

A Covid-19 e as Tensões Federativas: uma análise do discurso das autoridades políticas brasileiras

Adriana de Oliveira Pinheiro
Universidade de Brasília

Pedro Lucas de Moura Palotti
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Universidade de Brasília
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Julia Alves Marinho Rodrigues
Universidade de Brasília
Câmara dos Deputados

1 Introdução

A propagação do coronavírus em todo o mundo colocou em xeque a capacidade de os países administrarem a situação rapidamente (Koga *et al.*, 2020), especialmente os países em desenvolvimento, como os localizados na América Latina. Considera-se essencial entender a relação entre as políticas e discursos feitos durante a pandemia global a fim de disponibilizar informações relevantes à comunidade acadêmica e ao público em geral.

No Brasil, a falta de coordenação entre o Presidente Jair Bolsonaro e os governadores dos estados vem afetando a política de saúde. No início, o governo federal negou a gravidade da pandemia e defendeu a relevância da questão econômica. Dada a inação da esfera federal, os governadores introduziram as primeiras medidas de isolamento social com base nos países nos quais o coronavírus se espalhou pela primeira vez, especialmente na região da Ásia e da Europa (Koga *et al.*, 2020).

O artigo analisa os discursos de autoridades políticas e os pontos de tensão federativa no Brasil em torno da Covid-19. Quais são os conflitos presentes nos discursos das autoridades políticas no cenário pandêmico? Como essa dinâmica acontece? Considerando a disputa entre o governo federal e os entes estaduais na política de saúde, o objetivo é compreender a trajetória cronológica dos principais acontecimentos e decisões políticas tomadas ao longo dos meses, com ênfase no quadro contencioso entre a União e os estados na política de saúde. Enfatizaremos o conflito entre Presidente e governadores na coordenação da política de saúde. Para tanto, selecionamos 305 discursos e propostas ou medidas políticas adotadas por autoridades desde o surgimento dos primeiros casos no Brasil em fevereiro de 2020 até o final de janeiro de 2021. A ciência política nacional ainda carece de análises mais sistemáticas sobre redes de barganha e de apoios políticos dos grupos subnacionais às políticas nacionais.

Segundo reportagem de Chaib e Machado publicada em abril de 2021 na Folha de São Paulo, a equipe da CPI da Covid, instaurada em 2021, no início dos seus trabalhos, levantou mais de 200

falas do Presidente Jair Bolsonaro com discursos negacionistas sobre a pandemia. A falta de coordenação entre o Presidente Jair Bolsonaro e os governadores dos estados afeta diretamente a política de saúde, compromete todo o histórico federativo do país e cria polos radicais. De um lado o Presidente, que desde sua posse optou pela reversão de um modelo de federalismo cooperativo e fortemente coordenado pela União por outro de caráter dualista, e do outro lado os estados, defensores do modelo cooperativo desenhado pela Constituição e implementado ao longo dos últimos 30 anos (Abrucio *et al.*, 2020).

O artigo está dividido da seguinte maneira: na sequência realizamos uma breve revisão da literatura, caracterizando a política de saúde prevista na Constituição e o que vem ocorrendo de fato no cenário da pandemia. Em seguida, apresentamos a metodologia e o banco de dados. Logo após realizamos a discussão dos resultados encontrados e, em seguida, as considerações finais.

2 Revisão da Literatura

A pandemia do novo coronavírus é um problema complexo, multifacetado, com consequências múltiplas sobre a realidade e as políticas públicas. Em razão de suas características, pode ser classificado sem muita dificuldade como um *wicked problem*. Seu aparecimento repentino e a ausência de uma única e suficiente solução para a crise dele decorrente, além do brutal esforço de coordenação para lidar com suas consequências, complementam os motivos para essa classificação (Peters, 2017).

A falta de coordenação e diretrizes pelo governo federal enfraquece a efetividade das políticas públicas. Mais especificamente, a falta de coordenação entre o Presidente Jair Bolsonaro e os governadores dos estados afeta diretamente a política de saúde. Do ponto de vista da coordenação federativa, Paquet e Schertzer (2020) caracterizam a pandemia como um *complex intergovernmental problem*, enfatizando as desafiadoras consequências da crise sanitária para as relações intergovernamentais. A pandemia criou um problema de impossível solução isolada e simultaneamente exacerbou as assimetrias e incompletudes anteriores, ressaltando ainda que os entes subnacionais não são um bloco homogêneo e possuem interesses e alinhamento distintos.

A Constituição Federal brasileira, em seu art. 23, estabelece competências comuns aos três níveis da federação. Nesse arcabouço, estão inseridas as políticas públicas da área de saúde. Mesmo que a saúde seja altamente vinculada no Brasil, esse arranjo demanda certa descentralização fiscal e administrativa, o que impacta as relações intergovernamentais. O processo de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) abre espaço para junção de gestores estaduais na articulação regional e intermunicipal. Isso significa que a área exige articulação e cooperação federativa, ainda mais no cenário de iminente colapso do sistema da saúde.

A política pública de saúde está desde a Constituição Federal de 1988 ancorada em direitos sociais. Estabelece o art. 196 que a saúde “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. São diretrizes da política de descentralização com comando único em cada esfera de governo, regionalização, hierarquização dos serviços e participação comunitária.

Esse processo de descentralização preconizado pela Constituição Federal de 1988 não era autoexecutável, tendo avançado a partir da coordenação exercida pelo Governo Federal, além da

adoção de uma lógica municipalista e de experiências prévias de implementação descentralizada de serviços de saúde, como o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS). Tem-se, portanto, o desafio que é conciliar um arranjo federativo que pressupõe a diversidade e o compartilhamento da autoridade, com a garantia de políticas sociais universais. No entanto, conforme demonstrado por Arretche (2004 e 2009), Gomes (2009) e Soares e Machado (2018), o Brasil conseguiu implementar um conjunto de iniciativas e programas de saúde que garantiram a expansão dos direitos e a oferta mínima de serviços. Essa implementação foi estruturada a partir da organização de um sistema nacional de política (Franzese e Abrucio, 2013), o SUS.

Franzese e Abrucio (2013) argumentam que, entre os efeitos recíprocos do federalismo e das políticas públicas, as regras federativas condicionam o escopo e o formato da interação com os entes federados. No entanto, os diferentes setores de políticas públicas possuem dinâmicas próprias, que condicionam novos compromissos e padrões de interação, muitas vezes servindo de referência para outras políticas públicas. Esse é o caso da saúde, emulada pela assistência social com relativo grau de sucesso (Bichir, Simoni Jr. e Pereira 2020; Cunha, Lins e Soares, 2020), embora nem tanto em outros setores, como o de segurança pública.

