



## **MEDIDAS INSTITUCIONAIS E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NA REGIÃO METROPOLITANA DE PALMAS-TO: UMA LEITURA A PARTIR DE DOUGLASS NORTH**

### **INSTITUTIONAL MEASURES AND ADDRESSING THE COVID-19 PANDEMIC IN THE METROPOLITAN REGION OF PALMAS-TO: A READING FROM DOUGLASS NORTH**

### **MEDIDAS INSTITUCIONALES Y ABORDAJE DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE PALMAS-TO: UNA LECTURA DESDE DOUGLASS NORTE**

Erisvaldo de Oliveira Alves<sup>1</sup>  
Mônica Aparecida da Rocha Silva<sup>2</sup>  
Nilton Marques de Oliveira<sup>3</sup>

#### **RESUMO**

O artigo buscou analisar as medidas de enfrentamento à Pandemia da COVID-19 na Região Metropolitana de Palmas-TO. A ênfase recaiu sobre as instituições e seu padrão de adaptabilidade; o período analisado foi o primeiro ano da crise sanitária; e o enquadramento conceitual e teórico é dado pelo Institucionalismo e o conceito de Eficiência Adaptativa de Douglass North. A metodologia é o estudo de caso, com a revisão bibliográfica e documental. As principais considerações apontam que as medidas instituídas, na região metropolitana, seguiram o que definiu a Capital Palmas, entendida como o Polo da Região; as medidas foram implementadas conforme os padrões de universalidade, legitimidade e coerção; e que o cenário do avanço da curva de contaminação exigiu instituições rígidas para conter a disseminação da doença. Constata-se ainda que, apesar da descontinuidade da coordenação federal, as normas instituídas localmente foram necessárias para garantir segurança diante das informações imperfeitas, notadamente, no período pré-vacina.

**Palavras-chave:** Eficiência adaptativa. COVID-19. Instituições. Palmas-TO.

<sup>1</sup>Doutorando e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins – UFT. Tocantins. Brasil. E-mail: [alvesbm12@gmail.com](mailto:alvesbm12@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7608-0858>

<sup>2</sup>Doutora em Ciências Sociais pela UnB (2007). Realizou Pós-Doutorado (2017) e estágio doutoral (2006) na Universidad Nacional Autónoma do México – UNAM. Tocantins. Brasil. E-mail: [monicars@mail.uft.edu.br](mailto:monicars@mail.uft.edu.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3323-7712>

<sup>3</sup>Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Toledo - PR. Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa - UFV, Economista pela Universidade Estadual de Maringá - UEM. Professor Associado do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PGDR/UFT) e do curso de Ciências Econômica da Universidade Federal do Tocantins. Tocantins. Brasil. E-mail: [niltonmarques@mail.uft.edu.br](mailto:niltonmarques@mail.uft.edu.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6485-314X>

## ABSTRACT

The article sought to analyze measures to combat the COVID-19 Pandemic in the Metropolitan Region of Palmas-TO. The emphasis was on institutions and their adaptability pattern; the period analyzed was the first year of the health crisis; and the conceptual and theoretical framework is provided by Institutionalism and Douglass North's concept of Adaptive Efficiency. The methodology is the case study, with bibliographic and documentary review. The main considerations point out that the measures instituted in the metropolitan region followed what defined the Capital Palmas, understood as the Region's Hub; the measures were implemented in accordance with the standards of universality, legitimacy and coercion; and that the scenario of advancing contamination curve required rigid institutions to contain the spread of the disease. It is also clear that, despite the discontinuity of federal coordination, the standards established locally were necessary to guarantee security in the face of imperfect information, notably in the pre-vaccine period.

**Keywords:** Adaptive efficiency. COVID-19. Institutions. Palmas-TO.

## RESUMEN

El artículo buscó analizar medidas para combatir la Pandemia COVID-19 en la Región Metropolitana de Palmas-TO. Se hizo hincapié en las instituciones y su patrón de adaptabilidad; el período analizado fue el primer año de la crisis sanitaria; y el marco conceptual y teórico lo proporciona el Institucionalismo y el concepto de Eficiencia Adaptativa de Douglass North. La metodología es el estudio de caso, con revisión bibliográfica y documental. Las principales consideraciones señalan que las medidas instituidas en la región metropolitana siguieron lo que definió a Palmas Capital, entendida como el Eje de la Región; las medidas fueron implementadas conforme a los estándares de universalidad, legitimidad y coerción; y que el escenario de avance de la curva de contaminación requería instituciones rígidas para contener la propagación de la enfermedad. También está claro que, a pesar de la discontinuidad de la coordinación federal, las normas establecidas localmente eran necesarias para garantizar la seguridad frente a una información imperfecta, especialmente en el período previo a la vacunación.

**Palabras clave:** Eficiencia adaptativa. COVID-19. Instituciones. Palmas-TO.

**Como citar este artigo:** ALVES, Erisvaldo de Oliveira; SILVA, Mônica Aparecida da Rocha; OLIVEIRA, Nilton Marques de. Medidas institucionais e o enfrentamento da pandemia da COVID-19 na região metropolitana de Palmas-TO: uma leitura a partir de Douglass North. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 14, p. 363-379, 27 jun. 2024. Doi: <https://doi.org/10.24302/drd.v14.4843>.

**Artigo recebido em:** 22/05/2023

**Artigo aprovado em:** 12/06/2024

**Artigo publicado em:** 27/06/2024

## 1 INTRODUÇÃO

Com o surgimento da COVID-19, foram necessárias respostas institucionais novas e muitas vezes, contrárias à rotina e cultura local, principalmente as de distanciamento social. Esse cenário exigiu adaptações para minimizar, de forma preliminar e eficiente, as incertezas advindas com a pandemia. O desafio passou a ser maior pela existência de discursos que julgavam ser imprescindível buscar a manutenção das ações típicas do mercado, ainda que diante de um cenário fortemente impactado por informações imperfeitas e crise sanitária. Sendo assim, o artigo busca verificar se houve adaptação das instituições, na região metropolitana de Palmas, no enfrentamento da pandemia da COVID-19.

O objetivo é discutir as soluções escolhidas e as adaptações necessárias ao enfrentamento da COVID-19, na Região Metropolitana de Palmas-TO, considerando o controle da institucionalização que estabelece “padrões previamente definidos de conduta, que a canalizam em uma direção por oposição às muitas outras direções que seriam teoricamente possíveis” (Berger; Luckmann, 2004, p. 80), bem como o conceito de Eficiência Adaptativa apresentado em North (1990), gerando um conjunto de normativas com suas características de: legitimidade, universalidade e coerção.

