



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

FEDERALISMO BRASILEIRO: CONFLITOS VERTICAIS E COOPERAÇÃO HORIZONTAL NO COMBATE À COVID-19

STEPHANI SANTOS,

GRUPO TEMÁTICO: 11 Federalismo e Relações Intergovernamentais

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Federalismo brasileiro: conflitos verticais e cooperação horizontal no combate à Covid-19

Resumo:

Este trabalho estuda como o enfrentamento da Covid-19 moldou as relações intergovernamentais no federalismo brasileiro, visto que a pandemia se trata de um *Complex Intergovernmental Problem* e seu combate exige forte coordenação e cooperação entre os entes. Tem-se como objetivo discutir sobre as relações intergovernamentais verticais e horizontais, e eventos que contribuíram para o desdobrar destas relações durante o período pandêmico. De cunho qualitativo, o desenvolvimento deste trabalho se deu por meio de uma revisão bibliográfica e documental. Conclui-se que a chegada da Covid-19 deu início a conflitos verticais entre os entes federativos devido as divergências políticas em seu enfrentamento e, em contrapartida, fortaleceu as relações intergovernamentais horizontais e preencheu as lacunas deixadas pelo governo federal.

Palavras-chave: Pandemia. Covid-19. Federalismo brasileiro. Relações intergovernamentais.

Introdução:

A Covid-19 configura-se como um *Complex Intergovernmental Problem* (CIP), pois se trata de uma crise que, em Estados federativos, afeta todos os níveis de governo e exige coordenação entre eles para seu combate (PETERS *et al.*, 2021). Visto que no federalismo as relações intergovernamentais moldam as políticas de combate à pandemia, o modelo federativo ideal é, portanto, o de cooperação (ABRUCIO *et al.*, 2020). O federalismo brasileiro, desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), apoia-se neste modelo e combina autoridade compartilhada com a autonomia dos entes subnacionais e a coordenação da União (ABRUCIO *et al.*, 2020). Entretanto, o governo de Bolsonaro tem tentado transformar o federalismo cooperativo em dualista, o qual concentra a tomada de importantes decisões na União, reduz seu papel coordenador e transfere responsabilidades aos governos subnacionais (ABRUCIO *et al.*, 2020) e, conseqüentemente afeta, dentre outros, as relações intergovernamentais.

Este estudo tem como objetivo discutir sobre as relações intergovernamentais, verticais e horizontais, entre os entes federativos e eventos que contribuíram para os moldes destas relações durante o período de combate à Covid-19. De cunho qualitativo, o desenvolvimento deste trabalho se deu por meio de uma revisão bibliográfica sobre o federalismo brasileiro instituído pela Constituição Federal de 1988, comparando-o com o federalismo nos dias atuais, definido por Abrucio *et al* (2020) como federalismo bolsonarista. Realizou-se também uma revisão documental onde foram acompanhados e repertoriados os principais fenômenos que envolvem os entes federativos, as ações dos governos federal e estaduais frente à pandemia e as mudanças nas relações intergovernamentais.

O presente artigo está dividido em três partes, sendo a primeira sobre o federalismo brasileiro, de 1988 à 2019, primeiro ano de governo Bolsonaro; a segunda sobre as relações intergovernamentais verticais, sobretudo entre governos federal e estaduais, e o combate à pandemia; e a terceira parte sobre as relações intergovernamentais horizontais, principalmente interestaduais, e também o combate à pandemia.

Parte 1. Federalismo brasileiro: da Constituição de 1988 até o governo Bolsonaro

Fundamentado na Constituição de 1988 e de modelo cooperativo, o federalismo brasileiro compreende em três níveis: Federal, estadual e municipal, os quais têm competências expressas constitucionalmente e que podem ser exclusivas ou compartilhadas entre os entes. Entre as competências exclusivas, a Constituição atribui responsabilidades para cada esfera individualmente, e existem ainda competências exclusivas que exigem cooperação, como por exemplo, na repartição das receitas, diferentemente das competências compartilhadas que dividem-se em: (i) executivas, comuns à União, estados, Distrito Federal e municípios; ou (ii) legislativas, concorrentes da União, estados e Distrito Federal (FERNÁNDEZ *et al.*, 2021).

A autonomia política, administrativa e financeira atribuída aos estados e municípios, tornando-os responsáveis pela implementação de políticas públicas locais e participantes no processo decisório é, portanto, contrabalanceada pelo governo federal, cujo objetivo é a expansão de políticas públicas nacionais e a redução das desigualdades entre os entes subnacionais (ABRUCIO *et al.*, 2020). Assim, a União tem o papel de coordenar mediante normatização, indução e financiamento de políticas. Deste modo, o federalismo brasileiro combina centralização, descentralização e coordenação.

