

ACCIONES PÚBLICAS PARA COMBATIR LAS DESIGUALDADES MIENTRAS LA PANDEMIA.

UN ESTUDIO SOBRE LOS ESTADOS DEL NORDESTE DE BRASIL

MARCONI NEVES MACEDO

Doctor en Administración por Universidad Federal do Rio Grande do Norte

Profesor Adjunto en Universidad Federal do Rio Grande do Norte

marconi.macedo@ufrn.br

ID-ORCID: 0000-0002-8684-2983

MA. ARLETTE DUARTE DE ARAUJO

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

mariaarlete1956@gmail.com

ID-ORCID: 0000-0002-8684-2983

Resumen

El artículo tiene como objetivo identificar las políticas públicas implementadas por los gobiernos estatales en la región nordeste de Brasil, desde enero a mayo de 2021, para enfrentar la ampliación de las desigualdades derivadas por la pandemia de COVID-19. La recolección de datos se obtuvo directamente desde las bases de datos oficiales de cada Estado. Analizando el conjunto de políticas adoptadas, se puede sostener que alivió los efectos más nocivos de la crisis social, sanitaria y económica para sectores significativos de la población: el hambre; asimismo, en cuanto a las tarifas de servicios sanitarios, eléctricos, de gas y transportes en el presupuesto familiar. Se concluye que las políticas son limitadas e incapaces de cambiar estructuralmente las actuales condiciones de subdesarrollo.

Palabras clave: COVID-19, desigualdades, políticas públicas, gobiernos estatales.

Abstract**Public Actions to Adress Inequalities in the Context of Pandemic****A Study about the Northeast States of Brazil**

The article aims to identify the public policies implemented by the state governments of the Brazil northeast region, from January to May 2021, in order to confront the expansion of inequalities resulting from COVID-19 pandemic. Data collection was obtained from the official databases of each State. Analysing the set of adopted policies, it can claim this set eased the most harmful effects of social, health, and economic crisis for significant population portions: hunger; likewise, eased the burden about rates of water, electrical, gas, and transport services in household budget. It concludes that policies are limited and unable to structurally change the currently subdevelopment conditions.

Keywords: COVID-19, inequalities, public policies, state governments.

La pandemia de la COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud en marzo de 2020 (UNA-SUS, 2020), trajo preocupaciones no solo sociosanitarias, sino también económicas. Considerando las restricciones impuestas por la necesidad de combatir la propagación de la enfermedad, para contener la ferocidad de las muertes que provoca, la situación de desigualdades que ya se observaba en el mundo incluso antes de la pandemia se ha agravado considerablemente.

La crisis sanitaria ha puesto en evidencia la profunda desigualdad que coloca a Brasil, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la 7° peor posición del mundo, solo por delante de algunos países africanos (Bermúdez, *et al.*, 2019). Déficits en vivienda, saneamiento, nutrición, movilidad, ingresos, entre otros indicadores, hicieron posible que la pandemia afectara de manera abrumadora a una parte importante de la población.

Con el estallido de la crisis social, asociada al aumento exponencial de casos y muertes por COVID-19 y el mal desempeño de la economía por la paralización de las actividades —cierre definitivo de 123.200 empresas sólo en el Nordeste, según Cavalcante (2021)—, la adopción de medidas de emergencia para minimizar la situación es esencial. En esta

dirección, el Congreso Nacional aprobó ayudas de emergencia, para el período de abril a agosto de 2020, en el monto de R\$ 600,00 (seiscientos reales) o R\$ 1.200,00 para madres que crían hijos. solo. Con la extensión de la pandemia y ausencia de recuperación de la economía, la ayuda se prorrogó hasta diciembre de 2020 en valores inferiores (R\$ 300,00 y R\$ 600,00 respectivamente).

El retraso del gobierno federal en renovar las políticas de ayuda a los más vulnerables para el año 2021 —el regreso de las ayudas de emergencia recién se produjo en abril de 2021— incrementó la presión sobre los gobiernos estatales, al inicio del año, para que tomaran el protagonismo de la acción pública en acoger a la población más vulnerable y apoyar a trabajadores y sectores económicos más afectados por el conjunto de la crisis. En este contexto, pensar en acciones públicas para enfrentar la crisis sanitaria y económica con repercusiones en la expansión de las desigualdades presupone que existe una autoridad de carácter público dispuesta a poner las desigualdades en la agenda política; que existen varios actores públicos y privados involucrados en un proceso público para resolver el problema; y, en fin, que existe una capacidad de gestión institucional para proponer e implementar políticas públicas capaces de enfrentar la situación.

De esta manera, es pertinente indagar qué políticas públicas fueron adoptadas por los gobiernos estatales, de enero a mayo de 2021, para suplir la ausencia de ayudas de emergencia por parte del gobierno federal a fin de minimizar los efectos de acentuación de las desigualdades provocadas por la pandemia. Identificar acciones públicas que apunten (a) a mejorar las condiciones sociales de las poblaciones más vulnerables y (b) a apoyar a los trabajadores y sus familias para enfrentar la falta de trabajo y empleo, es, por tanto, el objetivo de este artículo.

El examen de los datos de la Región Nordeste revela la enormidad del problema social. Los datos sobre el número de hogares que reciben ayuda de emergencia, el número de desempleados —55,3% y 17,8% en noviembre de 2020, respectivamente (Brasil de Fato, 2020)—, dan una buena idea del panorama deteriorado de las condiciones sociales de una grande porción de la población. Se observa así un problema perverso, exigiendo a la administración pública el adecuado tratamiento de los efectos colaterales de acentuación de las

desigualdades provocados por la necesaria estrategia de aislamiento social para contener la pandemia.

Este artículo está estructurado con las siguientes secciones a partir de esta. La sección siguiente discute la comprensión de las desigualdades brasileñas y de las capacidades estatales para combatirlas. La sección 3 identifica las políticas públicas adoptadas por los gobiernos estatales del Nordeste. Finalmente, dada la permanencia de la crisis sanitaria, económica y social, se realizan algunas consideraciones sobre la importancia de la identificación de la acción pública para enfrentamiento de los problemas sociales.

Consideraciones sobre las desigualdades brasileñas en el contexto de la acción pública y las capacidades del Estado para enfrentarlas

La discusión sobre las desigualdades presupone el reconocimiento del fracaso de la idea liberal de que las condiciones de vida de un individuo derivan esencialmente de sus esfuerzos individuales. Esto se debe a que el esfuerzo individual no es capaz de generar oportunidades —lo que implica el dominio de todo un determinado contexto— y estas no se distribuyen equitativamente en la sociedad. Este reconocimiento es la base para la implementación de soluciones motivadas por la solidaridad social que, históricamente, tienen su institucionalización más eficaz en el Estado. Considerando que esta reflexión ya está establecida y consolidada por el tiempo y distintas experiencias nacionales observadas especialmente en los últimos 100 años, cuestionar la necesidad de iniciativas a favor de la equidad —lo que significa tratar de promover la mitigación de las diferencias en las oportunidades ofrecidas— sería ser anacrónico e improductivo.

