



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP**

**RODRIGO DE SOUSA ESCAÑO**

**GESTÃO DA CRISE DO COVID-19 SOB PERSPECTIVA FEDERALISTA: O CASO  
DOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO**

**RIO DE JANEIRO  
2022**

RODRIGO DE SOUSA ESCAÑO

**GESTÃO DA CRISE DO COVID-19 SOB PERSPECTIVA FEDERALISTA: O CASO  
DOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Ciências Jurídicas e Políticas - UNIRIO, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Celina Maria de Souza

RIO DE JANEIRO  
2022

## FICHA CATALOGRÁFICA

E74            Escaño, Rodrigo  
              Gestão da crise do covid-19 sob perspectiva  
federalista: o caso dos municípios do Rio de Janeiro  
/ Rodrigo Escaño. -- Rio de Janeiro, 2022.  
              78 f

              Orientadora: Celina Maria de Souza.  
              Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política, 2022.

              1. Covid-19. 2. federalismo. 3. relações  
intergovernamentais. 4. políticas públicas. 5.  
governo Bolsonaro. I. Souza, Celina Maria de,  
orient. II. Título.

## AGRADECIMENTOS

Nestas poucas palavras, espero agradecer, honrar e creditar todos aqueles que me ajudaram nessa longa e árdua caminhada, ao mesmo tempo período de crescimento e de amadurecimento que foi o mestrado.

Em primeiro lugar, quero agradecer à minha esposa, Fernanda Martins Escaño, que sempre esteve comigo, na alegria e na tristeza, e que foi o motivo por não ter desistido nem nas piores horas. À nossa filha recém-nascida, Sophia de Sousa Escaño, nosso maior sonho, e por quem batalhamos tanto. Tudo que faço só tem sentido por vocês. E também ao nosso filho felino, Harper Bigodes, que passou todas as madrugadas de desespero em claro comigo, sendo o melhor psicólogo e terapeuta possível.

Gostaria de agradecer aos meus pais, Luiz Roberto Correa Escaño e Sônia Regina de Sousa Escaño, a quem devo grande parte do capital cultural que acumulei, o incentivo aos estudos, e que sem seu apoio não teria conseguido chegar nem na graduação. Ao meu irmão, Thiago de Sousa Escaño, que também sempre ajudou no que precisei.

A todos funcionários da UNIRIO, e a todos membros do corpo docente do CCJP, em especial aqueles com tive aula, que passaram conhecimentos valiosos.

À minha querida orientadora, Prof<sup>ª</sup>. Dra. Celina Maria de Souza, a quem sempre admirei e estudei a obra, agradeço pela sua generosidade e paciência. Todas nossas reuniões foram como enxergar um farol numa noite escura. Obrigado por ter me guiado ao longo desse percurso, por ter compartilhado seu enorme conhecimento, por ter contribuído tanto para o meu crescimento intelectual, e por prontamente ter se mobilizado para resolver qualquer questão. Nada disso seria possível sem o apoio da senhora.

Ao Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Israel, que além de aulas e da participação nas bancas, gentilmente se dispôs e me apoiou em absoluto nessa dissertação, e que sem sua ajuda não teria conseguido concluir a parte metodológica, empírica, e nem a discussão dos resultados.

À Prof<sup>ª</sup>. Dra. Roberta Rodrigues Marques da Silva, que foi membra externa da minha banca de qualificação, mas que no meio tempo se transferiu para o programa e infelizmente não pode participar da banca de defesa por motivos burocráticos. À Prof<sup>ª</sup>. Dra. Vanessa Elias de Oliveira, que prontamente aceitou o convite para a banca de defesa. Os problemas apontados pelas senhoras, e ao mesmo tempo as soluções, foram decisivos, modificando e melhorando enormemente minha pesquisa.

À Prof<sup>a</sup>. Dra. Camila Gonçalves de Mario, que além das aulas, foi responsável pela minha escolha do tema dessa dissertação, através das atividades em seu grupo de estudos sobre a gestão da crise.

Aos meus colegas de turma, que embora estudando no mestrado à distância por causa da pandemia e talvez tendo tido muito menos contato que uma turma “normal”, efetivamente conseguiram construir uma rede de amizade e apoio mútuo, sem competição ou vaidade.

À minha revisora e agora amiga, Taynara de Oliveira Roberto, que fez milagres formatando e revisando em prazos apertados, e tenho certeza que passou noites em claro também para eu conseguir concluir essa dissertação, assim como as versões anteriores desta e o meu projeto.

Ao meu melhor amigo, e outro irmão que a vida me deu, Pedro Bras Martins da Costa, que mesmo em outro país, com outro fuso-horário e seus próprios problemas para resolver, várias vezes tirou tempo para me ajudar a aprender a linguagem de programação R e a resolver os problemas que encontrava.

## RESUMO

ESCAÑO, Rodrigo de Sousa. **Gestão da crise do COVID-19 sob perspectiva federalista: O caso dos municípios do Rio de Janeiro**. Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Celina Maria de Souza. 2021. 78 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Essa dissertação analisa as medidas de distanciamento social adotadas pelos prefeitos dos municípios do estado do Rio de Janeiro, em relação ao seu alinhamento com as preferências ideológicas do presidente Jair Bolsonaro, durante a pandemia de COVID-19. As relações federativas no Brasil pós constituição de 1988 se assentaram na coordenação do governo federal, que possui ampla predominância na formulação das políticas, com a implementação descentralizada à cargo dos estados e municípios. Entretanto, a eleição de Bolsonaro marcou uma tentativa de ruptura desse modelo, com a retração do papel da União, gerando conflito federativo, ao mesmo tempo que a pandemia foi marcada por uma paralisia inédita nas ações de coordenação do governo federal. O objetivo deste trabalho é avaliar o impacto do projeto pessoal do presidente na federação brasileira, na forma de um estudo de caso. Foram analisadas as medidas de distanciamento social adotadas por seus prefeitos, através de seus decretos, em dois recortes temporais, no começo da pandemia e no pico da segunda onda, em 2020 e 2021, respectivamente, e classificadas em relação ao seu alinhamento com a preferência pessoal do presidente. O Rio de Janeiro foi o único estado governado por dois governadores no período; o primeiro, opositor das medidas do Presidente, e o segundo, seu aliado. A literatura aponta para uma atitude negacionista do presidente, contrário a qualquer medida de distanciamento, que eram recomendadas do ponto de vista técnico, e que, portanto, a escolha por medidas brandas se daria principalmente pelo vínculo ideológico. Foi empregada metodologia quantitativa afim de explicar o comportamento dos prefeitos dos municípios na ausência dessa coordenação, e que mostrou significância para as variáveis da média da ideologia do partido do prefeito e da taxa de incidência da doença no município para cada 1000 habitantes em relação ao alinhamento com o governo federal. Os testes mostraram evidências que apontam duas hipóteses do estudo como verdadeiras: A relação diretamente proporcional da ideologia do partido do prefeito, que conforme mais à direita aumentava as chances de alinhamento com o presidente, e a taxa de incidência da doença sendo inversamente proporcional ao alinhamento com o presidente, o que poderia significar que uma menor pressão sobre o sistema de saúde aumentava o espaço para a atuação ideológica do seu prefeito. Essa pesquisa espera ter contribuído para a expansão da análise da atuação a nível municipal, uma vez que a maioria dos estudos se concentrou na atuação dos governadores estaduais durante a crise, e que permita futuros estudos comparados para os outros municípios.

Palavras-chave: COVID-19; federalismo; relações intergovernamentais; políticas públicas; governo Bolsonaro

## ABSTRACT

ESCAÑO, Rodrigo de Sousa. **COVID-19 crisis management from a federalist perspective: The case of the municipalities of Rio de Janeiro.** Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Celina Maria de Souza. 2021. 78 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

This dissertation analyzes the social distancing measures adopted by the mayors of the municipalities of the state of Rio de Janeiro, in relation to their alignment with the ideological preferences of President Jair Bolsonaro, during the COVID-19 pandemic. The federative relations in Brazil after the 1988 constitution were based on the coordination of the federal government, which has a wide predominance in the formulation of policies, with decentralized implementation in the hands of states and municipalities. However, Bolsonaro's election marked an attempt to break this model, with the retraction of the role of the Union, generating federative conflict, at the same time that the pandemic was marked by an unprecedented paralysis in the coordination actions of the federal government. The objective of this work is to evaluate the impact of the president's personal project in the Brazilian federation, in the form of a case study. The social distancing measures adopted by their mayors, through their decrees, were analyzed in two-time frames, at the beginning of the pandemic and at the peak of the second wave, in 2020 and 2021, respectively, and classified in relation to their alignment with the preference President's staff. Rio de Janeiro was the only state governed by two governors in the period; the first, an opponent of the President's measures, and the second, his ally. The literature points to a denialist attitude on the part of the president, contrary to any measure of distancing, which were recommended from a technical point of view, and that, therefore, the choice for mild measures would be mainly due to the ideological link. A quantitative methodology was used in order to explain the behavior of the mayors of the municipalities in the absence of this coordination, and which showed significance for the variables of the average of the ideology of the mayor's party and the incidence rate of the disease in the municipality for every 1000 inhabitants in relation to the alignment with the federal government. The tests showed evidence that points to two hypotheses of the study as true: The directly proportional relationship of the ideology of the mayor's party, which the more to the right increased the chances of alignment with the president, and the incidence rate of the disease being inversely proportional to the alignment with the president, which could mean that less pressure on the health system increased the space for the mayor's ideological action. This research hopes to have contributed to the expansion of the analysis of performance at the municipal level, since most studies focused on the performance of state governors during the crisis, and to allow future comparative studies for other municipalities.

Keywords: COVID-19; federalism; intergovernmental relations; public policy; Bolsonaro government

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Nível de Governismo dos Partidos.....	36
Gráfico 2 - Média de Ideologia dos Partidos.....	37
Gráfico 3 - Mortes acumuladas por COVID-19, por país, até março de 2022.....	41
Gráfico 4 - Mortes Por COVID-19 até 31 de março de 2022.....	42
Gráfico 5 - Média móvel de casos confirmados de COVID-19 no Brasil.....	45
Gráfico 6 - Novos casos confirmados de COVID-19 no estado do Rio De Janeiro.....	45
Gráfico 7 - Mortes confirmadas por COVID-19 no estado do Rio De Janeiro.....	46
Gráfico 8 - Gráfico de dispersão do tamanho da População pela Taxa de Letalidade.....	63
Gráfico 9 - Gráfico de dispersão do tamanho da População pela Taxa de Incidência.....	64



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Medidas das Variáveis Independentes.....	58
Tabela 2 - Tabela de Regressão Logística Binomial com a base de 2020.....	60
Tabela 3 - Tabela de Regressão Logística Binomial para a base de 2021.....	62
Tabela 4 - Tabela de Regressão Logística para a base de 2021, casos selecionados, Quatro Modelos Iniciais.....	65
Tabela 5 - Tabela de Regressão Logística para a base de 2021, casos selecionados, Quatro Modelos Finais.....	66
Tabela 6 - Razão de Chance das variáveis selecionadas.....	69

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CF/88 – Constituição Federal de 1988

DEM - Democratas

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FNP – Frente Nacional dos Prefeitos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MP – Medida Provisória

MS – Ministério da Saúde

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMS – Organização Mundial da Saúde

PL – Partido Liberal

PMB – Partido da Mulher Brasileira

PP – Partido Progressista

PRP – Partido Republicano Progressista

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSC – Partido Social Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

REP - Republicanos

SD – Solidariedade

STE - Supremo Tribunal Eleitoral

STF – Supremo Tribunal Federal

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2. MATRIZ TEÓRICA DO FEDERALISMO .....</b>	<b>20</b>
2.1 ESTADO FEDERAL X UNITÁRIO .....	21
2.2 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO.....	22
2.3 TEORIAS DE FEDERALISMO.....	24
2.4 COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NAS FEDERAÇÕES.....	26
2.3 BRASIL APÓS CF/88.....	27
<b>3. GOVERNO BOLSONARO E GESTÃO DA CRISE DO SARS-COVID-19.....</b>	<b>32</b>
3.1 O BOLSONARISMO TEM UM PROJETO DE FEDERALISMO?.....	32
3.2 A BASE DE SUSTENTAÇÃO PARTIDÁRIA DO GOVERNO BOLSONARO E SEU ALINHAMENTO IDEOLÓGICO.....	35
3.3 O CONFLITO DE MEDIDAS ENTRE O PRESIDENTE E OS GOVERNOS ESTADUAIS.....	40
3.4 A ATUAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO E DE SUAS PREFEITURAS.....	44
<b>4. DESENHO DA PESQUISA.....</b>	<b>51</b>
4.1 OBJETIVOS E HIPÓTESES.....	51
4.2 METODOLOGIA.....	52
<b>5. RESULTADOS.....</b>	<b>59</b>
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>69</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>73</b>

## 1. INTRODUÇÃO

No início de dezembro de 2019, as primeiras infecções humanas do que parecia ser uma doença desconhecida foram identificadas em Wuhan, na província de Hubei, na República Popular da China. Em 31 de dezembro do mesmo ano, a Organização Mundial da Saúde foi notificada de vários casos de pneumonia. Em 7 de janeiro de 2020, foi confirmado pelas autoridades chinesas a existência de um novo tipo de coronavírus nunca identificado em seres humanos.

Após a detecção do surto do novo coronavírus, a Organização Mundial da Saúde decretou uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) em 30 de janeiro de 2020, que configura o mais alto nível de alerta segundo o previsto pelo Regulamento Sanitário Internacional. Essa medida tinha como objetivo um pacto global de cooperação em prol da interrupção da propagação do vírus. Em 11 de fevereiro de 2020, uma nova cepa do coronavírus foi identificada como SARS-CoV-2, sendo esse o responsável pela transmissão da doença COVID-19.

No Brasil, o primeiro caso registrado se deu na cidade de São Paulo, notificado no dia 26 de fevereiro de 2020. O Ministério da Saúde (MS) já havia declarado estado de emergência em saúde pública em 3 de fevereiro daquele ano, e por fim em 20 de março o país reconheceu estado de calamidade pública em função do alastramento veloz do vírus Sars-Cov-2 e seu potencial dano (SOARES, MENEZES, 2021, p.2).

Todos os países foram pegos de surpresa pela doença e pela velocidade que se alastrava, e precisaram articular a sua resposta para a crise. As dificuldades eram enormes, e não havia medicamentos nem tratamentos de eficácia comprovada contra a doença. Em casos graves o doente precisava ser entubado, ligado a um aparelho de respiração. Obviamente nenhum país dispunha da quantidade necessária desse equipamento e sua escala de produção também era aquém do requerido. Logo seu custo disparou, assim como os de outros insumos médicos necessários.

Esses fatores foram ainda mais afetados negativamente pelo desmantelamento das cadeias de produção global. Diante de tal grave quadro, só restavam para os governos adotarem medidas restritivas, que obrigassem o distanciamento social de pessoas, a fim de evitar ou diminuir a propagação do vírus.

Pelo menos “restavam” medidas cientificamente comprovadas. Apesar disso, vários líderes mundiais escolheram negar a gravidade da doença, não adotando medidas de distanciamento social (ou tentaram barrar sua adoção) visando manter a aparência de normalidade, ou ainda promoveram uma série de tratamentos e remédios “alternativos”, sem eficácia comprovada.

A maioria dos chefes de Estado que minimizaram o vírus eram líderes populistas. Alguns exemplos são: Bolsonaro (Brasil), Lukashenko (Bielorrússia), Obrador (México), Ortega (Nicarágua) e Trump (Estados Unidos). No Reino Unido, o primeiro-ministro Boris Johnson inicialmente também adotou uma atitude negacionista, porém foi revertida quando os casos dispararam. Alguns desses líderes, como Trump, também alteraram sua postura inicial em algum momento, reconhecendo a gravidade da situação. Porém, o mesmo não aconteceu no Brasil. O presidente Jair Bolsonaro manteve sua postura negacionista durante toda a pandemia (RENNÓ; AVRITZER; CARVALHO, 2021, p.2).

Enquanto os governadores e o então ministro da saúde Luiz Henrique Mandetta tentavam aplicar medidas de distanciamento social, o presidente participou de manifestações políticas com grande aglomeração, atacando o Supremo Tribunal Federal, destacando sua ligação direta com “o povo”. Ele afirmou que o país deveria “voltar ao normal” o quanto antes e que o Ministério da Saúde deveria recomendar o uso de hidroxicloroquina para tratar pacientes com o novo coronavírus, apesar dos estudos terem mostrado a sua ineficácia (RENNÓ; AVRITZER; CARVALHO, 2021, p.9).

Apesar do desejo e intenções dos seus líderes, a maioria dos países possuem arranjos institucionais complexos, o que a princípio limitaria o escopo de suas ações. Seu desejo pessoal pode entrar em conflito com a ação dos outros poderes instituídos, como o judiciário e o legislativo, órgãos burocráticos e empresas estatais autônomos, e no caso brasileiro, que adota o federalismo como forma de organização territorial, ainda existe o campo de ação dos executivos dos governos subnacionais, assim como também de seus poderes judiciários e legislativos.

Essa complexidade pode ser analisada na ciência política, através de uma das principais das suas correntes teóricas, que é o institucionalismo histórico. Ele se baseia numa concepção do papel das instituições e de seu desenvolvimento histórico, da causalidade dependente da trajetória percorrida (*path dependency*), e em um desdobramento das escolhas a partir de momentos definidores iniciais. Seu principal ponto de argumentação é de que o desenho das

instituições, mas não só, afeta o resultado das políticas, independente de quem esteja exercendo o poder na ocasião.

São essas instituições um dos principais fatores que mantêm o curso das ações sobre um conjunto de trajetórias adotadas em algum momento anterior, condicionando as políticas posteriores, encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas preferências já estabelecidas, e por fim abandonar posições que envolvessem risco eleitoral ao se distanciar desse caminho (HALL; TAYLOR, 2003, p.200).

Observando essas consequências, Pierson (2000, p.252) argumenta que depois de momentos definidores iniciais, onde uma opção de instituição ou política é escolhida, cada passo nessa mesma trajetória produz consequências que aumentam a certeza de “retornos” (ou “ganhos”) relativos por seguir o caminho conhecido (*increasing returns*), gerando um ciclo de auto reforço, em que os custos de uma alteração aumentam com o tempo e a tornam cada vez menos provável.

Porém, ainda segundo Hall e Taylor (2003, p.201), para além da continuidade, existiriam também “conjunturas críticas”, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo desvios que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto, além de admitirem que além das instituições a cadeia de eventos causais ainda deixa espaço para outros fatores, como o desenvolvimento socioeconômico e a difusão das ideias.

O federalismo, resumidamente, é uma forma de organização territorial de um Estado, onde em alguma medida a atividade política é espacialmente dividida no seu interior entre entes subnacionais e o central. Tais entes teriam direitos próprios e possibilidade de intervir no processo de decisão nacional. O Brasil o adotou desde a Proclamação da República, em 1889. Segundo Souza (2008), o caráter dos arranjos federativos sempre é instável, mutante e experimental, o que seria contraditório com a lógica da estabilidade das instituições e das regras constitucionais. O federalismo, portanto, é uma instituição que se adapta às dinâmicas políticas, econômicas e sociais.

Curiosamente, apesar de eventuais divisões internas e possível instabilidade, mesmo os dois regimes autoritários existentes na história republicana brasileira, a Ditadura Vargasista e a Ditadura Militar, que prezavam pela estabilidade e pelo reforço da autoridade central, mantiveram essa forma de organização. Outro ponto é que, conforme lembra Arretche (2012), a desconfiança das intenções e capacidade técnica das elites políticas locais na administração

pública sempre foi majoritária entre os pensadores brasileiros, de diferentes vertentes ideológicas<sup>1</sup>.

