

Artigo

Governos subnacionais, populismo e políticas públicas de saúde: o papel dos estados brasileiros na resposta à pandemia de COVID-19

Frederico Bertholini ¹

Michelle Fernandez ¹

Barbara Maia ²

Alexandra Novais ¹

Bruno Soares ¹

¹ Universidade de Brasília, Brasília – DF, Brasil

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal – RN, Brasil

Este estudo investiga a influência do alinhamento político entre governadores estaduais e o presidente Jair Bolsonaro na regulação dos gastos públicos em saúde durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. Utilizando um banco de dados original que compila normas executivas estaduais entre fevereiro de 2020 e outubro de 2021, analisamos a produção normativa relacionada a gastos com saúde e sua variação de acordo com a afiliação política dos governadores. Os resultados demonstram que governadores alinhados ao governo federal emitiram significativamente menos normas de gastos, especialmente em 2021, em comparação com seus pares não alinhados. Esse padrão sugere que a inação normativa não foi um resultado de limitações institucionais, mas sim uma estratégia política deliberada para evitar contradições com a retórica negacionista do governo federal. Modelos de regressão binomial negativa e de efeitos mistos confirmam que a produção de normas foi moldada por incentivos políticos, e não apenas por necessidades sanitárias. Estes achados reforçam a teoria do “não-desenho de políticas” e a literatura sobre retrocesso democrático, demonstrando como líderes populistas e seus aliados podem utilizar a inação como ferramenta estratégica para evitar responsabilidades. O estudo contribui para a compreensão do federalismo competitivo sob governos populistas e suas consequências para a formulação de políticas públicas em tempos de crise.

Palavras-chave: COVID-19; governos subnacionais; federalismo; populismo; políticas de saúde.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220250038>

ISSN: 1982-3134 

Artigo submetido em 03 de fevereiro de 2025 e aceito para publicação em 04 de dezembro de 2025.

[Versão traduzida]

Editora-chefe:

Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 

Editora associada:

Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) 

Pareceristas:

Os pareceristas não autorizaram a divulgação de suas identidades.

Relatório de revisão por pares:

O relatório de revisão por pares está disponível neste link

<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/92348/87050>

Gobiernos subnacionales, populismo y políticas de salud pública: el papel de los estados brasileños en la respuesta a la pandemia de COVID-19

Este estudio examina la influencia de la alineación política entre los gobernadores estatales y el presidente Jair Bolsonaro en la regulación del gasto en salud pública durante la pandemia de COVID-19 en Brasil. Utilizando una base de datos original que recopila las normativas ejecutivas emitidas por los gobiernos de los estados desde febrero de 2020 hasta octubre de 2021, analizamos las regulaciones sanitarias relacionadas con el gasto y su variación según la afiliación política de los gobernadores. Los resultados indican que los gobernadores alineados con el gobierno federal emitieron significativamente menos regulaciones de gasto, particularmente en 2021, en comparación con sus homólogos no alineados. Este patrón sugiere que la inacción normativa no fue consecuencia de limitaciones institucionales, sino una estrategia política deliberada para evitar contradecir la postura negacionista del gobierno federal. La regresión binomial negativa y los modelos de efectos mixtos confirman que la producción normativa estuvo determinada por incentivos políticos más que por necesidades puramente sanitarias. Estos resultados apoyan la teoría del “no diseño de políticas” y la literatura más amplia sobre el retroceso democrático, demostrando cómo los líderes populistas y sus aliados utilizan la inacción como herramienta estratégica para eludir la rendición de cuentas. El estudio contribuye a la comprensión del federalismo competitivo bajo gobiernos populistas y sus implicaciones para la formulación de políticas en tiempos de crisis.

Palabras clave: COVID-19; gobiernos subnacionales; federalismo; populismo; políticas de salud.

Subnational governments, populism, and public health policy: the role of Brazilian states during the COVID-19 pandemic

This study examines the influence of political alignment between state governors and President Jair Bolsonaro on public health spending regulations during the COVID-19 pandemic in Brazil. Using an original dataset of executive orders issued by state governments from February 2020 to October 2021, we analyze spending-related health regulations and their variation according to governors' political affiliations. The results indicate that governors aligned with the federal government issued significantly fewer spending regulations, particularly in 2021, compared to their non-aligned counterparts. This pattern suggests that normative inaction was not a consequence of institutional constraints but a deliberate political strategy to avoid contradicting the federal government's denialist stance. Negative binomial regression and mixed-effects models confirm that political incentives rather than health-related needs shaped regulation production. These findings support the theory of “policy non-design” and the broader literature on democratic backsliding, demonstrating how populist leaders and their allies use inaction as a strategic tool to evade accountability. The study contributes to the understanding of competitive federalism under populist governments and its implications for policymaking in times of crisis.

Keywords: COVID-19; subnational governments; federalism; populist; health policies.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a regulação dos gastos públicos em políticas de saúde no nível subnacional durante a pandemia de COVID-19 no Brasil, com ênfase no papel do alinhamento político entre os governadores estaduais e o Presidente da República. Embora estudos anteriores tenham analisado as respostas estaduais de forma mais ampla (Capano et al., 2020; Fernandez & Pinto, 2020; Fleury & Fava, 2022; Gomes et al., 2023), esta pesquisa oferece uma análise direcionada às normas relacionadas aos gastos. Até que ponto essa atividade regulatória foi moldada pelo alinhamento político? Especificamente, governadores alinhados à postura negacionista do governo federal teriam adotado uma estratégia de inação ao emitir menos normas, enquanto governadores não alinhados teriam adotado uma postura regulatória mais proativa para compensar a inação federal?

À medida que a pandemia de COVID-19 se espalhou pelo mundo, as respostas governamentais variaram de forma significativa, apesar das recomendações claras de organismos internacionais e especialistas em saúde. Alguns estudos destacam a capacidade estatal, as estruturas de governança e a dinâmica política nacional como fatores centrais para explicar essa variação (Allin et al., 2020; Mazzucato & Kattel, 2020). Outros enfatizam condicionantes econômicos e sociais, sugerindo que a

capacidade fiscal e as condições socioeconômicas influenciaram a habilidade dos governos de mitigar a crise (Atkeson, 2020; Baker et al., 2020). Uma terceira vertente de pesquisas, por sua vez, concentra-se no papel da liderança política e do populismo, particularmente no modo como líderes populistas conduziram a pandemia (Borges & Rennó, 2021; Medeiros et al., 2021). Meyer (2020) sustenta que um grupo de líderes populistas atuou ativamente para minimizar a gravidade da COVID-19, dificultar medidas de contenção e adotar discursos que comprometeram esforços coordenados de resposta à pandemia.

O Brasil destaca-se como um caso crucial neste debate. A comunidade científica internacional reconhece amplamente que o país apresentou uma das respostas mais ineficazes à pandemia (Ferigato et al., 2020). O presidente Jair Bolsonaro opôs-se sistematicamente às recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), rejeitando medidas padrão como testagem em larga escala, rastreamento de contatos, distanciamento social e *lockdowns* temporários. Além disso, descredibilizou publicamente medidas de contenção adotadas pelos estados, frequentemente direcionando ataques políticos a governadores que impuseram restrições (Ajzenman et al., 2020). Essa postura adversarial contribuiu para um cenário em que os governos subnacionais se tornaram os principais protagonistas da resposta brasileira à pandemia.

Este estudo investiga como governos subnacionais enfrentaram a crise da COVID-19 sob uma liderança federal marcada por conflitos. Utilizando um banco de dados original com mais de 4.000 normas subnacionais, concentramos a análise no subconjunto de regulações relacionadas a gastos, que abrangem alocação de recursos, investimentos em infraestrutura, contratações de pessoal e aquisição de insumos médicos. Nossos achados indicam que governadores alinhados a Bolsonaro praticaram inação deliberada, emitindo menos normas de gasto, enquanto governadores não alinhados adotaram medidas mais amplas de despesa para fortalecer suas respostas à pandemia.

No plano teórico, este artigo baseia-se no arcabouço proposto por Gomide et al. (2023), que examina o processo decisório em contextos de retrocesso democrático. O modelo destaca como, nesses cenários, a tomada de decisão política tende a ser moldada por cálculos estratégicos de curto prazo que se sobrepõem às recomendações técnicas. Em ambientes polarizados, com coordenação intergovernamental fragilizada, como ocorreu no Brasil durante a pandemia, o alinhamento político e a reconfiguração do federalismo cooperativo tornam-se determinantes centrais das respostas em políticas de saúde.

As contribuições de Coban (2024) sobre o *policy non-design* (não-desenho de políticas) de políticas em contextos de retrocesso democrático também fornecem uma perspectiva relevante para interpretar a inação normativa de governadores alinhados durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. O conceito de “não-desenho” sugere que a inação não resulta apenas de incapacidade institucional, mas configura uma estratégia deliberada adotada por líderes populistas para evitar responsabilização, preservando ao mesmo tempo sua base de apoio político. Sob essa perspectiva, argumentamos que as escolhas regulatórias dos governadores não foram moldadas exclusivamente por limitações institucionais, mas constituíram estratégias políticas intencionais para operar em um cenário federativo profundamente conflituoso.

