



**Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto**  
**Programa de Pós-graduação em Enfermagem**

---

**JOÃO PAULO LEFUNDES COELHO**

**O IMPACTO DAS TEORIAS DO CAOS E  
COMPLEXIDADE NA EFETIVIDADE DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE**

**São José do Rio Preto**  
**2024**

**João Paulo Lefundes Coelho**

**O IMPACTO DAS TEORIAS DO CAOS E  
COMPLEXIDADE NA EFETIVIDADE DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Enfermagem da Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, para obtenção do Título de Mestre.

Área de Concentração: Processo de trabalho em enfermagem e saúde.

Linha de Pesquisa: Cuidados de enfermagem e de saúde nos ciclos de vida.

Orientador: Prof. Dr. Moacir Fernandes de Godoy

**São José do Rio Preto  
2024**

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESSE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

### Ficha Catalográfica

Coelho, João Paulo Lefundes  
O Impacto das Teorias do Caos e Complexidade na efetividade das políticas públicas na área da saúde/ João Paulo Lefundes Coelho.  
São José do Rio Preto; 2024.  
43 p.  
Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Enfermagem da Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto.  
Área de Concentração: Processo de trabalho em enfermagem e saúde.  
Linha de Pesquisa: Cuidados de enfermagem e de saúde nos ciclos de vida.  
Orientador: Moacir Fernandes de Godoy  
1. Teoria do Caos; 2. Teoria da Complexidade; 3. Dinâmica Não Linear 4. Indicadores de Qualidade na Assistência à Saúde; 5. Administração Pública; 6. Políticas Públicas de Saúde

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Moacir Fernandes de Godoy  
Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto - FAMERP

---

Prof. Dra. Nádia Antônia Aparecida Poletti  
Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto - FAMERP

---

Prof. Dr. Paulo César Baria de Castilho  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

---

Prof. Dra. Maria Amélia Zanon Ponce  
Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto - FAMERP

---

Prof. Dra. Oreonnilda de Souza  
Universidade de Araraquara - UNIARA

São José do Rio Preto, \_\_/\_\_/\_\_

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Maria do Rosário e Januário, irmãos Juliano, José Ângelo e Clarissa, e toda minha família, pelo amor e carinho fraternos, que formaram meu caráter.

Ao meu companheiro de vida, Marcel, por todo apoio e amor, me inspirando sempre pelos mais de 11 (onze) anos juntos.

Ao Professor Dr. Moacir Fernandes de Godoy por dispendir de seu tempo, conhecimento de vida e acadêmicos, bem como pela paciência na orientação desse Mestrado.

À Professora Dra. Nádia Poletti, pelo incentivo fundamental no decorrer de todo desenvolvimento deste trabalho.

À Professora Dra. Maria Amélia Zanon Ponce, pelos ensinamentos acerca das políticas públicas na área da saúde no decorrer do curso de Mestrado, pelas orientações quanto à coleta de dados e informações imprescindíveis para a realização do trabalho.

Ao Professor Dr. Paulo Baria e Dra. Oreonnilda de Souza, pelas valiosas observações e sugestões durante a etapa de qualificação.

A todos os professores que colaboraram para toda formação acadêmica e demais colegas de Mestrado, pelas ideias, momentos compartilhados.

## **EPIGRAFE**

Um dos maiores erros que existem é julgar os programas e as políticas públicas pelas intenções e não pelos resultados (FRIEDMAN, Milton).

## SUMÁRIO

<b>i. Lista de Figuras.....</b>	<b>8</b>
<b>ii. Lista de Abreviaturas e Siglas.....</b>	<b>9</b>
<b>iii. Resumo.....</b>	<b>10</b>
<b>iv. Abstract.....</b>	<b>11</b>
<b>v. Resumen.....</b>	<b>12</b>
<b>1. Introdução.....</b>	<b>13</b>
<b>2. Objetivos.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1. Objetivo Geral.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2. Objetivos Específicos.....</b>	<b>18</b>
<b>3. Métodos.....</b>	<b>19</b>
<b>4. Resultados.....</b>	<b>22</b>
<b>5. Discussão.....</b>	<b>28</b>
<b>6. Conclusão.....</b>	<b>33</b>
<b>7. Financiamento.....</b>	<b>35</b>
<b>8. Referências.....</b>	<b>36</b>
<b>9. Apêndice.....</b>	<b>38</b>

**i. LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1.</b>	Ciclo das Políticas Públicas.....	20
<b>Figura 2.</b>	Número de Atos Normativos Expedidos no Município de São José do Rio Preto/SP para enfrentamento da COVID-19.....	23
<b>Figura 3.</b>	Número de casos confirmados de COVID-19 em São José do Rio Preto/SP.....	24
<b>Figura 4.</b>	Número de óbitos por COVID-19 em São José do Rio Preto/SP.....	24

**ii. LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF	Constituição Federal
COVID	<i>Corona vírus disease</i>
SUS	Sistema Único de Saúde
TI	Transparência Internacional
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

### iii. RESUMO

COELHO, João Paulo Lefundes. O impacto das Teorias do Caos e Complexidade na efetividade das políticas públicas na área da saúde. 43 f. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação Stricto Sensu em Enfermagem. Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, São José do Rio Preto, 2024.

**Objetivo:** Compreender os sistemas complexos e interconectados para a concepção das políticas públicas na área da saúde, em todas as suas etapas (planejamento, tomadas de decisões, implementação e avaliação), com a análise do impacto das Teorias do Caos e da Complexidade na efetividade da execução dessas políticas. **Método:** Trata-se de um Ensaio Acadêmico com a exposição de ideias e pontos de vista sobre a efetividade no planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas na área da saúde, à luz de conceitos pertinentes às teorias supracitadas. Para a coleta de dados foi realizado levantamento bibliográfico em artigos dos últimos cinco anos para a coleta de publicações sobre o tema utilizando descritores validados pelo Decs/Mesh. Também foram coletados dados públicos sobre os atos normativos expedidos e o quantitativo de casos e óbitos decorrentes da pandemia do COVID-19 em São José do Rio Preto/SP. A análise crítica envolveu a avaliação da qualidade metodológica dos estudos, a relevância dos resultados e a contribuição teórica e prática para o campo de estudo. **Resultado:** O Ensaio Acadêmico apresenta as considerações finais, com reflexão sobre as implicações dos achados para a prática e para futuras pesquisas. Verificou-se que, na elaboração das políticas públicas no Brasil, alguns dos principais dilemas incluem a falta de colaboração entre os setores, dificuldade na identificação de necessidades, falta de participação cidadã, corrupção, falta de capacidade de monitoramento e avaliação. Entendeu-se que pelo fato das políticas públicas a serem implementadas dependerem de um contexto sistêmico complexo, influenciados por mudanças nas condições iniciais, é que se verifica a possibilidade de contextualizá-las com as Teorias do Caos e da Complexidade. Assim, a falha na compreensão do sistema complexo ocasiona o número elevado de atos normativos expedidos no início da política pública de combate ao COVID-19, como o caso exemplificado em São José do Rio Preto/SP, seguido do aumento contínuo no número de casos confirmados e número de óbitos, com picos em determinados períodos do ano, o que evidencia baixa efetividade nas ações adotadas. **Conclusão:** Compreender a complexidade e a imprevisibilidade dos sistemas pode incentivar a criação de políticas mais resilientes, capazes de se adaptar a mudanças inesperadas e a choques externos, como crises econômicas, desastres naturais, ou até mesmo uma pandemia. Essa pesquisa revelou que a falta de compreensão adequada do sistema complexo contribuiu para a proliferação de atos normativos no início da política pública de combate à COVID-19. Sendo assim, este ensaio acadêmico não só iluminou os desafios atuais enfrentados pelas concepções de políticas públicas no Brasil, mas também propõe um novo paradigma de análise e abordagem, que pode influenciar futuras pesquisas e ações. Ao identificar as lacunas e propor a contextualização das políticas com as teorias avançadas, este estudo promoveu uma compreensão mais profunda e prática das complexidades envolvidas, fornecendo uma base teórica robusta para o desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas e adaptáveis. **Descritores:** 1. Teoria do Caos; 2. Teoria da Complexidade; 3. Dinâmica Não Linear 4. Indicadores de Qualidade na Assistência à Saúde; 5. Administração Pública; 6. Políticas Públicas de Saúde.