Um dos exemplos bem-sucedidos dessa garantia de oferta mínima por meio da coordenação federativa é o Programa Nacional de Imunizações (PNI). Criado em 1973, o programa garantiu a distribuição, de forma gratuita, de vacinas a toda a população brasileira. Com isso foi possível eliminar doenças como sarampo e tétano neonatal, além de reduzir a transmissão de outras doenças imunizáveis. Aspecto central desse processo é a conjugação de esforços entre os entes federados.

Segundo fala de Carlos Gadelha, ex-secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos - Ministério da Saúde (MS), ao Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz (CEE) em janeiro de 2021: “Não pode haver movimentos isolados que se aproveitem de vantagens pontuais específicas” (Gadelha, 2021). Tem que haver uma convergência nacional de acordo com critérios pactuados nas instâncias, como a Comissão Tripartite, que permitam uma articulação do governo federal com estados e municípios. Isso é uma marca do PNI, não há caso na história do PNI de estratégia de vacinação não pactuada e não articulada seguindo uma orientação pactuada nacionalmente.

No âmbito da coordenação federativa, a interlocução entre os gestores públicos no campo da saúde, como ressaltado por Gadelha, se dá principalmente por meio da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), reunindo representantes da União, dos estados e dos municípios. Esses são espaços de articulação entre os gestores governamentais da saúde, cuja pauta compreende as principais decisões de natureza intergovernamental. Apesar de a União ter um elevado poder de agenda, sendo responsável por iniciar as proposições votadas, há espaços para negociação e eventualmente para o veto dos entes subnacionais. Nos estados, há espaços similares, que reúnem os gestores estaduais e municipais, as Comissões Intergestores Bipartites (CIB).

Os resultados observados da implementação do SUS nos últimos 30 anos apontam, como destacado por Arretche (2018), a inclusão sistemática dos *outsiders*. Políticas públicas de natureza universal, como educação, saúde e a valorização do salário-mínimo, foram relativamente bem-sucedidas na inclusão de parcelas da população deixadas de fora dos arranjos de bem-estar social antes da Constituição de 1988.

No entanto, como destacado por Castro e colaboradores (2019), não obstante o enorme avanço na cobertura de populações e regiões do país antes desassistidas, alguns desafios permanecem para aquém da concretização dos anseios constitucionais. Entre eles, destacam-se a superação de

desigualdades de acesso e de tratamento de saúde, bem como o subfinanciamento do sistema público, cuja universalidade e pretensão de integralidade, entre os países com mais de 100 milhões de habitantes, é exclusiva do Brasil (Giovanna *et al.*, 2018).

A compreensão da resposta federativa à crise da Covid-19 está em franco debate, com destaque à atuação dos entes estaduais para contornar a inação e descoordenação provenientes da União. Abrucio e colaboradores (2020) argumentam, nesse sentido, que se opõem o modelo cooperativo, construído a partir da Constituição de 1988, e o projeto bolsonarista, similar ao dualismo trumpista, baseado no slogan “Mais Brasil, Menos Brasília”, isto é, menos ação da União em políticas públicas e um maior protagonismo dos entes subnacionais. Isso, na prática, tem levado a omissões da esfera federal em algumas áreas relevantes de políticas públicas.

Os autores argumentam, portanto, que o cenário atual radicalizou um movimento em curso desde a posse de Bolsonaro de reversão de um modelo de federalismo cooperativo e fortemente coordenado pela União por outro de caráter dualista – em que os níveis de governo possuem atribuições próprias e independentes entre si –, com viés hierárquico e atuação residual da União, sem muitos esforços de coordenação. Existiriam dois blocos se opondo: o Presidente, organizando o funcionamento de um federalismo dual, e os estados, defensores do modelo cooperativo desenhado pela Constituição Federal.

No caso brasileiro, evidenciou-se a necessidade de reorganização do papel dos estados em resposta às consequências graves da pandemia sobre as condições sanitárias e econômicas nos seus respectivos territórios (Grin, 2020; Abrucio *et al.*, 2020). Essa modificação da atuação dos estados ficou ainda mais evidente com a postura negacionista e conflituosa do Presidente no início da pandemia. Vale citar que:

In a federal system, with a decentralized health service, it proved strategic for the president to avoid the blame for unpopular health policies (at the cost of important health communication initiative that is crucial during pandemics), while claiming credit for the provision of social policies that benefited vulnerable populations (Fonseca *et al.*, 2021, p. 14).

3 Metodologia

Tendo como base a análise das falas, a partir de citações diretas (literalidade) ou indiretas (segundo apresentado nas matérias) de autoridade políticas, como governadores, o Presidente e representantes de órgãos relevantes, assim como as principais medidas políticas adotadas por eles, a pergunta de pesquisa tenta desvendar quais são os conflitos presentes nos discursos de autoridades políticas no cenário de pandemia, com ênfase nas repercussões federativas.

O objetivo é identificar pontos de conflito nos posicionamentos em relação à pandemia, com foco nas tensões federativas. Acompanharemos a evolução do começo da política de distanciamento social nos estados e a linha cronológica dos principais acontecimentos até o início de 2021. Os procedimentos utilizados serão detalhados a seguir.

A principal abordagem será o estudo hemerográfico, que consiste na investigação em acervo jornalístico, acompanhado de análise de conteúdo, que é um procedimento derivado da capacidade de se extrair informações a partir de fonte de dados (Collado, Lucio e Sampieri, 2006). A análise de jornais é relevante quando o fenômeno a ser estudado é recente, como a Covid-19, e não possui grande

acervo de dados sistematizados. Portanto, busca-se extrair conteúdo informacional das notícias a fim de melhor compreender a realidade (Seibel, 2007).

As matérias jornalísticas expressam interesses e conflitos, então focar exclusivamente nas falas de autoridades políticas, sem juízo de valor, parece reduzir um possível enviesamento das fontes jornalísticas. A imprensa em geral, com exceção de algumas aliadas, não enaltece ou concorda com as falas de Jair Bolsonaro. Isso fica evidente na amostra extraída e estudada, pois a postura presidencial, normalmente, é apresentada pelos jornais de forma crítica.

O Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara dos Deputados vem compilando as notícias dos principais jornais de circulação nacional sobre o coronavírus. A página é alimentada diariamente pela equipe do Banco de Notícias Seleccionadas (BNS). Esse banco de dados, que possui seção especial de notícias veiculadas na imprensa sobre o coronavírus, foi a fonte de coleta da pesquisa.