O Sistema Único de Saúde (SUS), é um dos maiores exemplos de política pública nacional ancorada no federalismo de cooperação, visto que é competência dos entes subnacionais a oferta de serviços (ARRETCHE, 1999), e cabe ao governo federal a coordenação através da normatização e distribuição de recursos (FRANZESE; ABRUCIO, 2013), portanto, o SUS depende fortemente das relações intergovernamentais (ABRUCIO *et al.*, 2021).

Embora o federalismo brasileiro tenha fragilidades, ao longo de trinta anos (1988 - 2018) teve também avanços na coordenação, na cooperação e nas relações intergovernamentais (ABRUCIO *et al.*, 2020). Entretanto, desde o primeiro ano de governo, a gestão Bolsonaro tem se ancorado em um antiliberalismo político e presidencialismo imperial de acordo com um tripé federativo: divisão

rígida de funções entre os entes subnacionais e a redução da participação da União no financiamento de políticas públicas e no apoio à redução das desigualdades entre estados e municípios; federalismo dual, o qual concentra a tomada de decisões na União, não deixando espaço para a participação dos entes subnacionais no processo decisório, muito menos para o diálogo e a negociação; e por fim, no conflito intergovernamental, a fim de reforçar seu posicionamento antissistema (ABRUCIO *et al.*, 2020).

Eventos ocorridos em 2019, primeiro ano de governo Bolsonaro, marcaram a estrutura federativa e contribuíram para os moldes das relações intergovernamentais. Abrucio *et al* (2020) lista diversas iniciativas do Governo Federal que excluíram a participação dos estados e municípios, como por exemplo, a expansão do Programa Nacional de Escolas Cívico-Militares; reativação do Conselho da Região Amazônica, antes pertencente ao Ministério do Meio Ambiente e formado pelos governadores de estados que compunham a Amazônia Legal, atualmente está sob o comando do vice-presidente da República, Hamilton Mourão; resistência a Proposta de Emenda à Constituição, PEC 15/15, para Renovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o qual reúne impostos federal, estaduais e municipais destinados aos entes subnacionais para manutenção da educação pública; redução de mais de 70% dos repasses ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), programa de gestão compartilhada cujo objetivo é garantir proteção social aos cidadãos em situação de vulnerabilidade; e, por último, envio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) N° 188/2019, também chamada de PEC do Pacto Federativo, ao Congresso Nacional, a fim de promover mudanças fiscais nas relações entre os governos federal, estadual e municipal.

Observa-se que diversos fatores constroem a atuação dos entes subnacionais em sua dimensão federativa, fatores estes que são de natureza diversa e têm origem anterior a pandemia (LIMA *et al.*, 2020). A crise no federalismo brasileiro no governo Bolsonaro se manifesta de diversas formas e revela obstáculos na articulação intergovernamental, indefinição e sobreposição de competências, dificuldades de execução e insuficiente transparência, sobretudo em nível federal.

Consequentemente, este contexto federativo que frustra a implementação e execução de políticas, torna mais difícil a gestão de combate à pandemia. As iniciativas do governo Bolsonaro enfraqueceram as relações intergovernamentais, e este enfraquecimento tornou-se mais evidente com o início da pandemia, bem como a relevância do papel coordenador da União (ABRUCIO *et al.*, 2020), uma vez que crises sanitárias exigem forte coordenação governamental, sobretudo em países federativos (PAQUET; SCHERTZER, 2020).

Parte 2. Pandemia da Covid-19 no Brasil: descoordenação federativa e conflitos políticos verticais

No federalismo as relações de cooperação e conflito moldam as políticas públicas, bem como as de combate à Covid-19, devido à natureza de *Complex Intergovernmental Problem* (CIP) da atual crise sanitária (PETERS *et al.*, 2021). No entanto, a chegada da pandemia no Brasil intensificou as divergências políticas e as relações intergovernamentais, já enfraquecidas, tornaram-se conflitivas, sobretudo entre o Governo Federal e os governos estaduais quanto às medidas de combate à Covid-19. As primeiras medidas de combate adotadas, uma iniciativa do Governo Federal, foram: Portaria nº 188 do Ministério da Saúde, em 3 de fevereiro de 2020, a qual declarou situação de “Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional” (ESPIN); a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 que, em conformidade às orientações da OMS, estabeleceu as medidas de enfrentamento da emergência em saúde pública, enfatizando a adoção de medidas não farmacológicas, tais como isolamento social e quarentena; Portaria nº 454 de 20 de março de 2020 através da qual o Ministério da Saúde declarou estado de transmissão comunitária de Covid-19 em todo o território nacional (PEREIRA *et al.*, 2020). A partir destas normativas, os governos estaduais se alinharam ao Ministério da Saúde, na época ministrado pelo ex-ministro Luiz Henrique Mandetta, e passaram a regulamentar as políticas de distanciamento social.

