Formação e bloqueio de agenda no Brasil na pandemia de Covid-19: impactos na formulação do auxílio emergencial

Formación y bloqueo de agenda en Brasil durante la pandemia de Covid-19: impactos en la formulación de la ayuda de emergencia

Agenda-setting and agenda-denial in Brazil during the Covid-19 pandemic: a case study of the emergency aid policy's development

Vitória Benaci Irusta*

Resumo

Esse artigo faz um estudo de caso dos desafios da formação de agenda governamental na pandemia de Covid-19 no Brasil, analisando também o uso do governo de estratégias de bloqueio de agenda. Como exemplo, são analisados os impactos desse cenário na formulação da política do auxílio emergencial em março de 2020. O objetivo é identificar os mecanismos de bloqueio de agenda e compreender seu impacto no combate e contenção da pandemia, postergando a formulação da política de auxílio. Para tal, a pesquisa se baseia em uma abordagem qualitativa, pautando-se na literatura relativa à formação e bloqueio de agenda e tomada de decisão em políticas públicas. Os dados foram coletados por meio de análise de reportagens dos principais meios de comunicação e artigos científicos estudando as ações governamentais na pandemia e seus impactos. Feito isso, o contexto brasileiro e a formulação do auxílio são analisados sob essas óticas. Por fim, nas considerações finais situam-se os resultados desse estudo na área de políticas públicas e é feita uma análise crítica do impacto que essa postura governamental segue exercendo na pandemia um ano depois.

Palavras chaves: formação de agenda, bloqueio de agenda, auxílio emergencial, coronavírus, Brasil.

^{*} Universidade Federal do Paraná (UFPR), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Brasil, vitoriabenaci@gmail.com.



ς

Resumen

Este artículo realiza un estudio de caso de los desafíos de la formación de agenda gubernamental durante la pandemia de Covid-19 en Brasil. Analiza también el uso por parte del gobierno de estrategias de bloqueo de agenda. A modo de ejemplo, se analizan los impactos de este escenario en la formulación de la política de ayuda de emergencia en marzo de 2020. El objetivo es identificar los mecanismos de bloqueo de la agenda y comprender su impacto en el combate y la contención de la pandemia, lo que provocó el retraso de la formulación de la política de ayudas. Para ello, la investigación utiliza un enfoque cualitativo, basado en la literatura sobre la formación y el bloqueo de agenda y la toma de decisiones en políticas públicas. Los datos fueron recolectados mediante el análisis de informes de los principales medios de comunicación y de artículos científicos que estudian las acciones gubernamentales durante la pandemia y sus impactos. Luego se analiza el contexto brasileño y la formulación de la ayuda desde estas perspectivas. Finalmente, en las consideraciones finales, se ubican los resultados de este estudio en el área de políticas públicas y se hace un análisis crítico del impacto que esta postura gubernamental sigue ejerciendo sobre la pandemia un año después.

Palabras claves: formación de agenda, bloqueo de agenda, ayuda de emergencia, coronavirus, Brasil.

Abstract

This article develops a case study around the challenges of governmental agenda-setting during the Covid-19 pandemic in Brazil. Also analyzes the government's use of agenda-denial strategies. As an example, the impacts of this scenario on the development of the emergency aid policy in March 2020 are analyzed. The objective is to identify the agenda-denial mechanisms in use and understand their impact in combating and containing the pandemic, postponing the development of the aid policy. The research uses a qualitative approach, based on the literature regarding agenda-setting and agenda-denial, as well as decision-making in public policies. Data were collected through the analysis of news articles from the mainstream media and scientific articles studying governmental actions in the pandemic and their impacts. The Brazilian context and the development of the aid policy are then analyzed from these perspectives. Finally, the conclusion explores the results of this study in the area of public policies and proposes a critical analysis of the impact that this governmental stance continues to have on the pandemic a year later.

Keywords: agenda-setting, agenda-denial, emergency aid policy, coronavirus, Brazil.

Introdução

A pandemia do novo coronavírus em 2020 demandou ações imediatas de todos os governos para controlar a disseminação da doença em seus países. A imposição rápida e eficiente do distanciamento social foi de importância vital na desaceleração da taxa de contaminação do vírus durante seus estágios iniciais. A primeira medida de segurança recomendada em países que constataram casos de Covid-19 foi o *lockdown*: fechamento de espaços públicos, suspensão de serviços não-essenciais e proibição de aglomerações até que a propagação do vírus estivesse sob controle. Através de fortes lideranças e reações rápidas, países como

Taiwan, Coreia do Sul e Nova Zelândia tiveram grande êxito no controle do surto inicial (Bremmer, 2020).

No entanto, nem todos os governos providenciaram respostas tão efetivas à pandemia. Em março de 2021, o Brasil era o segundo país com maior número de mortes confirmadas, atrás apenas dos Estados Unidos. Esse resultado se deve em grande parte à resposta limitada do Governo Federal, cuja posição oficial recorrentemente se pautou em minimizar a gravidade da pandemia por meio de "um arsenal de táticas de não decisões que geram caos institucional, paralisia decisória e têm inúmeros efeitos que impactam os direitos da população" (Lotta, 2020). Essa postura governamental tem impacto fundamental nos processos de políticas públicas; de fato, pode-se argumentar que as políticas públicas envolvem tanto a ação quanto a inação, como defendido por Thomas Dye ao defini-las como "qualquer coisa que os governos escolham fazer ou não fazer" (2017: 1).

Exatamente um ano após o primeiro óbito por coronavírus no país, o Brasil registra o maior colapso hospitalar e sanitário da sua história, com mais de 80% de ocupação de leitos em todos os estados (Castro, 2021). Dessa maneira, o país acumula diariamente um terço das mortes globais por coronavírus —mesmo possuindo apenas 3% da população mundial— e torna-se uma ameaça internacional através da exportação de novas variantes. Essa condição reflete-se como consequência de um ano de descaso governamental, destacando-se: a fracassada política de "imunidade de rebanho" via contágio generalizado, a promoção de tratamentos ineficazes e a aberta oposição do Presidente Jair Bolsonaro ao uso de máscaras e às políticas de *lockdown* e distanciamento social (Anderson, 2021).

A crise sanitária tem impactos diretos na insegurança econômica e alimentar enfrentada crescentemente pelos brasileiros. O ano de 2020 se encerrou com uma queda histórica de 4,1% no PIB (Produto Interno Bruto), e os problemas enfrentados em 2021 já envolvem desemprego recorde, inflação acelerada e pressão fiscal, além de uma redução do programa de auxílio emergencial (que havia sido encerrado em dezembro de 2020, porém está sendo parcialmente retomado em abril de 2021, com menos beneficiários e parcelas menores [Roubicek, 2021]).