A linha cronológica das fases foi construída a partir da leitura desse banco de dados, e quando necessário, foi complementada por trabalhos publicados que abarcaram os principais acontecimentos da pandemia no recorte temporal estudado (fevereiro de 2020 até janeiro de 2021).

A seção de discussão dos resultados foi feita com base nos 305 trechos extraídos de matérias jornalísticas tiradas do Banco de Notícias Seleccionadas da Câmara dos Deputados. Com base no total de observações, foi possível fazer análises e compreender as características da amostra. Esse conjunto de observações compõe o banco de análise dessa pesquisa, que é dividido em três categorias. A principal categoria e com maior número de observações contempla os discursos, com falas e pronunciamentos oficiais de autoridades. Como exemplo temos as duras críticas feitas ao Presidente Jair Bolsonaro pelo ex-governador de São Paulo, João Dória.

Outra categoria é a de medidas políticas adotadas pelas autoridades. Um exemplo seria a proibição pelo MS sobre cruzeiros atracarem no Brasil em meados de março de 2020. Por fim, a última categoria contempla as propostas políticas. Essas que podem ter se concretizado em medidas no futuro ou não, mas que na data da coleta eram apenas proposta. Uma observação que se enquadra nessa categoria é o trecho que explicita quando os governadores e prefeitos cogitaram a reabertura econômica e a flexibilização das regras de isolamento social no começo de junho de 2020.

Para maiores informações, é possível acessar o banco de dados da pesquisa no link <https://doi.org/10.7910/DVN/1Y6MRX>

Os veículos de imprensa englobados foram: o Estado de São Paulo, com 104 ocorrências, a Folha de São Paulo, com 87, o Valor Econômico, com 41, o Correio Braziliense, com 37, o Globo, com 29, e a Revista Veja, com 7 menções. Esses veículos foram escolhidos pelo BNS e não pelos autores. Entendemos que esses seis veículos são de grande circulação à nível nacional e, por isso, representativos. Mesmo com a concentração de jornais e revistas no Sudeste, o que explica o grande número de falas feitas pelo então governador de São Paulo, João Dória, por exemplo, acreditamos que as principais notícias em escala nacional foram abordadas. Inclusive, a tensão entre o governador de São Paulo e o Presidente se mostrou como um dos maiores conflitos federativos à época. A totalidade da amostra contemplou somente os trechos mais relevantes de matérias jornalísticas extraídas do BNS (com pequenas adaptações, quando estritamente necessário para fazer sentido), que foram escolhidos a partir da leitura integral das matérias cujo tema fosse sobre o coronavírus no Brasil, especialmente do ponto de vista federativo. Foram desconsiderados da análise textos

opinativos de especialistas e relatórios técnicos, pois o objetivo é elencar os discursos de autoridades políticas relevantes.

Tentou-se não repetir notícias ou informações já mencionadas em um curto espaço de tempo, como a questão da cloroquina, em que as mesmas falas foram mencionadas em diversos jornais, pois mais uma vez, o objetivo é trazer os temas de conflito federativo à tona e não a quantidade de menções. Dessa forma nenhuma informação ficou de fora.

Os trechos foram classificados, segundo a pessoa ou órgão que emitiu a opinião e considerando os assuntos predominantes. A variável tom significa o nível de alarde com a Covid-19: preocupado, moderado (meio termo ou quando o foco não esteve na gravidade da questão) e despreocupado. Quanto ao alinhamento político, os trechos foram classificados em pró-Presidente, neutro (quando o trecho tem apenas fim informacional ou não toma partido em relação ao Presidente) ou contra o Presidente. Por fim, quando envolveram dois ou mais entes federados, as falas foram consideradas de caráter federativo explícito.

4 Resultados e Discussão

4.1 Cronologia dos principais acontecimentos

Ao observar a amostra, é possível elencar quais foram os principais acontecimentos ao longo dos meses. Eles se dividem em três fases.

De fevereiro a abril de 2020, temos a primeira. Nesse período, ocorreram os primeiros casos do coronavírus no Brasil. Quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou a Covid-19 como pandemia global, os governos estaduais passaram a adotar medidas progressivas de distanciamento social: a) incentivando o isolamento social e b) fechando os espaços de aglomeração não essenciais (Pêgo *et al.*, 2020). Nesse começo, o Presidente adotou um discurso negacionista em relação à pandemia. Conforme apresentado na revisão da literatura, Abrucio (2020) caracterizou o federalismo no governo Bolsonaro como dual, em que há hierarquia e pouca coordenação federal.

Em 25 de março, 24 governadores (do total de 27) enviam carta ao Presidente defendendo o isolamento social. Sem nenhuma resposta federal, os estados tiveram de adotar políticas de contenção da epidemia, emulando o comportamento de outros estados e de outros países e com base nas recomendações científicas internacionais (Moraes, 2020).

Essa atuação subnacional foi respaldada pelo Supremo Tribunal Federal – STF (Ação Direita de Inconstitucionalidade – ADIN n. 6.341), que entendeu que o enfrentamento federal ao coronavírus não afasta a competência concorrente, nem a adoção de medidas normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Ou seja, cabe tanto a atuação do poder central como a complementação dos entes subnacionais. Trata-se de interpretação que reforça o modelo do federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição de 1988.

Não houve uma única política de distanciamento social no país, mas sim diversas políticas, cujos graus de rigor e formato variaram entre os diferentes estados (Pêgo *et al.*, 2020). Tampouco assistiu-se a uma tentativa de coordenação da resposta por parte do governo federal, ainda que o país tenha tido experiência nesse campo, como mostram não apenas a experiência exitosa do PNI, mas também as medidas de enfrentamento ao vírus da Zika.

A Lei Complementar (LC) n. 173 de 2020 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao coronavírus e garantiu ajuda financeira emergencial aos entes subnacionais pela União, o que incluiu a suspensão temporária e melhores condições de renegociação das dívidas. Coube aos governadores orientar e dar apoio logístico e operacional aos municípios durante a crise sanitária.

Também houve a aprovação, em abril de 2020, da Lei n. 13.982, que instituiu o auxílio emergencial para a população mais vulnerável. Seu público-alvo teve como foco as pessoas de baixa renda inscritas no Cadastro Único, aquelas sem emprego formal, os microempreendedores individuais e os contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social, ou seja, os grupos populacionais primeiramente atingidos pela queda na atividade econômica ocasionada pela pandemia da Covid-19. O auxílio emergencial foi pago em até cinco parcelas mensais, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) cada cota, às pessoas que atendessem aos requisitos legais – mulheres provedoras de família monoparental fizeram jus a valores em dobro. Foi disponibilizado um total de R\$ 98,2 bilhões.