Depois de um período de centralização, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) redefiniu completamente o papel dos entes federativos no Estado brasileiro, além de servir como marco legal para toda interação institucional existente. É importante ressaltar que é somente a partir dela que as diferentes competências concorrentes entre os três níveis de governo são definidas, e, por consequência, o desenho e a implementação de eventuais políticas públicas.

No caso da federação brasileira, remodelada pela CF/88, o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais, descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais, e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal (ALMEIDA, 2005, p.32).

A descentralização da execução de uma série de políticas públicas para estados e municípios, foi acompanhada pelo fato de que a Constituição também desenhou regras que deram ampla iniciativa legislativa à União, exercendo poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais (LOTTA; FAVARETO, 2016, p.55). Esse modelo, com a coordenação do governo federal e implementação principalmente subnacional, é chamado de Federalismo Cooperativo.

A trajetória recente do Estado brasileiro pós-CF/88, até a eleição de Jair Bolsonaro, pode ser descrita então em: disciplina partidária forte (LIMONGI, 2006; NEIVA, 2011), predomínio e coordenação do executivo federal (ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2019), alta institucionalização e pouca barganha nos repasses de verbas da União (ARRETCHE, 2010). Todo esse quadro parecia estável, porém dois eventos marcantes parecem ter afetado os antigos arranjos institucionais.

---

<sup>1</sup> Além disso, a desconfiança no compromisso dos governantes locais com o respeito aos direitos dos cidadãos tem sólidas raízes no imaginário político nacional. Embora motivados por ideais normativos inteiramente distintos, o pensamento autoritário do início do século XX e as correntes progressistas contemporâneas, passando por Vitor Nunes Leal, partilham a preocupação relativa aos riscos de deixar decisões políticas importantes nas mãos dos políticos locais (ARRETCHE, 2012, p.15).



O primeiro foi a própria chegada do presidente Bolsonaro ao poder, em 2018, ancorado no slogan “Mais Brasil, Menos Brasília”<sup>2</sup>, que prometia alterações bruscas no modelo estabelecido, com a tentativa de retração da União em coordenação e financiamento de políticas públicas. Posteriormente, a Pandemia do vírus SARS-COVID-19, popularmente conhecido como “coronavírus”, tomou o mundo no princípio de 2020.

A tentativa de gerir a crise criada por seu rápido alastramento e consequências destrutivas no sistema de saúde se mostrou falha. O governo federal se manteve paralisado e enfrentou problemas graves de coordenação com os governadores e prefeitos, além de desentendimento entre os próprios membros do governo central.

No nível federal, evidenciou-se um embate entre duas agendas: a adoção de medidas de distanciamento social como a principal política de saúde preventiva em um contexto de ausência de vacinas e tratamentos, capitaneado pelo então ministro da saúde Mandetta, contra a flexibilização das medidas de distanciamento social a fim de evitar o colapso econômico. O conflito provocou uma paralisia no Ministério da Saúde, que apresentou dificuldades para normatizar e coordenar as ações de combate à pandemia no nível nacional (PEREIRA; OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020, p.683).

Ao analisar o histórico de conflitos entre o governo federal e os entes federativos, Souza e Fontanelli (2021) classificaram a situação atual como distinta das ocorrências anteriores. Pela primeira vez, a presidência enfrentou sérios problemas de coordenação, e estados e municípios assumiram papel de franca oposição à gestão da crise pelo governo federal, bancados pelas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Congresso Nacional. De modo geral, os governadores de todos os estados adotaram medidas rígidas de isolamento e limitação das atividades, baseadas nas recomendações e protocolos de saúde pública da OMS<sup>3</sup>, a contragosto da intenção da presidência.

A ocorrência mais próxima anterior (uma epidemia global) que permita comparação direta pode ser pensada como a que havia chegado no Brasil em 2009, a H1N1, popularmente conhecida como “Gripe Suína”. Desde seu princípio, o governo federal tomou a frente das

---

<sup>2</sup> ABRUCIO *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

<sup>3</sup> PEREIRA, Carlos; MEDEIROS, Amanda; BERTHOLINI, Frederico. O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 952-968, Aug. 2020.

medidas necessárias para seu enfrentamento, coordenou-as em escala nacional e não se registrou nenhum conflito federativo relevante.

As primeiras vacinas começaram a ser desenvolvidas no segundo semestre de 2009. Nesse mesmo ano, o presidente Lula liberou 2,1 bilhões de reais para aquisição de vacinas, insumos, material de diagnóstico, equipamentos de hospitalização e ampliação dos leitos de UTI, além de determinar a ampliação dos turnos nas unidades de saúde. Para garantir o acesso do país aos imunizantes, o governo Lula fechou parcerias com três laboratórios - Glaxo Smith Kline, SANOFI Pasteur e Novartis. Em colaboração com o governo paulista, o governo federal fez um acordo de licenciamento e transferência de tecnologia da vacina SANOFI Pasteur, que passaria a ser produzida pelo Instituto Butantan, com subvenção do Programa Nacional de Imunização do Ministério da Saúde. Ao todo, o governo federal adquiriu 83 milhões de doses da vacina contra H1N1. (CEE-FIOCRUZ, 2021).

Em contraste, nunca uma questão de saúde pública havia gerado conflito entre as instâncias federativas de forma tão significativa. Pelo contrário, pode-se argumentar que as ocorrências anteriores reforçaram o papel de coordenação do governo federal, talvez até mesmo as assimetrias de poder entre os entes federativos. Uma grande questão seria o que mudou durante a pandemia da doença COVID-19.

Se todos os atores possuíam amplos incentivos para continuar as políticas estabelecidas, o resultado foi um comportamento anômalo do governo federal: Governadores e prefeitos pedindo uma maior coordenação intergovernamental, e o poder central negando exercer seu papel respaldado pela constituição e pela experiência histórica (GRIN, 2020, p.46).

Como objetivo principal, este trabalho analisa o impacto do projeto “bolsonarista” e seus efeitos no federalismo brasileiro, usando como base as medidas adotadas pelas prefeituras fluminenses na gestão da crise sanitária. O objeto específico a ser analisado serão as medidas de distanciamento social tomadas pelos prefeitos. E a partir delas demonstrar quais fatores políticos explicam o comportamento dos prefeitos dos municípios fluminenses na inédita ausência de coordenação do governo federal, durante a gestão da crise do vírus SARS-COVID-19.

Existiam uma infinidade de medidas que deveriam ter sido adotadas, tais como: compra de respiradores, criação e manutenção de leitos de UTI, aquisição de insumos e de vacinas, dentre outras. Porém este trabalho irá se debruçar sobre as medidas de distanciamento social. Na ausência de remédios eficazes ou de vacinas contra o novo vírus, elas eram a única forma de evitar a propagação da doença, e por consequência o colapso do sistema de saúde.

Será demonstrada a ocorrência de um marco inédito do conflito federativo no Brasil: estados e municípios se viram forçados a lidar diretamente com uma emergência de saúde pública, planejando e pondo em prática políticas públicas sem a coordenação central do governo federal, e com este na realidade tentando limitar suas ações.

Além disso, outros objetivos específicos são: explicar o comportamento dos prefeitos dos municípios fluminenses, na ausência de coordenação federal, testar variáveis para a escolha desses atores, do alinhamento ou não com o governo federal, e verificar se os planos estaduais, que deveriam servir de coordenação para os municípios, efetivamente o foram. A pandemia foi um evento de extrema magnitude, que pode ter acelerado os processos em curso, resultando em possível quebra de paradigma das relações federativas no Brasil.

Como exemplo de momento histórico ímpar, pode-se perceber uma mudança no posicionamento do STF ao julgar conflitos de competência entre União e governos estaduais. A tendência fora de decidir em favor da União na maioria dos casos. Do período da CF/88 até 2015, de 920 processos sobre conflitos intergovernamentais, 81% foram favoráveis à União e 13% favoráveis aos estados. Com Bolsonaro, entretanto, o STF tem decidido claramente em favor dos entes estaduais, principalmente nas decisões que eram relacionadas à pandemia (ABRUCIO *et al.*, 2020, p.670).

O estado do Rio de Janeiro foi escolhido por ser um caso único. A maioria dos governadores entrou em conflito com a presidência durante a gestão de crise, ainda em 2020, formando um bloco que foi visto pela opinião pública como unificado. O então governador do estado, Wilson Witzel, inclusive foi descrito como um dos líderes de tal bloco, apesar de antes ser próximo do presidente e de se apresentar como “candidato de Bolsonaro” nas eleições de 2018. Ele ainda teve destaque nos embates com o governo federal nas medidas de gestão da crise no começo de 2020.

Ocorreram eleições em 2020 para as prefeituras de municípios, e eventual troca de mandato justifica duas amostras em relação às prefeituras, uma para as gestões de 2020 e outra para as de 2021. Porém, o estado do Rio de Janeiro foi o único caso que também houve troca de governador, com o processo de impeachment de Wilson Witzel em 2021, assumindo o vice, Cláudio Castro, que se notabilizou por ser um dos poucos governadores alinhados com o discurso do presidente Bolsonaro.

Essa situação, que ocorreu em meio à crise sanitária, foi determinante para a exceção do Rio de Janeiro ter um governador que fazia oposição a Bolsonaro (Witzel), responsável por

organizar as medidas no começo da crise em 2020 e coordenar sua implementação com as prefeituras. Enquanto na segunda onda, o governador em exercício (Castro) era mais próximo de Bolsonaro, junto com uma renovação em várias prefeituras.

A atuação dos diferentes níveis governamentais na gestão da crise foi motivo de grande debate na mídia e no ambiente acadêmico, envolvendo relações institucionais entre os entes federados, correlacionando com a questão de saúde pública. Sendo um assunto novo, ainda em acontecimento, a escassa literatura disponível concentrou-se até agora no embate entre o governo federal e os governadores estaduais. É necessário expandir a análise na coordenação dos estados em relação a seus municípios, e explicar o comportamento dos atores municipais envolvidos nestas relações institucionais.

A estrutura da dissertação, para depois dessa introdução, contém um primeiro capítulo com a revisão da literatura teórica acerca do federalismo e sua consolidação no cenário brasileiro pós-CF 88, o segundo capítulo descrevendo o impacto da eleição de Jair Bolsonaro nas relações federativas e sua tentativa da gestão da crise, o terceiro com a análise exploratória de dados referentes às medidas das prefeituras fluminenses, separadas as amostras para o começo da pandemia em março de 2020 e no pico da segunda onda, cerca de um ano depois, em março de 2021, e por fim o último capítulo trará a discussão dos resultados e suas consequências.

O objeto dessa pesquisa serão as medidas adotadas pelos municípios fluminenses em relação a gestão da crise sanitária, considerando duas amostras separadas, uma para a primeira onda em 2020 e outra para a segunda, em 2021. E como objetivo geral, serão estudados quais fatores explicam o comportamento destas prefeituras. Ocorreram eleições em 2020 para prefeitos dos municípios, além do caso único onde o governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, sofreu impeachment em 2020, assumindo seu vice, Claudio Castro, que era mais próximo do presidente Bolsonaro. Cada amostra corresponde a um governador diferente.

O cenário é de ausência de coordenação do governo federal e o desejo expresso do presidente contra medidas de isolamento social, que foram amplamente defendidas pela oposição, liderada pelos governadores estaduais em articulação com os outros poderes (judiciário e legislativo), e recomendada pela Organização mundial da Saúde (OMS).

## **2. MATRIZ TEÓRICA DO FEDERALISMO**

## 2.1 ESTADO FEDERAL X UNITÁRIO

Uma dicotomia básica existe entre Estados Federais e Estados Unitários. A principal característica distintiva das duas modalidades constitucionais diz respeito aos direitos dos membros de uma união política. Nos Estados unitários apenas os cidadãos têm direitos políticos, enquanto nos Estados federativos também os estados-membros teriam direitos políticos. A eles seriam garantidas esferas de autonomia em seu próprio território, assim como direito à representação nas decisões nacionais (ARRETCHE, 2020, p.4).

Portanto, na federação o poder nacional deriva de uma barganha entre as partes. Sua particularidade reside na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais (estados, províncias, cantões ou municípios). Tais direitos não poderiam ser arbitrariamente retirados pela União, sendo garantidos por uma Constituição escrita (ABRUCIO, 2005, p.43). É importante ressaltar que mesmo estados unitários possuem divisões internas administrativas. E que uma federação não é sinônimo de descentralização. Existem federações centralizadas e Estados unitários descentralizados. Esse ponto será mais bem explorado na próxima sessão.

Observando esse ponto com atenção, a característica distintiva do federalismo não seria a descentralização de competências. Não apenas as atividades de governo deveriam estar divididas entre governos central e regionais, mas esses últimos deveriam reter uma parcela de autoridade que lhes autoriza dar a palavra final em pelo menos uma matéria relevante (ABRUCIO, 2020, p.4). Portanto, deveriam ter matérias de trato exclusivo, e a autoridade para tanto formular quanto implementar políticas deveria ser oriunda de direitos constitucionais próprios, não derivando de uma autoridade central.

A descentralização em estados unitários pode até repassar um efetivo poder político para outras autoridades subnacionais, mas esse processo sempre provém do centro e não constitui direitos de soberania a estes entes. Em oposição, os governos subnacionais de uma federação têm instrumentos políticos e constitucionais para defender seus interesses e direitos originários, entre os quais podem ser:

Uma segunda casa legislativa representante dos interesses regionais (Senado ou correlato); a representação desproporcional dos estados/províncias menos populosos (e muitas vezes mais pobres) na câmara baixa e o grande poder de limitar mudanças na Constituição, criando um processo decisório mais intrincado, que exige maiorias qualificadas e, em muitos casos, é necessária a aprovação dos legislativos estaduais ou provinciais. (ABRUCIO, 2005, p.43)

Esses instrumentos servem para impor a separação vertical de poder e para manter um sistema de responsabilidades compartilhadas funcional, estabelecendo um conjunto de instituições secundárias além de redes intergovernamentais formais e informais de cooperação que tratam de problemas comuns que afetam diferentes níveis de governo, consistindo em um sistema de freios e contrapesos destinado a evitar a concentração do poder e a garantir as liberdades políticas e econômicas (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005, p.10).

## **2.2 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO**

Apesar de o federalismo estar muitas vezes acompanhado da descentralização<sup>4</sup>, Estados unitários também podem optar por políticas descentralizadas. Descentralizar é dispersar ou distribuir poder que estava anteriormente concentrado no centro. Conceitualmente, a descentralização pode ser entendida como um processo de reforma do Estado, composto por um conjunto de políticas públicas que transferem responsabilidades, recursos, ou autoridade de níveis superiores para inferiores de governo, observando seu contexto específico (FALLETI, 2005, p.328).

Ela assume diferentes formatos, podendo ser funcional, territorial, política, econômica, tributária ou uma combinação de todos esses aspectos. Em termos políticos, ela se refere à dispersão do poder decisório, ou seja, à efetiva capacidade das instâncias políticas subnacionais e de seus eleitores de tomarem decisões sobre seus governantes, suas políticas públicas e sobre a alocação de recursos tributários (SOUZA, 2008, p.38-39).

Soares e Machado (2018, p.44) apontam a principal vantagem teórica dela: quanto mais heterogênea for a distribuição das preferências por bens públicos em um dado território, maiores vantagens traria a descentralização das decisões sobre a oferta deles, uma vez que essa última poderia se diversificar de forma a atender àquelas preferências com mais flexibilidade do que sob a provisão centralizada. Por meio da descentralização das decisões, gestores locais teriam

---

<sup>4</sup> Segundo Souza (2008, p.36-37) ainda nota que federalismo, descentralização e relações intergovernamentais (RIGs) são campos de estudos diferentes. Os processos intergovernamentais, não detalhados aqui no capítulo, se restringem às relações entre os organismos do Executivo de vários níveis e são menos sujeitas a produzirem efeitos legais e jurídicos.

condições mais adequadas para ajustarem os atributos dos bens públicos às preferências dos seus representados, maximizando o bem-estar social proporcionado pelo consumo de tais bens.

Porém, o argumento favorável à descentralização encontraria ressalvas em pelo menos três situações. Em primeiro lugar, quando há ganhos de economia de escala proporcionados pela oferta centralizada, baixando o custo unitário dos bens e serviços ofertados à população. Em segundo, quando decisões de uma ou mais localidades produzem externalidades negativas sobre outras, cujas escolhas locais ficariam comprometidas ou prejudicadas em termos da capacidade de atender às preferências dos seus cidadãos. Em último lugar, quando a combinação entre descentralização fiscal e as decisões acerca da oferta de bens públicos impede ou limita fortemente as possibilidades de desenvolver políticas redistributivas ou equalizadoras (SOARES; MACHADO, 2018, p.47).

Entre outros possíveis efeitos negativos, estão listados: aumento de conflitos distribucionais, fomentar autoritarismo subnacional, e, na ausência de mecanismos fiscais e políticos adequados, níveis mais elevados de inflação, maiores déficits orçamentários e desempenho econômico em geral mais pobre (FALLETI, 2005, p.327).

Almeida (2005, p.31) classifica três tipos de federalismo baseado em seu grau de descentralização: O primeiro, federalismo dual, corresponderia ao modelo norte-americano original, onde os poderes dos diferentes níveis de governos, mesmo quando existindo no interior dos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que agem em separado e com independência, nas esferas que lhes são próprias.

O segundo é o federalismo centralizado, quando estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros. Um exemplo seria o próprio Brasil durante a ditadura militar de 1964 a 1985. O terceiro é o federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento. Esse seria o arranjo mais complexo, podendo ser mais ou menos centralizado. (ALMEIDA, 2005, p.31)

No modelo cooperativo, a autoridade compartilhada combina autonomia subnacional com coordenação nacional. Federações desse tipo combinam processos centralizados (como financiamento, normatização e indução) com implementação descentralizada e autônoma de políticas públicas. Assim, o modelo cooperativo não contrapõe centralização e

descentralização, trata-as como combinação e não como oposição. A Coordenação é exigida para compartilhar objetivos, de modo a reduzir duplicação, sobreposição e desigualdades territoriais (ABRUCIO *et al.*, 2020, p.667).

Ainda segundo Almeida (2005, p.32), apesar de um certo grau de centralização caracterizar todas as formas existentes de federação, elas possuem mecanismos que impedem sua transformação em estado unitário. Resumidamente, sob regime democrático, as federações possuem um desenho institucional que multiplica pontos de veto e que consegue impedir em algum grau a completa centralização.

### **2.3 TEORIAS DE FEDERALISMO**

Levando em consideração que o federalismo é apenas uma forma de organização territorial, e ele não traz automaticamente consigo nenhuma vantagem (ou desvantagem) associada a descentralização, não é ponto de consenso na literatura da ciência política os motivos que levam a sua adoção, ou mesmo eventuais vantagens. Greer *et al* (2021, p.20-21), listam algumas das grandes famílias teóricas que tentam explicar a existência federalismo, ou seja, porque um país opta por adotá-lo.

Duas enxergam o federalismo de forma positiva: Um grupo, ligado a teóricos econômicos, aponta como benefício principal a promoção da competição intergovernamental, que supostamente promoveria eficiência dos gastos públicos e governo limitado (*Limited Government*), ao evitar as tendências expansionistas do governo central. Outra escola, difundida principalmente por estudos historicamente orientados e focada em aspectos sociológicos e culturais, aponta o federalismo como uma forma de adaptação a territórios com profundas clivagens internas, e sua adoção como a única forma de evitar sua dissolução.

