



Revista Katálysis

ISSN: 1982-0259

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso  
de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal  
de Santa Catarina

Araújo, Juliana Maria de; Ferreira, Marco Aurélio Marques  
A saúde em tempos de crise: lições a partir da Covid-19  
Revista Katálysis, vol. 26, núm. 1, 2023, Janeiro-Abril, pp. 65-76  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Curso de Graduação  
em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina

DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2023.e89817>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179674360007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

UAEM [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

**ESPAÇO TEMÁTICO: CRISE SANITÁRIA, TERRITÓRIOS E POBREZA**

# A saúde em tempos de crise: lições a partir da Covid-19

**Juliana Maria de Araújo<sup>1</sup>**<https://orcid.org/0000-0002-2004-3062>**Marco Aurélio Marques Ferreira<sup>1</sup>**<https://orcid.org/0000-0002-9538-1699>

<sup>1</sup>Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração, Programa de Pós-graduação em Administração, Viçosa, MG, Brasil.

## A saúde em tempos de crise: lições a partir da Covid-19

**Resumo:** A pandemia da Covid-19 trouxe desafios à gestão pública de todo o mundo, sendo frequentes os debates sobre quais seriam as ações mais assertivas para o seu enfrentamento. Diante disso, este estudo teve como objetivo compreender os elementos que influenciaram no resultado do enfrentamento à pandemia por meio de uma revisão integrativa sistematizada de artigos nacionais e internacionais. Os resultados evidenciaram diversas tipologias de condicionantes do enfrentamento à Covid-19, que poderiam ser agregados em três categorias inter-relacionadas: conjuntura local, contexto organizacional e capacidades estatais. Estes elementos se concentram de forma dispersa ao longo dos territórios, ensejando estratégias, parcerias e instrumentos de cooperação para minimização dos danos à população. Os resultados do estudo avançam na literatura ao desvendar a complexidade do gerenciamento de crises desta magnitude, contribuindo para a criação de aprendizado e para a gestão do conhecimento em benefício do enfrentamento de crises de saúde futuras.

**Palavras-chave:** Covid-19; Gestão de Crises; Políticas Públicas.

## Health in times of crisis: lessons from Covid-19

**Abstract:** The Covid-19 pandemic has brought challenges to public management around the world, with frequent debates about what would be the most assertive actions to face it. Therefore, this study aimed to understand the elements that influenced the outcome of coping with the pandemic through a systematized integrative review of national and international articles. The results showed different typologies of conditioning factors in the fight against Covid-19, which could be aggregated into three interrelated categories: local conjuncture, organizational context and state capacities. These elements are dispersed throughout the territories, giving rise to strategies, partnerships and cooperation instruments to minimize damage to the population. The study results advance the literature by unveiling the complexity of managing crises of this magnitude, contributing to the creation of learning and knowledge management for the benefit of coping with future health crises.

**Keywords:** Covid-19; Crisis Management; Public policy.

Recebido em 27.06.2022. Aprovado em 07.10.2022. Revisado em 22.11.2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non-Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado.

## Introdução

A pandemia da Covid-19 trouxe desafios sem precedentes à gestão pública em todo o mundo, tendo efeitos na saúde coletiva, na economia e na política, além de exacerbar as assimetrias existentes no que diz respeito à capacidade de elaboração e implementação de políticas públicas em situações de crise. Não obstante, ainda restam certas dúvidas sobre a efetividade das ações implementadas, além de sua capacidade de conter o avanço do vírus e minimizar os danos ocasionados pela Covid-19.

Para enfrentamento da referida doença, as recomendações de ações por parte dos órgãos internacionais de saúde se basearam nos planos de contingência da influenza, postergando o pico de contaminação enquanto se ampliava a capacidade do sistema de saúde e se incentivava amplamente o distanciamento social e o isolamento de casos confirmados (GARCIA; DUARTE, 2020; IWAYA et al., 2020). Também foram verificadas ações no sentido de proteção da população vulnerável, fechamento de atividades não essenciais, recomendação do uso de máscaras, programas de auxílio financeiro, dentre outras (BANCO MUNDIAL, 2020; GARCIA; DUARTE, 2020; ITO; PONGELUPPE, 2020; IWAYA et al., 2020).

No Brasil, a pandemia evidenciou as barreiras à implementação das medidas de distanciamento social em meio a um cenário de acentuadas iniquidades na capacidade do sistema de saúde e na condição de vida dos cidadãos (BANCO MUNDIAL, 2020). Desde os primeiros casos confirmados, o cenário político no País se mostrou um desafio para a implementação das políticas de enfrentamento da pandemia, dificultando as medidas de isolamento e as barreiras sanitárias (RAFAEL et al., 2020). A hesitação na adoção de medidas rígidas para contenção da doença, a negação acerca da gravidade da pandemia e a falta de liderança do governo federal acarretaram uma grande heterogeneidade nas políticas adotadas, que passaram a ser lideradas pelos estados e municípios, de acordo com suas capacidades e estrutura do sistema de saúde (FERRARI, 2020; PEREIRA; OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020). Como consequência da velocidade de propagação do vírus e do despreparo dos governos, as políticas públicas implementadas pelos entes subnacionais não foram suficientes para evitar o colapso do sistema de saúde (MENEZES; FONSECA; FERREIRA, 2020; ORELLANA et al., 2020).

