



SESSÃO TEMÁTICA Nº 09 - HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - FORMAÇÃO E AÇÃO POR CAMINHOS REPUBLICANOS & DEMOCRÁTICOS EM CONTEXTOS DE CRISE DA SOCIEDADE, DO ESTADO E DO PÚBLICO

Relações entre dialogicidade e (in)governabilidade na gestão pública para enfrentamento as situações de pandemia como COVID-19

Fabricio Noura Gomes / Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA
Yana M. de Sousa Fadul / Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA

Resumo:

Este artigo aborda a relação entre governabilidade e dialogicidade em espaços de ações públicas intergovernamentais no Brasil. Especificamente, analisou-se os atos do governo federal, que envolveu os demais entes, para o enfrentamento da COVID-19. O desafio dos governos em cada Estado-nação encontra-se em coordenar esforços multiníveis para enfrentamento da Covid-19 enquanto problema comum. As inúmeras formas de ação entre estes níveis de governo, possibilitaram observar como os governos posicionaram-se frente ao problema da pandemia. O trabalho apresenta uma relação de completude entre a teoria da dialogicidade, que preconiza o entendimento entre os agentes sociais envolvidos na racionalidade da ação comunicativa para melhor efetividade nas relações político-administrativas da gestão pública e enfrentamento de desafios, e a governabilidade que, por sua vez, denota a legitimação da estrutura política na resolução de problemas comuns de Estado. O método adotado compreende duas técnicas de análise: (1) Documental, dos atos institucionais dos governos para enfrentamento da pandemia, em dois níveis de governo, federal e estaduais do Brasil; e (2) De discurso, em pronunciamentos oficiais do governo federal. Foi adotada análise de discurso a partir do modelo estrutural, integrando perspectivas da teoria crítica da escola de Frankfurt. Os resultados apontam que distorções na dialogicidade entre governo federal e demais instituições políticas acarretam inércia estrutural no combate à COVID-19, consequentemente ingovernabilidade.

Palavras-chave: COVID-19, administração pública, dialogicidade, governabilidade.

INTRODUÇÃO

A crise mundial que emerge com a pandemia de COVID-19 resgatou o debate do papel do Estado no bem-estar coletivo das nações e do mundo. Isto porque o sistema capitalista global que induziu um maior fluxo de capital e pessoas facilitou o espalhamento do vírus em escala mundial. Entretanto, as respostas das fronteiras nacionais, apesar de receberem diretrizes mundiais, em grande parte, foram particulares em cada Estado-nação (OMS, 2020).

O desafio dos governos em cada Estado-nação encontra-se em coordenar esforços multiníveis para enfrentamento da Covid-19 enquanto problema comum. As inúmeras formas de ação entre estes níveis de governo, possibilitaram observar como os governos posicionaram-se frente ao problema da pandemia.

No caso do Brasil, de fevereiro até julho de 2020, observou-se desencontros que comprometeram os resultados de combate ao COVID-19. Principalmente nas relações de cooperação e institucionalização de atos comuns. A ausência da dialogicidade entre os atores governamentais voltados a traçar planos de combate a pandemia, causaram desgaste governamental entre o governo central e os estaduais.

Dois construtos teóricos possibilitam analisar a atuação do governo central frente ao desafio: dialogicidade e governabilidade. O primeiro discorreu sobre compartilhamento de comunicação intersubjetiva para alcance de objetivos mais equânimes, justos e democráticos (HABERMAS, 2012). O segundo construto valeu-se da conjuntura política-institucional para legitimação das medidas adotadas no discurso, a fim de transportá-las em ações públicas para o bem-comum (MARTINS, 1989). No contexto, surge um questionamento inevitável: em que medida a dialogicidade constitui uma forma de relação mais democrática e equitativa em Estado-nação, melhorando a governabilidade entre os entes governamentais?

Na busca de resposta ao questionamento, o presente artigo objetiva analisar como o governo federal brasileiro tem enfrentado a pandemia a partir da dialogicidade com os demais entes federativos e, com efeito, como a dialogicidade estabelecida tem promovido a governabilidade.

Metodologicamente, a pesquisa se baseou em análise documental. Analisou-se cerca de 350 decretos, portarias, resoluções e orientações editadas pelos governos federal, estadual e municipal, fazendo um exame de como estes se apresentaram convergentes e divergentes entre si. Foi criado um recorte analítico a partir de cinco estados: Amazonas, Ceará, Goiás, São Paulo e Santa Catarina. Esses estados foram escolhidos por apresentarem maior incidência da pandemia em cada região brasileira: norte, nordeste, centro oeste, sudeste e sul, no período de levantamento de dados. As informações sobre as incidências foram retiradas do painel oficial do governo

federal, particularmente do Ministério da Saúde/COVID-19 (BRASIL, 2020b). Para dar maior suporte a análise, confrontou-se os dados levantados com quatro pronunciamentos oficiais realizados pelo presidente da república em cadeia de rádio e televisão.

DIALOGICIDADE: CONCEITO E INTERPRETAÇÕES

Inicialmente, dialogicidade pode ser definida como uma relação comunicativa entre duas ou mais pessoas que buscam, por via linguagem, o entendimento compartilhado intersubjetivamente. (HABERMAS, 2012; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015; BAHIA, 2017).

O conceito de dialogicidade tem sido amplamente debatido em várias áreas de estudo como: educação (FREIRE, 2016); cultura e comportamento (BANDLAMUDI; RAMAKRISHNAN, 2018); gerenciamento de empresas (PAULA, 2016); gestão social (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015); gestão do desenvolvimento (JUSTEN; MORETTO NETO, 2013); gestão pública (SCHOMMER, 2003; HABERMAS, 2012), entre outros estudos, que demonstram, entretanto, um fator em comum: a dialogicidade como entendimento entre sujeitos.

Para Cançado, Pereira e Tenório (2015), processos dialógicos na *rés* pública promovem o entendimento político a partir da lógica da razão/ação comunicativa entre atores para gestão de políticas públicas de forma democrática, participativa e inclusiva de pontos de vista social e, também, político. No contexto, coexiste uma proposta entre sujeitos de debater toda espécie de assunto, motivados de forma racional a partir de suas próprias pretensões, que são validadas nas ideias expressas na linguagem e que podem ser criticáveis.