De esta manera, cabe señalar que las iniciativas de solidaridad dentro de la sociedad no surgieron en el siglo XX, con intervención estatal, ya que se remontan a la historia más remota de los colectivos humanos tribales. Por tanto, la división social del trabajo y los orígenes de la ayuda mutua entre los seres humanos son instituciones que datan de la fundación de las organizaciones humanas. No obstante, con base en los registros históricos, no existen precedentes más efectivos de sistemas para combatir las desigualdades de gran alcance que los institucionalizados por el Estado. En este sentido, parece que, durante el

último siglo, el Estado ha asumido un papel central en este importante aspecto de la civilización humana.

Desde la perspectiva de la acción pública, es posible entender más claramente este aspecto de la acción estatal. La propia motivación de su acción pública —a través de políticas públicas— se basa en el supuesto de que existen asimetrías sociales no coyunturales que necesitan ser mitigados. Asimismo, la dirección en la que el Estado debe actuar es corregir estos desequilibrios para promover la armonización de las relaciones sociales (Lascoumes y Les Galès, 2012; Meny y Thoenig, 1989). Entonces, en este escenario, surge un esfuerzo importante: establecer los criterios de evaluación de las situaciones sociales para identificar estas asimetrías, así como señalar el camino adecuado para mitigar los desequilibrios y, en consecuencia, promover la armonización social. Esto es, dado que estos criterios presuponen una cosmovisión que los crea y defiende de acuerdo con su perspectiva: existen varias cosmovisiones diferentes en el contexto social y en una determinada política pública.

De aquella manera, el surgimiento de la pandemia da COVID-19 establece una situación compleja en la actividad estatal de la conducción de políticas capaces de promover la mitigación de desigualdades. Lo anterior se debe a que intensifica los elementos de asimetrías en un contexto ya previamente marcado por desigualdades, al caso, en Nordeste de Brasil. Este análisis de doble capa termina destacando graves problemas que exigen una comprensión más elaborada de las propias desigualdades. Con esta forma, la discusión de este contexto actual requiere de una concepción de las desigualdades que tenga en cuenta sus múltiples dimensiones y los efectos que tienen en la vida de los ciudadanos.

Con lo anterior, es necesario considerar que las posiciones sociales son más el resultado de una determinada posición social anterior que de logros personales. Así, además de las desigualdades económicas, es necesario considerar otras dos dimensiones de las desigualdades: las denominadas asimetrías de poder y socio-ecológicas. Mientras que las segundas se caracterizan por diferencias en el acceso a los bienes naturales fundamentales para la vida y la buena salud, las primeras se relacionan con el nivel de poder que un individuo o grupo ostenta para influir en sus propias trayectorias frente a la efectividad de los derechos de ciudadanía. y de los esquemas de protección social (Costa, 2019).

A partir de estas múltiples dimensiones (Marcones, *et al.*, 2022), es posible comprender que el adecuado estudio de las desigualdades en la actualidad requiere considerar, además de las desigualdades de oportunidad, las desigualdades de posiciones o de resultados. De esta manera, es posible lograr una comprensión multidimensional que sea capaz de contemplar una combinación de desigualdades socioeconómicas, socio-ecológicas y de poder.

En el área geográfica estudiada en el presente trabajo —a saber, la región Nordeste de Brasil—, es posible percibir que dificultades adicionales en el contexto de la pandemia de COVID-19 resultaron de los tres aspectos mencionados, por ejemplo: una débil producción económica, en comparación con las demás regiones de Brasil; acceso al agua inequitativamente distribuido, dada la situación endémica de sequía; y representación política relativamente débil en el contexto nacional. Como era de esperar, estas limitaciones se desarrollan sobre su población, agudizando las dificultades enfrentadas en comparación con poblaciones de otras regiones como el Sudeste y el Sur, por ejemplo. Aun así, en el propio contexto interno, las desigualdades se dan dentro de su propia población al comparar sus Estados entre sí y, localmente, en las poblaciones de cada Estado. Con esto, es posible observar una situación donde las desigualdades pueden (re)producir desigualdades, siendo necesario realizar un análisis de interseccionalidad capaz de contemplar, junto a las políticas necesarias para combatir la pandemia, capaces de predecir y compensar la profundización de las diferencias desigualdades, especialmente cuando se considera el potencial impacto económico de las primeras: orientar la reflexión sobre la interseccionalidad y el impacto cruzado de los efectos de las políticas públicas, que reconozcan los orígenes de las desigualdades más allá de la dimensión económica. Importantes iniciativas en este sentido han sido emprendidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), buscando entrelazar los distintos ejes de las desigualdades para resaltar la relación entre ellos como estructurantes de un proceso de producción y reproducción de desigualdades y exclusiones (Pires, 2019).

Por tanto, el proceso de implementación presenta una importante oportunidad para cobijar el esfuerzo. Esto es pues a partir de nociones de la multidimensionalidad y la

interseccionalidad de las desigualdades, reconociendo situaciones donde su producción o reproducción no intencional se da a través de políticas públicas y, en consecuencia, se trata de posibilitar formas de compensar o tratar estas situaciones (Pires, 2019).

Vale la pena señalar que esta situación, la cual revela una dificultad importante para la Administración Pública, puede entenderse como uno de los aspectos de los «problemas perversos» que generalmente se asocian al pluralismo (múltiples valores e intereses de los individuos y grupos), a la complejidad institucional (cooperación interorganizacional y gobernanza multinivel) o a la incertidumbre científica (fragmentación y lagunas en el conocimiento fiable). En este sentido, es necesario ampliar el enfoque que se da a estas situaciones para contemplar soluciones más allá de lo técnico y racional: trabajo colaborativo, nuevas estrategias de liderazgo y reformas en la infraestructura de gestión gubernamental; en fin, para permitir que, aunque no sea posible resolver estos problemas, existan soluciones parciales para ellos (Head y Alford, 2015).

Los tres elementos señalados con anterioridad, los cuales se vinculan los problemas perversos, marcaron el contexto de pandemia en el Nordeste de Brasil. Asimismo, las soluciones más allá de lo trivial, como las indicadas, fueron encontradas y aplicadas por sus gobiernos estatales —como el «Consortio del Nordeste», o iniciativas encaminadas a mitigar los efectos, especialmente económicos, de las restricciones que ha impuesto la pandemia. Estas demandas derivadas del contexto de la pandemia exigieron la creación de capacidades para abordar soluciones a los problemas públicos con la profundidad necesaria para producir los resultados esperados por la sociedad. Esto refiere, por tanto, a capacidades internas de gestión que articulen diferentes recursos (humanos, financieros, tecnológicos, patrimoniales y organizacionales) para lograr los objetivos de una política pública y la capacidad de crear un ambiente que favorezca la implementación de la política. Así, la definición clara de la política pública y los resultados que pretende alcanzar, un ambiente propicio para viabilizar los acuerdos, negociaciones y coaliciones necesarias para la implementación de la política, y, en fin, la gestión de los recursos internos relacionados con el funcionamiento del aparato público y la gestión de las políticas públicas son dimensiones importantes para comprender cómo se hacen realidad las transformaciones sociales anheladas. Sin perjuicio de lo

anterior, es seguro que, en esta construcción, las competencias del líder también ocupan un lugar importante. Para Mitran *et al.*, (citado en Losada (2009)), las habilidades más relevantes son: argumentación estratégica, liderazgo para el cambio, manejo de relaciones, confiabilidad, introducción del cambio, sensibilidad interpersonal.