O primeiro caso de Covid-19 confirmado no Brasil foi em 26 de fevereiro de 2020 e, desde que se posicionou sobre a atual crise sanitária, o presidente se colocou contra as medidas adotadas pelo Ministério da Saúde e pelos governos estaduais, pois acreditava que o isolamento social poderia causar um colapso na economia, portanto, defendia o isolamento social vertical, o qual consiste no isolamento de grupos de risco (ARBIX *et al.*, 2020), e a imunização de rebanho. Neste cenário dicotômico, o governo federal rompeu com a função de coordenar os entes subnacionais e colocou governos estaduais no centro da política brasileira e no combate à pandemia (PEREIRA *et al.*, 2020), desde então, as instituições políticas se tornaram o principal alvo do presidente, sobretudo a estrutura federativa (ABRUCIO *et al.*, 2021).

Em 16 de março de 2020, através do Decreto Nº 10.277, Bolsonaro instituiu o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, órgão que assessorava o presidente sobre questões decorrentes da pandemia e que excluía estados e municípios da articulação governamental. Posteriormente, excluídos do comitê e de acordo com as competências federativas a eles atribuídas,

todos os estados brasileiros já haviam decretado medidas de isolamento social, sendo elas mais flexíveis ou rigorosas (PEREIRA *et al.*, 2020).

Neste cenário, então, confrontado pela atuação dos governadores, Bolsonaro intensificou os conflitos quando ameaçou flexibilizar as medidas de isolamento social adotadas pelos estados (ABRUCIO *et al.*, 2020). O governo federal queria definir, unilateralmente, como responder à pandemia, enquanto os governadores procuravam garantir autonomia federativa. O presidente preferiu o confronto federativo porque acreditava que a população, mesmo com um grande número de mortes, suportaria o retorno das atividades econômicas mais do que o isolamento social (ABRUCIO *et al.*, 2021).

O conflito foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que, por unanimidade concluiu, na sessão realizada em 15 de abril de 2020, que o Governo Federal, estados e municípios têm competências concorrentes sobre as políticas de saúde de acordo com a Constituição de 1988, portanto, governos subnacionais podem combater a pandemia sem a intervenção do Governo Federal (ORO; ALVES, 2020).

A decisão do STF deve-se a autonomia constitucional, a qual costuma ser baseada em responsabilidades exclusivas, comuns ou competitivas entre os diferentes níveis de governo a fim de preservar a autoridade distributiva territorial e evitar comportamentos oportunistas, como por exemplo, ações do governo central sobre ações legais dos governos subnacionais, caso contrário, tensões poderão ameaçar o funcionamento do sistema federativo (PETERS *et al.*, 2021).

O tom de confronto, a omissão e o negacionismo do Governo Federal impossibilitou a tomada de decisões coordenadas e obrigou estados e municípios a combaterem a pandemia de acordo com suas capacidades, o que tem afetado, sobretudo, governos locais com pouca capacidade arrecadatória, dado que são ainda mais dependentes dos recursos vindos da União (LOTTA, 2020).

Bolsonaro, além de contrário ao distanciamento social, subestimou a pandemia, chamando-a de “gripezinha”, além de demonstrar desprezo pela ciência (ORO; ALVES, 2020) incentivando o uso de medicamentos para a prevenção e tratamento da Covid-19, na época não testados cientificamente e, quando testados, refutados. Também disseminou informações falsas sobre o uso de máscaras faciais, afirmando a não eficiência destas e vetou a legislação que obriga o uso da mesma em todo território nacional (AVRITZER; RENNÓ, 2021). Seu veto, no entanto, foi derrubado pelo Congresso.

Outro episódio que marcou os conflitos entre o presidente e governadores estaduais no combate à pandemia, foi a “guerra da vacina” ocorrida no fim de 2020, na qual o governo federal não tinha uma política de compra, tampouco um plano de vacinação, enquanto os governos estaduais procuravam meios para comprá-las (ABRUCIO *et al.*, 2021). Em janeiro de 2021 o governo do estado de São

Paulo obteve aprovação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para o início da vacinação, o que impactou diretamente no governo federal e o obrigou a dar início ao plano de imunização nacional.