Outra escola tem uma visão negativa sobre o federalismo. Uma parte da literatura, centrada em torno da Armadilha de Decisão Conjunta (*Joint-Decision Trap*), vê o federalismo como criador e multiplicador de pontos de veto, que retardam e limitam a formulação de políticas, além de prejudicar a coordenação entre os entes federados, ao exigir que os interesses de grupos mais diversos dos governos eleitos sejam considerados. Neste caso, sua existência é em grande parte explicada pelos agentes “entrincheirados” nas múltiplas instâncias governamentais, que as usam para promover seu interesse individual a despeito do bem público, assim como evitar mudanças que possa afetar seu próprio status.



Por fim, a escola da “experimentação” vê o federalismo como um contribuinte para a resiliência e modernização de um país. Ela se concentra na divergência e diversidade política, e como elas permitiriam a inovação das políticas públicas, através da competição benéfica entre as instâncias e a adaptação delas para as preferências locais, assim como poder minimizar “desapontamentos” com eventuais políticas: se o governo federal falhar, os governos locais podem compensar, e vice-versa (GREER et al, 2021, p.21).

Nela, o federalismo é visto como instrumento de *accountability*, de eficiência, experimentação e inovação em políticas públicas. A eventual competição entre governos, cada um servindo os mesmos cidadãos, poderia aumentar a qualidade e a transparência dos serviços públicos, enquanto os múltiplos pontos de tomada de decisão ampliariam o escopo para a busca de novas soluções, em resposta aos problemas conhecidos (BANTING, 2006, p.47). Essa visão também não parece explicar a trajetória brasileira, e não será explorada novamente.

A escola com visão negativa e a da competição intergovernamental não serão detalhadas aqui, porque não parecem dialogar com a realidade brasileira, e assim não poderiam explicar a adoção e o desenvolvimento dele na nossa trajetória. Os motivos serão expostos na próxima sessão, e será demonstrado que o desenho constitucional de 1988 foi pensado precisamente para evitar um possível *Joint-Decision Trap*.

Talvez a visão do governo Bolsonaro (ou pelo menos de alguns de seus membros, como o ministro da economia Paulo Guedes) enxergue como ideal o *Limited Government*, conforme será discutido na sessão própria do projeto “bolsonarista” de federalismo abaixo. Porém, mesmo esse argumento é extremamente problemático. Sobra ainda uma teoria relevante, que vários autores apontam para o caso brasileiro, a da dissolução das clivagens territoriais.

Segundo Stepan (1999) existem dois caminhos para a criação de uma federação: aquela cujo propósito inicial é o de “unir” (*come together*) e aquela cujo objetivo é o de “manter a união” (*hold together*). A ideia de uma federação para “unir” teria como base o surgimento dos Estados Unidos, onde unidades até então soberanas firmaram um “pacto federativo”, combinando suas soberanias em uma nova federação que deixou poderes residuais aos estados federados.

Na contramão, outras federações (como Índia, Bélgica e Espanha) se originaram de lógica política e histórica oposta. Eram sistemas políticos unitários originalmente. Porém, nessas três sociedades multiculturais com fortes clivagens internas, os líderes políticos chegaram à decisão constitucional de que a melhor maneira de “manter a união” em uma

democracia era transferir poder e transformar seus Estados ameaçados em federações (STEPAN, 1999).

Por isso, Soares e Machado (2018, p.21-22), concordando com essa visão, listam as três características que podem fazer o federalismo parecer atrativo como forma de organização: 1) Trajetória histórica de autonomia subnacional; 2) Grandes áreas territoriais, como técnica de agregar largas áreas territoriais sob um único governo; e 3) Acomodar heterogeneidades linguísticas, étnicas, religiosas em um território nacional visando minimizar os conflitos, principalmente quando essas têm base territorial, provendo maior poder político a esses grupos, por meio de governos próprios e de representação política no governo nacional.

A sociedade brasileira, apesar de não apresentar clivagens étnicas ou religiosas acentuadas, é fortemente dividida entre jurisdições pobres e ricas. O principal argumento a favor da federação no Brasil seria justamente evitar o predomínio das unidades mais ricas, dotando as mais pobres de meios de contornar a falta de expressão política relevante. A escolha teria se dado pela fórmula que permitiria ao Estado “manter a união” apesar desses desequilíbrios (ARRETCHE, 2010, p.589).

Essa corrente teórica pode elucidar a preferência brasileira pela organização territorial federalista, porém não parece suficiente para explicar os acontecimentos durante a pandemia. Se ele deveria servir para diluir conflitos concentrado em territorialidades, na prática foram estas que se tornaram uma das próprias fontes de conflito, e mesmo assim é possível argumentar que a lógica federalista no Brasil se saiu fortalecida da crise.

## **2.4 COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NAS FEDERAÇÕES**

Em países federais em que políticas públicas nacionais são partilhadas entre as esferas de governo, como é o caso do Brasil, existiriam diferenças entre dois conceitos operacionais. O principal contraste é o caráter voluntário de uma (Cooperação), e o horizontal e hierárquico da outra (Coordenação), podendo ambas ocorrer simultaneamente.

Se define a Coordenação como a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo. No caso de um país federal, a coordenação seria típica das relações intragovernamentais, necessária para superar as divergências existentes nas múltiplas instâncias decisórias (SOUZA, 2019).

A cooperação nas relações intergovernamentais não pressupõe harmonia de interesses ou concordância completa entre as partes. Interesses comuns e interesses próprios existem ao mesmo tempo. Ela consistiria no ajuste dos comportamentos movidos pelos interesses próprios em direção a preferências de outros entes federados. A cooperação seria concessões tácitas, assumindo determinados custos em favor da realização de objetivos que podem beneficiar algum outro ou uma coletividade maior na qual se inclui (SOARES; MACHADO, 2018, p.95).

A multiplicação de centros decisórios nas federações torna desafiadora a realização de políticas públicas que dependem da convergência entre escolhas governamentais em direção à realização de objetivos ou metas nacionais, então a coordenação é um requisito para o desenvolvimento das políticas públicas em uma federação, especialmente em vista do alto grau de interdependência vertical ou horizontal entre as ações desenvolvidas por entes pertencentes aos diferentes níveis de governo (SOARES; MACHADO, 2018, p.94).

Os inúmeros sistemas criados após a Constituição de 1988 requerem tanto a cooperação vertical e a coordenação horizontal, mas os custos da coordenação vertical são mais altos quando os países são organizados como federações. Na perspectiva da política pública, ela se desdobra em dois momentos: no da formulação da política e no da sua implementação (SOUZA, 2019).

O comportamento cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição; para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas. Ainda é chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação ou a outros entes (ABRUCIO, 2005, p.44).

Ainda segundo Abrucio (2005, p.44), o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. No entanto, fórmulas cooperativas podem trazer problemas, como a montagem de uma *joint-decision trap* (armadilha da decisão conjunta). Se a federação for desenhada de forma que as decisões sejam o máximo possível compartilhadas e dependam da anuência de praticamente todos os atores federativos, será praticamente impossível aprovar qualquer medida e, portanto, estará paralisada.

## **2.5 BRASIL APÓS CF/88**

A influência das elites políticas locais e sua força no começo do período da redemocratização inspiravam interpretações de que o federalismo brasileiro seguiria um caminho conflitivo. Segundo Abrucio (1998), os partidos nacionais até então seriam internamente fragmentados, onde seus membros teriam baixa disciplina partidária, e as bancadas estaduais se aglutinavam em torno de seus governadores. Assim, aproveitando a ampla autonomia que dispunham, poderiam organizar múltiplos pontos de veto e usar eles como instrumento de barganha contra o Executivo federal.

Arretche (2013, p.135) mostra dois conceitos centrais na teoria federal que são oriundos do desenho institucional. O primeiro refere-se à distribuição de autoridade entre níveis de governo, e a segunda é a “teoria do veto-player”, a qual afirma que sistemas federais tendem a exibir um maior número de *veto players* do que unitários, uma vez que o federalismo cria instituições específicas para proteger as unidades constituintes do governo central de tentativas de expropriar seus poderes.

As diversas ameaças de constrangimento ao poder central no Brasil, entretanto, nunca se materializaram. Do ponto de vista puramente legislativo, no nosso caso, as matérias que afetam os interesses das unidades constituintes não têm uma tramitação distinta. Não existem arenas adicionais de veto para os governos territoriais além do Congresso, restando apenas o recurso à Corte Suprema (ARRETCHE, 2012, p.18).

As arenas legislativas centrais podem emendar a Constituição ou aprovar legislação infraconstitucional, mesmo quando essas afetam os interesses dos governos subnacionais. Basta atingirem maiorias de 3/5 em duas sessões de ambas as casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado). Logo, uma preferência majoritária nas duas casas federais não pode ser paralisada pelo veto da minoria (ARRETCHE, 2012, p.17-18). Logo, o problema da quantidade de *veto players* oriundos do federalismo não se aplicaria ao caso brasileiro.

A capacidade de atuação do governo federal depende sobre como o poder Judiciário interpreta a atribuição de jurisdições. As iniciativas de políticas públicas do governo federal podem ser bloqueadas se um poder tribunal constitucional independente atuar como um guardião (*Gate-Keeping*) dos poderes das unidades constituintes (CASTLES; LEIBFRIED; OBINGER, 2005, p.40).

Porém, no caso brasileiro, nas disputas levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar conflitos de competência entre União e governos subnacionais, a tendência histórica

desse órgão foi de decidir em favor da União na maioria dos casos. Portanto, tais preocupações de uma situação análoga a um *joint-decision trap*, onde o sistema político é paralisado por múltiplos pontos de veto dos governos subnacionais, perderam importância diante do desenho institucional adotado pela constituição e possivelmente a atuação do STF.

Carvalho *et al* (2022, p.66) listam os principais motivos apontados para a perda do protagonismo dos governos estaduais, em relação as políticas públicas, perante o crescente destaque da União e dos municípios a partir do fim da década de 90:

1) o modelo de descentralização focado na municipalização; 2) o endividamento crescente e acirrado pela política monetária do Plano Real; 3) o crescente protagonismo do movimento municipalista e de suas entidades de representação; 4) a perda e não renovação de quadros qualificados de gestores e técnicos; 5) o modelo de reforma do Estado da década de 1990 que fortaleceu a coordenação federal de políticas e programas; 6) o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação da Emenda Constitucional nº 29/00 em saúde, em vários casos; 7) a centralização do processo legislativo federal, que enfraquece a capacidade de coordenação dos governadores; 8) fragmentação dos sistemas de planejamento estadual e coordenação regional das SES, entre outros.

A interpretação de que os governos subnacionais, no caso brasileiro, têm excessiva autonomia, estaria baseada na evidência de que a parcela dos governos subnacionais na arrecadação e gasto público no Brasil é elevada quando comparada a outras federações. Ela também se baseia na extensão das competências subnacionais na execução de políticas públicas, bem como no status dos municípios também como entes federados. (ARRETCHE, 2010, p.588)

Apesar dessa autonomia financeira formal, a transferência de recursos constitucionais e voluntários do governo federal às unidades subnacionais são de fundamental importância para que elas implementem seus projetos e políticas. As transferências da União aos estados e municípios exercem importante papel na dinâmica econômica em determinadas regiões do Brasil, e, principalmente nas unidades mais pobres, onde o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são sua principal fonte de recursos. (SCHAEFER *et al*, 2021)

Em 1988 os municípios transformaram-se em entes federativos, com status similar aos estados e à União. Contudo, a maioria deles não possuíam as condições para exercer esse novo poder político-administrativo:

Assim, além das heterogeneidades que caracterizam o país em relação à geografia, à demografia e à desigualdade socioeconômica, o maior desafio federativo está no seguinte fato: a Constituição e as leis posteriores repassaram autonomia e a responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas públicas aos

municípios, sem que a maioria deles tivesse, porém, capacidade administrativa e gerencial para realizar essa tarefa. (ABRUCIO, 2018, p.2)

A disparidade de condições econômicas é reforçada pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios. Mas, além da fragilidade financeira, a maior parcela das municipalidades detém uma máquina administrativa precária, que também afeta qualquer possibilidade de cooperação com os municípios vizinhos (ABRUCIO, 2005, p.48).

Ao invés de uma visão cooperativa, predomina um jogo em que os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes, como é o caso de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas. (ABRUCIO, 2005, p.48)

A pouca capacidade arrecadatória própria, alinhado ao alto endividamento, cenários comuns à maioria dos municípios brasileiros, seria mais um indicativo da baixa capacidade burocrática destes e desigualdade entre os entes federados, o que prejudicaria o cumprimento das suas atividades constitucionais atribuídas pós CF/88 (ELO; SOUZA; BONFIM, 2015).

Entretanto, em relação ao poder de barganha por recursos, Arretche (2010) mostra que a regulação federal é uma das razões pelas quais não há relação entre o gasto dos governos subnacionais e a filiação partidária de seus respectivos governantes no Brasil. Primeiro, pois a maior parte dos gastos dos municípios e estados (incluindo os financiados por receita própria) estão vinculadas por emendas constitucionais e leis, principalmente nas áreas de saúde e educação.

(...) a Emenda Calmon e a Constituição de 1988 vincularam receitas dos governos municipais à educação (Arretche, 2005). Portanto, a novidade das vinculações adotadas pela legislação federal a partir de meados dos anos 90 diz respeito às áreas privilegiadas e às taxas de vinculação. Pelo menos 40% das receitas municipais devem ser alocadas nas áreas de saúde e educação, respectivamente, 25% para educação e 15% para saúde (ARRETCHÉ, 2010, p.603).

Em segundo lugar, a maior parte dos recursos transferidos pelo governo federal são condicionais, com regras definidas. A União cumpre assim um papel de redução das desigualdades de receita entre os municípios brasileiros, diminuindo a desigualdade de investimentos. A sua redução não está associada a negociações políticas, orientadas à formação

de coalizões de apoio ao presidente. Em vez disso, elas operam segundo mecanismos previsíveis, regulados por regras constitucionais (ARRETCHE, 2010, p.602).

D'Albuquerque e Palotti (2021, p.14) ainda argumentam que o sucesso da implantação de programas federais se deu pela passagem direta em relação aos governos estaduais, articulando diretamente tais programas com os municípios, como no Programa Bolsa Família. Essa estratégia de implementação de políticas públicas foi recorrente em diversos países federalistas, em experiências recentes, e tenderia à longo prazo reforçar o papel de coordenação do governo central.

Do ponto de vista partidário, trabalhos como os de Limongi (2006) e Neiva (2011) mostraram que tanto na câmara dos deputados federal como no senado os congressistas seguiam rígida disciplina partidária<sup>5</sup>. O conceito de disciplina partidária envolve o comando de uma liderança partidária, o qual deve ter os meios de fazer com que os desertores sejam punidos. De forma resumida, é a capacidade de um partido fazer com que seus membros sigam a decisão central, limitando sua autonomia (NEIVA, 2011, p.296).

Portanto, a ação redistributiva do governo federal atualmente escapa de barganhas, filiação partidária ou práticas clientelistas que perduraram durante a maior parte de nossa história. Os governadores perderam o protagonismo que possuíam no princípio da Nova República (pelo menos até o governo Bolsonaro e a emergência sanitária), e os entes federados foram limitados na capacidade das esferas subnacionais de legislar sobre políticas próprias.

Apesar das visões negativas iniciais e das desconfianças em relação à capacidade dos municípios brasileiros de darem conta de seu papel, dados e análises posteriores e destacadas acima não corroboram essas avaliações. No entanto, ainda persistem visões negativas sobre a coordenação do governo federal. O governo federal, por controlar o caixa e ser o responsável por definir prioridades e alocar recursos, obteria enorme preponderância sobre governadores e prefeitos. Daniel Vargas (2020) usa o termo federalismo de cooptação, pois seria fundamentado em uma aliança espúria entre governo federal e governos estaduais e municipais, que aceitavam um papel de subalternos por sobrevivência financeira.

---

<sup>5</sup> Por exemplo, a média geral de todos os partidos foi de 78,4% para o governo Sarney, 90,7% para o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e 89,1% para o primeiro governo Lula. Essas taxas correspondem ao percentual dos votos dos congressistas que seguiram a decisão da liderança partidária na votação de medidas. (LIMONGI, 2006)

No auge da força da União, no segundo governo Lula, até mesmo a comunicação entre os entes federados era medida pela subsecretaria de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência. Salvo raras exceções, ninguém ousava divergir sob o risco de ser esmagado pelo abandono. (VARGAS, 2010)

Por fim, Souza e Fontanelli (2021) chamam a atenção para que, no caso brasileiro, os estados e os municípios possuem autonomia administrativa considerável em relação a outras federações, além de autoridade para determinar questões cruciais, tais como cobrar e como gastar parte de seus impostos exclusivos, e são corresponsáveis pela implementação de políticas públicas nacionais. Essas características contrariam a visão comum e simplificada de que a federação brasileira é dominada pela União.

### **3. GOVERNO BOLSONARO E GESTÃO DA CRISE DO SARS-COVID-19**

#### **3.1 O BOLSONARISMO TEM UM PROJETO DE FEDERALISMO?**

Os modelos teóricos de federalismo empregados nesta pesquisa correspondem a Pierson (1995, p.463), onde são descritos dois tipos ideais opostos quando se discute federalismo e seus impactos sobre políticas públicas, observando três aspectos: A reserva de poderes específicos às unidades constituintes (quais áreas ou responsabilidades particulares são delimitadas), como o interesse das várias camadas estão representadas no centro (e como podem agir para impedir ou influenciar as medidas adotadas), e a extensão do compromisso para redução das desigualdades entre as unidades constituintes.

O primeiro modelo seria o federalismo dual, que opõe integralmente o governo federal aos entes subnacionais, em esferas concorrentes de ação. Neste modelo o nível de coordenação é baixo, com pouca institucionalização e separação dos campos de atuação, múltiplos pontos de interferência entre as unidades e nenhum compromisso de equalização entre as unidades. O segundo modelo, cooperativo, seria o extremo oposto, com a maioria das federações se situando em algum ponto entre eles (PIERSON, 1995, p.465).

O Brasil, desde a CF/88, vinha adotando uma trajetória crescente em direção do modelo cooperativo, com papel central da União como coordenadora da implementação de políticas públicas, assim como de seu financiamento. Pode-se argumentar que grande parte dos conflitos que ocorreram durante a gestão da crise sanitária, entre os entes federativos, se deu pelo desejo de Bolsonaro de romper esse modelo, com a possibilidade de sua preferência pelo modelo dual.



O pressuposto do federalismo dual é que governos locais gastam mais eficientemente, são mais *accountable* para suas populações e suas políticas públicas respondem melhor particularidades locais. Dentro desse conceito, a coordenação federativa do governo central seria contingente, circunstancial e mesmo desnecessária, por ser prejudicial à eficiência decisória e à alocação de recursos (ABRUCIO *et al.*, 2020, p.666).

O ministro da economia do governo Bolsonaro, Paulo Guedes, também em várias ocasiões fez referências implícitas favoráveis ao modelo dual, prometendo que o chamado “Plano Mais Brasil” iria supostamente dotar os estados e municípios de mais recursos, e aumentar sua liberdade de atuação, ao diminuir o papel da União. É perceptível também que em sua visão o grande propósito do federalismo seria promover o *Limited Government* e impedir o inchaço do Estado<sup>6</sup>.

Alguns autores já apontavam que o governo anterior de Michel Temer tentou retrainir o papel da União assumido anteriormente, ao menos como principal financiadora das políticas públicas:

Contudo, as dinâmicas federativas vêm sendo alteradas desde 2016 e, especialmente, 2019. Desde 2016, após a aprovação da “Emenda do Teto dos Gastos”, houve diminuição das transferências federais que induziam a implementação de políticas públicas, a exemplo da saúde, no nível subnacional (GRIN *et al.*, 2022, p.3).