Desse modo, é importante compreender os fatores que, segundo a literatura, possibilitaram maior contenção dos danos ocasionados pela Covid-19, tanto no Brasil quanto em outros países. Com isso, pode-se expandir a compreensão sobre os aspectos que influenciam no enfrentamento de crises de saúde, o que tem efeitos diretos sobre a contenção da crise sanitária e de sua influência sobre a população em termos epidemiológicos, sociais e econômicos. De fato, a Covid-19 demonstrou ser não somente uma crise, mas um problema complexo que desencadeou inúmeros danos que ainda persistem. Com a descoberta de novas variantes, a doença se mostra com grande potencial de dano, apesar dos avanços na imunização da população.

Tendo em vista as diferentes políticas adotadas pelos países e a diversidade de resultados obtidos, tem-se como questionamento: quais aspectos influenciaram no resultado do enfrentamento à pandemia da Covid-19? Como objetivo, tem-se a compreensão dos elementos que influenciaram no resultado do enfrentamento à Covid-19 e possibilitaram a minimização dos danos sociais, epidemiológicos e econômicos ocasionados pela nova doença. Para tanto, fez-se uso de uma revisão integrativa sistematizada buscando, na literatura nacional e internacional, os fatores que estariam associados ao desempenho das políticas públicas no contexto da pandemia da Covid-19.

A justificativa deste estudo se dá pela importância de se compreender elementos que podem influenciar no enfrentamento de situações de crises em saúde. É relevante a geração de conhecimento sobre a pandemia e a realização de estudos que possam basear uma tomada de decisão governamental mais efetiva, minimizando o impacto de crises de saúde sobre a mortalidade e o bem-estar da população. Com isso, pode-se investir no aprendizado a partir da crise, possibilitando decisões mais assertivas diante de emergências de saúde futuras. A seguir, discute-se os procedimentos metodológicos deste estudo, seguindo para os principais resultados e considerações finais, com destaque para as contribuições teóricas e práticas.

## Material e métodos

Para se atingir o objetivo proposto nesta pesquisa, foi realizada uma revisão integrativa sistematizada da literatura com o apoio do protocolo Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises

(PRISMA). Esse procedimento possibilita a redução de viés no processo de seleção dos artigos, permitindo a realização de revisões de literatura mais confiáveis e com maior possibilidade de replicação por outros pesquisadores.

Inicialmente, foi realizada em maio de 2021 uma busca nas bases Web of Science, Spell e Scielo por trabalhos que contivessem no título o descritor “COVID-19”. Devido a grande quantidade de resultados foram utilizados os seguintes filtros: Public Administration (Web of Science), Administração (Spell) e Ciências Sociais Aplicadas (Scielo), incorporando trabalhos que remetesse a reflexões do ponto de vista da gestão da saúde pública. Esse processo resultou em 366 artigos completos, conforme Figura 1.

Para a seleção de artigos que atendessem a um critério mínimo de qualidade, foram selecionados aqueles publicados em periódicos com Qualis entre A1 e B5 ou existência de *Journal Citation Reports* (JCR). Após esta etapa, restaram 316 artigos, que tiveram seus títulos e resumos analisados para seleção daqueles com aderência ao propósito deste estudo, o que resultou em 65 trabalhos. Selecionados os estudos, a revisão integrativa foi pautada pela análise de conteúdo combinada com a estratégia de codificação, expressando os fenômenos em subcategorias que foram posteriormente agregadas em categorias, buscando condensar os resultados e compreender as inter-relações entre elas (FLICK, 2013).

### Os desafios do enfrentamento de crises em saúde: o caso da Covid-19

Os resultados evidenciaram a existência de três grandes categorias de fatores condicionantes dos resultados das políticas públicas de enfrentamento à pandemia: conjuntura local, contexto organizacional e capacidades estatais. A seguir, estes resultados são discutidos em maior profundidade.

#### *Conjuntura Local*

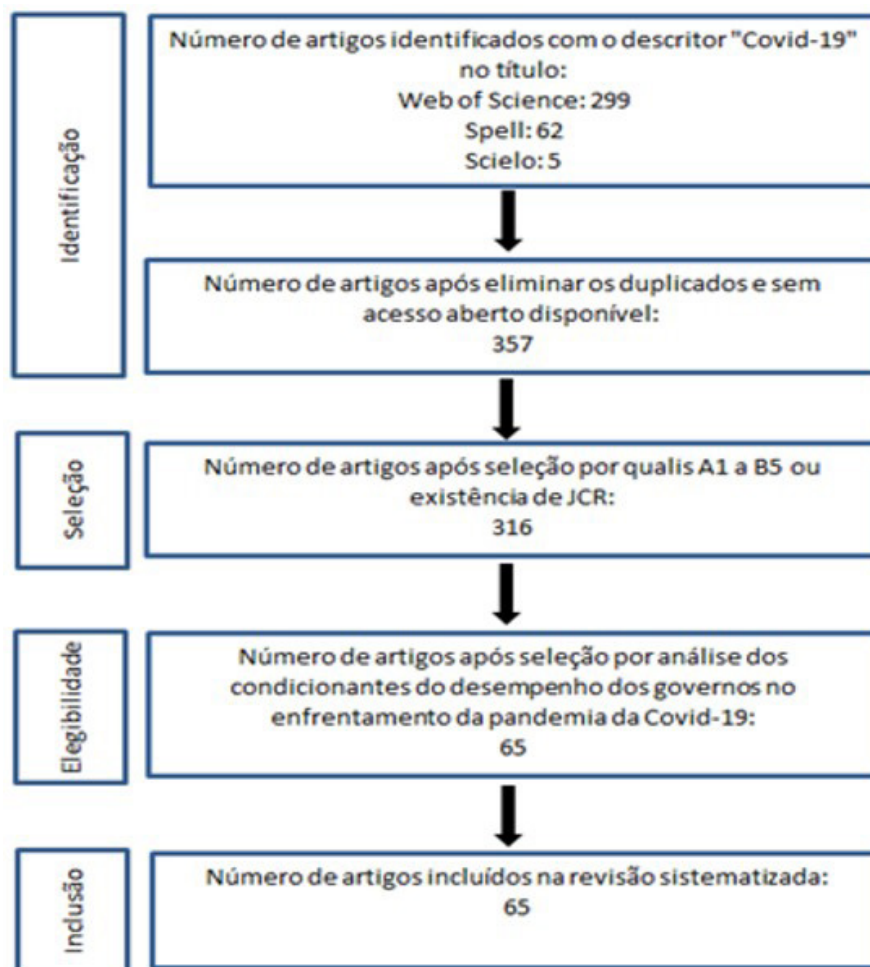
Os artigos analisados destacaram a importância da conjuntura local sobre a capacidade de enfrentamento da Covid-19. Esta categoria contém o maior número de subcategorias (11), estando associada às características do local onde as políticas públicas para enfrentamento da pandemia foram implementadas. O Quadro 1 contém a síntese das subcategorias e frequência dos artigos que permitiram essa construção..

