



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NO BRASIL NO
CONTEXTO DA PANDEMIAO CASO DA PREFEITURA DE
SALVADOR COM O GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA NO
COMBATE A COVID-19**

**POLIANA BRITO BARBOSA, ANTÔNIO SÉRGIO ARAÚJO FERNANDES , MARCO ANTONIO
CARVALHO TEIXEIRA , ALEX BRUNO FERREIRA MARQUES DO NASCIMENTO, JOÃO MARTINS
TUDE**

GT 11 FEDERALISMO, REGULAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NO BRASIL NO CONTEXTO DA PANDEMIA: O CASO DA PREFEITURA DE SALVADOR COM O GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA NO COMBATE A COVID-19

RESUMO

Este trabalho analisa a cooperação interfederativa entre o Governo do Estado da Bahia e a Prefeitura do Município de Salvador durante a pandemia de COVID-19. É apreciado a partir da Teoria dos Recursos Comuns utilizando-se o quadro *Institutional Analysis Development Framework*. Pesquisa exploratória e qualitativa. A cooperação interfederativa é importante no âmbito das políticas públicas, sobretudo na Política de Saúde. O SUS é um modelo que supõe articulação federativa nacional mas que mantém autonomia dos governos subnacionais. Assiste-se a uma condução descoordenada federativamente por parte do Poder Executivo Federal. O objetivo desse estudo foi compreender, a partir dos atores e instituições, como se deu o processo de cooperação intergovernamental vertical e identificar benefícios comuns extraídos desse processo. A metodológico utilizou a análise de conteúdo com a utilização do Nvivo12. O estudo demonstrou os ganhos coletivos gerados pela ocorrência da ação coletiva e cooperação intergovernamental vertical alinhando-se com a literatura internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação intergovernamental vertical. COVID. Política Pública. SUS. Teoria dos recursos comuns.

1 INTRODUÇÃO

O tema da cooperação federativa tornou-se fundamental na agenda política e de pesquisa no Brasil. Parte importante dos estudos realçam a necessidade de construir mecanismos de coordenação e parceria entre os níveis de governo para resolver dilemas de ação coletiva e problemas das políticas públicas (ABRÚCIO; SANO, 2013; FERNANDES et al., 2020b; GRIN; SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

A coordenação e a cooperação intergovernamental ganharam terreno a partir de formas de colaboração federativa. Uma delas foi estabelecida no âmbito do desenho das políticas públicas e teve como precursor o modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), cujas bases mais colaborativas já estavam no texto constitucional e foram reforçadas pela Lei Orgânica da Saúde 8.080/1990 (BRASIL, 1990).

A atual conjuntura da política de saúde no Brasil toma uma condução desafiadora frente à pandemia: governos subnacionais, atuando por meio da cooperação interfederativa, defendendo uma política em ações já comprovadamente eficazes no combate a COVID-19 (CARNEIRO; PITTA, 2020) traduzidas através da chamada Política Influenciada por Evidências (RAMOS; SILVA, 2018) em contraponto com o Governo Federal, onde prevalecem ações baseadas na opinião e vontade do Presidente da República que recomenda uso do chamado “kit” covid ou tratamento precoce (sem nenhuma evidência científica de efetividade), além do estímulo a quebra de isolamento social, desdenhando do uso de máscaras, contrariando os estudos robustos sobre o assunto.

Os fatores que marcam a crise do combate à COVID-19, a partir da inação do Governo Federal, apontam para três pontos críticos: federativo, com a descoordenação e recursos insuficientes para expandir o sistema de saúde; gasto público insuficiente para atender pessoas e micro e pequenas e médias empresas; e uma crise política por parte do presidente, que devido à sua opinião pessoal sobre a forma como a política pública da COVID-19 deve ser conduzido têm levado o enfrentamento à pandemia numa crise sem fim (TEIXEIRA et al., 2020).

A abordagem dos *Common Pool Resources* (CPRs) propõe que as instituições influenciam a ação dos atores. Sendo assim, o objetivo desse estudo foi compreender, a partir dos atores e instituições, como se deu o processo de cooperação intergovernamental

vertical entre o Estado da Bahia e o município de Salvador durante a pandemia de COVID-19 em 2020 e identificar benefícios comuns extraídos desse processo. Identificamos os principais participantes que atuaram com os atores – Governo do Estado da Bahia e Prefeitura do Município de Salvador - durante a cooperação na pandemia. Mapeamos com o uso do IAD *framework* a influência dos aspectos institucionais sobre os atores, bem como a cooperação. Enumeramos limites e possibilidades de replicação de políticas de cooperação intergovernamental vertical na política pública de saúde.

Contribuímos para esses tópicos respondendo a seguinte pergunta de pesquisa: Como e porque a ocorrência de cooperação intergovernamental vertical entre o Governo do Estado da Bahia e a Prefeitura do Município de Salvador durante a pandemia de COVID-19 foi marcada pela existência de benefícios comuns?

O estudo enfoca a ação coletiva, cooperação intergovernamental e CPRs (OSTROM, 2019). Utilizamos o modelo de estrutura IAD para explorar a governança de recursos de propriedade comum e como um conjunto de instituições influenciam o comportamento dos atores (OSTROM; GARDNER; WALKER, 1994).

2 MARCO TEÓRICO

TEORIA DO *COMMON POOL RESOURCES* (CPRS) E FERRAMENTA IAD *FRAMEWORK*.