A hipótese apresentada é que houve adaptações e foram eficientes no enfrentamento da pandemia. A urgência e intensidade das soluções adotadas se justificou porque, em 2019, os sistemas de saúde em todo o mundo foram desafiados por casos de infecções respiratórias graves. O causador era um patógeno desconhecido que surgiu na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China. Logo, os cientistas reconheceram o patógeno como um novo tipo do coronavírus o SARS-COV-2, e a doença ocasionada foi denominada de COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (Barberia et al., 2021). O risco para a vida das pessoas obrigou adaptações impostas pelas organizações com medidas que refletiram em várias áreas da vida em sociedade, dentre as quais a econômica, o que não coloca essa dimensão como o centro do problema, mas apenas recebedora de efeitos colaterais.

O institucionalismo de Douglass North apresenta situações em que o funcionamento do mercado precisa se adaptar, e a pandemia exigiu essas alterações. No entanto, forças contrárias, expostas em discursos sistemáticos e frequentes, prejudicaram o resultado de algumas medidas, por exemplo, o isolamento físico social, alegando para tal a defesa da segurança do desenvolvimento econômico do país (Machado et al., 2020).

Sendo assim, a pesquisa analisou as medidas de enfrentamento à COVID-19, na Região Metropolitana de Palmas-TO, implementadas durante 2020. A referência é Palmas, por entender-se que é representativa da região metropolitana, já que os outros municípios implementaram medidas de enfrentamento na mesma linha e logo após a adoção pela Capital por ser o “Polo” da região, no sentido de Perroux (1967).

Isto posto, este artigo está estruturado da seguinte forma: além desta introdução, a seguir é apresentada a revisão de literatura com breve revisão do institucionalismo de North e considerações sobre a Pandemia da COVID-19; na terceira parte apresenta-se a metodologia; a quarta, os resultados e discussões; e, por fim, as considerações finais.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Nessa sessão apresentam-se aspectos do Novo Institucionalismo de North, que servem de sustentação para suas alegações, bem como o conceito de Eficiência Adaptativa discutido em North (2005); por fim, breves considerações sobre a pandemia da COVID-19 e suas consequências para as ações das organizações.

### 2.1 O NOVO INSTITUCIONALISMO

Para Queiroz-Stein (2021), as recentes transformações das Ciências Econômicas enfraqueceram o neoclassicismo enquanto matriz teórica, fortalecendo uma percepção de desenvolvimento em torno de um ambiente político e epistemológico plural e diversificado. O institucionalismo não é uma corrente de pensamento homogênea, e o denominado Novo Institucionalismo, de Douglass North, defende que as instituições são pilares para o desenvolvimento, ou melhor, “as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” (North, 2018, p. 13).

De acordo com Cavalcante (2020), o novo institucionalismo de Douglass North parte de conceitos e teorias desenvolvidos pelos neoclássicos, mas flexibilizando a hipótese de racionalidade completa. Dessa forma, os agentes possuem uma racionalidade limitada para a tomada de decisão e não conseguem fazer a melhor escolha dentre todas as disponíveis. Essa modificação ocorreu porque o autor entende que a teorização neoclássica, apesar de elegante, é inadequada para responder às mudanças e resolver os problemas humanos, já que o mundo evolui continuamente de maneiras novas e inovadoras (North, 2005).

North (2005) destaca o desempenho das instituições, que seriam as regras do jogo na sociedade. Ainda que o autor conceba suas ideias, considerando a interação entre as instituições e o desempenho econômico, têm-se interações mais plurais que impactam outras dimensões além da econômica: “as fronteiras do sistema econômico são permeáveis e mutáveis, estando as estruturas imersas em outras estruturas socioeconômicas” (Queiroz-Stein, 2021, p. 111). Isso só é possível pela concepção da racionalidade limitada, já que os agentes econômicos não possuem capacidade computacional, e se o mundo é repleto de incertezas, a interação humana é fortemente influenciada pelas instituições por atuarem para diminuí-las.

Há, também, a importância no conceito de regras formais, que seriam as leis, decretos, portarias, regulamentos, dentre outros, instituídas por um Estado, que deve ser um regulador. O que certamente ocasiona reações dos indivíduos a esses estímulos. Há distinção entre instituições, como regras do jogo, “restrições que moldam a interação humana”, e as organizações, grupos de indivíduos que trabalham em prol de um objetivo comum. Dessa interação surgem as mudanças institucionais que impactam a maneira pela qual a sociedade evolui (North, 2018).

Existe, também, as regras informais, exemplificadas como sendo códigos de conduta, normas de comportamento e convenções; essas seriam bem mais amplas que as regras formais e apontadas como as fontes evidentes e imediatas da escolha nas interações cotidianas. Em North (1990), há destaque para o papel fundamental do tempo, através das mudanças incrementais e o conceito de *path-dependence*, onde as “escolhas de hoje e de amanhã são

moldadas pelo passado” (North, 2018, p. 9). Assim, o crescimento econômico dependeria da interação entre a tecnologia e a função de aprendizagem das regras formais e informais, que, juntas, formam a Matriz Institucional (Cavalcante, 2020).

## 2.2 INSTITUIÇÕES E A EFICIÊNCIA ADAPTATIVA

Sobre a Eficiência Adaptativa, Queiroz-Stein (2021) afirma que North, em sua obra *Institutions, institutional change and economic performance*, de 1990, discute brevemente esse conceito, sem aprofundá-lo, buscando associá-lo a processos de aprendizado fruto de erros e acertos na busca de soluções para problemas sociais; ideia reorganizada em sua obra *Understanding the Process of Economic Change*, de 2005: “*Adaptive efficiency entails an institutional structure that in the face of the ubiquitous uncertainties of a non-ergodic world will flexibly try various alternatives to deal with novel problems that continue to emerge over time*” (North, 2005, p. 154).

Douglas North propõe o conceito de Eficiência Adaptativa e, de acordo com Queiroz-Stein (2021), esta agrega a intencionalidade, sendo as mudanças econômicas resultado de ação intencional dos agentes, diante da leitura sobre a realidade. Nesta linha, tem-se que o cérebro estabelece conexões entre eventos, identificando padrões que possibilitam interpretar experiências novas e, assim, irão se ajustando e acumulando mutações. Consequentemente, vai se adaptando consoante as diferentes experiências, contrapondo mente e o meio ambiente físico e sociocultural (Queiroz-Stein, 2021). Por isso, a cultura é elemento determinante para a função de aprendizagem, sendo a chave para o entendimento de seus efeitos e das mudanças incrementais *path-dependence* (Costa, 2019).