Os estudos analisados indicaram a associação entre o resultado das políticas e os aspectos territoriais (extensão territorial, densidade demográfica e localização), de forma que a contenção da pandemia foi mais efetiva em localidades menores e de menor densidade demográfica (ABDULLAH; KIM, 2020; ALI; AHMED; HASSAN, 2020; GIRI et al., 2021; MENIFIELD; CLARK, 2020). As características da população também se mostraram relevantes enquanto condicionantes do resultado das políticas públicas, com ênfase na idade média da população, cultura, participação política, nível educacional e gênero.

É importante destacar a questão cultural, que está intrinsecamente vinculada ao local onde vive a população e é capaz de influenciar na aceitação de políticas públicas mais rigorosas, o que acaba também influenciando na capacidade de contenção do vírus (AN; TANG, 2020; MOON et al., 2021). Isto estaria relacionado também à capacidade da comunidade, ou seja, a ação coletiva em prol do atingimento do bem-estar público, o que teria o poder de até mesmo amenizar os efeitos da falta de legitimidade política e de confiança no governo (HARTLEY; JARVIS, 2020).

No aspecto político, alguns autores concluíram que cidadãos que se identificavam com uma ideologia política de direita apoiariam menos as medidas de isolamento social, enquanto mulheres e indivíduos com maior nível de escolaridade e mais engajados politicamente refletiam em menores níveis de contaminação (ABRUCIO et al., 2020; DAI et al., 2020; VARKEY et al., 2020).

Em relação à idade, apesar da população idosa ser mais propensa a casos graves de Covid-19, alguns autores verificaram que esta parcela da população estava se protegendo mais, uma vez que a idade estaria negativamente correlacionada com o número de casos confirmados (VARKEY et al., 2020; MOTIE; BIOLSI, 2021). Entretanto, no caso brasileiro, Vasconcelos e Moura (2020) verificaram que o acréscimo de um ano na idade aumentava a chance de hospitalização do paciente com Covid-19 em 19,3%, corroborando a possibilidade

**Figura 1 – Fases da revisão integrativa sistematizada conforme o protocolo PRISMA**

Fonte: Adaptado de Galvão, Pansani e Harrad (2015).

de agravamento dos casos na população idosa e reiterando a necessidade de atenção por parte da gestão pública para minimização dos danos a esta parcela da população.

O contexto socioeconômico também se mostrou um importante influenciador dos resultados das políticas públicas, abarcando o produto interno bruto local, o desenvolvimento humano, a qualidade de vida da população e, conseqüentemente, a vulnerabilidade social dos cidadãos (CÂMARA et al., 2020; DUAN et al., 2020; LUPU; MAHA; VIORICĂ, 2020; MOTIE; BIOLSI, 2021; SINGH et al., 2021). A vulnerabilidade social foi um aspecto bastante citado nos trabalhos analisados, uma vez que ela estaria relacionada à insegurança da população, ao risco a que ela estaria exposta e à precariedade nas suas condições de vida, refletida através da ausência de saneamento básico, fragilidade nas leis trabalhistas, dentre outras (ALI; AHMED; HASSAN, 2020; GONZALEZ et al., 2020; KUJUR; GOSWAMI, 2020; SHARMA et al., 2020; EIGENSTUHLER et al., 2021).

No Brasil, além da sua extensão territorial e dos desafios políticos durante a pandemia, tem-se as peculiaridades na gestão descentralizada do Sistema Único de Saúde que traz o município enquanto protagonista no oferecimento dos serviços (PREUSS, 2018; REIS, 2022). Não obstante, o que se observa é a disparidade das características locais ao longo dos territórios, com municípios muito ricos e com maiores índices socioeconômicos ao lado de municípios com maior vulnerabilidade e sem capacidade

**Quadro 1 – Síntese da categoria Conjuntura Local**

| <b>Categoria</b> | <b>Subcategorias</b>    | <b>Número de artigos que contém essa subcategoria</b> |
|------------------|-------------------------|-------------------------------------------------------|
| Conjuntura Local | Densidade demográfica   | 7                                                     |
|                  | Idade                   | 6                                                     |
|                  | Condição socioeconômica | 13                                                    |
|                  | Cultura                 | 3                                                     |
|                  | Extensão territorial    | 3                                                     |
|                  | Orientação política     | 2                                                     |
|                  | Ação coletiva           | 1                                                     |
|                  | Gênero                  | 1                                                     |
|                  | Nível educacional       | 1                                                     |
|                  | Participação política   | 1                                                     |
|                  | Região                  | 1                                                     |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

de provimento de serviços básicos aos cidadãos. Como consequência, a universalização da saúde vem adquirindo avanços, mas ainda é marcada pela negação desse direito social aos cidadãos mais vulneráveis (SOUSA, 2014).