Nossos resultados demonstram que o alinhamento político influenciou de forma decisiva as respostas regulatórias dos estados brasileiros durante a pandemia de COVID-19. Governadores alinhados ao governo Bolsonaro adotaram uma estratégia de inação em 2021, reproduzindo a tática federal de minimização da crise, ao passo que governadores não alinhados compensaram esse

vácuo com a implementação de regulações de gasto mais proativas. Esse padrão indica que a inação regulatória não derivou de limitações institucionais, mas constituiu uma estratégia política deliberada. Tais achados contribuem para a literatura sobre federalismo sob lideranças populistas e *policy non-design*, ao demonstrar como líderes populistas e seus aliados manipulam estruturas de governança para priorizar a lealdade política em detrimento da gestão da crise.

É importante destacar que, durante a pandemia de COVID-19, o Congresso Nacional emergiu como ator central na definição de um regime fiscal emergencial destinado a ampliar a flexibilidade orçamentária de curto prazo dos governos subnacionais. Após a decretação oficial do estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, os parlamentares instituíram medidas temporárias de alívio fiscal, incluindo a suspensão do pagamento de dívidas ao governo federal e a flexibilização das exigências de resultado primário previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Fleury & Ouverney, 2022). Duas intervenções se destacaram de maneira especial: a Emenda Constitucional nº 106/2020, que criou um “orçamento de guerra”, e a Lei Complementar nº 173/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento à COVID-19. Essas normas viabilizaram transferências fiscais federais diretas, ao mesmo tempo em que estabeleceram condicionantes vinculadas à fiscalização legal e à destinação específica das despesas (Fleury & Ouverney, 2022). Como resultado, até mesmo governadores politicamente alinhados ao Executivo federal puderam editar normas formais para regular a alocação dos gastos emergenciais no âmbito subnacional.

O artigo organiza-se da seguinte forma. A próxima seção examina o federalismo brasileiro e o papel dos governos subnacionais na formulação de políticas de saúde, analisando como a coordenação intergovernamental foi reconfigurada durante a pandemia. Também discute de que modo o alinhamento político moldou as dinâmicas de governança no federalismo brasileiro sob liderança populista. A seção metodológica detalha os dados e o método analítico, explicando a classificação e a análise das normas estaduais de saúde. A análise empírica investiga a produção de regulações de gasto segundo diferentes alinhamentos políticos, testando se governadores alinhados recorreram à inação estratégica. A seção final discute as implicações dos achados para o estudo do populismo, do retrocesso democrático e da governança multinível, ressaltando os riscos duradouros da fragmentação executiva na gestão de crises.

2. LIDERANÇA POPULISTA E CONFLITO FEDERATIVO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

Do ponto de vista teórico, o federalismo configura um sistema de governança em múltiplos níveis, no qual diferentes esferas de governo compartilham autoridade e responsabilidade sobre as políticas públicas (Watts, 1999). Embora a Constituição brasileira de 1988 tenha descentralizado as atribuições relativas à implementação de políticas públicas, incluindo as regulações em saúde, conferindo aos estados um papel de destaque (Arretche, 2010), tal desenho institucional coexiste com um elevado grau de centralização fiscal, o que vincula estruturalmente a capacidade política dos entes subnacionais à alocação de recursos pelo governo federal (Shah, 2006). Essa tensão entre a descentralização da formulação das políticas e a dependência dos recursos federais tem, historicamente, moldado a natureza das relações intergovernamentais no Brasil (Abrucio, 2005).

Em termos teóricos, o Brasil opera sob um modelo de federalismo cooperativo, no qual mecanismos de coordenação, como as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB), promovem a

colaboração entre os governos federal, estaduais e municipais (Maio & Lima, 2009). O Sistema Único de Saúde (SUS) materializa essa estrutura cooperativa, assegurando que diferentes níveis de governo compartilhem a responsabilidade pela prestação dos serviços de saúde (Fleury & Fava, 2022).

No contexto brasileiro, essa tendência consolidou-se a partir da década de 1990, com amplas transformações nas políticas sociais, especialmente na área da saúde, envolvendo reformas estruturais no papel do Estado. Nesse processo, o Ministério da Saúde adotou uma estratégia de centralização normativa da política nacional de saúde, combinada com a descentralização político-administrativa, buscando fortalecer a autonomia dos estados e municípios na gestão do setor. A proposta visava instituir uma autoridade nacional de saúde capaz de coordenar, de forma integrada, a formulação e a padronização das políticas públicas, ao mesmo tempo em que reforçava a autonomia dos demais entes federativos (Viana & Machado, 2009).

O SUS foi concebido como uma rede fundamentada na descentralização e na cooperação entre os entes federativos, especialmente entre estados e municípios. Com esse objetivo, o Ministério da Saúde elaborou as Normas Operacionais Básicas (NOBs), destinadas a induzir o processo de municipalização da saúde, destacando-se as normas de 1991 e 1992, que estabeleceram critérios para a adesão dos municípios ao sistema. Assim, à medida que esses entes passaram a assumir a provisão de serviços, tornaram-se beneficiários de transferências federais (Ribeiro et al., 2018; Silva, 2020).

A NOB de 1993 representou um marco relevante ao formalizar a delegação do papel de gestores das políticas públicas de saúde aos estados e municípios. Institucionalizou-se, desse modo, uma governança federativa descentralizada, na qual as unidades subnacionais passaram a exercer responsabilidades de organização e execução das ações e serviços de saúde. A União manteve sua função normativa, mas a regulação tornou-se compartilhada, sobretudo por meio das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite, que viabilizaram a coordenação entre os diferentes níveis de governança (Ribeiro et al., 2018).

Com o fortalecimento dessas instâncias de pactuação, como a CIT e a CIB, consolidaram-se espaços permanentes de negociação interfederativa. Esses fóruns deliberativos tornaram-se fundamentais para o estabelecimento de planos, prioridades e instrumentos de implementação das políticas públicas de saúde (Ribeiro et al., 2018). A partir de 2005, uma nova NOB redefiniu o escopo de atuação dessas comissões, institucionalizando a pactuação de indicadores de desempenho, a harmonização de sistemas de informação, o estabelecimento de diretrizes nacionais e a operacionalização de instrumentos contínuos de avaliação (Jaccoud et al., 2020). Dessa forma, consolidou-se a governança do SUS como uma estrutura articulada de coordenação federativa, voltada à mitigação das assimetrias entre os entes federativos por meio de instrumentos institucionais.

Além das comissões, o modelo federativo do Sistema Único de Saúde incorporou gradualmente outros órgãos institucionais, como o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS). Essas entidades passaram a integrar o processo decisório do sistema, reforçando os princípios de descentralização, regionalização e municipalização. Assim, o SUS estruturou-se como um sistema federativo baseado na ação coordenada entre os entes federativos, em que os municípios atuam como porta de entrada dos usuários, compartilhando, entretanto, responsabilidades com os estados e com a União (Fleury & Fava, 2022; Silva, 2020).

A pandemia de COVID-19 evidenciou os limites e as potencialidades do federalismo cooperativo do SUS. A resposta nacional à crise foi marcada por conflitos institucionais, especialmente pela postura negacionista do governo federal, que minimizou a gravidade da pandemia e desacreditou diretrizes

internacionais de saúde, como a recomendação do uso da cloroquina para o tratamento preventivo da COVID-19, sem comprovação médico-científica de eficácia (Ferigato et al., 2020).

Diante disso, diversos governos estaduais, como São Paulo, Goiás e Bahia, entre outros, adotaram medidas independentes para conter a disseminação do vírus, baseando-se em sua autonomia constitucional para formular políticas públicas. Contudo, essa autonomia decisória foi limitada pelo elevado grau de centralização fiscal do país, que condiciona a capacidade de ação subnacional à alocação de recursos federais (Abrucio, 2005; Shah, 2006). Durante a pandemia de COVID-19, essa coordenação se desestruturou, uma vez que a polarização política entre o governo federal e os governos subnacionais resultou em respostas políticas fragmentadas e conflitantes (Arretche, 2012; Viana & Machado, 2009).

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde emergiu como uma arena alternativa de coordenação política e técnica, articulando esforços entre os secretários estaduais e contribuindo para a manutenção do funcionamento do sistema, mesmo diante da ausência de uma liderança federal efetiva. Durante a crise sanitária, em 6 de junho de 2020, o Ministério da Saúde interrompeu a divulgação dos dados consolidados sobre a situação epidemiológica do país, incluindo o número total de óbitos por COVID-19. Diante dessa lacuna, o CONASS assumiu a responsabilidade de compilar e disponibilizar diariamente informações provenientes de todos os estados brasileiros por meio do “Painel CONASS – COVID-19” (Abrucio et al., 2021).

Uma das áreas mais criticamente afetadas por essa ruptura foi a regulação dos gastos públicos (Couto & Rech, 2023). O governo federal, sob a liderança de Jair Bolsonaro, procurou ativamente restringir os gastos estaduais destinados ao combate à pandemia, apresentando-os como economicamente prejudiciais e desnecessários (Boschi & Pinho, 2023). Esse conflito federativo reflete padrões observados em outros governos liderados por populistas, nos quais executivos populistas instrumentalizam crises para enfraquecer mecanismos institucionais de controle e consolidar poder (Weyland, 2024). Estratégias semelhantes foram registradas na Hungria, onde Viktor Orbán utilizou a pandemia para limitar a autoridade dos governos locais (Ádám & Csaba, 2022), e na Áustria, onde populistas de extrema direita exploraram a crise para deslegitimar os governos regionais (Heinisch & Marent, 2023).