Como fundamentação teórica, esse estudo buscou relacionar a influência das instituições no comportamento de cooperação dos atores no enfrentamento da pandemia de COVID-19 em 2020. Serão trazidos os principais postulados sobre dilemas de ação coletiva, destacando a teoria dos Common Pool Resources (CPRs), de Elinor Ostrom(1990; 1994).

Em suas pesquisas, Ostrom, Gardner e Walker (1994) mostraram que, quando instituições, exógenas ou endógenas, são acrescidas de elementos como a comunicação entre os atores, incorporação de regras bem definidas, acordos institucionais e mecanismos de controle e sanções, os resultados de cooperação e eficiência tendem a ser mais positivos.

Ostrom postula que o comportamento dos indivíduos diante de uma situação de dilema social pode ser afetado por variáveis, dentre elas o tamanho do grupo e sua heterogeneidade. Portanto, quanto maior o grupo, maior a possibilidade de existir a desconfiança em relação ao outro. No caso em estudo, temos um grupo formado por 2

atores, o Governo e a Prefeitura, o que já traz inovação para esse estudo, visto que Ostrom trabalhou com grupos maiores, sendo o bem em questão a utilização da Política pública de Saúde para o enfrentamento da pandemia. Ao passo que a heterogeneidade está relacionada a questões étnicas, culturais, socioeconômicas, dentre outras. Aqui, a heterogeneidade se dá pela diferença de Partidos sob os quais os Atores estão vinculados: o Estado, ao PT, e o município, ao DEM. Essas variáveis explicam a necessidade de compreensão do local e do desenvolvimento de normas e regras adequadas para o êxito de uma atividade (OSTROM et al., 2011).

Com isso, Polski e Ostrom (1999) chamam a atenção para o fato de que situações políticas são cenários complexos e que exigem um olhar multidisciplinar dos atores, situações essas que são governadas, positiva ou negativamente, por arranjos institucionais especificamente voltados para atender a uma demanda local em determinado tempo, lugar e contexto social - o que está de acordo com a situação posta na pandemia de COVID-19.

Na situação estudada, o grupo se utiliza de um recurso comum, a política pública de saúde, devendo fazer uso de regras e normas para que não houvesse o esgotamento dos recursos da política no enfrentamento da pandemia. Nesse sentido, a comunicação e a confiança tornam-se elementos essenciais na iniciação e manutenção da ação coletiva, demonstrando que a cooperação é maior do que a prevista pela teoria convencional em casos de dilemas sociais (OSTROM et al., 2011).

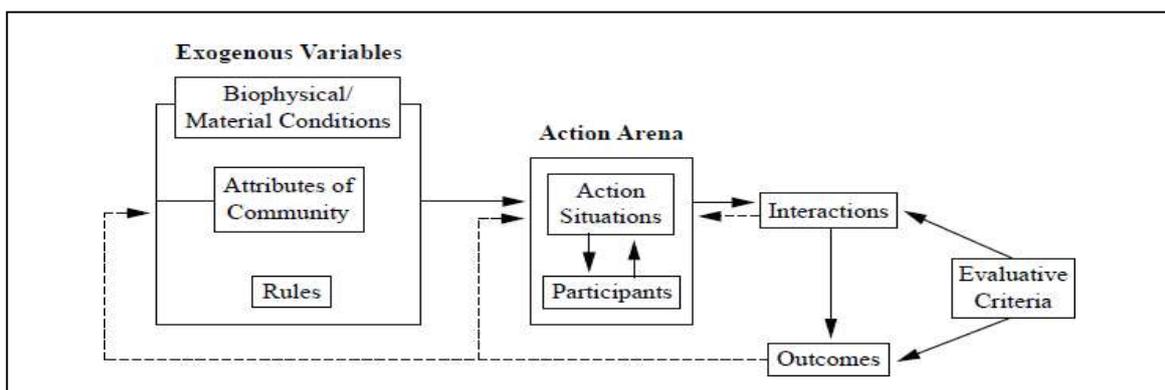
No entanto, é preciso que regras claras sejam estabelecidas e que definam os processos de tomada de decisão. Além disso, a arena onde ocorre a ação coletiva precisa ser bem compreendida, pois é nela que surgem as negociações para a solução de disputas. Por fim, o local onde a ação se materializa influenciará a implementação e os efeitos das políticas públicas (FERNANDES et al., 2020a).

Experiências anteriores facilitam a cooperação para a prestação de serviços devido à confiança existente entre os atores envolvidos (CHEN; LEE, 2018). Assim, quando um governo local já está familiarizado com a participação em arranjos cooperativos, é provável que se envolva em mais iniciativas desse tipo (DI PORTO; PATY, 2018). No caso local, o governo estadual já vinha em uma tendência à cooperação desde o ano de 2015 (“O Planejamento Participativo Anual - Bahia”, 2015), além da experiência com o Consórcio do Nordeste.

Para isso ela desenvolve ainda uma ferramenta para comprovar sua teoria, a qual

chama de *Institutional Analysis Development (IAD) Framework*. O quadro IAD trabalha com variáveis externas aos indivíduos, que são elementos ou instituições que, de alguma forma, afetam as ações dos atores, seus processos políticos e os resultados na arena de ações.