Tudo isso consiste em um grande desafio para que a administração pública seja efetiva ao minimizar os danos ocasionados por crises de saúde, como a Covid-19. Dessa forma, é importante que a gestão pública elabore estratégias para assegurar melhores condições de vida aos cidadãos mais vulneráveis, principalmente em um contexto onde a própria pandemia majora as vulnerabilidades sociais existentes (ABRUCIO et al., 2020; CÂMARA et al., 2020; VERONEZE, 2022).

*Contexto Organizacional*

A segunda categoria, denominada contexto organizacional, foi bastante citada dentre os artigos analisados, corroborando a importância da conjuntura da organização para os resultados das políticas públicas de enfrentamento à pandemia. O Quadro 2 contém a síntese desta categoria.

**Quadro 2 – Síntese da categoria Contexto Organizacional**

| <b>Categoria</b>        | <b>Subcategorias</b>            | <b>Número de artigos que contém essa subcategoria</b> |
|-------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Contexto Organizacional | Contexto político-institucional | 20                                                    |
|                         | Aprendizagem                    | 15                                                    |
|                         | Integração com a população      | 11                                                    |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.



A subcategoria mais mencionada é referente ao contexto político-institucional do país, que se refere ao sistema político, à forma como o poder é exercido e às interações entre os atores, sendo esta última relacionada à própria capacidade de construção de apoio político (BROMFIELD; MCCONNELL, 2020; CAPANO, 2020; MASCIO; NATALINI; CACCIATORE, 2020). A interação do Estado com diversos atores (incluindo a comunidade científica), a adoção de ações rápidas e efetivas e o estilo de política enraizado no país seriam determinantes para o sucesso no enfrentamento da pandemia, principalmente no caso de despreparo para eventos de crise (BROMFIELD; MCCONNELL, 2020; CAPANO, 2020; ITO; PONGELUPPE, 2020; LAZZARINI; MUSACCHIO, 2020; RAUDLA, 2021).

Por outro lado, elevados índices de corrupção, a ausência de colaboração entre atores relevantes, a instabilidade política, a demora na implementação de ações e a falta de uma política equilibrada que minimize, além dos níveis de contaminação, os danos à economia e o aumento da vulnerabilidade social, afetariam negativamente os resultados das políticas (HUANG, 2020; LAZZARINI; MUSACCHIO, 2020; MAJHI et al., 2020; PARRADO; GALLI, 2021). Ademais, deve-se prezar pela adaptação do contexto organizacional para momentos de incerteza, possibilitando maior assertividade nas ações tomadas pelos gestores públicos (MASCIO; NATALINI; CACCIATORE, 2020).

Este processo de adaptação para condições de crises e emergências é citado também, por alguns dos autores analisados, como um processo de aprendizagem da organização, ou seja, de construção de uma melhor infraestrutura institucional após a vivência de situações de incerteza (AN; TANG, 2020; HUR; KIM, 2020; SOTOLA; PILLAY; GEBRESELASSIE, 2021). Por meio da aprendizagem, os países poderiam moldar as respostas para crises similares no futuro, preparando-se para novas emergências enquanto investem em recursos e competências que possibilitem um melhor desempenho das políticas públicas neste contexto (CAPANO et al., 2020; HARTLEY; JARVIS, 2020; HUANG, 2020; JAMIESON, 2020).

Além disso, é importante a transparência e a inclusão da população no processo de tomada de decisão o que, além de facilitar o planejamento e a condução das políticas, aumenta os níveis de confiança no governo e favorece a contenção da pandemia (ABDULLAH; KIM, 2020; ALI; AHMED; HASSAN, 2020; ANTWI-BOASIAKO et al., 2021; CEPIKU; GIORDANO; MENEGUZO, 2021; JOYCE, 2021). O apoio da população e a correção das decisões tomadas seriam um dos fatores que permitiram ao Reino Unido a redução nas taxas de mortalidade, apesar da ineficácia das ações adotadas inicialmente (JOYCE, 2021).

Portanto, percebe-se que o contexto organizacional, a aprendizagem passada com as crises de saúde, além da interação do governo com a população e com atores relevantes é importante para o melhor resultado das políticas. Isso consiste em um importante elemento que deve ser incorporado nas estratégias governamentais diante de crises futuras, principalmente em ambientes democráticos com vistas a integrar mais a população e propiciar a aceitabilidade de políticas mais restritivas.

### *Capacidades estatais*

Nesta categoria, denominada capacidades estatais, se encontram os atributos e recursos do Estado que estiveram relacionados ao atingimento dos objetivos por meio das políticas públicas para enfrentamento da pandemia, segundo os estudos analisados. O Quadro 3 contém a síntese dos elementos desta categoria.

Os estudos analisados apontaram a influência de seis tipologias de capacidades para enfrentamento da pandemia da Covid-19: coordenação das ações, suficiência de recursos do sistema de saúde, comunicação eficaz com a população, tomada de decisão baseada em dados e testagem da população (capacidade analítica), cooperação entre diversos setores e disponibilidade de recursos financeiros.