Dessa forma, deve-se perceber, em North (2005), a relação entre as mudanças institucionais e a cultura que passa inevitavelmente pelos processos de aprendizado a que os indivíduos são submetidos, decorrentes dos processos mentais que conectam eventos e estabelecem padrões, permitindo interpretar novas experiências, possibilitando adaptar-se a elas: “*Learning then is an incremental process filtered by the culture of a society which determines the perceived pay-offs*” (North, 2005, p. 69).

No cotidiano, os agentes decidem considerando ideologias, teorias, teologias, mitos, dentre outros, definindo suas intenções por serem o filtro pelo qual o indivíduo enxerga a realidade. É esse esquema de percepção que influencia a forma de agir dos indivíduos, seu modelo mental. As mudanças estariam conectadas ao esforço deliberado dos indivíduos para controlar o ambiente onde vivem, tendo em vista as informações que os agentes possuem e o modelo mental que irá processá-las.

## 2.3 A PANDEMIA DA COVID-19 E AS INSTITUIÇÕES

Importante lembrar, primeiramente, que, a COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que foi identificado pela primeira vez em Wuhan, China, no final de 2019. Desde então, ela se espalhou globalmente, resultando em uma pandemia declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020. A COVID-19 afeta

principalmente o sistema respiratório, mas pode ter impactos em vários outros sistemas do corpo humano.

Desde o início da pandemia, várias vacinas foram desenvolvidas e aprovadas para uso emergencial e regular. As vacinas têm mostrado ser altamente eficazes na prevenção de doenças graves, hospitalizações e mortes causadas pela COVID-19. Campanhas de vacinação em massa têm sido uma ferramenta crucial para controlar a disseminação do vírus.

A COVID-19 continua a ser uma preocupação global, com variantes emergentes do vírus apresentando novos desafios. A vigilância contínua, pesquisa e adesão às medidas de saúde pública são essenciais para controlar a pandemia e mitigar seu impacto na sociedade.

No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020, e no Tocantins em 18 de março do mesmo ano. Em 30 de janeiro de 2020, a OMS classificou a síndrome como uma Emergência de Saúde Pública de âmbito Internacional, passando a constar na lista de pandemias do século XXI, junto às epidemias de ebola, gripe, cólera, tuberculose e tifo (Machado *et al.*, 2020; Aquino *et al.*, 2020). Já, Cunha *et al.* (2021) chegam a comparar a Pandemia a um “*Natural Hazards*”, com alto grau de raridade e incerteza, dada as informações incompletas sobre o vírus.

Apesar da necessidade de alinhamento na resposta institucional, constatou-se que havia influência de forças diversas no desenvolvimento de políticas públicas e tomada de decisões no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), permeadas por conflitos, ambiguidade e incertezas entre valores e interesses de grupos de escolha, que se acentuaram frente a progressão da pandemia no país (Machado *et al.*, 2020).

Progressivamente, foi necessário evoluir de um contexto com medidas preventivas e protetivas, a grupos de risco, para medidas de isolamento horizontal, marcadas pela recessão nas atividades do comércio, educação, cancelamento de eventos culturais, esportivos, dentre outros (Machado *et al.*, 2020). Diante da falta de informações precisas sobre a doença, gradualmente foram sendo institucionalizadas medidas de resposta mais rígidas.

Tais medidas incluem o isolamento de casos; o incentivo à higienização das mãos, à adoção de etiqueta respiratória e ao uso de máscaras faciais caseiras; e medidas progressivas de distanciamento social, com o fechamento de escolas e universidades, a proibição de eventos de massa e de aglomerações, a restrição de viagens e transportes públicos, a conscientização da população para que permaneça em casa, até a completa proibição da circulação nas ruas, exceto para a compra de alimentos e medicamentos ou a busca de assistência à saúde (Aquino *et al.*, 2020, p. 2424).

Essas medidas foram implementadas de forma gradual. A definição de quais medidas e sua implantação variou, porque, regionalmente, é necessário considerar aspectos culturais, socioeconômicos, políticos e a capacidade local, ou seja, trata-se de um “processo de implementação de Política Pública” que precisa considerar a participação dos atores de nível de rua (Lotta, 2018), bem como outros que ocupam cargos intermediários (Novato; Najberg; Lotta, 2022), destacando como atores determinantes para implementação das políticas os estados ou “governos subnacionais” (Barberia *et al.*, 2021).

Na mesma linha, Aquino *et al.* (2020) citam que alguns termos usados para referir-se às ações de enfrentamento ao SARSCoV-2 não são novos e compõem-se de medidas não farmacológicas utilizadas, principalmente, quando não há vacinas e medicamentos antivirais

disponíveis, destacando-se o isolamento, a quarentena, o distanciamento social e as medidas de contenção comunitária.

Cabe destacar a necessidade de analisar a condição socioeconômica local, porque as desigualdades sociais exigem medidas econômicas emergenciais de proteção aos trabalhadores, para garantir uma renda mínima ao grupo mais vulnerável. Uma política pública eficiente, nesse sentido, é de grande influência para garantir adesão de uma parcela relevante da população local às medidas de distanciamento social. O estabelecimento de “Políticas de Proteção Social” (Rua, 2014), que proteja a população vulnerável, enquanto perdurem as restrições às atividades econômicas, é fundamental, já que existe uma relação inversa, estatisticamente significativa, entre ajuda pública com o nível educacional e a renda familiar (Durán, 2021).