Figura 1 -*Institutional Analysis and Development – IAD Framework*



Fonte: Ostrom, Gardner e Walker (1994)

3 CONTEXTO

3.1 COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NA POLÍTICA DE SAÚDE NO BRASIL

As relações interfederativas são mais institucionalizadas na política de saúde (ABRÚCIO; SANO, 2013), por esse motivo, deduz-se que o setor é o mais propício para a cooperação intergovernamental vertical. A cooperação interfederativa é problemática ao exigir acordos entre atores que, pela lógica político-eleitoral, poderão ser concorrentes em potencial. Porém, na área da saúde, por características próprias, tende-se a demandar cooperação, pois a adequação da oferta dos serviços à necessidade de se gerar ganhos em escala exige organizar o sistema em um âmbito que extrapola os limites das divisões político-territoriais.

3.2 O CASO DE ESTUDO – A COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA E A PREFEITURA DE SALVADOR NO COMBATE À COVID-19

O Governo do Estado da Bahia e a Prefeitura de Salvador, a partir da percepção de que poderia haver um grande número de mortes decorrentes da Pandemia de COVID-19

e o provável esgotamento da capacidade de atendimento de pacientes no SUS, adotaram a política de cooperação intergovernamental vertical. Isso levando em conta a previsão do trágico impacto social e político da pandemia, amparados na Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN). Desde então, as disputas partidárias entre o governo da Bahia e a Prefeitura de Salvador ficaram em 2º plano.

O sinergismo nas ações se mantém até a “segunda onda”. As ações coordenadas entre o estado e o município, mesmo na pior fase da pandemia, não levaram o estado ao colapso na saúde. Mais leitos foram criados, inclusive com o estado entrando com ação judicial obrigando o Governo Federal a repassar os recursos para o custeio e habilitação de novos leitos, suspensos após o fim de 2020.

3.3 O FINANCIAMENTO DO ENFRENTAMENTO À COVID-19 NO SUS DENTRO DO PACTO FEDERATIVO

Repasse federais têm sido fundamentais à execução dos serviços de saúde no âmbito do SUS. Boa coordenação federativa também mostrou-se fundamental para o enfrentamento eficaz durante a pandemia (FERNANDES; PEREIRA, 2020a).

Diante disso, uma resposta imediata seria o aumento dos gastos em saúde (LEGIDO-QUIGLEY et al., 2020). Renúncias fiscais nos últimos anos vêm reduzindo os montantes disponíveis para o SUS. Então, mesmo sob forte restrição de receitas no nível federal, repasses são a principal fonte de recursos para a execução dos serviços de saúde no SUS, em tempos ordinários e na Pandemia. Contudo, as regras utilizadas têm intensificado a desigualdade no sistema, além de não guardar necessariamente conexão com fatores epidemiológicos ou sociais, o que está sendo testado na conjuntura atual (FERNANDES; PEREIRA, 2020b).

Municípios com maior população foram beneficiados com maiores transferências. Em especial, o peso da produção de riquezas municipais mostrou-se relevante: municípios mais ricos receberam maiores valores (FERNANDES; PEREIRA, 2020b). Também foram muito relevantes as emendas parlamentares, muito embora uma parte considerável de municípios não tenha recebido recursos por critérios eminentemente políticos.

3.4 A CONJUNTURA POLÍTICA E AS ELEIÇÕES DURANTE A PANDEMIA

Desde, ao menos, o ano de 2001, despontava na Bahia um formato bipolar de competição política, tendo já o PT (Partido dos Trabalhadores) como núcleo partidário fazendo o contraponto anti-carlista. Com a eleição de ACM em 2012, a Bahia apontou para a conformação de uma “tripolarização” política, conformada pelas seguintes forças: o PT (ascendente desde 2002 e agora no Governo), o PFL, uma força tradicional, embora com peso abalado, e o PMDB, polarizado pela influência do então ministro da Integração Nacional, Geddel Vieira Lima (PEREIRA, 2017).

Todos os atuais prefeitos e prefeitas, sem exceção, viverão sob os efeitos socioeconômicos e políticos da pandemia da COVID-19, cujo horizonte de contaminação e início da vacinação segue indeterminado, mas que, certamente, irá impactar fortemente os próximos quatro anos dos governos municipais (CARNEIRO; PITTA, 2020). Todo esse contexto político-partidário já faria das eleições municipais de 2020 um fenômeno de alta complexidade, com diversas possibilidades de leituras, análises e pesquisas. O que se viu foi que nos municípios com menores taxas de morte por COVID-19 a cada 100 mil habitantes, prefeitos estavam tentando se reeleger com mais frequência do que nos municípios onde houve mais mortes, sem ligação a uma possível relação entre mortes por Covid-19 e tamanho populacional.

4. METODOLOGIA

Realizamos um estudo qualitativo Collins e Hussey (2005) com base em uma abordagem de estudo de caso (YIN, 2006). Como situação empírica foi estudada a cooperação intergovernamental vertical entre o Estado da Bahia e o município de Salvador durante a pandemia de COVID-19 em 2020. A escolha da Capital do estado se deu por 3 razões: a primeira tem a ver com o contingente populacional. Dados da população estimada do Brasil divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹ revelam que cerca de 24% dos brasileiros residem em capitais, o que se observa também em Salvador, onde reside cerca de 20% da população baiana. A segunda diz respeito às peculiaridades do funcionamento do sistema de saúde do Estado, com uma grande concentração de Hospitais, especialistas, equipamentos e profissionais na capital. A terceira seria por conta

¹ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em 06 de janeiro de 2021.

da importância econômica das capitais (FERNANDES; TEIXEIRA, 2020). O recurso natural, aqui denominado política pública de saúde, representa um pool-resource comum não exclusivo, subtraível e competitivo.