Os elementos desta categoria revelam a influência dos atributos e competências do Estado sobre o resultado das políticas implementadas em contextos de crise, corroborando a literatura da área de políticas públicas a esse respeito (PIRES; GOMIDE, 2016). A capacidade estatal estaria também vinculada ao ambiente organizacional, tendo em vista que pode ser influenciada pelas próprias características da organização. Os caminhos traçados para o gerenciamento da crise, as ações adotadas e as competências e recursos utilizados para isso, seriam moldados pelos contextos político-institucionais locais, pela aprendizagem organizacional, pelas características políticas e pelos arranjos institucionais formados (BROMFIELD; MCCONNELL, 2020; CAPANO, 2020).

**Quadro 3 – Síntese da categoria capacidades estatais**

| <b>Categoria</b>     | <b>Subcategorias</b> | <b>Número de artigos que contém essa subcategoria</b> |
|----------------------|----------------------|-------------------------------------------------------|
| Capacidades Estatais | Coordenação          | 15                                                    |
|                      | Sistema de saúde     | 12                                                    |
|                      | Comunicação          | 6                                                     |
|                      | Cooperação           | 6                                                     |
|                      | Analítica            | 5                                                     |
|                      | Financeira           | 3                                                     |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Foi no âmbito das capacidades estatais que ocorreram alguns dos erros mais frequentes no enfrentamento da pandemia da Covid-19, representados pela ausência ou insuficiência desses elementos. A capacidade mais citada dentre os artigos analisados estava relacionada à coordenação das ações por um governo central, facilitando a condução das políticas implementadas (ANTWI-BOASIAKO et al., 2021). A ausência desta coordenação foi tema recorrente dentre os artigos que analisaram o Brasil e os Estados Unidos, expondo as relações conflituosas entre os entes federados durante a pandemia (ABRUCIO et al., 2020; BOWLING; FISK; MORRIS, 2020; XU; BASU, 2020).

Localidades que superaram as relações conflituosas existentes e passaram a dispor de coordenação das ações, cooperação entre atores, além de investirem na comunicação efetiva, favorecendo a confiança dos cidadãos, foram exitosas no controle da pandemia (MEI, 2020; YOU, 2020; BELLO-GOMEZ; SANABRIA-PULIDO, 2021). De modo contrário, políticas públicas amenas, tardias e descoordenadas, dependência de transferências financeiras, o não investimento nos sistemas de saúde, a falta de coleta de dados sobre a pandemia no território e a ausência de comunicação com a população acarretaram maiores números de contaminações e óbitos (COMITE, 2020; JAMIESON, 2020; XU; BASU, 2020; FABRÍCIO; FERREIRA; BORBA, 2021; MARTINS et al., 2021).

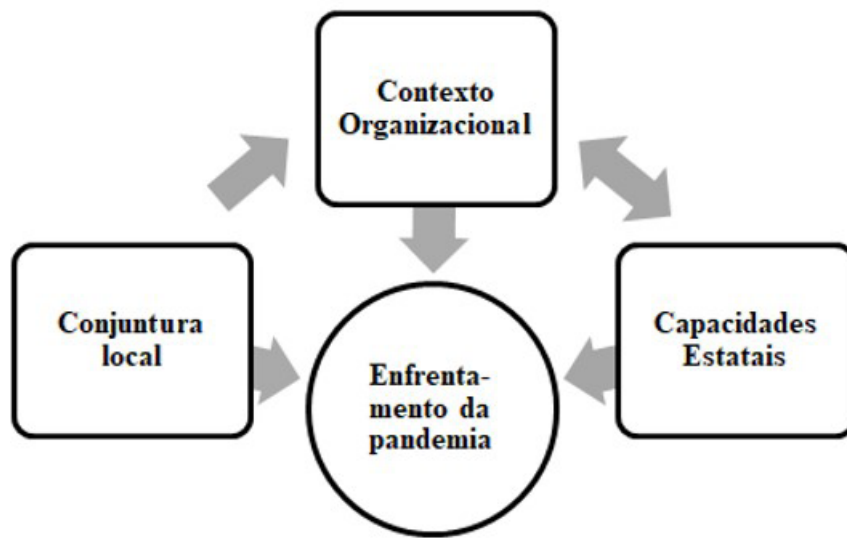
Não obstante, as capacidades estatais se encontram de forma dispersa no território, de modo que os governos tenham diferentes conjuntos de recursos e habilidades para contenção de crises de saúde. Nesse sentido, deve-se pensar também em estratégias para compartilhamento de recursos. Do contrário, tem-se a majoração das vulnerabilidades sociais da população de localidades mais pobres e com menores níveis de capacidades, como é o caso da crise do oxigênio que ocorreu em Manaus-AM.

**Como essas dimensões se inter-relacionam?**

As três categorias de fatores condicionantes dos resultados das políticas públicas para enfrentamento da pandemia da Covid-19 apresentaram importantes relações entre si, de acordo com os estudos analisados. Essas relações também influenciaram no processo de formulação de políticas, na tipologia de ações e, consequentemente, no atingimento dos objetivos firmados. A Figura 2 contém as relações evidenciadas nos trabalhos analisados.

Conforme já discutido, as características locais influenciam diretamente no resultado das ações públicas, mas também exercem efeito sobre o contexto organizacional na medida em que a gestão pública deve elaborar políticas específicas para cada contexto de acordo com o nível de vulnerabilidade da população. As características locais e a interação sociedade-Estado irão moldar as políticas, as relações entre os atores e os arranjos institucionais criados, interferindo diretamente no enfrentamento da crise (CAPANO, 2020; HARTLEY; JARVIS, 2020; JAMIESON, 2020).