Também é importante ressaltar que mesmo antes da pandemia o governo Bolsonaro já estava envolto em amplos confrontos contra os outros poderes e membros dos executivos estaduais. Foi público sua disputa com o Supremo Tribunal Federal, com o presidente da câmara dos deputados, Rodrigo Maia, e com vários governadores, mesmo aqueles que tinham sido seus aliados na eleição de 2018. É impossível atribuir toda turbulência que marcou sua presidência inteira apenas a um projeto de federalismo.

---

<sup>6</sup> “O ministro da Economia disse que o Brasil foi governado nos últimos 30 anos pela centro-esquerda e por um modelo econômico centralizador que inchou o Estado, acarretando descontrole de gastos e desequilíbrio financeiro. Agora, segundo opinou Paulo Guedes, o Brasil é governado pela centro-direita, uma aliança entre conservadores e liberais que defende um estado menor, controle de gastos públicos e alianças políticas em prol do que entende ser bom para o país.” (CASTRO, 2019), disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/27/guedes-propoe-pacto-federativo-com-mais-recursos-para-estados-e-municipios>. Acesso em 02 de maio de 2022.

Uma grande dicotomia da sua suposta preferência pelo modelo dual (e retração do papel da União) é em relação a sua visão da política. Segundo Grin, (2020, p.47), sua postura de “presidencialismo imperial”, onde ele mesmo é a personificação do Estado, e as instituições republicanas deveriam ser subordinadas e obedientes ao poder executivo, explicavam sua ação aparentemente contraditória durante a pandemia, onde se isentava de ações e ao mesmo tempo tentava bloquear medidas dos outros entes federados que contrariassem seu desejo.

Outros conceitos alternativos são utilizados para tentar clarificar essa atuação aparentemente contraditória. Paiva, Torrezan e Paiva (2022, p.8) definem tal projeto como um “federalismo coercitivo”, onde o governo federal buscaria criar uma hierarquia entre os entes federativos. Neste cenário, as decisões do ente central iriam se sobrepor totalmente à autonomia de estados e municípios, reduzindo estes últimos ao papel de simples apêndices territoriais.

A presidência, portanto, adotou uma abordagem política conflitiva e sem coordenação, focada no esforço por culpar estados e governos locais pelos números negativos da pandemia e da economia. Esse tipo de comportamento está na raiz do que foi repercutido na mídia como “federalismo de confronto”<sup>7</sup>, um cálculo político visando mobilizar sua base eleitoral, e a manter fiel, enquanto se eximia da prerrogativa de suas funções. Essa tática visava previamente as eleições de 2022 e macular a percepção pública dos governadores <sup>8</sup>.

Ao mesmo tempo que se absteve de agir, e que jogava para estados e governos locais a responsabilidade, demonstrava uma visão hierárquica que coloca a União como acima de tudo, opondo abertamente a esfera federal às esferas subnacionais de governo, sem responsabilidades de coordenação. Em atitude que é descrita como contrária ao “espírito” da Constituição Federal de 1988 (CENSON; BARCELOS, 2020, p.52).

Essa espécie de acontecimentos pode parecer inédita no caso brasileiro (vindo do governo federal), porém Bednar (2009, p.63) já havia listado como um dos principais problemas de uma federação: a tentação ao oportunismo, onde um ente tenta manipular a divisão de poderes em benefício próprio. Ele poderia se eximir de suas responsabilidades, jogando essa nas costas de outro ente, ao mesmo tempo que tentaria reivindicar o crédito por resultados

---

<sup>8</sup> “O capital político acumulado pelos gestores estaduais, que se uniram de forma inédita no país para tentar driblar o desgoverno nacional no combate à covid-19, foi se queimando gradualmente com a decisão política de Bolsonaro de elegê-los como inimigos primordiais.” (DELGADO, 2020)

positivos, ou se distanciar dos negativos, visando resultados eleitorais e o benefício individual apenas (BEDNAR, 2009, p.68).

De qualquer forma, o forte estresse gerado sobre os mecanismos de governança no Brasil fez com que o federalismo institucional enfrentasse problemas com a situação crítica, que juntava pandemia e o confronto, resultado do autoritarismo do presidente e a necessidade de agilidade para tomadas de decisão e as articulações com os outros atores políticos. Para fazer enfrentar os desafios impostos pela pandemia, os governadores estaduais acabaram por assumir o protagonismo das ações (CARVALHO *et al*, 2022, p.64).

### **3.2 A BASE DE SUSTENTAÇÃO PARTIDÁRIA DO GOVERNO BOLSONARO E SEU ALINHAMENTO IDEOLÓGICO**

Os partidos dos prefeitos serão utilizados como embasamento ideológico, estando mais à direita ou mais à esquerda, a partir da escala criada por Power e Zucco (2012), com base na atuação dos deputados dos partidos na legislatura nacional. A importância de seu uso se dá por vários partidos classificados como direita se aproximaram de Jair Bolsonaro, já em 2018, observando seu bom desempenho na eleição daquele ano.

O seu desempenho no primeiro turno acabaria produzindo um efeito contrário: no segundo turno, candidatos a governador de diversos partidos procuraram se apresentar como “o candidato do Bolsonaro”; esse foi o caso, como vimos, de João Doria (PSDB-SP), Romeu Zema (Novo-MG) e Wilson Witzel (PSC-RJ). (NICOLAU, 2020, p.91)

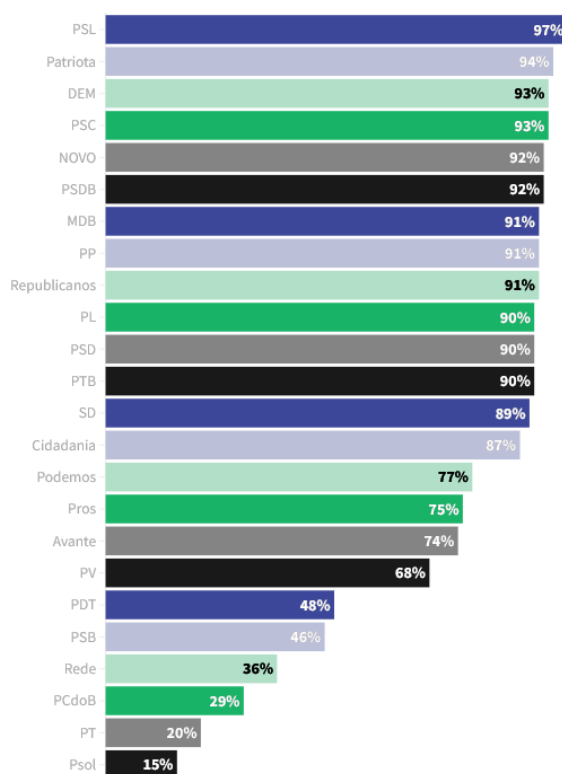
Ainda segundo Jairo Nicolau (2020, p.92), outros dois fatos chamam a atenção. Primeiramente, Bolsonaro conseguiu votação expressiva nos municípios fluminenses, vencendo em 89 dos 92. Além disso, foi o primeiro candidato classificado como de direita a vencer a votação para a presidência no estado do Rio de Janeiro desde 1994. Um objetivo específico da pesquisa é tentar avaliar em que medida o capital eleitoral dele impactou na lealdade dos prefeitos de orientação ideológica parecida (direita), uma vez que ele pregava uma espécie de compromisso direto, acima de estruturas partidárias ou mesmo do desenho institucional.

Pode-se argumentar que o presidente já havia perdido grande parte de seu prestígio durante a pandemia, visto que no segundo semestre de 2020 Bolsonaro possuía 37% do índice de ótimo e bom do seu governo, sendo a pior avaliação de um presidente brasileiro em primeiro

mandato desde 1985, com a exceção de Fernando Collor (SINGER, 2021, p.716). Devido a sua baixa aprovação, nessa altura podia não parecer tão vantajoso se alinhar com ele, visando apenas ganho de capital político.

Segundo o site Congresso em Foco, em 2020, pelo menos 12 partidos formavam a base fiel ao governo Bolsonaro, sendo que os deputados dessas legendas votaram de acordo com a orientação do líder do governo em 90% das votações nominais da Câmara de Deputados. Esses partidos eram: PSL, PATRIOTA, DEM, PSC, NOVO, PSDB, MDB, PP, REPUBLICANOS, PL, PSD e PTB. Além desses, os partidos SD e CIDADANIA também possuíam índice elevado de aderência nas votações, 89% e 87% respectivamente (FREY, 2020). Isso, é possível verificar no seguinte gráfico:

**Gráfico 1 - NÍVEL DE GOVERNISMO DOS PARTIDOS <sup>9</sup>**



FONTE: Congresso em Foco (2020).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> O cálculo da “taxa de governismo” é feito pelo site Congresso em Foco, a partir da comparação entre os votos dos deputados e a orientação do líder do governo.

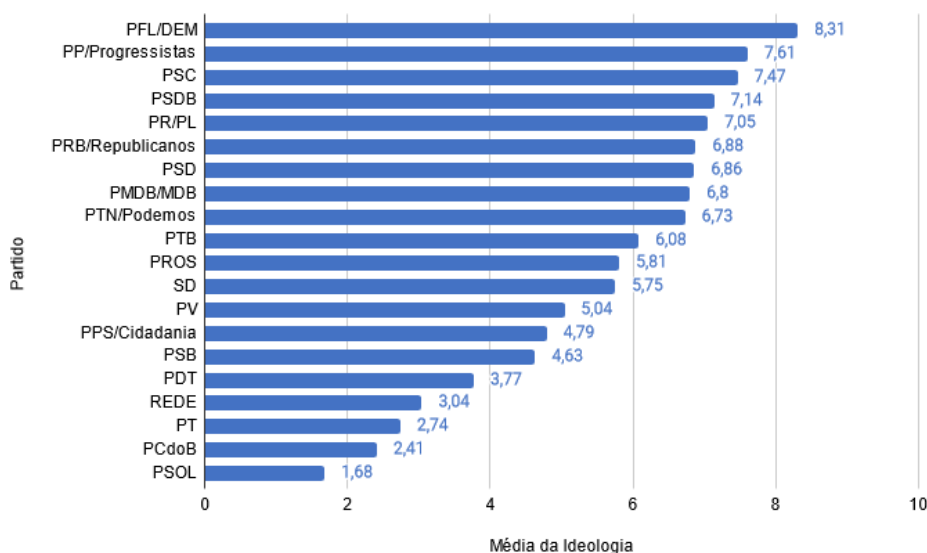
<sup>10</sup> Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/exclusivo-os-12-partidos-que-formam-a-base-fiel-do-governo-na-camara/>. Acesso: 06 de maio de 2022.

Porém, a maioria dos deputados dessas siglas não estavam presos a vínculos formais ao governo, e, portanto, não precisavam seguir sua orientação na hora do voto. O faziam por preferência pessoal. De acordo com o Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, nenhum partido fazia parte formalmente da coalizão governista até novembro de 2019, além do PSL, partido do próprio presidente. Quando Bolsonaro deixou o partido, este próprio deixou de figurar na coalizão (NIPE CEBRAP, 2021).

Ainda do ponto de vista político, foi nítido o racha interno em diversos partidos em torno de apoiar ou não o presidente Bolsonaro<sup>11</sup>, principalmente o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o Partido Social-Democrata (PSD), o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Democratas (DEM).

Esse primeiro grupo de partidos é interessante para nossa pesquisa, pois para além da divisão interna, ainda pontuavam mais à direita na escala de ideologia de Power e Zucco, conforme pode ser visto no gráfico abaixo. Considerando que mais próximo de 10 mais à direita o partido estava, e quanto mais próximo de 0 mais de esquerda, o DEM foi de longe o partido mais à direita de todos que constavam na base de dados, enquanto o PSDB era o quarto, e o MDB e PSD ainda pontuando acima de 6 no índice, conforme apresentado no gráfico a seguir:

**Gráfico 2- MÉDIA DE IDEOLOGIA DOS PARTIDOS**



<sup>11</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/05/18/em-reuniao-do-psdb-deputado-diz-haver-pressao-para-apoio-a-bolsonaro.htm> Acesso: 06 de maio de 2022.

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados de Power e Zucco (2019)<sup>12</sup>

Um evento crítico que podemos tomar como exemplo do racha e de como isso afetou a atuação desses partidos em nível nacional foi a eleição de Arthur Lira para a presidência da Câmara de Deputados. Ele possuía amplo apoio do planalto na empreitada, e o bloco de oposição, que defendia a candidatura de Baleia Rossi, do MDB, oficialmente apoiado pelos dois outros partidos listados acima (ao menos inicialmente), e no fim conseguiu menos votos que o esperado.

Os fatores que levaram a isso são apontados como a disputa pública entre ACM Neto e Rodrigo Maia, principais lideranças do DEM, que no fim levou ao partido liberar sua bancada na votação, e a membros do PSDB e MDB votarem contra a orientação da liderança do partido, optando pelo candidato governista<sup>13</sup>.

A maior parte dos partidos que seguiam a votação segundo a vontade do governo, ainda que fossem uma base informal de sustentação, correspondiam aos partidos médios e pequenos que juntos formavam o designado bloco “centrão”, que foram progressivamente ganhando espaço e negociando apoio de sua base nas votações de interesse do governo, em troca de cargos e de emendas orçamentárias<sup>14</sup>.

Os principais partidos desse bloco são apontados como o Partido Liberal (PL), comandado por Valdemar Costa Neto, no qual o próprio Bolsonaro se filiou para disputar a eleição de 2022, assim como seu filho Flávio Bolsonaro<sup>15</sup>, o Progressistas (antigo PP), partido do presidente da câmara e aliado governista, Arthur Lira, e o Republicanos (antigo PRB), onde um dos filhos do presidente, Carlos Bolsonaro, é filiado e cumpre mandato de vereador no Rio de Janeiro<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> O eixo “Partido” corresponde ao “*party\_name*”, com as eventuais trocas de nome posteriores ao que consta na base adicionadas pelo autor, e o eixo “Média de Ideologia” ao “*id\_mean*”, com os valores limitados em duas casas decimais depois da vírgula, referentes à 55ª legislatura.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/relembre-os-fatos-brigas-que-marcam-eleicao-para-presidencia-da-camara-24864519>. Acesso em: 10 de jul. de 2022.

<sup>14</sup> “O chamado “Centrão”, bloco legislativo constituído por pequenos e médios partidos, nunca teve tanto poder no governo Jair Bolsonaro (PL) como no último ano de seu mandato. Apenas os três principais partidos do bloco (PP, PL e Republicanos) comandam pelo menos 32 pontos-chave na administração federal, que somam mais de R\$ 149,6 bilhões em recursos.” (ISTOÉ DINHEIRO, 2021)

<sup>15</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/30/apos-dois-anos-sem-partido-bolsonaro-se-filia-ao-pl-nona-legendada-carreira-politica.ghtml>. Acesso em: 10 de jul. de 2022.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/partidos-aliados-a-bolsonaro-crecem-com-janela-partidaria-e-melhoram-estrutura-potencial-para-campanha/>. Acesso em: 10 de jul. de 2022.

Outra legenda relevante desse bloco é o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), presidida por Roberto Jefferson, que mostrou extrema proximidade com o presidente e que chegou a ser preso, acusado de participar nas chamadas “milícias digitais bolsonaristas”, que eram financiadas com dinheiro público, oriundo dos fundos partidários, enquanto atacavam as instituições democráticas<sup>17</sup>.

Um problema da concepção de “centrão” é que, apesar desses partidos muitas vezes serem descritos como amplamente pragmáticos e dispostos a formar coalizão com qualquer partido vencedor da disputa presidencial, na prática possuíam vínculo estreito ideológico com o presidente, além de abrigar vários membros-chaves do núcleo do governo, e estavam dispostos a apoiá-lo em vários momentos decisivos, mesmo que isso dificilmente trouxesse algum ganho tangível.

Além disso, todos os partidos desse segundo bloco na realidade pontuaram na direita do aspecto ideológico, de forma acentuada, se analisarmos a escala da média da ideologia dos partidos. O mais “moderado” deles foi o PTB, com 6,08, enquanto o Republicanos pontuava 6,88, o PL 7,05 e o Progressistas 7,61, sendo este o segundo valor mais alto do banco de dados. Uma grande pergunta que essa pesquisa se deparou é se os prefeitos fluminenses filiados a essas siglas espelhariam esse tipo de comportamento, o alinhamento ideológico ao presidente e a suas preferências, considerando que seus partidos podendo ser classificados como de direita.

Os membros desses dois blocos descritos, como o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e o Democratas (DEM), além de outros partidos menores como o Partido Social-Democrata (PSD), o Progressistas (PP) e o Republicanos (REP), são particularmente interessantes para essa pesquisa, pois foram alguns dos partidos que sofreram com divisão interna e combinados possuíam 41 das 93 prefeituras do estado do Rio de Janeiro em março de 2021. Será que a direção política fragmentada dos seus partidos ou ainda a proximidade de alguns deles com o governo teve impacto no alinhamento dos prefeitos em relação à visão do presidente sobre a gestão da crise de saúde pública?

A nível estadual, outras pesquisas já se debruçaram sobre o comportamento dos governadores. Por exemplo, Pereira, Oliveira e Sampaio (2020) investigaram se o protagonismo do governo estadual nas políticas de combate à disseminação da SARS-COVID-19 é guiado

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/13/policia-federal-faz-operacao-para-prender-roberto-jefferson.ghtml> . Acesso em: 10 de jul. de 2022.

por fatores políticos ou técnico-administrativos. O artigo mostra uma contínua melhora nas capacidades burocráticas dos estados, e as relaciona com sua autonomia perante o governo federal na gestão da crise, preferindo adotar critérios técnicos a seguir ideologicamente o presidente.

A inação do governo federal forçou os estados, que lidam diretamente com os problemas causados pela pandemia, a assumirem o papel de coordenadores nos seus territórios. Para esse fim, o principal instrumento acionado pelos governadores estaduais tem sido a normatização de políticas de distanciamento social, que orienta a gestão municipal (PEREIRA; OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020, p.683).

Pode-se argumentar que o governo federal perdeu espaço tanto na definição da agenda, como na coordenação entre os entes federativos diante de tal contexto, forçando os governos estaduais a tentar ocupar estas funções em um momento de forte crise da saúde pública, e que aparentemente seus governadores preferiram adotar medidas técnicas, e mesmo aqueles com partidos classificados como mais à direita não se deixaram influenciar ideologicamente pelas preferências do presidente.

### **3.3 O CONFLITO DE MEDIDAS ENTRE O PRESIDENTE E OS GOVERNOS ESTADUAIS**

De acordo com Fonseca *et al* (2021, p.494), o Brasil reunia uma série de fatores que combinados geravam a impressão de que o país poderia ter gerido de forma positiva a pandemia: um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo, um sistema de vigilância em saúde bem desenvolvido, abrangendo tanto marcos legais quanto infraestrutura, ter agido com sucesso contra epidemias anteriores, e ainda ser a melhor pontuação da América Latina no *Global Health Security Index*, um sistema de que classifica a preparação dos países para lidar com as emergências de saúde pública.