A coleta de dados foi obtida nas seguintes fontes: a) Dados secundários através de documentos digitais; b) Observação não participativa: anotação em diário de campo, com a presença da pesquisadora nas reuniões ocorridas na sala de crise na Secretaria de Saúde do Estado, durante o período de 18/03/2020 até 03/03/2021; c) Dados qualitativos não estruturados através de 15 entrevistas em profundidade que foram gravadas e transcritas. O recorte temporal do estudo ficou definido entre 11/03/2020, data de início do decreto de pandemia pela OMS e 03/03/2021, utilizando-se o mais recente Boletim epidemiológico do estado e os dados disponibilizados em sites institucionais.

Na etapa de organização e análise dos dados foi utilizada a triangulação. Para melhor organização e compreensão dos dados, esses foram estruturados e definidos em categorias analíticas. Para essa organização, foi utilizado o software QSR Nvivo12. Os critérios de escolha e de delimitação das categorias foram determinados pelos temas relacionados aos objetivos de pesquisa e a teoria, fundamentando-se na teoria dos *Common Pool Resource* e *IAD Framework*.

Por fim, a análise dos resultados foi realizada por meio da análise de conteúdo. Tomando-se as etapas da técnica propostas por Bardin (2011), uma vez que, é a obra mais citada em estudos qualitativos na área de Administração.

A forma de acesso aos entrevistados foi por disponibilidade. As entrevistas foram transcritas na íntegra pelo pesquisador e importadas para o software NVivo12, no qual foram decodificadas e analisadas. O instrumento de coleta das entrevistas foi um roteiro semi-estruturado dividido em duas partes complementares: (1) caracterização dos entrevistados; (2) perguntas relacionadas às categorias de análise estabelecidas na teoria.

Quadro 1 – Sujeitos da pesquisa

Participante do Estado	Participante do Município	Órgão de controle
Secretário de saúde	Secretário de saúde	Promotor do MPE
Coordenador do COE	Coordenador do SAMU	
Diretora da Regulação	Diretora da Regulação	
Superintendente de RH		

Superintendente Vigilância Sanitária		
Diretora Vigilância Sanitária		
Diretora de Atenção Especializada		
Coordenador dos Núcleos Saúde		
Superintendente Assistência Farmacêutica		
Subsecretária de saúde		
Chefe de Gabinete		

Fonte: elaborado pela autora com base nas entrevistas transcritas no NVIVO 12 (2021)

5. ANÁLISE DE DADOS

As categorias foram definidas a luz da Teoria dos CPRs e no *IAD Framework*.

A organização no software se deu da seguinte forma: inicialmente foram criados quatro nós (Variáveis externas, Arena de ação, Padrões de interação e fluxos de informações, Resultados e benefícios) e feitas as descrições para cada nó criado. A seguir apresentamos os resultados e discussões do trabalho. Dentro da codificação, foram gerados os seguintes sub-temas

Quadro 2 - Categorias e sub-temas

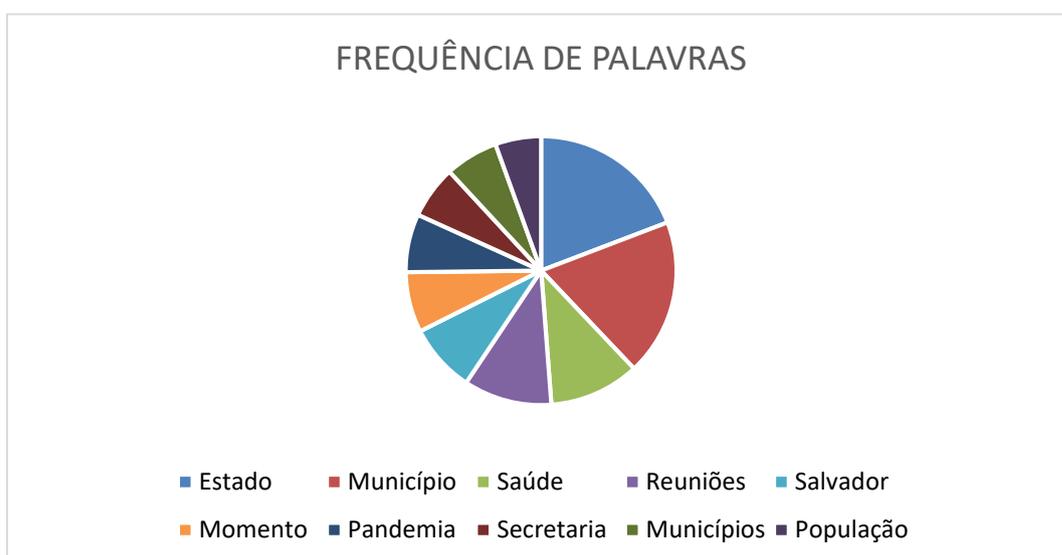
Variáveis externas	Arena de Ação	Padrões de Interação e Fluxos de Comunicação	Resultados e Benefícios
Instituições influenciando as decisões Características Políticas Clareza Objetividade Regras	Partidos envolvidos Importância Econômica dos atores Atores envolvidos Reuniões Instâncias Deliberativas	Compartilhamento Interação Troca de informações	Benefícios gerados Atendimento das necessidades Recursos alocados

Fonte: a autora com base no NVIVO 12 (2021)

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Considerando a cooperação intergovernamental vertical como uma prática de ação coletiva, acredita-se que os efeitos gerados tenham contribuído para o não esgotamento da política pública de saúde no período estudado. Quando fenômenos de cooperação intergovernamental são analisados à luz das teorias de ação coletiva fica evidente que o foco central é entender os mecanismos que expliquem a cooperação e os seus benefícios coletivos gerados, especificamente, a Teoria dos Recursos Comuns (OSTROM, 1990). A análise exploratória de todas as entrevistas identificou-se que os 10 termos mais frequentes foram:

Gráfico 1 Relação das palavras com maior frequência nos textos transcritos.