**Figura 2 – Framework de relações entre as categorias**

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

No nível organizacional, tem-se a definição das estratégias que serão influenciadas pelas capacidades estatais existentes e pela conjuntura local, levando a elaboração de políticas públicas mais (ou menos) rigorosas por parte dos governos (CAPANO et al., 2020). No Brasil, verificou-se que a quantidade de recursos existentes acabou moldando o processo de formulação das políticas públicas, impulsionando ações menos restritivas no caso de robustez de sistema de saúde e incentivando maior interação entre atores em situação de carência de recursos (ITO; PONGELUPPE, 2020).

O nível organizacional também influencia nas capacidades estatais, uma vez que é através dele que ocorre a mobilização de novos recursos necessários ao atingimento dos objetivos (HARTLEY; JARVIS, 2020). Localidades com instituições frágeis e incapazes de coordenar as ações e mobilizar recursos tenderiam a obter resultados menos eficazes diante de situações de crises e emergências (OLIVEIRA et al., 2021).

Assim, a estrutura organizacional moldaria o jogo político e ativaria (ou não) os instrumentos necessários para a implementação adequada das políticas (PIERRE, 2020; JING, 2021). É importante ressaltar que o mero investimento em capacidades estatais não seria suficiente para a contenção da pandemia, o que justifica o insucesso de alguns países mesmo com sistemas de saúde robustos (CAPANO et al., 2020). Este desempenho insatisfatório estaria relacionado a um contexto organizacional marcado pelo despreparo para lidar com condições de crise ou até mesmo pela não ativação destas capacidades (CAPANO et al., 2020; JING, 2021).

### Considerações Finais

Essa revisão integrativa sistematizada da literatura teve como intuito a compreensão dos aspectos que exerceram influência sobre o resultado do enfrentamento da pandemia da Covid-19, identificando três categorias inter-relacionadas: conjuntura local, contexto organizacional e capacidades estatais. Esses fatores estariam relacionados tanto à diversidade de políticas adotadas pelos governantes como de respostas obtidas, interferindo na contenção da doença e de seus danos.

No entanto, esses fatores estão localizados de forma dispersa ao longo dos territórios, fazendo com que alguns governos possuam maior habilidade e instrumentos para lidar com situações de crises. Em ambientes federados, como o Brasil, a autonomia dos municípios sem que haja um fortalecimento da gestão pública local

é um desafio ao enfrentamento de situações de incerteza e crise; isso porque os municípios não dispõem dos mesmos recursos para elaboração e implementação de políticas públicas emergenciais, o que compromete sua capacidade de minimização dos danos à população. Como consequência, pode haver uma ampliação da vulnerabilidade social da população, com os cidadãos mais carentes ou residentes em determinada localidade com menos recursos estando mais expostos aos efeitos danosos das crises.

Como alternativa, os governos devem buscar mecanismos de amenização das desigualdades socioeconômicas, integração com a população e atores relevantes, além da maximização dos seus recursos e habilidades para produção de políticas enquanto tentam minimizar os danos da crise à população. No caso da saúde, a participação em consórcios consiste em uma estratégia que vem se mostrando efetiva do ponto de vista de cooperação para planejamento e gestão de recursos, superando as dificuldades individuais dos entes e fornecendo soluções coordenadas para majorar a oferta de serviços públicos (COELHO; GUTH; LOUREIRO, 2020; LUI; SCHABBACH, 2020).

Este estudo avança em relação ao estoque de conhecimento por evidenciar a complexidade da gestão eficaz da pandemia e sua interdisciplinaridade com diversas áreas, extrapolando a simples disponibilidade de recursos de saúde. Ademais, o estudo evidenciou a inter-relação entre os fatores que influenciam na capacidade de elaboração e formulação das políticas públicas efetivas nesse contexto. Os resultados contribuem para a tomada de decisão dos gestores públicos em situações de incerteza, demonstrando que deve haver um amplo planejamento e conhecimento da realidade local, concomitantemente à busca pela maximização das capacidades estatais para formulação e implementação das políticas.

## Referências

- ABDULLAH, W. J.; KIM, S. Singapore's Responses to the COVID-19 Outbreak: A Critical Assessment. *American Review of Public Administration*, v. 50, n. 6–7, p. 770–776, 2020.
- ABRUCIO, F. L. et al. Combating covid-19 under bolsonaro's federalism: A case of intergovernmental incoordination. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 663–677, 2020.
- ALI, A.; AHMED, M.; HASSAN, N. Socioeconomic impact of COVID-19 pandemic: Evidence from rural mountain community in Pakistan. *Journal of Public Affairs*, n. e2355, p. 1–9, 2020.
- AN, B. Y.; TANG, S. Y. Lessons From COVID-19 Responses in East Asia: Institutional Infrastructure and Enduring Policy Instruments. *American Review of Public Administration*, v. 50, n. 6–7, p. 790–800, 2020.
- ANTWI-BOASIAKO, J. et al. Policy responses to fight covid-19; the case of Ghana. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 1, 2021, p. 122–139.
- BANCO MUNDIAL. COVID-19 no Brasil: Impactos e Respostas de Políticas Públicas. BIRD-AID, Grupo Banco Mundial, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/106541594362022984/pdf/COVID-19-in-Brazil-Impacts-and-Policy-Responses.pdf>. Acesso em: 25 maio 2021.
- BELLO-GOMEZ, R. A.; SANABRIA-PULIDO, P. The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the covid-19 pandemic. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 1, p. 165–179, 2021.
- BOWLING, C. J.; FISK, J. M.; MORRIS, J. C. Seeking Patterns in Chaos: Transactional Federalism in the Trump Administration's Response to the COVID-19 Pandemic. *American Review of Public Administration*, v. 50, n. 6–7, p. 512–518, 1 ago. 2020.
- BROMFIELD, N.; MCCONNELL, A. Two routes to precarious success: Australia, New Zealand, COVID-19 and the politics of crisis governance. *International Review of Administrative Sciences*, p. 1–18, 2020.
- CÂMARA, S. F. et al. Socioeconomic vulnerability in the face of covid-19 in municipalities of Ceará. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 1037–1051, 2020.
- CAPANO, G. et al. Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, v. 39, n. 3, p. 285–308, 2020.
- CAPANO, G. Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are. *Policy and Society*, v. 39, n. 3, p. 326–344, 2020.
- CEPIKU, D.; GIORDANO, F.; MENEGUZZO, M. Comparing strategies against covid-19: Italy and Switzerland. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 1, p. 215–228, 2021.
- COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 4, p. 778–808, 2020.