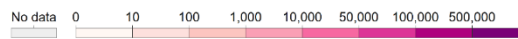
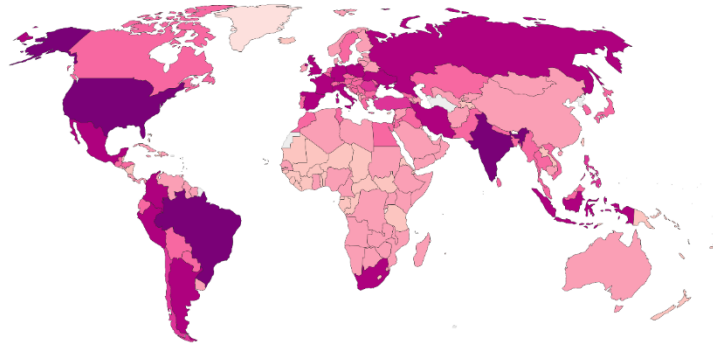
Porém, na prática, foi um dos países mais afetados pela crise. Até 31 de março de 2022, em termos de mortes absolutas, só ficou atrás dos Estados Unidos no mundo todo. Nas Américas, só ficou abaixo do Peru em termos de quantidade de mortes relativas à população, conforme visto nos seguintes gráficos:



**Gráfico 3 – MORTES ACUMULADAS POR COVID-19, POR PAÍS, ATÉ MARÇO DE 2022**

Cumulative confirmed COVID-19 deaths, Mar 31, 2022

Due to varying protocols and challenges in the attribution of the cause of death, the number of confirmed deaths may not accurately represent the true number of deaths caused by COVID-19.



Source: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data

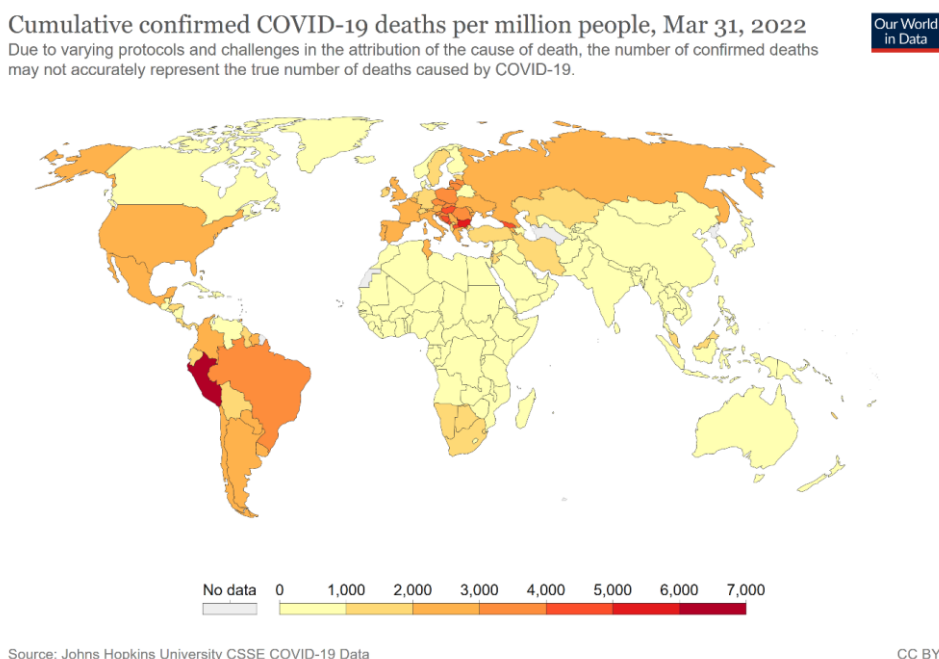
CC BY

Fonte: Our World in Data, Johns Hopkins University (2022)<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?tab=map&zoomToSelection=true&time=latest&facet=none&pickerSort=asc&pickerMetric=location&hideControls=true&Metric=Confirmed+deaths&Interval=Cumulative&Relative+to+Population=true&Color+by+test+positivity=false&country=GBR~USA~ESP~ITA~BRA~IND~KOR>. Acesso em 10 de jun. de 2022.

#### Gráfico 4 – MORTES ACUMULADAS POR COVID-19, POR MILHÃO DE HABITANTES, ATÉ MARÇO DE 2022



Fonte: Our World in Data, Johns Hopkins University (2022)<sup>19</sup>

É evidente que ocorreram sucessivas falhas em vários momentos, para termos esse quadro agudo como resultado. Essa dissertação irá se debruçar especificamente no conflito federativo em torno da coordenação das medidas de distanciamento social, e esta sessão específica irá listar os momentos chaves e as medidas adotadas pelos diversos poderes na tentativa de gerir a crise, focado nas disputas em torno destas. A falta de coordenação do governo federal parece ter tido efeito negativo diante da gravidade do problema.

Era amplamente reconhecida a necessidade dela. Por exemplo, o relatório da OCDE *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*, reafirma que em casos em que diferentes níveis de governo têm responsabilidades semelhantes, a coordenação seria crucial para que cada nível se concentre nas atividades para as quais estão mais bem preparados,

<sup>19</sup> Disponível em: <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?tab=map&zoomToSelection=true&time=latest&facet=none&pickerSort=asc&pickerMetric=location&hideControls=true&Metric=Confirmed+deaths&Interval=Cumulative&Relative+to+Population=true&Color+by+test+positivity=false&country=GBR~USA~ESP~ITA~BRA~IND~KOR>. Acesso em 10 de jun. de 2022.

reduzindo a redundância e melhorando a consistência. Afinal, durante a crise, qualquer erro poderia custar vidas e recursos consideráveis (OCDE, 2020).

A resposta do Brasil à COVID-19, desde seu começo, foi marcada pela falta de coordenação entre o governo federal, departamentos governamentais e os governos subnacionais. Houve uma grande disparidade entre a abrangência das medidas de distanciamento social apoiadas pelo governo federal e pelos governos subnacionais, sendo que estes últimos foram os grandes responsáveis pelo nível de rigor das medidas adotadas (FONSECA *et al*, 2021, p.503).

Na tentativa de gestão dessa crise, o presidente primeiramente editou a lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para regular as medidas de isolamento social durante a pandemia, atribuindo a si o poder de definir as atividades que não devem parar durante o período de quarentena, além de permitir extraordinariamente o confisco de respiradores e materiais sanitários.

O Ministério da Saúde (MS) regulamentou em 13 de março os critérios de isolamento social e quarentena, baseados nos critérios da Organização Mundial da Saúde (OMS), que foram implementados por governadores e prefeitos cerca de uma semana depois. Vários governadores decidiram então pelo fechamento das fronteiras de seus respectivos estados, medida que a presidência era contrária apesar da orientação do próprio MS.

O presidente então reagiu por meio da Medida Provisória 926/2020, que “oficialmente” procurava solucionar as disputas e centralizar o poder, estabelecendo que restrições de transporte só poderiam ser impostas após recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Porém, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu no dia 15 de março que as competências concedidas à Anvisa pela norma não afastam a competência concorrente de estados e municípios sobre saúde pública.

Assim, o STF determinou por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341, que além do governo federal, os governos estaduais e municipais teriam poder para determinar regras de isolamento, quarentena e restrição de transporte e trânsito em rodovias em razão da epidemia do coronavírus. Os governadores e prefeitos teriam legitimidade para definir quais são as atividades essenciais, aquelas que não ficariam paralisadas durante a epidemia do coronavírus.

De modo geral, os governadores de todos os estados adotaram prontamente medidas rígidas de isolamento e limitação das atividades, baseadas nas recomendações da OMS, a contragosto da intenção da presidência<sup>20</sup>:

Considerando que, por quase três décadas, os governos estaduais têm tido influência limitada na política nacional brasileira, dadas as instituições poderes tutelares do executivo e a forma como os recursos tributários são distribuídos, as disputas com o presidente Bolsonaro sobre como responder à epidemia parecem ter unificado os líderes regionais em uma subversão (...). Governadores estaduais discordaram fortemente do presidente na necessidade de aplicar medidas de distanciamento social e de adiar a reabertura de comércio e outras atividades (FONSECA et al, 2021, p.503).

Devido às decisões judiciais, os conflitos entre presidente e governadores ficaram restritos em grande parte à retórica nessa altura, já que governadores e prefeitos assumiram o papel de gestão da crise, considerando que os novos decretos da presidência na realidade tentavam flexibilizar suas medidas, e, portanto, retinham apenas papel simbólico.

### **3.4 A ATUAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO E DE SUAS PREFEITURAS**

O objetivo geral deste trabalho é analisar o impacto do projeto “bolsonarista” e seus eventuais efeitos na federação brasileira, usando como base as medidas adotadas pelas prefeituras fluminenses na gestão da crise. A articulação inédita entre governadores, vários prefeitos, e os poderes judiciário e legislativo, em resposta à crise e paralisia do governo federal, permitiu a sobrevivência do modelo cooperativo, mas agora com outro foco central de coordenação, que passou a ser liderada pelos governadores. A partir das medidas adotadas, serão demonstrados os incentivos para que os prefeitos adotassem ou não medidas que espelhassem as preferências do governo central.

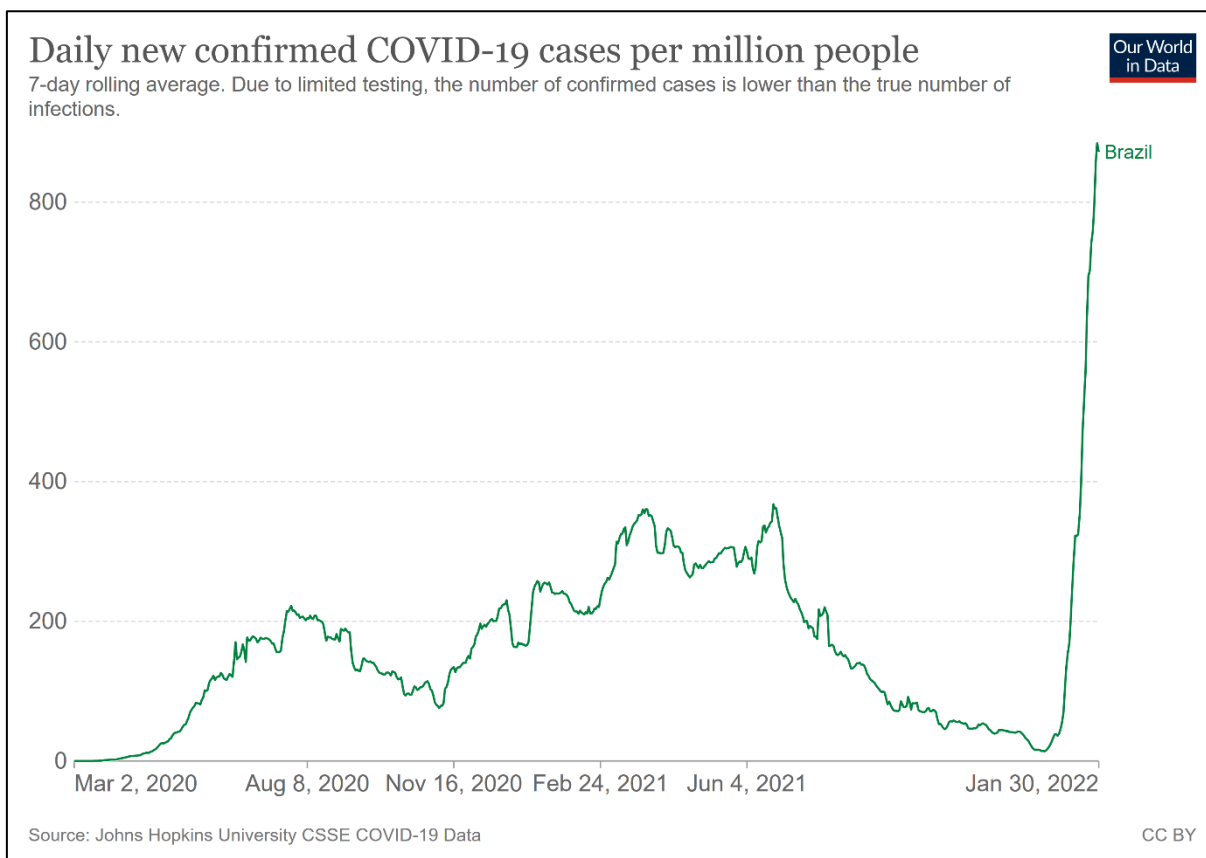
Como recorte temporal, serão classificadas as medidas adotadas por cada um dos prefeitos em relação ao começo da pandemia no Brasil, em março de 2020, e em relação ao

---

<sup>20</sup> “Em vez de coordenar nacionalmente o esforço de enfrentamento do espalhamento do Sars-Cov-2, desde meados de março de 2020, o presidente da República vem atacando orientações do Ministério da Saúde, de governadores e de prefeitos, semeando confusão e nublando a compreensão de parcela da população que, pelos veículos de comunicação, toma conhecimento diariamente da gravidade da pandemia da covid-19.” (SOARES, MENEZES, 2021, p.7).

pico da segunda onda da pandemia, que ocorreu cerca de um ano depois, em março de 2021. Abaixo o Gráfico 5 mostra a média móvel de casos confirmados no Brasil.

**Gráfico 5 – MÉDIA MÓVEL DE CASOS CONFIRMADOS DE COVID-19 NO BRASIL**



Fonte: <https://ourworldindata.org/covid-cases> (2022)

Os dois gráficos abaixo mostram, respectivamente, o número de casos e o número de mortes específicos do estado do Rio de Janeiro. Nota-se que o intervalo com o maior número de mortes se estende entre o final de março até abril de 2021 no estado, período que foi escolhido como um dos recortes temporais desse estudo.

**Gráfico 6 – NOVOS CASOS CONFIRMADOS DE COVID-19 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



Fonte: [JHU CSSE COVID-19 Data](#) (2022)

**Gráfico 7 – MORTES CONFIRMADAS POR COVID-19 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



Fonte: [JHU CSSE COVID-19 Data](#) (2022)

A primeira onda, em 2020 ainda, corresponde ao governo de Wilson Witzel no estado do Rio de Janeiro. O estado e os municípios preparavam medidas para a reabertura em maio daquele ano<sup>21</sup>, quando os casos voltaram a subir, atingindo-se o considerado primeiro pico de infecções perto de agosto. Ficou nítido o desentendimento entre alguns prefeitos e o governador em relação às medidas de restrição que deveriam ser adotadas.

Já no pico da segunda onda, com o sistema de saúde público colapsando, os prefeitos de Niterói e do Rio de Janeiro, em conjunto com o governador do estado em exercício, Claudio Castro, resolveram criar um "superferiado" entre os dias 26/03 e 04/04 de 2021<sup>22</sup>. Apesar de eventuais desentendimentos e da relutância inicial do governador, as medidas adotadas foram parcialmente concordadas, e ratificadas pela assembleia estadual, servindo de base para a lei estadual nº 9224 de 24 de março de 2021.

Entre essas medidas adotadas, estavam a limitação do horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais e a suspensão de aulas presenciais. Porém, um ponto de discordância chama a atenção: a lei estabelecia que no caso de medidas conflitantes entre o governador e os municípios, aquela considerada mais rígida seria adotada. Os técnicos de saúde do estado conclamavam a necessidade do fechamento total dos estabelecimentos na ocasião, e no acordo que levou a criação da lei foi estabelecido o limite de funcionamento de até 22H, horário que foi seguido por vários prefeitos, inclusive os dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói, atores que se mostraram chave nesse ponto de coordenação.

Na contramão, o governador acabou decretando o limite de funcionamento como sendo até 23H, através do decreto estadual nº 47.540 de 24 de março de 2021. Essa discordância, mesmo que pareça pequena, será tomada como ponto de corte na classificação. Se as prefeituras limitaram até 23H o horário, serão consideradas como “Leve”, se até 22H como o estabelecido inicialmente, como “Severa”. Uma limitação maior de horário, acima do concordado, em conjunto com a suspensão das atividades religiosas, implicaria em uma medida classificada

---

<sup>21</sup> GRINBERG, Felipe. Há um ano, Rio tem estado e municípios em rota de colisão por medidas de combate à Covid. **O globo**, [s. l.], 23 mar. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/ha-um-ano-rio-tem-estado-municipios-em-rota-de-colisao-por-medidas-de-combate-covid-24936824>. Acesso em: 20 jan. 2022.

<sup>22</sup> [S. l.] Paes chama de ‘CastroFolia’ medida do governador do RJ para abrir bares e restaurantes no ‘superferiado’. **G1**, [S. l.], 22 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/03/22/paes-chama-de-castrofolia-medida-do-governador-do-rj-para-abrir-bares-e-restaurantes-no-superferiado.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2022.

como “Extrema” (porém melhor do ponto de vista técnico). Esses serão os recortes para as três categorias em 2021: Leve; Severa e Extrema.

Inicialmente, essa pesquisa também pensou em classificar restrições abaixo do horário adotada pelas partes centrais como “não”, pois estaria fora do escopo de preocupações que levaram à criação do “superferiado” e, portanto, implicariam na sua não adesão. Porém, como na realidade somente os prefeitos de Belford Roxo e Duque de Caxias não aderiram, uma categoria com somente dois casos iria prejudicar o modelo estatístico adotado, e, portanto, foram agrupados juntos com os casos de “Leve”.

Em relação ao começo da pandemia, em março de 2020, a ausência de um evento definidor significa que as medidas adotadas pelos prefeitos foram espalhadas ao longo do mês, sem uma semana precisa ou mesmo um ponto de comum de acordo prévio e nítido entre eles. Assim, devido a maior heterogeneidade do conteúdo, essa pesquisa decidiu agrupar suas medidas em torno de 7 eixos: suspensão de cultos e cerimônias religiosas; suspensão do comércio não essencial; suspensão das aulas do ensino público; de eventos públicos; restrição do uso espaço público; restrição da circulação intermunicipal ou do turismo; e suspensão completa das atividades laborais.

A pergunta aqui é verificar em que grau os outros prefeitos adotaram medidas semelhantes, ou se acabaram optando por outras mais brandas. Também será analisado se essa preferência estava ligada à taxa de ocupação de leitos em cada município ou ao número de óbitos neles. Cada variável estará mais bem detalhada na seção de desenho de pesquisa, assim como as hipóteses.

Nossos objetivos são testar fatores para a escolha de alinhamento ou não com o governo federal. Iremos assumir as medidas de isolamento propostas pelos planos estaduais compatíveis com os protocolos da OMS (ou pelo menos como mais próximas deles), representando a melhor decisão do ponto de vista técnico. Conforme a literatura, a decisão de ir contra elas espelharia preferências ideológicas com o governo federal<sup>23</sup>.

Estando à frente da gestão, corresponderia aos governadores coordenar as ações com as prefeituras de suas unidades territoriais. A maioria dos estados adotaram protocolos de isolamento, que em tese deveriam ser seguidos pelos seus municípios. Apesar disso, também

---

<sup>23</sup> PEREIRA, Carlos; MEDEIROS, Amanda; BERTHOLINI, Frederico. O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 952-968, Aug. 2020.



ocorreram disputas e judicialização dos conflitos entre municípios e estados, decorrentes da heterogeneidade e eventuais contradições entre as medidas adotadas<sup>24</sup>. Uma vez que esses dois níveis também detinham autoridade para julgar as atividades essenciais, acabaram adotando medidas que se sobrepunham.

A decisão sobre a adoção do distanciamento social na realidade condicionava um cenário complexo para as autoridades, em decorrência dos impactos na dinâmica econômica, do poder dos empresários locais e do custo político e social envolvido. As medidas de isolamento social adotadas pelos municípios também foram judicializadas por associações comerciais locais e por partidos políticos, muitas vezes se apoiando nos estímulos do governo federal, sob diversas alegações, como o direito de ir e vir e a garantia de renda para o sustento pessoal (PAIVA, TORREZAN, PAIVA, 2022, p.4).

Essa dissertação não pode dar conta de todos os fatores que levavam aos prefeitos adotarem ou não medidas de distanciamento social. A realidade local e seus atores políticos podem ser melhor explorada talvez por estudos qualitativos, que foquem um município ou alguns poucos deles. Para comparar todos os municípios fluminenses, foi necessário maior abstração, e considerar variáveis políticas que afetassem todos eles de forma parecida para permitir a generalização.