Sendo assim, o problema principal desse artigo diz respeito aos desafios da formação de agenda no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil devido ao uso governamental de estratégias de bloqueio de agenda. Em políticas públicas, os estudos de formação de agenda buscam responder como uma pauta é integrada à agenda governamental, situando-se como prioridade para a tomada de decisão. Nesse artigo, contudo, a pergunta fundamental é: o que impede um problema de se tornar parte da agenda governamental? Essa análise é feita a partir dos conceitos de bloqueio de agenda, dentre os quais se destacam a evasão, os ataques e a dissipação (ou adiamento) do conflito. A hipótese do trabalho é que tais mecanismos foram empregados por agentes governamentais como forma de evitar a necessidade de enfrentamento da pandemia, com o intuito de não prejudicar a economia. Dessa maneira, o objetivo é identificar essas estratégias de bloqueio e compreender como elas prejudicaram o combate e a contenção da pandemia no Brasil, alimentando um clima nacional de desinformação e negacionismo e postergando a formulação de políticas emergenciais de assistência. Como exemplo, serão analisados os impactos desse contexto na política do auxílio emergencial em 2020.

Para tal, adotou-se a pesquisa qualitativa, uma vez que se buscou entender os fenômenos observados através de uma compreensão dos processos e ações dos atores dentro de um determinado contexto histórico e social (Minayo e Guerriero, 2014: 1105). A pesquisa é de

caráter exploratório, na medida que seu objetivo foi proporcionar uma visão geral da resposta do governo brasileiro à pandemia e seus possíveis impactos; exploraram-se os conceitos de bloqueio de agenda, procurando-se explicar quais foram as principais ações governamentais que comprometeram o enfrentamento imediato da pandemia e a implementação eficiente do auxílio emergencial. O delineamento da pesquisa foi bibliográfico e documental: o referencial teórico de políticas públicas foi abordado de maneira bibliográfica, pautando-se na literatura relativa à formação e bloqueio de agenda e tomada de decisão em políticas públicas; e a coleta de dados documentais levantou reportagens dos principais meios de comunicação e artigos científicos a respeito de ações e posicionamentos oficiais assumidos pelo governo na pandemia.

A análise do material coletado foi descritiva e feita por meio da análise de conteúdo, utilizada no estudo de "embates políticos, de estratégias, ou, ainda, para esclarecer fenômenos sociais particulares" (Laville e Dionne, 1999: 215). Buscou-se fazer a análise via emparelhamento, ou seja, aliar os dados empiricamente obtidos às construções teóricas, interpretando as ações e discursos dos atores governamentais de acordo com as categorias analíticas das teorias de formação e bloqueio de agenda. Foram identificadas as características, no contexto brasileiro, dos diferentes fluxos envolvidos na formação de agenda; ademais, como a hipótese norteadora do trabalho sugeria o uso de estratégias de bloqueio por parte do governo em relação às medidas de combate à pandemia, as reportagens relativas aos posicionamentos oficiais do Governo Federal foram selecionadas e sistematizadas de acordo com as definições dos mecanismos de evasão, ataques ou dissipação. Como o objeto de estudo é o processo de desenvolvimento do auxílio emergencial, o recorte temporal desse artigo concentra-se nas ações iniciais adotadas pelo governo nos primeiros meses de 2020, ainda no início da pandemia. No entanto, o artigo inclui atualizações de março de 2021 discutindo resultados e perspectivas do novo auxílio.

Portanto, na próxima seção será discutida a literatura a respeito de formação de agenda, tomada de decisão e bloqueio de agenda dentro do âmbito de políticas públicas. Na terceira seção, serão avaliadas as ações do governo brasileiro frente à pandemia, estabelecendo relações com o referencial teórico apresentado, além de considerações sobre o processo de formulação da política de auxílio. Por fim, nas considerações finais serão abordados problemas decorrentes desse cenário e seus possíveis impactos atuais e futuros.

Formação e bloqueio de agenda em políticas públicas

Teorias de formação de agenda e tomada de decisão

O processo de formulação de políticas públicas é constituído por um conjunto de processos, que incluem a formação da agenda, a especificação de alternativas viáveis, a escolha da melhor alternativa e a implementação da decisão tomada (Kingdon, 2014: 2). Para ser instituída, uma política deve passar com êxito por todas essas etapas. Kingdon (2014) analisa especificamente os processos em torno da formação de agenda em políticas públicas. O autor elabora que mudanças à agenda de tomada de decisão do governo são feitas em momentos em que se abre uma "oportunidade de mudança" (policy window), ou seja, quando há uma convergência de três "fluxos" distintos: o fluxo de problemas (problem stream), que define as maneiras através das quais um problema é reconhecido; o fluxo de soluções (policy stream),

que analisa como algumas alternativas são desenvolvidas e promovidas; e o fluxo político (political stream), que engloba variáveis da dimensão política e administrativa do governo.

O presente artigo busca analisar o porquê de certos problemas falharem ou terem dificuldade em alcançar a agenda de tomada de decisão. Como ressalta Kingdon, "o processo de fixar a atenção em um problema em detrimento de outro é parte central da formação de agenda" (2014: 115, tradução nossa). Nesse sentido, vale ressaltar a diferenciação do autor entre *condições* e *problemas*, uma vez que uma condição apenas torna-se um problema quando existe um reconhecimento da necessidade de tomada de ação em relação àquilo (*ibid.*: 109).

No que diz respeito ao fluxo de problemas, há três mecanismos principais por meio dos quais reconhece-se um problema: acompanhamento e interpretação de indicadores; feedback relativo a programas ou iniciativas já existentes; e eventos "focalizadores" como crises e desastres, que podem demandar ação imediata.

Por sua vez, o fluxo de soluções compreende os fatores que moldam as alternativas aos problemas, definindo se alcançarão a agenda governamental ou se serão descartadas. Kingdon argumenta que "tanto o conteúdo das ideias quanto a pressão política são importantes para tornar alguns assuntos proeminentes e para manter outros assuntos baixos na agenda governamental" (*ibid.*: 127, tradução nossa). Dessa maneira, a escolha de alternativas passa por alguns critérios essenciais como viabilidade técnica e orçamentária, porém depende também da conformidade com os valores e ideologias da comunidade política, assim como da aceitabilidade do público e das autoridades governamentais. Quanto a isso, destaca-se a manipulação da percepção pública de um problema: os atores políticos podem estabelecer um determinado "clima nacional" através de um processo de "sensibilização" que visa tornar a aceitação de uma pauta mais favorável (*ibid.*: 129). Usando esse mesmo raciocínio, defendese aqui a possibilidade de forjar um clima nacional que seja desfavorável a uma determinada política.