Na segunda fase, de maio a julho 2020, os governos estaduais realizaram as primeiras tentativas de reabrir o comércio e os serviços, sob forte pressão de grupos econômicos. Como consequência, houve aumento no número de casos da doença e, na sequência, o fechamento do comércio. Desde então, houve movimentos de flexibilização e posterior endurecimento das regras de distanciamento nos estados, com reflexos e conflitos também presentes na esfera municipal. A ausência de critérios padronizados coordenados pelo governo federal para a imposição ou o relaxamento de medidas de distanciamento resultou em políticas de distanciamento instáveis, em que períodos de relaxamento e de aumento do rigor das medidas de distanciamento social se alternaram (Koga *et al.*, 2020).

A partir de julho de 2020, os decretos estaduais passaram a relaxar as regras de distanciamento e percebe-se um novo direcionamento no discurso mais ligado à fadiga/ao cansaço e à necessidade de retomada econômica. Quando medidas que coadunam com a postura federal eram tomadas, como a reabertura, houve, na maioria das vezes, neutralidade (tom moderado ou alinhamento neutro) do discurso subnacional, a fim de desvincular a ação da imagem presidencial.

Importante ressaltar que as medidas legais funcionaram até um determinado ponto, mas o respeito às regras de distanciamento social pelas pessoas diminuiu ao longo dos meses. A existência de uma pandemia e o medo que as pessoas têm de se infectar não parecem terem sido suficientes para manter uma parcela da população em casa (Koga *et al.*, 2020; Moraes, 2020).

Para agravar a situação, o MS passou a divulgar com defasagem e de maneira inconsistente os dados de contaminação e mortes, ora omitindo os dados, ora liberando dados oficiais contraditórios. Veículos de imprensa, em parceria com as secretarias estaduais de saúde, tiveram que se juntar para manter a periodicidade e confiabilidade da divulgação das estatísticas diárias sobre a doença.

Em julho do mesmo ano há a edição da Medida Provisória (MP) n. 1.000 de 2020 que estabeleceu uma nova rodada do auxílio emergencial, dada a necessidade premente de continuar a prover proteção social às famílias mais vulneráveis no contexto da pandemia da Covid-19. O auxílio emergencial residual foi pago em até quatro parcelas mensais, no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) cada cota, ao trabalhador beneficiário do auxílio emergencial inicial. Para o auxílio residual, foi disponibilizado um total de R\$ 67,6 bilhões.

A terceira e última fase estudada, entre agosto de 2020 até janeiro 2021, envolve a discussão sobre a vacina. Em agosto começaram as primeiras especulações sobre a vacina e mais uma vez a

União não se mobilizou. Na ausência do governo federal, os primeiros acordos estaduais independentes para a vacinação foram feitos.

Em julho de 2020, o Presidente Jair Bolsonaro já havia vetado na Lei n. 14.019 o uso obrigatório de máscara e insistiu na não obrigatoriedade da vacina. Inclusive, sob constante pressão presidencial e falas insidiosas sobre a eficácia da vacina Coronavac, de parceria brasileira-chinesa. Vale lembrar que, em abril de 2020, tanto o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, como o deputado federal e filho do Presidente, Eduardo Bolsonaro, fizeram críticas à China, culpando o país pelo surgimento e propagação do vírus. Esse mal-estar com os chineses atrapalhou a relação diplomática entre os dois países e o começo da venda de insumos chineses para a fabricação da vacina no Brasil.

A falta de plano de vacinação federal acarretou judicialização, impelindo o governo federal a estabelecer cronograma nesse sentido. Finalmente, em janeiro de 2021, a campanha nacional de vacinação se iniciou. Para tanto, a União utilizou as vacinas adquiridas por contratos estaduais, principalmente do estado de São Paulo. Mais uma vez, é possível verificar a falta de planejamento federal para lidar com a pandemia.

Os estados mais pobres sofreram impacto econômico proporcionalmente maior em decorrência da suspensão das atividades econômicas e do confinamento, o que cria incentivos para que regras de distanciamento tenham sido menos rígidas nesses locais (Moraes, 2020). Não é por acaso que a região Norte foi bastante afetada pela pandemia. Um marco desse caos foi o colapso do sistema de saúde na cidade de Manaus em janeiro de 2021, indício do que veio a acontecer no restante do país: a segunda onda de transmissão.

Esse rápido aumento da disseminação do vírus no país, com novas variantes, colocou o Brasil no primeiro lugar no *ranking* de mortes no mundo no início de 2021. Uma das possíveis explicações é o relaxamento progressivo de medidas de distanciamento desde agosto e as comemorações de ano novo e carnaval (Moraes, 2021).

O Quadro 1 resume as três fases apresentadas.

Quadro 1 - Cronologia dos principais acontecimentos relacionados à Covid-19

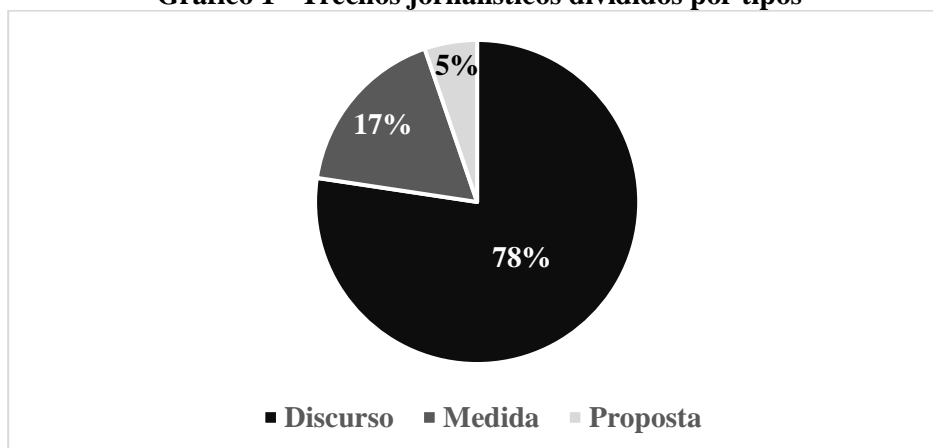
1º fase (Fevereiro - Abril 2020)	2º fase (Maio - Julho 2020)	3º fase (Agosto 2020 - Janeiro 2021)
↓	↓	↓
Estados adotam medidas de distanciamento social	Alternância entre relaxamento e endurecimento das regras	Vacina e segunda onda da pandemia

Fonte: Elaboração própria.

4.2 Panorama Geral

Essa subseção analisa mais a fundo o banco de dados coletado, cuja justificativa da escolha do recorte foi detalhada na metodologia. No total, foram 305 trechos selecionados: 236 relacionados a discursos ou falas em geral, 53 a medidas políticas legais adotadas e 16 a propostas que, no geral, resultaram em medidas também. O Gráfico 1 elucida essa divisão.

