UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

LUCAS FIGUEIREDO ALMEIDA

FEDERALISMO, AÇÃO COLETIVA E GOVERNOS ESTADUAIS

Uma análise das relações interestaduais durante a crise sanitária da covid-19

BELO HORIZONTE

2021

LUCAS FIGUEIREDO ALMEIDA

FEDERALISMO, AÇÃO COLETIVA E GOVERNOS ESTADUAIS

Uma análise das relações interestaduais durante a crise sanitária da covid-19

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado de Coordenação Didática do curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. José Ângelo Machado

.

BELO HORIZONTE

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu falecido Pai Caio. E, dedico também a todos que perderam um ente querido nessa pandemia.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, e não poderia ser diferente, agradeço meus pais, por todos esforços e sacrifícios feitos, e deixo meu agradecimento mais que especial a minha mãe, uma mulher de força invejável, que mesmo sozinha possibilitou que alcançasse este momento. Agradeço também os meus irmãos, Tarcila e Otavio, pelo apoio e amizade que foram importantíssimos nessa trajetória.

Ao meu tio Juninho, meu cunhado Marco Aurélio, e aos meus grandes amigos, Augusto, Philipe e Rubens, agradeço por cada conselho e conversa que me ajudaram a permanecer firme na caminhada do curso.

Não poderia esquecer dos meus amigos do curso de Gestão Pública. Um agradecimento especial ao Luiz Fernando, Guilherme, Gilmar e Hudson, sem vocês as longas horas passadas na UFMG não seriam as mesmas, o percurso teria sido muito mais difícil.

Agradeço aos meus colegas de estágio da ALMG e SEDESE, foram períodos de extremo aprendizado e enriquecimento para minha futura carreira como gestor público.

Aos meus professores da UFMG, agradeço por cada aula e ensinamento, em especial ao meu orientador: Professor Dr. Jose Ângelo, por ter aceitado me acompanhar neste trabalho, sempre com muita atenção e disponibilidade em ajudar.

Por fim, agradeço a Deus, simplesmente por tudo.

RESUMO

Este estudo busca compreender como se deu a articulação entre os estados durante a pandemia

da covid-19, dado que, após a ruptura da estrutura federativa brasileira realizada pelo Presidente

Jair Bolsonaro, e a maneira como o mesmo decidiu conduzir a pandemia da covid-19, surgiu a

necessidade do protagonismo dos Governos Estaduais para redução de danos, e junto a

cooperação entre eles. Para tanto, à luz dos conceitos de federalismo e teoria da ação coletiva,

foi realizada uma análise e investigação por meio de: agências de notícias, sites institucionais e

entrevista, das ações de três inciativas de cooperação interestadual relevantes no cenário

nacional: Fórum Nacional dos Governadores, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de

Saúde, e Consórcio Nordeste. A relação com o Governo Federal, grau de institucionalidade, e

o cenário político-partidário no interior das instituições se mostraram como as variáveis mais

importantes para o entendimento dos dilemas, êxitos e para futuros avanços, assim como está

se dando na cooperação intermunicipal.

Palavras-chave: Pandemia covid-19. Governos Estaduais. Cooperação.

ABSTRACT

This study seeks to understand how the articulation between the states took place during the pandemic of covid-19, given that, after the rupture of the Brazilian federative structure made by President Jair Bolsonaro, and the way he decided to conduct the pandemic of covid-19, the need for the protagonism of state governments for harm reduction arose, and along with the cooperation between them. For this, in the light of the concepts of federalism and collective action theory, an analysis and investigation was conducted through: news agencies, institutional websites, and interviews, of the actions of three relevant interstate cooperation initiatives on the national scene: National Governors Forum, National Council of State Health Secretaries, and Northeast Consortium. The relationship with the Federal Government, the degree of institutionalization, and the political-party scenario within the institutions proved to be the most important variables for understanding the dilemmas, successes and future advances, as is happening in inter-municipal cooperation.

Keywords: Pandemic covid-19. State Governments. Cooperation

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Carta do Fórum nacional de Governadores de 25 de março de 2020.	39
Figura 2 -	Carta do Fórum dos Governadores ao Presidente da República em 18 de	
	abril de 2020	40
Figura 3 -	Carta dos Governadores ao Presidente de 01 de março de 2021	43
Figura 4 -	Carta dos Governadores ao Presidente em 4 de março de 2021	44
Figura 5 -	Carta do Pacto Nacional em Defesa da Vida e Saúde	46
Figura 6 -	Nota de Repúdio	56
Figura 7 -	Painel Conass COVID-19	56
Figura 8 -	Carta do Consórcio Nordeste ao Presidente da República em 12 de junho	
	de 2020	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Consórcios Interestaduais no Brasil	24
Quadro 2 -	Filiação partidária e posição dos Governadores frente ao Governo	
	Federal na Pandemia	37
Quadro 3 -	Atuação do Conass na Crise Sanitária Covid-19	57
Quadro 4 -	A estrutura do Consórcio	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Números Covid-19 por UF	28
Tabela 2 -	IDS e número de novos óbitos por 1 milhão de habitantes (abr. 2020-	
	mar. 2021)	31

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
2 – ESTADOS, FEDERALISMO E TEORIA DA AÇÃO COLETIVA	
PANDEMIA	15
2.1 – A conturbada trajetória dos estados na federação brasileira	15
2.1.1 Estados na redemocratização e pós Constituição Federal de 1988	18
2.1.1.1 Governo Bolsonaro uma ruptura na trajetória do federalismo	20
2.2 Teoria da Ação Coletiva de Mancur Olson	22
2.2.1 Problemas de ação coletiva e cooperação interestadual	24
2.2.1.1 Relação Horizontal dos governos estaduais na pandemia	28
3 – FÓRUM NACIONAL DOS GOVERNADORES	35
3.1 A "Instituição" Fórum Nacional dos Governadores.	35
3.2. As cartas dos governadores em tempos de pandemia	37
4 – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SAÚ	DE ·
CONASS	51
4.1 A história e importância do CONASS	51
4.2 CONASS, Governo Federal e pandemia	55
4.3 O Conass poderia ter feito mais?	60
5 - CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVE	L DO
NORDESTE - CONSÓRCIO NORDESTE	62
5.1 A recente trajetória da instituição Consórcio Nordeste	62
5.3. Por que o Consórcio Nordeste foi exitoso em sua atuação?	68
6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

INTRODUÇÃO

A Covid-19, doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, teve o primeiro caso identificado na China em 12 novembro de 2019, tendo se disseminado pelo mundo rapidamente. Trata-se de uma doença altamente contagiosa, o que justificou, em 30 de janeiro de 2020, sua definição como uma emergência global, atingindo também o *status* de pandemia em 11 de março de 2020 (Rossi; da Silva, 2020). No Brasil, o primeiro caso foi confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020 e a primeira morte causada pela Covid-19 foi registrada no dia 12 de março (Portal G1 SP, 26/08/20).

Se passou mais de um ano e a pandemia ainda persiste no mundo inteiro. Alguns países conseguiram conter os avanços com maior sucesso, adotando medidas rigorosas de mitigação do contagio do vírus, e com o advento das vacinas, no momento de elaboração deste trabalho, estão no estágio final da crise sanitária. Porém outros países, por inúmeros motivos, não foram bem-sucedidos, e infelizmente o Brasil se encontra neste segundo grupo. Neste momento o Brasil é o segundo país com maior número de mortes causadas pelo coronavirus no mundo, sendo aproximadamente 15 milhões de casos e 415 mil mortes. (CONASS – 06/05/21)

Pela ausência de remédios ou tratamentos precoces eficazes, medidas de distanciamento social, ou até mesmo o lockdown, se mostravam no início da pandemia (e continua) como principais medidas para conter os avanços da doença. Mas para essas medidas serem bemsucedida seria preciso principalmente adotá-la de forma coordenada e com a cooperação entre governos subnacionais dentro do país, especialmente no caso de estados federados ou com extensa área territorial, caso em que o Brasil se encaixa perfeitamente.

As características das medidas descritas acima não são impedimentos para uma boa gestão da crise sanitária. No entanto, na ausência de coordenação do governo central e cooperação, tanto horizontal quanto vertical, dos governos subnacionais, os resultados podem ser catastróficos. Em vários países, como Estados Unidos, Itália, Espanha, Alemanha, Índia, México e Brasil, as relações de conflito e cooperação entre a esfera nacional e os governos subnacionais moldaram em boa medida políticas recentes de Saúde pública contra a Covid-19. Em outros países, soluções federativas bem-sucedidas explicam parte do êxito no combate à pandemia, como no caso alemão. Nos casos norte-americano e brasileiro, ao contrário, houve

dificuldades na luta contra a Covid-19, especialmente por conflitos e descoordenação intergovernamental (Abrucio; Grin; Franzece; Segatto; Couto, 2020).

Adentrando no caso especifico do Brasil, a ausência de liderança e coordenação do governo federal se mostrou presente desde o início da pandemia. O presidente Jair Bolsonaro, nas suas primeiras entrevistas e pronunciamentos, demonstrou certo desprezo com a doença e durante um evento em Miami, no dia 09 de março, disse: "Tem a questão do coronavírus também que, no meu entender está superdimensionado, o poder destruidor desse vírus". No mesmo evento, mas já no dia 10 de março, acrescentou: "Muito do que tem ali é muito mais fantasia, a questão do coronavirus, que não é isso tudo que a grande mídia propaga". Vale lembrar também a mais reconhecida e emblemática frase do presidente dada durante uma entrevista no dia 20 de março "depois da facada, não vai ser uma gripezinha que vai me derrubar não". (Arcanjo, 2020, Folha de São Paulo, p. a5). Tantas outras frases foram ditas pelo Presidente ou integrantes do governo no mesmo sentido, portanto, ficando claro o posicionamento do governo central em relação a pandemia.

No dia 25 de março de 2020, uma carta assinada por 25 governadores com o título "Carta dos Governadores do Brasil neste Momento de Grave Crise" foi entregue a Bolsonaro. O texto da carta consistia em demandas para a mitigação da crise sanitária e da crise econômica que se apresentava no horizonte. Somente os líderes de Minas Gerais e Rondônia não assinaram (Folha de São Paulo, 28/03/2020). No dia 15 de abril de 2020, apenas três semanas depois, o Supremo Tribunal Federal reafirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (STF, 2020). Mais que explicitar o conflito aberto entre a Presidência da República e o conjunto dos governadores de estado, estes fatos ocorridos já no início da pandemia deixavam claro para os últimos que não poderiam esperar do governo federal que desempenhasse o papel então assumido no âmbito das políticas públicas de saúde desde a Constituição Federal de 1988.

Mas a assunção súbita deste papel de responsáveis pela condução das medidas sanitárias para lidar com a mais grave crise sanitária da história do país não era uma tarefa trivial. Os governos estaduais, que após a CF/88 perderam em certa parte o protagonismo de outras épocas, ressurgem dessa vez pela ausência de um plano de nacional contra a pandemia e pelo

acirramento político-partidário entre presidente e governadores, tendo que assumir o protagonismo e liderança em seus respectivos estados e também em nível nacional ou regional. Porém, como já foi dito, sem os instrumentos de coordenação e cooperação utilizados por décadas pelo SUS e sem os quais o êxito na contenção da pandemia se tornaria improvável.