Em termos de definição exata do que seriam atividades essenciais, ou seja, aquelas que continuariam funcionando apesar das medidas restritivas, se verificou um amplo embate de ideias entre os atores políticos. O presidente, no auge da pandemia no Brasil em março de 2021, reforçou a postura que manteve desde o seu começo, sendo contrário a basicamente qualquer tipo de medida restritiva, chegando a declarar que “atividade essencial é toda aquela necessária para o chefe de família levar o pão para casa” (LUPION, 2021).

O presidente definiu as atividades de salões de beleza, barbearias e academias na lista de "serviços essenciais", através do decreto nº 10.344, de 11 de maio de 2020. Como justificativa, citou um suposto benefício das atividades física em academias para a saúde das pessoas e ressaltou que esses setores empregavam juntos “um milhão de pessoas”. Pois, segundo o Presidente: “Essas três categorias juntas dão mais de um milhão de empregos.

---

<sup>24</sup> MAGALHÃES, Luiz Ernesto; RIBAS, Raphaela. Flexibilização do isolamento: ‘municípios podem adotar ou não’, explica secretário estadual. **O globo**, [s. l.], 6 jun. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/flexibilizacao-do-isolamento-municipios-podem-adotar-ou-nao-explica-secretario-estadual-24466468>. Acesso em: 20 jan. 2022.

Pessoal, vou repetir aqui, vou apanhar de novo. A questão da vida tem que ser tratada paralelamente a questão do emprego.”<sup>25</sup>.

A Frente Nacional de Prefeitos (FNP), em nota para a imprensa, reagiu com estranheza a essa decisão do presidente, citando que o próprio Ministério da Saúde não era favorável a ela, e aparentemente não foi consultado. Por fim, seu líder urgiu para que os prefeitos baseassem suas medidas em seus próprios quadros técnicos (PITTA, 2020)<sup>26</sup>. Nessa pesquisa esses setores não foram considerados como atividades essenciais. Municípios que estabeleceram sua reabertura ou não interromperam seu funcionamento foram classificados como comércio não-essencial aberto.

Outro grande ponto de confronto em relação ao que seria considerado atividade essencial, foi a possibilidade de governadores e prefeitos decretaram o fechamento de templos e suspensão de atividades religiosas. Tais atividades evidentemente geravam aglomerações de pessoas e estariam na contramão das medidas de distanciamento social. O presidente, desde sempre apoiado por lideranças religiosas expressivas e tendo base de apoio de evangélicos, se posicionou de maneira incisiva contra sua suspensão.

Por meio do decreto Nº 10.292, de 25 de março de 2020, o presidente estabeleceu atividades religiosas como essenciais, com o argumento de estar atendendo ao pedido de lideranças religiosas<sup>27</sup>. Os parlamentares aliados chegaram a declarar que o decreto, apesar de não ter poder efetivo de manter as igrejas e templos abertos, poderia servir como um "amparo" para que os prefeitos não suspendessem as atividades religiosas<sup>28</sup>.

Logo depois de assumir o governo do estado do Rio de Janeiro, Claudio Castro demonstrou estar alinhado com o pensamento de Bolsonaro, decretando as atividades religiosas como atividade essencial, com o argumento de estar assegurando aos fiéis o livre exercício de culto, ainda que em situações de calamidade pública, de emergência, de epidemia ou de pandemia, através do artigo Nº 5 da lei estadual nº 9012 de 17 de setembro de 2020.

---

<sup>25</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/11/coronavirus-bolsonaro-inclui-salao-barbearia-e-academia-como-atividades-essenciais.ghtml>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/decreto-de-salao-de-beleza-e-academias-causa-estranheza-diz-frente-de-prefeitos/>. Acesso em: 15 de maio 2022.

<sup>27</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/26/bolsonaro-inclui-atividades-religiosas-em-lista-de-servicos-essenciais-em-meio-ao-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 15 de maio 2022.

<sup>28</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2020/03/26/assessores-afirmam-que-bolsonaro-editou-decreto-apos-pedido-de-lideres-religiosos.ghtml>. Acesso em 10 de mar. 2022.

Porém, tais acontecimentos reafirmaram a possibilidade de medidas contraditórias e conflitivas, pois vários prefeitos fluminenses decretaram a suspensão das atividades religiosas, considerando o pico da segunda onda, em março de 2021. Essa será considerada uma das questões cruciais que servem para apontar o alinhamento com o governo federal, por parte dos prefeitos.

Grande parte do debate público focou na atuação dos governadores estaduais e seu conflito com o presidente. A questão é que os principais atores na tomada de decisão sobre medidas de distanciamento social foram, na realidade, os prefeitos dos municípios. As medidas dos governadores ou presidente deveriam servir no máximo como ponto de referência e coordenação, evitando que algum prefeito minasse os esforços de combate a pandemia, pelo menos em teoria.

Se um prefeito optasse por adotar medidas mais severas que o governador do estado e conflitivas, por exemplo, só restaria ao governador a judicializar tal medida, e baseado no histórico de atuação do poder judiciário na resolução de conflitos federativos durante a crise, dificilmente daria razão a tentativa de impor medidas mais brandas ou flexíveis. Aqui então começa de fato o trabalho empírico desta dissertação, ao analisar as medidas de distanciamento social adotadas pelos prefeitos fluminenses e tentar demonstrar fatores que explicassem essas decisões.

## **4. DESENHO DA PESQUISA**

### **4.1 OBJETIVOS E HIPÓTESES**

O objetivo geral desse trabalho é analisar o impacto do projeto “bolsonarista” e seus efeitos no federalismo brasileiro, usando como base as medidas restritivas adotadas pelas prefeituras fluminenses na gestão da crise sanitária. Como objetivos específicos, podemos listar: explicar o comportamento dos prefeitos dos municípios fluminenses, na ausência de coordenação federal e testar variáveis para a escolha desses atores, do alinhamento ou não com o governo federal.

Como hipóteses, listaremos três delas, envolvendo preferências ideológicas e saúde pública. A escolha de variáveis e modelo estatístico refletem a necessidade de operacionalizá-las e medir seu impacto no curso dos acontecimentos:

**Hipótese 1:** O posicionamento ideológico mais à direita dos partidos dos prefeitos aumenta as chances de eles seguirem a preferência pessoal do presidente Bolsonaro por medidas brandas de distanciamento social.

**Hipótese 2:** A maior disseminação da doença no município diminui as chances de ele seguir as preferências do presidente por medidas brandas de distanciamento social.

**Hipótese 3:** A proximidade do colapso do sistema de saúde no município diminui as chances de o prefeito adotar medidas brandas de distanciamento social.

Em relação à primeira hipótese, a literatura reforçou o caráter ideológico da atuação do presidente durante a gestão da crise, tentando se sobrepor às recomendações científicas e mesmo a autonomia dos entes federativos. Na primeira hipótese, supomos que quanto mais à direita na escala de ideologia, mais chances o prefeito teria então de se alinhar às preferências do presidente. As duas outras hipóteses, associadas à saúde pública, supõe que a maior disseminação e perigo do quadro sanitário do município diminui o espaço para atuação ideológica do prefeito, devido à necessidade de prestar contas ao eleitor mais próximo.

Portanto, a maior disseminação da doença no município, representada pelas taxas de incidência e pela taxa de letalidade, aumentariam as chances de medidas mais rígidas adotadas pelo prefeito, e assim como evitar o colapso do sistema de saúde, este representado pela taxa de ocupação dos leitos de enfermagem e de UTI, aumentaria as chances de as prefeituras seguirem as recomendações técnicas mais próximas dos órgãos técnicos e científicos, como a OMS.

## 4.2 METODOLOGIA

Para estudar o objeto descrito acima e testar as hipóteses listadas, será utilizado metodologia quantitativa, primeiro na forma de um modelo estatístico de regressão logística binominal, onde a variável dependente representa o alinhamento ou não às preferências do governo federal. Serão empregadas duas bases de dados, uma referente ao primeiro mês da

pandemia, aproximadamente o mês de março de 2020, e a segunda referente ao segundo pico em 2021, cerca de um ano depois.

É esperado que, no começo da pandemia, março de 2020, a pressão sobre o sistema de saúde ainda não fosse iminente, o que permitirá maior liberdade de “atuação” ideológica e afinidade ao presidente, que era contrário às medidas restritivas. Ao contrário, cerca de um ano depois, durante o segundo pico nacional da doença no Brasil em março de 2021, a pressão sobre o sistema de saúde deveria limitar a atuação ideológica. E é importante ressaltar que várias prefeituras mudaram de partido devido às eleições no final de 2020.

Primeiramente será empregada uma análise exploratória dos dados. Será necessário também padronizar as diferentes variáveis, e aferir a normalidade da distribuição da taxa de incidência e de letalidade, uma vez que será necessário testá-la no modelo de regressão logística, que é paramétrico. As bases devem conter 92 casos, correspondendo aos municípios do estado do Rio de Janeiro. Em termos de variáveis independentes, as bases devem conter ao todo 10 variáveis, algumas compartilhadas entre as duas, descritas abaixo:

#### A) Variável “**Alinhamento com o Governo Federal**”:

Será a variável dependente, sendo ela binária. Será empregada de forma a simplificar e tornar possível a utilização do modelo de regressão logística. Ela corresponde ao alinhamento com o ideal do governo federal nas medidas de combate à pandemia.

As medidas em 2020 foram classificadas em 7 eixos: Suspensão de cultos e cerimônias religiosas; Suspensão do comércio não essencial<sup>29</sup>; das aulas do ensino público (antecipação dos recessos e suspensão do calendário escolar também foram consideradas); dos eventos; a restrição do uso do espaço público<sup>30</sup>; restrição da circulação intermunicipal ou do turismo<sup>31</sup> e; suspensão de todas atividades laborais (somente adotada por Macaé).

É necessário ressaltar que somente recomendar o fechamento não possui o mesmo efeito

---

<sup>29</sup> Dando atenção principalmente a suspensão de bares e restaurantes. Supermercados e farmácias são considerados comércio essencial.

<sup>30</sup> Proibição do uso de praias, rios, cachoeiras, de praças, logradouros públicos e etc...

<sup>31</sup> Proibição do funcionamento de hotéis e pousadas; da entrada de ônibus turísticos e/ou de ônibus de outros municípios, e de carros e ônibus de aplicativo. Foram agrupadas para tentar respeitar a realidade local, já que nem todos os municípios possuem atividade turística relevante, e também nem todos os municípios necessariamente teriam circulação recorrente.

legal que suspender de fato, e portanto recomendações foram desconsideradas. Municípios que adotaram pelo menos 6 dessas medidas foram classificados como “Extrema”. Se adotaram pelo menos 4 delas, foram nomeados como “Severa”, e menos que isso como “Leve”. A partir dela, foi constituída a variável “*GovFederal*”. Sendo binária, possui duas opções: “0” e “1”.

- “Extrema” e “Severa” da classificação inicial se tornou “0”, de **não alinhamento às medidas defendidas pelo Governo federal**.

- “Leve” se tornou “1”, indicando o **alinhamento**.

Em relação às medidas de 2021, foram pesquisadas manualmente as medidas de restrição adotadas pelos prefeitos dos municípios do Rio de Janeiro, nos decretos oficiais disponíveis nos sites municipais ou em notícias da imprensa, referentes ao segundo pico. Deveriam ser medidas adotadas previamente ao “superferiado”, concentradas nos dias entre 20 e 26 de março de 2021. Porém, para alguns municípios só foram encontrados dados um pouco antes ou um pouco depois desse intervalo, que foram utilizados.

Mesmo assim, principalmente nos municípios menores, foi comum falta de informações ou ausência de detalhamento das medidas. Em alguns desses sites municipais não havia os decretos disponíveis, não havia ferramenta de busca para achá-los, ou ainda não havia matérias de imprensa falando de medidas. Por isso, foram deixadas em branco.

No caso do pico de 2021 nos municípios fluminenses, as medidas adotadas se diferenciavam pela adaptação à realidade local, então os critérios adotados para classificar as medidas se centravam nesses eixos:

**Extrema:** Seriam medidas ainda mais agudas do que as aprovadas pela Assembleia do Estado, incluindo pelo menos dois desses itens: 1- Horário de fechamento de supermercados, bares e restaurantes (comércio essencial) anterior às 22H; 2- Suspensão de templos, igrejas e atividades religiosas; 3 - Lockdown em distritos específicos. O plano original não previa a suspensão das atividades religiosas (que conforme já detalhado, foi considerada atividade essencial pelo governo do estado). É importante ressaltar que nenhum município fluminense adotou lockdown total em março de 2021.

**Severa:** Correspondendo às recomendações, ainda são consideradas enérgicas no enfrentamento da pandemia. Restrição do horário de funcionamento do comércio essencial entre 22H e 23H, além da suspensão das aulas presenciais, tanto da rede pública quanto privada.

**Leve:** Certos municípios não adotaram restrição por horário a supermercados, bares e restaurantes, ou ainda o comércio considerado não essencial também pode operar até o horário previsto para o comércio essencial (22H-23H); ou ainda não suspenderam as aulas presenciais das duas redes (pública e privada) na íntegra. São consideradas leves devido à gravidade que se apresentava a extensão da pandemia. Dois municípios (Belford Roxo e Duque de Caxias) não aderiram ao “super feriado” nem adotaram medidas restritivas em relação ao horário, mas por razões metodológicas foram agrupados juntos nesta categoria.

Novamente, a partir dessas classificações, foi constituída a **variável “GovFederal”**. Sendo binária, possui duas opções: “0” e “1”.

- “Extrema” e “Severa” da classificação inicial se tornou “0”, de **não alinhamento às medidas defendidas pelo Governo federal**.

- “Leve” da classificação inicial se tornou “1”, indicando o **alinhamento com as medidas mais próximas do que seriam preferidas pelo governo federal, utilizando como referencial as medidas do então governador Claudio Castro**.

Não foi possível localizar (pela internet, em seus próprios sites) decretos de 8 municípios fluminenses para 2020, sendo eles: Bom Jesus do Itabapoana, Carapebus, Cardoso Moreira, Itatiaia, Nilópolis, Porto Real, Rio Claro e São Francisco de Itabapoana. Para 2021 não foi possível encontrar (mesmo em sites de notícias) medidas de 2 municípios, Bom Jesus do Itabapoana e Porto Real. Por ter sido um evento bastante específico e noticiado, eventuais matérias em sites de notícias que detalhassem as medidas adotadas em relação ao “super feriado” de 2021 também foram consideradas, e assim foi possível reduzir os casos faltando.

B) Variáveis “IDHM” e “População”

O IDHM corresponde ao índice de desenvolvimento humano municipal, e é amplamente empregado. É constituído a partir de indicadores de longevidade, educação e renda. A população do município também foi utilizada como variável. A fonte de ambas é o IBGE, para o ano de 2010 (o mais recente disponível). Não possuíam casos faltando. São consideradas variáveis de controle, por serem fatores que podem influenciar o comportamento da nossa variável dependente, sem ser a relação principal de causalidade.

C) Variáveis “**Incidência**” e “**Letalidade**”

Foi possível encontrar a quantidade bruta de casos confirmados de COVID-19 e de óbitos, contando desde o começo da pandemia, no painel sobre o coronavírus no site do Congresso em foco, separados por cada município, não existindo casos faltando. A linguagem de programação R foi empregado para dividir a população do município por sua quantidade de casos confirmados e óbitos brutos, gerando assim as variáveis *proxy* “**Incidência**” e “**Letalidade**”, ou seja, transformando os dados por 1000 habitantes, presentes no banco final e empregadas nas análises.

D) Variáveis “**Taxa de ocupação de leitos de enfermaria**” e “**Taxa de ocupação de leitos de UTI**”

As taxas de ocupação de leitos de enfermaria (**LeitoEnf**) e de leitos de UTI (**LeitoUTI**) foram recolhidas no painel sobre a COVID do governo do estado do Rio de Janeiro, com a maioria delas sendo de 15/04 ou 16/04 de 2021. Alguns municípios apresentavam a data anterior a essa. Porém alguns deles não informaram a taxa de leitos de enfermaria ocupados, e existia informação para somente 39 municípios em relação a leitos de UTI. Os casos faltando ficaram em branco no banco de dados<sup>32</sup>.

E) Variável “**Posicionamento ideológico dos partidos do prefeito**”:

---

<sup>32</sup> É importante ressaltar que nem todos os municípios possuem leitos de UTI próprios, principalmente os menos populosos, e eles dependem dos leitos de municípios próximos.



Para aferir o posicionamento ideológico dos partidos do prefeito, será utilizada a escala de Power e Zucco (2012). Ela foi construída baseada em *surveys* com parlamentares da câmara dos deputados, acontecendo no terceiro ano de cada nova legislatura. Apesar do artigo citado como referência ser de 2012, a base de dados dos autores continua sendo atualizada, é *opensource* e corresponde da 51<sup>a</sup> Legislatura até a 55<sup>o</sup>, sendo o último realizado em 2017.

Ela já se encontrava pronta em relação aos partidos. Flutua continuamente entre 1-10, sendo 1 a classificação da extrema esquerda e 10 da extrema direita, onde cada entrevistado posiciona cada colega de cada partido. É importante ressaltar que não se trata de auto posicionamento, mas de avaliação entre pares.

No caso ela classificava apenas os partidos. Para levantar os dados em relação à filiação partidária de cada prefeito, foi empregado o banco de dados do Supremo Tribunal Eleitoral (STE) para as eleições de 2020, mas para ambos os anos. Isso significa que para os dados de 2020, mesmo que os prefeitos ainda não estivessem formalmente filiados, foi considerado o partido no qual eles iriam concorrer no fim do ano. Essa decisão se deu devido à falta de informações confiáveis fora do banco do TSE cobrindo o período de recorte. Para os prefeitos que não concorreram, foi necessário pesquisar individualmente referências a qual partido estava filiado em março de 2020, em sites de notícias ou em suas próprias redes sociais.

No caso dos municípios em 2020, o prefeito interino de Italva, Alcirley Lima, era filiado ao PRP (Partido Republicano Progressista), que sequer estava registrado no banco de dados. Em 2021, um partido, o PMB (Partido da Mulher Brasileira), da prefeita Marina de Guapimirim, também não estava registrado no banco de dados. Outro partido, o AVANTE, que possuía o prefeito de São José do Vale do Rio Preto em ambos os anos, estava registrado, porém não possuía deputados eleitos nas legislaturas nacionais analisadas, e, portanto, não havia dados disponíveis. Esses casos também foram deixados em branco.

#### F) Variável “**IFGF**”:

É produzida pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), e está disponível para todos os municípios do estado, sendo o levantamento mais recente de 2018, e ele está disponível para 77 dos 92 municípios fluminenses. O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) corresponde a uma escala que varia de 0 a 1, verificaram-se municípios com “gestão crítica”, com índices próximos de 0, e aqueles com uma gestão considerada “excelente”, com

índices próximos a 1. A grande maioria dos municípios brasileiros apresentam uma situação que é considerada de dificuldade. Uma melhor situação das contas públicas pode indicar melhor condição de empregar recursos próprios no combate à COVID-19.

Embora essa variável esteja normalmente associada a capacidade estatal ou qualidade da burocracia, e não reflita diretamente as hipóteses aqui apresentadas, ela foi acrescentada ao modelo aqui empregado pois também poderia auxiliar na compreensão da atuação dos prefeitos, uma vez que esse tipo de literatura foi empregado em outros estudos sobre a gestão da crise, e além da possibilidade de apontar caminhos para futuros estudos.