#### iv. ABSTRACT

COELHO, João Paulo Lefundes. The impact of Chaos and Complexity Theories on the effectiveness of public policies in the area of health. 43 p. Master Thesis – Stricto Sensu Graduate Nursing Program. Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, São José do Rio Preto, 2024.

**Objective:** Understand the complex and interconnected systems for designing public policies in the area of health, in all its stages (planning, decision-making, implementation and evaluation), with the analysis of the impact of Chaos and Complexity Theories on effectiveness the implementation of these policies. **Method:** This is an Academic Essay presenting ideas and points of view on the effectiveness of planning, implementing and evaluating public policies in the area of health, in the light of concepts relevant to the aforementioned theories. For data collection, a bibliographic survey was carried out on articles from the last five years to collect publications on the topic using descriptors validated by Decs/Mesh. Public data was also collected on the normative acts issued and the number of cases and deaths resulting from the COVID-19 pandemic in São José do Rio Preto/SP. The critical analysis involved evaluating the methodological quality of the studies, the relevance of the results and the theoretical and practical contribution to the field of study. **Result:** The Academic Essay presents the final considerations, with reflection on the implications of the findings for practice and future research. It was found that, in the elaboration of public policies in Brazil, some of the main dilemmas include the lack of collaboration between sectors, difficulty in identifying needs, lack of citizen participation, corruption, lack of monitoring and evaluation capacity. It was understood that because the public policies to be implemented depend on a complex systemic context, influenced by changes in initial conditions, it is possible to contextualize them with Chaos and Complexity Theories. Thus, the failure to understand the complex system causes the high number of normative acts issued at the beginning of the public policy to combat COVID-19, as the case exemplified in São José do Rio Preto/SP, followed by the continuous increase in the number of cases confirmed cases and number of deaths, with peaks at certain periods of the year, which highlights low effectiveness in the actions adopted. **Conclusion:** Understanding the complexity and unpredictability of systems can encourage the creation of more resilient policies, capable of adapting to unexpected changes and external shocks, such as economic crises, natural disasters, or even a pandemic. This research revealed that the lack of adequate understanding of the complex system contributed to the proliferation of normative acts at the beginning of the public policy to combat COVID-19. Therefore, this academic essay not only illuminated the current challenges faced by public policy conceptions in Brazil, but also proposes a new paradigm of analysis and approach, which can influence future research and actions. By identifying gaps and proposing the contextualization of policies with advanced theories, this study promoted a deeper and more practical understanding of the complexities involved, providing a robust theoretical basis for the development of more effective and adaptable public policies. **Descriptors:** 1. Chaos Theory; 2. Complexity Theory; 3. Non-Linear Dynamics 4. Quality Indicators in Health Care; 5. Public Administration; 6. Public Health Policies.

## v. RESUMEN

COELHO, João Paulo Lefundes. El impacto de las Teorías del Caos y la Complejidad en la efectividad de las políticas públicas en el área de salud. 43 P. Dissertação (Mestrado) – Stricto Sensu Estudios de Posgrado en Enfermería. Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, São José do Rio Preto, 2024.

**Objetivo:** Comprender los sistemas complejos e interconectados para el diseño de políticas públicas en el área de salud, en todas sus etapas (planificación, toma de decisiones, implementación y evaluación), con el análisis del impacto de las Teorías del Caos y la Complejidad en la efectividad de la implementación de estas políticas. **Método:** Se trata de un Ensayo Académico que presenta ideas y puntos de vista sobre la efectividad de la planificación, implementación y evaluación de políticas públicas en el área de la salud, a la luz de conceptos relevantes a las teorías antes mencionadas. Para la recolección de datos se realizó un levantamiento bibliográfico de artículos de los últimos cinco años para recolectar publicaciones sobre el tema utilizando descriptores validados por Decs/Mesh. También se recogieron datos públicos sobre los actos normativos emitidos y el número de casos y muertes resultantes de la pandemia de COVID-19 en São José do Rio Preto/SP. El análisis crítico implicó evaluar la calidad metodológica de los estudios, la relevancia de los resultados y el aporte teórico y práctico al campo de estudio. **Resultado:** El Ensayo Académico presenta las consideraciones finales, con reflexión sobre las implicaciones de los hallazgos para la práctica y futuras investigaciones. Se encontró que, en la elaboración de políticas públicas en Brasil, algunos de los principales dilemas incluyen la falta de colaboración entre sectores, dificultad en la identificación de necesidades, falta de participación ciudadana, corrupción, falta de capacidad de seguimiento y evaluación. Se entendió que debido a que las políticas públicas a implementar dependen de un contexto sistémico complejo, influenciado por cambios en las condiciones iniciales, es posible contextualizarlas con las Teorías del Caos y la Complejidad. Así, la falta de comprensión del complejo sistema provoca el elevado número de actos normativos emitidos al inicio de la política pública de combate al COVID-19, como el caso ejemplificado en São José do Rio Preto/SP, seguido por el continuo aumento de la número de casos confirmados y número de muertes, con picos en determinadas épocas del año, lo que pone de manifiesto la baja efectividad en las acciones adoptadas. **Conclusión:** Comprender la complejidad y la imprevisibilidad de los sistemas puede alentar la creación de políticas más resilientes, capaces de adaptarse a cambios inesperados y shocks externos, como crisis económicas, desastres naturales o incluso una pandemia. Esta investigación reveló que la falta de comprensión adecuada del complejo sistema contribuyó a la proliferación de actos normativos al inicio de la política pública de combate al COVID-19. Por lo tanto, este ensayo académico no sólo ilumina los desafíos actuales que enfrentan las concepciones de políticas públicas en Brasil, sino que también propone un nuevo paradigma de análisis y enfoque, que puede influir en futuras investigaciones y acciones. Al identificar brechas y proponer la contextualización de las políticas con teorías avanzadas, este estudio promovió una comprensión más profunda y práctica de las complejidades involucradas, proporcionando una base teórica sólida para el desarrollo de políticas públicas más efectivas y adaptables. **Descriptor:** 1. Teoría del Caos; 2. Teoría de la Complejidad; 3. Dinámicas No Lineales 4. Indicadores de Calidad en la Atención de Salud; 5. Administración Pública; 6. Políticas de Salud Pública.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> - CF, no art. 196 e ss. determina que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, devendo ser garantida por meio de políticas sociais e econômicas com a finalidade de redução do risco de doenças e de outros agravos, com acesso universal e igualitário.

Essas ações e serviços públicos integram o Sistema Único de Saúde – SUS, que é uma rede regionalizada e hierarquizada, organizada de acordo com algumas diretrizes:

- a) descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- b) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais, e;
- c) participação da comunidade.

Em detrimento do texto constitucional, foi editada a Lei nº 8.080<sup>2</sup>, de 19 de setembro de 1990, dispondo sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.

Este dispositivo legal, no art. 4º, preceitua que constitui o Sistema Único de Saúde, o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais<sup>3</sup>, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, informando, ainda, que a iniciativa privada poderá participar do SUS em caráter complementar.

---

<sup>1</sup> Constituição Federal de 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

<sup>2</sup> Lei Federal nº 8.080/1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)

<sup>3</sup> Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

A Lei 8.080/90 também traz os objetivos e atribuições, princípios e diretrizes, a forma de organização, direção e gestão, a forma de gestão financeira, dentre outras disposições aplicadas ao Sistema Único de Saúde, o que será melhor detalhado no decorrer deste ensaio.