A pesquisa que iluminou a elaboração deste trabalho consiste na análise das relações horizontais entre os estados durante a pandemia, identificando os desafios encontrados; os casos de sucesso e suas limitações; o que poderia ter sido feito melhor; e, o principal, os motivos que, no atual contexto, fizeram com que a cooperação interestadual não fosse mais exitosa ou frequente. Tendo como base teórica a bibliografia presente sobre o federalismo brasileiro e teoria da ação coletiva, buscaremos analisar neste trabalho três experiências envolvendo as relações horizontais entre estados brasileiros no combate à pandemia e ocorridas entre março de 2020 e junho de 2021. A primeira, numa dimensão política, a articulação entre os governadores para reagir ou propor medidas; a segunda, numa dimensão técnica, a articulação entre os secretários de estado da saúde por meio do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS); e a terceira e última, articulando as duas dimensões, a experiência do Consórcio Nordeste frente à Covid 19. Para tanto, este estudo foi baseado em análise de conteúdos de agências de notícias, de sites (especialmente no caso do CONASS e do Consórcio Nordeste) e em documentos (de forma geral, mas em especial no caso dos governadores, por meio das cartas do Fórum dos Governadores).

Além desta introdução, o trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro capitulo consiste no embasamento teórico da pesquisa, discutindo-se o papel dos estados no federalismo brasileiro e sua trajetória, da proclamação da república até os dias atuais, além de apresentar o atual contexto da cooperação interestadual no país após a Constituição Federal de 1988. Na segunda parte deste capitulo, retorna-se aos conceitos da teoria da ação coletiva, tipificando riscos e problemas de ação coletiva comumente encontrados nas relações intergovernamentais e adequando estes conceitos ao cenário da crise sanitária da covid-19 e cooperação interestadual.

No segundo, terceiro e quarto capitulo são feitas as análises dos casos em que os estados cooperaram ou buscaram cooperar durante a pandemia, sendo essa ação coletiva de abrangência nacional ou regional. Apresenta-se o detalhamento da metodologia usada para cada caso e busca-se entender as motivações, limitações da ação cooperativa e os resultados alcançados. Os

casos examinados são os do Fórum dos Governadores, do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de saúde (CONASS) e, por último o Consórcio do Nordeste.

Por fim, o capítulo da conclusão, realçando os desafios trazidos pela pandemia para o federalismo brasileiro, especialmente para os estados e para as relações horizontais entre eles, além dos desafios para o futuro desta agenda de cooperação e possíveis soluções.

2 – ESTADOS, FEDERALISMO E TEORIA DA AÇÃO COLETIVA NA PANDEMIA

Este capitulo tem por objetivo retornar à trajetória dos estados no federalismo brasileiro, da proclamação da república até os dias atuais para, no segundo momento, trazer à luz dos conceitos da Teoria da Ação Coletiva que sejam uteis para adequar o entendimento sobre os conflitos federativos e a relação dos estados entre si e com o governo federal no contexto da pandemia.

2.1 – A conturbada trajetória dos estados na federação brasileira

O federalismo pode ser visto como uma solução intermediaria para centralização do modelo unitário e a descentralização características das confederações (Ismael, 2013). A federação é constituída por um governo central e governos subnacionais, que são interdependentes, porém autônomos, com responsabilidades e direitos e tendo as regras que regulam as relações entre eles ditados pela constituição do país. Tem-se como princípios norteadores a autonomia dos governos subnacionais, compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federados (Abrucio; Franzece; Sano, 2013).

No Brasil o sistema federativo foi instituído em 1891 com a proclamação da república. O poder foi descentralizado, mas ainda permanecia na mão de poucas pessoas, as elites oligárquicas. Diante dessa conjuntura, o resultado foi:

"Que a chamada Primeira República, na maior parte do tempo, foi marcada por um federalismo centrífugo no qual predominava não só uma grande força das governadorias estaduais, vis-à-vis a uma União enfraquecida, como também havia poucos laços — ou quase nenhum — de integração e cooperação entre as unidades federadas. Em poucas palavras, cada estado tinha uma forte autonomia e pouca relação com os demais". (Abrucio; Sano, 2011, p.94-95).

Este modelo federativo somente contribuiu para ampliação das desigualdades regionais, ressaltando uma tendência existente no Brasil do século XIX (Abrucio; et al, 2013).

O modelo estadualista, quando se desenvolveu o famoso período da política do "café com leite", chegou ao fim em 1930 com a escalada de Vargas ao poder. A Era Vargas foi marcada pela transformação do federalismo brasileiro, tendo as relações intergovernamentais

se alterado principalmente no período do Estado Novo, e isso se deveu prioritariamente ao fortalecimento do executivo federal via centralização do poder e expansão de políticas de abrangência nacional.

A partir de 1937, fase ditatorial da Era Vargas, ocorreu uma expansão da estrutura político-democrática do poder central, valendo ressaltar a criação de burocracias meritocráticas por meio do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), encarregadas da tarefa da ampliação das políticas nacionais. Durante este período os governos subnacionais pouco participaram dos processos decisórios (Abrucio; Franzece; Sano 2013; Abrucio; Sano, 2011).

O Estado Novo se encerrou em 1945 com a deposição de Getúlio Vargas e em 1946 uma nova constituição foi promulgada. Até o golpe de 64 prevaleceu no Brasil o federalismo cooperativo, tendo o governo federal ampliado sua intervenção no território nacional com o intuito de reduzir as igualdades regionais (Ismael, 2013). Apesar da nacionalização das políticas remanescentes do período varguista, os governos estaduais retornam ao jogo, passam a contribuir no processo decisório e aumentam sua participação na provisão de serviços públicos. Outro fator importante da CF/46 foi o surgimento do municipalismo. Os munícipios ainda não se tornariam entes federados como na Constituição de 1988, mas, passam a ter certa relevância no desenho federativo.

O modelo centralizador do governo Vargas permeou os períodos posteriores, dado que, afetou as capacidades dos estados, de modo que somente os mais desenvolvidos conseguiram construir uma estrutura capaz de expandir suas funções. Essa questão é bastante importante uma vez que o espaço que os entes federativos têm na produção de políticas é determinante, tanto para sua autonomia como para influenciar o conjunto do jogo federativo, seja no plano vertical, seja no plano horizontal (Abrucio; Sano, 2011). Este ponto é essencial para este trabalho, pois, como dito acima, a falta de capacidade dos estados de produzirem politicas publicas afetam a relação horizontal destes, além do que nota-se que as heterogeneidades regionais no Brasil são históricas e refletem na dificuldade da cooperação interestadual.

Um adendo ao período de 46-64 é que, nesse ciclo democrático, surgiram as primeiras instituições de cunho cooperativo interestadual, tendo sido uma delas a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene):

"Criada em 1959 como um órgão federal para combater a desigualdade regional, ela previa a participação dos estados em seu processo decisório. No entanto, os estados não foram capazes de articular uma ação cooperativa porque, ao fim e ao cabo, estabeleceu-se mais um jogo hierárquico do que interdependente entre os níveis de governo, seguindo a cartilha varguista". (Abrucio; Sano, 2011, p.95).

Outra instituição fundada na época foi o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDES), este, porém, sem o intermédio do governo federal e tendo sido inciativa exclusiva dos três estados sulistas.

Os rumos da democracia brasileira mudaram novamente e, consequentemente, mudou o escopo federativo quando, em 1964, a democracia foi golpeada pelas forças armadas, instaurando-se o regime militar. O governo militar vislumbrava, basicamente, centralizar o máximo de poder político e econômico na União. Havia o propósito de diminuir ou eliminar as influencias dos governos subnacionais existentes, no período de 1946-1964, já que estados fortes favoreceriam uma escalada de poder da oposição, não desejada pelos militares. Em outras palavras, o regime militar expandiu o modelo centralizador varguista. Além do intervencionismo estatal desenvolvimentista, acrescentou-se uma significativa expansão de sociais, ocorrendo massificação políticas uma dos serviços públicos (Abrucio, 1994; Abrucio; Sano, 2013; Abrucio; Franzece; Sano, 2011).

Os governos estaduais perderam quase que por completo a autonomia, eleições se tornaram indiretas, regras tributárias centralizadas e, até mesmo no âmbito da cooperação interestadual, o governo central ditava as regras como ocorria, por exemplo, no conselho de Políticas fazendárias, instituído durante o período ditatorial com foco na articulação horizontal dos estados.

A participação dos estados no processo de redemocratização e pós CF/88 será discutido no próximo tópico, no entanto, pode-se dizer que no século XX o federalismo brasileiro ficou marcado pela alternância entre dois padrões federativos: um mais hierárquico e centralizado, visto nos momentos autoritários, e um padrão dual, com contornos mais próximos de uma verdadeira federação, presente nos ciclos democrático (Abrucio; Sano, 2011),

2.1.1 Estados na redemocratização e pós Constituição Federal de 1988

O regime militar se encerrou em 1985, no entanto, as eleições diretas para líderes estaduais foram retomadas em 1982. Estas eleições foram preponderantes para o fim da ditadura e fortalecimento dos governadores, tendo a oposição conquistado 10 dos 22 estados - incluindo Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, os três mais importantes da federação - e os partidos oposicionistas passam a acumular ¾ do PIB nacional e liderarem quase 60% da população (Abrucio, 1998).

"Um novo federalismo estava nascendo no Brasil. Ele foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais, que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista de Estado nacional-desenvolvimentista. Seu mote principal era o combate à centralização e a defesa da descentralização, em especial no seu veio municipalista". (Abrucio; et al, 2013, p.137).

Em 1998, após um longo processo de discussão, dialogo e participação, uma nova constituição foi promulgada, a qual ficaria conhecida como a "Constituição cidadã". Inúmeras inovações surgiram neste novo texto constitucional, sendo uma das principais delas, e que mudou por completo nossa federação, a inserção dos municípios como ente federado. O novo status dos munícipios reforçou a tendência descentralizadora que o Brasil vivia.

Diferentemente do período da republica velha, o viés descentralizador não esvaziou o governo central, que manteve poderes importantes, sendo necessário mencionar três deles. O primeiro foi a atribuição à União da maior parte das competências legislativas, o que manteve a nacionalização das políticas públicas no cerne do federalismo. Um segundo ponto, que ajuda a manter o governo central fortalecido, é sua burocracia, detentora de maiores conhecimentos sobre políticas públicas e mais estruturada em relação aos governos subnacionais. Por último, a disparidade do poder de barganha da União perante os estados e municípios, fruto das desigualdades regionais, somada aos mecanismos normativos e financeiros que o governo federal detém (Abrucio; et al, 2013).

Mas os primeiros anos pós constituição não foram de um governo federal forte, tendo Abrucio (1994) denominado o período de 88-94 de "ultra presidencialismo estadual", onde governadores estaduais trabalhavam sem qualquer freio, principalmente no que se refere às questões de ordem fiscal. As relações intergovernamentais não se tornaram predominante cooperativas neste período. E foi nesse momento da história que ganhou destaque a chamada

guerra fiscal dos estados, uma batalha pelos recursos de ICMS oriundos da iniciativa privada, se estabelecia uma competição interestadual e que ampliava as desigualdades regionais e interestaduais no território brasileiro.