Desde esta perspectiva, Gomides y Pires (2014) definen las dimensiones técnico-administrativa y política como dimensiones explicativas de la capacidad estatal. La primera dimensión está vinculada a las actividades burocráticas definidas por la estructura organizacional y la segunda está relacionada con la articulación de actores, negociación y construcción de consensos para la producción de resultados. Así, «las capacidades técnico-administrativas y políticas derivan de las relaciones entre las burocracias del Poder Ejecutivo como de los actores de los sistemas representativos, participativas, y de controles en cada sector específico»¹ (Gomide y Pires, 2014, p. 21). Para Hollanda y Alves (2017), «las capacidades estatales pueden entenderse como la habilidad del Estado para definir legítimamente objetivos colectivos e implementarlos (por regla general a través de políticas públicas)» (p. 325). Así, para los autores, las capacidades estatales son un concepto multifacético que puede relacionarse con distintas dimensiones: coercitiva, fiscal, administrativa, legal, política y relacional. Sin embargo, se reconoce que la capacidad administrativa o burocrática es la dimensión más estudiada en la literatura y se relaciona con la capacidad de la «burocracia» para implementar políticas públicas. Como corolario de este entendimiento, existe una dificultad inherente para identificar la capacidad estatal, ya que puede variar según la coyuntura, la política pública tratada, las habilidades de los servidores públicos para enfrentar problemas complejos, los arreglos institucionales creados, entre otros aspectos.

Cavalcante, Pereira y Gomide (2017), por su parte, argumentan que el debate actual sobre el papel de las instituciones en la promoción del desarrollo ha asociado el concepto de capacidades estatales con el fortalecimiento de la calidad burocrática que es responsable de la implementación e impacto de las políticas. Así, las habilidades de la organización están directamente asociadas a las competencias y profesionalización de su burocracia. Además

¹ Traducción del original: «as capacidades técnico-administrativas e políticas derivam das relações entre as burocracias do Poder Executivo com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controles em cada setor específico».

de la profesionalización, los autores también defienden la autonomía y la coordinación interna a la burocracia como dimensiones importantes de la capacidad estatal. La autonomía, entendida aquí como una lógica de actuación de la burocracia fuertemente sustentada en el conocimiento técnico, evita que los burócratas sean captados por los intereses privados y la coordinación interna de la burocracia para la eficacia de la acción estatal al permitir la concertación entre los burócratas estatales respecto de un proyecto político dado. Al analizar la burocracia de infraestructura, los autores defienden tres dimensiones: profesionalización, autonomía e interacción interna y externa.

Fernandes, *et al.*, (2017) amplían la comprensión de Gomide y Pires (2014). Sostienen que la relación entre construcción de capacidades estatales de carácter técnico y político, relacionadas con la infraestructura, y los arreglos institucionales está ligada a la capacidad estratégica responsable de la planificación y coordinación de acciones. En este sentido, se vinculan con el pensamiento de Losada (2009), quien defiende una estrecha vinculación entre objetivos, macroestrategia y capacidades. En otras palabras, sin una visión clara de hacia dónde se quiere llegar, es difícil orientar las capacidades para producir los resultados deseados.

Como puede deducirse, hay una profusión de lentes analíticos sobre las capacidades estatales. Sin embargo, en términos generales, el concepto de capacidad se asocia normalmente al poder del Estado para formular, monitorear e implementar políticas públicas. El concepto está asociado a las fases del ciclo de las políticas públicas, no obstante, no sólo el ciclo, ya que las interacciones de actores estatales y no estatales enfatizan relaciones dialógicas que superan la visión estancada del ciclo y enfatizan la perspectiva de abajo hacia arriba de la acción pública para producir resultados. Esta comprensión parte del reconocimiento de la existencia de grupos de interés y matrices cognitivas en la acción pública que no solo filtrarán problematizaciones y alternativas, sino que también desarrollarán vías de influencia con los decisores (Muller y Surel, 2002). Así, se puede afirmar que las capacidades estatales se desarrollan en la medida en que los recursos disponibles para la gestión pública —materiales, humanos, financieros, tecnológicos, legales— se movilizan de manera competente para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Es propicio sostener que la construcción de capacidades estatales es el resultado de un largo proceso de maduración institucional y desarrollo de competencias para hacer frente a recursos escasos, distintos actores que movilizan diferentes representaciones sobre aspectos de las políticas públicas, circunstancias inciertas, disputa entre políticas e instituciones, arreglos y estructuras de gobierno. Así, se reconoce que hay un aprendizaje consecuencia de la profesionalización, conocimiento sobre el funcionamiento de la gestión pública, eficacia-eficiencia de la burocracia, orientación a resultados y estructura de gobernanza creada para establecer distintas formas de coordinación y articulación con los actores estatales, paraestatales y no-estatales

La pandemia de COVID-19, al exigir respuestas rápidas a las diversas crisis sanitarias, económicas, sociales y políticas, se ha convertido en una oportunidad para un análisis sobre la madurez de las capacidades estatales de los Estados brasileños, especialmente de aquellos que ya se encontraban en una situación económica difícil —como es el caso de las que integran la Región Nordeste.

Metodología

Para mapear las políticas públicas para enfrentar la expansión de las desigualdades por el recrudescimiento de la pandemia del coronavirus, el deterioro de la actividad económica y el aumento de la pobreza, se consultaron todas las páginas oficiales de los estados de la Región Nordeste. Ante la incertidumbre de la continuidad de las ayudas de emergencia por parte del Gobierno Federal, la investigación buscó identificar las iniciativas puestas en práctica por las entidades subnacionales, en el periodo de enero a mayo del año 2021. Las nuevas ayudas de emergencia, en montos inferiores a los pagados en 2020, recién comenzó a pagarse en abril de 2021. La identificación de las políticas tiene enorme importancia. Esta permite comprender la forma en cómo los problemas sociales dominan la agenda política de decisiones, las prioridades de asignación de los recursos públicos, los beneficiarios de las políticas e los actores involucrados en la acción pública.