Porém, inicialmente, é válido salientar que o SUS é financiado com recursos da seguridade social (da União, Estados, Distrito Federal e Municípios), além de outras fontes, nos quais cabem aos entes federativos aplicarem obrigatoriamente um percentual mínimo nas ações e serviços públicos de saúde.

Ainda, a Carta Magna define as competências administrativas e legislativas de cada ente federativo, dentro do que chamamos de Pacto Federativo. Este pacto se encontra em constante debate, tendo como fundamentação a desigualdade entre as atribuições administrativas definidas para cada ente e a forma de financiamento para execução das respectivas ações.

Conforme explica Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

*o Estado Federal brasileiro reconhece a existência de diferentes níveis de poder político: federal, estadual e municipal (art. 18 da CRFB) A autonomia dos Entes Federados pressupõe a concentração de três características: a) auto-organização: os Entes possuem diploma constitutivo e competências legislativas próprias; b) autogoverno: cada ente organiza o respectivo governo e elege seus representantes; c) autoadministração: capacidade de organização e prestação de serviços administrativos, a partir da divisão constitucional, bem como a previsão e receitas tributárias próprias. É justamente no âmbito da autoadministração que os Entes federados organizam e prestam, autonomamente ou de forma cooperada, as atividades administrativas. Em consequência, a organização administrativa dos entes leva em*

*consideração as respectivas atividades, que lhes são atribuídas pela Constituição<sup>4</sup>.*

Isso porque, cabe à Administração as definições das políticas públicas, desde o seu planejamento, implementação, e avaliação, realizando-as de maneira a otimizar os recursos utilizados e o atendimento ao interesse público.

É justamente no planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas que se encontram os maiores entraves para a disponibilização de um serviço público de qualidade e efetivo para a sociedade, sendo que são diversos os fatores que influenciam negativamente para a ineficiência de determinadas ações governamentais, sobretudo em áreas mais sensíveis, como o caso da saúde pública.

São diversas as dificuldades encontradas pela Administração Pública na consecução das políticas públicas: questões meramente políticas, falta de capacitação dos gestores públicos, comunicação conflituosa entre os Poderes Públicos, limitação de gasto com pessoal, incapacidade técnica, desigualdade entre os Entes Federativos, etc.

Aliado a isto, em observância aos princípios norteadores da Administração Pública, definidos expressamente no texto constitucional<sup>5</sup>, principalmente os princípios da moralidade e eficiência, é que tem sido, cada vez mais, exigido melhorias contínuas na prestação dos serviços públicos e transparência e otimização dos gastos, bem como maior integridade dos tomadores e prestadores de serviços.

Utilizando-se das etapas do “Ciclo das Políticas Públicas”<sup>6</sup> é possível verificar e analisar quais os entraves encontrados na Administração Pública que prejudicam a melhoria da eficiência das Políticas Públicas, propondo, quando possível, algumas sugestões de solução.

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa – 4. ed., ver. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

<sup>5</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

<sup>6</sup> Conheça o ciclo das políticas públicas, disponível em: <https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>

Importante analisar etapa por etapa, e as implicações que cada decisão e ação realizadas no ciclo das políticas públicas podem influenciar no seu resultado, onde é possível citar e aplicar a Teoria do Caos, a qual, tem como premissa que uma sutil alteração no início de um evento pode trazer consequências significativas e totalmente desconhecidas no futuro (Efeito Borboleta).

Dentro dessa ideia central acerca da Teoria do Caos é importante apontar seus aspectos fundamentais: a sensibilidade às condições iniciais, os atratores estranhos, a não linearidade, a interação e feedback, e a ocorrência de eventos emergentes.

Primeiro, a sensibilidade às condições iniciais, onde até mesmo uma pequena alteração no princípio de um sistema pode ocasionar um comportamento completamente diferente no decorrer do tempo.

Já os atratores estranhos, que são uma forma dentro do espaço de fase que descreve o comportamento do sistema caótico ao longo do tempo, têm a propriedade de serem não lineares e fractais, ou seja, possuem uma estrutura complexa e com características de autossimilaridade em diferentes escalas. Isso faz a diferenciação entre comportamento caótico e comportamento aleatório.

A ocorrência de eventos emergentes é um atributo típico dos sistemas complexos. Os eventos emergentes é que caracterizam a baixa previsibilidade existente nos sistemas caóticos. Eles ocorrem justamente pela grande quantidade de variáveis interagindo no sistema, reduzindo a confiabilidade nos prognósticos antecipados.

Uma das características fundamentais dos sistemas caóticos é a não linearidade, onde as relações entre as variáveis dos sistemas não podem ser definidas de forma simples, por meio de equações lineares, o que exige dos gestores uma visão mais abrangente, admitindo sempre mais de um curso provável.

Ainda, o estado atual do sistema afeta o estado futuro, o que envolve interações e feedback, como uma fonte de complexidade que pode levar a comportamentos que se retroalimentam, vez que os efeitos de pequenas perturbações se acumulam ao longo do tempo.

Esses aspectos afetam diretamente na **eficiência, eficácia e efetividade** das políticas públicas, lembrando que, pelo fato geral do não adequado entendimento de tais conceitos, é importante diferenciá-los: a) **eficiência** se refere a produzir corretamente, utilizando os recursos da melhor forma possível, o que pode vir a reduzir custos, tempo, perdas e desperdícios; b) já a **eficácia** está relacionada ao alcance do objetivo, dos resultados alcançados, independentemente dos custos e do tempo dispendidos; c) a **efetividade**, por sua vez, compreende a realização do que deve ser feito, atingindo os objetivos almejados com a melhor utilização possível dos recursos, ou seja, é um conceito que abrange a capacidade de ser eficiente e eficaz ao mesmo tempo<sup>7</sup>.

Dessa forma, nesse projeto se pretende analisar e propor soluções para melhoria na efetividade da implementação de políticas públicas na área da saúde, considerando o “Ciclo das Políticas Públicas” e como cada ação e decisão realizada em suas etapas podem ocasionar significativas alterações e resultados diversos, cujos objetivos são descritos a seguir.

---

<sup>7</sup> MATIAS-PEREIRA, J. Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e ações governamentais. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo Geral**

Compreender os sistemas complexos e interconectados para a concepção das políticas públicas na área da saúde, em todas as suas etapas (planejamento, tomada de decisões, implementação e avaliação), com análise do impacto das Teorias do Caos e Complexidade na efetividade da execução dessas políticas.

### **2.2 Objetivos Específicos**

**2.2.1** Analisar as causas dos problemas que afetam negativamente o resultado na implementação das políticas públicas na área da saúde, dentro de cada etapa do “Ciclo das Políticas”;

**2.2.2** Analisar a aplicabilidade das Teorias do Caos e da Complexidade na execução do “Ciclo das Políticas Públicas”.

**2.2.3** Propor soluções, dentro da legislação vigente, para os problemas detectados em cada etapa do “Ciclo das Políticas Públicas”.

### **3. MÉTODOS**

#### **3.1. Tipos de Estudo**

Para responder os objetivos traçados nessa pesquisa, foi realizado um Ensaio Acadêmico, que consiste na exposição de ideias e ponto de vista do autor sobre determinado tema, com originalidade do enfoque, sem, contudo, explorá-lo de forma exaustiva.

#### **3.2. Descritores**

Os descritores utilizados foram validados no Decs/Mesh, sendo eles: 1. Teoria do Caos; 2. Teoria da Complexidade; 3. Dinâmica Não Linear 4. Indicadores de Qualidade na Assistência à Saúde; 5. Administração Pública; 6. Políticas Públicas de Saúde.

#### **3.3. Coleta de Dados**

Foi realizado Levantamento Bibliográfico abrangente nas bases de dados acadêmicas de relevância, incluindo, porém não se limitando a, Google Scholar, Scopus, PubMed, e Web of Science. Foram utilizados descritores e palavras-chave alinhadas ao tema de pesquisa. Além disso, foram incluídas publicações de livros, artigos de periódicos, teses e dissertações.