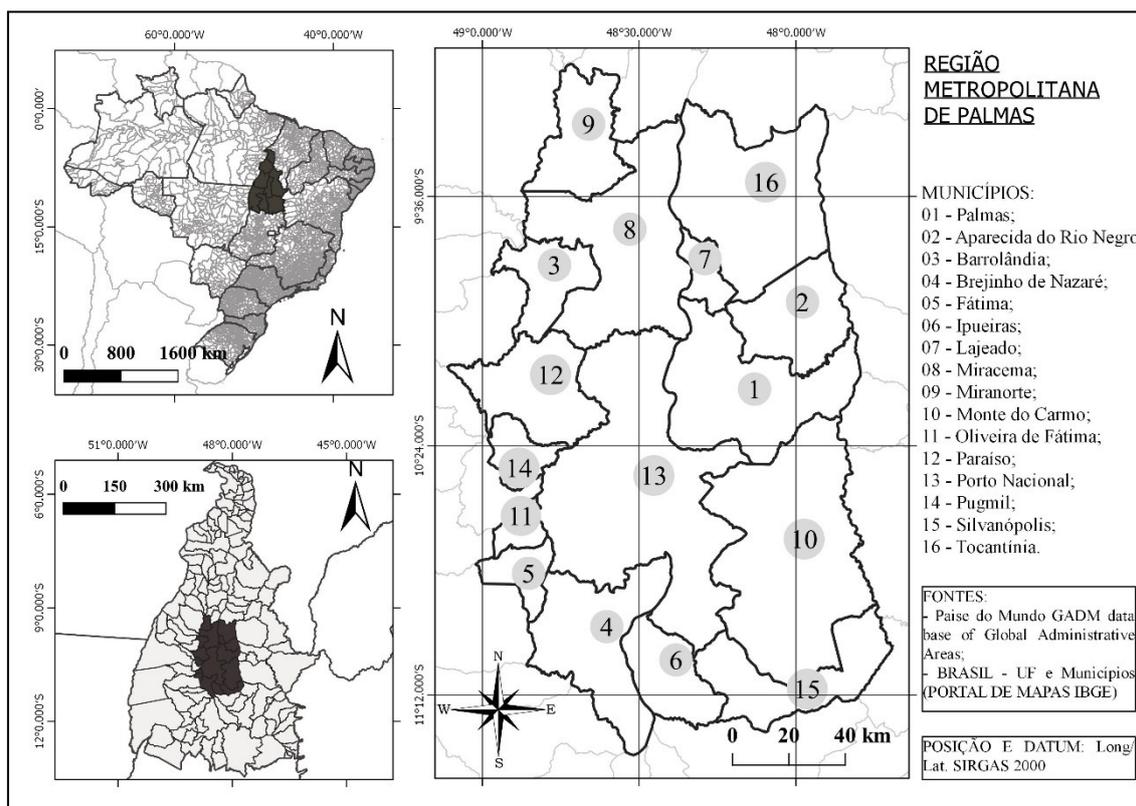
### 3 METODOLOGIA

O artigo fundamenta-se no estudo de caso com abordagem bibliográfica e documental (Coffey, 2014), de caráter qualitativo (Creswell, 2007). Do ponto de vista da natureza, a pesquisa é aplicada e exploratória pela ótica dos objetivos, por analisar o caso da resposta institucional na Região Metropolitana de Palmas-TO, ao avanço da Pandemia da COVID-19. O procedimento técnico foi verificar, em páginas oficiais do poder executivo, as principais medidas instituídas como resposta imediata à Pandemia.

Para a elaboração dos mapas coropléticos, utilizados para georeferenciar e facilitar a visualização das informações, utilizou-se o Software QGIS. A área de estudo é a Região Metropolitana de Palmas, formada por 16 (dezesesseis) municípios: Palmas (Capital do Estado), Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia. Segundo a Secretaria de Planejamento (SEPLAN, 2021), a área correspondente da região é de 24.830 km<sup>2</sup>, e aproximadamente 9% (nove por cento) da área do Estado.

Foi levantado o número de casos de COVID-19 na região para 05 (cinco) períodos distintos: 30/03/2020 (primeiros casos registrados na Capital), 30/06/2020, 30/09/2020, 30/12/2020 e 30/03/2021, dados coletados junto à Secretaria da Saúde do Tocantins (SESAU, 2022). A localização dos municípios e da região no Tocantins consta no Mapa 1 a seguir:

Mapa 1 – Localização da Região Metropolitana de Palmas



Fonte: Autores com base em Portal de Mapas (IBGE, 2022).

Considerando que a Pandemia da COVID-19 exigiu uma adaptação abrupta, fugindo do padrão incremental das mudanças, tem-se a instalação de conflitos mais acentuados que os percebidos em mudanças lentas e graduais: “as mudanças à margem podem ser tão lentas que temos que adotar uma perspectiva histórica para percebê-las, muito embora vivamos em um mundo em que a celeridade da mudança institucional seja bem patente” (North, 2018, p. 18). No caso da pandemia, a mudança institucional foi rápida e necessária. Nesse panorama, as forças políticas para alteração de regras formais foram decisivas na tomada de decisões oportunas, notadamente, no momento de informações imperfeitas sobre a doença, o que foi minimizado no segundo momento, quando começou a vacinação em massa.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com Queiroz-Stein (2021, p. 114), North visualiza que “o homem cria instituições com o objetivo de reduzir a incerteza intrínseca ao mundo físico e sociocultural em que está inserido”. E foi nesse sentido que as prefeituras dos municípios da Região Metropolitana criaram instituições imbuídas de legitimidade, universalidade e poder de coerção, ou seja, criaram “regras do jogo” para tentar diminuir as incertezas.

A criação de uma matriz institucional, que limitou relações sociais e econômicas devido à Pandemia da COVID-19, causou constrangimentos sobre as decisões nas dimensões política, social e econômica: “é preciso ter capacidade de adaptar a estrutura institucional à novidade

permanente que o mundo incerto nos lega. Dessa maneira, o determinante para a performance econômica seria a conquista de eficiência adaptativa” (Queiroz-Stein, 2021, p. 117).

De acordo com Barberia *et al.* (2021), as políticas implementadas para diminuir a mobilidade da população foram mais eficazes quando atreladas às políticas adotadas pelos governos estaduais; quanto mais abrangentes e prolongadas as intervenções não farmacêuticas de aumento do distanciamento social, melhor foi o resultado alcançado. Por outro lado, pequenas mudanças em intervenções não farmacêuticas específicas, implicando em pouca mudança na rotina, resultaram em impactos pequenos na mobilidade. Nesse sentido, é necessário verificar a resposta do governo do Estado do Tocantins. O quadro 1 abaixo apresenta as principais medidas adotadas em âmbito estadual, o que gerou segurança para a Política adotada na Região Metropolitana de Palmas.