Gráfico 1 - Trechos jornalísticos divididos por tipos



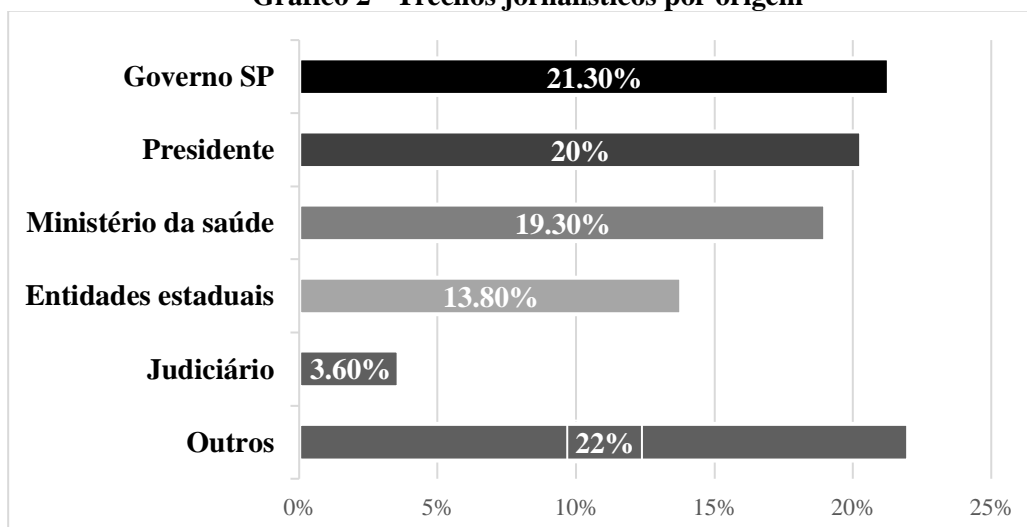
Fonte: Elaboração própria. N= 305.

Observa-se que 78% da amostra são falas ou pronunciamentos de atores políticos relevantes, o que facilita a compreensão de como foi o discurso dessas autoridades ao longo do tempo, que é um dos principais objetivos desse trabalho. Cerca de 22% dos trechos extraídos foram propostas ou medidas políticas adotadas, na maioria das vezes, pelos governos estaduais, frequentemente em face da lentidão de resposta do governo federal no combate à Covid-19.

Os órgãos ou autoridades que mais apareceram nos trechos selecionados foram: o governo de São Paulo e o governador João Dória (21,3%), o Presidente Jair Bolsonaro (20%), o Ministério da Saúde (19%), principalmente por meio dos ministros à época Mandetta (5,2%) e Pazuello (4%), os governadores e as entidades estaduais (13,8%), e o Poder Judiciário (3,6%). O governo de São Paulo foi desagrupado das demais entidades estaduais por ter um alto número de trechos de matérias jornalísticas na amostra. Isso ocorre porque houve concentração de jornais e revistas no Sudeste no recorte feito pelo BNS, como explicado na metodologia.

O Gráfico 2 mostra esses resultados.

Gráfico 2 - Trechos jornalísticos por origem



Fonte: Elaboração própria. N= 305.

As palavras mais recorrentes foram: “governo”, com 46 ocorrências, “saúde”, com 45, “estados”, com 42, “pandemia”, com 32 e “governadores”, com 32 menções. Essa recorrência elucida o teor federativo dos trechos extraídos de matérias jornalísticas.

Do total de observações, os assuntos que mais apareceram foram: endurecimento das regras e orçamento emergencial com 23 cada, a questão da reabertura ou flexibilização das regras com 21 observações, a discussão sobre a vacina com 20 menções, as críticas feitas ao governo federal, com 19 ocorrências, e a minimização da pandemia, com 15 observações.

Se analisarmos mais a fundo, é possível perceber que os assuntos que mais apareceram estão bem divididos. De um lado, uma visão mais preocupada com a gravidade da pandemia, com a adoção de regras de isolamento, o endurecimento destas regras após a reabertura precoce nos estados e as críticas feitas diretamente ao governo federal. De outro lado, uma visão mais alinhada com a do Presidente: defesa da reabertura econômica e minimização da gravidade da situação. Explicaremos mais à frente, em detalhes, como ocorre essa polarização do discurso.

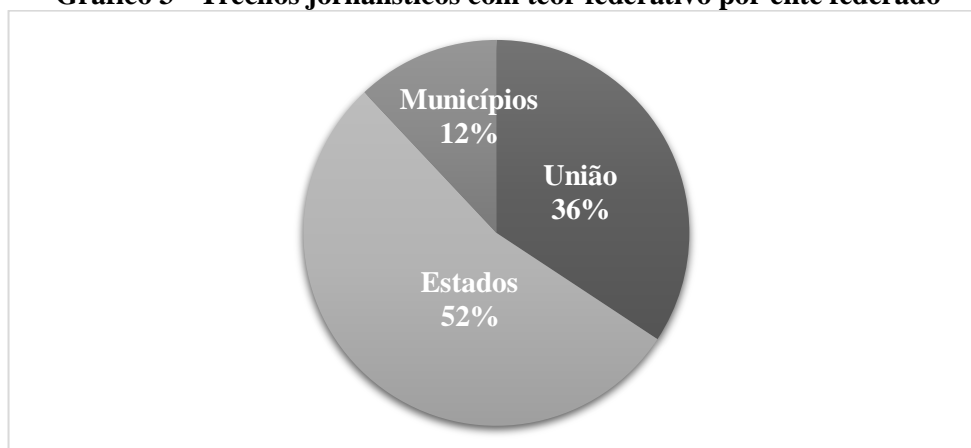
A vacina foi o assunto com alinhamento político mais neutro. Em nenhum dos trechos jornalísticos extraídos houve alguém que defendesse explicitamente sua não aplicação, mesmo que o Presidente tenha opinado em favor da sua não obrigatoriedade algumas vezes. Algo semelhante acontece com a questão do orçamento emergencial, pois é um tema que reflete a gravidade da pandemia e é essencialmente federativo, exigindo cooperação dos entes federados para sua aprovação no Congresso. Conforme definição feita pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2021), o orçamento emergencial envolve medidas como auxílio emergencial, repasses subnacionais e adiamento/redução do pagamento de impostos.