Por fim, o fluxo político engloba o "clima nacional" supracitado, as forças políticas exercidas por grupos de pressão e questões relativas à gestão governamental e mudanças administrativas (*ibid*.: 145). O fluxo político, junto com o fluxo de problemas, é um dos maiores determinantes na abertura de uma oportunidade de mudança. Nesse artigo, destacase especialmente a influência do humor nacional e das forças políticas organizadas. Esse elemento da arena política é responsável por construir um determinado ambiente de interesses organizados, que podem estar em consenso ou em conflito (*ibid*.: 150). O fluxo político, portanto, é marcado pelo apoio ou oposição das forças políticas dentro e fora do governo.

A chegada de uma pauta na agenda governamental depende também dos atores presentes nos processos pré-decisórios, que podem ser atores do Poder Executivo, do Congresso, da comunidade acadêmica, da mídia, dentre outros. Ressalta-se que, para Kingdon, um dos atores mais influentes na definição da agenda é o presidente: "Nenhum outro ator no sistema político tem a mesma capacidade do presidente de definir agendas em determinadas áreas de políticas para todos que trabalham com essas políticas" (*ibid.*: 23, tradução nossa). O destaque desse ator se deve aos recursos institucionais dos quais dispõe, como o poder de veto, a capacidade de contratar e demitir outros atores, assim como o poder de nomear funcionários que estão alinhados com a sua concepção de agenda para cargos de alto impacto; ademais, o presidente possui recursos organizacionais e, principalmente, o comando da atenção pública, que pode ser usado como maneira de pressionar a adoção da sua agenda própria (*ibid.*: 24).

Uma das origens teóricas do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon foi o modelo da "lata de lixo", desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), que estuda a tomada de decisão em ambientes de ambiguidade e incerteza. Na terminologia dos autores, as organizações são "anarquias organizadas" e seus processos decisórios apresentam três características principais: preferências problemáticas, ou seja, objetivos vagos ou inconsistentes; tecnologias pouco claras; e participação fluida e instável dos tomadores de decisão. Esse modelo quebra com a premissa de que o processo de tomada de decisão segue uma ordem sequencial e racional. De fato, alguns dos elementos inovadores do modelo são a presença de informações imperfeitas, limitação de tempo e ambiguidade (podendo essa última ser entendida como "situações nas quais os objetivos, tecnologias e participantes não são somente incertos, desconhecidos, ou vagos, mas também nas quais interpretações distintas e contraditórias são possíveis e provavelmente presentes" [Jann, 2015: 5]).

Mecanismos de bloqueio de agenda

O processo de formação de agenda, como visto, é a primeira etapa na trajetória de formulação e implementação de uma política pública. A complexidade e importância da definição dos problemas contemplados na agenda governamental denuncia também a relevância de entender a restrição no acesso de algumas pautas. O trabalho pioneiro de Schattschneider sobre formação de agenda defendia que "alguns problemas são organizados na política enquanto outros são organizados para fora dela" (1960: 71, tradução nossa). Dessa maneira, começava-se a entender a centralidade do conflito no processo político.

Como pontua Capella, "o poder de manter um assunto fora da agenda, ou de negar o acesso de um problema, é tão importante quanto o poder de colocá-lo na agenda" (2016: 689, tradução nossa). Essa "negação de agenda" é entendida como "o processo através do qual algumas questões são mantidas fora da consideração e deliberação governamentais" (ibid.: 676, tradução nossa) e compreende algumas estratégias de bloqueio de agenda que podem ser empregadas por grupos oponentes a uma pauta. Esse grupo pode ser motivado por interesses ou ideologias em sua oposição à incorporação de novos problemas e é muitas vezes composto de atores internos ao governo que, como apontado por Kingdon (2004), possuem maiores recursos institucionais para controlar e orientar a agenda. Tais atores governamentais incluem políticos do Poder Executivo ou Legislativo, burocratas, juízes, ou indivíduos designados politicamente (ministros, por exemplo). Sendo essa disputa social um conflito de diferentes valores, prioridades e interpretações do problema, os agentes com maior reconhecimento oficial e capital simbólico, nos termos de Bourdieu (1989), detêm um poder maior de controlar a representação e a visibilidade legítima de uma pauta.

As principais estratégias de bloqueio de agenda que constarão nesse artigo são: 1) evasão, 2) ataques, e 3) dissipação do conflito, como colocadas por Cobb e Ross (1997). A evasão consiste fundamentalmente em ignorar a existência de um problema, justificando assim a ausência de políticas governamentais a respeito. Em situações que não seja possível ignorar o problema, devido à sua magnitude ou notoriedade, uma outra forma de evasão é impedir que a questão seja definida como problema. Retornando à diferenciação de Kingdon (2014) entre condições e problemas, essa estratégia consistiria em negar a necessidade de tomada de ação em relação à questão, tratando-a como um evento isolado.

A segunda estratégia consiste de ataques ao problema. Há algumas maneiras que o grupo oponente pode deslegitimar a pauta em questão: questionando as premissas ou os dados sobre

os quais o problema foi levantado; fragilizando ou minimizando o problema por meio de estatísticas ou indicadores contrários; manipulando a opinião pública em relação à legitimidade do problema; ou destacando os custos do problema, ressaltando a ambiguidade e a incerteza em torno da questão. Os oponentes também podem entrar em confronto direto com o grupo que propõe a pauta, minando a sua credibilidade. Portanto, esse conjunto de estratégias de ataque procura criar uma caracterização negativa do problema ou dos seus proponentes, de tal forma a bloquear o seu acesso à agenda e ao processo de tomada de decisão (Cobb e Ross, 1997).

A última estratégia é a dissipação do conflito. Na impossibilidade de negar, atacar ou desqualificar o problema, são empreendidas ações cujo objetivo é amenizar o problema, proporcionando uma solução notória, porém pouco efetiva. Assim, a situação é enfrentada simbolicamente, ou seja, de tal maneira a demonstrar publicamente que existe um comprometimento de combate ao problema, sem providenciar uma solução que efetivamente resolva a questão. Essa estratégia também pode ser empreendida por atores governamentais como uma maneira de postergar ou atrasar o processo de decisão, utilizando entraves burocráticos para dissipar o conflito (*ibid.*).

Análise do enfrentamento da Covid-19 no Brasil e desenvolvimento do auxílio emergencial

Em dezembro de 2019, foram relatados na China diversos casos do novo coronavírus ou Covid-19 e, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) oficialmente declarou a situação como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. No dia 11 de março, tendo atingido mais de 118 mil casos e 4.300 óbitos em 114 países, a OMS caracterizou o surto de Covid-19 como pandemia mundial (OMS, 2020). Nessa declaração, a organização enfatizou a responsabilidade dos governos de detectar e tratar os casos e de empreender medidas comunitárias para reduzir as transmissões e o ritmo de contágio, sendo as principais: quarentena e isolamento, restrições ao funcionamento de serviços não essenciais, restrições de aglomerações e fechamento de estabelecimentos comerciais.