Quadro 1 – Principais medidas adotadas pelo Estado do Tocantins

Legislação	Data	Assunto	Acesso
DECRETO Nº 6.064	12/03/2020	Instala o Comitê de Crise para a COVID-19	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5562">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5562</a>
DECRETO Nº 6.066	16/03/2020	Dispõe sobre jornada diária de trabalho na Administração Pública	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5564">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5564</a>
DECRETO Nº 6.070	18/03/2020	Declara Situação de Emergência no Tocantins em razão da COVID-19	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5566">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5566</a>
DECRETO Nº 6.072	21/03/2020	Declara estado de calamidade pública no Tocantins pela COVID	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5567">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5567</a>
DECRETO Nº 6.083	13/04/2020	Dispõe sobre recomendações aos Prefeitos para o enfrentamento da pandemia de COVID-19	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5580">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5580</a>
DECRETO Nº 6.086	22/04/2020	Dispõe sobre trabalho remoto e a suspensão de atividades educacionais	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5585">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5585</a>
DECRETO Nº 6.087	27/04/2020	Dispõe sobre o uso de máscaras faciais, a suspensão de atividades educacionais e jornada de trabalho	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5588">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5588</a>
DECRETO Nº 6.092	05/05/2020	Dispõe sobre recomendações aos Prefeitos para o enfrentamento da pandemia de COVID-19	<a href="https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5593">https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&amp;edicao=5593</a>

Fonte: Autores com base em DOE do Tocantins (2022).

As medidas adotadas a nível estadual permitiram que os municípios tivessem mais segurança para adotar suas regras de enfrentamento à COVID-19, o que certamente contribuiu para a eficácia das políticas de distanciamento social na região, ainda que tenha gerado insatisfações diante da mudança na rotina e diminuição da mobilidade. Há perdas decorrentes das adaptações, como: os prejuízos para os processos de ensino aprendizagem (Sánchez-Cruz; Masinire; Vez-López, 2021) e as limitações para o desenvolvimento de algumas atividades econômicas. No entanto, os benefícios foram maiores pela diminuição da propagação do vírus e alívio na sobrecarga do sistema de saúde.

Sobre renda da população, a Região Metropolitana de Palmas localiza-se num Estado que aglomera grandes problemas socioeconômicos. O Tocantins possui 139 municípios, dos quais a maioria, ou seja, 72,53% dos trabalhadores que residem nestes municípios possuem um rendimento *per capita* na faixa salarial média de até um salário-mínimo. Sendo que, 42,84% destes recebem até meio salário-mínimo, e 29,69% recebem de meio a um salário-mínimo

(Rocha Silva, 2020). Os números da região não fogem à regra. De acordo com SEPLAN (2021), os 16 (dezesseis) municípios da região comportam uma população total estimada, em 2021, de 501.080 (quinhentos e um mil e oitenta) habitantes, aproximadamente 31% da população do Estado, e dos 100.884 (cem mil e oitocentos e oitenta e quatro) domicílios particulares existentes na região, levantados no censo de 2010, 53.812 (cinquenta e três mil e oitocentos e doze) ou (aproximadamente 53%), possuíam rendimento nominal mensal *per capita* de até um salário-mínimo.

Por esse cenário, dentre as principais medidas, no município de Palmas consta o Decreto nº 1.882, de 24/04/2020, que concedeu benefício emergencial a trabalhadores que exerciam atividades econômicas, cujo funcionamento tenha sido suspenso – “instituição” que colabora para a melhor aceitação das normas adaptativas, por diminuir a insegurança financeira, “incertezas” advinda da crise sanitária, minimizando o conflito entre as regras formais de suspensão das atividades econômicas e a necessidade de renda para sobrevivência do indivíduo e da sua família.

Ainda que tenha ocorrido uma descoordenação por parte do governo federal (Abrucio *et al.*, 2020), foi a partir da Lei nº 13.979/20, que os estados e municípios iniciaram suas ações e publicaram em seus veículos oficiais as medidas de enfrentamento à pandemia. Tentando traçar um panorama das decisões institucionais tomadas localmente pelas organizações, num cenário de forte incerteza, relacionam-se decretos utilizados como instrumentos adotados na região de referência, reforçando que as medidas apresentadas na capital foram replicadas por todos os municípios que compõem a região metropolitana, quase que de forma homogênea, seguindo o município polo. O quadro 2 abaixo apresenta algumas medidas adotadas no município de Palmas, que, para fins desse estudo, foi considerado representativo para a Região Metropolitana.

Quadro 2 – Principais medidas adotadas em Palmas

Legislação	Data	Assunto	Acesso
Decreto nº 1.856	14/03/2020	Declara situação de emergência em saúde pública no município de Palmas	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.859	18/03/2020	Altera o Decreto nº 1.856, de 14 de março de 2020, e dispõe sobre medidas de enfrentamento da (COVID-19)	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.862	22/03/2020	Declara estado de calamidade pública no município de Palmas	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.863	22/03/2020	Altera o Decreto nº 1.856 e dispõe sobre medidas de enfrentamento (COVID-19),	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.865	23/03/2020	Dispõe sobre medidas de enfrentamento à COVID-19	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.866	23/03/2020	Dispõe sobre a manutenção do abastecimento de alimentos na rede pública municipal de ensino	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.882	24/04/2020	Concede benefício emergencial em razão da COVID-19	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>

Portaria nº 036	13/05/2020	Organiza a oferta de benefícios eventuais em período de Pandemia	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.896	15/05/2020	Dispõe sobre a adoção de medidas restritivas no âmbito do município	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
Decreto nº 1.931	11/08/2020	Altera as regras do Fundo Municipal de Desenvolvimento da Economia Popular e Solidária - Banco do Povo	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>
MP nº 02	16/04/2021	Institui o Programa Emergencial Cartão da Família no âmbito do município de Palmas, conforme especifica	<a href="https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao">https://coronavirus.palmas.to.gov.br/legislacao</a>

Fonte: Autores com base em Prefeitura de Palmas (2022).

Vale destacar que, instituições como “regras do jogo” (North, 2005) apresentam, dentre suas principais características, a coercitividade; e isso está presente no padrão normativo “institucional” adotado, observável, por exemplo, no Decreto nº 1.889, 08/05/2020, em seu art. 1º, do município de Palmas, que autoriza o fechamento de vias públicas: “Art. 1º É autorizado [...] o fechamento de vias públicas em que esteja ocorrendo elevada concentração e/ou aglomeração de pessoas”. Esse é um bom exemplo de instituição que constrange o indivíduo; direitos como ir e vir foram restringidos, gerando conflito entre as regras formais e as informais. Outro ponto polêmico foi atingir de forma direta o direito positivo e moral de poder exercer qualquer atividade econômica legal para o próprio sustento, dentre outras restrições exigidas pelo atual momento, requerendo o emprego da coercitividade diante da objetividade do não fazer.