No final dessa sessão se encontra a tabela com as medidas das variáveis independentes aqui descritas. Para a base de 2020, que será examinada inicialmente no próximo capítulo, serão empregadas quatro dessas variáveis independentes: variável “Posicionamento ideológico dos partidos do prefeito”, variável “Índice Firjan de Gestão Fiscal” (IFGF), variável “Índice de Desenvolvimento Humano Municipal” (IDHM) e a variável “Casos”, única para o banco de 2020, correspondendo ao número bruto de casos confirmados nos determinados municípios, também colhida com base nos dados da página especial do site Congresso em Foco para a Covid-19, e foi considerado que a transformação para 1000 habitantes, assim como 2021, não faria sentido devido à baixa quantidade de casos da maioria dos municípios, e as taxas de ocupação de leitos de UTI e de enfermaria não fazem sentido para o começo da pandemia.

**Tabela 1 – MEDIDAS DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES**

Variáveis	Mínimo	Mediana	Média	Máximo	Desvio Padrão
Média de Ideologia	2.743	6.885	6.704	8.311	1.316367
Leitos de Enfermagem	0	0.6000	0.5901	1.5000	0.2696936
Leitos de UTI	0.4500	0.8832	0.8502	1.1818	0.1827128
Incidência	0.008753	0.050696	0.055445	0.158818	0.0296221
Letalidade	0.0001882	0.0015324	0.0015380	0.0040048	0.0007670205
Casos	0	0	9.348	697.000	25422.58
Densidade	12.83	116.51	732.54	13414.53	1945.2
IDHM	611.0	712.5	708.9	837.0	36.76795
IFGF	0.1319	0.5295	0.5250	0.9393	0.1675383

Fonte: Elaboração do próprio autor

## 5. RESULTADOS

### 5.1 REGRESSÃO LOGÍSTICA BINOMIAL COM A BASE DE 2020

Conforme descrito na seção de metodologia, foi adotado um modelo de regressão logística binomial, ou seja, um modelo que assume uma distribuição binomial da variável dependente e utiliza uma função de ligação logística, para analisar a base de dados referente a 2020. Uma variável binária é dividida em apenas duas categorias, 1 ou 0, comumente referidas como “sucesso” e “fracasso”, ou ainda “sim” ou “não”. Modelos de regressão para variáveis binárias descrevem a proporção da população representando a probabilidade “ $P(Y = 1)$ ”, e ela varia de acordo com os valores das variáveis explicativas independentes. Modelos para dados binários normalmente assumem uma distribuição binomial para a resposta da variável dependente (AGRESTI, 2018, p.459).

Mais detalhadamente, o modelo que será empregado indicará o logaritmo das razões de chance de o evento ocorrer para uma distribuição de “sim” ou “não”. Com o objetivo de padronizar as variáveis independentes, suas distribuições foram normalizadas (escalonadas para uma distribuição normal). Dessa maneira, nos modelos em seguida, o efeito marginal das variáveis independentes sobre as dependentes será sempre igual a um desvio-padrão da sua respectiva distribuição. Quanto menor ele, menor é a magnitude do efeito marginal da variável independente sobre a variável dependente.

Os modelos de regressão logística binomial desta dissertação foram realizados com o comando *glm* na linguagem de programação R, em conjunto com o pacote de expansão *Stargazer*, para a elaboração das tabelas que serviram de base para as visualizadas aqui. A tabela 2 abaixo corresponde a uma tabela de regressão logística binomial, utilizando as variáveis presentes na base de 2020. A variável dependente é o alinhamento com o Governo Federal, sendo ela nominal e binomial, 0 ou 1. Como consta na base, o 1 representa alinhamento com as preferências ideológicas do presidente Bolsonaro, e 0 como não alinhamento.

Em relação aos elementos mostrados na tabela, primeiramente se encontram dois modelos distintos, (1) e o (2). O segundo exclui a variável IFGF, e foi feito para medir se o aumento do número de observações desse modelo impactaria no resultado final. O principal número mostrado para cada variável independente é o coeficiente da razão de chance, também chamado de *beta*. Um asterisco (\*) ao lado dos coeficientes indica um intervalo de confiança

de 90%, dois (\*\*) confiança de 95%, e um (\*) confiança de 99%. Nas ciências humanas, é praxe empregar intervalos de confiança de 95%, ou seja, margem de erro de 5%. Este trabalho seguirá esta regra para o teste de hipótese.

**Tabela 2 - TABELA DE REGRESSÃO LOGÍSTICA BINÁRIA COM A BASE DE 2020.**

Variáveis independentes	Variável dependente	
	Alinhamento com o Governo Federal	
	(1)	(2)
Ideologia do Partido	-0.230 (0.295)	-0.289 (0.266)
Casos	0.706 (1.071)	0.623 (0.875)
IFGF	0.078 (0.302)	
IDHM	-0.276 (0.326)	-0.108 (0.287)
Constant	-1.047*** (0.309)	-1.222*** 0.292
Observações	65	78
Log Likelihood	-35.451	-40.076
Akaike Inf. Crit.	80.901	88.153
Nota:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01	

Fonte: Elaboração do autor

Somente o intercepto encontrou significância para a base de dados de 2020. Em outras palavras, o modelo rodado com a amostra de casos não demonstrou existir associação entre o IFGF, o número de casos registrados de COVID-19 e nem a ideologia dos partidos dos prefeitos, nem a qualidade de vida mensurada pelo IDHM, em relação ao alinhamento com o governo federal.

Não é possível excluir a possibilidade de o fato de não ter sido encontrado essa associação estar ligado com o número baixo de observações, que ficou restrito a 65 casos no primeiro modelo e a 78 no segundo, e a quantidade ideal seriam todos os 92 casos. É possível que o resultado não significativo dos parâmetros seja causado pelo baixo número de observações da amostra.

Como exemplo, em versões anteriores da base de 2021, enquanto ela ainda estava com menos casos que a versão final, as tentativas de rodar esse mesmo modelo de regressão logística com ela também não indicaram significância efetiva. Porém, ao final, com a diminuição do número de casos faltando, os resultados foram bem mais promissores, como será visto a seguir.

Outro problema que pode ser levantado é a desproporção do número de casos confirmados dos municípios. Enquanto a maioria deles registrava nenhum, um ou somente dois casos, alguns dos municípios claramente eram *outsiders*, sendo o principal deles a cidade do Rio de Janeiro, com 697 casos. Alguns outros municípios também destoavam, como Niterói com 62 casos, São Gonçalo com 11 casos e Volta Redonda com 12.

Lembrando que os dados do número de casos empregados foram os valores brutos, esta pesquisa não encontrou a tempo hábil os dados por 1000 habitantes, que seriam sem dúvida de melhor qualidade e poderiam ter feito diferença. A base de 2020 não será novamente empregada neste estudo. Em seguida estão as análises exploratórias e discussão de resultados da base de 2021.

## 5.2 – BASE DE 2021

---

Iniciando a análise exploratória dos dados da base de 2021, A Tabela 3 também corresponde a uma tabela de regressão logística, sendo o teste inicial desta base. Foi empregado um modelo de regressão logística binária novamente, tentando levar em consideração todas as variáveis independentes do banco de dados, em relação a variável dependente alinhamento com o governo federal, que, de novo, é dividida entre “0” e “1”. Elas foram escalonadas/normalizadas para dar conta das diferentes escalas das variáveis do modelo.

O teste só levou em consideração os casos que podiam ser encontrados em todas as variáveis independentes, reduzindo a quantidade total de observações para 33, o que é muito pequeno. Devido a este fator, provavelmente não foi encontrada nenhuma significância, e os

testes posteriores foram feitos a fim de limitar as variáveis que possuíam quantidade suficiente de casos.

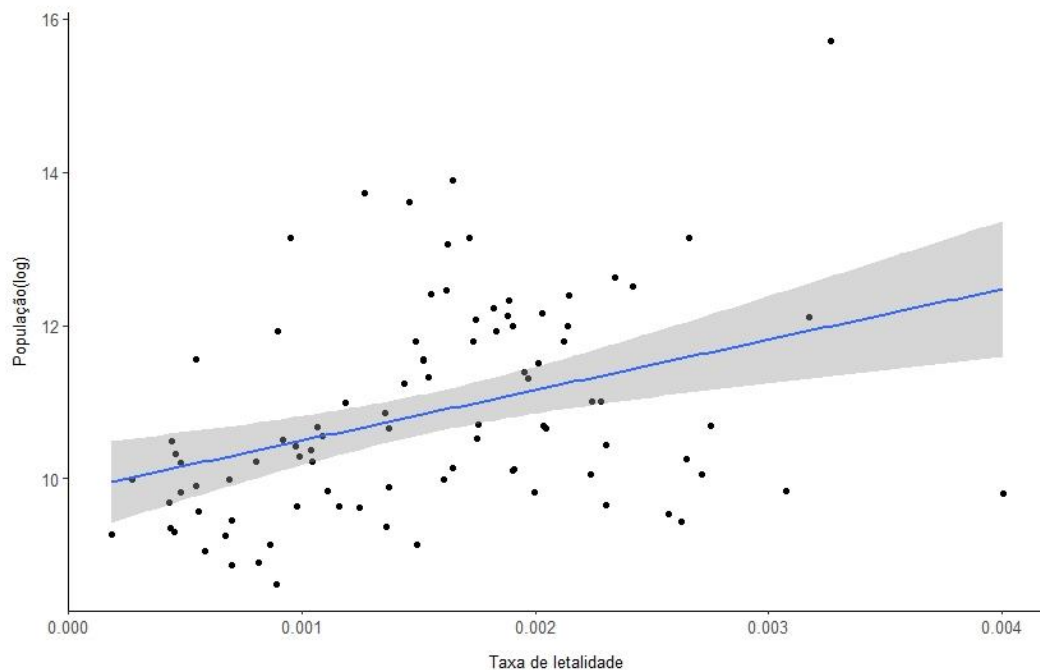
**Tabela 3 – TABELA DE REGRESSÃO LOGÍSTICA BINOMIAL PARA A BASE DE 2021**

<b>Variáveis independentes</b>	<b>Variável dependente</b>
	Alinhamento com o Governo Federal
Leitos de Enfermaria	-1.813 (1.274)
Leitos de UTI	-0.762 (0.648)
Incidência	-1.427 (1.047)
Letalidade	-0.339 (1.041)
Ideologia do Partido	1.813 (1.669)
Densidade	1.416 (1.053)
IFGF	0.070 0.847
IDHM	-0.838 1.129
Constant	-2.622** (1.620)
Observações	33
Log Likelihood	-8.788
Akaike Inf. Crit.	35.576
Nota:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: Elaboração do autor

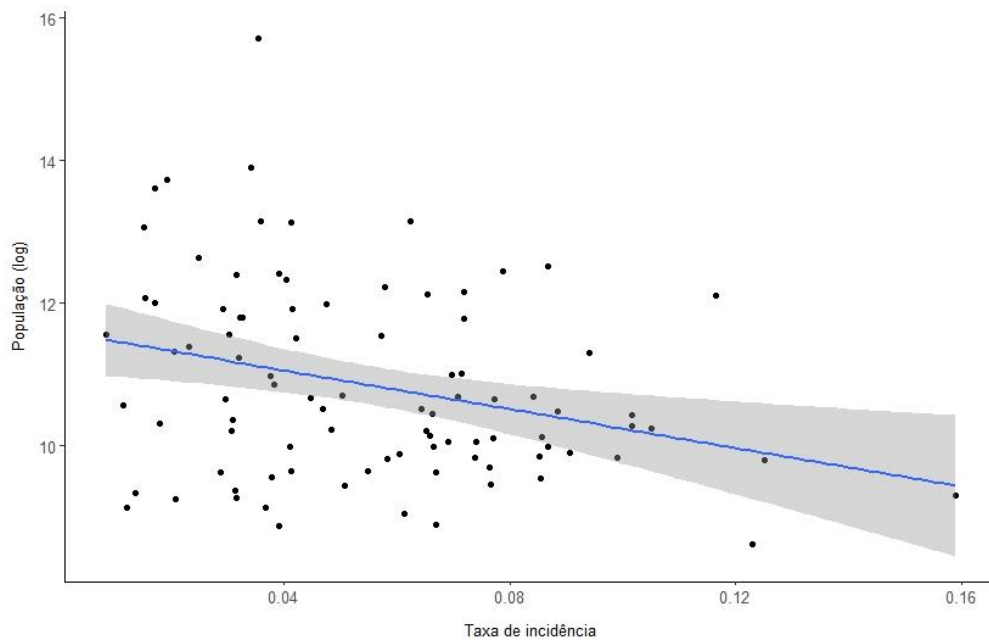
Os dois gráficos abaixo mostram a distribuição da taxa de letalidade e da taxa de incidência de acordo com o tamanho populacional do município. A taxa de letalidade é o número de mortes para cada 1000 habitantes, enquanto a taxa de incidência é o número de casos confirmados para cada 1000 habitantes. Para a comparação de municípios com tamanhos diferentes, foi empregado o logaritmo da população. A linha em azul representa a linha de regressão que associa essas duas variáveis, enquanto o campo em cinza representa o intervalo de confiança em nível de 95% (ou margem de erro de 5%).

**Gráfico 8 – GRÁFICO DE DISPERSÃO DO TAMANHO DA POPULAÇÃO PELA TAXA DE LETALIDADE**



Fonte: Elaboração do autor

**Gráfico 9 – GRÁFICO DE DISPERSÃO DA POPULAÇÃO PELA TAXA DE INCIDÊNCIA**



Fonte: Elaboração do autor

A expectativa inicial desse trabalho era de que a maior concentração de pessoas levasse ao maior contágio, e, portanto, maior letalidade. Os gráficos demonstram que somente o raciocínio da letalidade tem base nas evidências. Observa-se que as variáveis população e taxa de letalidade são diretamente proporcionais, ou seja, quanto maior a população de um município, maior a taxa de letalidade.

Em oposição, não existe associação entre população e taxa de incidência, com maior dispersão de casos fora da margem de confiança. A importância da análise exploratória desses dados em separado se dá justamente por isso, a incidência não estar associada diretamente à população, e isso provavelmente tem impacto nos modelos de regressão logística aqui adotados. A princípio não é possível explicar por que uma taxa está associada à população e a outra não, porém este seria um problema de pesquisas dentro do escopo da área de saúde pública propriamente dita, não sendo o objetivo deste estudo.



**Tabela 4 - TABELA DE REGRESSÃO LOGÍSTICA PARA A BASE DE 2021, CASOS SELECIONADOS, QUATRO MODELOS INICIAIS**

Variáveis independentes	Variável dependente			
	Alinhamento com o Governo Federal			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Letalidade	-0.243 (0.279)			
Incidência		-0.645** (0.319)		
Leitos de UTI			-0.334 (0.418)	
Leitos de Enfermaria				-0.222 (0.311)
Ideologia do Partido	0.963** (0.415)	0.947** (0.408)	0.881 (0.569)	0.699* (0.384)
Densidade			0.548 (0.430)	0.635 (0.414)
IFGF				
IDHM				
Constant	-1.472** (0.320)	-1.550*** (0.334)	-1.642*** (0.521)	-1.441*** (0.329)
Observações	88	88	39	75
Log Likelihood	-42.776	-40.733	-16.988	-34.498
Akaike Inf. Crit.	91.551	87.466	41.977	76.995
Nota:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01			

Fonte: Elaboração do autor

**Tabela 5 - TABELA DE REGRESSÃO LOGÍSTICA PARA A BASE DE 2021, CASOS SELECIONADOS, QUATRO MODELOS FINAIS**

Variáveis independentes	Variável dependente			
	Alinhamento com o Governo Federal			
	(5)	(6)	(7)	(8)
Letalidade				
Incidência	-0.511 (0.337)	-0.726** (0.337)	-0.531 (0.349)	0.535 (0.346)
Leitos de UTI Ocupados				
Leitos de Enfermaria Ocupados				-0.195 (0.309)
Ideologia do Partido	1.002** (0.479)	0.911** (0.381)	0.924** (0.387)	0.721* (0.385)
Densidade			0.543 (0.392)	
IFGF	0.356 (0.316)			
IDHM		0.518* (0.312)	0.338 (0.332)	0.305 (0.328)
Constant	-1.629** (0.378)	-1.584*** (0.336)	-1.535*** (0.332)	-1.536*** (0.341)
Observações	73	88	88	75
Log Likelihood	-33.429	-39.290	-37.986	-34.678
Akaike Inf. Crit.	74.857	86.579	85.973	79.355
Nota:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01			

Fonte: Elaboração do autor

As tabelas 4 e 5 na realidade contém 8 modelos distintos, todos eles também sendo regressões logísticas binárias. Estão enumerados logo abaixo da variável dependente, sendo: (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) e (8), e a tabela original gerado pelo pacote *stargazer* na linguagem R foi separada em duas aqui para facilitar a visualização. Em cada um destes modelos, estão isoladas algumas variáveis independentes selecionadas, e eles foram pensados a fim de aumentar o número de observações, e assim a probabilidade de mostrar significância.

Conforme já comentado, um problema que essa pesquisa se deparou foi com a forte associação de diversas variáveis independentes com o tamanho da população do município. Isso pode ser a explicação para que não tenha sido encontrado significância com algumas das variáveis, como densidade, ou a taxa de letalidade da doença nos municípios.

E de novo, o baixo número de casos de outras variáveis, como o percentual de ocupação de leitos de UTI, com somente 39 casos registrados no banco, e o percentual de ocupação de leitos de enfermaria, com 75 casos, podem também ter impactado a ausência de significância. Talvez com a melhora desse número, em futuros estudos, essas variáveis também possam demonstrar relevância.

Mesmo assim, é possível notar que a relação de ambas foi inversamente proporcional em relação ao alinhamento com o governo federal, expressa pelos números negativos. Ou seja, a tendência era de que quanto menor ocupação delas, maiores as chances de seguir ideologicamente o presidente. Mas são necessários melhores dados para comprovar essa afirmação. O índice de gestão fiscal municipal inicialmente também não demonstrou ter relevância em relação ao alinhamento com o governo federal, e assim não será novamente utilizado, de tal forma como a densidade demográfica, uma variável de controle.

O modelo que encontrou associação mais forte foi o modelo (6), em que a Taxa de Incidência e a Média da Ideologia do Partido explicam o alinhamento com o governo federal, com significância estatística a  $p < 0.05$ . Nele, o IDHM, uma variável de controle, ainda encontrou significância a  $p < 0.1$ . Porém, neste caso, ainda não satisfaz o nível a  $p < 0.05$  estabelecido para o teste de hipótese, e não será utilizado novamente.

A média da ideologia e o alinhamento com o governo federal são diretamente proporcionais, ou seja, quanto maior o valor da ideologia na escala de Power e Zucco (mais à direita) maior a probabilidade de alinhamento com o governo federal, e mostrou a mesma significância a  $p < 0.05$  em diversos modelos, e será selecionado para o próximo teste. O resultado do coeficiente pode ser interpretado como o aumento de uma unidade na taxa de

incidência diminui em exponencial (-0.726) a razão de chances de alinhamento com o governo federal.

Na Taxa de Incidência, o valor negativo indica que ela e o alinhamento com o governo federal são inversamente proporcionais. Lembrando que a variável dependente é binária, 1 representa o alinhamento e o 0 não alinhamento. Por isso, quanto menor a taxa de incidência, maior a probabilidade de que o “alinhamento ao governo federal” seja 1, ou seja, que o prefeito esteja alinhado com o governo federal. O coeficiente pode ser novamente interpretado como o aumento de uma unidade na taxa de incidência aumenta em exponencial (0.911) a razão de chances de alinhamento com o governo federal.