Com o surgimento da variante Ômicron, a ANVISA recomendou que fosse exigido um comprovante de vacinação para entrada de viajantes no país, seja por via terrestre ou aérea (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021), no entanto, o presidente criticou a orientação e afirmou que jamais exigiria tal documentação, e declarou que pretendia encaminhar uma Medida Provisória (MP) ao Congresso a fim de estabelecer que somente o governo federal pudesse decidir sobre a obrigatoriedade do passaporte de vacinação. No entanto, até a data de 3 de dezembro de 2021, as capitais de dezenove¹ estados brasileiros já exigiam o comprovante de vacinação de acordo com regras e restrições locais. Em 15 de dezembro de 2021, em votação realizada pelo STF, foi determinada a obrigatoriedade do passaporte vacinal, com isso, o governo federal foi obrigado a publicar em 20 de dezembro, a portaria com novas regras para entrada de viajantes no país.

O governo Bolsonaro também tentou enfraquecer as articulações intergovernamentais do SUS, fazendo com que as respostas e os resultados dos governos subnacionais frente à pandemia fossem heterogêneos (ABRUCIO *et al.*, 2021). Os estados brasileiros mais pobres e menos desenvolvidos, por exemplo, não atendiam as proporções mínimas definidas pela OMS, como por exemplo, uma Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) para cada dez mil habitantes, quesito que os estados do Maranhão, Tocantins, Pará, Amapá, Amazonas, Acre e Roraima, não atendiam (PEREIRA *et al.*, 2020).

No combate à pandemia, o governo Bolsonaro colocou em confronto dois modelos federativos: o cooperativo, com forte coordenação do governo federal; e o dualista, centralizador, hierárquico e simultaneamente ausente na cooperação e coordenação dos entes subnacionais. Há ainda uma ambiguidade no federalismo de Bolsonaro que, por um lado, seguiu o modelo dual sem assumir responsabilidades no combate da Covid-19, atribuindo-as aos estados e municípios enquanto, por outro, transferia culpa aos governos locais pelo agravamento da crise econômica do país, ao mesmo tempo que tentava controlá-los (ABRUCIO *et al.*, 2021). Bolsonaro também tem causado rivalidades e retaliações aos governadores que têm atuado no combate à pandemia de acordo com as orientações científicas e da OMS (PEREIRA *et al.*, 2020), isso porque, de acordo com Avritzer e Rennó (2021), Bolsonaro é considerado um dos líderes negacionistas mais radicais no combate à pandemia e fez uso do conflito para seu engajamento político.

¹ Dados coletados em 28 de fevereiro de 2022.

Ao longo do enfrentamento da Covid-19 governadores e prefeitos tiveram um papel essencial na antecipação de decretos e proposições de leis para a instauração de medidas não farmacológicas para o combate à pandemia (SCHAEFER *et al.*, 2020) e, posteriormente, pelas medidas farmacológicas, além de buscarem negociação e cooperação do governo federal.

Parte 3. Covid-19 e entes subnacionais: cooperação horizontal no combate à pandemia

O federalismo constitui um contexto institucional complexo de divisões de poderes exercidos em diferentes esferas, bem como uma definição de regras, práticas e normas decorrentes de interações intergovernamentais (PETERS *et al.*, 2021). Assim, três são os principais laços entre arenas institucionais: (1) diferenciação vertical de autoridade entre governos territoriais; (2) relações horizontais entre governos subnacionais; (3) arenas intergovernamentais que reforçam o sistema federativo (BENZ; BROSCHEK, 2017).

Em um cenário de crescente conflito político e de inédita descoordenação do governo federal, os governadores estaduais assumiram protagonismo na política nacional e passaram a ocupar lugar central no enfrentamento da Covid-19 (FERNANDEZ; PINTO, 2020). Neste contexto, o Fórum dos Governadores e o Consórcio do Nordeste fortaleceram as relações governamentais horizontais, sobretudo entre os estados através da cooperação para o combate à pandemia e para suprir as lacunas deixadas pelo Governo Federal (ABRUCIO *et al.*, 2020).

O Fórum dos Governadores é um fundo constitucional com lideranças políticas estaduais articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, cuja finalidade é a promoção do desenvolvimento (CLEMENTINO 2019) e o fortalecimento das relações intergovernamentais. As relações interestaduais são um meio de negociação capaz de colocar grupos com menos poder político em confronto com outros grupos, como por exemplo, governos subnacionais e o Governo Federal, a fim de negociar, cooperar e buscar benefícios mútuos (FALLETTI, 2010).