Resumindo, os primeiros passos da federação pós 88 foram marcados pelo caráter compartimentalizado, ou seja, as unidades não se relacionavam de forma entrelaçadas (Abrucio; et al 2013). E tal relação foi fruto do processo de descentralização, focado nos repasses de recursos, e não na coordenação e compartilhamento de funções, com exceção do setor de saúde. Este possuía uma relação intergovernamental mais estruturada, com um projeto coordenado e cooperativo entre as unidades subnacionais, explicado também pelo histórico de participação do movimento sanitarista no processo de redemocratização. E pode se dizer que o Sistema Único de Saúde (SUS), importantíssimo para o cenário deste trabalho, seja o caso de maior sucesso de política pública de abrangência nacional neste país, funcionando de forma coordenada e compartilhada.

Coma vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994, o cenário muda principalmente para os estados:

"Com o Plano Real, os governos estaduais entraram em forte crise financeira. O resgate das dívidas estaduais pela União enfraqueceu muito os governos estaduais, reduzindo o comportamento predatório dos estados, claramente delimitado pelas imposições institucionais contidas na Lei da Renegociação das Dívidas (Lei Federal no 9.496/1997) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal no 101/2000)". (Abrucio; et al, 2013, p.140)

Com o FHC o federalismo compartimentalizado existente no Brasil, como já dito, se alterou, principalmente por três fatores: o governo federal ampliou as ações coordenadas federativas no campo das políticas públicas; aumentaram as parcerias horizontais entre governos, como consórcios intermunicipais e arranjos metropolitanos; e, por fim, em consequência da crise financeira vivida pelos estados, o caminho da cooperação interestadual começou a ser trilhado. (Abrucio; Sano, 2011)

As mudanças descritas acima no governo tucano não só permanecem como tendência nos próximos governos, como foram aprimoradas. Nos governos petistas as ações coordenadas do governo federal, especialmente na área da saúde, assistência social e educação, cresceram e se institucionalizaram cada vez mais. O associativismo territorial, principalmente envolvendo

governos locais, se expandiu e foi melhor estruturado, dada a promulgação da lei dos Consórcios Públicos de 2005¹ e maiores incentivos dos governos estaduais e do federal.

Os estados, por sua vez, tiveram sua crise fiscal atenuada, tendo sua participação na produção de política publicas aumentado e, com isso, a necessidade de aperfeiçoar as relações intergovernamentais, tanto verticais quanto horizontais. Na esfera da relação horizontal, ressalta-se dois instrumentos de cooperação que ganharam força durante a primeira década do século XXI: os conselhos de secretários estaduais e os consórcios. Este último teve forte expansão no segundo mandato do presidente Lula, em que pese o fato dos casos de maior sucesso terem surgido na década seguinte, sendo um deles o Consorcio do Nordeste, objeto de estudo da presente pesquisa.

Nota-se que, com o amadurecimento institucional da federação brasileira, em maior ou menor grau tem ocorrido um maior entendimento entre as unidades partícipes da federação no que se refere à cooperação como necessária para as relações intergovernamentais e organização do modelo descentralizador na gestão das políticas públicas (Abrucio; et al, 2013).

Este amadurecimento, o progresso institucional se faz presente até 2018, ainda que alguns possam dizer que se fez presente até em 2016, quando se deu o impeachment da presidenta Dilma. Porém, este fato não é o objeto de discussão do atual trabalho, sendo claro o papel que as eleições de 2018 desempenhou como ponto crítico para o federalismo. Por isso, a ascensão do, até então, Deputado federal Jair Bolsonaro ao cargo de Presidente da República merece uma atenção especial, com uma breve seção, embora não tenha completado nem mesmo um mandato presidencial.

2.1.1.1 Governo Bolsonaro uma ruptura na trajetória do federalismo.

O presidente Jair Bolsonaro enquanto parlamentar sempre se mostrou adversário dos ideais da constituição de 1988, especialmente no que se refere à expansão da atividade governamental gerada pelo crescimento dos direitos fundamentais e no funcionamento dos checks and balances reforçados pelo novo texto constitucional. Suas declarações em defesa do regime militar eram frequentes e, como Presidente, não seria diferente no que se refere às

_

¹ Lei 11.107/2005, que instituiu as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos. A referida lei regulamentou o art. 241 da Constituição Federal,2 o qual previu, a partir da Emenda Constitucional 19/1998, a gestão associada de serviços públicos entre os Entes federados.

relações federativas. O slogan do seu plano de governo era "Mais Brasil, Menos Brasília", claramente um bordão contra os princípios do federalismo cooperativo instaurado na Constituição cidadã e que vinha progredindo no país. A coordenação e intervenção federal no âmbito das políticas públicas caíram drasticamente no seu governo (Abrucio; et al, 2020).

Como Abrucio, et al (2020) coloca, a logica bolsonarista tem funcionado com base num tripé federativo. O primeiro está relacionado à divisão de funções: cada vez menos participação da União no financiamento e apoio à redução das desigualdades regionais e mais responsabilidades para governos subnacionais. O segundo ponto diz respeito à relação intergovernamental: a redução do espaço para negociações, diálogos e participação das unidades subnacionais nos programas federais. E por fim, o ultimo pilar deste tripé consiste no confronto e acirramento latente contra os adversários políticos, como foi colocado na introdução, e será visto no decorrer do trabalho: durante a pandemia o inimigo da vez foram os governadores, até mesmo aqueles que durante as eleições foram seus aliados.

Essa lógica bolsonarista gera conflitos frequentes com os outros entes federados em quase todas áreas de políticas públicas: na política ambiental, educacional, segurança pública. Contudo, foi na crise sanitária da Covid-19 que evidenciou o quanto a federação brasileira passou a se mostrar instável. No momento da maior crise dos últimos tempos, o que prevaleceu foi a disputa político-partidária entre presidente e líderes políticos, especialmente os governadores do Nordeste, em detrimento à coordenação federal e cooperação intergovernamental, sendo necessário que instituições de outros poderes, como STF e Congresso Nacional, decidissem os rumos da federação. Cartas de repudio ao comportamento do governo federal na pandemia foram assinadas pelos governadores e outras entidades da sociedade civil com uma frequência nunca vista. Quatro ministros de saúde passaram pelo cargo em um ano pandêmico. Tentativas de desmonte do SUS foram feitas durante o momento de maior dramaticidade da saúde pública, especialmente no que enfraqueceu a capacidade de ação conjunta dos estados e municípios para lidar coletivamente com os desafios sanitários nacionais, algo de que o SUS até então se orgulhava.

E são por estes apontamentos que se faz necessário esse aparte no governo Bolsonaro, o modelo de governo instaurado por ele em 2019 explica em boa parte as relações intergovernamentais no atual contexto. E neste sentido que a teoria da ação coletiva, problemas

de ação coletiva no âmbito da pandemia e cooperação interestadual se inserem na discussão deste trabalho e finaliza-se a trajetória dos estados na federação brasileira.

2.2 Teoria da Ação Coletiva de Mancur Olson

Mancur Olson, falecido economista e cientista social de grandes contribuições para o mundo acadêmico, foi o primeiro teórico, e continua sendo um dos principais, quando se trata de estudos sobre a ação coletiva, seus problemas e desafios em grupos que congregam de um mesmo interesse. A importância do autor para desvendar a lógica da ação coletiva surge, em grande medida, pelo fato de contrariar a ideia até então amplamente aceita de que, se indivíduos pertencentes a um grupo agirem de maneira racional, eles trabalharão de forma conjunta e voluntariamente em prol de objetivos ou interesses comuns, dado que todos se beneficiariam da realização destes. Olson coloca ainda que:

"A menos que o número de indivíduos no grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover os interesses comuns ou grupais. Em outras palavras, mesmo que todos indivíduos de um grupo sejam racionais e centrados nos próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns ou grupais". (Olson, 1965, p.14)

Olson ainda circunscreveu sua teoria para os casos onde a ação coletiva entre os participantes de um grupo tem por objetivo a provisão de bens públicos, cenário em que surgiria o efeito carona ou os *free-riders*, dado que uma vez que o bem público seja provido a um indivíduo do grupo não teria como ser negado aos demais, motivo pelo qual não haveria razões para ele cooperar de forma voluntária dado que, sem contribuir ou sem arcar com os custos, ele já teria os ganhos (Machado, 2019).

A teoria olsoniana enfatiza a importância do tamanho dos grupos para a operação dessa lógica: integrantes de um grupo pequeno tem uma maior percepção das suas contribuições e dos seus ganhos ao cooperarem na provisão de um bem, enquanto, em grupos maiores essa percepção é menor, e por isso, os participantes tenderiam a não participar, reforçando a tendência do efeito carona (Lacerda, 2011).

A formulação original da teoria tem limites, até mesmo por ter seu foco em indivíduos com interesses econômicos comuns, por isso, se mostra necessário, ao considerar os objetivos deste estudo, inserir o conceito de ação coletiva institucional a fim de complementar os achados de Olson para melhor entender os problemas de cooperação que emergem na associação de governos.

Primeiramente, a ação coletiva institucional como campo de estudos surge nos Estados Unidos com objetivo de entender os problemas de cooperação encontrados nas organizações existentes no território americano, como conselhos regionais, conselhos de governos e parcerias. Seu objeto diz respeito à ação coordenada que governos se unem de forma voluntaria como o propósito de resolver um problema comum. Então, os problemas de ação coletiva institucional remetem àquelas situações em que governos que compartilham um problema público agem de forma individualizada, alcançando um resultado inferior àquele possível, se tivessem cooperado (Tavares e Feiock, 2013 apud Machado, 2019).

A ação coletiva institucional se interessa em identificar fatores que afetariam negativamente a opção pela cooperação grupal, elevando os riscos de que ela fracasse. Tais riscos poderiam ser de diferente tipo: ligados a problemas de coordenação ou de confiança entre os governos envolvidos em decorrência de falhas informacionais; ligados à atratividade das opções de traição ou deserção individual diante da opção de agir coletivamente; ou, ainda, ligados a discordâncias ou conflitos quanto à forma de distribuir os custos ou benefícios que viriam da ação coletiva (Tavares e Feiock, 2013 apud Machado 2019). Esta tipologia é representada na Teoria dos Jogos, respectivamente, pelos jogos: "Stag Hunt", no qual para ir do equilíbrio subótimo ao ótimo ambos jogadores devem mudar coordenadamente suas estratégias; "Dilema do Prisioneiro", em que a deserção domina cooperação, não importa o que o outro venha a escolher; e "Batalha dos Sexos", em que há dois equilíbrios possíveis, porém com resultados assimétricos invertidos para os dois jogadores que, assim, discordam sobre qual deles escolher.

Com esta breve exposição conceitual feita, avança-se para próxima seção, onde os conceitos ajudarão a entender os problemas encontrados nas relações interestaduais no Brasil, tanto no período pré pandêmico, quanto durante a pandemia.