Estas pretensões validáveis, estruturadas no Quadro 1, constituem as variáveis habermasianas da dialogicidade: i) veracidade subjetiva; ii) verdade proposital, e; iii) correção normativa. As três variáveis caracterizam os saberes dos sujeitos que se “corporifica simbolicamente em exteriorizações”, de modo a criar uma práxis empírica identificadora da dialogicidade (HABERMAS, 2012, p. 147).

Martini, (2000), Gomes, (2015) e Bahia, (2017), argumentam que veracidade subjetiva são as particularidades compartilhadas pelos sujeitos, como processos de informação desenvolvidos pela experiência dos atores, detalhados nas argumentações morais, expressivas e cognitivas, entre os sujeitos. Habermas (2012) argumenta que a veracidade subjetiva parte da natureza interna de cada realidade dos atores, como visão de mundo específico e voltado ao compartilhamento de subjetividades, de modo a construir uma ampliação da visão pessoal do sujeito dialógico para a coletividade.

Já verdade proposital, é expressão dos desejos na forma de propostas por parte do ator durante o processo dialógico. É uma ação objetiva que se apoia no subjetivo de cada mundo compartilhado. Constituindo, dessa forma, o ponto de partida, particular e interligado, à veracidade subjetiva (PEDUZZI, 2007; HABERMAS, 2012). As propostas devem ser respeitadas e analisadas pelos demais atores em relação as forças subjetivas de cada ator dialógico, porquanto apontam realidades específicas que vão impactar nas resoluções coletivas (MARTINI, 2000; GOMES, 2015; BAHIA, 2017).

Já correção normativa conduz as relações interpessoais, sociais e legitimamente regulamentadas. Especificamente, correção normativa é identificada quando os atores que compõem os espaços dialógicos sentem ser parte do construto em debate, parte do processo dialógico em igual teor de participação (PEDUZZI, 2007). Pode ser identificada em leis, resoluções e demais normatizações que permitam a coexistência e convivência, bem como, e principalmente, no que diz respeito a voz de cada ator nos processos dialógicos durante as contribuições subjetivas e objetivas no processo (MARTINI, 2000; GOMES, 2015; BAHIA, 2017).

Tais normatizações são válidas se forem aceitas como ideais consentidos e reconhecidos intersubjetivamente por todos. É a validade social que se volta a regulamentar o ambiente dialógico, municiando os atores de um “complexo” motivacional e cognitivo quanto sua parte em pertencimento real naquele ambiente. O sentimento de pertencimento do ator no ambiente dialógico, configurará o comportamento adequado a norma aos outros atores (HABERMAS, 2012).

Quadro 1: Critérios de análise da dialogicidade

Critério de análise	Característica	Dimensão	Autores
Veracidade subjetiva	Compartilhamento de particularidades	Intersubjetivo	Habermas (2012); Martini (2000); Gomes (2015); Bahia (2017)
Verdade proposital	Proposições a partir das expectativas particulares	Objetivo	Habermas (2012); Martini (2000); Peduzzi (2007); Gomes (2015); Bahia (2017)
Correção normativa	Regulamentação das relações e sentimento de pertencimento.	Consentimento Social	

Fonte: Adaptado de Habermas (2012)

Ressalta-se que ao término das variáveis do processo dialógico, cria-se um ambiente favorável para o alcance da racionalidade substantiva, orientando os sujeitos da ação comunicativa para o alcance de soluções multifinalitárias (RAMOS, 1983) que é fundamental para construir credibilidade necessária para a governabilidade. Sendo assim, discute-se a seguir o construto de governabilidade.

GOVERNABILIDADE

Governabilidade tem sido traduzido como “atributo daquilo que é governado” (FLEURY, 1996, p. 187) ou “qualidade de ser governável” (COSTA, 1997, p. 56) ou ainda “relação entre governante e governados” (MARTINS, 1989, p. 7). Para Martins (1989), a origem do debate acadêmico remete aos meados de 1970, em textos referência como de Crozier, Huntington e Watanuki (1975) em que ascende a importância deste conceito para criação de estabilidade política de um Estado-nação.

O debate sobre governabilidade perpassa pela compreensão do conjunto de instituições políticas que caracterizam a constituição de poder do Estado (COSTA, 1997). No Quadro 2, verifica-se que algumas das principais instituições políticas, referem-se à governabilidade apoiadas na: forma de governo, forma de estado, sistema político e regime político.

A forma de governo brasileiro reporta-se ao modelo republicano, desde 1989, um importante instrumento para estabelecer limites ao controle do poder político orientado para o bem público, em detrimento do interesse privado. Uma instituição política fragilizada diante dos resquícios de patrimonialismo expressos pelo processo de colonização do território brasileiro como todo (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Já a forma de Estado brasileiro refere-se ao federalismo, que regulamentado pela constituição de 1988, estabelece três ideias básicas da sua conformação: (1) igualdade entre entes federados; (2) integridade e autonomia dos entes federados e (3) pacto cooperativo unitário entre a entidade centralizadora e os dois preceitos anteriores (DO BRASIL, 1988; PEPPE; DA SILVA PEREIRA; BRITTO; MACEDO 1997).

O sistema político configura-se pela compreensão de presidencialismo de coalizão, um arranjo político-institucional que contempla a cooperação e conflito entre as esferas do poder executivo e legislativo com dois eixos de embate principal: o partidário e o regional (estadual). Dentre as ações de formação das coalizações estão as nomeações para cargos ministeriais e a distribuição de recursos orçamentários sob a forma de emendas parlamentares, garantindo estabilidade do executivo frente aos demais poderes e escalas (ABRANCHES, 1988).

A governabilidade reporta-se também ao regime político, neste caso, democrático representativo, que se constituiu como background das demais instituições na deliberação conjuntural e estrutural das ações públicas, em que pese a proposição de Martins (1989) ao afirmar que em uma democracia consolidada raramente instabilidades conjunturais incorrem em crise de governabilidade.