A partir del levantamiento preliminar de las acciones, un segundo momento consistió en agrupar las iniciativas creando categorías de análisis. La categorización resultó en la

identificación de políticas públicas de carácter tributario, microcrédito, ayudas de emergencia, educación, agua y energía. Las políticas tributarias y de microcrédito, al tener impactos directos sobre la actividad productiva, pueden tener un enorme potencial para generar empleo y, por extensión, pueden contribuir a reducir las desigualdades. Asimismo, las políticas educativas se reconocen como capaces de reducir las desigualdades. Sin embargo, a los efectos de este artículo, privilegiaremos iniciativas más directamente dirigidas a combatir las vulnerabilidades sociales: ayudas de emergencia, apoyo a la reducción de las facturas de energía y agua y/o la creación de tarifas sociales por su efecto inmediato en la vida de las personas en más vulnerables y/o desempleados. Con esta comprensión, fueron definidas dos categorías analíticas: ayudas de emergencia y ayudas para viabilizar el acceso a servicios esenciales.

La investigación parte del supuesto de que las políticas públicas formuladas e implementadas por los Estados se dan en un contexto de gran dependencia financiera de la Unión Federal, y que ese hecho, en sí mismo, ya limita la acción de las entidades subnacionales. También se asume que dichas políticas son el resultado del proceso de interacción con otros actores públicos y no públicos sobre la situación de pobreza y dificultades económicas y la emergencia y urgencia de la situación sanitaria.

Las unidades de análisis fueron constituidas por los 9 estados del Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahia). La recolección de datos se realizó para el período comprendida entre 20 de abril y el 20 de mayo de 2021 por medios electrónicos, incluyendo información de enero a mayo de 2021.

Análisis de datos

La comprensión de las políticas públicas adoptadas debe darse en el contexto social y económico que caracteriza a la Región Nordeste: extrema pobreza y expansión de la crisis sanitaria. Las condiciones de saneamiento, vivienda y alimentación no pueden ser vistas desvinculadas de la relación de salud. La última encuesta del IBGE (*Perfil del Gasto en Brasil: Indicadores Seleccionados*) reveló que el 47,9% de la concentración de la pobreza en Brasil está en el Nordeste con base en criterios estrictamente de ingresos (US\$1,90/día y

US\$5,50/día para definir medidas de pobreza (Cesar, 2020)). Demográficamente, esta región tiene menos de un tercio de la población nacional (27,3%). La única dimensión económica es claramente insuficiente para garantizar un estándar mínimo de dignidad de la persona, ya que está lejos de contemplar otras necesidades, consideradas igualmente vitales para la supervivencia, tales como la seguridad alimentaria, la movilidad, la vivienda, la educación, la salud, el vestido, el bienestar, entre otras.

Esta situación de extrema pobreza tiene implicaciones efectos directos en las condiciones de saneamiento, salud, vivienda, transporte, alimentación de un importante contingente de la población. Estos efectos dificultan el combate al coronavirus por todas las relaciones existentes entre estos indicadores y el empeoramiento de la enfermedad.

Las políticas públicas expresan, en el contexto de la pandemia, los intentos de las entidades subnacionales por reducir los daños causados por las crisis sanitaria, social y económica que se retroalimentan, ampliando considerablemente las desigualdades de ingreso, raza y género. De esta forma, compartimos con Losada y Dove (2009) que la administración pública ante problemas complejos debe ir más allá de la preocupación por la eficiencia, la eficacia y la economía y, sobre todo, preocuparse por el diagnóstico, diseño y desarrollo de políticas para obtener de resultados. En otras palabras, las políticas públicas, cuando se diseñan, también deben incorporar la preocupación por la eficacia y, de esta manera, estar alineadas con una teoría del cambio social en la perspectiva defendida por Meny y Thoenig (1992) quienes afirman:

Teoría significa que una relación de causa a efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada. Esta causalidad es normativa. Se identifica a través de los objetivos, los contenidos y los instrumentos de acción de que la autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de realizaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social (p. 96).

En este sentido, entendemos que las políticas públicas adoptadas movilizaron diferentes recursos (humanos, financieros, aprendizajes de otras experiencias, articulación política con otras entidades subnacionales y con diferentes actores de la sociedad)

configurando lo que convencionalmente se denomina capacidad de gestión institucional para reducir la situación de extrema precariedad en la que se encontraban las familias. Para Losada (2009), estas capacidades, a su vez, deben estar vinculadas a la estrategia o política pública:

(...) Por estrategia de política pública entendemos, en este caso, el establecimiento de objetivos macro y las políticas para alcanzarlos, si nos referimos al nivel institucional o global. Si hablamos a nivel organizacional o de unidad, hablamos de las concreciones de dichos tales objetivos macro: objetivos intermedios, planes de acción, etc. (...). Por capacidad interna de gestión entendemos el potencial de impulso o los recursos internos para seguir el camino marcado por la estrategia. Para ello, el dirigente dispone de diversos sistemas sobre los que actuar: gestión de recursos humanos, definición de estructuras, sistemas de información (planificación y control) y sistema técnico, entre otros. (...). Para crear un ambiente apropiado, esto es, uno que autorice, tolere y/o favorezca una gestión de la política pública, entendemos el conjunto de actividades que el dirigente lleve a cabo para crear coaliciones que apoyen esta política, minimicen la oposición y eliminen los obstáculos (pp. 425-6)².

La necesaria articulación entre la comprensión del problema a enfrentar, la forma en que los actores interactúan en la acción pública, la movilización de recursos y, por supuesto, la voluntad política de los gobiernos para enfrentar la situación, en fin, son elementos determinantes que explican la capacidad de gestión. En este caso específico, estos elementos se traducen en la adopción de políticas con diseños variados encaminadas a minimizar situaciones de agravamiento del problema social de sectores importantes de la población.

² Traducción del original: «(...) por estratégia ou política pública entendemos neste caso o estabelecimento de objetivos macro e as políticas para aproximarmos destes, caso se refira ao nível institucional ou global. Se falarmos do nível organizacional ou de unidade, são as especificidades de tais objetivos macro: objetivos intermediários, planos de ação, etc. (...). Por capacidade de gestão interna entendemos o potencial para dinamizar ou recursos internos para percorrer o caminho que marca a estratégia. Para isso, o dirigente conta com diversos sistemas sobre os quais pode atuar: gestão de recursos humanos, definição de estruturas, sistemas de informação (planejamento e controle) e sistema técnico, entre outros. (...) Por criação de ambiente apropriado, isto é, um que autorize, tolere e /ou favoreça a gestão da política pública, entendemos o conjunto de atividades que o dirigente realize para criar coligações que apoiem tal política, minimizem as oposições e eliminem os obstáculos» (p.425-426).

Las pólizas que hemos agrupado en la póliza «Ayudas de Emergencia» cubren un abanico diverso de ayudas económicas a segmentos de trabajadores o de población provenientes de sectores económicos afectados por la crisis económica, a saber:

- Conductores de aplicaciones;
- Profesionales de eventos;
- Vendedores ambulantes;
- Trabajadores de recintos feriales;
- Guías turísticos;
- Músicos;
- Constructores

A ello se sumaba canastas de alimentos y asistencia a mujeres embarazadas y niños.