A pandemia de COVID-19 configurou um ambiente de crise propício para líderes populistas explorarem a polarização política e redefinirem as dinâmicas intergovernamentais. Jair Bolsonaro construiu sua candidatura sob uma plataforma *anti-establishment*, posicionando-se como um líder que rejeitava as estruturas políticas tradicionais, ao mesmo tempo em que mobilizava pautas conservadoras de identidade (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2012). Um componente central de sua estratégia consistiu na deslegitimação das instituições formais e na manutenção de uma ligação direta e não mediada com seu eleitorado, sustentada pela mitificação da divisão entre as “élites” e “o povo” (Medeiros et al., 2021).

A postura de Bolsonaro resultou em confrontos constantes com seus opositores políticos, incluindo lideranças subnacionais, reforçando o que Moffitt (2015) denomina de “performance da crise”, isto é, a fabricação deliberada de conflitos como estratégia de mobilização política contínua. Mesmo após assumir o cargo, ele manteve a lógica de campanha permanente em detrimento da governança, preservando sua base de apoio por meio de uma retórica conspiratória e de oposição às instituições tradicionais (Pappas, 2019). Essa dependência da polarização permanente gerou desafios estruturais ao federalismo cooperativo no Brasil.

Um dilema central enfrentado por populistas no poder é que, ao se tornarem parte da elite governante, perdem a capacidade de transferir a responsabilidade por fracassos de gestão a outros atores. Nessa condição, precisam construir novas fontes de oposição, especialmente em contextos de crise. A pandemia de COVID-19 ofereceu a Jair Bolsonaro uma oportunidade estratégica para redirecionar a culpa aos governadores estaduais, retratando-os como os verdadeiros obstáculos à recuperação econômica (Bertholini, 2022). Em vez de tratar a pandemia como uma emergência de saúde pública, Bolsonaro instrumentalizou os conflitos federativos, apresentando os governadores que decretaram lockdowns e ampliaram gastos como inimigos da estabilidade econômica.

Essa estratégia, que aplicou táticas populistas nas relações intergovernamentais, foi fundamental para o esforço de Bolsonaro em desacreditar os governos subnacionais e justificar a inação do governo federal. Ao invés de considerar o vírus como o principal adversário, o presidente posicionou os governadores estaduais como inimigos políticos, reforçando a lealdade partidária e a divisão ideológica entre seus apoiadores (Casarões & Magalhães, 2021). Esse movimento retórico e político culminou na declaração de uma “guerra” contra prefeitos e governadores, amplamente noticiada à época (Colleta et al., 2020).

Além disso, o ex-presidente manteve uma retórica anti-*establishment*, enquadrando como adversários todos aqueles que divergiam de sua abordagem em relação à pandemia, em conformidade com a lógica dicotômica entre “nós” e “os outros”, característica recorrente entre lideranças populistas. Paralelamente, buscou centralizar as decisões no âmbito do Poder Executivo Federal, o que se evidenciou com a edição da Medida Provisória nº 926, resultando em processos de descoordenação federativa no setor da saúde. Essa desarticulação foi intensificada por ações como a recusa em ofertar vacinas e a rejeição às evidências científicas, acompanhadas da promoção de soluções pseudocientíficas (Fleury & Fava, 2022; Macedo, Struchiner & Maciel, 2021; Fernandez & Machado, 2021).

A aplicação dessa perspectiva analítica é fundamental para compreender o impacto da liderança populista em regimes federalistas, cuja eficácia depende da cooperação entre os entes federativos (Watts, 1999). Da mesma forma, estudos como este são cruciais para examinar as dinâmicas de conflito, competição e desajuste entre diferentes níveis de governo, particularmente sob a condução de uma liderança populista, permitindo avaliar os impactos que esse tipo de gestão federal pode exercer sobre um Estado democrático.

Esse arranjo político-administrativo do federalismo brasileiro durante a pandemia foi conceituado por Abrucio et al. (2020) como “federalismo bolsonarista”, enquanto Censon e Barcelos (2020) o denominam “hiperpresidencialismo bolsonarista”. Ambos os conceitos destacam que, nesse contexto, a centralização das decisões, os desafios à coordenação federativa e a tensão contínua entre os entes federados configuram elementos estruturantes desse modelo de governança.

O Brasil não foi o único país em que líderes populistas exploraram a pandemia para enfraquecer a cooperação intergovernamental. Padrões semelhantes foram observados na Hungria, onde Viktor Orbán instrumentalizou a crise sanitária para restringir a autonomia dos governos locais, especialmente daqueles administrados pela oposição (Ádám & Csaba, 2022). Na Áustria, o Partido da Liberdade (FPÖ), de orientação de extrema direita, atacou estrategicamente os governos regionais controlados por social-democratas, utilizando acusações de corrupção e má gestão para minar sua legitimidade (Heinisch & Marent, 2023).

Um traço comum a esses casos é a fragmentação deliberada das estruturas de governança, na qual líderes populistas mobilizam crises para centralizar o poder e reduzir os mecanismos

institucionais de controle (Weyland, 2024). No Brasil, essa dinâmica se manifestou por meio de um esforço sistemático para obstruir as respostas estaduais à pandemia, tanto no plano retórico quanto por meio de restrições fiscais impostas a governadores não alinhados politicamente (Coletta, 2020; Fagundes, 2021). Uma das expressões mais tangíveis dessa estratégia populista durante a pandemia foi a acentuada divergência nas regulações de gastos públicos em saúde entre os estados brasileiros. Enquanto governadores não alinhados ampliaram despesas com infraestrutura de saúde, pessoal e aquisições emergenciais, os governadores aliados a Bolsonaro deliberadamente minimizaram sua produção regulatória, reproduzindo a posição do governo federal de que as medidas de contenção seriam desnecessárias (Fernandez et al., 2025).

Essa inação deliberada está alinhada ao conceito de *policy non-design* discutido por Coban (2024). O autor argumenta que a inação normativa não constitui mera falha de governança, mas uma escolha estratégica de líderes populistas para evitar a responsabilização política. Ao deixar de produzir regulações de gasto, os governadores alinhados ao governo federal reforçaram a minimização da pandemia promovida pelo Executivo Nacional, garantindo que a responsabilidade por eventuais resultados negativos fosse diluída ou redirecionada. A análise das regulações de gasto como variável central permite testar empiricamente em que medida o alinhamento político, mais do que as restrições estruturais, determinou as respostas subnacionais à pandemia.

O confronto entre Jair Bolsonaro e os governadores estaduais levou a uma crise sem precedentes nos mecanismos de coordenação federativa do Brasil. Em resposta à inação do governo federal, os governadores organizaram-se de forma independente, criando o Fórum Nacional de Governadores, com o objetivo de coordenar respostas em âmbito estadual (Abrucio et al., 2020). O Fórum emitiu duas cartas conjuntas de protesto, em 17 de fevereiro e 19 de abril de 2020, nas quais questionava diretamente a recusa do governo federal em adotar medidas de contenção. Esses manifestos representaram um raro momento de unidade entre governadores de diferentes orientações ideológicas, evidenciando a gravidade do obstrucionismo bolsonarista (Hal et al., 2020).

Os dados do *Oxford Covid-19 Government Response Tracker* reforçam o papel crítico dos governos subnacionais na mitigação dos impactos da pandemia (Bertholini, 2022). As evidências indicam que as medidas implementadas em nível estadual foram responsáveis pela maior parte dos esforços de contenção, compensando a deliberada inação do governo federal. A pandemia de COVID-19 demonstrou como estratégias populistas podem ser operacionalizadas para obstruir respostas de políticas públicas ao mesmo tempo em que se busca a centralização do poder executivo. No caso brasileiro, o enfraquecimento proposital das estruturas de governança estadual por parte de Bolsonaro resultou em respostas altamente fragmentadas à pandemia, com as regulações de gasto tornando-se um ponto central de disputa política. Essa dinâmica reflete padrões globais mais amplos de retrocesso democrático, em um contexto em que líderes populistas exploram crises para enfraquecer os freios e contrapesos institucionais, remodelar as relações intergovernamentais e consolidar poder político.

3. METODOLOGIA

Este estudo investiga de que maneira o alinhamento político entre o Presidente da República e os governadores estaduais influenciou as regulações de gastos em saúde durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. Especificamente, examina-se se as respostas subnacionais variaram de acordo com o alinhamento político e se governadores politicamente alinhados adotaram a inação normativa

como uma escolha estratégica, conforme sugerido por Coban (2024). Ao centrar a análise nas políticas de saúde relacionadas aos gastos públicos, o estudo busca avaliar se os governadores ampliaram ou restringiram os marcos regulatórios em resposta à crise. Considerando que as regulações em saúde pública exigem respaldo legal e financeiro, as medidas de gasto constituem um indicador concreto do grau de comprometimento estadual com a resposta à pandemia.