Também foi realizada uma síntese das informações coletadas, organizando-as de maneira lógica e coerente, principalmente quanto aos dados públicos para exemplificação da política utilizada no combate à pandemia da COVID-19, no município de São José do Rio Preto/SP, os quais foram coletados no site oficial da Administração. Esta síntese tem como objetivo identificar padrões, tendências, lacunas na literatura e questões ainda não resolvidas

#### **3.4. Critérios de Inclusão e Exclusão**

Foram estabelecidos requisitos claros para a os estudos do tipo Ensaio Acadêmico. Os critérios de inclusão geralmente abrangem: Estudos publicados nos últimos cinco anos, a fim

de garantir atualidade; artigos revisados por pares; publicações em línguas específicas, geralmente inglês, português e espanhol; dados públicos acerca da pandemia da COVID-19 no município de São José do Rio Preto/SP, disponível no sítio oficial<sup>8</sup>, com base na Lei de Transparência (Lei Complementar nº 131/2009<sup>9</sup>, e pelo princípio da publicidade garantido na Constituição Federal, no art. 37. Por se tratar de dados públicos, não houve necessidade de análise pelo Comitê de Ética.

Já os critérios de exclusão incluem: estudos duplicados; artigos que não abordam diretamente o tema central; publicações sem revisão por pares ou com metodologia inadequada.

### **3.5. Leitura e Análise Crítica**

Quanto à Leitura e Análise Crítica dos textos selecionados, o processo incluiu a identificação dos principais conceitos, teorias, métodos e resultados apresentados nos estudos. A análise crítica envolveu a avaliação da qualidade metodológica dos estudos, a relevância dos resultados e a contribuição teórica e prática para o campo de estudo.

A elaboração do Ensaio Acadêmico foi com base na síntese das informações, discutindo criticamente os achados da literatura e relacionando-os com a pergunta de pesquisa inicial. Foram destacadas as contribuições mais significativas, bem como as limitações dos estudos revisados.

Finalmente, o Ensaio Acadêmico apresenta as considerações finais, refletindo sobre as implicações dos achados para a prática e para futuras pesquisas. Também são sugeridas áreas para investigações futuras, com base nas lacunas identificadas na literatura e a experiência do autor na Administração Pública, tendo atuado nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciária) e nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal), por mais de 20 (vinte) anos.

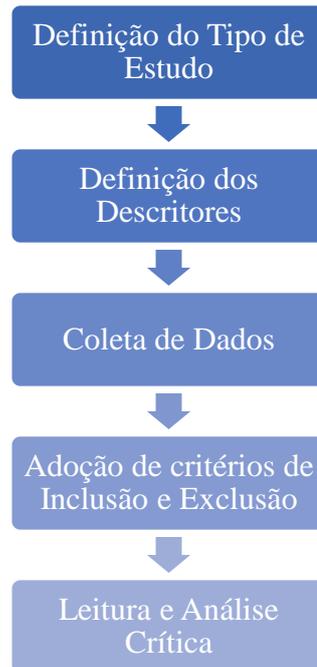
---

<sup>8</sup> Disponíveis em [www.riopreto.sp.gov.br](http://www.riopreto.sp.gov.br)

<sup>9</sup> Lei Complementar nº 131/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm)

As referências utilizadas no ensaio acadêmico foram formatadas de acordo com as normas estabelecidas (Vancouver), garantindo a credibilidade e a rastreabilidade das fontes.

Assim, o método adotado nesta dissertação seguiu o seguinte fluxo:



#### 4. RESULTADOS

Na primeira fase do projeto foi realizado levantamento das causas dos problemas enfrentados pela Administração no planejamento e implementação das Políticas Públicas na área da Saúde no Brasil.

Conforme demonstrado na Figura 1, o Ciclo das Políticas Públicas é um processo, o qual pode ser compreendido nas seguintes etapas<sup>10</sup>:



**Figura 1:** Ciclo das Políticas Públicas.

Verificou-se que, na elaboração das políticas públicas no Brasil, alguns dos principais problemas incluem:

- a) Falta de recursos financeiros e humanos: Muitas vezes, há limitações de orçamento e escassez de pessoal qualificado que afetam a capacidade de implementar políticas públicas de forma eficaz;

<sup>10</sup> Disponível em <https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>

- b) Falta de colaboração entre setores: A falta de colaboração e comunicação efetiva entre diferentes setores governamentais e instituições pode atrapalhar a implementação das políticas;
- c) Dificuldades na identificação de necessidades: Muitas vezes, a identificação de necessidades e problemas é superficial e não leva em consideração a perspectiva das pessoas afetadas;
- d) Falta de participação cidadã: A falta de participação cidadã na elaboração de políticas públicas pode resultar em soluções que não atendem às necessidades e expectativas da população;
- e) Corrupção: A corrupção é um problema persistente no Brasil e pode afetar negativamente a consecução de políticas públicas;
- f) Falta de capacidade de monitoramento e avaliação: Muitas vezes, não há mecanismos adequados para monitorar e avaliar a eficácia das políticas públicas, o que dificulta a assimilação de problemas e consequentes ajustes.

Na segunda etapa, foi analisado como as Teorias dos Caos e da Complexidade são aplicadas no âmbito da consecução da política pública.

Nesse contexto, entende-se que, enquanto a Teoria do Caos se aplica nas propriedades matemáticas e dinâmicas de sistemas altamente sensíveis às condições iniciais e imprevisíveis a longo prazo, destacando a impossibilidade de previsão de tais sistemas, mesmo com todas as informações disponíveis sobre suas condições iniciais, a Teoria da Complexidade se concentra na natureza interconectada e emergente de sistemas complexos, incluindo a criação de padrões e comportamentos não lineares a partir de muitas interações simples, sendo uma abordagem interdisciplinar que abrange várias áreas, a fim de compreender como esses sistemas se comportam e evoluem.

Em síntese, pode se dizer que a Teoria do Caos se concentra na imprevisibilidade de sistemas dinâmicos, e a Teoria da Complexidade é voltada a compreender a interconexão e emergência de padrões em sistemas complexos.

Logo, pelo simples fato das políticas públicas a serem implementadas dependerem de um contexto sistêmico complexo, que são altamente influenciados por mudanças nas condições iniciais, tornando difícil a previsão do resultado exato, é que se verifica a possibilidade de contextualizá-las com as Teorias do Caos e da Complexidade.

Nesse interim, os aspectos característicos da Teoria do Caos (a sensibilidade às condições iniciais, os atratores estranhos, a não linearidade, a interação e feedback, e a ocorrência de eventos emergentes) podem ser correlacionados com as etapas da elaboração das Políticas Públicas supracitadas, pois os agentes públicos quando da formação da agenda, formalização das políticas, tomadas de decisões, implementações das ações e a avaliação delas, devem levar em consideração fatores tidos como imprevisíveis a fim de reduzir os riscos e obter o melhor resultado possível face à essa imprevisibilidade e não linearidade dentro desse sistema complexo.

Na terceira etapa, foi delimitada uma política pública, neste caso o enfrentamento da pandemia causada pelo COVID-19 no município de São José do Rio Preto/SP, com o levantamento dos atos normativos editados pelo Poder Público Municipal, confrontando com os dados e relatórios emitidos para verificação da eficiência das ações adotadas.