En Tabla 1 se revela los tipos de ayudas de emergencia implementadas por los Estados de la región. Se puede sostener que las peculiaridades del contexto donde operan los actores públicos y no públicos, las experiencias con otras iniciativas, la capacidad de gestión de las entidades subnacionales, el grado de mayor o menor dependencia del gobierno, en fin, tienen una fuerte influencia en el diseño de soluciones para minimizar los problemas sociales. Es importante tener en cuenta que la orientación política del gobierno también es un factor presente, ya que las políticas públicas no están desvinculadas de la política, sino todo lo contrario.

Tabla 1

Ayudas de emergencia implementadas por gobiernos de los Estados del Nordeste (a mayo de 2021)

| ESTADO | POLÍTICA PÚBLICA | PÚBLICO BENEFICIADO |
|----------|---|--|
| Alagoas | – | – |
| Bahia | – | – |
| Ceará | <ol style="list-style-type: none"> 1. Cartão Mais Infância. 2. Ayuda de la canasta básica, por el valor de R\$ 200, dividida en dos cuotas de R\$ 100. 3. Ayuda a recolectores – valor de 1/4 del salario mínimo. 4. Profesionales de eventos – asistencia financiera de R\$ 1.000,00, dividida en dos cuotas de R\$ 500,00. 5. Ayuda de R\$ 85,00 (niños en primera infancia y situación extrema). | <ol style="list-style-type: none"> 1. Profesionales del transporte complementario y escolar, vendedores ambulantes y comercializadores, mototaxistas, taxistas, conductores de aplicación, <i>buggy drivers</i> y guías turísticos. 2. Recolectores y recolectores de material reciclable. 3. Músicos, humoristas, profesionales del circo, técnicos de sonido, iluminación e imagen, escenógrafos, así como planificadores de eventos, decoradores de eventos, azafatas de eventos, fotógrafos y videógrafos de eventos. 4. Niños en la primera infancia y en situación de extrema vulnerabilidad social. |
| Maranhão | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ayuda de emergencia para conductores de la aplicación (2 cuotas). Montos: ciudades con hasta 20.000 habitantes: R\$ 60,00 para motocicletas y R\$ 180,00 para automóviles; entre 20 mil y 50 mil habitantes: R\$ 80,00 para motocicletas y R\$ 240,00 para automóviles; más de 50 mil habitantes: R\$ 100,00 motos y R\$ 300,00 automóviles. 2. Avisos públicos para asistir a los profesionales del turismo – 600,00 por cada guía / Transporte 1000,00 por dos meses. 3. Creación de ayuda de emergencia para agencias de viaje – R\$ 1.000,00. 4. Programa Cheque Canasta Básica Embarazada - creado en mayo/2019 - 900,00 en 9 cuotas de R\$ 100,00. 5. Ayuda de emergencia para artistas y propietarios de bares y restaurantes. 6. Ayuda de emergencia para coleccionistas. 7. Canastas básicas. 8. Ayudas de Emergencia para trabajadores del sector de eventos. 9. Distribución de más de 100.000 cestas y más de 110 toneladas de material de limpieza e higiene. 10. Parcela única de R\$ 600,00. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Conductores de aplicación. 2. Guías turísticos, empresas de transporte público y Agencias de Turismo (MEI). 3. Microempresarios Individuales (MEI). 4. Embarazadas de bajos recursos. 5. Para bares y restaurantes, con valor unitario de R\$ 1.000,00. Uno para profesionales de la cultura: beneficio de R\$ 600,00 para artistas de Paço do Lumiar, São José de Ribamar, São Luís y Raposa. 6. Contribución de R\$ 400,00 para ayudar al segmento a enfrentar las restricciones impuestas por la pandemia. |

| | | |
|---------------------|--|---|
| Paraíba | <ol style="list-style-type: none"> Entrega de canastas básicas de alimentos a trabajadores en actividades turísticas. Prórroga por otros dos meses de ajuste de la Tarjeta Alimentos del pago de R\$ 50,00. Suministro de 552.200 almuerzos por mes en 83 municipios al precio de R\$ 1,00. Distribución de 600 mil canastas básicas de alimentos. | <ol style="list-style-type: none"> Cerca de 4.500 canastas de alimentos a organizaciones de trabajadores turísticos. 52.000 familias en situación de vulnerabilidad. Distribución de 250 comidas diarias en municipios de entre 10.000 y 20.000 habitantes y 400 comidas en municipios de más de 20.000 habitantes. |
| Pernambuco | <ol style="list-style-type: none"> Ayuda de emergencia para artistas y grupos carnavalescos del estado. Asignación de R\$ 8 millones para fortalecer acciones del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en todos los municipios del Estado. | <ol style="list-style-type: none"> Lista de 493 artistas y entidades culturales beneficiados con la ayuda de emergencia del Carnaval de Pernambuco. En total, 308 grupos vinculados a la cultura popular, 9 a la danza y 176 a la música. Ayuda de R\$ 3.000 a R\$ 15.000, dentro de un presupuesto de R\$ 3 millones dispuesto por el Gobierno del Estado. Población vulnerable. |
| Piauí | <ol style="list-style-type: none"> Asistencia financiera – valor de R\$ 1.000,00. Ayuda a familias en extrema pobreza durante seis meses. La Tarjeta Pró-Social pagará R\$ 200,00 por mes, a través de tarjeta magnética nominal, con modalidad de retiro, a las familias identificadas en el perfil del programa. | <ol style="list-style-type: none"> Empleados de bares y restaurantes y establecimientos de eventos. Familias en extrema pobreza (con renta per cápita de hasta R\$ 89,00) y familias en pobreza (con renta per cápita superior a R\$ 89,00 hasta R\$ 178,00). |
| Rio Grande do Norte | <ol style="list-style-type: none"> Canastas básicas. | <ol style="list-style-type: none"> Población vulnerable: 35.000 canastas. |
| Sergipe | <ol style="list-style-type: none"> II Edicto Forró da Cuarentena. <i>SOLIDARÍZATE</i>: iniciativa recibe donaciones de alimentos, productos de higiene y limpieza, alcohol en gel y mascarillas en puntos fijos de recolección, además de donaciones en efectivo. Tarjetas de Inclusión: dos cuotas de R\$ 200,00 para la compra exclusiva de alimentos (extendida hasta julio/2021). | <ol style="list-style-type: none"> 120 artistas con valor de R\$ 1.000,00 (mil reales). Familias en extrema pobreza. Familias en extrema pobreza. |

Nota. Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar, los esfuerzos de los gobiernos estatales estuvieron dirigidos a apoyar a los trabajadores vinculados a los sectores económicos más afectados por las restricciones, asegurar un estándar mínimo de alimentación para la población más pobre, dinamizar la cadena productiva vinculada a los alimentos y, en particular, a los pequeños productores. Incluso en montos muy bajos, la ayuda juega un papel importante para asegurar un flujo de recursos en la economía. Para el diseño e implementación de las diversas políticas se movilizaron distintas capacidades administrativas estatales, lo que implicó el uso de instrumentos existentes y/o creación de nuevos, identificación de beneficiarios y control del beneficio, definición de los sectores económicos más afectados por la crisis, así como la formulación de políticas de apoyo al mantenimiento de la actividad económica. Todas estas acciones movilizaron recursos humanos, financieros, logísticos, materiales, patrimoniales y una gran articulación política para conciliar los diferentes intereses en juego.