No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em São Paulo no dia 26 de fevereiro; em 17 de março, quando o primeiro óbito em decorrência do coronavírus foi registrado, o país já possuía 291 casos confirmados. Acumulando, em março de 2021, mais de 350 mil óbitos e 13 milhões de casos, a resposta brasileira à pandemia apresenta diversas dificuldades desde o início do surto em março de 2020.

Ao apontar as falhas do Governo Federal no combate à pandemia na seção a seguir, algumas das principais ações que se destacam são a falta de continuidade de políticas e de coordenação, as contradições ao pensamento científico e o dissenso político entre as instituições e esferas do governo. Esse conflito político é demonstrado principalmente em duas dimensões: as trocas de Ministro da Saúde e a discrepância entre a postura do Governo Federal e dos governantes (Martins, 2020). Essas principais ações serão analisadas a seguir sob a ótica das teorias de formação e bloqueio de agenda expostas na seção anterior.

Análise do contexto político e resposta brasileira à pandemia

No que se refere ao fluxo de problemas definido por Kingdon (2014), evidentemente a crise do coronavírus foi o evento central que focalizou a necessidade de ação como resposta à

pandemia. No entanto, no tratamento inicial da pandemia, é possível perceber que mecanismos de evasão e negacionismo foram aplicados para evitar a transformação dessa condição em um problema. Em 9 de março de 2020, quando já havia mais de 100.000 casos de coronavírus registrados no mundo e quase mil casos suspeitos no Brasil, o presidente Bolsonaro afirmou que a questão do vírus estava sendo "superdimensionada" (Dias, 2020). As afirmações públicas do presidente se centravam no negacionismo, que chegou a ser descrito na época como o mais extremo dentre os líderes mundiais (Friedman, 2020). Em última análise, esse discurso diminui a gravidade da situação e evita caracterizar a pandemia como problema, restringindo seu acesso à agenda.

Como visto em Kingdon (2014), os atores governamentais podem manipular a percepção do problema, assim como o presidente pode usar o seu comando da atenção pública para direcionar os ânimos populares a favor da sua própria agenda. Além de instigarem manifestações e carreatas, as campanhas do Governo Federal contra as medidas de distanciamento influenciaram a menor adesão à quarentena e a reabertura de comércios (Dyer, 2020). A comunidade de infectologistas, que reconhece o isolamento social rígido como sendo uma das medidas mais eficientes para conter as transmissões, também atribui as baixas adesões ao comportamento e discurso negacionista e contraditório na liderança da nação (Phillips e Phillips, 2020). Essa questão da aceitabilidade do público em relação ao problema é uma das características do fluxo político; mais especificamente, é possível defender que as atitudes governamentais forjam um determinado humor nacional.

Quanto a isso, cabe mencionar as contribuições de Baumgartner e Jones (2009), que tratam da "imagem de uma política", ou seja, a maneira como ela é compreendida e discutida. Os autores defendem que é possível definir um "tom" em torno de um tema, seja esse tom positivo ou negativo. Dessa maneira, haveria uma definição e redefinição dos problemas por meio da produção e disseminação de certas imagens. Esse conceito, assim como a manipulação do humor nacional, é demonstrado nas reações iniciais do governo à pandemia. Isso pode ser observado nos pronunciamentos nacionais feitos por Bolsonaro, destacando especialmente o de 24 de março, no qual "criticou o fechamento de escolas e comércio para combater a epidemia, atacou governadores e culpou a imprensa pelo que considera clima de histeria instalado no país" (Coletta, 2020).

Além da disseminação dessa imagem servir para criar um humor nacional de minimização do vírus e priorização da volta ao trabalho, também reflete um comportamento oportunista dos agentes do governo, que incentivam a "normalidade" de tal forma a evitar prejuízos econômicos. É possível também enxergar esse oportunismo do governo na defesa da "imunidade de rebanho" como maneira de superar a pandemia sem um conjunto de políticas centralizadas de controle: "até que o país atinja a tão esperada imunidade coletiva, as mortes em decorrência da doença podem chegar a milhões e atingiriam, principalmente, os mais vulneráveis" (Oliveira, 2020). Não havendo evidências científicas de que o isolamento vertical seria efetivo em um país vasto e heterogêneo como o Brasil, a imunidade de rebanho não aparenta ser fruto de um plano estratégico de contenção da pandemia, mas sim de uma inação governamental (sendo resultado direto da baixa testagem e da ausência de medidas eficazes de isolamento).

Via de regra, a tomada de decisão ocorre em um contexto no qual "a informação é custosa, algumas pessoas se comportam de maneira oportunista e a racionalidade é limitada" (Powell e Dimaggio, 1991: 4). Esses fatores têm forte influência na formação de agenda, visto que a tomada de decisão é determinada em grande parte pela consideração da informação

disponível. Em contextos de indeterminação, a produção de indicadores e estatísticas é uma maneira de governar a ambiguidade e incerteza. No entanto, a incerteza é acentuada pela enorme subnotificação de casos no Brasil, que decorre da baixa testagem em comparação com os países da região e países desenvolvidos. No final de março, estimava-se que apenas 11% dos casos sintomáticos de Covid-19 eram detectados no Brasil, reforçando a necessidade da testagem em massa e do distanciamento social para evitar a transmissão (Dieb, 2020). Os níveis altos e persistentes de subnotificação indicam fortemente um mecanismo de bloqueio de agenda por meio de omissão ou manipulação de informações. Como destaca Capella (2016: 686), estatísticas podem ser usadas ou manipuladas para retratar a questão como sendo exagerada ou mal interpretada, não suscitando, portanto, ações ou intervenções governamentais.

Além de haver incerteza quanto às informações, a própria participação e preferências dos atores dentro e fora do governo é incerta, assim como o consenso ou oposição construídos entre as forças políticas estão sujeitos a conflitos e ambiguidade. O fluxo político observado no enfrentamento da pandemia foi determinado por um forte dissenso entre o Governo Federal e os governadores e prefeitos. Segundo pesquisa feita pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a falta de uma política de quarentena com coordenação nacional pode ter resultado em maiores níveis de transmissão do vírus no país. Quase 90% dos municípios flexibilizaram as medidas de distanciamento antes de superar o pico de contágio da doença devido a pressões adiantadas para a reabertura. Sem o respaldo do Governo Federal, as políticas de restrição do comércio, obrigatoriedade de uso de máscara, redução do transporte público e barreiras sanitárias ficaram sujeitas à arbitrariedade de prefeitos e governadores (Benites, 2020).