2.2.1 Problemas de ação coletiva e cooperação interestadual

Como já colocado na introdução, a relação horizontal entre estados não tem sido um tema estudado de maneira exaustiva no campo das Ciência Política, diferentemente dos estudos voltados às relações intermunicipais, como os arranjos metropolitanos e consórcios intermunicipais. Por isso será necessário avaliar e adequar os problemas encontrados na ação coletiva do âmbito dos governos locais para o caso dos governos estaduais. Vale ressaltar que a aplicação da teoria da ação coletiva ao federalismo poderá ser útil neste sentido.

Tratando de governos locais, pode-se elencar alguns fatores que dificultam a cooperação por elevarem um ou mais entre os três riscos mencionados na seção anterior, alguns já foram até citados, como, tamanho do grupo, que acarreta dificuldade na percepção dos problemas; ausência de instituições que representem o grupo ou façam a gestão das ações a serem desenvolvidas pelo mesmo; relutância dos gestores municipais em delegarem autoridade para uma instituição de caráter regional; heterogeneidade e assimetria dos municípios participes, onde seriam inseridos alinhamentos político-partidários ou assimetrias populacionais e orçamentárias; ou ainda, a inexistência de indução, ou incentivo por parte dos outros entes superiores da federação. Este último por sinal, já foi tratado no trabalho, durante a trajetória do federalismo brasileiro, havendo poucos incentivos para cooperação interestadual na ausência das outras unidades subnacionais. Os casos existentes da relação cooperativa pura entre estados, que são os conselhos setoriais de secretários em determinadas políticas públicas e os consórcios, tem surgido por iniciativa dos mesmos, como ocorreu durante forte crise fiscal após eleições de FHC e quando necessitavam de soluções (Abrucio & Ferreira Costa, 1998 apud Abrucio; Sano, 2011).

Em relação ao tamanho do grupo, problema colocado desde Olson, em se tratando de governos estaduais este não seria um empecilho, pois mesmo que todos estados participassem seriam somente 27 integrantes, e visto que os consórcios, por exemplo, geralmente são regionais como no Consorcio do Nordeste, este problema de ação coletiva pode ser descartado como algo relevante do ponto de vista explicativo.

No que tange a ausência de instituições, esta poderia ser, sim, um problema para a coletividade dos estados brasileiros, pois apoiado nelas, além de outros fatores, que se é capaz de criar uma estrutura de incentivos ou coerção que induziria a cooperação. Abrucio e Sano

(2011), verificam três modos de articulação no plano interestadual, uma relacionada à articulação como advocacy, que representem os estados perante ao governo federal; outra com base na inter-relação territorial e a terceira e última, uma relacionada as políticas públicas, que são os conselhos setoriais de secretários. No Brasil, diferentemente dos EUA, não há uma instituição profissionalizada do tipo *advocacy* e que represente todos os estados, como é o caso da *National Governors Association* (NGA). O mais próximo é o Fórum dos Governadores, que não é uma instituição formal e profissionalizada, sendo usada como instrumento de representação somente em momentos críticos, como na atual crise sanitária, quando tem sido acionado com maior frequência.

No que se refere a articulação territorial, houveram alguns avanços no país, especialmente pelo crescente uso dos consórcios públicos como instrumentos para esta articulação. Como já dito, os consórcios tiveram um forte crescente no segundo mandato do governo Lula, principalmente no âmbito intermunicipal, mas os exemplos no plano interestadual também estão em ascensão, dado que a situação fiscal dos estados se deterioram novamente, em virtude da recessão vivida nos anos de 2015-2016, e isso fica claro nas datas de criação dos mesmos (Quadro 1). Este mecanismo oferece um ganho de escala nas compras públicas e provisão de bens que contribuem para atenuação da crise fiscal dos estados e, por consequência, no desenvolvimento das suas respectivas regiões. Atualmente no Brasil apresenta-se quatro consórcios relevantes formados exclusivamente por estados, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 - Consórcios Interestaduais no Brasil

CONSORCIOS	DATA DA CRIAÇÃO	ESTADOS		
INTERESTADUIA S	DATA DA CRIAÇÃO	PARTICIPANTES		
		Todos os estados da		
Consórcio interestadual de		região Centro -Oeste		
Desenvolvimento do Brasil	10/2015	+ Distrito Federal,		
Central (BrC)		Rondônia, Tocantins e		
		Maranhão		
Consórcio do Nordeste	09/2019	Todos os estados da		
Consoleto do Nordeste	05/2017	região Nordeste		

Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal.	05/2017	Todos os estados da região Norte + Maranhão e Mato Grosso
Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Cosud)	04/2019	Todos os estados da Região Sul e Sudeste

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, chega-se na esfera de articulação de políticas públicas, que são os conselhos de secretários estaduais, estes no território brasileiro são os casos de maiores êxitos de cooperação interestadual. Abrucio e Sano (2011) avaliam desta forma:

"O espaço mais proficuo de cooperação entre os estados tem sido o dos Conselhos de Políticas Públicas. Há hoje 18 Conselhos e fóruns que congregam secretários estaduais de diferentes setores, cujos objetivos são disseminar diagnósticos, experiências e boas práticas, discutir temas e problemas comuns, defender os interesses estaduais frente ao Governo Federal e propor modificações legais no arcabouço jurídico nacional". (Abrucio; Sano, 2011, p,102).

Apesar do sucesso dos conselhos no que se refere à formulação de políticas públicas, disseminação de boas práticas, articulação política e representação dos governos estaduais, sobretudo nas áreas mais relevantes e que foram inaugurais - como, saúde, políticas fazendárias, educação e administração pública -, este instrumento tem suas limitações. Estas decorrem da natureza do federalismo brasileiro, em que o governo federal acumula e centraliza a maioria das competências legislativas, e pelo histórico dos modelos nacionalizados e hierárquicos de políticas públicas, mas também pelo grau de institucionalização e profissionalização destes conselhos, dentre os quais somente em algumas áreas estão num patamar avançado institucionalmente. (Abrucio; Sano, 2011; Sano, 2008)

As desigualdades regionais presentes no território brasileiro e a heterogeneidade existente, até numa mesma região, são problemas crônicos e que afetam diretamente de forma negativa às tentativas de cooperação entre os estados. Este é um problema muito comum nos arranjos intermunicipais, como as regiões metropolitanas, se o grau de assimetria dos participantes do grupo for muito elevado, as demandas também serão e a incidência do problema sobre cada participante idem, tornando o alcance do ponto comum ou de equilíbrio para provisão de bens entre os participes custoso. Conflitos entre estados mais ou menos

desenvolvidos no âmbito do CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária são obstáculos a soluções conjuntas para os problemas coletivos no âmbito deste órgão (Marins & Oliveira, 2017).

Por último, um ponto que provavelmente é o mais importante para este trabalho, e que foi acirrado pela pandemia, diz respeito às disputas político-partidárias existentes entre os governos estaduais. Tais disputas são inerentes ao processo de competição eleitoral entre políticos e partidos, adicionando-se a essa questão as relações com o governo federal - ser situação ou oposição – e a projeção de eventuais candidatos para o próximo pleito em 2022. As consequências para a coletividade, tanto nacional quanto regional, se fazem presentes em pelo menos duas situações: primeiro, a relutância dos líderes políticos em abdicar da sua autonomia para fortalecer organizações representativas de vários governos (Machado, 2019) que lidariam com a gestão ou provisão de algum bem público. Uma segunda situação diz respeito ao cálculo da relação custo x benefício da cooperação, particularmente ao incremento muito alto do custo político, fazendo com que a ação coletiva não se tornasse atrativa.

Estas situações são exemplificadas em dois momentos. Primeiro, nas cartas assinadas por meio do fórum dos governadores, em nenhum momento se obteve adesão de todos os líderes estaduais ou foram atribuídos poderes representativos à presidência daquele fórum, mesmo quando confrontados com a ausência de uma coordenação e planejamento federal, ou mesmo do desprezo à crise sanitária pelo Presidente. Governadores de situação costumeiramente deram preferência à boa relação com este último em detrimento ao interesse dos seus respectivos estados. Aparentemente o custo político para adesão a esta ação coletiva é muito alto para os líderes estaduais de situação, mesmo que os resultados sejam benéficos para seus representados.

Igualmente, no contexto do advento das vacinas, o Presidente Jair Bolsonaro fez pronunciamentos e entrevistas nas quais demonstrou desprezo ou desconfiança na sua eficácia, além de pouca disposição em buscar sua aquisição para a população do país, aspecto que tem sido investigado pela CPI da Covid² instalada no Senado Federal. Posto este cenário, seria racional esperar que os governadores agiriam de maneira coletiva, dado os imensos benefícios, porém, não foi o que ocorreu. No dia 30/09/2020 o Governador de São Paulo, João Dória,

² Comissão parlamentar de Inquérito insaturada no dia 13/04/2021, no Senado Federal, com o intuito de investigar ações e omissões do Governo Federal durante a crise sanitária da Covid-19.

assinou um contrato de parceria com a farmacêutica chinesa Sinovac para produção de vacinas no território brasileiro, por meio do Instituto Butantã (Portal do Governo de São Paulo, 30/09/2020). Este fato acirrou ainda mais as disputas entre Presidente e o Governador paulista, mas rendeu críticas de outros governadores aliados do primeiro à Doria, como de Ronaldo Caiado (GO) e Romeu Zema (MG) (Portal G1 GO, 14/12/20), que optaram por endossar a posição do Governo Federal em desfavor dos interesses dos seus estados.

Esta seção apresentando algumas possíveis aplicações dos problemas de ação coletiva às relações entre os estados brasileiros, será subsidiária para o decorrer do trabalho. A partir delas será possível analisar as relações horizontais interestaduais durante a crise sanitária da Covid-19 e como estes fatores interferiram na condução e gestão da pandemia.

2.2.1.1 Relação Horizontal dos governos estaduais na pandemia

Inicialmente é necessário inserir dois conceitos importantes na teoria de ação de coletiva, conforme definição apresentada por Lacerda (2011): os conceitos de bem público e mal público. O primeiro pode ser definido como "sendo todo bem que uma vez provido não pode excluir de seu usufruto nenhum membro pertencente ao grupo" (Soares, 2016). Já o mal público tem similaridades com o bem público, porém, neste caso impõe custos obrigatórios aos participantes de um grupo (Lacerda, 2011).

Estes conceitos são destacados, pois a pandemia é um mal coletivo que gera custos obrigatórios altíssimos para os governos membros de uma coletividade, como os inúmeros casos de infecção, mortes e as necessárias medidas restritivas que, por consequência, geram grandes perdas econômicas. Outro fator importante, que difere do que ocorre normalmente em que o mal público incide de maneira variada entre as unidades de um grupo e pode causar um problema de percepção, a atual crise sanitária – ainda que tenha incidido distintamente entre as diferentes unidades da federação ao longo da evolução da pandemia – põe em risco todas unidades da federação de maneira semelhante (Tabela 1).