En consecuencia, un examen más detenido de las políticas públicas adoptadas ciertamente pone de relieve las diferencias entre los Estados, al mismo tiempo que revela que existe una enorme similitud de iniciativas. Los estados de Maranhão y Ceará crearon un mayor número de ayudas de emergencia. Ambos están gobernados por partidos de izquierda: Partido Comunista Brasileiro (PCB) y Partido de los Trabajadores (PT). En Maranhão, la ayuda buscó cubrir varios frentes: profesionales de eventos, agencias de viajes y turismo, bares y restaurantes, recicladores, conductores de aplicaciones y mujeres embarazadas. Las ayudas tuvieron como objetivo apoyar a trabajadores de sectores impedidos por medidas restrictivas. Así también, a las madres en extrema vulnerabilidad con subsidios económicos se realizó entrega de canastas básicas de alimentos.

En Ceará, las ayudas propuestas fueron diseñadas con una lógica similar: apoyar a los sectores más afectados por la paralización y/o reducción drástica de las actividades económicas y, en particular, el sector turístico dada la vocación del Estado. Así, la ayuda contempló un abanico muy amplio de profesionales: montadores, trabajadores de ceremonias, recepcionistas y decoradores de eventos; fotógrafos y camarógrafos; recolectores de material reciclable; músicos, humoristas, profesionales del circo; técnicos de sonido, luz e

imagen. La ayuda también se dirigió a la infancia para llegar a niños en situación de vulnerabilidad social.

Cuando se refiere a la similitud de políticas públicas entre los dos Estados, se remite a que los públicos objetivos de las acciones públicas son similares —fuertemente vinculados a la actividad turística y al segmento de eventos— y los instrumentos utilizados —canastas de alimentos y ayudas económicas—. Las actividades vinculadas al turismo se vieron afectadas en la pandemia del COVID-19 con la reducción del desplazamiento de personas, cierre de bares, restaurantes, teatros, tours, entre otros. La asistencia en forma de entrega de canastas básicas de alimentos a familias en extrema pobreza y/o asistencia financiera para la compra de alimentos fue la asistencia más utilizada en los estados de Piauí, Sergipe y Rio Grande do Norte. En los dos primeros también se proponían ayudas para profesionales de bares y restaurantes.

El Estado de Paraíba, a su vez, se destacó la seguridad alimentaria como un eje importante de sus acciones. Se privilegió a estudiantes de la red estatal de educación y sus familias, trabajadores del sector turístico y trabajadores en general en 83 municipios con la oferta de almuerzos en horario simbólico precio.

El Estado de Pernambuco, por su parte, brindó asistencia financiera a los grupos carnavaleros y dispuso de recursos propios R\$ 8 millones para el Sistema Único de Asistencia Social. La investigación no identificó, en los meses de análisis, acciones con este foco de acción, en los estados de Alagoas y Bahia.

El examen de la naturaleza y los montos de las ayudas muestra su insuficiencia para reducir las desigualdades. Está claro que, dada la situación de extrema pobreza en los Estados del Nordeste, la ayuda juega un papel importante. A ello se debe considerar que, a partir del Instituto de Movilidad y Desarrollo Social (IMBS), para 2021 en el Nordeste 5,5 millones cayeron en la pobreza, elevando el número de pobres en la región a 22,8 millones, casi el 40% de la población (Salomão, 2022). Este estudio muestra que, en Maranhão, la proporción de pobres aumentó al 48,5% en 2021; en Rio Grande do Norte, tal porcentaje es del 34,5%; 44,0% de la población en Pernambuco; y, en Sergipe, hubo un aumento de 12,5% en la pobreza. El estudio también sostiene que el aumento de la pobreza está relacionado con la

suspensión de las ayudas, la crisis económica y sanitaria. La concesión de ayudas de emergencia en una economía paralizada y con la continuidad de la crisis sanitaria no soluciona la pobreza, pero minimiza el sufrimiento de miles de familias.

A partir de abril de 2021, la definición de la nueva ayuda de emergencia aprobada por el gobierno federal, válida por solo 4 meses, en montos incluso inferiores a los que se habían practicado: personas que viven solas en cuotas de R\$ 150, para familias de dos o más. Los tramos de 250 dólares para más personas, los tramos de 375 rands para hogares monoparentales femeninos seguirán ejerciendo presión sobre las cuentas públicas de los estados y exigirán una fuerte capacidad de gestión institucional para gestionar el empeoramiento de la crisis social y económica.

Un segundo bloque de políticas públicas («Ayudas para el Acceso a los Servicios Públicos») se clasificaron como políticas destinadas a aliviar los gastos domésticos en las facturas de agua, gas y electricidad con la implementación de tarifas sociales, descuentos, extensión de deudas y/o exención para usuarios de bajos ingresos, preferentemente. La pauta básica para la formulación de tales políticas es que, con la reducción de salarios por desempleo y/o negociaciones laborales para mantener el empleo, las familias tendrían dificultades para asumir estos gastos. Casi todos los Estados han implementado políticas con este enfoque. También se adoptaron otras políticas: acceso al transporte público para los desempleados y extensión de las exenciones arancelarias a los sectores económicos más golpeados por la crisis.

Según el IBGE, en el primer trimestre de 2021, el desempleo en Brasil alcanzó una tasa del 14,7%, llegando a 14,8 millones de personas. Este dato sería mucho mayor si incluyera a las personas que buscaron trabajo y no lo encontraron en los últimos 30 días y si se considerara la tasa de subutilización de los trabajadores (Silveira, 2021). Esta situación es aún peor para la región Nordeste, que presentó una tasa de desempleo del 18,6% para el mismo período (Alvarenga y Silveira, 2021a).

La Tabla 2 muestra las tasas de desempleo por estado en la Región Nordeste, revelando la gravedad de la situación. Con excepción del Estado de Piauí, todos los demás estados tienen una tasa superior al 14,7% de desempleo del país. Los estados de Alagoas,

Sergipe, Bahia y Pernambuco incluso tienen tasas de desempleo superiores al 20%. Son números alarmantes que muestran las enormes dificultades que enfrentan los gobiernos estatales.