Dessa maneira, o que chama a atenção é que "em vez de convocar um pacto nacional convidando todos os governadores para trabalharem juntos as soluções para a epidemia, [o Presidente] repete publicamente queixas sobre governadores" (Jiménez, 2020). Essa discordância política também se deu com o Ministério da Saúde e a OMS: as críticas da comunidade internacional se aqueceram quando Bolsonaro questionou a credibilidade da OMS e insinuou que retiraria o Brasil do órgão (Paraguassu e Simões, 2020). Esses ataques às autoridades que defendem a ciência e o isolamento configuram uma estratégia de bloqueio de agenda. Como visto, os ataques buscam caracterizar o problema negativamente, levantando suspeitas da opinião pública em relação à legitimidade tanto da pandemia quanto das medidas sendo implementadas para combatê-la.

Os problemas expostos acima esclarecem também os desafios envolvidos no fluxo de soluções, uma vez que este depende dos valores da comunidade política e da relação de custos e viabilidade técnica percebida pelos formuladores de políticas. Esse conflito político e ambiguidade de valores se manifestam na formulação de alternativas de políticas públicas. O principal obstáculo no caso brasileiro foi a discrepância ideológica entre defender a saúde e defender a economia, uma vez que essa dicotomia implica diferentes abordagens ao problema: por um lado, há uma imposição de um orçamento mais restrito e austero; por outro lado, a priorização da vida e do isolamento geram pressões para providenciar mais apoio à população.

Considerações acerca da política de auxílio emergencial

Com base nesse ambiente de incerteza e contradições políticas, é possível defender que a evasão, negação e ataques empreendidos no início da pandemia, assim como o conflito

político e comportamento oportunista dos agentes, impactaram direta e indiretamente a percepção da necessidade de implementação da política de auxílio emergencial. Assim, cabe a essa seção analisar os desafios em torno dessa política e as dificuldades da sua concepção e implementação.

O auxílio emergencial determinava inicialmente três pagamentos mensais de R\$600 a pessoas de baixa renda, podendo chegar a R\$1.200 por família ou para mães solteiras. O programa foi direcionado a desempregados, trabalhadores informais e microempreendedores individuais que atendiam a certos critérios: ser maior de 18 anos, não possuir emprego formal, não receber outros benefícios (exceto Bolsa Família) e possuir renda familiar per capita de até meio salário mínimo ou total de até três salários mínimos.

Um dos primeiros obstáculos observados no desenvolvimento dessa política foi o atraso em reconhecer a necessidade de um programa específico de transferência de renda para a população vulnerável. Argumenta-se que isso se deve a alguns fatores principais, já apresentados: o próprio atraso das autoridades em reconhecer a situação da pandemia como um problema que demanda ação governamental imediata e a ação oportunista do governo de ignorar as recomendações de isolamento e incentivar a continuação do trabalho e do comércio, de tal forma a evitar o aumento de gastos públicos. Como visto no modelo da "lata de lixo", as preferências dos agentes são problemáticas e as decisões são sujeitas à ambiguidade, ou seja, interpretações distintas do problema. Ademais, as metas nesse contexto ainda são vagas, uma vez que a compreensão dos agentes em relação aos impactos da pandemia é limitada.

Pode-se argumentar que, por se tratar de uma situação atípica, a tomada de decisão é feita na presença de informações imperfeitas e em um contexto de enorme incerteza. Entretanto, quando os primeiros casos chegaram no Brasil, o coronavírus já havia abalado a economia e o sistema de saúde de diversos países asiáticos e europeus, sendo mundialmente reconhecido como uma séria ameaça. O caso mais notório foi o da Itália que, em decorrência da inação governamental, tornou-se em março o novo epicentro da pandemia. Dentre as maiores falhas da resposta italiana, destacaram-se também a minimização da gravidade da pandemia e a lentidão em decretar o *lockdown* (Horowitz, Bubola e Povoledo, 2020).

Com a crise sanitária na Itália sendo amplamente noticiada, os países que ainda não haviam sido atingidos pelo surto de coronavírus já possuíam uma referência dos possíveis impactos da pandemia. Ainda assim, o Brasil se encontrava, no fim de março, sem um plano específico para fortalecer a renda dos 41,5% de trabalhadores informais e 25,3% de pessoas vivendo na pobreza (Ribeiro Jr., 2020). Nesse cenário, mesmo com decretos de isolamento vindo dos governadores, milhões de brasileiros ficaram sujeitos à incerteza financeira e impossibilitados de aderir à quarentena, aumentando o contágio nas classes mais baixas. Como declarou o senador Alessandro Vieira, relator do projeto, o auxílio é um apoio essencial para amparar os trabalhadores e evitar que saiam de casa e se exponham à doença (Agência Senado, 2020).

No dia 13 de março, dois dias após a OMS declarar a pandemia mundial, o então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, afirmou que ainda não havia um plano de contingência para lidar com os impactos econômicos da crise do coronavírus. Em entrevista à Folha, criticou a ausência de soluções econômicas na agenda de curto prazo, ressaltando também a necessidade do governo de liderar essas políticas (Colon e Chaib, 2020). Com base na postura governamental abordada na seção anterior, é possível defender que esse atraso no desenvolvimento de um plano econômico se deve primordialmente à estratégia de evasão

empreendida pelo Governo Federal, que procurou evitar a classificação da pandemia enquanto problema. Esse bloqueio de agenda por meio da negação e do adiamento contribuiu à falta de medidas de mitigação pela equipe econômica do governo e, com isso, falta de garantias à população de baixa renda em um momento no qual os casos já se ampliavam no país.

O primeiro conjunto de medidas econômicas de preservação de renda e empregos foi formulado ainda em um cenário de hesitação governamental em aumentar os gastos. O pacote de medidas proposto buscava reforçar a rigidez fiscal e as reformas liberais de Guedes e não incluía um projeto específico para os quase 40 milhões de trabalhadores informais (Linder, 2020). Notam-se nesse processo os desafios do fluxo de soluções; como visto, a geração de alternativas depende em grande parte dos valores da comunidade política. Nesse caso, há um forte dissenso ideológico entre a austeridade promovida pelo Ministro da Economia e os gastos sociais exigidos pelos grupos de pressão. Além disso, as instituições políticas são influenciadas e constrangidas pelas "regras do jogo", sendo que "as constituições, as leis, os contratos e as regras usuais da política tornam muitas ações ou considerações potenciais, ilegítimas ou não-observadas" (March e Olsen, 2008: 128). Assim, a restrição econômica do teto de gastos, imposto em 2016 pela PEC 55, é também uma forte limitação prévia ao escopo das políticas sociais e de renda.