Tabela 1 – Números Covid-19 por UF

ESTADOS	N° CASOS	N° OBITOS	TAXA LETALIDADE	TAXA DE DE MORTALIDADE (por 100.000 mil hab)
Acre	78.889	1.568	2,0%	177,8
Alagoas	177.434	4.329	2,4%	129,7
Amapá	107.190	1.573	1,5%	186,0
Amazonas	373.947	12.707	3,4%	306,6
Bahia	920.422	18.980	2,1%	127,6
Ceara	697.560	18.167	2,6%	198,9
Distrito Federal	384.031	8.026	2,1%	266,2
Espírito Santo	444.634	9.784	2,2%	243,5
Goiás	563.329	15.467	2,7%	220,4
Maranhão	271.266	7.473	2,8%	105,6
Mato Grosso	368.041	9.877	2,7%	283,5
Mato Grosso do				
Sul	253.600	5.937	2,3%	213,6
Minas Gerais	1.396.534	35.165	2,5%	166,1
Pará	480.129	13.391	2,8%	155,7
Paraíba	298.766	6.964	2,3%	173,3
Paraná	970.957	23.493	2,4%	205,5
Pernambuco	418.003	14.385	3,4%	150,5
Piauí	246.871	5.260	2,8%	198,4
Rio de Janeiro	770.401	45.914	6,0%	265,9
Rio Grande do				
Norte	228.077	5.599	2,5%	159,7
Rio Grande do				
Sul	995.734	25.668	2,6%	225,6
Rondônia	215.826	5.281	2,4%	297,1
Roraima	97.540	1.533	1,6%	253,1
Santa Catarina	903.194	13.931	1,5%	194,4
São Paulo	2.696.680	99.406	3,3%	216,5
Sergipe	208.357	4.441	2,1%	193,2
Tocantins	163.141	2.630	1,6%	167,2
BRASIL	15.003.563	416.949	2,8%	198,4

Fonte: Elaborada pelo autor com base no painel Conass 06/05/2021

Diante deste mal coletivo, a ausência de um plano nacional de combate à pandemia, ou mesmo de iniciativas de coordenação e articulação advindas do Governo Federal para ações específicas, os estados e municípios brasileiros reagiram de forma heterogênea e fragmentada. E, antes de enunciar o problema desta pesquisa, cabe elucidar o cenário em que os estados

brasileiros estão inseridos, pois alguns fatores são essenciais para o entendimento do comportamento dos mesmos.

O primeiro ponto, que já foi brevemente citado na introdução do texto, foi que o Governo Federal não apenas não assumiu a coordenação nacional das ações de combate à pandemia, como buscou impedir que estados e municípios o fizessem por meio da Medida Provisória 926/2020. Tal ato foi revertido com a decisão do Supremo Tribunal Federal de abril de 2020, em resposta à ação que foi impetrada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). De acordo com Silva (2020):

"Essa decisão já demarca os territórios de atuação e inibe a ação do Poder Executivo Federal (União) em face dos demais entes federados no sentido contrário, confirmando a eficácia das ações tomadas pelos Estados, Municípios e Distrito Federal em relação ao combate e mitigação dos efeitos da pandemia na sociedade, alterando um suposto viés hierárquico que a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativamente às alterações promovidas no artigo 3º, *caput*, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal no 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Portanto, o STF altera uma relação de subordinação fática existente entre União e os demais entes, dando proteção às ações desses membros da federação e simetria numa relação". (Silva, 2020, p.14)

Esta decisão foi importantíssima para a trajetória da pandemia no Brasil, primeiramente porque abriu espaço às unidades subnacionais para decidirem sobre os seus respectivos territórios, especialmente os estados. Segundo, sobretudo por ter acarretado um maior acirramento dos conflitos entre líderes estaduais oposicionistas e Presidente da República, este último com objetivo de centralizar e dominar as ações de combate à pandemia.

Com a perda do controle das ações de combate à pandemia, o Governo Federal, tendo à frente o próprio Presidente Jair Bolsonaro, forjou uma dicotomia entre saúde e economia, sob a qual as consequências econômicas geradas pela adoção de medidas rígidas de distanciamento causariam mais estragos à sociedade que o vírus traria à saúde coletiva. Sob tal logica o Governo Federal buscou sabotar as medidas impostas pelos governadores e prefeitos, usando as consequências das necessárias medidas restritivas impostas nos estados e municípios para mobilizar sua base eleitoral, empresários e políticos aliados. Estudo sobre o estado de Santa Catarina apontou para consequências causadas pelas falas de Bolsonaro, do dia 17 de março à 13 de abril de 2020, quando foram flexibilizadas as medidas restritivas no estado, tinha 26 mortes pelo vírus. Quatro meses após, em setembro, o estado alcançava a infeliz marca de 2.460

óbitos, flexibilização que ocorreu em grande parte pela pressão de empresários que compraram a ideia do Presidente entre uma disputa de economia e saúde (Caponi, 2020).

Diante deste cenário, de falta de planejamento e coordenação federal somado às atitudes divergentes diante das necessárias medidas restritivas oriundas do Presidente da República, restou aos estados e municípios definirem suas melhores estratégias de combate à pandemia. O Instituo de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) durante a crise sanitária produziu diversos estudos com o objetivo de analisar estas estratégias. A Tabela 2, retirada de estudo do IPEA, exemplifica as consequências desta ausência de coordenação entre as unidades da federação.

Tabela 2 - IDS e número de novos óbitos por 1 milhão de habitantes (abr. 2020-mar. 2021)

	IDS (d	Número de óbitos			
	Abril de 2020	Março de 2021	Variação: abr. 2020-mar. 2021 (%)	1° a 30 de abril de 2020	1° a 30 de março de 2021
Acre	7,1	4,2	-41	19	255
Alagoas	8,1	2,7	-66	46	534
Amazonas	7,5	4,9	-34	422	1.137
Amapá	5,8	4,5	-24	34	152
Bahia	3,3	4,2	25	102	3.351
Ceara	10	6,4	-36	475	2.494
Distrito Federal	6,1	6,5	8	27	1.074
Espírito Santo	5,2	3,6	-31	83	1.031
Goiás	8,2	4,8	-41	28	2.927
Maranhão	6	4,5	-25	183	979
Mato Grosso	4,8	3,5	-26	11	1.728
Mato Grosso do					
Sul	2,5	2,6	4	8	901
Minas Gerais	6,6	5,8	-11	80	5.350
Pará	6,5	3,8	-42	208	1.784
Paraíba	4,2	3,8	-8	62	1.175
Paraná	3,3	4,7	40	80	4.852
Pernambuco	8,3	5,2	-37	559	1.122
Piauí	7,1	5	-29	20	731
Rio de Janeiro	5,8	2,7	-54	831	3.352
Rio Grande do Norte	7,1	4,4	-38	55	889
Rio Grande do Sul	6	6,7	11	47	7.040

Rondônia	6,5	4,6	-29	15	1.235
Roraima	7,5	2	-73	7	220
Santa Catarina	7,3	3,6	-51	44	3.394
São Paulo	6,7	5,1	-24	2.239	13.999
Sergipe	7,1	4	-44	12	517
Tocantins	3,3	2,1	-36	3	481
Brasil	6,3	4,7	-25	5.700	62.704

Notas: IDS é o índice de medidas legais de distanciamento social, que é uma proposta para se medir o grau de rigor de seis tipos diferentes de restrições: i) grandes eventos e atividades culturais, esportivas e religiosas; ii) atividades comerciais não essenciais; iii) bares, restaurantes e similares; iv) estabelecimentos de ensino; v) transporte público; e vi) atividades industriais não essenciais; possuindo uma escala de 0 a 10, em que 10 é o mais

Fonte: De Moraes (2021), Nota Técnica Nº 33 do IPEA

A partir desta tabela é possível extrair algumas conclusões. A primeira é que, apesar de todos os estados terem adotados medidas de distanciamento, o grau de assimetria com que o fizeram foi muito alto, característica extremamente prejudicial para o combate à uma crise sanitária que atinge todo o território nacional. A coordenação e a cooperação seriam essenciais para evitar que o vírus escapasse de uma jurisdição a outra, o que é facilitado por estratégias fragmentadas e com grau mais baixo de rigidez, que para além das pressões que os setores da economia exercem nos governadores para afrouxamento das medidas restritivas, como já foi colocado, esbarraram em muitos casos na falta de capacidade de criar meios de mitigação à crise sanitária e impacto social e econômico gerado pelas indispensáveis medidas restritivas. Lembre-se que medidas como auxilio emergencial³, auxílios às empresas e compras de vacinas são na maior parte oriundas do governo federal e, quando insuficientes, tornam a manutenção da rigidez das medidas restritivas extremamente difícil para governadores e prefeitos.

De acordo com Moraes (2021, p.7), "em um contexto de ausência de uma política nacional de distanciamento, a responsabilidade dos governos estaduais pela adoção de tais medidas foi, na prática, a mais significativa entre as adotadas pelos três níveis de governo". Como esta pesquisa tem o foco nos governos estaduais, é essencial citar pelo menos duas iniciativas dos líderes estaduais que contribuíram para que a crise sanitária não fosse ainda pior,

³ O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro pago pelo governo federal, destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados para fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19. Um primeiro auxilio no valor de R\$ 600,00 foi pago do mês de abril ao mês

de dezembro, como previa a lei federal nº 13.892/2020. Sendo o auxílio renovado somente em abril de

2021, no valor de R\$250,00.

ambas já foram citadas no texto, mas vale a lembrança. A primeira, foram as inúmeras cartas de repudio à atuação do governo federal elaboradas nos encontros do Fórum dos Governadores, relembrando que nem todos governadores assinaram. A segunda iniciativa, esta no âmbito regional e da inter-relação territorial, foi o Consorcio do Nordeste, que foi instrumento de sucesso na mitigação da pandemia na região nordeste, apesar das limitações institucionais. Ambas as iniciativas serão melhores explicadas e destrinchadas no decorrer do trabalho, mas elas estiveram aquém das possibilidades e, principalmente, das graves necessidades de saúde impostas pela pandemia.

Nesta pesquisa, mesmo considerando a existência de iniciativas de cooperação entre governos estaduais, nos indagamos por que a cooperação entre os governos estaduais em torno de ações para minimizar os efeitos da pandemia - desde compras conjuntas de insumos, coordenação de medidas restritivas uniformes e regionalizadas, representação dos governadores perante o governo federal - não foram suficientes para gerar um efeito nacional no sentido de contenção da pandemia como mal público? Quais os fatores teriam impedido ou dificultado que essas ações fossem tomadas de maneira coletiva, com maior frequência e êxito? Claro, existem casos como os descritos anteriormente em que a cooperação se fez presente, mas não se pode dizer que alcançou um nível ótimo de provisão dos bens públicos, visto os números irracionais de mortes e casos no território brasileiro

Para buscar respostas a estas questões, três casos de articulação entre os estados durante a pandemia foram selecionados com base nos três modos de articulação no plano interestadual de Abrucio e Sano (2011): *advocacy*, associação territorial e conselhos de políticas públicas. Os casos escolhidos foram: Fórum dos governadores, CONASS e Consórcio do Nordeste.