A base empírica desta análise fundamenta-se em um conjunto de dados original que reúne as regulações em saúde emitidas pelos 27 estados brasileiros entre fevereiro de 2020 e outubro de 2021. O banco de dados foi desenvolvido no âmbito de uma iniciativa de pesquisa mais ampla sobre respostas regulatórias subnacionais à pandemia, já validada e publicada anteriormente. A coleta de dados envolveu uma busca sistemática por decretos executivos estaduais, portarias e demais instrumentos legais emitidos em resposta à crise sanitária. Todos os documentos foram obtidos em sites oficiais de governos estaduais e diários oficiais, garantindo que apenas normas com caráter vinculante fossem incluídas na análise. O conjunto de dados é composto por mais de 4.000 regulações, classificadas em cinco grandes categorias, com base em referenciais internacionais de políticas públicas de saúde (World Health Organization [WHO], 2020): processos de serviços de saúde, recursos humanos, vigilância epidemiológica, infraestrutura e gastos públicos. Dada a temática central deste estudo, a análise concentra-se nas regulações referentes aos gastos, que abrangem realocações orçamentárias, contratações emergenciais, repasses financeiros a hospitais e municípios, admissões de profissionais de saúde e investimentos em infraestrutura.

A decisão de concentrar a análise nas regulações relacionadas aos gastos justifica-se por dois fatores principais. Em primeiro lugar, essas normas constituíram as mais prevalentes no conjunto de dados, o que evidencia seu papel central nas respostas estaduais à pandemia. Em segundo lugar, as medidas orçamentárias situam-se no núcleo da implementação das políticas públicas, uma vez que determinam a alocação de recursos necessários para as intervenções em saúde pública.

Mais importante ainda, a emissão de regulações executivas constitui um indicador direto e inequívoco da vontade política dos governadores. O enfoque teórico deste estudo recai precisamente sobre as escolhas discricionárias e estratégicas dos executivos estaduais. Embora os dados de execução orçamentária sejam relevantes, eles sofrem influência de variáveis que escapam ao controle imediato dos governadores, como estruturas orçamentárias pré-existentes, transferências obrigatórias e restrições legislativas. Ao analisar o ato de regulamentar, o estudo isola o processo decisório intencional e político que está no cerne da questão investigada.

As regulações relacionadas aos gastos moldam diretamente a capacidade dos governos estaduais de responder à crise, pois possibilitam ações essenciais, como a aquisição de insumos médicos, a ampliação da infraestrutura hospitalar e a contratação de profissionais de saúde. Dada sua relevância, as normas de gasto constituem uma medida concreta do comprometimento dos governos estaduais com o enfrentamento da pandemia, oferecendo subsídios valiosos para compreender como o alinhamento político influenciou a formulação de políticas públicas em nível subnacional.

Para operacionalizar a variável independente principal, o alinhamento político, adota-se a classificação desenvolvida por Gomes et al. (2023). Esse referencial agrupa inicialmente os governadores em três categorias: Alinhados (aqueles que apoiaram consistentemente as políticas de Bolsonaro), Oposição (aqueles que se opuseram explicitamente ao governo federal) e Neutros (aqueles que mantiveram uma postura ambígua). Para fins analíticos, esta pesquisa dicotomiza tal classificação ao consolidar os governadores de Oposição e Neutros em uma única categoria denominada “Não

Alinhados”. Esse grupo é contrastado com a categoria “Alinhados”, composta exclusivamente pelos governadores que apoiaram ativamente o governo federal. Essa escolha metodológica fundamenta-se teoricamente na natureza assimétrica das relações entre o governo federal e os estados durante o período analisado, na qual o alinhamento total com o Presidente frequentemente implicava inação estratégica, enquanto qualquer grau de não alinhamento acarretava riscos políticos e econômicos significativos.

A análise concentra-se especificamente nas regulações relacionadas aos gastos, que abrangem um conjunto de medidas fiscais, como aquisição de suprimentos e equipamentos médicos, realocações orçamentárias para a saúde pública, contratações emergenciais de profissionais de saúde e investimentos em infraestrutura hospitalar. O estudo busca verificar se os governadores alinhados evitaram deliberadamente emitir regulações de gasto como parte de uma estratégia mais ampla de inação, em contraste com os governadores não alinhados, que possivelmente responderam à pandemia com maior ativismo regulatório. A variação na produção normativa entre os estados suscita questões cruciais sobre até que ponto essas disparidades resultaram de motivações políticas, e não de restrições fiscais estruturais.

Para testar os efeitos do alinhamento político sobre as regulações de gasto, aplicou-se um modelo de Regressão Binomial Negativa (NB), uma vez que a variável dependente - o número de regulações estaduais relacionadas a gastos em saúde por semana epidemiológica - é uma variável de contagem com sobredispersão. A especificação do modelo inclui o alinhamento político como variável independente principal, além de variáveis de controle para a ideologia do governador (esquerda x direita), semana epidemiológica e uma variável categórica para o ano (2020 x 2021). Um termo de interação entre alinhamento e ano foi incorporado a fim de avaliar se os efeitos do alinhamento político variaram ao longo do tempo.

QUADRO 1 DISTRIBUIÇÃO DOS ESTADOS E DOS PARTIDOS POLÍTICOS SEGUNDO A IDEOLOGIA POLÍTICA E AS AFINIDADES PARTIDÁRIAS DOS GOVERNADORES

Estados (Partidos)	Esquerda	Direita
Alinhados	[0]	AC (PP), AM (PSC), DF (MDB), GO (DEM), MG (NOVO), MT (DEM), PR (PSD), RO (PSL), RR (PSL), TO (DEM) [10]
Não alinhados	AP (PDT), BA (PT), CE (PT), ES (PSB), MA (PCdoB), PB (Cidadania), PE (PSB), PI (PT), RN (PT) [9]	AL (MDB), MS (PSDB), PA (MDB), RJ (PSC), RS (PSDB), SC (PSL), SP (PSDB), SE (PSD) [8]

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para aprofundar a avaliação sobre se o impacto do alinhamento variou entre 2020 e 2021, foram estimados modelos de Regressão Binomial Negativa distintos para cada ano. Além disso, foi implementado um Modelo Poisson Multinível, com efeitos aleatórios em nível de estado, a fim de captar a heterogeneidade não observada entre as unidades federativas. Esse modelo incorpora um intercepto

aleatório para cada estado, permitindo variação na atividade regulatória de base, ao mesmo tempo em que mantém uma comparação estruturada entre diferentes padrões de alinhamento político. Tal abordagem reflete a natureza assimétrica das relações entre o governo federal e os estados no Brasil, em que a oposição ao governo central implicava riscos políticos e econômicos, enquanto o alinhamento pleno frequentemente exigia a adoção de uma postura de inação ou de intervenção mínima.

Essa classificação possibilita a comparação direta da produção de regulações de gasto entre estados alinhados e não alinhados. Com base no referencial teórico, são testadas as seguintes hipóteses:

- **H1:** governadores não alinhados emitiram significativamente mais regulações de gasto do que governadores alinhados.
- **H2:** governadores alinhados engajaram-se em inação estratégica, em consonância com o conceito de *policy non-design* desenvolvido por Coban.

Essa abordagem metodológica permite avaliar de forma sistemática a interação entre alinhamento político e regulação de gastos, contribuindo para o debate mais amplo sobre *policy non-design* em contextos de regressão democrática.

4. O PAPEL DOS ESTADOS BRASILEIROS NA PANDEMIA DE COVID-19

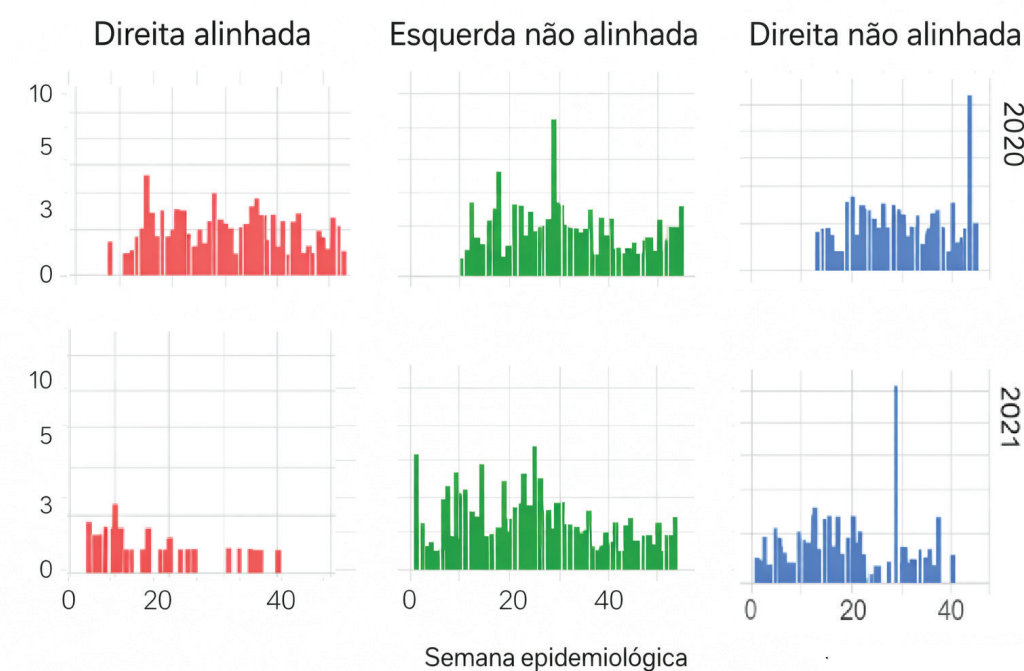
Os resultados deste estudo evidenciam padrões claros na produção de regulações de gastos em saúde em nível subnacional no Brasil, condicionados pelo alinhamento político dos governadores estaduais em relação ao governo federal. A análise identifica diferenças significativas na produção normativa entre 2020 e 2021, destacando de que maneira o alinhamento ao presidente Bolsonaro influenciou as respostas dos governos estaduais à pandemia de COVID-19.