Desde o início da pandemia no Brasil, governos subnacionais, sobretudo os estados, têm fortalecido suas relações intergovernamentais com o objetivo de combater a Covid-19 e dialogar com o governo federal. Embora houvesse alguns governadores estaduais mais alinhados às políticas do Governo Federal, a grande maioria atuou em defesa da democracia, do federalismo brasileiro, da autonomia

subnacional e contra o negacionismo científico defendido pelo presidente (SOUZA; FONTANELLI, 2021) e, através de inúmeras cartas enviadas à Bolsonaro, solicitaram ajuda e buscaram espaço para dialogar sobre as medidas para o enfrentamento da Covid-19.

A primeira carta enviada pelo Fórum dos Governadores ao governo federal foi em 25 março de 2020, na qual vinte e seis estados, exceto o Distrito Federal, solicitaram o reforço do Pacto Federativo para combater a pandemia e seus efeitos humanitários e econômicos. Além das tentativas de negociação com o presidente Bolsonaro, governadores estaduais também procuraram a cooperação de outras instituições, inclusive no sistema internacional, após a contínua omissão do Governo Federal. O quadro abaixo apresenta uma síntese das cartas, ofícios e notas oficiais, de 2020 a 2021, emitidas pelo Fórum dos Governadores e apresentadas em âmbito nacional e internacional, a fim de negociar e adquirir meios para o combate da Covid-19 no Brasil.

Tabela 1. Relação de cartas, ofícios e notas enviadas pelos governadores estaduais para o apoio no combate à pandemia

Natureza	Destinatário	Data	Tema	Trecho
Carta	Presidente Jair Bolsonaro	25/03/2020	Propostas de combate à Covid-19 e reforço ao Pacto Federativo	“Por fim, rogamos uma vez mais ao Presidente Jair Bolsonaro que some forças com os governadores na luta contra a crise do coronavírus e seus impactos humanitários e econômicos.”
Ofício	Presidente Jair Bolsonaro	18/12/2020	Prorrogação do reconhecimento do estado de calamidade pública	“Apresentamos proposta de prorrogação, por mais 180 dias, do reconhecimento do estado de calamidade pública, uma vez que essa iniciativa asseguraria a continuidade de ações de proteção àqueles que vivem em situação de vulnerabilidade...”
Ofício	Laboratórios FIOCRUZ e Instituto Butantan	19/02/2021	Solicitação do cronograma de entrega de vacinas Covid-19	“Os Entes Federados têm como objetivo a manutenção da estratégia segundo as regras do Plano Nacional de Imunização, a fim de alcançar número suficiente de vacinas até o próximo mês de abril...”

Nota Pública	Presidente Jair Bolsonaro	01/03/2021	Informações falsas sobre repasses financeiros aos Entes Federados	“...a linha da má informação e da promoção do conflito entre os governantes em nada combaterá a pandemia, muito menos permitirá um caminho de progresso para o país”.
Carta	Presidente Jair Bolsonaro	04/03/2021	Solicitação para que o presidente peça reforço internacional para aquisição de vacinas	“Os Governadores dos estados abaixo assinados solicitam ao Presidente da República imediata adoção das providências necessárias a fim de viabilizar a obtenção, junto a entidades estrangeiras, de novas doses de imunizantes contra a Covid19”.
Carta	Aos três poderes e às três esferas da Federação	10/03/2021	Pacto nacional em defesa da vida e da saúde	“O coronavírus é hoje o maior adversário da nossa nação. Precisamos evitar o total colapso dos sistemas hospitalares em todo o Brasil e melhorar o combate à pandemia”.
Carta	ONU e OMS	16/04/2021	Ajuda humanitária	“Na qualidade de líderes subnacionais de Estado-membro fundador da ONU...os Governadores signatários pedem ao mundo que se sensibilize com o atual estágio da crise sanitária que acomete o país...”
Ofício	Presidente Joe Biden	26/05/2021	Ajuda humanitária de disponibilização de vacinas	“...diante da gravidade da pandemia que aflige o Brasil, dirigem-se a V.Exa. a fim de solicitar ajuda humanitária, a ser efetivada por meio da disponibilização de, ao menos, 10 milhões de doses de vacinas contra a Covid-19...”

Fonte: elaborado pela autora a partir de documentos oficiais e principais fontes jornalísticas.

O Fórum dos Governadores, portanto, através das relações intergovernamentais e da cooperação horizontal, buscou espaço para o diálogo, a negociação e o fortalecimento do Pacto Federativo com a União. No entanto, os governadores estaduais esbarraram no esvaziamento de ações do governo federal, no posicionamento negacionista e no tom de confronto do Governo Federal. Neste cenário, os governos estaduais tiveram que, juntos, buscar outras instituições para a cooperação no enfrentamento da crise sanitária e para a aquisição de vacinas.