Tabla 2

Tasa de desocupación por Estado de la región nordeste (primer trimestre 2021)

| Estado | Tasa de Desocupación |
|---------------------|-----------------------------|
| Piauí | 14,5% |
| Ceará | 15,1% |
| Rio Grande do Norte | 15,5% |
| Paraíba | 15,8% |
| Maranhão | 17,0% |
| Alagoas | 20,0% |
| Sergipe | 20,9% |
| Bahia | 21,3% |
| Pernambuco | 21,3% |

Nota. Fuente: Alvarenga y Silveira, 2021b.

Al igual con las pólizas agrupadas en Ayudas de Emergencia, existe una similitud en el diseño de las pólizas en todos los Estados. El alcance y la duración de las pólizas debe analizarse en función de la capacidad financiera de los Estados, ya que dichas pólizas que involucran descuentos y/o exenciones implican una renuncia de ingresos para los Estados. En todas las políticas públicas se movilizaron competencias técnicas y administrativas que adquirieron distintas dimensiones: coercitiva, fiscal, administrativa, jurídica, política, relacional, desde la perspectiva de Hollanda y Alves (2017). En otras palabras, los objetivos colectivos de apoyar a los trabajadores y familias en situación de vulnerabilidad, aliviar la carga de gastos en el presupuesto interno, asegurar la movilidad y supervivencia de sectores económicos afectados por la drástica reducción de la actividad económica, entre otros, orientaron decisiones políticas y el diseño que asumirían. En este sentido, la capacidad de gestión se moviliza para producir los resultados deseados: apoyar a los segmentos más vulnerables de la sociedad durante la pandemia. Es importante recordar que esta construcción, a pesar de la gravedad de la situación, no se hace sin choques, problematizaciones y alternativas de intereses antagónicos. Desde la perspectiva de Muller y Surel (2002), esto ocurre debido a

las diferentes matrices cognitivas en la acción pública resultantes de la existencia de distintos grupos de interés.

Tabla 3

Ayudas para acceso a servicios públicos en estados del nordeste (a mayo de 2021)

| ESTADO | POLÍTICA PÚBLICA | PÚBLICO BENEFICIADO |
|---------------------|--|---|
| Alagoas | – | – |
| Bahía | 1. Pago de recibo de agua por tres meses. 2. Pago de la factura de la luz durante tres meses. | 1. Personas con Registro Social y consumo de hasta 25 metros cúbicos de agua al mes. 2. 3,5 millones de bahianos – personas con Registro Social y que consumen hasta 100 KWh al mes. |
| Ceará | 1. Exención del pago de las facturas de agua. 2. Suspensión del cobro de la Tarifa de Contingencia. 3. Exención del pago de facturas SISAR*. 4. Exención de las tarifas eléctricas, así como de la tarifa de alumbrado público. 5. Adquisición de 250 mil recargas de gas de cocina. | 1. Personas con consumo 10m ³ . 2. Propiedades estándar básicas y regulares. 3. 500 mil familias que consumieron hasta 100 kw/hora en abril y mayo de 2021. 4. Familias en situación de vulnerabilidad. |
| Maranhão | Tarifa Social de Electricidad. | Familias identificadas a través de CadÚnico. |
| Paraíba | Exención pago agua. | Familias identificadas a través de CadÚnico. |
| Pernambuco | Acceso gratuito al transporte público para quienes perdieron su trabajo en la pandemia. | Residentes de Gran Recife despedidos a partir de marzo de 2020, con ingresos, hasta entonces, hasta dos salarios mínimos. |
| Piauí | Negociación de deudas descontadas. | Deudores de fincas públicas. |
| Rio Grande do Norte | 1. 90 días de exención de tarifas de agua y suspensión de corte por 90 días por mora. 2. Crédito/exención de tarifas de agua. | 1. Consumidores de bajos ingresos de tarifas sociales y populares. 2. Bares y restaurantes. |
| Sergipe | – | – |

Nota. *Sistema Integrado de Suministro de Agua y Saneamiento Rural. Fuente: elaboración propia.

En Tabla 3, se muestran las distintas políticas por Estado para el acceso a los servicios públicos de agua, energía, gas y transporte público. Se observa que la política de exención y/o suspensión de tarifas de energía y/o agua fue implementada por los Estados de Ceará, Bahía, Rio Grande do Norte, Paraíba, mientras que el Estado de Piauí estableció una política de descuentos para las facturas en retraso. En cuanto al gas, el Estado de Ceará distribuyó recargas de gas. En Rio Grande do Norte, la política de exención de tarifas de agua alcanzó

los sectores de bares y restaurantes. El Estado de Pernambuco, a diferencia de los demás, garantizó el acceso al transporte público a los desempleados durante el período de la pandemia.

Por lo tanto, es claro que el conjunto de políticas adoptadas se ha formulado con el objetivo de minimizar los efectos perversos de la pandemia, los cuales empeoraron aún más las condiciones existentes de muchas desigualdades.

Conclusiones

La identificación y categorización de las políticas públicas adoptadas por los Estados del Nordeste, a principios de 2021, permitió no sólo señalar las elecciones realizadas por los poderes públicos, sino también revelar la similitud de las políticas entre los Estados. Se ha indicado también la reducida autonomía financiera de los Estados para proponer políticas más audaces y duraderas. Dada la situación de pobreza y desempleo en la Región Nordeste, las políticas públicas son limitadas y dicha situación seguirá ejerciendo una fuerte presión sobre el poder público.

Pese la reanudación de las ayudas de emergencia por parte del gobierno federal a partir de abril de 2021, no se puede sostener que aquella traerá un cambio sustantivo en esta situación, tanto por el valor de las ayudas como por su duración limitada. Las cuentas públicas de los Estados ciertamente tuvieron un alivio, pero también limitado: se seguirá apremiando a los gobiernos que continúan lidiando con presiones del sistema de salud mientras continúa la pandemia y, con ella, desafíos para un sistema que enfrenta la escasez recursos de todo tipo: humanos, farmacológicos, de estructura física, tecnológicos, entre otros.

Con todo, se puede destacar como un punto positivo la capacidad de gestión de todos los Estados para identificar acciones públicas con potencial para reducir la situación de desigualdades extremas, aunque sea de manera limitada. Al mismo tiempo, para su implementación, dichas organizaciones supieron también aprovechar el conocimiento acumulado tanto de la forma en que la administración pública funciona como de los instrumentos a su disposición.

Se puede concluir que los hallazgos de la investigación se suman a otros estudios donde se afirma que el diseño e implementación de políticas parte de las capacidades de gestión institucionalizadas. Así, la construcción y movilización de estas capacidades se da en la acción pública en tanto se reconoce el espacio público como el espacio legítimo de interacción entre los diferentes actores de la sociedad. Si bien la investigación se limitó a la identificación y categorización de las políticas públicas adoptadas y no amplió su análisis al tema de las capacidades de gestión en sí, se puede inferir que las políticas no podrían haber sido adoptadas en tan poco tiempo sin haber institucionalizado un determinado patrón de competencias en la administración estatal. Futuros estudios sobre estas burocracias podrían arrojar luz sobre esta discusión y revelar las dimensiones técnico-administrativas y políticas con mayor peso en cada uno de los estados. Pesen estas limitaciones, la investigación permitió identificar acciones públicas dirigidas a reducir las vulnerabilidades sociales de las familias y trabajadores más afectados por la crisis económica.