A dinâmica legislativa para instituição do auxílio emergencial também não foi única. Primeiramente, utilizou-se um Projeto de Lei já em tramitação no Parlamento para permitir uma rápida aprovação, o que resultou na Lei n. 13.982 de 2020. No entanto, a opção pelo projeto de lei implicou em maior participação do Legislativo, que conseguiu aprovar a ampliação do valor do auxílio para R\$ 600,00, em um primeiro momento, contra a vontade do Executivo.

Para a segunda rodada do auxílio, o Executivo optou pela MP n. 1.000 de 2020, que inclusive nunca chegou a ser votada: sua vigência encerrou-se em 10 de fevereiro de 2021, com perda de eficácia sem apreciação pelas Casas do Congresso Nacional. Isso garantiu que os valores propostos pelo Poder Executivo prevalecessem, como apontado anteriormente. Como esse assunto tem grande impacto na economia local, seria muito difícil para o governo barrar uma nova ampliação e, por isso, o caminho foi impedir que a MP fosse pautada naquele momento.

Sobre a questão federativa, 40% das observações selecionadas tiveram teor federativo explícito, envolvendo dois ou mais entes. Normalmente essas menções tiveram caráter conflituoso, principalmente por meio de críticas diretas e indiretas entre o Presidente Jair Bolsonaro e o agora ex-governador João Dória. Desse universo, 36% das falas foram feitas pela União, 52% pelos estados e 12% pelos municípios, como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3 - Trechos jornalísticos com teor federativo por ente federado



Fonte: Elaboração própria. N= 112.

Por fim, cerca de um terço dos trechos extraídos de matérias jornalísticas (101) foram ditos por autoridades filiadas a algum partido. Os partidos que mais apareceram foram o PSDB, com 38 ocorrências, e o DEM, com 33. As falas dos filiados a esses dois partidos apresentaram tom preocupado com a pandemia e alinhamento político contra o Presidente.

4.3 Polarização do discurso

A partir de análise mais aprofundada dos trechos, cruzando as variáveis tom, alinhamento e assunto, alguns padrões nos discursos aparecem. De um lado o governo federal, com um tom tendente a despreocupado com a questão da pandemia e minimizando a gravidade da situação. De outro, os governadores, que tomaram as primeiras medidas de isolamento e mostraram posição mais cautelosa e gradual em relação à reabertura econômica. A polarização do discurso foi observada em decorrência do padrão empírico das manifestações analisadas. Pode-se afirmar, entretanto, que a ausência de ação coordenada no combate à pandemia acontece por “limitações decorrentes da fragmentação do sistema político, da polarização ideológica, da crise econômica, do estilo de liderança e da fragilidade institucional” (Carvalho *et al.*, 2022, p. 67). A seguir, é apresentada em detalhes essa polarização do discurso.

Das 305 observações, 70 possuem um tom despreocupado com a pandemia. Destes, 84% estão alinhados com o discurso do Presidente. Ainda sobre as falas “despreocupadas”, 20% minimizaram a gravidade da pandemia, 17% valorizaram a economia, 15% defenderam o uso da cloroquina e outras drogas e 10% foram sobre a reabertura ou flexibilização das regras de isolamento.

Quando agrupamos as falas de membros do governo (Anvisa, Presidência do Banco do Brasil, Ministérios da Educação, da Tecnologia e da Economia), sem contar as falas feitas pelo próprio Bolsonaro, temos 78 trechos extraídos. Destes, a maioria não teve teor federativo explícito (73%), indicando apelo mais nacional ou abrangente nas falas. As principais pautas defendidas foram: o incentivo à aglomeração, o uso da cloroquina e a valorização da economia (reunindo 29,5% das observações); minimização da situação (com 16,7%); e a soma de duas pautas – críticas aos governos subnacionais e à terceirização da responsabilidade política a esses entes – (totalizando 15,4% das observações). Ante o exposto, percebe-se padrão de alinhamento pró-Presidente. São falas com apelo mais nacional ou genérico (menos federalizado, com poucas menções aos entes subnacionais) e tom

despreocupado em relação à pandemia. Defendem o uso da cloroquina e outros medicamentos, minimizam a pandemia e ressaltam a importância da economia (incluindo o apoio à reabertura).

Vale lembrar que esse comportamento é percebido na população que votou em Jair Bolsonaro conforme informações disponíveis no Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. Segundo análise do jornalista Ricardo Mendonça (2021) ao Valor Econômico, nas cidades em que o Presidente alcançou mais de 80% dos votos, a quantidade de casos e mortalidade pela Covid-19 chega a ser três vezes maior. Ou seja, nas localidades onde o eleitorado simpatiza com Bolsonaro, o distanciamento social foi menos respeitado e o número de mortes, significativamente maior.

No outro polo de discussão, da totalidade de dados do nosso banco de análise, metade dos trechos mostram preocupação com a pandemia. Têm-se 48% claramente em oposição ao Presidente, tanto por meio de críticas diretas ao governo federal (25%) quanto pela posição contrária à reabertura econômica e à flexibilização das regras (12%). Os principais locutores nesse recorte foram o então governador de São Paulo, João Dória, e o próprio Ministério da Saúde (principalmente no comando de Mandetta), com 15% das falas cada.

Os discursos de autoridades estaduais compõem quase um terço da amostra total (109). Desse universo, 76% apresentaram tom preocupado e 47% foram contrários ao Presidente Bolsonaro. Além disso, 53% das falas tiveram teor federativo exposto. Os assuntos mais recorrentes foram: críticas ao governo federal (11%), posições contrárias à reabertura econômica e à flexibilização das regras (8,2%), discursos contra o uso da cloroquina e a favor da ciência (8,2%), apelo pela cooperação federativa (5,5%) e posições mostrando preocupação com a pandemia (3,7%).

Se analisarmos as falas dos 15 estados presentes na amostra, apenas o Distrito Federal (DF) se alinhou expressamente com o discurso do Presidente. Vale lembrar que o DF foi um dos primeiros a decretar regras de isolamento. Entretanto, o governador Ibaneis Rocha passou a adotar postura mais favorável ao Presidente e à reabertura econômica em meados de 2020. Santa Catarina, Rio de Janeiro, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná e Pernambuco tiveram alinhamento neutro. Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Goiás e São Paulo foram os estados que mais se posicionaram contra o Presidente Bolsonaro no período analisado.

Em relação ao último grupo, contrário ao Presidente, predominam estados da região Norte. Como já foi dito, essa região foi a mais afetada pela pandemia, ainda mais dada a estrutura de saúde precária e outros problemas socioespaciais e econômicos enfrentados pela região (Moraes, 2020).