Em conjunto, a atuação do Poder Legislativo e a institucionalização de instrumentos fiscais extraordinários parecem ter mitigado os impactos sanitários e econômicos mais agudos nos estágios iniciais da crise. Além disso, tais medidas podem ter contribuído para o fortalecimento da autonomia fiscal subnacional e para a promoção de respostas intergovernamentais mais coordenadas à emergência de saúde pública (Abrucio et al., 2020; Fleury & Ouverney, 2022).

4.1 Inação estratégica e *policy non-design*

Os dados sugerem três estilos regulatórios distintos. Estados de direita alinhados apresentam menor produção de regulações de gasto em comparação com seus pares não alinhados. Já os estados de direita não alinhados produziram, inicialmente, o maior número de regulações, o que indica um possível mecanismo compensatório diante da inação do governo federal. Por sua vez, os estados de orientação à esquerda adotaram uma estratégia regulatória distinta, caracterizada pela manutenção de um fluxo mais constante de normas, especialmente na área de políticas de gasto.

FIGURA 1 COMPARANDO O VOLUME DE REGULAÇÕES DE GASTO POR ALINHAMENTO POLÍTICO E ANO (BRASIL, 2020-2021)



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Figura 1 apresenta a distribuição semanal das regulações relacionadas a gastos emitidas pelos estados brasileiros durante a pandemia de COVID-19, categorizadas segundo o alinhamento político e o ano. O eixo vertical representa o número médio de regulações por semana epidemiológica.

Governadores de direita alinhados emitiram, de forma consistente, menos regulações em 2020 e 2021, o que reforça a hipótese de que a inação estratégica constituiu uma escolha política, e não uma limitação fiscal. Em contraste, governadores de esquerda não alinhados apresentaram os níveis mais elevados e estáveis de emissão normativa, especialmente no início de 2020, sugerindo uma postura mais proativa diante da crise. Já os governadores de direita não alinhados emitiram inicialmente um número menor de regulações, mas ampliaram sua produção ao longo do tempo, evidenciando maior volatilidade e adaptação à evolução da pandemia. Em 2021, observou-se uma redução na emissão de regulações em todos os grupos, o que pode indicar tanto uma menor necessidade de novas intervenções quanto o aumento de restrições à formulação de políticas.

Esses resultados são coerentes com o argumento de que as respostas de política em contextos de erosão democrática são moldadas por cálculos políticos, mais do que por constrangimentos institucionais (Gomide et al., 2023). Também corroboram a ideia de que a inação dos governadores alinhados constituiu uma escolha política, e não uma limitação institucional. O referencial teórico de *policy non-design* (Coban, 2024) contribui para explicar por que determinados governadores evitaram deliberadamente a implementação de regulações, como estratégia de alinhamento à postura

negacionista do governo federal, fenômeno que guarda semelhança com outros casos de conflito federativo sob liderança populista, em que dirigentes nacionais promovem o conflito com entes subnacionais para consolidar poder (Ádám & Csaba, 2022; Heinisch & Marent, 2023).

No plano federal, o governo Bolsonaro atuou ativamente para obstruir respostas coordenadas à pandemia, enquadrando as regulações adotadas pelos estados como ameaças à economia e transferindo a eles a responsabilidade pela desaceleração econômica, em linha com mecanismos amplamente associados a estratégias populistas (Hameleers et al., 2017). A ausência de liderança federal, combinada com uma postura explicitamente antagonista em relação aos governadores que adotaram medidas mais rígidas, produziu um cenário inédito em que os entes subnacionais passaram a assumir a responsabilidade primária pela resposta à pandemia (Abrucio et al., 2020).

4.2 A reconfiguração das respostas subnacionais

O sistema de saúde descentralizado do Brasil fundamenta-se na coexistência das esferas federal, estadual e municipal de governança, mas a pandemia expôs fragilidades profundas do federalismo cooperativo. Em vez de acionar os arcabouços institucionais do SUS, o governo federal deixou de coordenar esforços e, em muitos casos, atuou no sentido de deslegitimar ou dificultar iniciativas estaduais e municipais, o que resultou em uma quebra relevante da coordenação intergovernamental e empurrou os governadores para um papel predominantemente reativo, acentuando desigualdades regionais na resposta à crise.

Nesse sentido, a pandemia de COVID-19 reconfigurou o arranjo federativo no Brasil. Houve um deslocamento do eixo de coordenação, que deixou de se apoiar em um modelo centralizado no governo federal e passou a depender, em maior medida, da atuação de atores subnacionais e de suas instâncias representativas, como o Conass, ainda que com importantes assimetrias regionais e forte condicionamento pelo grau de alinhamento político em relação ao Executivo federal. Esse processo é coerente com estudos que mostram como lideranças populistas instrumentalizam conflitos federativos para consolidar poder, transformando a inação e o obstrucionismo em estratégias de governança (Weyland, 2024). O caso brasileiro oferece, assim, uma contribuição empírica relevante ao estudo dos efeitos subnacionais do populismo, ao demonstrar como a inação federal e o bloqueio deliberado de mecanismos de coordenação moldaram a governança em níveis inferiores. A retórica persistentemente anti-*establishment* de Bolsonaro, combinada com o esvaziamento intencional de instâncias institucionais de coordenação, produziu um ambiente decisório caótico, no qual governadores foram constrangidos a gerir a pandemia com mínimo apoio federal.

No plano metodológico, são empregados quatro modelos estatísticos para examinar a relação entre alinhamento político e produção de regulações de gasto em saúde durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. O Modelo 1 é uma regressão binomial negativa, adequada a dados de contagem sobre dispersão, que capta a relação geral entre alinhamento político e produção normativa, controlando por covariáveis relevantes. O Modelo 2 consiste em uma regressão binomial negativa específica para o ano de 2020, isolando os efeitos do alinhamento na fase inicial da crise sanitária, enquanto o Modelo 3 aplica a mesma especificação para 2021, possibilitando a comparação direta do comportamento regulatório em um estágio mais avançado da pandemia. Por fim, o Modelo 4 é um modelo linear generalizado de efeitos mistos, com efeitos aleatórios em nível de estado, que permite captar heterogeneidades não observadas entre as unidades federativas. Esse modelo hierárquico controla fatores específicos de cada

estado que podem influenciar a produção normativa e, em conjunto com o Modelo 1, oferece a base principal da análise, por captar simultaneamente as tendências gerais e a variação entre estados. Os modelos específicos por ano (Modelos 2 e 3) são apresentados como material suplementar, reforçando a robustez dos resultados sem sobrecarregar o corpo principal do texto.

A tabela de regressão (Tabela 1) apresenta os resultados de diferentes modelos estatísticos que avaliam a relação entre alinhamento político e a produção de regulações de gasto em saúde durante a pandemia de COVID-19 no Brasil. A variável dependente em todos os modelos é o número de regulações relacionadas a gastos emitidas pelos governos estaduais. Entre as variáveis independentes, a variável “governador não alinhado” é dicotômica e indica se o governador não estava alinhado ao governo Bolsonaro, sendo que um coeficiente positivo sugere que governadores não alinhados emitiram mais regulações de gasto do que seus pares alinhados. A variável “ano de 2021” também é dicotômica, distinguindo observações de 2020 e 2021, e um coeficiente negativo indica uma queda geral no volume de regulações em 2021. A ideologia de direita é operacionalizada como uma variável binária que identifica se o governador pertence a um partido de direita, de modo que um coeficiente negativo implica que governadores de direita emitiram menos regulações. Além disso, a semana epidemiológica é uma variável contínua que representa a passagem do tempo ao longo da pandemia, em que um coeficiente negativo sugere diminuição do número de regulações ao longo do tempo. Por fim, o termo de interação “não alinhado x 2021” capta se o efeito do não alinhamento sobre a produção regulatória se alterou em 2021, sendo que um coeficiente positivo indica que governadores não alinhados produziram ainda mais regulações em 2021 em comparação com 2020.

TABELA 1 RESULTADOS DA REGRESSÃO – ALINHAMENTO POLÍTICO E REGULAMENTAÇÕES DE GASTOS

Variável	Binomial Negativa (1)	GLMM (4)
Governador não alinhado	0.005 (0.089)	0.126 (0.186)
Ano 2021	-0.817*** (0.182)	-0.619*** (0.158)
Ideologia de direita	-0.134* (0.074)	-0.027 (0.187)
Semana epidemiológica	-0.006** (0.003)	-0.008*** (0.002)
Interação: não alinhado × 2021	0.598*** (0.194)	0.440*** (0.166)
Constante	1.392*** (0.126)	1.149*** (0.231)
Observações	765	765
Theta	2.921*** (0.270)	

Nota: Erros-padrão entre parênteses. Níveis de significância: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Fonte: Elaborada pelos autores.