Algumas hipóteses que explicariam as limitações dos casos de cooperação interestadual foram levantadas, são elas:

• Considerando falta de coordenação do governo federal e o constante atrito entre alguns governadores e o Presidente Jair Bolsonaro, a aproximação política e ideológica de uma parte dos governadores com o Presidente se mostrou um importante fator para obstaculizar a cooperação dos seus respectivos estados nas ações realizadas junto a outros estados na pandemia;

- A falta de atuação e protagonismo do governo central acirraram essa competição política, embora iniciativas de cooperação para compartilhamento de aquisição de insumos ou equipamentos tenham ocorrido.
- Com o aumento da duração e agravamento da pandemia, a ações coletivas entre os estados passaram a ser mais recorrentes, superando uma fase em que as dúvidas iniciais sobre a gravidade e o gerenciamento de uma crise sanitária de proporções mundiais geraram uma forte concorrência entre os entes.
- A cooperação é mais difícil no caso de medidas impopulares, como adotar protocolos de distanciamento mais rígidos ou lockdowns, que em ações de conteúdo mais popular, como insumos ou vacinas. Portanto, os custos políticos das ações tendem a ser um fator importante nas decisões dos governadores.
- A despeito de avanços, como no caso do Consórcio Nordeste, o quadro nacional é de limitações institucionais e baixa institucionalização dos instrumentos de cooperação interestaduais.

Nos próximos três capítulos iremos buscar confirmar ou não essas hipóteses e responder às perguntas desta pesquisa. O primeiro caso a ser analisado é do Fórum dos governadores, como foco nas cartas de repúdios endereçadas ao Presidente da República durante a pandemia.

3 – FÓRUM NACIONAL DOS GOVERNADORES

A começar deste capitulo, esta pesquisa passa para o momento de análise das experiências cooperativas durante a pandemia, sendo a primeira investigada a do Fórum dos Governadores, articulação nacional dos chefes dos executivos estaduais para deliberação e posicionamento político que produziu as cartas endereçadas ao Governo federal ao longo da crise sanitária. A metodologia usada para tal investigação consistiu no levantamento e análise documental das iniciativas realizadas por meio desta forma de ação coletiva a partir de sites de agências de notícias, sendo escolhidos o Jornal Folha de São Paulo e o Portal G1 de Notícias. A pesquisa abrangeu o período de março de 2020 (início da pandemia) a maio de 2021(início deste capítulo). Vale ressaltar, que não existe um site ou portal oficial do Fórum dos Governadores, dificuldade que restringiu a pesquisa das cartas e outras ações se restringem ao que é publicado na imprensa.

3.1 A "Instituição" Fórum Nacional dos Governadores.

Ao longo da trajetória democrática brasileira nunca existiu uma organização representativa dos governadores estaduais devidamente institucionalizada, sendo o mais próximo disso, exatamente, o Fórum. A criação do Fórum Nacional dos Governadores ficou acordada no final de 2016, num momento em que estavam sendo debatida a rolagem das dívidas dos estados com o governo federal, como já ocorrido em momentos críticos da economia brasileira, e em que foi manifestado, pelos governadores, a necessidade de uma organização do tipo *advocacy* no plano interestadual (Abrucio. Sano, 2011). Ou seja, trata-se de uma instituição que pudesse representar os governadores estaduais em assuntos federativos, promovendo encontros para debater estratégias e demandas prioritárias. Todavia chama atenção que esse associativismo estadual nunca tenha sido institucionalizado, criado um arcabouço normativo ou mesmo uma estrutura capaz de representar e articular ações para o melhor desenvolvimento destas unidades subnacionais. A utilização do Fórum se restringiu a encontros e ações esporádicas, e em momentos críticos ou de pautas relevantes, como reformas estruturais tramitando no Congresso Nacional e no atual contexto de crise sanitária (Carvalho; Afonso, 2018).

É importante frisar este ponto da institucionalização dos arranjos de cooperação federativa, pois a ausência da formalidade das normas que regulam as interações entre os membros, sob uma estrutura de incentivos ou coerção, aumentam incertezas e o grau de desconfiança na relação entres os partícipes do grupo, consequentemente aumentando os riscos

de deserção ou comportamentos *free riders*, bem como disputas político-partidárias provenientes das corridas eleitorais. Fatores como comportamento orientado pela reputação e conquista da confiança entre os participantes são importantes sob regras estáveis para o desenvolvimento de uma ação coletiva, capazes de diminuir as incertezas na barganha e, daí, os custos de transação (Hawkins, 2010; Kwon, 2007 apud Machado, 2019).

Para elucidar a importância da necessidade de organizações institucionalizadas para cooperação, representação ou gestão das ações a serem desenvolvidas conjuntamente por governos estaduais se faz substancial uma breve descrição de experiências em outros países. O primeiro caso e onde se obteve mais avanços, e não por acaso o mais longevo, é a experiência dos EUA, conforme Carvalho e Afonso (2018):

"No caso dos EUA, foi criado em 1908, o *National Governors Association* (NGA), uma associação de governadores composta pelos dois partidos: Democratas e Republicanos. A organização, uma das mais antigas no âmbito interestadual dos EUA, compreende os Governadores dos 55 Estados, territórios e comunidades que se manifestam de forma coletiva em assuntos nacionais. Tem por objetivo identificar as prioridades, os problemas coletivos de políticas públicas e de governaça em níveis regionais e nacionais e oferece gestão e assistência técnica aos novos e antigos governadores". (Carvalho; Afonso, 2018, p.1579).

Nota-se que houveram mudanças no papel exercido pela associação ao longo do tempo, o que fica claro na própria trajetória do NGA que, num primeiro momento exerceu somente a tarefa de representação dos estados perante o Governo Federal, mas com o passar do tempo cada vez mais se estabeleceu como um instrumento de elaboração de políticas públicas e intercâmbio de boas práticas (Abrucio; Sano, 2011).

Outras duas experiências que também valem destaques são as do Canada e Austrália. No primeiro foi criado, em 2003, o *Council of the Federations*, organização composta por todos os lideres provinciais com objetivo de estimular a relação e cooperação intergovernamental das províncias canadenses (no canada as províncias tem os mesmos *status* dos estados nos Estados Unidos ou no Brasil). No caso australiano, a criação do *Council of Australian Governments* (COAG) ocorreu em 1992 e contou com a presença do Primeiro-Ministro, num momento de grandes reformas políticas e estruturais no país, o qual assumiu um papel importante como participante da organização, diferentemente das outras experiências (Carvalho; Afonso, 2018).

Estes casos ilustram a importância destas organizações e como auxiliam os estados a alcançar seus objetivos e ampliar suas capacidades de representação, articulação e produção de políticas, especialmente em momentos de crise ou de reformas políticas, onde a cooperação e coordenação são indispensáveis para garantia do equilíbrio da federação e das relações intergovernamentais.

Mas, como já foi dito, na experiência brasileira o grau de institucionalização do Fórum Nacional dos Governadores é baixo, o que somente reforça uma das hipóteses do trabalho, de que a limitação institucional dos arranjos cooperativos interestaduais influencie negativamente na ação coletiva, claro que quando combinado a outros fatores que serão aqui analisados e que, também, contribuem para baixa ou insuficiente adesão das suas respectivas ações. Com isso avançamos para a próxima seção, em que se discorre as ações realizadas, especificamente as cartas dos governadores.

3.2. As cartas dos governadores em tempos de pandemia

Neste trabalho adotamos como estratégia para análise dos obstáculos à ação coletiva entre os governadores o exame das cartas do Fórum dos Governadores. Antes, porém, é importante relembrar o cenário inicial da pandemia.

Em várias ocasiões, desde o início da pandemia, o Presidente Bolsonaro menosprezou a gravidade do vírus, criticou ações dos governadores e recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e, inclusive, tentou por meio da Medida Provisória 926/2020 limitar as ações dos governos subnacionais na adoção de medidas não farmacológicas (Folha de São Paulo, 2021; Silva, 2020). O comportamento do Presidente, mesmo antes da pandemia, quando por exemplo jogou sobre os governadores a responsabilidade pelo alto preço dos combustíveis pela cobrança do ICMS, modificou a relação dos governadores com o Governo Federal. Isso se deu de tal forma que alguns líderes estaduais, que em momentos foram aliados à Bolsonaro e que o tiveram ele como cabo eleitoral nas eleições de 2018, passaram a buscar um descolamento dele ou, até mesmo, se tornaram fortes opositores. Houve uma clara polarização: aqueles que já tinham uma relação conturbada viram acirrar ainda mais os conflitos, enquanto os que permaneceram firmes na associação ao Presidente estreitaram ainda mais as relações. O Quadro 2, a seguir, apresenta a relação dos mandatários estaduais e suas respectivas posições referentes ao Governo Federal, o que será útil para entendimento das dificuldades e do comportamento de

alguns governadores perante o esforço, via Fórum dos Governadores, de desenvolver ações coletivas interestaduais.

Quadro 2 — Filiação partidária e posição dos Governadores frente ao Governo Federal na Pandemia

GOVERNADOR	ESTADO	PARTIDO	POSIÇÃO REFERENTE AO GOVERNO FEDERAL
Gladson Cameli	Acre	PP	SITUAÇÃO
Renan Filho	Alagoas	MDB	OPOSIÇÃO
Wilson Lima	Amazonas	PSC	SITUAÇÃO
Waldez Góes	Amapá	PDT	OPOSIÇÃO
Rui Costa	Bahia	PT	OPOSIÇÃO
Camilo Santana	Ceara	PT	OPOSIÇÃO
Ibaneis Rocha	Distrito Federal	MDB	SITUAÇÃO
Renato Casagrande	Espírito Santo	PSB	OPOSIÇÃO
Ronaldo Caiado	Goiás	DEM	SITUAÇÃO
Flávio Dino	Maranhão	PCdoB	OPOSIÇÃO
Mauro Mendes	Mato Grosso	DEM	OPOSIÇÃO
Reinaldo Azambuja	Mato Grosso do Sul	PSDB	SITUAÇÃO
Romeu Zema	Minas Gerais	NOVO	SITUAÇÃO
Helder Barbalho	Pará	MDB	OPOSIÇÃO
João Azevêdo	Paraíba	Cidadania	OPOSIÇÃO
Ratinho Júnior	Paraná	PSD	SITUAÇÃO
Paulo Câmara	Pernambuco	PSB	OPOSIÇÃO

Wellington Dias	Piauí	PT	OPOSIÇÃO
Cláudio Castro	Rio de Janeiro	PSC	SITUAÇÃO
Fátima Bezerra	Rio Grande do Norte	PT	OPOSIÇÃO
Eduardo Leite	Rio Grande do Sul	PSDB	OPOSIÇÃO
Coronel Marcos Rocha	Rondônia	PSL	SITUAÇÃO
Antonio Denarium	Roraima	Sem Partido	SITUAÇÃO
Carlos Moisés	Santa Catarina	PSL	SITUAÇÃO
João Doria	São Paulo	PSDB	OPOSIÇÃO
Belivaldo Chagas	Sergipe	PSD	OPOSIÇÃO
Mauro Carlesse	Tocantins	PSL	SITUAÇÃO

Fonte: Elaboração própria do autor.