Após ser pressionado para desenvolver uma política de renda básica, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, propôs um voucher de R\$200 para trabalhadores informais. Contudo, os setores governamentais e da sociedade civil –notadamente, os governadores e deputados, o presidente da Câmara e os movimentos sociais– fizeram fortes pressões a favor do aumento desse valor (Roubicek, 2020a). Como resultado dessa manifestação, um novo projeto foi articulado na Câmara dos Deputados. O Governo Federal aceitou elevar o valor para R\$600 e, em 1 de abril de 2020, o projeto foi sancionado pelo Presidente da República.

A sanção veio três dias depois da aprovação do Congresso, devido a obstáculos impostos pelo Ministro da Economia na aprovação do projeto e na liberação dos valores por parte da União (Henrique, 2020). Houve também críticas dos senadores à falta de iniciativa governamental, ressaltando em primeiro lugar que não houve mobilização do governo para encaminhar uma proposta ao Congresso. Além disso, a proposta poderia ter sido encaminhada pelo presidente na forma de medida provisória, tendo assim validade imediata; todavia, da maneira como foi proposto, o projeto precisaria passar por aprovação da Câmara, sanção presidencial e regulamentação do Executivo antes de poder ser implementado (Agência Senado, 2020).

A implementação, igualmente, não foi imediata e diversos pontos a respeito do funcionamento do projeto ainda permaneciam sem esclarecimento. No dia seguinte à sanção, o texto ainda não constava no Diário Oficial da União, pois faltava a regulamentação por parte do presidente. Além disso, não havia um cronograma oficial de pagamentos, mantendo a incerteza dos futuros beneficiários a respeito de quando receberiam os valores (Henrique, 2020). Essa presença de obstáculos técnicos e da burocracia como maneira de adiar uma solução pode ser caracterizado como um mecanismo de bloqueio. O maior problema desses entraves administrativos é que "a própria demora encontrada pelo governo para a operacionalização do benefício expõe potencialmente parcelas mais vulneráveis da população pobre brasileira a situações de insegurança alimentar" (*ibid.*: 8).

Além dos obstáculos iniciais impostos ao projeto, o programa apresentou diversas falhas de acesso e atrasos no repasse do benefício aos cadastrados. Os pagamentos só iniciaram dez

dias depois do projeto já ter sido aprovado; houve problemas técnicos no cadastro e solicitação do benefício e demoras na análise dos pedidos; o benefício foi inicialmente negado a parentes de detentos, critério não previsto na lei; e a concentração dos pagamentos na Caixa Econômica Federal provocou diversas aglomerações e filas na frente de agências (Roubicek, 2020b).

Considerações Finais

A inação e omissão de informação em um cenário epidemiológico foram estratégias marcadamente utilizadas por parte de governos autoritários no tratamento de epidemias. No período da ditadura militar brasileira, a divulgação da crise de meningite foi estrategicamente reprimida por motivações políticas (Cruz, 2020). Esse silenciamento imposto pelo governo, em última análise, exacerbou a propagação da doença, visto que o "longo espaço de tempo sem informações corretas e necessárias passadas para a população pode ter contribuído para que a meningite se transformasse nessa grave epidemia que marcou o país" (Schneider, 2016: 172). Portanto, em um contexto público, é essencial analisar o uso sistemático de mecanismos de evasão de problemas e desestabilização da opinião pública.

Conforme explorado, as estratégias de bloqueio predominantes no contexto inicial da pandemia vieram na forma de evasão, adiamentos e ataques. Como ressaltava Kingdon, "cada um desses três processos –reconhecimento do problema, geração de alternativas e eventos políticos– pode servir como um impulso ou como uma restrição" (2014: 18, tradução nossa). Nesse artigo, identificou-se que os fluxos estudados limitaram a abertura de uma janela de oportunidade para desenvolvimento de políticas públicas de combate ao coronavírus. Especificamente, o dissenso político e ideológico e as estratégias de bloqueio resultaram em obstáculos à formulação e implementação da política de auxílio emergencial.

Estudos que compararam os efeitos da Covid-19 em diferentes países destacaram que a coordenação política e o tempo de resposta são dois dos fatores mais importantes no sucesso de uma política e no combate ao vírus. Nesse sentido, critica-se a implementação tardia de políticas de proteção social no Brasil, que ocorreram de maneira descoordenada e já em estágios mais avançados da pandemia (Tavares, Silveira e Paes-Sousa, 2020). Assim, um dos problemas principais que levou a maiores contágios foi o atraso em desenvolver um plano de apoio financeiro às famílias de baixa renda, trabalhadores informais e pequenos empresários.

Essa ausência de liderança e falta de estratégia nacional de enfrentamento ao coronavírus e seus impactos, assim como as estratégias de bloqueio de agenda empregadas, continuam sendo observadas em 2021. A propagação desenfreada e irresponsável do vírus propiciou o surgimento de uma variante brasileira, mais resistente e transmissível, denominada "P.1" (Barrucho, 2021). A vacinação, que atualmente é a maneira mais eficaz de frear a pandemia e retomar plenamente as atividades dos países, tem sofrido uma série de entraves por parte do Governo Federal desde o ano passado. De fato, pode-se afirmar que o Programa Nacional de Imunizações também tem sido alvo de mecanismos de bloqueio de agenda: em diversas instâncias o governo federal negou a necessidade dos imunizantes, ativamente atrasou a compra de doses e negociações e atacou a credibilidade das vacinas e dos laboratórios (Cruz, 2021).

O auxílio emergencial, que novamente é alvo de reduções e entraves, neutralizou o avanço da desigualdade em 2020; ademais, estima-se que a queda da economia brasileira no ano teria sido ao menos duas vezes pior sem o programa (Carvalho, 2021). Não obstante, a sua vigência

é limitada e não acompanhará os efeitos de longo prazo da pandemia. O risco é que o fim desse apoio dê lugar a um vácuo de políticas, deixando economicamente vulneráveis os 43,9% da população brasileira que foram beneficiados pelo auxílio (IBGE, 2020).

Evidentemente, há limitações nas conclusões desse trabalho, uma vez que ainda não há cálculos concretos dos impactos do atraso governamental no enfrentamento da crise. Além disso, os efeitos estão intrinsecamente conectados com outras áreas negligenciadas, em especial os setores de saúde e as pequenas e médias empresas. Contudo, segue sendo um estudo fundamental visto que, ao compreender o bloqueio de agenda no enfrentamento da Covid-19 e as falhas governamentais no combate à doença, é possível entender melhor como o Brasil se tornou um dos países com maior incidência de casos e óbitos.