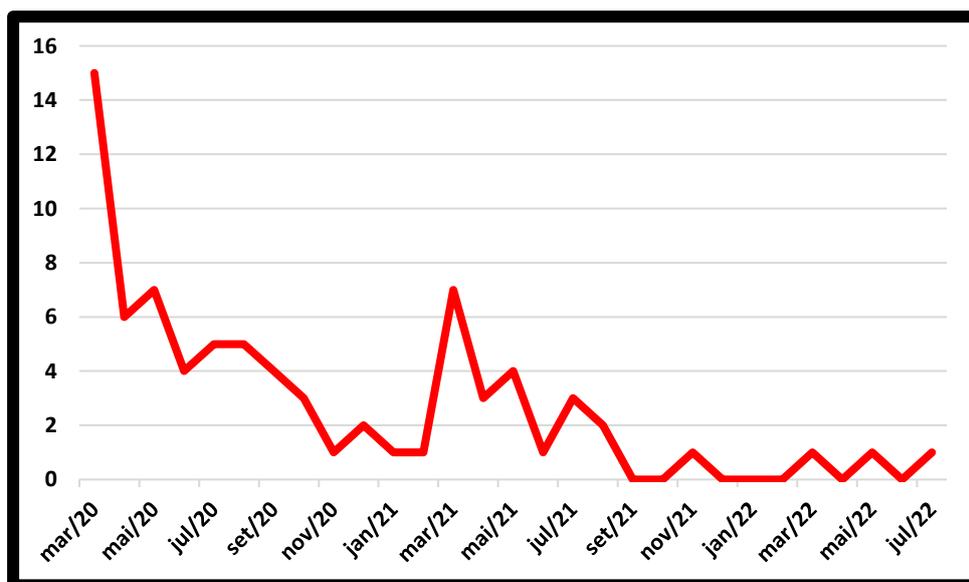
Todos os dados são públicos, coletados no sítio oficial do Ente, face ao princípio da publicidade, gozando, portanto, de presunção de legitimidade.

Após essas etapas, verificou-se que a resposta da Administração Pública face às demandas eventuais, tais como a pandemia causada pelo COVID-19, não é suficientemente rápida. Isso porque, a burocracia para a tomada de decisões, execuções de ações, e expedições de normativos não correspondem às necessidades atuais de um mundo cada vez mais dinâmico.

Por muitas vezes, quando a legislação autoriza o administrador público a agir de maneira mais célere, há entraves devido à falta de planejamento de políticas públicas, bem como na tomada de decisões meramente políticas sem fundamentação técnica, falta de ações coordenadas entre os entes federativos, ineficiência das contratações públicas, corrupção, e a falta de avaliação das ações e políticas implementadas.

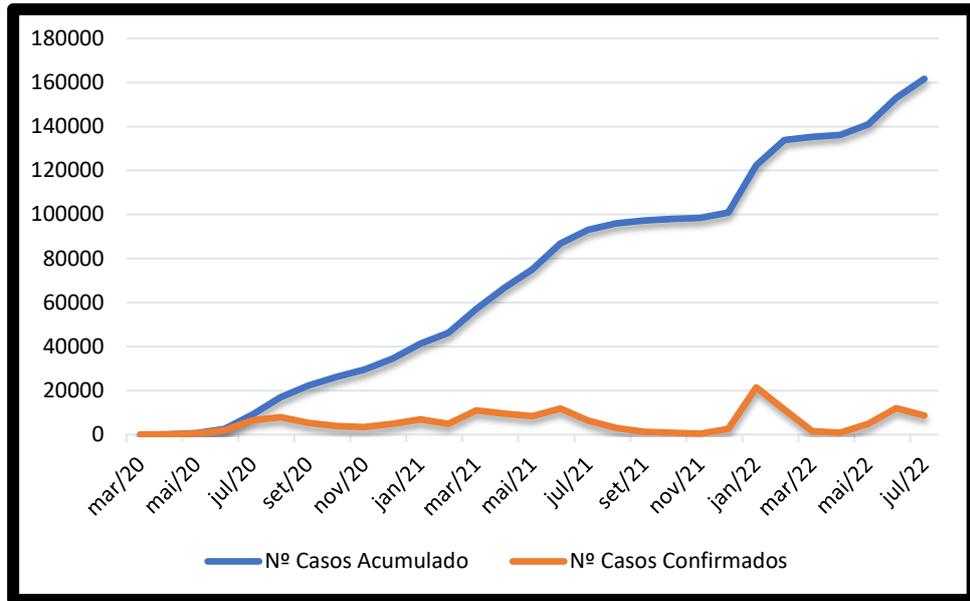
No Município de São José do Rio Preto/SP, foram editadas 78<sup>11</sup> (setenta e oito) normas – dentre portarias, decretos e instruções normativas – num período de 12/03/2020 à 12/07/2022. Nesse contexto foram totalizados 161.680 casos confirmados de pessoas que contraíram COVID-19, com um total de 3.161 óbitos.

Observa-se que, o estado de emergência em decorrência da pandemia foi decretado no Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, em 20/03/2020, e em 12/03/2020 foi editada a primeira normativa municipal em São José do Rio Preto, por meio da Portaria nº 6, definindo a composição do Comitê Gestor de Enfrentamento ao Coronavírus, portanto, antes da esfera Federal. A partir desse momento, até julho de 2022, foram expedidos 78 atos normativos acerca da pandemia, conforme dados a seguir:

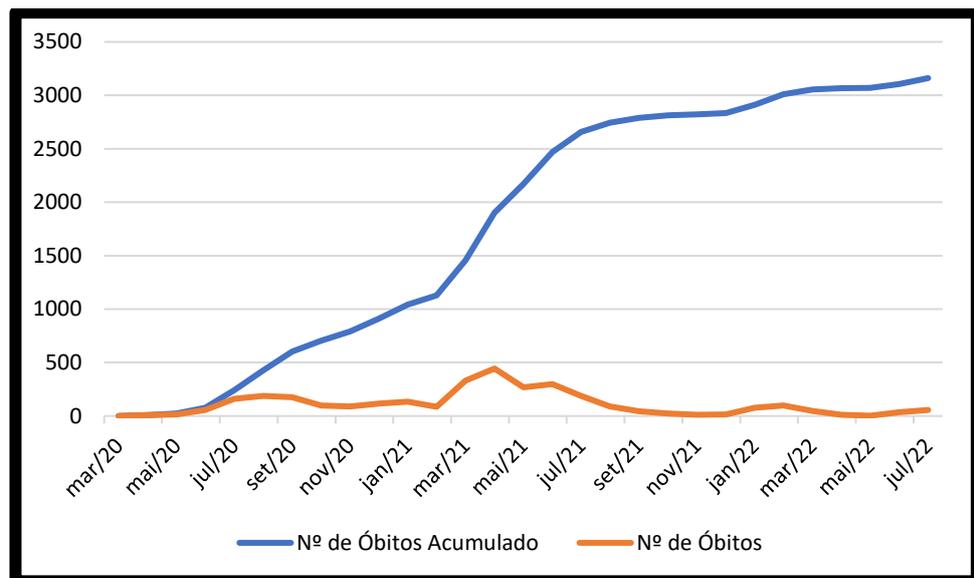


**Figura 2:** Número de Atos Normativos Expedidos no Município de São José do Rio Preto/SP para enfrentamento da COVID-19

<sup>11</sup> Vide tabela em apêndice.



**Figura 3:** Número de casos confirmados de COVID-19 em São José do Rio Preto/SP



**Figura 4:** Número de óbitos por COVID-19 em São José do Rio Preto/SP

Verificando cronologicamente todos os atos normativos expedidos e o resultado do número de casos confirmados e óbitos, pode-se afirmar que compreender os sistemas complexos e interconectados para a concepção das políticas públicas na área da saúde, em todas as suas etapas (planejamento, tomadas de decisões, implementação e avaliação) impacta diretamente na efetividade dessas políticas.

Isso porque, a falha na compreensão desse sistema complexo ocasionou o número elevado de atos normativos expedidos no início da política pública, seguido do aumento contínuo no número de casos confirmados e número de óbitos, com picos em determinados períodos do ano, o que evidencia baixa efetividade nas ações adotadas, cujos problemas serão apontados no próximo item.

## 5. DISCUSSÃO

A política pública para enfrentamento da pandemia do COVID-19 no Brasil foi marcada por desafios e controvérsias. Inicialmente, o governo adotou medidas como o fechamento de fronteiras, a suspensão de eventos públicos e a recomendação de isolamento social, mas, posteriormente, retomou a reabertura econômica e relaxou as medidas de distanciamento social.