Fonte: a autora com base no NVIVO 12 (2021)

Na análise do material transcrito, foram identificadas palavras que se repetiam e mensagens que se destacavam nas questões-chave de referência para as entrevistas, relacionadas à ocorrência da ação coletiva e os benefícios gerados. Identificou-se que no Variáveis (Quadro 3) os termos “estado”, “município” e “leitos” como um dos mais citados.

Quadro 3 - Relação das palavras ou repetição de ideias mais frequentes encontradas nas variáveis de referência para entrevistas segundo unidade de registro e de contexto

Variáveis	Unidade de Registro	Unidade de contexto
-----------	---------------------	---------------------

Variáveis Externas	Estado, Município, saúde	Instituição influenciando decisões
Resultados e benefícios	Leitos, Pandemia, População	Quantidade de recursos alocados, Benefícios gerados, Atendimento das necessidades
Padrões de Interação e Fluxo de comunicações	Reuniões, momento, ações	Troca de informações, Interação, Compartilhamento,
Arena de Ação	Partidos, reuniões, secretários, Governador, Prefeito	Reuniões, Partidos envolvidos, Câmaras de Controle, Instâncias deliberativas, Importância econômica dos atores, Consensos, Atores envolvidos

Fonte: Elaborado pela autora com base no Nvivo 12.

Nas subseções seguintes foram descritos os resultados encontrados, bem como a discussão à literatura da área.

Tabela 1 dados da pesquisa

Variável	Definição Operacional
Variáveis externas	Instituições influenciando decisões dos atores em uma situação de ação. Manifestando se por atributos legais, características políticas e físicas que ensejem a necessidade de Cooperação
Resultados E benefícios	Demonstração dos benefícios gerados pelas decisões tomadas, destacando a conformidade com a moral, bem como o atendimento a necessidade locais e a quantidade de recursos alocados pelo impacto causado no processo final
Padrões de interação e fluxo de comunicações	Uma vez tomadas as decisões, observar se as escolhas são tomadas em um ambiente de compartilhamento e interação entre os atores. Portanto, saber se estes atores possuem, e em que medida, um grau de interação entre si; e se eles tiverem, observar também se há padrões e fluxos de informações e troca de conhecimento

Arena de ação	Identificação de atores (participantes), disposições para tomar decisão, interesses em jogo nas reuniões, instâncias deliberativas. Capacidades fiscais, poder econômico, dados populacionais, e filiações partidárias
---------------	--

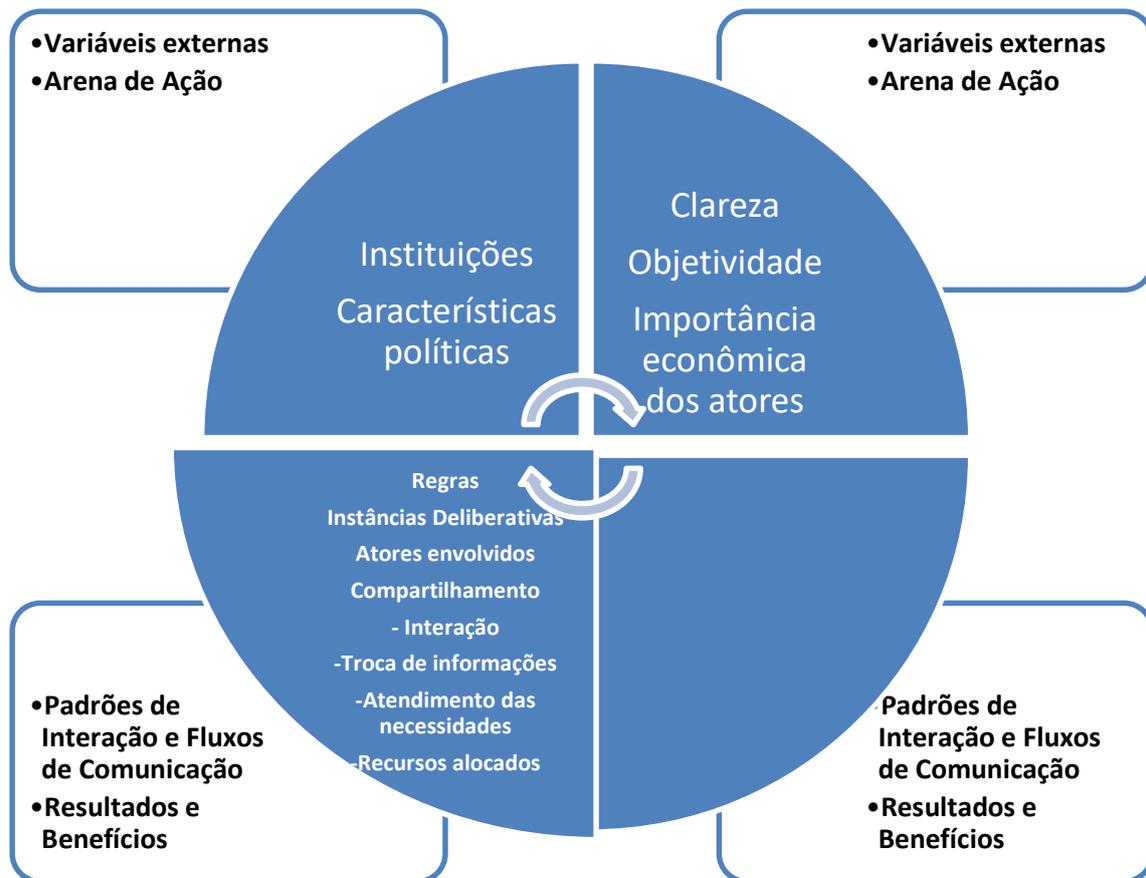
Fonte: Elaborado pela autora com base na teoria e no Nvivo 12. 2021.