Neste conturbado cenário político, no dia 24/03/2020, em um dos seus polêmicos pronunciamentos, o Presidente Bolsonaro criticou, em rede nacional, o fechamento das escolas e atacou os governadores que estavam adotando medidas rígidas de distanciamento social, e ainda culpou a imprensa pela acentuação da gravidade do vírus, o que gerou críticas até mesmo de políticos aliados. (Folha de São Paulo, 26/03/2020). No dia seguinte, não satisfeito, em uma das suas famosas entrevistas na saída do Palácio da Alvorada, o Presidente repetiu as críticas feitas, e mais tarde neste mesmo emblemático dia 25 de março de 2020, em uma reunião feita por videoconferência com o Governador João Dória, Bolsonaro intensificou os ataques, desta vez, incisivamente ao governador paulista. (Folha de São Paulo, 26/03/2020). A partir destes acontecimentos, ocorreu no mesmo dia uma reunião com a presença de 26 governadores, ausente apenas o Governador do Distrito Federal, para discutir medidas para combate à pandemia e a relação com o Governo Federal, tendo dela saído a primeira carta por meio do Fórum Nacional dos Governadores, conforme a Figura 1 abaixo. (Folha de São Paulo, 26/03/2020)

Figura 1 - Carta do Fórum nacional de Governadores de 25 de março de 2020

FÓRUM NACIONAL DE GOVERNADORES

CARTA DOS GOVERNADORES DO BRASIL NESTE MOMENTO DE GRAVE CRISE

25 de março de 2020

O Brasil atravessa um momento de gravidade, em que os governadores foram convocados por suas populações a agir para conter o ritmo da expansão da Covid-19 em seus territórios. O novo coronavírus é um adversário a ser vencido com bom senso, empatia, equilibrio e união. Neste processo, consideramos essencial a liderança do presidente da República e a sua parceria com governadores, prefeitos e chefes dos demais poderes.

Reunidos, queremos dizer ao Brasil que travam doença altamente contagiosa e que deixará milhares de vítimas fatais. A nossa decisão prioritária é a de cuidar da vida das pessoas, não esquecendo da responsabilidade de administrar a economia. Os dois compromissos não são excludentes. Para cumpri-los precisamos de solidariedade do governo federal e de apoio urgente com as seguintes medidas (muitas já presentes na Carta dos Governadores assinada em 19 de março de 2020):

- 1. Suspensão, pelo período de 12 meses, do pagamento da dívida dos Estados com a União, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, e, também das contraídas junto a organismos internacionais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), bem como abertura da possibilidade de quitação de prestações apenas no final do contrato; permissão de utilização do FPE e do ICMS como garantia a operações de crédito nacionais e internacionais dos Estados; além da disponibilização de linhas de crédito do BNDES para aplicação em serviços de entos em obras;
- 2. Ampliação da disponibilidade e alongar nento, pelo BNDES, dos prazos e carências das operações de crédito diretas e indiretas para médias, pequenas e microempresas. Demanda-se viabilizar o mesmo em relação a empréstimos junto a organismos internacionais.

FÓRUM NACIONAL DE GOVERNADORES

- 3. Viabilização emergencial e substancial de <u>recursos livres</u> às des Federadas, visando a reforçar a nossa capacidade financeira, assim como a liberação de limites e condições para contratação de novas operações de crédito (incluindo extralimite aos Estados com nota A e B), estabelecendo ainda o dimensionamento de 2019 pelo Conselho Monetário Nacional e permitindo a securitização das operações de crédito; bem como a suspensão dos pagamentos de PASEP para conferir liquidez imediata aos estados:
- 4. Imediata aprovação do Projeto de Lei Complementar 149/2019 ("Plano Mansueto") e mudança no Regime de Recuperação Fiscal, de modo a promover o efetivo equilibrio fiscal dos Entes Federados;
- 5. Redução da meta de superávit primário do Governo Federal, para evitar ameaça de contingenciamento no momento em que o Sistema Único de Saúde mais necessita de recursos que impactam diretamente as prestações estaduais de saúde;
- 6. Adoção de outras políticas emergenciais capazes de mitigar os efeitos da crise sobre as parcelas mais pobres das nossas populações, principalmente no tocante aos impactos sobre o emprego e a alidade, avaliando a aplicação da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania, a fim de propiciar recursos destinados a amparar a população economicamente vulnerável;
- 7. Apoio do governo federal no tocante à aquisição de os necessários à preparação de leitos, assistência da população e proteção dos profissionais de saúde;
- 8. Resolução imediata de impasses políticos e jurídicos que travam a liberação de recursos decorrentes das compensações que pelas perdas com a Lei Kandir, além do pagamento de valores em atraso por parte da União.

mos que os governadores seguirão se reunindo à distância, no modelo de videoconferências - como preconizam as orientações médicas internacionais -, com o objetivo de uniformizar métodos e procedimentos na

FÓRUM NACIONAL DE GOVERNADORES



crise e com vistas a alcançar, em um futuro breve, ações consorciadas, que nos permitam agir no tema de coronavírus e em outros temas

No que diz respeito ao enfrentamento da pandemia global, vamcontinuar adotando medidas baseadas no que afirma a ciência, seguindo orientação de profissionais de saúde e, sobretudo, os protocolos orientados pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Consideramos que o Congresso Nacional deverá assumir o protagonismo em defesa do pacto federativo, conciliando os interesses dos entes da federação, compatibilizando ações e canalizando demandas de Estados e municípios.

Por fim, rogamos uma vez mais ao Presidente Jair Bols que some forças com os Governadores na luta contra a crise do coronavírus e seus impactos humanitários e econômicos. Entendemos que este momento exige a participação de todos os poderes, de todas as instâncias federativas e de toda a sociedade. Juntos teremos mais forca para superar esta grave crise.

Wilson Lima Governador do Amazonas Renato Casagnande Ronaldo Calado Governador do Espirito Santo Governador de Goiás

Helder Barbalho Governador do Pará Paulo Câmara Governador do Pernambuco Fitima Boserra Governadora do Rio Grande

raldo Chagas e-mador de Sergipe

Renas Filho Governador de Alagoas Rui Costa Governador da Rahia

João Azevêdo Governador da Paraíba Wellington Dias Governador do Piani Eduardo Leite Coronel Marcos Rocha Governador do Rio-Grande do Governador de Rondônia Sul

Carlos Muises Governador de Santa Catarina

Mauro Carlesse Governador do Toras

Camilo Santana Governador do Ceará Flivio Dino Governador do Mara

Ratinho Jünier Governador do Paraná Wikon Witzel Governador do Rio de Janeir

Juão Doria Governador de São Paulo

Fonte: Portal Carta Capital, 25/03/2020

Esta primeira carta após o início da pandemia conclamava o Governo Federal para uma união contra o vírus e apresentava uma série de medidas de natureza fiscal para viabilizar o combate ao mesmo pelos estados, não confrontando propriamente os atos e posições do Presidente da República. E apesar desta primeira carta contar com quase a totalidade dos governadores, diferentemente das cartas seguintes, as primeiras divergências políticas já surgiram, os Governadores de Minas Gerais e Rondônia (respectivamente do Partido Novo e PSL) por não concordarem coma citação direta ao Presidente no texto, a qual não estava presente na primeira versão definida na reunião, e desistiram da participação. Destaca-se que o Governador Ibaineis Rocha (MDB), do Distrito Federal, mesmo não participando da reunião, posteriormente aceitou assinar o documento. (Folha de São Paulo, 26/03/2020). Esta participação em massa dos governadores, observado nesta primeira carta, com a presença inclusive de líderes aliados ao presidente, não se tornou posteriormente a tônica da ação do Fórum dos Governadores.

Concomitante as recorrentes críticas à abordagem da crise sanitária pelos governadores, Bolsonaro passou a atacar também instituições de outros poderes e a participar de protestos antidemocráticos, culminando em 18 de abril de 2020, na elaboração de outra carta pelos governadores (Figura 2), com o título "CARTA ABERTA À SOCIEDADE BRASILEIRA EM DEFESA DA DEMOCRACIA", assinada por 20 governadores. O teor da carta consistia em condenar as declarações antidemocráticas de Bolsonaro, demonstrar apoio aos presidentes da Câmara Federal e Senado Federal e reforçar a necessidade das medidas distanciamento. Notase que nesta segunda ação os números de assinaturas diminuíram, sete Governadores não participam, juntaram-se aos líderes de Minas Gerais (Partido Novo) e Rondônia (PSL), os governadores do Amazonas (PSC), Paraná (PSD), Roraima (Sem partido), Acre (PP) e Distrito Federal (MDB), que não corroboraram das críticas mais explicitas à Bolsonaro, tornando a participação da ampla maioria dos governadores inviável nesta oportunidade.

Figura 2 - Carta do Fórum dos Governadores ao Presidente da República em 18 de abril de 2020





Fonte: Portal Poder 360, 18/04/2020

Apesar de Bolsonaro continuar tensionado as relações federativas, o uso das cartas como instrumento de cobrança e repudio cessaram por um período, o que pode ser explicado pelas dificuldades da adesão dos governadores de situação a iniciativas deste tipo e que enfraqueceriam a ação. A ausência de formalização e institucionalização do Fórum Nacional de Governadores parece concorrer nesta situação para dispersão dos participantes, dado que nem mesmo se reuniram em conjunto para debater a situação neste período, o que enfraquece ações e consequentemente abre espaço para pressões político-partidárias da Presidência da República sobre aliados.

No entanto, em outubro quando os debates sobre compra de vacinas passaram a ganhar força, principalmente pelo protagonismo do Governador João Dória (PSDB), o embate explicito entre governadores e o Presidente reapareceu. Depoimento do Governador paraibano, João Azevedo (Cidadania), expõe de forma clara a situação e como o fato de governadores terem ganhado protagonismo na pandemia incomodou o presidente.

"É para deixar todo mundo perplexo. Depois de uma reunião com quase todos os governadores do país, com Fiocruz, com Butantan, com representantes de municípios, o ministro afirma que vai fazer aquisição da vacina do Butantan e também da Fiocruz, oferecendo segurança e esperança para o país. E, então, o presidente da República, numa decisão impensada, anuncia que não vai fazer a compra da vacina chinesa". (Folha de São Paulo, 22/10/2020, p.B2).

Em 20 de janeiro de 2021, com o agravamento da pandemia no país e diante do atraso para o início da campanha de vacinação e possíveis faltas de insumos para continuidade na produção das vacinas, uma carta foi protocolada pelos governadores na Presidência da República, contando com uma adesão ainda menor que a anterior, reunindo a assinatura de apenas 15 líderes estaduais. Este documento que tinha intuito de cobrar do Presidente uma maior agilidade na obtenção de insumos para produção das vacinas e que fosse usada a diplomacia brasileira para dialogar com países produtores como China e Índia. Somente um governador de situação participou nesta oportunidade - o Governador Romeu Zema (Partido Novo) -, tendo os outros 11 governadores apoiadores, mais o Governador da Bahia (PT), não assinado a carta (G1, 20/01/2021). Diferentemente das cartas anteriores, esta não foi amplamente divulgada na imprensa, provavelmente em vista da baixa adesão, o que lhe conferiria um efeito mais jurídico que propriamente político.