- COMITE, U. The Covid-19 emergency in european public health: An evaluation of measures in the transition from healthcare services to healthcare profiling. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, v. 2020, n. special issue, p. 38–59, 2020.
- DAI, B. et al. The Effects of Governmental and Individual Predictors on COVID-19 Protective Behaviors in China: A Path Analysis Model. *Public Administration Review*, v. 80, n. 5, p. 797–804, 2020.
- DUAN, H. K. et al. Open Government Data (OGD) driven decision aid: a predictive model to monitor COVID-19 and support decisions in a Brazilian State. *Revista do Serviço Público*, v. 71, p. 140–164, 2020.
- EIGENSTUHLER, D. P. et al. Influência das características dos países na disseminação da Covid-19. *Revista Gestão Organizacional*, v. 14, n. 1, p. 172–191, 2021.
- FABRÍCIO, S. A.; FERREIRA, D. D. M.; BORBA, J. A. Enfrentamento aos impactos da Covid-19: governos liderados por mulheres apresentam melhor resposta em prevenção a pandemia? *Revista Gestão Organizacional*, v. 14, n. 1, p. 390–415, 2021.
- FERRARI, C. K. B. Resposta brasileira à pandemia de Covid-19: o Ministério da Saúde acertou, a Presidência da República errou. *Boletim de Conjuntura*, v. 3, n. 7, p. 47–52, 2020.
- FLICK, U. *Introdução à Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes*. Porto Alegre: Penso, 2013.
- GALVÃO, T. F.; PANSANI, T. de S. A.; HARRAD, D. (trad.). Principais itens para relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análises: a recomendação PRISMA. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 24, n. 2, p. 335–342, 2015.
- GARCIA, L. P.; DUARTE, E. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da COVID-19 no Brasil. *Epidemiol. Serv. Saude*, v. 29, n. 2, p. 1–4, 2020.
- GIRI, R. et al. Living with the virus: Infection and epidemiology of COVID-19 in hotspot area of India. *Journal of Public Affairs*, n. e2651, p. 1–10, 2021.
- GONZALEZ, L. et al. Digital complementary currencies and public policies during the covid-19 pandemic. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 1146–1160, 2020.
- HARTLEY, K.; JARVIS, D. S. L. Policymaking in a low-trust state: legitimacy, state capacity, and responses to COVID-19 in Hong Kong. *Policy and Society*, v. 39, n. 3, p. 403–423, 2020.
- HUANG, I. Y. F. Fighting against COVID-19 through Government Initiatives and Collaborative Governance: The Taiwan Experience. *Public Administration Review*, v. 80, n. 4, p. 665–670, 2020.
- HUR, J.-Y.; KIM, K. Crisis Learning and Flattening the Curve: South Korea's Rapid and Massive Diagnosis of the COVID-19 Infection. *American Review of Public Administration*, v. 50, n. 6–7, p. 606–613, 2020.
- ITO, N. C.; PONGELUPPE, L. S. The Covid-19 outbreak and the municipal administration responses: Resource munificence, social vulnerability, and the effectiveness of public actions. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 782–838, 2020.
- IWAYA, G. H. et al. Preditores da intenção de permanecer em distanciamento social. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 4, p. 714–734, 2020.
- JAMIESON, T. “Go Hard, Go Early”: Preliminary Lessons From New Zealand's Response to COVID-19. *American Review of Public Administration*, v. 50, n. 6–7, p. 598–605, 2020.
- JING, Y. Seeking opportunities from crisis? China's governance responses to the COVID-19 pandemic. *International Review of Administrative Sciences*, p. 1–20, 2021.
- JOYCE, P. Public governance, agility and pandemics: a case study of the UK response to COVID-19. *International Review of Administrative Sciences*, p. 1–20, 2021.
- KUJUR, S. K.; GOSWAMI, D. COVID-19: Severity of the pandemic and responses of Indian states. *Journal of Public Affairs*, v. 20, n. e2362, p. 1–7, 2020.
- LAZZARINI, S. G.; MUSACCHIO, A. Leviathan as a partial cure? Opportunities and pitfalls of using the state-owned apparatus to respond to the covid-19 crisis. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 561–577, 2020.
- LUI, L.; SCHABBACH, L. M. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 56, n. 1, p. 13–25, 2020.
- LUPU, D.; MAHA, L. G.; VIORICĂ, E. D. Covid-19 incidence in Europe: Drivers and government interventions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n. special issue, p. 80–93, 2020.
- MAJHI, R. et al. Analysis and prediction of COVID-19 trajectory: A machine learning approach. *Journal of Public Affairs*, n. e2537, p. 1–8, 2020.
- MARTINS, L. C. et al. Resiliência financeira governamental e enfrentamento à Covid-19. *Revista Gestão Organizacional*, v. 14, n. 1, p. 117–130, 2021.
- MASCIO, F. Di; NATALINI, A.; CACCIATORE, F. Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy. *American Review of Public Administration*, v. 50, n. 6–7, p. 621–627, 2020.