Quadro 2: Critérios de análise da governabilidade

Critério de análise	Característica	Descrição	Autores
Forma de governo	Republicano	Controle do poder político orientado para o bem público	Bresser-Pereira, 2008
Forma de estado	Federalismo	Igualdade e autonomia entre entes federados; integridade, e; pacto cooperativo unitário	Peppe, da Silva Pereira, Britto, & Macedo 1997
Sistema político	Presidencialismo de coalizão	Arranjo político-institucional que contempla a cooperação (e conflito) entre as esferas do poder executivo e legislativo	Abranches, 1988
Regime político	Democrático representativo	Deliberação conjuntural e estrutural das ações públicas	Martins, 1989

Fonte: Adaptado de Costa (1997)

Especificamente no Brasil, é importante pontuar o contexto de redemocratização dos anos de 1980, para obter maior proximidade aos critérios do Quadro 2, quando se inicia um processo de ressignificação do papel do estado e compartilhamento de responsabilidades entre atores sociais, com ampla participação da sociedade civil nas decisões sobre investimentos em projetos de intervenção social (GOULART; VIEIRA; COSTA; KNOPP, 2010).

Além deste caráter nacional, a inclusão do Brasil em uma economia global na nova divisão internacional de trabalho também possibilitou à criação de políticas públicas de desenvolvimento voltado para escala local, porém com todas as multipolaridades das relações de poder, que causa imobilidade social dos poderes locais, diante dos contextos dialéticos das demais escalas (FISCHER; ROESCH; MELO, 2006).

Neste sentido, a conformação de governabilidade depende, ainda, da direção político-ideológica da principal estrutura de poder que assume posição hegemônica, naquele momento da história, frente às diversas instituições políticas que norteiam a compreensão de Estado (OLIVEIRA, 2002).

Ivo (2002) aponta que ingovernabilidade na América Latina refere-se à dois fatores: (1) Formação de consensos parciais e minimalistas, através de instrumentos institucionais reguladores e modos cooperativos; e (2) a subordinação das políticas sociais à lógica do mercado e ao equilíbrio das contas públicas que expropria as instâncias locais da sua capacidade fiscal, direcionando toda a capacidade institucional para pagamento da dívida dos municípios com as instâncias federais e destas para a dívida externa.

Cabe, por fim, elucidar a diferença do conceito de governabilidade e governança, em que o primeiro se refere à arquitetura institucional, fatores estruturais e conjunturais, que possibilita o exercício da autoridade política. Já o conceito de governança, embora envolva a governabilidade,

trata de aspectos intrínsecos da performance dos atores no exercício da autoridade política de que estão investidos para governar. Sendo assim, governabilidade está para aspectos relacionados ao Estado, assim como governança está para ampliação do olhar da atuação de Governos (COSTA, 1997).

METODOLOGIA

A metodologia está dividida em duas etapas: a) análise documental e; b) de discurso. A primeira parte das análises verificou os atos institucionais, como Decretos, Leis, Ofícios Circulares etc. dos governos federal e dos estados brasileiros, e as motivações, também institucionais, descritas nestes atos frente as demandas provenientes do enfrentamento à COVID-19.

O segundo critério foi de análise de discurso a partir do modelo estrutural de Forester (1994), que se volta observar possíveis distorções sistemáticas nos processos de comunicação, presentes em quatro pronunciamentos proferidos pelo presidente da república em cadeia nacional, rádio e televisão.

O modelo adotado, prima pela observação das ações comunicativas localizadas nos aspectos políticos e morais, o que transforma a vida e impacta nos cenários para dialogicidade entre atores (ADORNO; HORKHEIMER, 1985). Compreende-se que uma estrutura social, ou de Estado, pode determinar as estruturas das ações comunicativas, sistematicamente distorcidas, moldando a vida e relação dos atores, mesmo que virtual e sutilmente (FORESTER, 1994).

Neste sentido, importa destacar que as variáveis dialógicas não são formalizações instrumentalistas voltadas a caracterizar o conceito no ambiente empírico, mas de postulados metateóricos de domínios ontológicos que necessitam de meios metodológicos específicos para serem observados. Justamente por serem de cunho subjetivo/pessoal, ainda que se constitua na forma objetiva quando exposto à coletividade, em que pese cada ator uma visão de mundo diferente, com percepções e realidades que elenquem elementos particulares de valoração e que movimentam posturas dos atores nas arenas comunicacionais. Estes necessitam pela observação, por si só, de especial elucidação (HABERMAS, 2012).

Para a teoria crítica, os processos comunicativos quase sempre não contêm um fluxo ideal na linguagem, ou constroem o entendimento de maneira ótima, podendo existir distorções de comunicação nos processos dialógicos (ADORNO; HORKHEIMER, 1985). Nas interpretações de Forester (1994), coexiste uma articulação onto-epistêmica dos atores sociais voltados a compreender suas relações comunicacionais: i) verificação empírica da comunicação, bem como dos cenários estruturais; ii) explicação dos significados das ações, e; iii) análise das distorções e

violações do livre discurso.

A análise do discurso deste trabalho observa essa articulação ontológica e epistemológica dos atores estudados diante dos processos de comunicação frente as ações contra o COVID-19, buscando gerar interpretações mais corretas quanto ao distanciamento, conflitos ou mesmo negacionismo entre atores, ou de suas ideias, perante as variáveis da dialogicidade, de forma mais pragmática. Forester (1994, p. 136) afirma que:

“A falsificação dos fatos pode deturpar os requisitos de veracidade (a propaganda falsa pode ser utilizada para moldar crenças). O uso abusivo do conhecimento pode trair os requisitos de legitimidade (o consentimento de leigos ao assunto pode ser manipulado). Mentiras podem utilizar um requisito de sinceridade de forma irônica. O jargão pode mistificar, não devido ao tamanho das palavras empregadas, mas porque engana o requisito de clareza implícita da fala corrente, ficando os ouvintes confusos, imaginando, "Isto é claro? O que isto significa?" (FORESTER, 1994, p. 136).

Posturas contrárias a expectativa prevista nas variáveis da dialogicidade, como estruturado no Quadro 3, geram bloqueio entre os atores, quer seja de forma aberta e conflituosa, ou mesmo de forma disfarçada e encoberta, ocasionando manobras que prejudicam a própria inteligibilidade, além das variáveis: veracidade subjetiva, verdade proposital e correção normativa. Estas manobras impossibilitam a intersubjetividade e sociabilidade, ameaçando a cooperação, a crença na verdade do outro, a justificação do consentimento e a atenção ao interesse do outro (Forester, 1994).