Apresentamos os resultados das categorias (Figura 2), relacionando-as aos fatores que facilitam ou dificultam a cooperação e a ocorrência da ação coletiva.

PROPICIARAM A AÇÃO COLETIVA

LIMITARAM A AÇÃO COLETIVA

Figura 2



Observa-se na figura uma interrelação entre as categorias, por ora influenciando ou diminuindo a ocorrência na ação coletiva. A presença de mais fatores positivos demonstra o êxito

na relação estado da Bahia X município de Salvador, sendo que a boa comunicação entre os entes e a presença de resultados e benefícios concretos, como a criação de leitos para pacientes covid, foram as categorias onde não se perceberam pontos negativos para a ocorrência da ação coletiva.

Como variáveis externas, percebeu-se que ainda a clareza e objetividade ainda são pontos negativos, e a importância econômica dos atores, levando a conflitos, são pontos de dificuldade.

Do lado dos pontos que propiciaram a ocorrência da cooperação, foram evidenciados durante a pesquisa e bem identificados nas falas dos entrevistados e nos dados colhidos.

6.1 VARIÁVEIS EXTERNAS

Tal resultado reflete a presença das instituições que influenciam o comportamento dos atores em uma situação de ação, bem como seus processos políticos e resultados, através da identificação dos termos nas entrevistas e nos discursos dos entrevistados:

... Na Covid, sim, sim, os técnicos foram muito ouvidos, a própria organização da secretaria estadual com a formação do COES, com as reuniões periódicas do COES e as reuniões, no início toda segunda, quarta e sexta da CIB, quer dizer, as duas esferas, estado e município, secretaria estadual de saúde e secretaria, conselho de secretários municipais de saúde, só veio ajudar a alinhar tudo, então todas as ações, sejam as ações de ampliação de leito quanto as ações de organização da atenção primária, de distribuição de medicação, tudo sempre foi muito pactuado entre as duas esferas... (EV15)

... tanto do estado quanto do município, porque a legislação federal, estadual e municipal ela é divergente do que dos princípios universais do SUS..., nós tivemos servidores do município temporariamente emprestados para a gente no período da pandemia, alguns ainda estão, outros já retornaram, e assim também se deu no município... (EV10)“

6.2 RESULTADOS E BENEFÍCIOS

A percepção da efetividade na execução da política pública através da ação coletiva a deixa como case de sucesso e com grande possibilidade de replicações em outras estratégias da saúde, como compartilhamento de centro de saúde especializados, exames de alta complexidade, atendimento por profissionais especialistas escassos etc.

Observa-se, nas entrevistas e através da frequência de palavras, o momento para a tomada de decisão pelos atores para a ocorrência da ação coletiva, assim como os benefícios extraídos.

“Que foi muito importante isso, porque eles viram não só questão da preocupação do próprio governador, como a responsabilidade dele diante de

todos os cidadãos da Bahia porque durante essas vídeos conferências os secretários de saúde e os prefeitos podiam ver que primeiro, as dificuldades que ele estavam passando não eram só eles que estariam passando, e pode ser visto inclusive que o tanto que o estado pode ajudar eles não tinham noção plena desse quantitativo de recursos que poderia ser disponibilizados, recurso técnico, financeiro, de material para poder ajudar o município no controle da pandemia, então foi uma coisa muito interessante, e surtiu resultado (EV7)”

6.3 PADRÕES DE INTERAÇÃO E FLUXO DE COMUNICAÇÕES

Nesse tópico, as palavras presentes e os discursos dos entrevistados demonstraram um alto grau de compartilhamento, interação e troca de informações através de diversas ferramentas, tais como reuniões presenciais, virtuais, uso de estratégias tecnológicas como grupos para trocas de mensagens via Whats app, o que trazia celeridade e objetividade para a tomada de ação. Mais uma vez, vê-se a presença dos atores, Estados e município e seus partícipes, como o Governador, Prefeito e secretários como fundamentais para a ocorrência da ação coletiva.