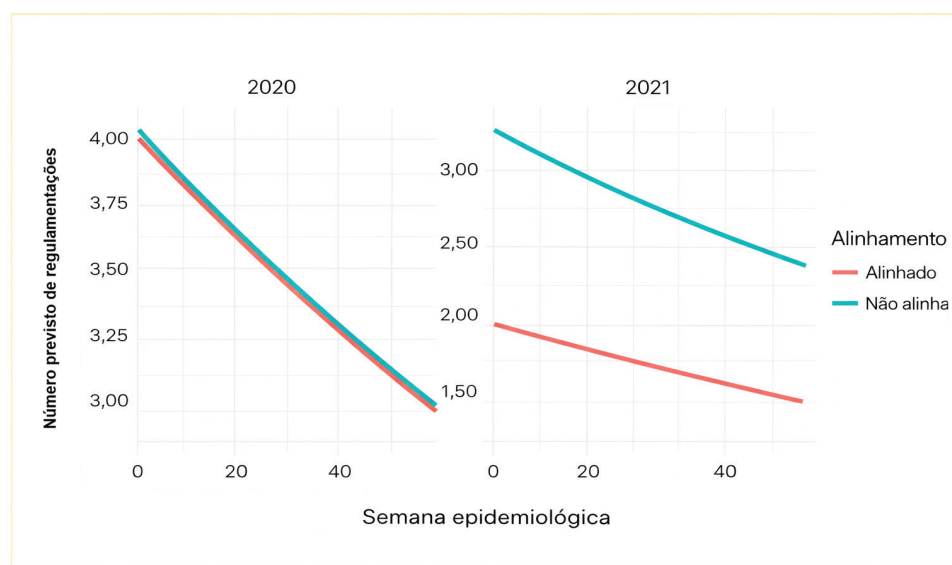
Os resultados indicam que governadores alinhados emitiram significativamente menos regulações de gasto ao longo do tempo, enquanto governadores não alinhados ampliaram sua produção normativa, sobretudo em 2021. O termo de interação na regressão binomial negativa ($\beta = 0,598$, $p < 0,01$) confirma que a distância entre governadores alinhados e não alinhados se ampliou em 2021,

reforçando a hipótese de que o alinhamento político com a administração Bolsonaro influenciou as estratégias de resposta à pandemia. Esse achado sugere que governadores não alinhados, provavelmente submetidos a maior pressão pública e institucional, mantiveram seu engajamento regulatório, ao passo que governadores alinhados se afastaram da resposta à crise sanitária.

Os modelos de regressão também confirmam que as regulações relacionadas a gastos diminuíram ao longo do tempo, com coeficiente negativo estatisticamente significativo para a variável semana epidemiológica ($\beta = -0,006$, $p < 0,05$) em diferentes especificações. Essa tendência sugere que o início de 2020 concentrou os níveis mais elevados de ação regulatória e que, à medida que a pandemia avançou, instalou-se uma espécie de fadiga regulatória. A acentuada queda em 2021 entre governadores alinhados evidencia o papel dos incentivos políticos nas escolhas de governança, na medida em que esses governadores podem ter reduzido sua atividade normativa para se adequar à retórica e às diretrizes do governo Bolsonaro. Além disso, verificou-se que governadores de partidos de direita foram menos propensos a emitir regulações de gasto, mesmo após o controle pelo alinhamento ao governo federal. O coeficiente negativo para a ideologia de direita ($\beta = -0,134$; $p < 0,1$) indica que preferências fiscais mais conservadoras podem ter contribuído para uma postura mais contida em relação aos gastos públicos, particularmente na área da saúde.

Os resultados deste estudo estão em consonância com a teoria de *policy non-design* de Coban (2024), segundo a qual líderes alinhados a governos populistas evitam deliberadamente editar regulações a fim de minimizar sua responsabilização política. No caso analisado, a inação regulatória observada entre governadores alinhados não decorre de limitações fiscais, mas se configura como estratégia política para não contrariar a orientação do governo Bolsonaro em relação à pandemia. De modo semelhante, Gomide et al. (2023) apontam que, em contextos de erosão democrática, atores políticos tendem a priorizar a lealdade em detrimento da responsividade institucional, o que resulta em arranjos de governança fragmentados e inconsistentes.

A Figura 2 apresenta o número previsto de regulações de gasto emitidas por semana epidemiológica em 2020 e 2021, desagregado por alinhamento político. Os padrões temporais evidenciam como governadores alinhados e não alinhados ajustaram seu comportamento em resposta à evolução da crise e às mudanças nos incentivos políticos. Em 2020, não se observaram diferenças substanciais entre os dois grupos; entretanto, em 2021 emergiu uma divergência clara: governadores não alinhados mantiveram níveis elevados de atividade regulatória, enquanto governadores alinhados reduziram de forma acentuada a emissão de normas. Esse padrão reforça a hipótese de que governadores alinhados retiraram-se intencionalmente do processo de formulação de políticas para a pandemia, com o objetivo de preservar a coesão política com a administração Bolsonaro.

FIGURA 2 REGULAÇÕES DE GASTO PREVISTAS POR ALINHAMENTO POLÍTICO (BRASIL, 2020-2021)

Fonte: Elaborada pelos autores.

Este estudo reforça a ideia de que a retórica populista não apenas molda políticas em nível nacional, como também desestabiliza ativamente a governança em múltiplos níveis. Diferentemente de regimes autoritários tradicionais, que tendem à centralização do controle, governos populistas frequentemente fragmentam as estruturas decisórias, produzindo vazios de governança que ampliam seu poder de barganha política. No caso brasileiro, esse vazio resultou em uma crise de autoridade, na qual atores subnacionais foram, ao mesmo tempo, empoderados e fragilizados.

As implicações de longo prazo dessa dinâmica permanecem incertas. Contudo, a pesquisa evidencia como o conflito federativo de natureza populista enfraquece a resiliência institucional, erodindo estruturas de governança cooperativa que são essenciais para a gestão de crises. Estudos futuros devem investigar se esses vazios de governança persistem para além da pandemia e de que maneira governos subnacionais podem desenvolver mecanismos alternativos de coordenação capazes de contrabalançar o obstrucionismo federal.

Os resultados apresentados oferecem sustentação empírica ao arcabouço proposto por Gomide et al. (2023), ao demonstrar que a inação em estados politicamente alinhados constituiu uma estratégia deliberada, e não um efeito colateral não intencionado de constrangimentos institucionais. Isso reforça o argumento mais amplo de que, em contextos de erosão democrática, os processos de política pública passam a ser crescentemente moldados por alinhamentos políticos e cálculos estratégicos, em detrimento de considerações de eficiência de governança. Além disso, os achados dialogam com a teoria de *policy non-design* formulada por Coban (2024), que concebe a inação como um instrumento estratégico utilizado por lideranças alinhadas ao populismo para evitar responsabilização, preservando ao mesmo tempo sua base de apoio político. No Brasil, a subprodução sistemática de regulamentações em

saúde por estados alinhados durante a pandemia exemplifica esse fenômeno, ao ilustrar como a lealdade política pode se sobrepor à efetividade das políticas públicas, mesmo em contextos de crise aguda.

Esse quadro traz implicações significativas para a capacidade de governança de longo prazo dos governos subnacionais, na medida em que corrói a confiança institucional e fragiliza as estruturas da administração pública, com potenciais efeitos duradouros sobre a qualidade da democracia e da prestação de serviços públicos.

Os resultados deste estudo evidenciam os efeitos deletérios das estratégias populistas sobre a gestão de crises, conforme discutido por Moffitt (2015). Em vez de fomentar a cooperação entre os níveis nacional e subnacionais de governo, a administração Bolsonaro transformou as relações federativas em instrumento de disputa política, mais voltado ao conflito do que à mitigação da pandemia. Governadores alinhados reduziram, ao longo do tempo, a produção de regulações, o que se traduziu em respostas mais frágeis à pandemia e em piores desfechos em saúde pública, enquanto governadores não alinhados foram compelidos a compensar a inação federal, adotando postura regulatória mais ativa, porém sob maior tensionamento político.

A ausência de coordenação nacional resultou em respostas em saúde fragmentadas e desiguais (Abrucio et al., 2020; Fernandez & Pinto, 2020; Fernandez et al., 2021). Esses achados sugerem que o conflito político, e não apenas a capacidade estrutural, foi um determinante central dos resultados da pandemia no Brasil. O caso brasileiro configura um exemplo empírico crucial de como o populismo pode desorganizar a governança em nível subnacional. Estudos comparativos que analisem outros contextos em que lideranças populistas nacionais recorreram à inação estratégica para enfraquecer governos subnacionais liderados pela oposição podem aprofundar a compreensão desses mecanismos.