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, ou Consórcio Nordeste, por sua vez, foi criado em 2019 para ser o instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove estados da região Nordeste do Brasil, conforme o mapa abaixo.

Figura 1. Estados membros do Consórcio Nordeste



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados obtidos no site oficial do Consórcio Nordeste.

A iniciativa pretende atrair investimentos e alavancar projetos de forma integrada, articular pactos de governança, realizar compras conjuntas, implementação de políticas públicas e a busca por cooperação, também em nível internacional (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020). O Consórcio Nordeste é o primeiro no Brasil a representar relações intergovernamentais ancoradas na horizontalidade (CLEMENTINO *et al.*, 2020). A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como lei dos consórcios públicos, é uma das primeiras iniciativas brasileiras que tenta propiciar as relações intergovernamentais e a construção de relações horizontais entre os entes subnacionais (FERNANDEZ; PINTO, 2020).

Na segunda reunião realizada pelo Consórcio em março de 2020, período em que casos de Covid-19 foram confirmados na região, os estados membros deram início à organização de comitês, os quais eram responsáveis pelo monitoramento, acompanhamento e orientações aos seus respectivos estados (SANTANA *et al.*, 2021). As orientações dos comitês estaduais a seus governos de forma síncrona, resultaram em uma onda de decretos e medidas de distanciamento social coordenadas, a fim de

reduzir a disseminação do vírus (SANTANA *et al.*, 2021). Mesmo diante da complexidade da atual crise sanitária, de disputas ideológicas e científicas, todas as decisões na Assembleia dos Governadores do Consórcio Nordeste, foram tomadas por consenso, o que ressalta a cooperação e a coordenação horizontal na região (FERNANDEZ; PINTO, 2020).

Clementino (2019) afirma que a cooperação é favorecida pela identidade regional, a qual é compartilhada pelos estados do Consórcio desde 1950, quando foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), portanto, existia, previamente, uma articulação entre os estados. De acordo com Santana *et al.* (2021), o protagonismo e a cooperação existente no Consórcio do Nordeste também são resultados da oposição da maioria dos governadores da região ao Governo Federal e à filiação destes à partidos de centro-esquerda.

Em 30 de março de 2020, o Consórcio tomou a principal iniciativa no combate à pandemia, criou uma frente técnico-científica regional, o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste, com a finalidade de monitorar o contexto local, o que indica o esforço do Consórcio em acompanhar, de forma sistêmica, a evolução e impactos da pandemia nos estados membros (SANTANA *et al.*, 2021). O Comitê Científico tem como missão reunir informações para orientar e articular as ações dos estados e municípios para o combate à pandemia através de boletins em seu portal oficial (COMITÊ CIENTÍFICO, 2021).

Através do Consórcio, foram comprados, coletivamente, insumos para o enfrentamento à doença, tais como medicamentos e respiradores. Também foram implementadas estratégias de acompanhamento de cidadãos contaminados e monitoramento da progressão da doença, orientações, apoio técnico e apoio às decisões relacionadas ao isolamento social, medidas de redução dos efeitos sociais da pandemia, ações de saúde pública, restrição de tráfego nas rodovias, realização de barreiras sanitárias, integração de redes de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, além de outras medidas (FERNANDEZ; PINTO, 2020).

Tanto como o Fórum dos Governadores, o Consórcio Nordeste solicitou à União respostas técnico-científicas e econômicas mais assertivas, além de se reunir com o presidente em 23 de março de 2020 para a discussão da Covid-19, no entanto, o presidente se posicionou contrário às medidas de combate à pandemia e o Governo Federal deu poucas e inconstantes respostas (SANTANA *et al.*, 2021). Nesse sentido, o papel do Consórcio no enfrentamento do vírus se fortaleceu devido ao vazio da atuação do governo federal na orientação, normatização e no desenvolvimento de processos nacionais, bem como na compra e distribuição de insumos e equipamentos necessários

(FERNANDEZ; PINTO, 2020), levando o Consórcio Nordeste da inovação ao protagonismo no combate à crise sanitária atual (CLEMENTINO *et al.*, 2020).

Governos subnacionais, sobretudo os estados, foram os principais responsáveis pelas políticas de combate à pandemia e pelo contrapeso à ausência e às medidas errôneas do governo federal, nesse contexto, a estrutura federativa evitou, parcialmente, um cenário pior, mitigando o impacto de decisões do governo federal (ABRUCIO *et al.*, 2021).