Quadro 3: Variáveis dialógicas, suas dimensões e as distorções comunicativas

Variável	Dimensão	Distorção comunicativa
Veracidade subjetiva	Intersubjetivo	Demagogia; sentimentalismo exagerado; intenção de cooperação não comprovada; consideração exagerada com o outro; polidez.
Verdade proposital	Objetivo	Mentira; omissão de informações; adulteração de dados; interpretação conveniente de dados e informações.
Correção normativa	Social	Desonestidade e transgressão justificadas; falso moralismo; menção a dimensão pública e/ou a valores da sociedade sem necessidade.

Fonte: Adaptado de Vizeu e Cicmanec (2013)

O Quadro 3 aponta os problemas decorrentes do bloqueio nas comunicações entre os atores governamentais e sociais, para os processos dialógicos. No entanto, a inteligibilidade também é distorcida em comportamentos retóricos, no uso de jargões, metáforas, informações desnecessárias, polidez excessiva ou mesmo ambiguidade (VIZEU; CICMANEC, 2013).

Para análise de discurso utilizou-se o software atlas ti, com quatro categorizações de dialogicidade, a saber: veracidade intersubjetiva, verdade proposital, correção normativa e

distorções, com 12 códigos, apresentados no Quadro 4, a partir da literatura, a saber:

Quadro 4. Categorização da dimensão dialogicidade e distorções

Categorias analíticas	Códigos
Veracidade Subjetiva	1. Compartilhamento de informações 2. Intersubjetivo
Verdade proposital	3. Objetivo 4. Propostas
Correção normativa	5. Normas/Regulamentos 6. Consentimento social
Distorções	7. Desonestidade 8. Falso moralismo 9. Intenção de cooperação não comprovada 10. Interpretação conveniente 11. Omissão de informações 12. Sentimentalismo exagerado

Fonte: Adaptado de Vizeu e Cicmanec (2013) e Habermas (2012)

Além dos códigos apresentados no Quadro 4, o método utilizou-se da possibilidade de observar aspectos de ingovernabilidade abordados por Ivo (2002) e Martins (1989). O intuito é promover melhor entendimento quanto aos elementos que possam caracterizar problemas de governabilidade durante as ações intergovernamentais de combate ao COVID-19.

Feita análise, confrontou-se com a análise documental frente aos decretos estaduais, que foram escolhidos a partir dos estados com maior número de incidência da pandemia em cada região, nas cinco regiões brasileiras: norte, nordeste, centro oeste, sudeste e sul. Os dados sobre o número de casos confirmados, foram retirados do painel oficial do governo federal, Ministério da Saúde/COVID-19 (BRASIL, 2020b). Com recorte temporal de fevereiro a abril de 2020, assim como um enfoque no assunto que pauta as decisões quanto às competências dos governos referente à definição os serviços públicos e atividades essenciais.

RESULTADOS

Após a declaração mundial, feita pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 30 de janeiro de 2020, constituindo Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional por conta de um surto de coronavírus (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2020), os governos federal e estaduais do Brasil, criaram uma série de ações estruturantes de combate e prevenção. Em 11 de março de 2020, a doença foi considerada, oficialmente uma pandemia mundial, denominado de COVID-19 (OMS, 2020).

Como proposta, o governo federal instituiu um total de 274 atos legislativos com base no

protocolo internacional da OMS (BRASIL, 2020a). A contar pelo Decreto Presidencial, nº 10.212 do dia 30 de janeiro de 2020, que adotou de forma definitiva o Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), em 23 de maio de 2005 (BRASIL, 2020a).

A constituição estrutural de combate define à esfera estadual o papel de “designar ou estabelecer um Ponto Focal Nacional (...) em suas respectivas áreas de jurisdição, pela implementação de medidas de saúde” (BRASIL, 2020a). Contextualmente, a lei em questão aponta construção interinstitucional e interorganizacional de combate a pandemia, normatizando as relações interinstitucionais entre os atores do Estado, bem como abrindo o caminho para o intersubjetivo de cada realidade regional. A lei foi ratificada em 03 de fevereiro de 2020, por meio da Portaria nº 188, Emergência em Saúde Pública de importância Nacional em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (BRASIL, 2020a).

A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre medidas objetivas de enfrentamento do coronavírus, descentralizando o combate a pandemia para os demais níveis de governo agirem conforme suas realidades, além de adotar o protocolo internacional da OMS para pandemias, como direcionamento de ação para os governos estaduais. Esse ato, também responsabilizou os estados no combate à pandemia.

Diante dos atos do governo federal, fica notório, pelos atos institucionais, a criação, por parte do governo federal, de ambiente dialógico, delegando aos governos estaduais liberdade de protagonismo de combate a pandemia, regionalização de ações e responsabilidade de ação. No contexto, organizou-se as informações para compreensão das três variáveis da teoria da dialogicidade em observância da governabilidade da instância federal frente aos outros atores do Estado para combate da pandemia no Brasil. Contudo, conflitos intergovernamentais quanto adoção de parâmetros de combate a pandemia, com atos concorrentes entre estados e governo federal demonstraram distorções dialógicas que influenciaram, negativamente e de forma direta, na governabilidade.

Veracidade Subjetiva, verdade proposital e correção normativa nas ações públicas do combate ao COVID-19

Dentre as subjetividades existentes nas análises das variáveis do conceito no ambiente empírico, as informações em documentos e outros registros permitem elencar: (1) a visão internacional representada pela OMS, com teor técnico-científico das medidas preventivas e combativas a serem adotadas contra o COVID-19; (2) a visão nacional em resposta ao cenário pandêmico, marcado por diretrizes gerais a serem adotadas em todo país (formal, nos atos institucionais) e contradições em forma de discurso (informal); (3) a visão estadual, com ações

factíveis às realidades particulares de cada ator governamental, em uma espécie de empoderamento local; e (4) em decorrência das visões listadas, as distorções dialógicas que os atos institucionais concorrentes causaram entre os atores do Estado nas duas diferentes esferas: federal e estadual.

Apesar da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que adota o protocolo da OMS de combate a pandemia, ocorreram embates de governabilidade, referente às linguagens expressas nas visões dos atores envolvidos nas ações contra o COVID-19. A primeira evidência de embate de governabilidade, é a controversa comunicação de resposta à visão da OMS pelo governo federal quanto ao referendado pelo diretor-geral da OMS no combate a pandemia (ANDRADE, 2020).