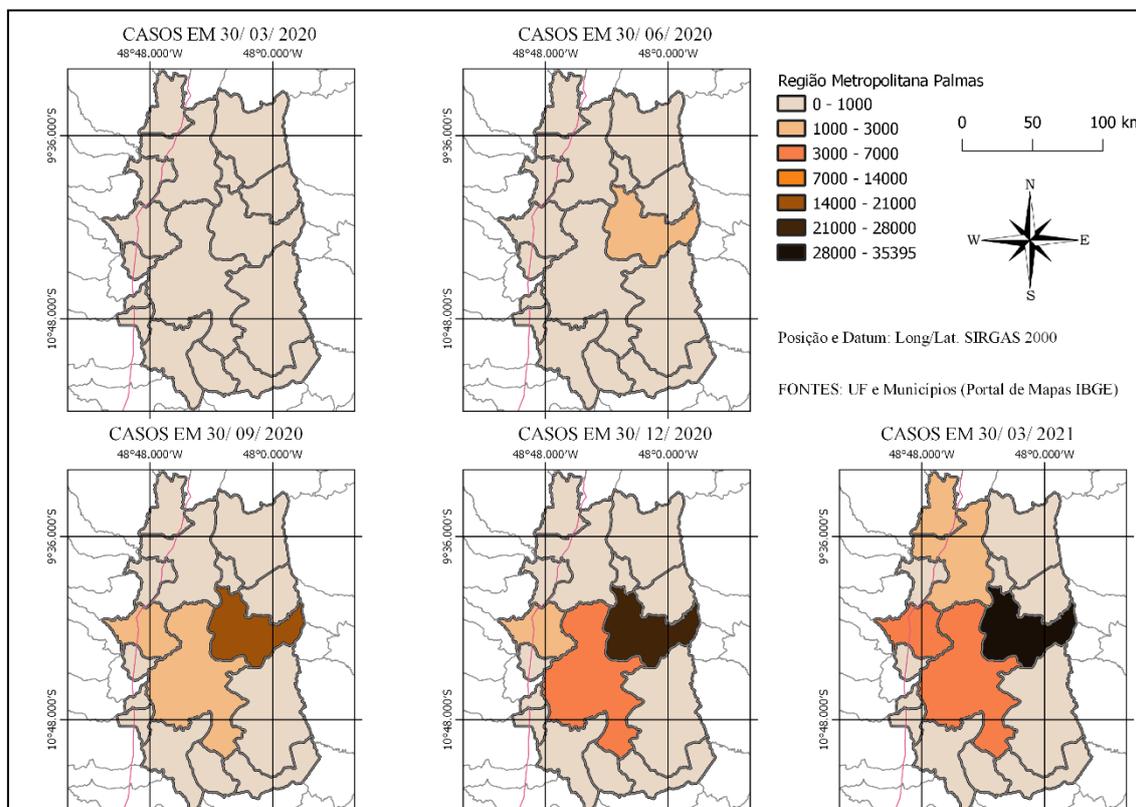
Porém, assim como aconteceu com os empregados atingidos pelas medidas, os pequenos empresários, trabalhadores autônomos, pequenos produtores, dentre outros, também tiveram atenção do Poder Público. Novamente utilizando o município polo para exemplificar, tem-se a Medida Provisória nº 02, de 16/04/2021, que concedeu benefício e instituiu o Programa Emergencial Cartão da Família, cujo objetivo foi contemplar pessoas em vulnerabilidade social, não atendidas por outros programas, dentre os quais: “Art. 2º [...] II - de microempreendedores individuais, feirantes, mototaxistas e pequenos comerciantes, agricultores familiares, ambulantes do comércio local, impactados com as medidas restritivas de funcionamento das atividades econômicas no Município”.

Na mesma linha, o Decreto nº 1.931, de 11/08/2020 alterou, temporariamente, as regras de concessão de microcrédito, priorizando microempreendedores individuais, ambulantes e feirantes (desde que sejam optantes do Simples Nacional), cooperativas ou outra forma associativa, microempresas e empresas de pequeno porte, além de agricultores. Portanto, a complexa matriz institucional imposta buscou constranger o cidadão a mudar sua rotina de interação social, mas, ao mesmo tempo, buscar diminuir as incertezas. Importante citar que a transparência dos contratos emergências foi considerada excelente, com Palmas ocupando a 17º (décima sétima) posição entre as capitais brasileiras, de acordo com (Miranda; Jost; Martins, 2023) quando analisaram a transparência das contratações de estados e capitais; no combate à COVID-19.

Nos demais municípios da região metropolitana de Palmas, a Matriz Institucional possui o mesmo padrão da capital, autorizando afirmar que ocorreu uma adaptação abrupta na rotina das pessoas em detrimento da cultura local de proximidade física social. Essas adaptações ocorreram porque, num contexto em que não havia vacinas e tratamentos médicos eficientes, as políticas de distanciamento social salvaram vidas (Cunha *et al.*, 2021). Portanto, não desconsiderando os malefícios das *Fake News*, tem-se que a mudança nas “regras do jogo”, que, por si só, colaboraram para a resistência da população local, reforçando o discurso que havia uma dicotomia entre emergência sanitária e sobrevivência econômica, o que nem de longe pode ser equiparado, dada a incompatibilidade dessa confrontação.

Quanto à gravidade da situação, o recorte temporal inicia com 09 (nove) casos registrados na Capital Palmas, em 30/03/2020, único município da região a registrar casos nessa data. Em 30/09/2020, todos os municípios da região contavam com casos de COVID-19, sendo Palmas que contava com maior quantidade, 16.297 (dezesesseis mil duzentos e noventa e sete) casos, seguido por Porto Nacional e Paraíso, na casa dos 2 (dois) mil casos. Ao fim da série pesquisada, Palmas contava com 35.395 (trinta e cinco mil trezentos e noventa e cinco) casos, nessa data (30/03/2021). A quantidade de contaminações diárias na capital já desacelerava com 63 (sessenta e três) registros, em 30/09; e em 30/12 foram respectivamente 181 (cento e oitenta e um) e 97 (noventa e sete) casos diários (SESAU, 2022). Por ser o município com maior número de contaminações, e o polo econômico da região, o presente artigo traz para discussão as medidas institucionalizadas na capital, que precisou adotar ações drásticas por ter a situação mais grave. O Mapa 2 abaixo apresenta a evolução dos casos da COVID-19, no intervalo de 01 (um) ano.