A partir do que foi dito, é possível traçar o perfil de quem se opõe ao discurso do Presidente: são falas feitas principalmente por governos estaduais, com tom preocupado em relação à pandemia e apelo federativo. São realizadas críticas ao governo federal com apelos para cooperação, são contra a reabertura econômica, contra o uso da cloroquina e outras drogas, e a favor da ciência. O Quadro 2 resume os dois polos de discurso apresentados.

Quadro 2 - Polos do discurso

Alinhamento	Pró-Presidente	Contra o Presidente
Origem	Presidência e órgãos federais	Governos estaduais
Apelo	Nacional ou abrangente	Federativo, cooperação
Tom	Despreocupado	Preocupado
Assuntos	- Minimiza a situação - Reabertura econômica - Uso da cloroquina e similares	- Críticas ao governo federal - Contra reabertura econômica - A favor da ciência

Fonte: Elaboração própria.

4.4 Outros atores relevantes

Além dos dois perfis mencionados, alguns órgãos ou poderes atuaram de maneira mais moderada. Em relação ao Executivo federal, vale mencionar que, nas falas e posicionamentos estudados nesta pesquisa, o Ministério da Saúde e o Vice-presidente, Hamilton Mourão, foram exceções ao perfil pró-Presidente, pois não apresentaram alinhamento direto com Bolsonaro. Mourão teve discurso moderado (75%) e papel apaziguador em suas falas, buscando acalmar os ânimos entre os entes federados.

Sobre o Ministério da Saúde, os ministros seguiram as orientações do Presidente por pressão, mas também se posicionaram contra Bolsonaro. Mandetta foi o ministro que mais se posicionou contrário ao Presidente. Já Teich, que teve um mandato conturbado de menos de um mês, foi marcado pela falta de liderança. O último ministro monitorado no recorte da análise, Eduardo Pazuello, tomou posse oficial em 17 de julho de 2020 e comandou o Ministério até o início de março de 2021. De todos, Pazuello foi o ministro mais alinhado ao Presidente. As constantes mudanças ministeriais indicam insatisfação do Presidente e instabilidade política. Os ex-ministros da saúde criticaram diversas vezes na imprensa a pasta atual e cobraram decisões técnicas, sem influência político-ideológica, e uma maior articulação logística.

As entidades municipalistas (Frente Nacional de Prefeitos e Confederação Nacional dos Municípios) e prefeituras aparecem 25 vezes do total de 305. Em 84% das aparições há alinhamento neutro. É importante ressaltar que a questão da eleição municipal permeou os discursos desde agosto de 2020 até a posse dos eleitos em janeiro de 2021. Enquanto os governadores assumiram o papel de estabelecer as regras de isolamento e garantir os repasses, os prefeitos adotaram postura mais independente, reivindicam maior autonomia de decisão (Pêgo *et al.*, 2020). No estado de São Paulo, enquanto o governador Dória estabeleceu um embate direto com o Presidente Jair Bolsonaro, o então prefeito de São Paulo, o falecido Bruno Covas, adotou uma postura mais moderada e reivindicou maior autonomia para a capital estadual.

A crise gerada pela pandemia deflagrou a relação turbulenta entre o governo, com posições muito distantes da preferência majoritária entre parlamentares, e o Congresso Nacional (Almeida, 2020). Nesse cenário, 16 falas foram feitas por figuras relevantes no Congresso, principalmente os presidentes das respectivas casas legislativas à época. Em 87,5% dos discursos há tom preocupado com a pandemia e 56% foram contra o Presidente.

É possível concluir que o Legislativo se expressou claramente contra Bolsonaro e em defesa dos entes subnacionais, o que é preocupante, dado o presidencialismo de coalizão. Considerando a perspectiva da centralização, o Chefe do Executivo – o Presidente da República – busca formar coalizões amplas que englobem vários partidos a fim de atingir maioria no Congresso Nacional. Esse arranjo é chamado de presidencialismo de coalizão (Limongi, 2006).

Por fim, temos o Judiciário, com 11 ocorrências, sendo que 73% das menções possuem tom preocupado com a pandemia e 91% das observações foram medidas judiciais adotadas a partir de junho de 2020. Além de atuar em 45% das vezes contra o Presidente, o Judiciário adotou postura mais dura em relação à pandemia, seja estipulando a obrigatoriedade da vacina, seja com decisões contrárias à flexibilização das regras nos estados. Em 36% dos trechos extraídos há investigações ligadas a suspeitas de corrupção em contratos de saúde. O Judiciário também interveio em favor dos governadores para garantir a vacinação.

5 Considerações Finais

Os resultados confirmam a polarização do discurso em torno do alinhamento ou não com o Presidente Jair Bolsonaro e o protagonismo dos governos estaduais no início do combate à Covid-19, quadro que pode significar reposicionamentos nas relações de cooperação entre os entes federados no futuro. A polarização do discurso esteve ligada ao alinhamento político ou não com o Presidente da República, com implicações na forma como a pandemia foi abordada e na postura adotada pelos diferentes entes federados.

Com a ausência de coordenação federal, os estados adotaram políticas de forma independente, intercalando períodos de flexibilização e endurecimento das regras de distanciamento social. A falta de planejamento e lentidão federal custará caro aos cofres públicos, e sobretudo ao Brasil, com a perda de milhares de vidas que poderiam ter sido evitadas.

Os dados empíricos produzidos pela pesquisa corroboram, por um lado, a visão trazida por Abrucio e colaboradores (2020), de que se organizou um padrão de interação pautado por uma visão de federalismo dual, com acentuada redução da esfera federal, além de marcada promoção constante de conflitos intergovernamentais. Esses elementos perpassaram as tensões federativas observadas.

Por outro lado, a atuação dos governadores não foi homogênea. Suas estratégias compreenderam o conflito aberto com o Presidente (como o então governador de São Paulo), a organização e fortalecimento de outros espaços de cooperação e coordenação intergovernamental (como o Fórum dos Governadores e o Consórcio do Nordeste), assim como o alinhamento com o Presidente (como o governador do DF).

Desse modo, a estratégia do governo federal de promover uma devolução de poderes foi ora desafiada, ora ignorada, ora corroborada pela atuação política dos entes subnacionais, principalmente pelos governadores. Portanto, se de fato há uma concepção própria de federalismo promovida pelo governo federal, há movimentos políticos de maior oposição ou aproximação, que inclusive variaram ao longo da pandemia.

Crises envolvem problemas complexos, marcados por incertezas e ambiguidades. É fundamental que haja cada vez mais trabalhos que busquem compreender as repercussões da pandemia global, a fim de gerar resultados que possam se reverter em informações relevantes para a comunidade acadêmica e o público em geral. Sugerimos a continuidade de trabalhos nesse sentido e o monitoramento da situação ao longo do tempo.