Em pronunciamento, a interpretação do governo federal é que a OMS compreendia a flexibilização das atividades econômicas de pessoas em situações vulneráveis, não sendo uma violação da recomendação de isolamento social, mas para manutenção da economia doméstica. O ato público, por sua superficialidade frente as orientações mundiais da OMS com base em argumentos técnicos-científicos, gerou conflitos nos diálogos entre governo federal e entidade internacional no combate ao coronavírus (ANDRADE, 2020).

A segunda evidência de governabilidade negativa, é transversal à participação direta e indireta dos governos estaduais nos decretos e atos do governo federal de combate ao COVID-19, além de não participação nos grupos de trabalho do governo federal para diminuição do impacto econômico da pandemia (BRASIL, 2020a)

No entanto, convém observar que todos estados constituíram comitês de crise interinstitucionais, com órgãos representativos do governo federal, além de entidades da sociedade civil para combate a pandemia. Por sua vez, cada comitê deu suporte aos decretos dos estados, voltados ao combate à pandemia. Os atos mais importantes, do ponto de vista do escopo deste trabalho estão no Quadro 5.

Quadro 5: Decretos dos governos estaduais e teor

Estado	Decreto	Teor
Governo do Amazonas	Decreto nº 42.087, de 19 de março de 2020 Decreto nº 42099 de 21 de março de 2020	Restrição de atividades não essenciais, transporte público em geral e obrigações sobre isolamento social.
Governo do Ceará	Decreto nº 33.510 de 16 de março de 2020	
Governo de Goiás	Decreto 9.633/2020 de 13 de março de 2020 e reeditado no Decreto 9.653 de 19 de abril de 2020	

Governo de São Paulo	Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, atualizados em deliberações 1, 2 e 5, de 17, 23 e 27 de março de 2020, respectivamente	
Governo de Santa Catarina	Decreto nº 515, de 17 de março de 2020	

Fonte: Elaborado pelos autores

Dado significativo do Quadro 5, é o fato de todos os estados da pesquisa, basearam seus decretos de restrições às atividades não essenciais e outras ações de isolamento social na Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (inclui decreto presidencial, nº 10.212 de 30/01/2020) e a Portaria nº 356, o Ministério da Saúde, de 11 de março de 2020. Tais atos do governo federal, permitiram liberdade de ação aos estados, bem como apontam o protocolo da OMS como referência de decisões operacionais contra a pandemia.

Contudo, em 20 de março a Medida Provisória nº 926/2020 alterou artigos da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, justamente, os que davam liberdade aos estados criarem restrições excepcionais, como nos transportes por rodovias, portos ou aeroportos. As restrições somente poderiam vigorar no país a partir de recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (BRASIL, 2020a). A promulgação da MP foi debatida dentro do comitê da ANVISA do governo federal, que não tem participação dos estados nas decisões.

A ação paralisou as atividades de contenção, higienização e triagem entre os passageiros em portos, aeroportos e terminais rodoviários nos estados. Porém, houve reação com Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6341 no STF, que decidiu sobre manutenção das providências dos estados, distrito federal e municípios nos atos legislativos de combate ao COVID-19, pois considerou que cada estado tem competência em decidir a partir de suas especificidades regionais (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Contudo, a MP atrasou ou mesmo paralisou ações nos estados. No Amazonas, Ceará e Goiás, houve suspensão dos trabalhos de triagem de passageiros nos terminais dos transportes públicos: rodoviários, portos e aeroportos. Sendo assim, necessária a ação dos governos na justiça retomou os trabalhos (RICHTER, 2020).

Nos estados de São Paulo e Santa Catarina e outros estados, também houve sérios embates por conta de ações do governo federal contra os estados. A justificativa da presidência da república, foi que os governadores estavam usando a pandemia e as ações emergenciais do COVID-19, como discurso eleitoral (SEABRA *et al*, 2020). Em São Paulo, o governo reagiu contra possível confisco de equipamentos hospitalares pelo governo federal, ameaçando

judicializar o embate (MACHADO; FIGUEIREDO; SANTIAGO, 2020).

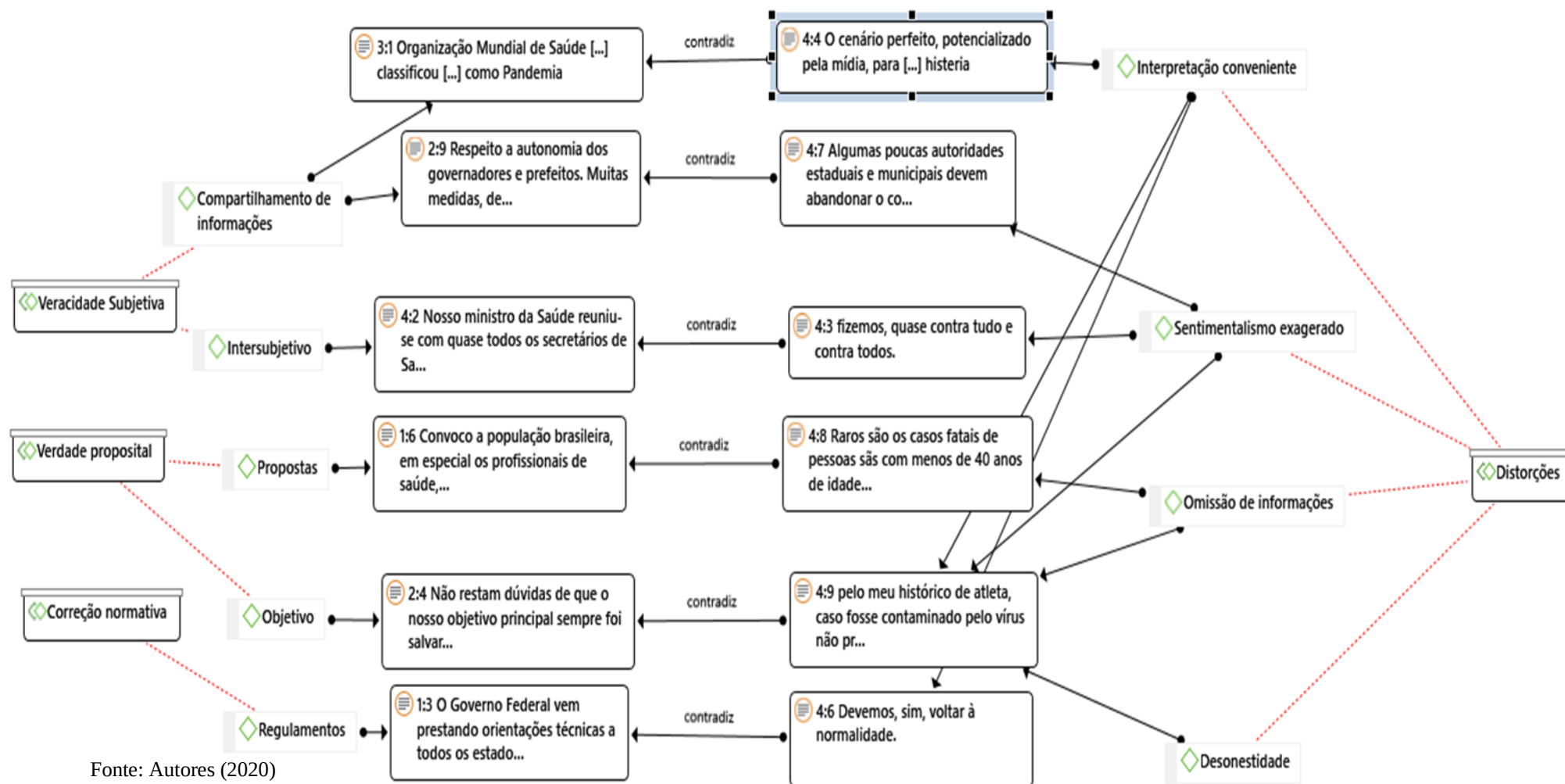
Neste sentido, observou-se que rusgas nas relações de conformação da governabilidade descrito por Oliveira (2002). Porquanto a principal estrutura de poder no país, governo federal, absteve-se de incluir em suas ações e atos de combate ao COVID-19 os demais estados brasileiros, por questões de direcionamento político-ideológico, causando ingovernabilidade em relação a uma coordenação central de combate a pandemia. Outro fator presente na observação, é a não cooperação entre os atores frente a situação nacional, bem como nuances de omissão de informações, sentimentalismo exagerado ou, até mesmo, desonestidade nos discursos dos atores do Estado.