Houve críticas quanto à falta de planejamento e coordenação entre diferentes níveis de governo, bem como à escassez de equipamentos de proteção individual e de leitos de UTI. Além disso, a falta de respaldo científico para algumas decisões políticas e a propagação de informações falsas sobre a doença também foram alvos de críticas.

Apesar dos desafios, o Brasil conseguiu implementar algumas medidas de combate à pandemia, como a ampliação da capacidade de testagem e a implementação de campanhas de vacinação.

Analisando os problemas enfrentados na implementação de políticas públicas, suprarrelacionados, aliados à falta de compreensão dos sistemas complexos e interconectados pelo gestor público, influencia, sobremaneira, na efetividade dessas políticas, sendo que em cada etapa da sua consecução pode se destacar:

a) Na formação de agenda e formulação da política: existe uma falta de planejamento, e ainda um planejamento sem uma visão sistêmica e interdisciplinar da situação, com a má definição de prioridades, que por certas vezes visam ao atendimento de interesses meramente políticos.

Ainda, há a possibilidade da ocorrência de um dos problemas da implementação da política pública que é a corrupção.

De acordo com ao Transparência Internacional – TI, movimento global presente em mais de 100 países:

*No último ano, o Brasil perdeu 2 pontos no Índice de Percepção da Corrupção e caiu 10 posições, terminando na 104ª colocação entre os 180 países avaliados. Os 36 pontos alcançados em 2023 representam um desempenho ruim que coloca o Brasil abaixo da média global (43 pontos), da média regional para Américas (43 pontos), da média dos BRICS (40 pontos) e ainda mais distante da média dos países do G20 (53 pontos) e da OCDE (66 pontos)<sup>12</sup>.*

Deve-se destacar também que a saúde, dentro das competências dos entes federativos, é concorrente, ou seja, mesmo tendo um sistema único (o SUS), cabe a cada Ente definir ações próprias que possam contribuir para o enfrentamento do problema. Isso não impede que haja um planejamento e formulação de política coordenada entre esses Entes, porém, por interesses políticos acaba por não existir determinadas ações em conjunto, como ocorreu na pandemia por exemplo, com a aquisição de respiradores e demais insumos, o que consequentemente influenciará negativamente a fase de implementação das ações.

Lembrando que, no ano de 2020 ocorreram as eleições municipais, o que de certa forma influenciou nas tomadas de decisões por parte dos gestores, em decorrência da pressão política e social.

b) Nas tomadas de decisões: na Administração Pública quem tomam as decisões são os agentes políticos, eleitos pelo povo, ou agentes públicos em cargos e funções comissionadas, colocados em tais funções pelos eletivos. Devido a esse sistema, muitas das decisões são tomadas por interesse político e, em alguns casos por quem não

---

<sup>12</sup> Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>

possui conhecimento técnico suficiente, ainda mais quando considerado o período eleitoral, como mencionado acima.

c) Na implementação das ações: a falta de coordenação para a realização de política pública, neste caso o enfrentamento da pandemia, ocasionou um mau planejamento das compras públicas e, conseqüentemente a eficiência das contratações. Em regra, as compras públicas são realizadas por meio de licitação. Durante a pandemia foi editada Lei Federal nº 13.979/20<sup>13</sup>, que, dentre outras finalidades, facilitou o gestor público na aquisição de bens e serviços durante esse período, porém, a falta de coordenação entre os entes ocasionou uma corrida na aquisição de equipamentos e insumos entre os Estados e Municípios, muitas vezes faltantes devido à elevada demanda, e prejudicando uma economia de escala, elevando os custos para a Administração Pública. Essa situação remete ao problema das tomadas de decisões relatada acima.

Durante o período da pandemia foi possível constatar casos de contratações fraudulentas e casos de corrupção, aliada à ineficiência na fiscalização dos contratos firmados pela Administração Pública.

d) Na avaliação das políticas públicas: o grande desafio na avaliação envolve a análise crítica e sistemática quanto aos resultados da implementação de uma política, vez que um dos maiores problemas está na determinação com precisão se esses resultados foram decorrentes da própria política em questão ou por outros fatores externos. É o que chamamos de problema da Causalidade.

---

<sup>13</sup> Lei Federal nº 13.979/2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm)

Isso se torna demasiadamente desafiador, pois muitos resultados podem ser influenciados por várias causas simultâneas, sendo difícil isolar o impacto específico quando outros fatores também estão em jogo. Nesse contexto, o entendimento acerca da Teoria do Caos e da Complexidade contribuiu para o melhor entendimento dos resultados, avaliação, e proposição de condutas a serem implementadas.

Ainda, em se tratando de uma política pública, os resultados podem levar tempo para se manifestarem integralmente, o que dificulta a determinação de como os efeitos dessa política devem ser medidos.

Tem-se que levar em consideração o viés de confirmação, face a possíveis avaliações realizadas por agentes públicos e políticos que possuam preconceitos conscientes ou inconscientes em relação à política pública que estão avaliando.

Pode-se afirmar que política pública se trata de tudo do que um governo define fazer ou até mesmo não de fazer, e essa discricionariedade transcorre da vontade de um corpo político, que no Brasil decorre de eleições, sejam majoritárias, nos casos dos presidentes, governadores, prefeitos e senadores, sejam proporcionais nos casos dos vereadores e deputados.

Pelo simples fato das políticas públicas a serem implementadas dependerem de um contexto sistêmico complexo, que são altamente influenciados por mudanças nas condições iniciais, tornando difícil a previsão do resultado exato, é que se verifica a possibilidade de contextualizá-las com as Teorias do Caos e da Complexidade.

Nesse interim, a Teoria do Caos não visa apresentar soluções de previsibilidade, entretanto, viabiliza a demonstração dos limites da tratabilidade de determinados problemas ora verificados, vez que contribui para o estudo em conjunto de objetos inter-relacionados (sistema) e o seu comportamento aleatório e imprevisível.

Nessa toada, “*as diversas proposições da Teoria do Caos têm em comum a recusa em aceitar que as relações de causa e efeito sejam lineares: no mundo real, eventos simples podem levar a uma profusão de efeitos. Afirmam, também, que no mundo real não existem sistemas passíveis de serem isolados e, dessa forma, de serem objeto de experimento puro ou de observação isenta. O universo é formado de coleções de entidades individuais que se articulam e desarticulam formando sistemas efêmeros. Afasta-se, assim, da crença de que o passado, o presente e o futuro formam um continuum inteligível*” (THIRY-CHERQUES, 1999, p.21-22)<sup>14</sup>.

Deve-se destacar a importância de se ponderar as interações entre as distintas áreas da sociedade e a forma como elas interferem significativamente o resultado de uma política. Em vez de buscar soluções lineares e previsíveis, a teoria incentiva a experimentação e a capacidade de se adaptar às mudanças e incertezas. O emprego das Teorias do Caos e da Complexidade nas políticas públicas pode levar a uma abordagem mais flexível e inovadora na tomada de decisão.

Essa análise pelo legislador, ao editar normas, e pelo gestor público ao definir as políticas, se considerarem que sua efetividade depende de um contexto sistêmico complexo, altamente influenciados por mudanças nas condições iniciais, ao contextualizar com as Teorias do Caos e da Complexidade, certamente trará melhores resultados.

---

<sup>14</sup> THIRY-CHERQUES, Hermano R. O caos e a confusão. Revista da ESPM, p. 21-22, maio/jun. 1999.

## 6. CONCLUSÃO

Analisando os resultados da política pública de combate à pandemia motivada pelo COVID-19 no Município de São José do Rio Preto/SP, fica evidente que, superados os desafios que envolvem a política e ideologias, conhecer a Teoria do Caos e a Teoria da Complexidade pode ser valioso para gestores públicos ao elaborar políticas mais efetivas e adaptáveis.