Mapa 2 – Distribuição dos casos na Região Metropolitana



Fonte: Autores com base em dados da pesquisa (2022).

Outro exemplo do institucionalismo, adaptando a vida na pandemia, foi o fechamento de pontos de lazer na capital e a proibição de comercialização de bebidas alcoólicas em todos os estabelecimentos para pessoas físicas e jurídicas, conforme o Decreto nº 1.896, de 15/05/2020. Medida extremamente impopular, considerando que Palmas foi reconhecida como a Capital, onde os homens mais consumiam bebidas alcoólicas antes da pandemia (G1 Tocantins, 2019), o que exigiu uma grande capacidade coercitiva para constranger a população a acatar a regra formal, por ser contrária à cultura local.

Mesmo sendo impopular, outros municípios da região seguiram o exemplo da capital na busca por segurança, já que a melhor referência é o maior e mais estruturado município da região. Em política pública não existe certo ou errado, as decisões devem ser analisadas enquanto “melhor escolha” ou “pior escolha”. Nesse caso, a decisão era necessária. Cunha *et al.* (2021), num estudo em que analisou dados de 78 (setenta e oito) países, obteve como resultado que as políticas de distanciamento social reduzem o número agregado de contaminados em 17,5/100 mil, quando medidas rigorosas são adotadas.

Apesar da polêmica de algumas medidas, as instituições representaram um porto seguro, já que apresentam restrições de comportamento dentro de uma sociedade, ainda que nem todos concordem ou aprovem as medidas institucionalizadas. Fato é que diminuem as incertezas e ambiguidades do ambiente. Essa diminuição das incertezas ocorre por apresentarem-se como uma estrutura, um guia para as atividades das pessoas.

Os “modelos mentais” (North, 2005) permitem aos indivíduos explicarem e realizarem suas experiências físicas e socioculturais no ambiente que os circunscrevem. Ao entrar em contato com as novidades trazidas pela experiência, as percepções operam as reações através de retroalimentação que reforçam ou modificam os modelos mentais. Na pandemia, as mudanças institucionais que geraram inúmeras medidas nos municípios, estariam relacionadas a esse processo. O aprendizado está nesse movimento de interpretação e de transformações, porque vários indivíduos se deparam com a mesma experiência e as compartilham (Queiroz-Stein, 2021). Como exemplo, o Decreto nº 549, de 29/04/2020, em Paraíso do Tocantins, ao suspender atividades educacionais presenciais e determinar teletrabalho, obrigou as organizações a se adaptarem para manter suas atividades, mas é inegável que parte do que foi implementado continuará, mesmo após resolvida a crise sanitária.

Por esse motivo, Costa (2019) chama a atenção para a recomendação de North, no sentido de desenvolver estruturas institucionais flexíveis capazes de se adaptarem e suportarem choques e mudanças, sem maiores fricções institucionais. De forma que, em North, a eficiência da adaptação seria a chave para o crescimento no longo prazo. Nesse sentido, a legislação apresentada foi importante para a atividade econômica no Tocantins e nos municípios da região metropolitana de Palmas, isso porque, diferentemente do que pregam alguns agentes políticos, a crise econômica é um reflexo da pandemia, portanto, necessário é resolver primeiro a crise sanitária para que a economia consiga realmente crescer de forma sustentável. Qualquer solução fora desse contexto seria equiparada a focar toda a atenção na solução de um sintoma sem considerar a aplicação de remédios para curar a enfermidade.

A interação entre as percepções individuais e a experiência pode gerar uma percepção individual de que as regras do jogo são justas, portanto, devem ser respeitadas, mas também pode engendrar uma percepção dessas regras como não justas, inclinando o indivíduo a não respeitar tais regras. Portanto, caso os agentes percebam as regras do jogo como justas, a possibilidade de transgressão dessas regras será minimizada, o

que reduziria os custos de monitoramento por parte do Estado (Cavalcante, 2020, p. 386).

Portanto, não há distinção dos efeitos dessa crise para as outras grandes crises do mundo moderno. Ainda que se procure distinguir o pós-pandemia do pré-pandemia, não há elementos concretos que diferenciem tão contundentemente essas duas realidades. Por outro lado, a necessidade de adaptação da dimensão econômica, dada uma crise, como tantas que já ocorreram, é uma leitura menos cintilante, mas que revela um processo cíclico e reconhecido no crescimento econômico. Sendo assim, não só cabe a interpretação dos modelos mentais de North, onde se vale das instituições para implementar medidas adaptativas que colidem muitas vezes com as regras informais da cultura local, mas que minimizam as incertezas advindas das informações imperfeitas, como também não se justifica supor, que diferente de outras crises, a economia vá declinar de forma irreversível, já que, historicamente, essa dimensão sustenta-se em processos cíclicos.

Nessa discussão, procurou-se destacar a capacidade da sociedade de se adaptar à realidade sempre em transformação, e longe de tentar esgotar o tema. O presente texto buscou fazer uma relação com a teoria institucional de Douglas North. Ainda que não aprofunde em todos os elementos da eficiência adaptativa, entende-se existir um bom exemplo de explicação da realidade através da lupa teórica.

A pandemia exigiu adaptações importantes e necessárias para a continuidade das atividades econômicas, adaptações essas possíveis e que ocorreram conforme a teoria institucionalista para diminuir as incertezas que se apresentaram, já que “as instituições devem pretender, e de fato pretendem ter autoridade sobre o indivíduo, independentemente das significações subjetivas que este possa atribuir a qualquer situação particular” (Berger; Luckmann, 2004, p. 89). A discussão foi possível, não abarcando apenas a dimensão econômica, porque o institucionalismo pode analisar esse campo da vida humana, mas não só ele. Discutir regras formais e informais, modelo mental, incertezas e informações imperfeitas, por meio das instituições, é debater relações humanas, sejam políticas, econômicas ou sociais.