As distorções de dialogicidade governo federal com demais atores envolvidos no combate a pandemia nos atos institucionais, contrariaram o direcionamento conceitual, o que acarretou conflitos entre os atores governamentais causando outros prejuízos sérios na população em geral. O primeiro ponto dos prejuízos para a população, estão as contradições expressas nos discursos dos atores do Estado, que acarretaram inteligibilidade ambígua na sociedade em geral.

Em segundo lugar, as interpretações dúbias da pandemia, minimizaram o sentimento dos riscos do COVID-19 e, conseqüentemente, interpretações convenientes de como a população poderá agir autonomamente. Neste sentido, a ingovernabilidade propiciou compreensão inadequada quanto à credibilidade da estrutura política conformada (MARTINI, 2000; PEDUZZI, 2007; HABERMAS, 2012; GOMES, 2015; BAHIA, 2017), neste caso, voltada ao combate a pandemia COVID-19. Essa ausência de credibilidade da estrutura política conformada, causou transtornos sociais de confronto entre a população na escolha dos discursos dos atores do Estado.

Na Figura 1, sintetizou-se, o confronto entre as variáveis conceituais e as distorções empíricas expressas nos pronunciamentos da presidência da república.

Figura 1. Análise de discurso à luz da teoria da dialogicidade



Fonte: Autores (2020)

As verificações expressas na Figura 1, demonstram as distorções à luz da teoria da dialogicidade nos discursos do presidente da república frente ao próprio aparato burocrático do poder executivo nas ações públicas de combate ao COVID-19.

As distorções implicam em dissensos entre os agentes das ações públicas, que contribui uma ausência de consenso social sobre as medidas adotadas para contenção da pandemia (MARTINI, 2000; HABERMAS, 2012; GOMES, 2015; BAHIA, 2017). Desta forma, analisa-se as implicações desse cenário para governabilidade federal frente à crise sanitária e política.

A (in)governabilidade federal no combate ao COVID-19

Para analisar a governabilidade, resgata-se o construto presente na discussão de Martins (1989) sobre a crise de governabilidade. Segundo Martins (1989), a ingovernabilidade pode ocorrer de três formas independentes ou concomitantes, são elas: (1) quando o sistema de governo tende à inércia decisória, causada pelas próprias instituições políticas e que se manifesta através da má distribuição de prerrogativas entre os poderes que integram o sistema político; (2) quando o aparelho administrativo revela-se incapaz de implementar e/ou fazer cumprir decisões de governo, em consequência do mau funcionamento ou recusa do aparelho burocrático administrativo; (3) quando existe desproporção importante entre os recursos necessários e os recursos efetivamente disponíveis para satisfação de demandas social e/ou para resolução de problemas sistêmicos da sociedade.

Diante das análises da dialogicidade nos espaços de ações públicas, preconizados nos comitês de crise do COVID-19, encontra-se respaldo para perceber elementos das três dimensões possíveis da crise de governabilidade que se instaurou no governo brasileiro no ano de 2020, mas que traz em seu bojo reflexos de fragilidades históricas mesclado com contingências e elementos emergentes.

A pandemia do COVID-19 foi o elemento inesperado, que causou grandes transformações na dinâmica e ordenamento mundial, incidindo diretamente na limitação de recursos do sistema de saúde em todo o globo, percebendo assim uma ingovernabilidade mundial em conter um colapso do sistema de saúde global (OMS, 2020). Com isso, põe-se em xeque a base do pensamento hegemônico pautado no “mercado livre” e “estado mínimo” que foi insuficiente para sanar a problemática dos recursos limitados para o bem-estar coletivo das nações e do mundo. Levando à medidas completamente oposta como o uso de intervenção Estatal e fechamento do mercado (*Lockdown*), o que prevê um grave desequilíbrio macroeconômico ou uma mudança radical para além dos riscos do pensamento único, como diria Touraine (1996).