A conjuntura brasileira atual se encontra marcada por desinformação, negacionismo, autoritarismo e tentativas de desmonte da proteção social e do conhecimento científico (Lima, 2020). Por isso, uma das principais vias para evitar práticas de bloqueio de agenda deve ser através da ciência e da informação. A produção e disseminação de informação de qualidade é uma maneira de garantir a transparência e a visibilidade às crises públicas e de combater discursos e ações evasivas ou negacionistas. A cooperação entre o governo e os institutos nacionais de pesquisa e estatística é essencial no manejo de crises como a do coronavírus, uma vez que a produção de indicadores serve também para providenciar dados que ajudem a desenvolver e focalizar políticas de assistência como o Auxílio, tornando-as mais eficientes. Além disso, o caso do auxílio emergencial pode, em última análise, embasar o argumento a favor da implementação de uma Renda Básica de Cidadania que reforce a renda da população de maneira permanente, não estando sujeita às subjetividades da agenda governamental em tempos de crise.

Considerados os impactos desse ano de crise do coronavírus, o próximo passo das políticas públicas deve ser olhar para o futuro, evitando a repetição de erros passados. É fundamental que os bloqueios de agenda exercidos no primeiro ano de pandemia não se repitam em relação às políticas de recuperação econômica e, especialmente, em relação à campanha nacional de vacinação. Sendo assim, algumas futuras pesquisas que podem ser feitas a partir desse trabalho incluem investigações a respeito do bloqueio de agenda em outras áreas de políticas públicas e as possíveis maneiras da sociedade identificar, denunciar e se contrapor a práticas dessa natureza.

Referências

- Agência Senado (2020). "Coronavírus: Senado aprova auxílio emergencial de R\$600". 30 mar. 2020. https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600. Acesso em: 28 set. 2020.
- Anderson, J. L. (2021). "Brazil's Covid-19 crisis and Jair Bolsonaro's presidential chaos". *The New Yorker*, 13 abr. 2021. https://www.newyorker.com/news/daily-comment/brazils-covid-19-crisis-and-jair-bolsonaros-presidential-chaos?utm_brand=tny&utm_social-type=owned&mbid=social_twitter&utm_source=twitter&utm_medium=social. Acesso em: 30 mar. 2021.
- Barrucho, L. (2021). "Coronavírus: Brasil apostou em 'estratégia genocida' para combater covid-19, diz Atila Iamarino". *BBC News Brasil*, Londres, 2 mar. 2021. https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56255563. Acesso em: 19 mar. 2021.

- Baumgartner, F. R. e Jones, B. D. (2009). "Policy Images and Institutional Venues". In Baumgartner, F. R. e Jones, B. D., *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 25-38.
- Benites, A. (2020). "Quase 70% dos municípios adotaram distanciamento social antes do primeiro caso de coronavírus". *El País*, Brasília, 9 set. 2020. https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-09/quase-70-dos-municipios-adotaram-distanciamento-social-antes-do-primeiro-caso-de-coronavirus.html. Acesso em: 20 set. 2020.
- Bourdieu, P. (1989). O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Bremmer, I. (2020). "The best global responses to Covid-19 pandemic". *TIME* (*online*), 12 jun 2020. https://time.com/5851633/best-global-responses-covid-19/. Acesso em: 30 jul 2020.
- Castro, R. (2021). "Observatório Covid-19 aponta maior colapso sanitário e hospitalar da história do Brasil". *Agência Fiocruz de Notícias*, 17 mar. 2021. https://portal.fiocruz.br/noticia/observatorio-covid-19-aponta-maior-colapso-sanitario-e-hospitalar-da-historia-do-brasil. Acesso em: 28 mar. 2021.
- Capella, A. C. N. (2016). "Agenda-Setting Policy: Strategies and Agenda-Denial Mechanisms". *Organizações e Sociedade*, Salvador, 23(79): 675-691, out./dez. 2016.
- Carvalho, L. (2021). "Por um auxílio emergencial à altura da crise". Nexo Jornal, 4 mar. 2021. https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2021/Por-um-aux%C3%ADlio-emergencial-%C3%A0-altura-da-crise?utm_source=NexoNL&utm_medium=Email&utm_campaign=anexo. Acesso em: 28 mar. 2021.
- Cobb, R. W. e Ross, M. H. (1997). *Cultural Strategies of Agenda Denial*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Cohen, M. D.; March, J. G. e Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, 17(1): 1-25.
- Coletta, R. D. (2020). "Em pronunciamento, Bolsonaro critica fechamento de escolas, ataca governadores e culpa mídia". *Folha de S. Paulo*, Brasília, 24 mar. 2020. https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/em-pronunciamento-bolsonaro-critica-fechamento-de-escolas-ataca-governadores-e-culpa-midia.shtml. Acesso em: 24 jul. 2020.
- Colon, L. e Chaib, J. (2020). "Plano de Guedes tem 'quase nada' para combater crise do coronavírus, diz Maia". *Folha de S. Paulo*, Brasília, 13 mar. 2020. https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/plano-de-guedes-tem-quase-nada-para-combater-crise-do-coronavirus-diz-maia.shtml. Acesso em: 25 set. 2020.
- Cruz, I. (2020). "Como o regime militar reagiu à crise de meningite nos anos 1970". *Nexo Jornal*, 26 abr. 2020. https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/04/26/Comooregime-militar-reagiu-%C3%A0-crise-de-meningite-nos-anos-1970. Acesso em: 10 jul. 2020.
- (2021). "Como Bolsonaro atacou e atrasou a vacinação na pandemia". *Nexo Jornal*, 21 mar. 2021. https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/21/Como-Bolsonaro-atacou-e-atrasou-a-vacina%C3%A7%C3%A3o-na-pandemia. Acesso em: 30 mar. 2021.
- Dias, M. (2020). "Bolsonaro minimiza crise e diz que coronavírus está superdimensionado". *Folha de S. Paulo*, Miami, 9 mar. 2020.