Ademais, várias das adaptações contribuem para a eficiência adaptativa na economia; reuniões remotas continuarão a existir; o ensino à distância deu um salto de qualidade e quantidade; o trabalho remoto se mostrou adequado para várias atividades etc. Muitas ações que necessitavam deslocamentos físicos demorados e custosos foram e continuarão a ser realizados com o uso da tecnologia. A eficiência adaptativa contribuiu para a eficiência alocativa, e, assim, realiza, também, mudanças duradouras.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo analisou as medidas adaptativas implementadas na Região Metropolitana de Palmas para enfrentamento da Pandemia da COVID-19. O fluxo das soluções mostra-se complexo e gera conflitos, por serem regras do jogo que contrariam as regras informais. No tocante ao isolamento social, têm-se intervenções essenciais e urgentes pela gravidade da situação, apresentando resultados positivos no momento de maior incerteza – momento pré-vacina. Essas e outras regras formais instituídas na região, seguindo o que definiu o município polo, constrangeram os indivíduos pelo uso da coercitividade do Estado e buscaram garantir condições mínimas de sobrevivência para setores econômicos fortemente impactados

pelas medidas de isolamento social, ou seja, são as regras do jogo buscando diminuir as incertezas advindas das informações imperfeitas.

As conexões econômicas, políticas e sociais podem ser alteradas pela cultura e outras regras do cotidiano. Se na primeira fase dos trabalhos de North o desempenho econômico, através da eficiência alocativa, era o ponto central, tem-se que, posteriormente, ao desenvolver o conceito de eficiência adaptativa, os modelos mentais passem a dominar a explicação das mudanças, pois reforçam o princípio da racionalidade limitada, já que não faz sentido falar em desempenho econômico, no sentido de crescimento ou desenvolvimento, sem considerar a vida humana como prioridade, situação apresentada durante a pandemia.

A economia é apenas uma das dimensões das relações sociais. A grande inovação de North com o conceito de Eficiência Adaptativa é perceber que a evolução de sistemas de crenças e institucionais estão interligados, que não só de mudanças incrementais é feita a história da humanidade. Muitas das adaptações utilizadas para o desenvolvimento das atividades durante a pandemia são avanços na perspectiva do “custo x benefício”, e permanecerão mesmo após o término da mesma, crise que é apenas mais uma das vividas pela humanidade, que impactou fortemente pela abundância de pessoas que perderam suas vidas ou adquiriam sequelas graves, mas que trouxe adaptações que seguirão no cotidiano do pós-pandemia.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>. Acesso em: 05 maio 2022.

AQUINO, E. M. L. *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia do COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 6, 2020. Disponível em: <https://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/medidas-de-distanciamento-social-no-controle-da-pandemia-de-covid19-potenciais-impactos-e-desafios-no-brasil/17550?id=17550&id=17550>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BARBERIA, L. G. *et al.* O efeito da rigidez das políticas de distanciamento social na mobilidade nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 27-49, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83139>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

CAVALCANTE, C. M. Estado, Instituições e Desempenho Econômico: os olhares de North, Chang e Evans. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 3, n. 47, p. 378-403, 2020. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/7052>. Acesso em: 10 abr. 2022.

COFFEY, A. *Analysing Documents*. In: UWE, F. **The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis**. London: SAGE Publications, 2014.

COSTA, E. J. M. D. A teoria das Instituições e da Mudança Institucional de Douglas North: cultura, estado e dependência de Trajetória. **Cadernos CEPEC**, v. 8, n. 2, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/cepec/article/view/8320/6101>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches**. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2007.

CUNHA, M. *et al.* Quantos poderiam ter sido salvos? efeitos do distanciamento social na COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 12-26, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83026>. Acesso em: 14 jul. 2022.

DURÁN, C. A. Transferência de renda em El Salvador diante da Covid-19: fatores determinantes. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 140-150, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83150>. Acesso em: 18 jul. 2022.

G1 TOCANTINS. **Homens palmenses lideram ranking nacional de consumo de álcool**, 06 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2019/08/06/homens-palmenses-lideram-ranking-nacional-de-consumo-de-alcool.ghtml>. Acesso em: 17 jun. 2022.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 143-173, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/60605>. Acesso em: 05 jun. 2022.

MACHADO, L. D. S. *et al.* Análise da epidemia pela COVID-19 a partir do Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. **Enfermagem em Foco**, v. 11, n. 2, 2020. Disponível em: <http://revista.cofen.gov.br/index.php/enfermagem/article/view/3529>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MIRANDA, Ronaldo Leão de; JOST, Janine Patrícia; MARTINS, Eliane Maria. Em tempos de pandemia: uma análise da transparência nas contratações dos estados e capitais do Brasil no combate à COVID – 19. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 13, p. 256-278, 25 ago. 2023. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/3369>. Acesso em: 15 jun. 2024.

NORTH, D. C. **Instituições, mudanças institucionais e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

NORTH, D. C. **Understanding the process of economic change**. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

NORTH, D. C.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O Burocrata de Médio Escalão na Implementação de Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 416-432, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81260>. Acesso em: 14 jul. 2022.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Tradução de José Lebre de Freitas. Lisboa: Moraes, 1967.

PORTAL DE MAPAS - IBGE. **Mapas**, 2022. Disponível em: <https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#homepage>. Acesso em: 10 mar. 2022.

QUEIROZ-STEIN, G. D. Pensando em sistemas abertos: aprendizados, eficiência adaptativa e incertezas em Douglass North. **Nova Economia**, v. 31, n. 1, p. 105-129, 2021. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/6218>. Acesso em: 02 mar. 2022.

RUA, M. G. Avaliação da Integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ao Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 417-450, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/182>. Acesso em: 16 jun. 2022.

SÁNCHEZ-CRUZ, E.; MASINIRE, A.; VEZ-LÓPEZ, E. O impacto da COVID-19 na oferta de educação para alunos indígenas no México. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 151-164, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83151>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SEPLAN. Secretaria do Planejamento e Orçamento. **Perfil socioeconômico municipal**. Governo do Estado do Tocantins. Palmas, 2021. (2. Versão). Disponível em: <https://www.to.gov.br/seplan/versao-2021/5k0ko4wx6z7b>. Acesso em: 21 jun. 2022.

SILVA, M. A.R. Instituições, Políticas Públicas e Impactos da Pandemia do Novo Coronavírus no Tocantins: notas introdutórias. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 7, n. 14, 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/3493>. Acesso em: 20 maio 2022.

TOCANTINS. Secretaria da Saúde (SESAU). **Boletim epidemiológico**. Governo do Estado do Tocantins. Palmas, 2022. Disponível em: <http://integra.saude.to.gov.br/covid19/BoletimEpidemiologico>. Acesso em: 13 jan. 2022.