Isso porque, na compreensão da dinâmica dos sistemas, tais Teorias ajudam os gestores públicos a entenderem que muitos sistemas sociais, econômicos e ambientais são dinâmicos, não lineares e suscetíveis a mudanças imprevisíveis. Tal conhecimento os incentiva a adotar uma abordagem mais flexível e adaptativa no planejamento de políticas.

Ademais, a Teoria do Caos destaca a importância da sensibilidade às condições iniciais, ou seja, pequenas mudanças no início podem levar a resultados significativamente diferentes. Os gestores devem considerar isso ao projetar políticas e estarem preparados para ajustar suas abordagens à medida que a situação evolui.

Já a Teoria da Complexidade realça a interconexão e interdependência dos elementos de um sistema. Os gestores podem adotar uma abordagem mais holística para a formulação de políticas, considerando como as ações em uma área podem afetar outras áreas e identificando pontos de alavancagem para criar mudanças positivas.

Portanto, compreender a baixa previsibilidade dos sistemas complexos pode incentivar a criação de políticas mais resilientes, capazes de se adaptar a mudanças inesperadas e a choques externos, como crises econômicas, desastres naturais, ou até mesmo uma pandemia.

Pode-se, inclusive, falar em experimentação e aprendizado contínuo, pois a Teoria do Caos e a Teoria da Complexidade sugerem que a experimentação e a aprendizagem contínua são essenciais. Os gestores podem considerar a implementação de políticas piloto, coleta de dados em tempo real e ajustes com base nas descobertas, em vez de adotar abordagens rígidas e inflexíveis.

Outro ponto muito importante é o envolvimento da comunidade, logo que reconhecendo a complexidade dos problemas, os gestores podem envolver a comunidade e demais interessados no processo de tomada de decisão, aproveitando o conhecimento local e construindo apoio para políticas mais eficazes.

## **7. FINANCIAMENTO**

A Pesquisa não recebeu apoio financeiro.

## 8. REFERÊNCIAS

1. Constituição Federal de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)
2. Lei Federal nº 8.080/1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)
3. Lei Complementar nº 101/2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)
4. Lei Federal nº 13.979/2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm)
5. Lei Complementar nº 131/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm)
6. Lei Federal nº 12.527/2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)
7. Lei Complementar nº 156/2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm)
8. Silva, Virgílio Afonso da. Direito Constitucional Brasileiro. 1. ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.
9. Meirelles, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 18. ed. / atualizada por Giovani da Silva Corralo. – São Paulo: Malheiros, 2017. 888 p.; 21 cm.
10. Lopes Filho, Juraci Mourão. Competências federativas na Constituição e nos precedentes do STF. 2. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Editora JusPodivm, 2019. 432p.
11. Bonavides, Paulo. Curso de direito constitucional. 35. ed., atual. – São Paulo: Malheiros, 2020. 880p.; 23 cm.
12. Crise dos Poderes da República: judiciário, legislativo e executivo/ George Salomão Leite, Lenio Streck, Nelson Nery Junior (coordenadores). – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.
13. MATIAS-PEREIRA, J. Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e ações governamentais. São Paulo: Editora Atlas, 2010.
14. Chrispino, Alvaro. Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256 p.
15. Mendes, Gilmar. Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional / Gilmar Mendes, Paulo Paiva. – 1.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.
16. Saravia, Enrique. Ferrarezi, Elisabete. Políticas Públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2v. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1\\_0101\\_saravia.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf)

17. Conheça o ciclo das políticas públicas, disponível em: <https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>
18. THIRY-CHERQUES, Hermano R. O caos e a confusão. Revista da ESPM, p. 21-22, maio/jun. 1999.
19. Secchi, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos / Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho, Valdemir Pires. – 3. ed. – São Paulo, SP: Cengage, 2020. 272 p.
20. Secchi, Leonardo. Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2021
21. Relatórios de Atualização Epidemiológica da COVID-19 Disponível em: <https://www.riopreto.sp.gov.br/coronavirus/>
22. Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Organização administrativa – 4. ed., ver. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

## 9. APÊNDICE

<b>NORMAS EDITADAS NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP PARA ENFRENTAMENTO DO COVID-19</b>			
<b>TIPO DE NORMATIVO</b>	<b>Nº</b>	<b>DATA</b>	<b>OBJETO</b>
DECRETO	19247	12/07/2022	institui medidas restritivas, de caráter temporário, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	19213	31/05/2022	institui medidas restritivas, de caráter temporário, com o objetivo de conter a transmissão e disseminação da COVID-19.
DECRETO	19162	18/03/2022	institui medidas restritivas, de caráter temporário, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	19051	05/11/2021	institui medidas restritivas, de caráter temporário, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	19001	18/08/2021	institui medidas restritivas, de caráter temporário, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	18958	01/08/2021	institui medidas restritivas, de caráter temporário, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	18979	30/07/2021	Altera o Decreto nº 18.958, de 08 de julho de 2021, que dispõe sobre novas medidas restritivas de enfrentamento a pandemia do COVID-19
DECRETO	18948	22/07/2021	Altera o Anexo I do Decreto nº 18.942, de 16 de junho de 2021, que dispõe sobre novas medidas restritivas de enfrentamento a pandemia do COVID-19
DECRETO	18952	01/07/2021	Altera o Decreto nº 18.942, de 16 de junho de 2021, que dispõe sobre novas medidas restritivas de enfrentamento a pandemia do COVID-19
DECRETO	18942	16/06/2021	institui medidas restritivas, de caráter temporário, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	18921	24/05/2021	Altera dispositivo do Decreto nº 18.906/21, que dispõe sobre novas medidas restritivas de enfrentamento a pandemia do COVID-19
DECRETO	18912	14/05/2021	Retifica dispositivo do Decreto nº 18.906/21, que dispõe sobre novas medidas restritivas de enfrentamento a pandemia do COVID-19
DECRETO	18906	11/05/2021	institui medidas restritivas, de caráter temporário, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	18896	05/05/2021	Altera dispositivos do Decreto nº 18.882, de 19 de abril de 2021 com suas alterações posteriores, que dispõe

			sobre medidas restritivas de enfrentamento a pandemia do COVID 19
DECRETO	18891	30/04/2021	Altera dispositivos do Decreto nº 18.882 de 19 de abril de 2021 que dispõe sobre medidas restritivas de enfrentamento a pandemia do COVID 19
DECRETO	18882	19/04/2021	institui medidas restritivas, de caráter temporário, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	18880	12/04/2021	institui medidas restritivas, de caráter temporário, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	18869	30/03/2021	o institui medidas restritivas, de caráter temporário e excepcional, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo imediato de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	18868	26/03/2021	Altera o decreto nº 18.861 de 16 de março de 2021 que dispõe sobre medidas restritivas de enfrentamento a pandemia do COVID 19
INSTRUÇÃO NORMATIVA	1	23/03/2021	estabelece normas e procedimentos para uniformizar interpretações sobre as regras estabelecidas no Decreto n.º 18.861/21 para fins de fiscalização na interpretação do Artigo 7º combinado com o Anexo II
DECRETO	18861	16/03/2021	institui medidas restritivas, de caráter temporário e excepcional, no âmbito da medida de quarentena, com o objetivo imediato de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	18859	12/03/2021	institui medidas emergenciais, de caráter temporário e excepcional, no âmbito da medida de quarentena de que tratam os Decretos Estaduais nºs 64.881, de 22 de março de 2020, e nº 64.994, de 28 de maio de 2020, e Decretos Municipais nºs 18.571, de 24 de março de 2020 e 18.850, de 5 de março de 2021, com o objetivo imediato de conter a transmissão e disseminação da COVID-19
DECRETO	18850	05/03/2021	Dispões sobre novas medidas restritivas de enfrentamento a pandemia do COVID-19
DECRETO	18841	02/03/2021	Dispões sobre novas medidas restritivas de enfrentamento a pandemia do COVID-19
DECRETO	18827	10/02/2021	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18767	04/01/2021	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18741	02/12/2020	criação do Comitê de Retomada Econômica
DECRETO	18737	01/12/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18728	16/11/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020