A partir dessas duas, a principal variável de ideologia política e uma das variáveis de disseminação da doença no município, pode-se argumentar que as evidências encontradas suportam as duas primeiras hipóteses dessa pesquisa: A primeira, de que o posicionamento ideológico mais à direita dos partidos dos prefeitos aumenta as chances de eles seguirem a preferência pessoal do presidente Bolsonaro por medidas brandas de distanciamento social. E, a segunda, de que a maior disseminação da doença no município diminui as chances de ele seguir as preferências do presidente por medidas brandas de distanciamento social.

Com os dados obtidos em relação às variáveis aqui empregadas acerca da saúde pública, não foi possível apoiar a terceira hipótese: A proximidade do colapso do sistema de saúde no município diminui as chances de o prefeito adotar medidas brandas de distanciamento social. Encontradas as variáveis que demonstram poder explicativo (taxa de incidência e média da ideologia do partido do prefeito), faz sentido aferir as razões de chance (*Odds Ratio*) delas em relação ao alinhamento com o presidente, pois isto facilitará a interpretação dos resultados. A transformação dos coeficientes é efetuada pela exponenciação das variáveis da regressão.

Através do pacote *mfx* na linguagem de programação R, o comando *logitor* calcula a razão de chance para cada variável independente separada, e os resultados encontrados estão na tabela abaixo<sup>33</sup>:

---

<sup>33</sup> O comando no R e a interpretação dos resultados foram baseadas no capítulo 7.2.1 do livro “Curso Avançado em Estatística com R da UFFS” (BATTISTI, SMOLSKI, 2019).

Tabela 6 – RAZÃO DE CHANCE DAS VARIÁVEIS SELECIONADAS

Variáveis independentes	OddsRatio	Std. Err	z	P> z
Incidência	0.55171	0.16470	-1.9922	0.04634
Ideologia do Partido	2.6098	1.0571	2.3682	0.01787

Fonte: Elaboração do autor

O resultado da razão de chances da variável taxa de incidência foi de 0,55171, o que pode assim ser interpretado: para cada variação unitária na taxa de incidência de um município, as chances do alinhamento do seu prefeito em relação ao governo federal (um “sim” na variável dependente) diminuem 0,56 vezes, arredondados, uma vez que sua relação foi inversamente proporcional.

Em relação à média de ideologia do partido do prefeito, o resultado da razão de chances da variável foi de 2,6098, podendo ser interpretado da seguinte forma: para cada variação unitária na ideologia do partido do prefeito, ou seja, quanto mais à direita, as chances do alinhamento do seu prefeito em relação ao governo federal (um “sim” na variável dependente) aumentam 2,60 vezes, já que sua relação foi diretamente proporcional.

## 10. CONCLUSÃO

O projeto bolsonarista de federalismo, se ele existir de fato, apresenta um enorme desafio em sua definição exata. Ao examinarmos algumas de suas medidas e as interpretações presentes na literatura, foi quase unânime apenas o ponto central em torno do reforço da obediência às preferências pessoais do próprio presidente pelos outros entes subnacionais. Além desse ponto, é difícil encontrar explicação para seu comportamento aparentemente contraditório na crise sanitária, onde se isentava de ações e ao mesmo tempo tentava bloquear medidas de outros entes federados que contrariassem seus desejos, atitude executada pela maioria destes.

Em um primeiro momento, essa intenção pode parecer disruptiva em relação ao caminho de desenvolvimento institucional e o *path dependency* que o Brasil vinha tomando, e também pode-se argumentar que chegou perto de ser de fato. Porém, a literatura política que esse estudo se apoiou aponta para a sobrevivência do modelo cooperativo de federalismo anterior, e isso

foi possível graças aos estados e municípios assumiram papel de franca oposição à gestão da crise pelo governo federal, bancados pelas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Congresso Nacional.

A resiliência do antigo modelo já era esperada, uma vez que os atores citados acima deveriam espelhar suas ações nos acontecimentos passados e ter aversão ao risco de assumir nova postura, no caso, o alinhamento ideológico ao presidente. Inicialmente, a gestão da crise foi marcada pela atitude divergente do presidente em relação ao seu próprio ministro da saúde, Luiz Henrique Mandetta, que tentou manter a atitude histórica do Ministério da Saúde em relação a coordenação do governo federal. Porém, com sua saída, só restou a atitude negacionista oriunda do governo federal, se abstendo das suas funções.

Além da própria dificuldade de alterar o caminho adotado pelas instituições que o institucionalismo histórico defende, outras dinâmicas federalistas parecem ter ajudado a frear a influência de Bolsonaro, entre elas a atuação como *gate-keeping* do poder judiciário, ao arbitrar os conflitos federativos e evitar que o poder central atropela os direitos das entidades subnacionais (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Ainda é possível afirmar que a atuação dos governadores e prefeitos durante a gestão da crise reforçou que, ao contrário da visão difundida de que o governo federal era o único protagonista das políticas públicas, os governos subnacionais na realidade eram dotados de vasto campo de atuação e poder discricionário (SOUZA, FONTANELLI, 2021), mesmo que muitas vezes parecessem sombreados e renunciassem ao protagonismo.

Portanto, outro argumento que pode ser elencado é de que o federalismo no Brasil saiu fortalecido da crise que marcou todo governo Bolsonaro, ao contrário do que essa mesma visão simplista poderia supor. O novo foco de coordenação de políticas públicas, condensado pelos governadores, parece ter rompido com a tendência anterior de perda de protagonismo. Em termos de outras possíveis novidades, podemos destacar que no caso do Rio de Janeiro, mesmo o prefeito da capital em 2021, Eduardo Paes, parece ter sido um ator relevante na cooperação intermunicipal em torno das medidas do “superferiado” no pico da segunda onda.

Em relação às conclusões do trabalho empírico do estudo de casos da ação dos prefeitos fluminenses, a constatação mais básica foi de que a maioria deles preferiu não seguir as preferências ideológicas pessoais do presidente em relação às medidas de distanciamento social durante a gestão da crise da pandemia de COVID-19. Com base na classificação aqui empregada, no início da pandemia em 2020 somente 20 municípios de 92 se mostraram

alinhados às preferências do presidente, com 9 casos faltando, em relação às medidas de distanciamento social. No recorte de 2021, somente 21 deles demonstraram alinhamento, com 2 casos faltando.

Era possível supor, a princípio, que eles preferiram confiar nas medidas técnicas que eram propagadas pelos organismos de saúde nacionais e internacionais, e em algum grau também pelo concerto de governadores estaduais, que assumiram um protagonismo inédito, conforme alguns trabalhos da literatura argumentaram, porém esta afirmação foge do escopo desta dissertação, e a única variável relativa a esse tipo de literatura, o IFGF, não apresentou significância estatística.

Em relação a quais fatores que podem ter influenciado os prefeitos a tomarem sua decisão em relação as medidas de distanciamento social, a base de 2020, com os dados disponíveis, não mostrou nenhum resultado significativo. Porém, com a base de 2021 foram encontrados alguns resultados promissores para o recorte do “superferiado”. Foi possível levantar evidências que comprovassem as duas primeiras hipóteses, que resumidamente eram: O posicionamento ideológico mais à direita dos partidos dos prefeitos aumenta as chances de eles se alinharem com o presidente Bolsonaro em relação as medidas de isolamento social brandas; e a maior proximidade do colapso da saúde pública do município levaria a aumentar as chances de medidas mais restritivas.

A variável empregada para o campo ideológico, a média da ideologia dos partidos dos prefeitos, mostrou que quanto mais à direita estava o seu partido, maiores as chances do prefeito se alinhar com o governo federal, sendo sua relação diretamente proporcional. O inverso também é verdadeiro, quanto mais à esquerda a ideologia do partido na escala empregada, maiores as chances de medidas mais rígidas por eles adotadas.

As variáveis ligadas à emergência de saúde pública, a taxa de incidência da doença e a taxa de letalidade no município, de uma forma geral sempre demonstraram ter uma relação inversamente proporcional ao alinhamento com o governo federal, ou seja, quanto piores os índices, menos chances de seguir medidas mais próximas da preferência do presidente. Porém, a taxa de letalidade em si não demonstrou significância nos testes.

As variáveis ligadas diretamente ao colapso do sistema de saúde público, a taxa de ocupação dos leitos de UTI e enfermagem, não demonstraram significância, então não foram encontradas evidências que sustentassem a terceira hipótese, de que a proximidade do colapso no município diminui as chances de o prefeito adotar medidas brandas de distanciamento social.

É possível atribuir isso em grande parte à baixa quantidade de casos em muitos municípios pequenos, influenciando nas taxas de ocupação dos leitos de UTI e de enfermaria na base levantada, enquanto a taxa de letalidade a cada 1000 habitantes dos municípios estava associada ao seu tamanho populacional.

A taxa de incidência da doença em relação a cada 1000 habitantes de cada município, não estando afetada por nenhuma dessas condições, mostrou significância e relação inversamente proporcional. Em outras palavras, existem evidências de que os municípios de menor incidência são aqueles cujos prefeitos tendem a se alinhar com o governo federal. Ou seja, quanto maior a incidência da doença na sua população, maiores as chances de os prefeitos adotarem medidas mais restritivas.

Porém, se tratando de uma questão de saúde pública e de uma emergência sanitária, existem outras variáveis que não puderam ser levadas em consideração para essa dissertação, e por isso devem ser registradas as suas limitações metodológicas. Procurou-se se limitar a fatores políticos, e ela também teve de assumir que tais fatores afetavam todos os municípios igualmente, uma vez que a realidade local não era totalmente conhecida e era necessário algum grau de generalização. Outra limitação desta dissertação é, por ser um estudo de caso, as suas conclusões a respeito das medidas adotadas pelos prefeitos fluminenses não podem ser generalizadas para todos os outros municípios brasileiros, pelo menos a princípio.

São necessários mais estudos, e esse trabalho espera ter sido uma contribuição relevante para a análise da ação das prefeituras municipais, permitindo futuros trabalhos comparados, assim como apontar o papel dos prefeitos, de atores chaves na gestão da crise sanitária, e que, apesar disso, ficaram muitas vezes esquecidos no debate público, que gravitou em torno dos embates entre o presidente e os governadores dos estados.



## 11. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 663-677, 2020.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, p. 41-67, 2005.

\_\_\_\_\_. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia e Política**, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

\_\_\_\_\_. Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 2, p. 133-150, 2013.

\_\_\_\_\_. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, 2020.

\_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**, v. 53, p. 587-620, 2010.

**BANCO de Dados Legislativos do CEBRAP**. [S. l.], 2021. Disponível em: <<https://bancodedadoslegislativos.com.br/>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

AGRESTI, Alan. **Statistical Methods for the Social Sciences**. 5 ed. Boston: Pearson, 2018

BANTING, Keith. Social citizenship and federalism: is a federal welfare state a contradiction in terms? In: GREER, Scott L. (Org.). **Territory, democracy, and justice: regionalism and federalism in western democracies**. Nova York: Palgrave MacMillan, 2006. p. 44-66.

BATTISTI, Iara Denise Endruweit; SMOLSKI, Felipe Micaíl da Silva. **Curso Avançado em Estatística com R da UFFS**. UFFS, 2019. Disponível em: <<https://smolski.github.io/livroavancado/>>. Acesso em: 22 de ago. de 2022.

BEDNAR, Jenna. **The robust federation: Principles of design**. Cambridge University Press, 2008.

CASTRO, Augusto. Guedes propõe pacto federativo com mais recursos para estados e municípios. **Agência Senado**, [S. l.], p. n.p., 27 mar. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/27/guedes-propoe-pacto-federativo-com-mais-recursos-para-estados-e-municipios>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

CENSON, D., & BARCELOS, M. O papel do estado na gestão da crise ocasionada pela covid-19: visões distintas sobre federalismo e as relações entre união e municípios. **Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional**, 16(4), 2020.

CENTRÃO fatura alto com Bolsonaro e controla quase R\$ 150 bi no governo. **IstoÉ Dinheiro**, 2022. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/centrao-fatura-alto-com-bolsonaro-e-controla-quase-r-150-bi-no-governo/>. Acesso em: 31 mar. 2022

**COMBATE à epidemia de H1N1: um histórico de sucesso | CEE Fiocruz**. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=node/1314>>. Acesso em: 04 abr. 2022

D'ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley e PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online]. n. 35, 2021.

DELGADO, Malu. Federalismo de confronto ajuda Bolsonaro: Desgaste gradual de governadores ao longo da pandemia coincide com estabilidade do presidente. **Valor Econômico**, [S. l.], p. n.p., 14 set. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/09/14/federalismo-de-confronto-ajuda-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

DE PAIVA, Cláudio César; TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; DE PAIVA, Suzana Cristina Fernandes. O federalismo cooperativo em obstrução: Fissuras intergovernamentais da pandemia. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1-18, 2022.

DOUGHERTY, Sean et al. **COVID-19 and fiscal relations across levels of government**. 2020.

EXCLUSIVO: os 12 partidos que formam a base fiel do governo na Câmara. **Congresso em Foco**, [S. l.], p. n.p., 30 set. 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/exclusivo-os-12-partidos-que-formam-a-base-fiel-do-governo-na-camara/>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

FALLETI, Tulia G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. **American political science review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

GREER, Scott L. et al. **Coronavirus politics: The comparative politics and policy of COVID-19**. University of Michigan Press, 2021.

GRIN, Eduardo José. Triple Crisis en Brasil Federalismo Cooperativo, Política Democrática y Política Pública de Salud. **Diálogo Político**, v. xxxvi, p. 44-53, 2020.

\_\_\_\_\_ et al. A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, 2022.

\_\_\_\_\_ ; ABRUCIO, Fernando. O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, 2018.

GRINBERG, Felipe. Há um ano, Rio tem estado e municípios em rota de colisão por medidas de combate à Covid. **O globo**, [s. l.], 23 mar. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/ha-um-ano-rio-tem-estado-municipios-em-rota-de-colisao-por-medidas-de-combate-covid-24936824>. Acesso em: 20 jan. 2022.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

**HISTÓRICO da pandemia de COVID-19.** [S. l.], 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, v. 76, p. 17-41, 2006.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 49-65, 2016.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, p. 69-89, 1999.

LUPION, Bruno. Bolsonaro abre novo confronto com governadores. **DW Brasil**, [S. l.], p. n.p., 7 de mar. 2021. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-abre-novo-confronto-com-governadores/a-56798748>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

MAGALHÃES, Luiz Ernesto; RIBAS, Raphaela. Flexibilização do isolamento: ‘municípios podem adotar ou não’, explica secretário estadual. **O globo**, [s. l.], 6 jun. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/flexibilizacao-do-isolamento-municipios-podem-adotar-ou-nao-explica-secretario-estadual-24466468>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 03-21, 2017.

MAZUI, Guilherme; GOMES, Pedro Henrique; DE CASTILHOS, Roniara. Coronavírus: Bolsonaro inclui salão, barbearia e academia como 'atividades essenciais'. **G1**, [S. l.], p. n.p., 11 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/11/coronavirus-bolsonaro-inclui-salao-barbearia-e-academia-como-atividades-essenciais.ghtml>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SOUZA, Saulo Santos de; BONFIM, Washington Luís de Sousa. Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Opinião Pública**, v. 21, p. 673-692, 2015.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. **Dados**, v. 54, p. 289-318, 2011.

NÉRI, Felipe. Bolsonaro inclui atividades religiosas em lista de serviços essenciais em meio ao coronavírus. **G1**, [S. l.], p. n.p., 23 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/26/bolsonaro-inclui-atividades-religiosas-em-lista-de-servicos-essenciais-em-meio-ao-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 18 jun. 2022

NICOLAU, Jairo. O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. São Paulo: Ed. Zahar, 2020.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. Federalism and the welfare state. **New world and European experiences**, p. 1980-2001, 2005.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan & CASTLES, Francis (eds.). 2005. Federalism and the Welfare State: **New World and European Experiences**. New York: Cambridge University. p. 1980-2001, 2005.

PEREIRA, Ana Karine; OLIVEIRA, Marília Silva; SAMPAIO, Thiago da Silva. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 678-696, 2020.

PEREIRA, Carlos; MEDEIROS, Amanda; BERTHOLINI, Frederico. O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil. \_\_\_\_\_, v. 54, p. 952-968, 2020.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, vol. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PARTIDOS aliados a Bolsonaro crescem com janela partidária e melhoram estrutura potencial para campanha. **Isto é**, [S. l.], p. n.p., 4 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/partidos-aliados-a-bolsonaro-crescem-com-janela-partidaria-e-melhoram-estrutura-potencial-para-campanha/>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PITTA, Iuri. Decreto de salões e academias ‘causa estranheza’, diz frente de prefeitos. **CNN Brasil**, [S. l.], p. n.p., 15 maio 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/decreto-de-salao-de-beleza-e-academias-causa-estranheza-diz-frente-de-prefeitos/>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

POMPEU, Lauriberto. Em reunião do PSDB, deputado diz haver pressão para apoio a Bolsonaro. **UOL**, [S. l.], p. n.p., 18 maio 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/05/18/em-reuniao-do-psdb-deputado-diz-haver-pressao-para-apoio-a-bolsonaro.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR, Cesar. Elite preferences in a consolidating democracy: the Brazilian legislative surveys, 1990–2009. **Latin American Politics and Society**, v. 54, n. 4, p. 1-27, 2012.

RELEMBRE os fatos e brigas que marcaram a eleição para a presidência da Câmara. **O GLOBO**, [S. l.], p. n.p., 1 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/partidos-aliados-a-bolsonaro-crescem-com-janela-partidaria-e-melhoram-estrutura-potencial-para-campanha/>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

RENNÓ, Lucio; AVRITZER, Leonardo; CARVALHO, Priscila Delgado de. Enraizando o populismo de direita sob a covid-19: negacionismo, mobilidade social e aprovação do governo no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, 2021.

RIBEIRO, José Mendes *et al.* Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. **Ciencia & saúde coletiva**, v. 23, p. 1777-1789, 2018.

[S. l.] Paes chama de ‘CastroFolia’ medida do governador do RJ para abrir bares e restaurantes no ‘superferiado’. **G1**, [S. l.], 22 mar. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/03/22/paes-chama-de-castrofolia-medida-do-governador-do-rj-para-abrir-bares-e-restaurantes-no-superferiado.ghtml>> Acesso em: 20 jan. 2022.

SADI, Andréia. Assessores afirmam que Bolsonaro editou decreto após pedido de líderes religiosos. **G1**, [S. l.], p. n.p., 26 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/andrea-sadi/post/2020/03/26/assessores-afirmam-que-bolsonaro-editou-decreto-apos-pedido-de-lideres-religiosos.ghtml>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SCHAEFER, Bruno Marques *et al.* Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1429-1445, 2020.

SOARES, Adilson; MENEZES, Ricardo Fernandes de. Coronavírus no Brasil: a marcha da insensatez. **Saúde e Sociedade**, v. 30, 2021.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. 2018.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. e00046818, 2019.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença**. Texto para Discussão, 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3455/1/td\\_2035.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3455/1/td_2035.pdf)>. Acesso em: 15 de out. de 2020.

\_\_\_\_\_. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 2008.

\_\_\_\_\_. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 27-45, 2017.

\_\_\_\_\_. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. **Dados**, v. 51, p. 791-823, 2008.

\_\_\_\_\_; FONTANELLI, Flavio. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa? *In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política***. p. 135-150.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

VARGAS, Daniel Barcelo. Federalismo: Da cooptação à experimentação?. *In: VARGAS, Daniel Barcelo. **Gestão, Política & Sociedade***. Estadão, 13 maio 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/federalismo-da-cooptacao-a-experimentacao/>>. Acesso em: 13 de maio de 2020.