Sendo assim, o governo brasileiro atual que se elegeu com a pauta neoliberal, viu-se em um dilema entre manter o discurso com base no livre mercado, por meio de uma política baseada

no capital externo e atender aos anseios e demandas internas para proteção da saúde coletiva. Causando outro tipo de crise de governabilidade elencado por Martins (1989), o discurso do governo por meio das mídias e entrevistas jornalísticas mantinha as promessas de campanha com seu eleitorado, ao passo que o aparelho burocrático do governo, representado pelo ministério da saúde, implementavam agendas coerentes com os procedimentos das agências internacionais junto aos governos locais. Pautado na teoria da dialogicidade essa distorção entre a comunicação formal e informal frente à população, leva a interpretação que o aparelho burocrático se recusava a cumprir decisões de governo, causando demissão de dois ministros em meio à crise de saúde.

Desta forma, encontra-se o último ponto da crise de governabilidade descrita por Martins (1989), em que o governo gera uma inércia decisória, que encontrou respaldo na empiria nos frequentes embates decorrentes dos atos instituídos pelos entes governamentais com concorrências de competências nos atos legislativos (governo federal, por meio de medidas provisórias; e governos estaduais, por meio dos decretos), que precisaram do poder judiciário para esclarecimento da arquitetura institucional vigente, sobretudo, no que tange a definição de atividades essenciais para manutenção da economia.

O panorama da governabilidade diante do cenário de crise de saúde e crise política tem alternativas dentro da proposta habermasiana que reside no desenvolvimento institucional de mecanismo de governança, por meio um novo padrão de interação entre Estado e sociedade civil, que implica, na capacidade de coordenação, de liderança, de implementação e de produzir credibilidade das decisões políticas.

Estes espaços poderiam ter sido idealizados num multinível governamental, para serem núcleos de debates de assuntos de interesse comum (FISCHER; ROESCH; MELO, 2006; HABERMAS, 2014; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015), logo que, também, representariam as relações entre os governos federal e estaduais, e outras organizações (FISCHER; ROESCH; MELO, 2006) de combate ao COVID-19, o que maximizaria a governabilidade.

Conduziria à um novo patamar para uma nova ordem internacional e nacional possibilitando uma reforma em todo aparelho do Estado para formatação inclusiva, utilizando à base tecnológica e pactuação entre múltiplos atores. Entretanto, o acirramento da polarização debate demonstra o contrário, caracterizado por desmoralização da oposição, forte segmentação entre setores institucionais (notadamente entre civis e militares); oferta de informação política sensacionalista e paralelas às mídias oficiais (incluindo *fakenews*), que tendem à rupturas maiores e ameaças retrocesso democrático institucionalizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este *paper* permitiu análises da relação entre governabilidade e dialogicidade do governo federal e os entes governamentais no Brasil, nos atos institucionais de combate ao COVID-19. À luz da teoria da dialogicidade, o estudo proporcionou verificar existência de possibilidade, viável, em estabelecer relações de gestão pública em espaços de ações públicas entre os entes federados para gestão de problemas comuns, de forma mais inclusiva e democrática.

No entanto, as análises também proporcionaram a compreensão de que distorções da dialogicidade nos espaços de ações públicas acarretam crise de governabilidade, em três frentes principais: (1) Recursos limitados e demandas ilimitadas para atender colapso de sistema de saúde; (2) Descumprimento de decisões governamentais em virtude de recusas pelo aparelho burocrático de Estado; (3) inércia estrutural entre as prerrogativas dos poderes e entes da arquitetura institucional.

As três variáveis da teoria da dialogicidade (veracidade subjetiva, verdade propositiva e correção normativa) foram verificadas no discurso, com maior e menor intensidade, mas as distorções presentes impossibilitaram de que ocorressem diálogos efetivos, capazes de superar as contradições entre as partes envolvidas em prol de soluções emergentes.

Pôde ser observado que a construção da governabilidade é um processo complexo, que envolve o contexto sócio-histórico no Estado-nação. Dentre as principais instituições discutidas, neste trabalho, destaca-se: (1) as incongruências do federalismo, para cumprimento do pacto cooperativo unitário entre a união e os entes federados (PEPPE; DA SILVA PEREIRA; BRITTO; MACEDO 1997); (2) o conflito entre as esferas do poder executivo e legislativo, instabilidades entre medidas provisórias, decretos e acuracidade constitucional entre as competências (ABRANCHES, 1988); e (3) a fragilidade do regime democrático representativo, de consensos parciais, passando a ter polaridades irracionais.

Por fim, é válido ressaltar que, embora haja diferença conceituais entre governabilidade e governança, na práxis são conceitos indissociáveis para construção da arquitetura institucional e garantia de melhor performance governamental (COSTA, 1997). No que tange, o caso prático de combate ao COVID-19, esclarece-se que a ingovernabilidade é resultante de: i) Lapso na observação das orientações internacionais, o que fundamentou atos concorrentes; ii) Diminuição da abrangência de ações nacionais de combate a pandemia, por desconsideração de especificidades de cada estado; iii) Negligências socioeconômicas nas decisões nacionais, agravando limitações nos estados; iv) Ausência de contextos estratégicos e demográficos, causando problemas na articulação intergovernamental; v) entraves jurídicos e rusgas políticas de impacto governamental, evitáveis do ponto de vista dialógico.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ALMEIDA, Roberto Santoro et al. Pandemia de COVID-19: guia prático para promoção da saúde mental de crianças e adolescentes. Residência Pediátrica, v. 10, n. 2, p. 1-4, 2020.
- ANDRADE, H. Bolsonaro volta a distorcer fala de diretor da OMS para criticar isolamento. Notícias UOL Política. 2020. April, 18 – Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/04/18/bolsonaro-volta-a-distorcer-fala-de-diretor-da-oms-para-criticar-isolamento.htm?cmpid=copiaecola>
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. O Direito e as formas de integração social desde a Teoria do Discurso de J. Habermas: pequeno estudo do Capítulo I de Facticidade e Validade. Revista de Direito da Faculdade Guanambi, v. 4, n. 1, p. 42-62, 2017.
- BANDLAMUDI, Lakshmi; RAMAKRISHNAN, E. V. (Ed.). Bakhtinian Explorations of Indian Culture: Pluralism, Dogma and Dialogue Through History. Springer, 2018.
- BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>
- BRASIL. Decreto Presidencial, nº 10.212 do dia 30 de janeiro de 2020. Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. Brasília, DF. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm
- BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília, DF. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-926-de-20-de-marco-de-2020-249094248>
- BRASIL. Ministério da Saúde. COVID-19. Painel coronavírus/Brasil. 2020b. Disponível em: <https://COVID.saude.gov.br/>
- BRASIL. Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020. Ministério da Saúde (MS). Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília, DF. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>
- BRASIL. Presidência da República / Secretaria-Geral. 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Gestão social: epistemologia de um paradigma, CRV. 2015.

CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy*. New York: New York University Press, 1975.

DA COSTA, Sheyla Luiz. (Des) governo, (in) governabilidade ou (des) governança ?. Revista Brasileira de Administração Pública , v. 31, n. 2, pág. 42 a 74-42 a 74, 1997.

DO BRASIL, Senado Federal. Constituição da república federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

FISCHER, Tânia; ROESCH, Sylvia; MELO, Vanessa Paternostro. Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino. EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006.

FLEURY, Sonia. Programa de estudos e pesquisa em reforma do Estado e governança. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 6, p. 185-90, 1996.

FORESTER, John. Teoria crítica e análise organizacional. Plural, v. 1, n. 1, p. 131-148, 1994.

FREIRE, P. Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Retrieved Feb 4, 2016. 1987.

GOMES, Ronaldo Martins. Ação Comunicativa e Democracia Deliberativa: duas contribuições teóricas de habermas. Áskesis-Revista des discentes do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, v. 4, n. 2, p. 115-115, 2015.

GOULART, Sueli. Vieira, M. M. F. Costa, C. F. Knopp, G. C. Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. Cadernos ebape. br, v. 8, p. 388-403, 2010.

Governo do Estado de Goiás. Decreto 9.633/2020 de 13 de março de 2020. Reeditado no Decreto 9.653 de 19 de abril de 2020. Restrição de atividades não essenciais, transporte público em geral e isolamento social de combate ao COVID-19. Goiás, GO. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390750>

Governo do Estado de Santa Catarina. Decreto nº 515, de 17 de março de 2020. Restrição de atividades não essenciais, transporte público em geral e isolamento social de combate ao COVID-19. Santa Catarina, SC. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390995>

Governo do Estado de São Paulo. Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020. Atualizados: Deliberação 1, 2 e 5, de 17, 23 e 27 de março de 2020. Restrição de atividades não essenciais, transporte público em geral e isolamento social de combate ao COVID-19. São Paulo, SP. 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/193361>

Governo do Estado do Amazonas. Decreto nº 42.087, de 19 de março de 2020 (Decreto nº 42.099 de 21 de março de 2020). Restrição de atividades não essenciais, transporte público em geral e isolamento social de combate ao COVID-19. Amazonas, AM. 2020. Disponível em: <http://www.defesacivil.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Decreto-42.087-de-19-de-mar%C3%A7o-de-2020.pdf>

Governo do Estado do Ceará. Decreto nº 33.510 de 16 de março de 2020. Restrição de atividades não essenciais, transporte público em geral e isolamento social de combate ao COVID-19. Ceará, CE. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390721>

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa* / tradução Denilson Luís Werle. – 1.ed. – São Paulo: Unesp. 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do Agir Comunicativo I: Racionalidade da ação e racionalização social. II: Sobre a crítica da razão funcionalista*. Trad. de Flávio B. Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, p. 19-52, 1985.

IVO, Anete Brito Leal. Governabilidade e governança na América Latina: teses e paradoxos. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 2002. p. 8-11.

JUSTEN, Carlos Eduardo; MORETTO NETO, Luís. Managements of development and Development of management: one-sidedness of the reified dialogicity symbiosis of man/nature. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 11, n. 2, p. 295-310, 2013.

MACHADO, Livia. FIGUEIREDO, Patrícia. SANTIAGO, Tatiana. Não vamos permitir que o governo federal confisque respiradores de SP', diz Dória – G1 SP — São Paulo. March, 25. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/25/em-reuniao-com-bolsonaro-doria-critica-discurso-do-presidente-e-pede-adiamento-da-divida-dos-estados-por-12-meses.ghml>

MARTINI, Rosa Maria F. Habermas e a transformação pós-moderna do conceito de formação. *Educação & realidade*, v. 25, n. 1, 2000.

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. *Brazilian Journal of Public Administration*, v. 23, n. 1, p. 5 a 20-5 a 20, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?. In: *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. 2002. p. 11-31.

PAULA, ANA PAULA PAES DE. Em busca de uma ressignificação para o imaginário gerencial: os desafios da criação e da dialogicidade. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, v. 17, p. 18-41, 2016.

PEDUZZI, Marina. Trabalho em equipe de saúde no horizonte normativo da integralidade, do cuidado e da democratização das relações de trabalho. *Trabalho em equipe sob o eixo da integralidade: valores, saberes e práticas*, p. 161-177, 2007.

PEPPE, Atilio Machado et al. Reflexões sobre a federação brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 4, p. 157 a 182-157 a 182, 1997.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. FGV, Instituto de Documentação, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RICHTER, A. STF: estados e municípios podem fazer ações contra COVID-19 sem União. Governadores e prefeitos podem definir serviços essenciais na pandemia - Repórter da Agência Brasil – Brasília. April, 15. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-04/stf-estados-e-municipios-podem-fazer-aco-es-contra-COVID-19-sem-uniao>

SCHOMMER, Paula Chies. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. Revista de Administração de Empresas, v. 43, p. 102-107, 2003.

SEABRA, C. CHAIB, J. GIELOW, I. LINHARES, C. Em reunião tensa, Doria cobra equilíbrio, e Bolsonaro pede que tucano saia do palanque. Folha de São Paulo. March, 26. 2020. disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/em-reuniao-tensa-doria-cobra-equilibrio-e-bolsonaro-pede-para-tucano-sair-do-palanque.shtml>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Processo Eletrônico Público. 2020. Disponível em: <http://www.portal.stf.jus.br/>

TOURAINE, Alain. O Que é Democracia? Petrópolis, Rio de Janeiro. Vozes, p. 143, 1996.

VIZEU, Fabio; CICMANEC, Édna Regina. A música que encanta, o discurso que aprisiona: a distorção comunicativa em uma loja de departamentos. Cadernos Ebape. BR, v. 11, p. 149-164, 2013.

YIN, Robert K. Estudo de Caso-: Planejamento e métodos. Bookman editora, 2015.