A tensão entre o Presidente Jair Bolsonaro e os governadores continua presente na agenda política do país.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

ALMEIDA, Acir. *Relações executivo-legislativo e governabilidade à luz da crise da covid-19*. Brasília: IPEA, 2020. Diest, nota técnica n. 34.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, e339613, 2018.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BICHIR, Renata; SIMONI Jr., Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, e3510207, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

CARVALHO, André Luís *et al.* Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro? *Saúde Debate*, v. 46, n. Especial 1, p. 62-77, 2022.

CASTRO, Marcia C. *et al.* Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. *The Lancet*, v. 394, n. 10195, p. 345-356, 2019.

CHAIB, Julia; MACHADO, Renato. CPI mira discursos do governo e levanta 200 falas negacionistas de Bolsonaro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/cpi-mira-discursos-do-governo-e-levanta-200-falas-negacionistas-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2022.

COLLADO, Carlos Fernandez; LUCIO, Pilar Batista; SAMPIERI, Roberto. 9.6.3 - Análise de Conteúdo. In: COLLADO, Carlos Fernandez; LUCIO, Pilar Batista; SAMPIERI, Roberto. *Metodologia de pesquisa*. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

CUNHA, Edite da Penha; LINS, Isabella Lourenço; SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento. *Opinião Pública*, v. 26, n. 1, p. 127-157, 2020.

FONSECA, Elize M.; NATTRASS, Nicoli; ARANTES, Luísa; BASTOS, Francisco I. COVID-19 in Brazil: Presidential Denialism and the Subnational Government's Response. In: GREER, Scott; KING, Elizabeth; FONSECA, Elize; PERALTA-SANTOS, André (Orgs.). *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2021.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da Fio Cruz, 2013.

GADELHA, Carlos. *Programa Nacional de Imunizações (PNI) e Covid-19: desafios a uma história de quase meio século de sucesso*. Centro de Estudos Estratégicos Fiocruz – CEE, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=Programa-Nacional-de-Imunizacoes-PNI-e-Covid-19>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

Giovanella, Ligia *et al.* Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 6, p. 1763-1776, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n6/1413-8123-csc-23-06-1763.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2022.

Gomes, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados*, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

Grin, Eduardo José. The perfect Covid-19 storm in Brazil. *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, v. 4, n. 1, p. 31-35, 2020.

INESC. Baixa execução financeira e lentidão do governo asfixiaram políticas sociais em 2020, diz estudo. *Instituto de Estudos Socioeconômicos*, 07 abr. 2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/baixa-execucao-financeira-e-lentidao-do-governo-asfixiaram-politicas-sociais-em-2020-diz-estudo/>. Acesso em: 27 jul. 2022

KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; GOELLNER, Isabella de Araujo; COUTO, Bruno Gontyjo do. *Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo executivo federal*. Brasília: IPEA, 2020. Diest, nota técnica n. 31.

LIMONGI, Fernando P. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

MENDONÇA, Ricardo. Contágio da covid-19 cresce em áreas de voto bolsonarista. *Valor Econômico*, 24 maio 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/05/24/contagio-da-covid-19-cresce-em-areas-de-voto-bolsonarista.ghtml>. Acesso em: 27 jul. 2022

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *A segunda onda da pandemia (mas não do distanciamento físico): covid-19 e políticas de distanciamento social dos governos estaduais no Brasil*. Brasília: IPEA, jan. 2021. Dinte, nota técnica n. 31.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Medidas Legais de Incentivo ao Distanciamento Social: comparação das políticas de governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 22, p. 37-50, 2020.

PAQUET, Mireille; SCHERTZER, Robert. COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem. *Canadian Journal of Political Science*, v. 53, n. 2, p. 343-347, 2020.

PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa; NUNES, Maria; KRÜGER, Caroline; MOREIRA, Paula; FERREIRA, Gustavo; NAGAMINE, Líria. *Pandemia e fronteiras brasileiras: análise da evolução da covid-19 e proposições*. Brasília: IPEA, 2020. Dirur, nota técnica n. 16.

PETERS, B. Guy. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, v. 36, n. 3, p. 385-396, 2017.

SEIBEL, Erni J. *Pesquisa hemerográfica*. Florianópolis: UFSC (Mimeo), 2007.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2018.

Artigo recebido em: Maio/2022

Aprovado em: Julho/2022

Adriana de Oliveira Pinheiro (adrianaopinheiro@gmail.com) é Doutoranda em Ciência Política na Universidade de Brasília.

Pedro Lucas de Moura Palotti (pedropalotti@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília, membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (suelymvg@gmail.com) é Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Professora na Universidade de Brasília e no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Julia Alves Marinho Rodrigues (jurodrigues.apo@gmail.com) é Doutoranda em Ciência Política na Universidade de Brasília, Consultora Legislativa em Câmara dos Deputados.

A Covid-19 e as Tensões Federativas: uma análise do discurso das autoridades políticas brasileiras

Resumo. A pandemia colocou em xeque a capacidade de os países administrarem crises rapidamente. Este artigo analisa os discursos de autoridades relevantes e os pontos de tensão federativa no Brasil em torno da Covid-19. Procuramos compreender os principais acontecimentos e decisões políticas tomadas pelas autoridades políticas desde o surgimento dos primeiros casos em fevereiro de 2020 até o final de janeiro de 2021. Foram identificadas três fases relevantes: os governadores adotam as primeiras medidas de isolamento social, essas medidas foram marcadas por períodos de alternância com relaxamento e subsequente endurecimento das regras, e a última fase marca o início da vacinação e da segunda onda de contágio no país. Os resultados sugerem a polarização do discurso: de um lado há discursos alinhados ao Presidente Jair Bolsonaro e com uma postura despreocupada com o Coronavírus, e do outro lado os governadores, que criticam a falta de coordenação federal.

Palavras-chave: Discurso Político; Federalismo; Coronavírus.

Covid-19 and Federative Tensions: an analysis of the discourse of Brazilian political authorities

Abstract. The pandemic has tested the ability of countries to manage crises quickly. This paper analyzes the authorities' discourses and points of federative tension in Brazil around the Covid-19. We try to understand the main events and political decisions made by political authorities from the appearance of the first cases in February 2020 until the end of January 2021. We have identified three relevant phases: the governors adopt the first social isolation measures, they alternated periods of relaxation and subsequent tightening of rules and the beginning of vaccination was marked by the second wave of contagion in the country. The results also suggest the polarization of discourse: on one side there are discourses aligned with President Jair Bolsonaro and with an unconcerned approach to the coronavirus, and on the other side there are governors criticizing the lack of federal coordination.

Keywords: Political Discourse; Federalism; Coronavirus.