- MEI, C. Policy style, consistency and the effectiveness of the policy mix in China's fight against COVID-19. *Policy and Society*, v. 39, n. 3, p. 309–325, 2020.
- MENEZES, E. R.; FONSECA, L. O. da; FERREIRA, B. D. O. Riscos, vulnerabilidades e proteção no enfrentamento da Covid-19 no Amazonas: notas reflexivas. *Revista Arquivos Científicos*, v. 3, n. 4, p. 35–45, 2020.
- MENIFIELD, C. E.; CLARK, C. Pandemic Planning in the United States: An examination of COVID-19 Data. *Public Administration Review*, p. 1–8, 2020.
- MOON, M. J. et al. A comparative study of COVID-19 responses in South Korea and Japan: political nexus triad and policy responses. *International Review of Administrative Sciences*, p. 1–21, 2021.
- MOTIE, G. B.; BIOLSI, C. County-Level determinants of social distancing (or lack thereof) during the Covid-19 pandemic. *Contemporary Economic Policy*, v. 39, n. 2, p. 264–279, 2021.
- OLIVEIRA, J. A. P. de et al. The role of intergovernmental relations in response to a wicked problem: An analysis of the covid-19 crisis in the brics countries. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 1, p. 243–260, 2021.
- ORELLANA, J. D. Y. et al. Explosion in mortality in the Amazonian epicenter of the COVID-19 epidemic. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 7, p. 1–8, 2020.
- PARRADO, S.; GALLI, D. Intergovernmental veto points in crisis management: Italy and Spain facing the COVID-19 pandemic. *International Review of Administrative Sciences*, p. 1–17, 2021.
- PEREIRA, A. K.; OLIVEIRA, M. S.; SAMPAIO, T. da S. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 678–696, 2020.
- PIERRE, J. Nudges against pandemics: Sweden's COVID-19 containment strategy in perspective. *Policy and Society*, v. 39, n. 3, p. 478–493, 2020.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.
- PREUSS, L. T. A gestão do Sistema Único de Saúde no Brasil e as regiões de fronteira em pauta. *Revista Katálysis*, v. 21, n. 2, p. 324–335, 2018.
- RAFAEL, R. D. M. R. et al. Epidemiologia, políticas públicas e pandemia de Covid-19: o que esperar no Brasil? *Rev enferm UERJ*, v. 28, p. 1–6, 2020.
- RAUDLA, R. Estonian response to covid-19 pandemic: Learning, cooperation, and the advantages of being a small country. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 1, p. 111–121, 2021.
- REIS, A. F. dos. Da bio à necropolítica: a política de saúde, narrativas e ações do neoliberalismo do governo Bolsonaro e seus impactos junto aos idosos na pandemia de Covid-19. *Revista Katálysis*, v. 25, n. 2, p. 392–403, 2022.
- SHARMA, G. D. et al. A qualitative enquiry into strategic and operational responses to Covid-19 challenges in South Asia. *Journal of Public Affairs*, v. 20, n. 4, p. 1–11, 2020.
- SINGH, P. K. et al. COVID-19 pandemic and transmission factors: An empirical investigation of different countries. *Journal of Public Affairs*, n. e2648, p. 1–13, 2021.
- SOTOLA, D. O.; PILLAY, P.; GEBRESELASSIE, H. Covid-19 in África: A comparative analysis of early policy responses. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 1, p. 229–242, 2021.
- SOUSA, A. M. da C. Universalidade da saúde no Brasil e as contradições da sua negação como direito de todos. *Revista Katálysis*, v. 17, n. 2, p. 227–234, 2014.
- VARKEY, R. S. et al. Socioeconomic determinants of COVID-19 in Asian countries: An empirical analysis. *Journal of Public Affairs*, n. e2532, p. 1–10, 2020.
- VASCONCELOS, F. F.; MOURA, H. J. de. Statistical method to determine the need for hospitalization of COVID-19 patients. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 5, p. 1417–1428, 2020.
- VERONEZE, R. T. Vulnerabilidades das travestis e das mulheres trans no contexto pandêmico. *Revista Katálysis*, v. 25, n. 2, p. 316–325, 2022.
- XU, H. D.; BASU, R. How the United States Flunked the COVID-19 Test: Some Observations and Several Lessons. *American Review of Public Administration*, v. 50, n. 6–7, p. 568–576, 2020.
- YOU, J. Lessons From South Korea's Covid-19 Policy Response. *American Review of Public Administration*, p. 1–8, 2020.

**Juliana Maria de Araújo**

juliana.m.araujo@ufv.br

Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

**Marco Aurelio Marques Ferreira**

marcoaurelio@ufv.br

Pós-Doutorado em Administração Pública por Rutgers University - The State University of New Jersey – USA.

Professor Titular da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

**UFV**

Av. P.H. Rolfs, s/n.º

Campus Universitário

Viçosa, MG – Brasil

CEP: 36570-000

**Agência financiadora**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Afeiçãoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), código de financiamento 001 e da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais.

**Contribuições dos autores**

Juliana Maria de Araújo realizou o levantamento bibliográfico e análise dos resultados, elaborou o manuscrito e realizou a revisão crítica do trabalho.

Marco Aurelio Marques Ferreira idealizou o trabalho,

acompanhou e contribuiu em todas as etapas e realizou a revisão crítica do artigo.

**Aprovação por Comitê de Ética e consentimento para participação**

Não se aplica.

**Consentimento para publicação**

Consentimos a publicação do artigo.

**Conflito de interesses**

Não há conflito de interesses.