DECRETO	18713	16/10/2020	proibida a venda e o consumo de bebidas alcoólicas refrigeradas em todos os estabelecimentos comerciais, de qualquer natureza, sem exceção, das 22 horas às 6 horas, durante todos os dias da semana, excetuado o sistema “delivery”
DECRETO	18708	09/10/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18701	01/10/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18697	24/09/2020	Dispõe sobre a retomada das aulas e atividades escolares presenciais, no município de São José do Rio Preto
DECRETO	18690	18/09/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18686	14/09/2020	Dispõe sobre as medidas de quarentena durante a vigência do estado de calamidade pública, no contexto da pandemia da COVID-19
DECRETO	18682	04/09/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18678	28/08/2020	Alteração orçamentária
DECRETO	18669	20/08/2020	Revoga os Decretos nº. 18.636/20, art. 2º do Decreto nº 18.648/20 e Decreto nº 18.659/20
DECRETO	18660	07/08/2020	Suspende o corte do fornecimento de água em casos de inadimplência
DECRETO	18659	07/08/2020	Altera o prazo fixado nos artigos 1º e 2º do Decreto nº 18.636, de 15 de julho de 2020, que dispõe sobre o fechamento de supermercados e hipermercados aos sábados e domingos e a proibição de comércio de bebidas alcoólicas
DECRETO	18658	07/08/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18648	29/07/2020	Altera o prazo fixado nos artigos 1º e 2º do Decreto nº 18.636, de 15 de julho de 2020, que dispõe sobre o fechamento de supermercados e hipermercados aos sábados e domingos e a proibição de comércio de bebidas alcoólicas
DECRETO	18645	24/07/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18589	17/07/2020	Cria a ação “Rio Preto sem fome” e define os critérios para atendimento das populações em insegurança alimentar e nutricional por meio do fornecimento de cestas básicas, durante o período de calamidade pública em decorrência da pandemia do novo coronavírus (Covid-19)
DECRETO	18636	15/07/2020	Dispõe sobre o fechamento de supermercados e hipermercados aos sábados e domingos e a proibição de comércio de bebidas alcoólicas
DECRETO	18633	10/07/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020

PORTARIA SEMDEC	7	27/06/2020	Dispõe, em caráter excepcional, sobre o exercício do comércio ambulante no Shopping Prefeito Antônio Figueiredo de Oliveira – Shopping HB
DECRETO	18626	26/06/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18617	10/06/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18612	02/06/2020	Altera as disposições do Decreto n. 18.571, de 24 de março de 2020; Decreto n. 18.586/2020; e Decreto n. 18.611/2020
DECRETO	18611	29/05/2020	Dispõe sobre a implementação, no âmbito deste Município, do Plano São Paulo instituído pelo Decreto Estadual nº 64.994, de 28 de maio de 2020; altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 de março de 2020
PORTARIA SEMAS	8	22/05/2020	Dispõe sobre Rodizio no CENTRO POP e novas determinações de organização dos atendimentos no serviço da Secretaria Municipal de Assistência Social frente as atualizações das demandas e ações em medidas de prevenção e enfrentamento a pandemia do coronavírus (COVID-19)
PORTARIA SMM	2	22/05/2020	Dispõe sobre novas medidas de enfrentamento de emergências de saúde pública decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), institui condutas aos servidores públicos municipais nos termos do Decreto nº 18.571/2020 e posteriores e estabelece determinações de organização dos atendimentos e serviços da Secretaria Municipal dos Direitos e Políticas para Mulheres, Pessoa com Deficiência, Raça e Etnia conforme as atualizações das demandas.
DECRETO	18608	18/05/2020	Revoga dispositivo do Decreto nº 18.571, de 24 de março de 2020, alterado pelo Decreto nº 18.586, de 15 de abril de 2020
DECRETO	18605	14/05/2020	Suspende qualquer corte que interrompa o fornecimento de água tratada a quaisquer ligações da rede pública de abastecimento de São José do Rio Preto
DECRETO	18601	12/05/2020	Regulamenta os afastamentos e transferências de unidades dos servidores que apresentam comorbidades e servidoras gestantes lotados na Secretaria de Saúde, durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da Emergência em Saúde Pública Internacional, no contexto da pandemia da COVID-19
DECRETO	18598	08/05/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18591	20/04/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18590	17/04/2020	Dispõe sobre medidas de redução de despesas com pessoal,

			durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da Emergência em Saúde Pública Internacional, no contexto da pandemia da COVID-19
DECRETO	18586	15/04/2020	Altera as disposições do Decreto n. 18.571, de 24 de março de 2020
DECRETO	18583	09/04/2020	Institui o Programa Rio Preto Educ Ação, de apoio aos estudos dos alunos no período de suspensão das aulas em decorrência da necessidade de prevenção de contágio pelo COVID-19
DECRETO	18581	06/04/2020	Altera o prazo fixado no art. 4º do Decreto nº 18.571, de 24 março de 2020
DECRETO	18580	03/04/2020	Determina a suspensão da cobrança de tarifas de água e esgoto pelo Serviço Municipal de Água e Esgoto de São José do Rio Preto – SeMAE dos usuários da categoria Residencial Social em razão da pandemia da COVID-19
DECRETO	18577	27/03/2020	Acrescenta parágrafo único ao artigo 1º do Decreto nº 18.575, de 26 de março de 2020, que dispõe sobre limitação do transporte público coletivo gratuito ao idoso em horários de pico durante a vigência do estado de calamidade
DECRETO	18576	26/03/2020	Revoga o Decreto nº 11.977, de 17 de julho de 2003, que dispõe sobre a permissão de uso de imóvel público municipal pelo servidor Paulo Rogério Ferreira
DECRETO	18575	26/03/2020	Dispõe sobre limitação do transporte público coletivo gratuito ao idoso em horários de pico durante a vigência do estado de calamidade
DECRETO	18571	24/03/2020	Reconhece estado de calamidade pública no Município de São José do Rio Preto decorrente da pandemia do Coronavírus (COVID-19)
PORTARIA	8	23/03/2020	Cria e nomeia os membros do Subcomitê Gestor de Enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19) no âmbito da Secretaria de Saúde do Município de São José do Rio Preto
PORTARIA	7	23/03/2020	Inclui membro no Comitê Gestor de Enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19) no âmbito da Secretaria de Saúde do Município de São José do Rio Preto
PORTARIA	3	23/03/2020	Dispõe sobre novas determinações de organização dos atendimentos e serviços da Secretaria Municipal de Assistência Social frente as medidas de prevenção e enfrentamento a pandemia do coronavírus (COVID-19)
DECRETO	18564	23/03/2020	Estabelece medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus no âmbito do Município de São José do Rio Preto, Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e institui condutas aos servidores públicos municipais, da Administração Direta e Indireta e das Autarquias

DECRETO	18563	23/03/2020	Altera dispositivo do Decreto nº 18.559, de 20 de março de 2020, alterado pelo Decreto nº 18.561, de 21 de março de 2020
DECRETO	18561	21/03/2020	Detalha e altera as disposições do Decreto n. 18.559/20
DECRETO	18559	20/03/2020	Declara estado de emergência na saúde pública deste Município de São José do Rio Preto e estabelece medidas de enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19)
DECRETO	18558	20/03/2020	Estabelece medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus no âmbito do Município de São José do Rio Preto, Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e institui condutas aos servidores públicos municipais, da Administração Direta e Indireta e das Autarquias
DECRETO	18556	17/03/2020	Suspende o corte do fornecimento de água em casos de inadimplência e dá outras providências
DECRETO	18554	16/03/2020	Dispõe sobre medidas de prevenção e enfrentamento do coronavírus
PORTARIA	6	12/03/2020	Nomeia os membros do Comitê Gestor de Enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19) no âmbito da Secretaria de Saúde do Município de São José do Rio Preto