia de que política pública conjuga a ação governamental (variável independente) e o resultado dessa ação (variáveis dependentes).

Considerando o ciclo de políticas públicas, a análise realizada recai sobre a implementação, fase pouco explorada na literatura brasileira, quando comparada às demais fases do ciclo de uma política pública. A implementação refere-se ao momento no qual as regras, rotinas e os processos são convertidos em ações concretas. A realidade que se impõe no momento de implementação de uma política muitas vezes é bastante distinta do que foi inicialmente planejado.

Nesse contexto, o relatório procura trazer a discussão sobre capacidade estatal para melhor compreender os problemas de implementação das políticas públicas. A literatura de capacidade estatal reconhece a importância de condicionantes estruturantes para o resultado das políticas públicas. Daí entende-se que, quanto maior a capacidade de organização das agências estatais no âmbito dos municípios, em especial das áreas de saúde, melhor sejam as respostas estrategicamente pensadas pelas prefeituras. Além disso, fatores externos, como desigualdade econômica e social, também influenciam, em alguma medida, nos resultados das ações estatais de combate à disseminação da Covid-19.

No que se refere à metodologia, a pesquisa se beneficiou de uma abordagem mista, na qual temos a junção dos métodos qualitativos e quantitativos em uma única pesquisa. Para a pesquisa qualitativa, foram utilizadas duas técnicas de análise documental: conteúdo e discurso. Quanto à pesquisa quantitativa, foi utilizada a análise de dados secundários.

<sup>2</sup> Como eficácia de uma política entendemos o alcance de metas e objetivos, em outras palavras, o resultado atingido.

As análises identificaram um desalinhamento entre o Governo Federal e os estados e municípios na condução da implementação das políticas públicas de combate à proliferação da Covid-19. Isso porque, logo no início da pandemia, enquanto os entes subnacionais defendiam a necessidade de isolamento social com mais restrição à circulação de pessoas, o Governo Federal desejava um tipo de isolamento social mais “brando”, no qual não ocorresse uma paralisação das atividades econômicas.

Dessa forma, a maioria dos estados e das capitais buscou novas formas de articulação e coordenação de políticas para o enfrentamento à Covid-19. Os resultados qualitativos apontam que a maioria das capitais cooperou, em alguma medida, com os governos estaduais. Os municípios e estados também buscaram realizar de forma autônoma compras internacionais – testes, respiradores etc. – e estabeleceram protocolos de distanciamento social, em um primeiro momento, e de flexibilização das medidas, em um momento posterior.

Nesse ponto específico está a maior contribuição da pesquisa, tendo em vista que foi realizada uma análise minuciosa dessas ações de flexibilização das medidas de distanciamento social, com a criação de um indicador de boas práticas de flexibilização social. Foram levantadas e analisadas as seguintes variáveis relacionadas à flexibilização das medidas de distanciamento social:

- Elaboração de um plano estratégico para diferentes setores da economia.
- Existência de um cronograma de acordo com as atividades e o grau de propagação do vírus.
- Incidência de casos em baixa ou em ascensão no momento da flexibilização.
- Número reprodutivo efetivo ( $R_t$ ) abaixo ou acima de 1.
- Capacidade de testagem, isolamento e rastreamento dos casos.
- Taxa de ocupação dos leitos de UTI abaixo ou acima de 70%.
- Retorno às aulas do ensino fundamental (como está sendo programado o retorno às aulas).

Buscamos relacionar o indicador de boas práticas de flexibilização social com a prevalência da Covid-19 nas capitais. No entanto, a limitação de informações confiáveis restringiu nossas análises, não nos permitindo confirmar nossa hipótese de pesquisa.

Embora o trabalho reafirme o argumento da importância da implementação das medidas não farmacológicas para contenção da disseminação da Covid-19, os resultados mostram que provavelmente outros fatores locais apresentem maior influência sobre o controle da doença. É muito provável que a desigualdade e o grau de pobreza sejam variáveis com maior poder explicativo sobre a prevalência da doença. Os resultados positivos constantes encontrados para a cidade de Teresina indicam que cidades mais pobres e mais desiguais necessitam de medidas mais restritivas e severas no combate à pandemia.

As análises sobre a implementação das políticas foram prejudicadas pela falta de dados confiáveis sobre a Covid-19 no Brasil. A maioria dos testes aplicados no país são de baixa qualidade, o que não nos permite ter dados confiáveis para avaliar a implementação das ações de contenção do vírus.

As pesquisas sorológicas realizadas em poucas cidades – como, por exemplo Manaus, Teresina, São Paulo, Rio Branco, entre outras – mostram que um número muito maior de pessoas já foi infectado pelo novo coronavírus. Em Manaus, estima-se que os contaminados estejam entre 44% e 60% da população. Em Teresina, enquanto os dados oficiais mostram que cerca de 5% das pessoas foram infectadas, as pesquisas sorológicas realizadas pelo município chegam ao percentual de 18%.

Daí a importância de se enfatizar a realização de um número muito maior de testes confiáveis e em pessoas assintomáticas, para que tenhamos a verdadeira dimensão do problema sanitário enfrentado pelo país como um todo.