A estratégia de intensificação do conflito político, a promoção de soluções pseudocientíficas e anticientíficas, como a defesa do uso de hidroxicloroquina, bem como a elevada rotatividade de ministros da Saúde, que culminou na permanência de um ministro interino entre outubro e dezembro de 2020 (Bertholini, 2022), sugerem que a principal preocupação de Bolsonaro durante a pandemia não era a saúde pública, mas a própria sobrevivência política. A partir de 2019, o governo federal reduziu seu protagonismo na formulação de diretrizes e na alocação de recursos, produzindo uma dinâmica de “cada um por si” entre os governos subnacionais. Assim, o caso brasileiro ilustra como dinâmicas políticas e institucionais podem, simultaneamente, descentralizar responsabilidades e manter um controle simbólico sobre os rumos da política pública. Desse modo, o enfraquecimento da coordenação federal durante a pandemia não deve ser compreendido apenas como um fracasso administrativo, mas como parte de um processo mais amplo de recentralização seletiva do poder (Segatto et al., 2022).

Os desafios ao federalismo cooperativo durante a pandemia configuraram uma estratégia intencional de deslocamento de responsabilidades para os atores estaduais, ao mesmo tempo em que se preservava o controle centralizado sobre o discurso público (Béland et al., 2021). Nesse sentido, a retirada da coordenação federal obrigou os governadores a atuar com maior autonomia, resultando em um mosaico de respostas (Abrucio et al., 2021). Embora esse cenário tenha acirrado conflitos politizados, ele também estimulou novas formas de coordenação subnacional, por meio de instâncias como o Conass e consórcios regionais, evitando a completa fragmentação do sistema (Fernandez & Pinto, 2020). Esse quadro corrobora o argumento de que líderes populistas podem, deliberadamente, enfraquecer estruturas de governança multinível para reforçar sua autoridade, ao mesmo tempo em que externalizam as consequências dos fracassos de política pública.

5. CONCLUSÃO

Os governos estaduais surgiram como a principal, senão a única, linha de frente no enfrentamento da COVID-19 no Brasil. Diante da falta de liderança por parte do governo federal, atores subnacionais tiveram de desenvolver suas próprias respostas em condições de incerteza, fragilidade institucional e intensificação do conflito político. Ao utilizar atos normativos do Poder Executivo como um indicador direto da vontade política discricionária dos governadores, nossos achados demonstram que as regulações sanitárias variaram significativamente entre estados, regiões e alinhamentos políticos. Isso reforça o argumento de que considerações políticas, mais do que restrições técnicas ou fiscais, moldaram a resposta à pandemia.

No Brasil, essa dinâmica resultou em uma divisão marcante nas respostas fiscais em nível estadual, com governadores adotando diferentes estratégias de gastos. A variação nas regulamentações de gastos ilustra como o federalismo no Brasil funcionou simultaneamente como um mecanismo tanto de resiliência quanto de fragmentação durante a crise. Enquanto alguns governadores aproveitaram sua autonomia para expandir os gastos com saúde, outros se alinharam com a postura fiscal restritiva de Bolsonaro, resultando em respostas financeiras amplamente divergentes entre os estados.

No nível empírico, nossa análise confirma que governadores de direita produziram mais regulamentações de saúde no geral, mas com variação significativa baseada em seu alinhamento com o governo federal. Enquanto governadores de direita não alinhados estavam entre os mais proativos no início de 2020, governadores alinhados reduziram sistematicamente sua produção regulatória ao longo do tempo. Essa dinâmica reflete um padrão emergente em sistemas federais liderados por populistas: líderes subnacionais que se alinham com um presidente populista tendem a priorizar lealdade em vez de efetividade política, levando à inação estratégica em vez de incapacidade institucional.

Embora este estudo forneça insights importantes sobre a governança subnacional sob liderança populista, certas limitações abrem caminhos para pesquisas futuras. Primeiro, nossa análise se concentra principalmente na variação quantitativa nas regulamentações de gastos, sem um exame qualitativo detalhado do conteúdo e aplicação dessas medidas. Estudos futuros poderiam incorporar análise textual para avaliar se as regulamentações diferiram não apenas em frequência, mas também em escopo, efetividade e alinhamento com recomendações de saúde pública. Segundo, embora consideremos o alinhamento político, outros fatores institucionais e econômicos também podem influenciar as respostas regulatórias, como capacidade fiscal estadual, autonomia burocrática e competição política local. Expandir a análise para incluir essas variáveis poderia fornecer uma compreensão mais abrangente das restrições e incentivos que moldam as decisões dos governadores. Finalmente, as implicações mais amplas do conflito federal liderado por populistas para a governança democrática permanecem uma questão em aberto. Estudos comparativos em diferentes contextos políticos poderiam ajudar a determinar se os padrões observados no Brasil fazem parte de uma tendência global de retrocesso democrático ou são específicos da administração Bolsonaro. Pesquisas futuras também deveriam explorar como a reconfiguração do federalismo cooperativo durante a pandemia afetou a ativação da capacidade estatal além do setor de saúde, potencialmente moldando a governança em outros domínios de políticas públicas.

Em última análise, a pandemia revelou a resiliência do sistema de saúde descentralizado do Brasil, mesmo quando expôs as vulnerabilidades de seu modelo federal às estratégias políticas populistas. A crise provocou uma mudança de um arranjo de coordenação historicamente liderado pelo Ministério

da Saúde para um conduzido por estados e municípios. Essa nova dinâmica, nascida da necessidade, destaca tanto a capacidade institucional construída ao longo de três décadas do SUS quanto os profundos desafios que surgem quando o executivo federal deliberadamente abandona seu papel coordenador. Pesquisas futuras deveriam explorar as consequências de longo prazo dessa mudança para as relações intergovernamentais no Brasil.

No nível das políticas públicas, nossas descobertas destacam a necessidade urgente de reforçar mecanismos institucionais que previnam excessos do executivo e assegurem governança cooperativa em tempos de crise. Sem estruturas robustas de coordenação intergovernamental, líderes populistas podem explorar crises para aprofundar a polarização, corroer a capacidade de formulação de políticas e, em última análise, minar a própria democracia. A gestão da pandemia de COVID-19 pela administração Bolsonaro não foi meramente caracterizada por incompetência, mas por uma estratégia deliberada de não coordenação e não ação. Líderes populistas, como demonstrado no caso brasileiro, frequentemente rejeitam recomendações de especialistas, enfraquecem instituições e fabricam crises para sustentar suas narrativas políticas. As consequências de tais estratégias não são apenas falhas imediatas de saúde pública, mas também danos institucionais de longo prazo, minando a capacidade do Estado de responder a crises futuras. Compreender as dinâmicas do conflito federal sob liderança populista é crucial tanto para acadêmicos quanto para formuladores de políticas públicas, pois lança luz sobre os mecanismos mais amplos através dos quais governos populistas corroem a governança democrática, não apenas no nível nacional, mas também através de perturbações estratégicas nas estruturas de governança multinível.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 41-67.
- Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663-677.
- Abrucio, F. L., Grin, E., & Segatto, C. I. (2021). Brazilian federalism in the pandemic. In B. G. Peters, E. Grin, & F. L. Abrucio (Eds.), *American federal systems and COVID-19* (pp. 63-88). Emerald Publishing Limited.
- Ádám, Z., & Csaba, I. (2022). Populism unrestrained: Policy responses of the Orbán regime to the pandemic in 2020-2021. *European Policy Analysis*, 8, 277-296.
- Allin, S., Haldane, V., Jamieson, M., Marchildon, G., Morales Vazquez, M., & Roerig, M. (2020). *Comparing policy responses to COVID-19 among countries in the Latin American and Caribbean (LAC) region*. World Bank.
- Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 53(3), 587-620.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Editora FGV; Editora Fiocruz.
- Atkeson, A. (2020). *What will be the economic impact of COVID-19 in the US? Rough estimates of disease scenarios* (NBER Working Paper). National Bureau of Economic Research.
- Baker, S. R., Bloom, N., Davis, S. J., & Terry, S. J. (2020). *Covid-induced economic uncertainty* (NBER Working Paper). National Bureau of Economic Research.
- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., & Moreira, A. (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID19 crisis. *Social Policy & Administration*, 55(2), 249-260.
- Bertholini, F. (2022). Brazil: We are all going to die one day. In R. N. Ringe & L. Rennó (Eds.), *Populists and the pandemic: How populists around the world responded to COVID-19* [e-book].
- Borges, A., & Rennó, L. (2021). Brazilian response to COVID-19: Polarization and conflict. In M. Fernandez & C. Machado (Eds.), *The political challenges of COVID-19 in Latin America* (pp. 33-52). Springer.
- Boschi, R. R., & Pinho, C. E. S. (2023). Austeridade ou expansão fiscal no governo Bolsonaro? Uma análise do Programa Pró-Brasil no contexto da Covid-19. In F. Fontainha & C. R. S. Milani (Eds.), *Coletânea COVID-19 e agendas de pesquisa nas ciências sociais* (pp. 237-259). EDUERJ.
- Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D. S. L., Ramesh, M., & Goyal, N. (2020). Mobilizing policy (in)capacity to fight COVID19: Understanding variations in state responses. *Policy and Society*, 39(3), 285-308.
- Casarões, G., & Magalhães, D. (2021). A aliança da hidroxiclороquina: Como líderes de extrema direita e pregadores da ciência alternativa se reuniram para promover uma droga milagrosa. *Revista de Administração Pública*, 55(1), 197-214.
- Censon, D., & Barcelos, M. (2020). 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), 49-63.
- Coban, M. K. (2024). The political economic sources of policy non-design and the decay in policy capacity in Turkey. In M. Morais de Sá e Silva & A. Gomide (Eds.), *Public policy in democratic backsliding: How illiberal populists engage with the policy process* (pp. 113-137). Springer Nature Switzerland.
- Coletta, R. D. (2020, março 24). Em pronunciamento, Bolsonaro critica fechamento de escolas, ataca governadores e culpa mídia. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/em-pronunciamento-bolsonaro-critica-fechamento-de-escolas-ataca-governadores-e-culpa-midia.shtml>
- Colleta, R. D., Caram, B., & Uribe, G. (2020, maio 14). É guerra, tem que jogar pesado com governadores, diz Bolsonaro a empresários. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/e-guerra-tem-que-jogar-pesado-com-governadores-diz-bolsonaro-a-empresarios.shtml>
- Couto, L. F., & Rech, L. T. (2023). Desmonte ativo no governo Bolsonaro: uma aproximação pela

perspectiva orçamentária. In A. de Á. Gomide, M. M. de Sá e Silva & M. A. Leopoldi (Eds.), *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. IPEA; INCT/PPED.