- https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/bolsonaro-minimiza-crise-e-diz-que-coronavirus-esta-superdimensionado.shtml. Acesso em: 30 jul. 2020.
- Dieb, D. (2020). "Nove em cada dez casos Covid-19 não são detectados no Brasil, diz estudo". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 mar. 2020. https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/nove-em-cada-dez-casos-de-covid-19-nao-sao-detectados-no-brasil-diz-estudo.shtml. Acesso em: 25 ago. 2020.
- Dye, T. R. (2017). "Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes". In *Understanding Public Policy*. 15^a ed. Harlow: Pearson Education, pp. 1-8.
- Dyer, O. (2020). "Covid-19: Brazil's president rallies supporters against social distancing". *BMJ*, 21 abr. 2020. https://www.bmj.com/content/369/bmj.m1589. Acesso em: 25 jul. 2020.
- Friedman, U. (2020). "The coronavirus-denial movement now has a leader". *The Atlantic*, 27 mar. 2020. https://amp.theatlantic.com/amp/article/608926/?fbclid=IwAR0OcrGYCNBy58fk4l Xw6ip4BIda4JS3ej66XIvn5djKgX4bpSSWJDcltso. Acesso em: 28 set. 2020.
- Henrique, G. (2020). "As disputas em torno do auxílio emergencial para informais". *Nexo Jornal*, 1 abr. 2020. https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/04/01/As-disputas-em-torno-do-aux%C3%ADlio-emergencial-para-informais. Acesso em: 20 ago. 2020.
- Horowitz, J.; Bubola, E. e Povoledo, E. (2020). "Italy, pandemic's new epicenter, has lessons for the world". *The New York Times*, Roma, 21 mar. 2020. https://www.nytimes.com/2020/03/21/world/europe/italy-coronavirus-center-lessons.html. Acesso em: 30 ago. 2020.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020). "PNAD COVID-19: Auxílio Emergencial", ago. 2020. https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php. Acesso em: 8 out. 2020.
- Jann, W. (2015). Michael D. Cohen, James G. March, and Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice". In Lodge, M.; Page, E. C. and Balla, S. J., The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration. Oxônia: Oxford University Press.
- Jiménez, C. (2020). "Na luta contra o coronavírus, Bolsonaro se perde em guerra política e resiste a pacto nacional com governadores". *El País*, São Paulo, 22 mar. 2020. https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-22/na-luta-contra-o-coronavirus-bolsonaro-se-perde-em-guerra-politica-e-resiste-a-pacto-nacional-com-governadores.html. Acesso em: 20 set. 2020.
- Kingdon, J. K. (2014). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2a ed. Harlow: Pearson.
- Laville, C. e Dionne, J. (1999). A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Lima, J. C. (2020). "Sociologia, processos sociais e pandemia". In Grossi, M. P. e Toniol, R. (orgs.), *Cientistas sociais e o coronavírus.* Florianópolis: ANPOCS e Editora Tribo da Ilha.
- Linder, L. (2020). "Após críticas, Guedes anuncia benefício a trabalhador informal". *DW Brasil*, 18 mar. 2020. https://p.dw.com/p/3ZfUd. Acesso em: 15 set. 2020.
- Lotta, G. (2020). "O que acontece quando a falta de decisão é o método do governo". *Nexo Jornal*, 27 jan. 2020. https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/O-que-

- acontece-quando-a-falta-de-decis%C3%A3o-%C3%A9-o-m%C3%A9todo-degoverno. Acesso em: 9 jul. 2020.
- March, J. G. e Olsen, J. P. (2008). "Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política". *Revista Sociologia Política*, 16(31): 121-142.
- Martins, H. (2020). "Sem liderança e planejamento: as falhas do Brasil contra a COVID-19". Estado de Minas, 8 ago. 2020. https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/08/08/interna_gerais,1174293/sem -lideranca-e-planejamento-as-falhas-do-brasil-contra-a-covid-19.shtml. Acesso em: 20 set. 2020.
- Minayo, M. C. S. e Guerriero, I. C. Z. (2014). "Reflexividade como éthos da pesquisa qualitativa". *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 4, pp. 1103-1112.
- Natalino, M. e Pinheiro, M. B. (2020). "Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas do auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial". *IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, nota técnica n. 67, abr. 2020. http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9999. Acesso em: 30 jul. 2020.
- Oliveira, J. (2020). "A aposta na "imunidade de rebanho" contra a covid-19 no Brasil expõe a risco milhões de vidas". *El País*, São Paulo, 16 jul. 2020. https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-17/a-aposta-na-imunidade-de-rebanho-contra-a-covid-19-no-brasil-expoe-a-risco-milhoes-de-vidas.html. Acesso em: 30 jul. 2020.
- Organização Mundial da Saúde (OMS) (2020). "Who Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19". 11 mar. 2020. https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020. Acesso em: 30 jul. 2020.
- Paraguassu, L. e Simões, E. (2020). "Brazil restores detailed COVID-19 data after Supreme Court ruling". *Reuters*, Brasília/São Paulo, 9 jun. 2020. https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-brazil/brazil-restores-detailed-covid-19-data-after-supreme-court-ruling-idUSKBN23G1WY. Acesso em: 30 jul. 2020.
- Phillips, T. e Phillips, D. (2020). "Bolsonaro dragging Brazil towards coronavirus calamity, experts fear". *The Guardian*, Rio de Janeiro, 12 abr. 2020. https://www.theguardian.com/world/2020/apr/12/bolsonaro-dragging-brazil-towards-coronavirus-calamity-experts-fear. Acesso em: 20 ago. 2020.
- Powell, P. P. e Dimaggio, P. J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 1-10.
- Ribeiro Jr., J. R. S. (2020). "Não posso parar de trabalhar': a exposição ao vírus e o avanço da fome". *Le Monde Diplomatique*, Brasil, 1 jul. 2020, ed. 156. https://diplomatique.org.br/nao-posso-parar-de-trabalhar-a-exposicao-ao-virus-e-o-avanco-da-fome/. Acesso em: 25 set. 2020.
- Roubicek, M. (2020a). "Como vai funcionar o projeto de renda básica emergencial". *Nexo Jornal*, 27 mar. 2020. https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/27/Comovai-funcionar-o-projeto-de-renda-b%C3%A1sica-emergencial. Acesso em: 30 ago. 2020.

- (2020b). "Auxílio emergencial do governo: entre vetos, atrasos e erros". *Nexo Jornal*, 16 mai. 2020. https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/05/16/Aux%C3%ADlio-emergencial-do-governo-entre-vetos-atrasos-e-erros. Acesso em: 30 ago. 2020.
- (2021). "Os dados que mostram o tamanho da crise econômica do Brasil". Nexo Jornal, 31 mar. 2021. https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/31/Os-dados-que-mostram-o-tamanho-da-crise-econ%C3%B4mica-do-Brasil?utm_source=NexoNL&utm_medium=Email&utm_campaign=anexo. Acesso em: 5 abr. 2021.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Schneider, C. M. (2016). "A Construção Discursiva dos jornais O Globo e Folha de S. Paulo sobre a Epidemia de Meningite na Ditadura Militar Brasileira (1971-1975)". Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora: Brasil. http://repositorio.ufjf.br:8080/jspui/bitstream/ufjf/1823/1/catarinamenezesschneider. pdf. Acesso em: 19 ago. 2020.
- Tavares, A. B.; Silveira, F. e Paes-Sousa, R. (2020). "Proteção social e COVID-19: a resposta do Brasil e das maiores economias da América Latina". *Revista NAU Social*, 11(20): 111-129.