Conclusões

Este trabalho discutiu sobre as relações intergovernamentais, verticais e horizontais, no federalismo brasileiro, e eventos que marcaram a estrutura federativa. Observa-se que fenômenos que enfraqueceram as relações intergovernamentais verticais ocorreram antes mesmo da chegada da Covid-19 no país e se tornaram mais intensos com o início da pandemia, quando o Governo Federal, sob gestão do governo Bolsonaro, atribuiu à estrutura federativa características dualistas e, conseqüentemente, enfraqueceu as relações intergovernamentais.

O contexto se tornou mais crítico com a chegada da Covid-19 no país, uma vez que, se tratando de um CIP, faz-se necessário o papel coordenador na União e o fortalecimento das relações intergovernamentais para o seu combate. No entanto, as relações intergovernamentais já enfraquecidas e a redução do papel da União frente à crise sanitária, resultaram em descoordenação intergovernamental, dificultaram a tomada de decisões nacionais e deram origem a conflitos políticos verticais, sobretudo entre os governos federal e estaduais.

Em contrapartida, as relações horizontais foram fortalecidas, um fenômeno considerado novo no federalismo brasileiro, em que governos subnacionais foram colocados no centro do enfrentamento à crise sanitária, principalmente os estados, a fim de preencher as lacunas deixadas pelo Governo Federal.

Unidos pelo Fórum dos Governadores e pelo Consórcio Nordeste, os estados brasileiros buscaram espaço para o diálogo e a negociação a fim de retomar as relações com a União, a coordenação federativa e colocar um fim nos conflitos políticos, além de proporem um conjunto de medidas para o combate à Covid-19, as quais esbarraram na omissão e negacionismo do Governo Federal.

Referências:

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In. Hochman, Gilberto; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013. p.361-386.

ABRUCIO, F. L., ET AL. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 4, 663-677. Disponível em:<<https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>>

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E.; SEGATTO, C. I. Brazilian Federalism In The Pandemic (1ª ed.). American Federal Systems and COVID-19, Emerald Publishing Limited, Bingley, 2021, p. 63-88.

ARBIX, G.; VEIGA, J. P.; BARBERIA, L. Falta de coordenação entre o governo federal e estados enfraquecem a política de distanciamento social. Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade (Rede de Pesquisa Solidária, boletim 4). São Paulo, 2020.

ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil (1ª ed.). Fio Cruz. 2012.

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 6, n. 40, 1999, p. 111-141. Disponível em:<<https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>>.

Avritzer, L.; Rennó, L. A pandemia e a crise da democracia no Brasil. Jornal de Política na América Latina, 2021, p. 1-16. Disponível em:<<https://doi.org/10.1177%2F1866802X211022362>>

BEHNKE, E. “Jamais vou exigir o passaporte de vacina”, diz Bolsonaro para apoiadores. Poder360, 2021. Disponível em:<<https://www.poder360.com.br/governo/jamais-vou-exigir-o-passaporte-de-vacina-diz-bolsonaro-para-apoiadores/>>

BORGES, B. Governo publica portaria que exige passaporte de vacina e teste negativo para entrada no país. G1 (globo.com), 2021. Disponível em:<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/20/governo-publica-portaria-que-exige-passaport-e-de-vacina-e-teste-negativo-para-entrada-no-pais.ghtml>>

BROSCHEK, J.; PETERSON, B.; TOUBEAU, S. Territorial Politics and Institutional Change: A Comparative-Historical Analysis. Publius: The Journal of Federalism, v. 48, n. 1, 2017, p. 1-25. Disponível em:<<https://doi.org/10.1093/publius/pjx059>>.

CAMAROTTI, G. Em carta a Bolsonaro, governadores pedem esforço internacional para compra de mais vacinas. G1 (globo.com), 2021. Disponível em:<<https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2021/03/04/governadores-enviam-carta-a-bolsonaro-e-pedem-aquisicao-de-mais-vacinas-contracovid-19.ghtml>>.

CLEMENTINO, M., A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2019. Disponível em:<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/191227_brua_21_opiniaol.pdf>.

CLEMENTINO, M., Queiroz, J. V.; Almeida, L.; Silveira, R. M.; Camara, R. L.; Silva, B. C. A colaboração em tempos de pandemia e o protagonismo do Consórcio Nordeste. Observatório Metrópoles, 2020. Disponível em:<<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/a-colaboracao-em-tempos-de-pandemia-e-o-protagonismo-do-consorcio-nordeste/>>.

FALCÃO, M. STF forma maioria por exigência de passaporte vacinal e quarentena para quem não tiver comprovante. G1 (globo.com), 2021. Disponível em:<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/15/stf-julgamento-passaporte-da-vacina.ghtml>>.