...Sempre, sempre, em várias reuniões que eram realizadas por videoconferência, e não foram poucas, tinha secretário estadual, secretário municipal, o grupo técnico do estado, o grupo técnico do município, e dependia muito de qual era a pauta, a pauta é óbito, a pauta é transporte, a pauta é assistência, então sempre havia participação do corpo técnico das secretarias visando obter um melhor resultado. (EV7)

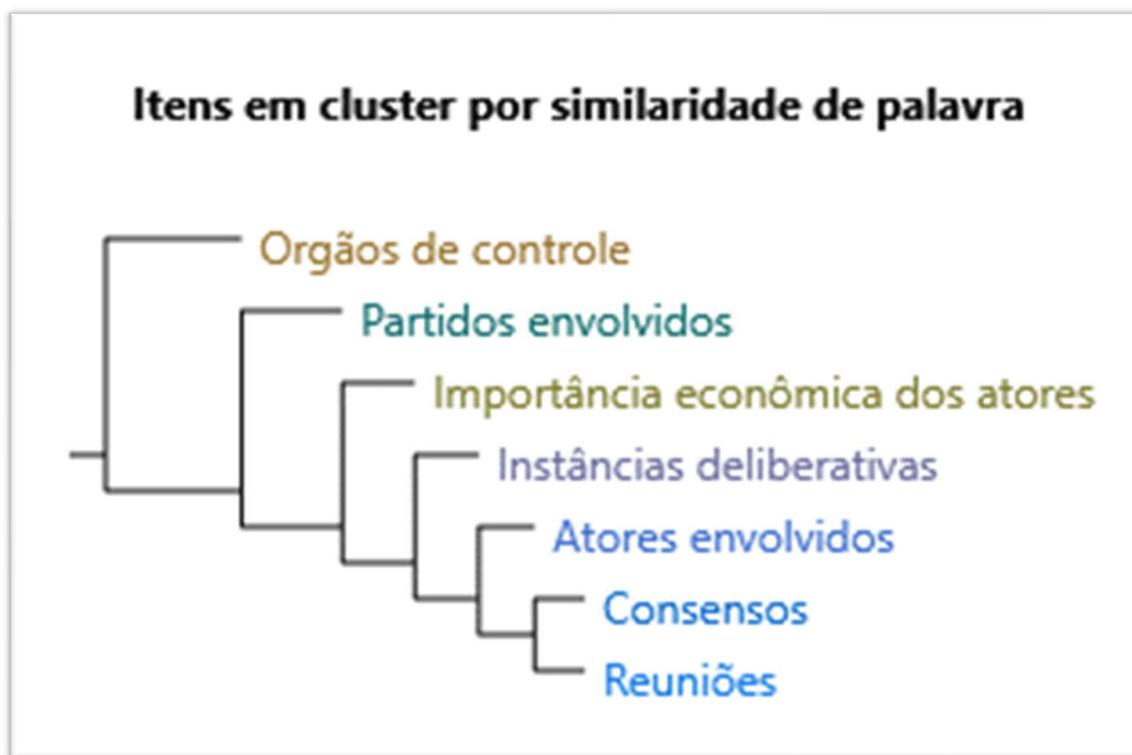
...a própria organização da secretaria estadual com a formação do COES, com as reuniões periódicas do COES e as reuniões, no início toda segunda, quarta e sexta da CIB, quer dizer, as duas esferas, estado e município, secretaria estadual de saúde e secretaria, conselho de secretários municipais de saúde, só veio ajudar a alinhar tudo... (EV15)

6.4 ARENA DE AÇÃO

Nesse tópico, as palavras presentes e os discursos dos entrevistados demonstraram um alto grau de percepção da importância de decisões serem tomadas em prol da população, independentemente dos partidos políticos aos quais pertencem o Governo (PT) e a Prefeitura (DEM), assim como a importância do poder econômico do Estado, da capacidade de articular ações pelo município, da importância das tomadas de decisões

entre os atores, enfim, todas as estratégias para a ocorrência da ação coletiva e seus desdobramentos.

Figura 3 - Itens em cluster por similaridade de palavra



Fonte: a autora com base no NVIVO 12 (2021)

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação interfederativa e ação coletiva, no contexto de uma crise sanitária guarda certa complexidade, devido a multiplicidade de interesses de cada um dos entes governamentais, levando-nos a estimar que os efeitos de uma política implementada nesses contextos fosse desafiador e ao mesmo tempo urgente diante de em uma nova realidade com problemas comuns..

É bem verdade que o Brasil deu um importante passo no sentido da cooperação federativa descentralizada com a criação do Sistema Único de Saúde, que vem sendo testado como nunca no enfrentamento desta pandemia. De todas as maneiras, seja por meio de uma agenda propositiva de iniciativas regionais seja pelo confronto federativo, a pandemia colocou em evidência a importância do pacto político e administrativo entre as três esferas de governo.

Os cortes orçamentários nessa área comprometem o desenvolvimento econômico e social de um país, com implicações diretas na garantia de acesso à saúde e na sustentabilidade do sistema. Efeitos sentidos tanto no custeio e habilitação de leitos de UTI quanto na aquisição de enormes quantidades de EPIs, insumos e medicações, no período.

Além disso, a COVID-19 interfere nas preferências do eleitorado, dado o estado de conflito político estabelecido entre o Presidente com os Governadores e Prefeitos de Capitais, que sofrem mais com casos confirmados de contágio e óbitos acumulados como foi visto ao longo do texto. Nesse sentido, os Prefeitos de capitais e Governadores se elevam em popularidade diante do eleitorado e qualquer liderança municipal ou estadual que se mostre minimamente sensível ao problema de contágio do vírus ante a uma superlotação de leitos de UTI do SUS nos hospitais públicos e privados das capitais.