Decreto Legislativo nº 6, de 2020. (2020). Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm

Fagundes, M. (2021, março 01). Bolsonaro critica medidas adotadas nos estados e diz que lockdown não funciona. *Poder 360*. <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-critica-medidas-adotadas-nos-estados-e-diz-que-lockdown-nao-funciona/>

Ferigato, S., Fernandez, M., Amorim, M., Ambrogio, I., Fernandes, L. M. M., & Pacheco, R. (2020). The Brazilian government's mistakes in responding to the COVID19 pandemic. *The Lancet*, 396(10263), 1636.

Fernandez, M., Bertholini, F., & Maia, B. (2025). Políticas de saúde dos estados brasileiros durante a pandemia de COVID19: um dataset das normativas produzidas. *Dados*, 68(3), e20230153.

Fernandez, M., & Machado, C. (Eds.). (2021). *COVID19's political challenges in Latin America*. Springer International Publishing.

Fernandez, M., de Souza, S., & Carvalho, R. (2021). As relações intergovernamentais durante a pandemia da COVID19 no Brasil: uma análise da atuação dos estados. *Reflexión Política*, 23(48), 98-109.

Fernandez, M., & Pinto, H. (2020). Brazilian states' intergovernmental strategy of action: The Consórcio Nordeste and health policies in coping with COVID19. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 63(especial), e20200000.

Fleury, S., & Fava, V. M. D. (2022). Vacina contra COVID19: arena da disputa federativa brasileira. *Saúde em Debate*, 46, 248-264.

Fleury, S., & Ouverney, A. M. (2022). Federalismo de confrontação: Tensões, inovações e limites da estratégia de enfrentamento à pandemia de COVID19 no Brasil. In *Anais do 11º Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, Santiago de Chile, Chile.

Gomes, S., Santana, L., Bragatte, M., & Silame, T. (2023). Governos estaduais e padrões decisórios no enfrentamento da COVID19. In P. Palotti, E. C. Licio, S. Gomes, C. I. Segatto, & A. L. N. Silva (Eds.), *E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo* (pp. 677-709). IPEA.

Gomide, A., Moraes de Sá e Silva, M., Silva, P., & Torres, F. (2023). The policy process in democratic backsliding: A proposed framework of analysis. In M. Moraes de Sá e Silva & A. Gomide (Eds.), *Public policy in democratic backsliding: How illiberal populists engage with the policy process* (pp. 17-40). Palgrave Macmillan.

Hameleers, M., Bos, L., & de Vreese, C. H. (2017). "They did it": The effects of emotionalized blame attribution in populist communication. *Communication Research*, 44(6), 870-900.

Jaccoud, L. D. B., Meneses, A., & Stuchi, C. (2020). *Coordenação intergovernamental e comissões intergestores no SUAS* [Relatório técnico]. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Macedo, L. R., Struchiner, C. J., & Maciel, E. L. N. (2021). Contexto de elaboração do Plano de Imunização contra COVID19 no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26(7), 2859-2862.

Maio, M. C., & Lima, N. T. (2009). O desafio SUS: 20 anos do Sistema Único de Saúde. Introdução. *Cadernos de Saúde Pública*, 25, 1611-1613.

Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). COVID19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(Suppl. 1), S256-S269.

Medeiros, A., Bertholini, F., & Pereira, C. (2021). Identity versus fear of death: Political polarization under the COVID19 pandemic in Brazil. In M. Fernandez & C. Machado (Eds.), *The political challenges of COVID-19 in Latin America* (pp. 67-90). Springer.

Meyer, B. (2020). *Pandemic populism: An analysis of populist leaders' responses to COVID19*. Tony Blair Institute for Global Change.

Moffitt, B. (2015). How to perform crisis: A model for understanding the key role of crisis in contemporary populism. *Government and Opposition*, 50(2), 189-217.

- Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, C. (2012). Exclusionary vs. inclusionary populism: Comparing contemporary Europe and Latin America. *Government and Opposition*, 48(2), 147-174.
- Pappas, T. S. (2019). Populists in power. *Journal of Democracy*, 30(2), 70-84.
- Ribeiro, J. M., Moreira, M. R., Ouverney, A. M., Pinto, L. F., & Silva, C. M. F. P. D. (2018). Federalismo e políticas de saúde no Brasil: Características institucionais e desigualdades regionais. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(6), 1777-1789.
- Segatto, C. I., Burgos, F., Bichir, R., & Morandi, E. L. (2022). Inequalities and the COVID19 pandemic in Brazil: Analyzing uncoordinated responses in social assistance and education. *Policy and Society*, 41(2), 306-320.
- Shah, A. (Ed.). (2006). *Local governance in developing countries*. World Bank.
- Silva, A. L. N. (2020). *Os estados importam! Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil* [Tese de doutorado, Fundação Getulio Vargas]. Repositório da Fundação Getulio Vargas. <https://hdl.handle.net/10438/29647>
- Viana, A. L. D. A., & Machado, C. V. (2009). Descentralização e coordenação federativa: A experiência brasileira na saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), 807-817.
- Watts, R. (1999). *Comparing federal systems in the 1990s*. Queen's University Press.
- World Health Organization. (2020). *Critical preparedness, readiness and response actions for COVID-19: interim guidance*, 22 March 2020. <https://iris.who.int/items/d6149d54-87c6-4daa-8f19-8c535e8d3de3>
- Weyland, K. (2024). *Democracy's resilience to populism's threat: Countering global alarmism*. Cambridge University Press.

Frederico Bertholini

Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Professor Adjunto no Instituto de Ciência Política na Universidade de Brasília (IPOL/UnB). E-mail: fredbsr@gmail.com

Michelle Fernandez

Doutora em Processos Políticos Contemporâneos pela Universidade de Salamanca; Professora Adjunta no Instituto de Ciência Política na Universidade de Brasília (IPOL/UnB). E-mail: michelle.fernandez@unb.br

Barbara Maia

Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília (IPOL/UnB); Professora Substituta no Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (IPP/UFRN).
E-mail: barbaram.pontes@gmail.com

Alexandra Novais

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política na Universidade de Brasília (PPGCP/IPOL/UnB); Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).
E-mail: alexandra.unb.br@gmail.com

Bruno Soares

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política na Universidade de Brasília (PPGCP/IPOL/UnB); Graduado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).
E-mail: brunosoares@tutanota.com

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Frederico Bertholini: Conceituação (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos (Igual); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita – rascunho original (Igual); Escrita – revisão e edição (Igual).

Michelle Fernandez: Conceituação (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos (Igual); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita – rascunho original (Igual); Escrita – revisão e edição (Igual).

Barbara Maia: Conceituação (Suporte); Investigação (Liderança); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Igual); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita – rascunho original (Igual); Escrita – revisão e edição (Igual).

Alexandra Novais: Conceituação (Suporte); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Igual); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita – rascunho original (Igual); Escrita – revisão e edição (Igual).

Bruno Soares: Conceituação (Suporte); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Igual); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita – rascunho original (Igual); Escrita – revisão e edição (Igual).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

O conjunto de dados completo que fundamenta os resultados deste estudo pode ser acessado em <https://doi.org/10.7910/DVN/MIBVHB>.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado com o apoio do Decanato de Pesquisa e Inovação e do Decanato de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (Edital DPI/DPG n. 04/2024 – Projetos ODS) com auxílio-pesquisador concedido a Frederico Bertholini Santos Rodrigues. A pesquisa também contou com recursos da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF), por meio do Edital 09/2022 – Demanda Espontânea (Processo nº 00193.00002279/2022-23; Convênio nº 476/2022), referente ao projeto “A atuação do Governo do Distrito Federal na Pandemia da COVID-19 em perspectiva comparada”, sob coordenação de Frederico Bertholini Santos Rodrigues. Agradecemos a Guilherme Ribeiro, Letícia Macário, Letícia Pereira, Rebeca de Carvalho e Stelle Rocio pela colaboração na construção da base de dados entre 2020 e 2021.