FALLETTI, T. Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge: University Press, 2010. Disponível em:< <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>>.

FERNANDEZ, M.; PINTO, H. A. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. Saúde em Redes, v.6, n. 2, 2020, p. 7-21. DOI: <https://doi.org/10.18310/2446-4813.2020v6n2%20Supl211-225>

FÓRUM NACIONAL DOS GOVERNADORES. Nota Pública sobre repasses financeiros aos Entes Federados. Poder360, 2021. Disponível em:<<https://www.poder360.com.br/brasil/governadores-afirmam-que-governo-bolsonaro-promove-ma-informacao-e-conflito/>>.

FÓRUM NACIONAL DOS GOVERNADORES. Pacto Nacional em Defesa da Vida e da Saúde, 2021. Disponível em:<<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/wp-content/uploads/2021/03/Pacto-Nacional-em-Defesa-da-Vida-e-da-Saude.pdf>>.

FÓRUM NACIONAL DOS GOVERNADORES Prorrogação do reconhecimento do estado de calamidade. Poder360, 2020. Disponível em:<<https://static.poder360.com.br/2020/12/Oficio-Forum-Nacional-de-Governadores.-Prorrogação-do-reconhecimento-de-estado-de-calamidade.pdf>>.

FÓRUM NACIONAL DOS GOVERNADORES. Solicitação cronograma de entrega de insumos e vacinas COVID-19. Poder360, 2021. Disponível em:<<https://static.poder360.com.br/2021/02/oficio-fiocruz.pdf>>.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Sobre o Fundeb. 2022. Disponível em:<<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>>.

G1. Comprovante de vacinação contra COVID-19 é exigido em 19 capitais, 2021. Disponível em:<<https://g1.globo.com/saude/coronavirus/noticia/2021/12/03/comprovante-de-vacinacao-covid-capitais.ghtml>>.

G1. Fórum de Governadores decide comprar vacina direto dos laboratórios, diz governador do PI. 2021. Disponível em:<<https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia2021/02/20/forum-de-governadores-decide-comprar-vacina-direto-dos-laboratorios-diz-governador-do-pi.ghtml>>.

GOMES, P. H.; RODRIGUES, P. Governadores pedem à ONU 'ajuda humanitária' para compra de vacinas e kits intubação. G1, 2021. Disponível em:<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/16/governadores-pedem-a-onu-ajuda-humanitaria-para-compra-de-vacinas-e-kits-intubacao.ghtml>>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Escolas Cívico-militares. 2022. Disponível em:<<https://escolacivicomilitar.mec.gov.br>>

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Anvisa publica notas técnicas com parecer sobre entrada de viajantes no país. 2021. Disponível em:<<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-publica-notas-tecnicas-com-parecer-da-agencia-sobre-entrada-no-pais>>.

ORO, A. P.; ALVES, D. Jair Bolsonaro, Líderes Evangélicos Negacionistas e a Politização da Pandemia do novo coronavírus no Brasil. Sociedad y Religión, v. 30, n. 54, 2020, p. 121-147. Disponível em:<<http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/sociedadysreligion/article/view/728>>.

PAQUET, M.; SCHERTZER, R. COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem. Canadian Journal of Political Science, 2020, p. 1-5. Disponível em:<<https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>>.

PEREIRA, A. K.; ET AL. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnicos administrativos. Revista de Administração Pública, v. 54, n.4, 2020, p. 678-696. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200323>>.

PETERS, B. G.; GRIN, E.; ABRUCIO, F. L. Federal Systems: Institutional Design and Political Agency. 2021. In B. G. Peters, E. Grin, F. L. Abrucio. American Federal Systems and Covid-19, ed. 1, p. 5-22). Emerald Publishing Limited.

Santana, L.; et al. O Consórcio Nordeste no combate à Covid-19. 2021

SCHAEFER, B. M et al. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. Revista de Administração Pública, v.54, n.5, 2020, p. 1429-1445. Disponível em:<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82219>>.

Souza, C.; Fontanelli, F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: A COVID-19 mudou a dinâmica federativa? 2020. In Avritzer L., Kerche F., Marona M. Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política, ed. 1, p. 135–150 Belo Horizonte: Autêntica.

SERENA, I.; ROMERO, M. Governadores brasileiros fazem apelo a Joe Biden e pedem 10 milhões de doses de vacina contra a Covid. G1, 2021. Disponível em:<Recuperado de: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/05/26/governadores-brasileiros-fazem-apelo-a-joe-biden-e-pedem-10-milhoes-de-doses-de-vacina-contra-a-covid.ghtml>>.