Essa pesquisa traz uma contribuição importante para os estudos do tema, considerando-se a possibilidade de uma nova pandemia, ou surtos epidêmicos em diversas regiões do país, sendo fundamental o aperfeiçoamento das regras de financiamento do SUS na formulação de políticas públicas de saúde. O total de gastos em saúde pública no Brasil cresceu relativamente pouco em termos reais, além de o repasse per capita para a maior parte dos municípios brasileiros ser relativamente pequeno, priorizando-se os municípios mais ricos. Também foram muito relevantes as emendas parlamentares, muito embora uma parte considerável de municípios não tenha recebido recursos por critérios eminentemente políticos.

O que se viu é que a cooperação através da ação coletiva entre o estado da Bahia e o Município de Salvador era considerada politicamente improvável. Contudo, evidenciou-se institucionalmente exitosa.

Ainda na linha de identificação de instituições/estruturas de controle, não foi observada a atuação de organizações sociais, sindicatos, associações e participação popular (ainda que seja para afirmar a ausência nesse processo) considerando, sobretudo, a força que este segmento tradicionalmente constituiu no campo da saúde no processo de institucionalização do SUS.

Assim, pioneiramente, esse estudo demonstra os ganhos coletivos gerados pela ocorrência da ação coletiva e cooperação intergovernamental vertical e se alinha com a literatura internacional. Nesse sentido, essa prática de cooperação tem respaldo científico

para ser cada vez mais incentivada por meio de políticas governamentais interfederativas. Em suma, as contribuições desse estudo indicam que a implementação de políticas de saúde pode ter efeitos positivos quando ocorre por meio de cooperação entre os atores, logo, o desenho de tais políticas merece reflexões no sentido de incentivar práticas de ação coletiva intergovernamental.

Um importante limitador desta pesquisa é o ineditismo da pandemia. São raros os estudos voltados à apreensão das necessidades de cooperação para o atendimento de serviços de saúde quando há expressivo aumento da demanda, como o que ocorre numa pandemia. Além disso, a doença ainda é um fenômeno novo, cujos efeitos devem ser sentidos por muito tempo no SUS. Desse modo, é preciso que novos estudos sejam feitos, avaliando as medidas tomadas, sobre a longevidade das práticas cooperativas, dentre outros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista : um caso de descoordenação intergovernamental. v. 54, n. 4, p. 663–677, 2020. .

ABRÚCIO, F.; SANO, H. **ASSOCIATIVISMO INTERGOVERNAMENTAL: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS**. IABS ed. Brasília: [s.n.].

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. [s.l.] Almedina, 2011.

CARNEIRO, J. M. B.; PITTA, I. Eleições municipais e COVID-19: a conjuntura política antes e depois da chegada do coronavírus no Brasil. In: **Cadernos Adenauer XXI (2020) nº2**. Konrad Ade ed. [s.l: s.n.]. p. 11–28.

CHEN, Y.-C.; LEE, J. Collaborative data networks for public service: governance, management, and performance. **Public Management Review**, v. 20, n. 5, p. 672–690, 4 maio 2018.

COLLINS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração, um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

DI PORTO, E.; PATY, S. Cooperation among Local Governments to Deliver Public Services. **Politics & Policy**, v. 46, n. 5, p. 790–820, 2018.

FERNANDES, A. S. A. et al. Uma análise dos consórcios intermunicipais para serviços de tratamento de resíduos sólidos a partir da ação coletiva institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 501–523, jun. 2020b.

FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C. As coligações nas eleições de prefeitos nas capitais brasileiras: cenários para 2020 e impactos para 2022. **Cadernos ADENAUER XXI**, v. 2, p. 209–236, 2020.

FERNANDES, G. A. DE A. L.; PEREIRA, B. L. S. Os desafios do financiamento do enfrentamento à COVID-19 no SUS dentro do pacto federativo. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 595–613, ago. 2020a.

GRIN, E. J.; SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. **El Asociativismo Intermunicipal en BRASIL** Asociación Municipal de Chile y Universidad Tecnológica Metropolitana, , 2016.

LEGIDO-QUIGLEY, H. et al. Are high-performing health systems resilient against the COVID-19 epidemic? **The Lancet**, v. 395, n. 10227, p. 848–850, mar. 2020. 0

OSTROM, E. **The Evolution of Institutions for Collective Action** . 1. ed. Cambridge: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1990.

OSTROM, E. et al. **Trabalho em parceria: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos**. São Paulo: SENAC, 2011.

OSTROM, E. **Rules, games & common-pool resources** *Journal of Chemical Information and Modeling*, 2019.

OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. **Rules, Games, and Common-Pool Resources**. Michigan: The University of Michigan Press, 1994.

PEREIRA, C. G. O JOGO ENTRE ELITES E INSTITUIÇÕES: as estratégias políticas de ACM Neto e a tradição carlista. **Caderno CRH**, v. 30, n. 80, p. 237–255, 2017.

POLSKI, M. M.; OSTROM, E. **And Institutional Framework for Policy Analysis and Design. Workshop in Political Theory and Policy Analysis**. Indiana: Indiana University, 1999.

RAMOS, M. C.; SILVA, E. N. DA. Como usar a abordagem da Política Informada por Evidência na saúde pública? **Saúde em Debate**, v. 42, n. 116, p. 296–306, jan. 2018.

TEIXEIRA, M. A. C. et al. The Brazilian Government's Inaction Policy in the face of the COVID-19 pandemic: Federative uncoordination, insufficient financial resources and political crisis. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 7, n. 184, p. 533–554, 2020.