Referencias

Alvarenga, D., y Silveira, D. (27 de mayo, 2021a). Desempleo sobe para 14,7% no 1º trimestre e atinge recorde de 14,8 milhões de brasileiros. *Globo: G1*. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/desemprego-atinge-147percent-no-1o-trimestre-diz-ibge.shtml>

Alvarenga, D., y Silveira, D. (27 de mayo, 2021b). Norte e Nordeste puxam desemprego recorde no 1º trimestre. *Globo: G1*. [\[puxam-desemprego-recorde-no-1o-trimestre.shtml\]\(https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/norte-e-nordeste-puxam-desemprego-recorde-no-1o-trimestre.shtml\)](https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/norte-e-nordeste-</p></div><div data-bbox=)

Bermúdez, A. C., Rezende, C., y Madeiro, C. (9 de diciembre, 2019). Brasil é o 7º país mais desigual do mundo, melhor apenas do que africanos. *UOL — Universo Online*. <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/12/09/brasil-e-o-7-mais-desigual-do-mundo-melhor- apenas-do-que-africanos.htm>

Brasil de Fato. (2020). IBGE: Desemprego atinge 14 milhões de pessoas no Brasil; mulheres são mais afetadas. *Brasil de Fato*.

<https://www.brasildefato.com.br/2020/12/23/ibge-desemprego-bate-novo-recorde-e-aumenta-quase-40-em-seis-meses>

Calvacante, I. (2021). Nordeste lidera fechamento de empresa na pandemia. *O Povo*. <https://mais.opovo.com.br/jornal/economia/2020/07/17/nordeste-lidera-fechamento-de-empresas-na-pandemia.html>

Calvacante, P. L. C., Pereira, A. K., y Gomide, A., de Á. (2017). A Capacidade Estatal e Burocracia: uma abordagem dos setores de Energia e Transporte. En J. M. P. De Paula, P. L., de M. Palotti, P. L. C. Cavalcante, y P. A. Alves (eds.), *Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: Reflexões sobre Capacidades Estatais* (135-178). ENAP-IPEA.

Cesar, D. (2020). Região Nordeste possui quase metade de toda a pobreza no Brasil, segundo IBGE. *O Povo*. <https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2020/11/25/regiao-nordeste-possui-quase-metade-de-toda-a-pobreza-no-brasil--segundo-ibge.html>

Costa, S. (2019). Desigualdades, Interdependência e Políticas Sociais no Brasil. En R. R. C. Pires (org.), *Implementando*

Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas (53-78). IPEA.

Fernandes, C. C. C., Silva, M. S., Cunha, B. Q., y Alves, P. A. (2017). Arranjos Institucionais e a Burocracia de Infraestrutura: Notas para uma História sobre a Construção das Capacidades Estatais no Brasil. En J. M. P. De Paula, P. L., de M. Palotti, P. L. C. Cavalcante, y P. A. Alves (eds.), *Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: Reflexões sobre Capacidades Estatais* (61-114). ENAP-IPEA.

Gomide, A., de Á., Pereira, A. K., y Machado, R. (2018). Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. En R. Pires, G. Lotta, y V. E. Oliveira (eds.), *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Intersecções Analíticas* (85-104). ENAP.

Gomide, A., de Á., y Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. IPEA.

Governo do Estado da Bahia (2021). O Portal Oficial do Estado da Bahia. *Ba.Gov.Br*. <http://www.bahia.ba.gov.br>

Governo do Estado da Paraíba. (2021). COVID-19 na Paraíba. *Governo da Paraíba*.

<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus>

Governo do Estado de Alagoas. (2021). Agência Alagoas. *Governo do Estado de Alagoas*. <http://www.agenciaalagoas.al.gov.br>

Governo do Estado de Pernambuco. (2021). Pernambuco contra a COVID-19. *Governo de Pernambuco*. <https://www.pecontracoronavirus.pe.gov.br>

Governo do Estado de Ceará. (2021). Ceará — Governo do Estado. *Portal do Governo*. <https://www.ceara.gov.br>

Governo do Estado do Maranhão. (2021). Estado do Maranhão. *Governo de Maranhão*. <https://www.ma.gov.br>

Governo do Estado do Piauí. (2021). Site Oficial. *Governo do Piauí*. <https://www.pi.gov.br/>

Governo do Estado do Rio Grande do Norte. (2021). Portal do Governo do RN. *Governo do Rio Grande do Norte*. <http://www.rn.gov.br>

Head, B. W., y Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration and Society*, 47 (6), 711-739.

<https://doi.org/10.1177/0095399713481601>

Hollanda, P. P. T. M., y Alves, P. A. (2017). Necessidades de Capacitação dos Servidores da Área de Infraestrutura: Desafios e Perspectivas para Criação de Capacidades Estatais. En J. M. P. De Paula, P. L., de M. Palotti, P. L. C. Cavalcante, y P. A. Alves (eds.), *Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: Reflexões sobre Capacidades Estatais* (323-352). ENAP–IPEA.

Lascoumes, P., y Les Galès, P. (2012). *Sociologia da Ação Pública*. EDUFAL.

Losada, C. (2009). A Função de Gerenciar na Administração Pública. En C. Losada i Marrodán (ed.), *De Burocratas a Gerentes? As Ciências da Gestão Aplicadas na Administração do Estado* (11-13). ESESP.

Marcones, M. M., Araújo, M. A. D., De Souza, W. J., y Da Silva Monteiro, G. K. (2022). Observatórios Sociais e Desigualdades no Brasil: uma Análise Exploratória e Descritiva. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 27 (86), 1-18. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.82951>

Meny, Y., y Thoenig, J. C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Ariel.

Muller, P., y Surel, Y. (2002). *A Análise das Políticas Públicas*. EDUCAT.

Pires, R. R. C. (2011). Burocracia, Discrecionalidad e Democracia: Alternativas para o Dilema entre Controle do Poder Administrativo e Capacidade de Implementação. En J. C. Cardoso Junior y R. R. C. Pires (eds.), *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas* (197-213). IPEA.

Pires, R. R. C. (2011). Introdução. En R. R. C. Pires (ed.), *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (13-47). IPEA.

Sistema Universidade Aberta do SUS. (11 de marzo, 2020). Organização Mundial de Saúde declara Pandemia do novo Coronavírus. UNASUS. <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>

Salomão, A. (25 de junio, 2022). Pobreza recorde acentua desigualdades no Brasil. Folha de S. Paulo — Universal Online. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/06/pobreza-recorde-acentua-desigualdades-no-brasil-veja-por-estado.shtml>