Em março de 2021, um ano após o início da pandemia, o cenário da crise sanitária se deteriorou ainda mais (Tabela 2), repetindo-se o roteiro de ataques aos governadores e disseminação de *fakenews* por parte do grupo do Presidente Jair Bolsonaro. E o que também passou a se repetir com maior frequência foi o uso das cartas para criticar a gestão da pandemia pelo Governo Federal. No dia 01/03/2021, um dia após um post do Presidente no Twitter, disseminando informações falsas sobre os repasses de valores aos estados ao longo da pandemia, dezenove governadores assinaram uma carta em protesto contra as informações falsas postadas, incluindo além dos mandatários opositores, os governadores de Goiás (DEM), Paraná (PSD) e Rio de Janeiro (PSC), notoriamente aliados ao Governo Federal (Folha de São Paulo, 02/03/2021). Note-se que nesta oportunidade a carta não vem nomeada como do Fórum dos Governadores.

Figura 3 – Carta dos Governadores ao Presidente de 01 de março de 2021

GÓES

Os Governadores dos Estados abaixo assinados manifestam preocupação em face da utilização, pelo Governo Federal, de instrumentos de comunicação oficial, custeados por dinheiro público, a fim de produzir informação distorcida, gerar interpretações equivocadas e atacar governos locais. Em meio a uma pandemia de proporção talvez inédita na história, agravada por uma contundente crise econômica e social, o Governo Federal parece priorizar a criação de confrontos, a construção de imagens maniqueístas e o enfraquecimento da cooperação federativa essencial aos interesses da população.

A Constituição Brasileira, Carta maior de nossa sociedade e nossa democracia, estabelece receitas e obrigações para todos os Entes Federados, tal como é feito em qualquer federação organizada do mundo. No modelo federativo brasileiro, boa parte dos impostos federais (como o Imposto de Renda pago por cidadãos e empresas) pertence aos Estados e Municípios, da mesma forma que boa parte dos impostos estaduais (como o ICMS e o IPVA) pertence aos Municípios. Em nenhum desses casos a distribuição tributária se deve a um favor dos ocupantes dos cargos de chefe do respectivo Poder Executivo, e sim a expresso mandamento constitucional.

Nesse sentido, a postagem hoje veiculada nas redes sociais da União e do Presidente da República contabiliza majoritariamente os valores pertencentes por obrigação constitucional aos Estados e Municípios, como os relativos ao FPE, FPM, FUNDEB, SUS, royalties, tratandoos como uma concessão política do atual Governo Federal. Situação absurda similar seria se cada Governador publicasse valores de ICMS e IPVA pertencentes a cada cidade, tratando-os como uma aplicação de recursos nos Municípios a critério de decisão individual.

São mencionados também os valores repassados aos brasileiros para o auxílio emergencial, iniciativa do Congresso Nacional, a qual foi indispensável para evitar a fome de milhões de pessoas.

A contenção de aglomerações – preservando ao máximo a atividade econômica, o respeito à ciência e a agilidade na vacinação constituem o cardápio que deveria estar sendo praticado de forma coordenada pela União na medida em que promove a proteção à vida, o primeiro direito universal de cada ser humano. É nessa

direção que nossos esforços e energia devem estar dedicados. Brasília, 1º de março de 2021. FILHO RENAN Governador do Estado do Alagoas

Governador do Estado do Amapá

COSTA

Governador do Estado da Bahia

Governador do Estado do Paraná

WALDEZ.

CAMILO SANTANA

Governador do Estado do Ceará

RENATO CASAGRANDE

Governador do Estado do Espírito Santo RONALDO

CAIADO Governador do Estado de Goiás

DINO FLÁVIO

Governador do Estado do Maranhão

MENDES MAURO

Governador do Estado de Mato Grosso BARBALHO HELDER

Governador do Estado do Pará

AZEVÊDO

Governador do Estado da Paraíba

JUNIOR RATINHO

Suspensões de pagamentos de dívida federal por acordos e decisões judiciais muito anteriores à COVID-19, e em nada relacionadas à pandemia, são ali também listadas. Já as reposições das perdas de arrecadação estadual e municipal, iniciativas também lideradas pelo Congresso Nacional, foram amplamente praticadas em outros países, pelo simples fato de que apenas o Governo Federal apresenta meios de extensão extraordinária de seu orçamento pela via da dívida pública ou dos mecanismos monetários e, sem esses suportes, as atividades corriqueiras dos Estados e Municípios (como educação, segurança, estruturas de atendimento da saúde, justiça, entre outras) ficariam inviabilizadas.

Em relação aos recursos efetivamente repassados para a área de Saúde, parcela absolutamente minoritária dentro do montante publicado hoje, todos os instrumentos de auditoria de repasses federais estão em vigor. A estrutura de fiscalização do Governo Federal e do Tribunal de Contas da União tem por dever assegurar aos brasileiros que a finalidade de tais recursos seja obedecida por cada governante local.

Adotando o padrão de comportamento do Presidente da República, caberia aos Estados esclarecer à população que o total dos impostos federais pagos pelos cidadãos e pelas empresas de todos Estados, em 2020, somou R\$ 1,479 trilhão. Se os valores totais, conforme postado hoje, somam R\$ 837,4 bilhões, pergunta-se: onde foram parar os outros R\$ 642 bilhões que cidadãos de cada cidade e cada Estado brasileiro pagaram à União em 2020?

Mas a resposta a essa última pergunta não é o que se quer. E sim o entendimento de que a linha da má informação e da promoção do conflito entre os governantes em nada combaterá a pandemia, e muito menos permitirá um caminho de progresso para o País.

PAULO	CÂMARA
Governador do Estado de Pernambuco	
WELLINGTON	DIAS
Governador do Estado do Piauí	
CLÁUDIO	CASTRO
Governador em exercício do Estado do Rio de Jane	eiro
FÁTIMA	BEZERRA
Governadora do Estado do Rio Grande do Norte	
EDUARDO	LEITE
Governador do Estado do Rio Grande do Sul	
JOÃO	DORIA
Governador do Estado de São Paulo	
BELIVALDO	CHAGAS
Governador do Estado de Sergipe	
MAURO	CARLESSE
Governador do Estado do Tocantins	

Fonte: Jornal O Povo, 01/03/2021

Na mesma semana outra carta foi endereçada ao presidente, redigida e assinada por quatorze Governadores, cobrando maior agilidade nas compras e ampliação do número de vacinas disponíveis para população. Desta vez os doze governadores de situação não assinaram, e também não contou com a presença de João Dória (PSDB) (G1, 04/03/2021). Novamente a carta não vem assinada como sendo emitida pelo Fórum dos Governadores, num claro esvaziamento desta entidade.

Figura 4 – Carta dos Governadores ao Presidente em 4 de março de 2021

CARTA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Os Governadores dos Estados abaixo assinados solicitam ao Presidente da República Federativa do Brasil imediata adoção das providências necessárias a fim de viabilizar a obtenção – junto a entidades estrangeiras e organismos internacionais – de novas doses de imunizantes contra a Covid19, de modo a auxiliar no controle do aumento exponencial dos casos de infecção e do número de óbitos pelo coronavírus, conforme observado nos últimos dias em todo o território nacional.

Os Entes Federados têm envidado todos os seus esforços, mas estão no limite de suas forças e possibilidades. Nos últimos meses, instalaram milhares de novas vagas em Unidades de Terapia Intensiva, contrataram profissionais de saúde de diversas áreas e viabilizaram a compra de equipamentos, além de investirem em medidas como o distanciamento social e a orientação da população por meio de estratégias claras de comunicação.

Esse conjunto de ações, ainda que indispensável, demonstra estar próximo do exaurimento. Ninguém discorda de que, nas próximas semanas, talvez meses, a pandemia seguirá ceifando vidas, ameaçando, desafiando e entristecendo todos nós.

Nesse contexto, a vacinação em massa, com a maior brevidade possível, é a alternativa que se afigura como a mais recomendável, e, provavelmente, a única capaz de deter a pandemia, permitindo que o Brasil, seus Estados e Municípios, aos poucos, possa retornar à normalidade, com as devidas medidas sanitárias e econômicas.

Reconhecemos que, neste grave momento, há no mundo uma extraordinária procura por vacinas, junto a diferentes fornecedores. Acompanhamos o anúncio de novas aquisições pelo Ministério da Saúde, mas também percebemos que é preciso agilizar mecanismos de compra, explorar e concretizar todos os meios de aquisição

disponíveis para vacinar, no menor espaço de tempo possível, a maior quantidade de brasileiros. Se não tivermos pressa, o futuro não nos julgará com benevolência.

Por isso, pedimos ao Governo Federal, especialmente por meio dos Ministérios da Saúde e das Relações Exteriores, esforço ainda maior para obter, em curto prazo, número consideravelmente superior de doses. Caso seja possível, sugerimos também o requerimento de apoio e intermediação da Organização Mundial da Saúde.

Neste momento, há novas, reais e importantes justificativas para que o Brasil obtenha, com celeridade, novas remessas de imunizantes, a principal delas é a chegada e a rápida disseminação, já no estágio de transmissão comunitária, da nova variante P1, que tem se revelado ainda mais letal, prejudicando os esforços para proteger a vida de nossas cidadãs e cidadãos, bem como de suas famílias.

O mundo acompanha com preocupação o rápido avanço do contágio por essa variante no Brasil, o que torna o bloqueio da disseminação desse tipo de vírus matéria de interesse de diversas nações, inclusive porque outras variantes podem dela advir.

O percentual de vacinas aplicado no Brasil, a despeito do empenho de Governadores, Prefeitos e profissionais da saúde em todo o País, ainda é muito baixo e, no ritmo atual, infelizmente, atravessaremos o ano lamentando a irreparável perda de vidas, além da baixa expectativa de imunizar efetivamente todos os grupos prioritários. Os exemplos cada vez mais bem-sucedidos de países que estão contendo a pandemia por meio da vacinação, combinada com outras práticas de prevenção e higiene, não remete a outro caminho que não seja o esforço político e diplomático de todos — liderado no plano das relações internacionais pelo Governo brasileiro — a fim de garantir, desde logo, novos carregamentos de vacinas.

Esses imunizantes são hoje para o Brasil e para os brasileiros muito mais do que uma alternativa ou medicamento: representam a própria esperança da população e, nesse sentido, nenhum governante pode correr o risco de não esgotar todas as possibilidades ou de procrastinar ações e procedimentos. Cada minuto, cada hora e cada dia são preciosos e decisivos, e constituem a triste diferença entre viver ou morrer.

Por fim, os Governadores que subscrevem este documento estão, como sempre estiveram, à disposição para colaborar para a consecução das medidas propostas, e confiam que o Governo Federal pode acelerar os procedimentos necessários — utilizando a importância geopolítica, histórica e econômica do Brasil — à obtenção de novos aportes de imunizantes para a população brasileira.

Brasília, 4 de março de 2021.

RENAN FILHO

Governador do Estado de Alagoas

WALDEZ GOÉS

Governador do Estado do Amapá

RUI COSTA

Governador do Estado da Bahia

CAMILO SANTANA

Governador do Estado do Ceará

RENATO CASAGRANDE

Governador do Estado do Espírito Santo

FLÁVIO DINO

Governador do Estado do Maranhão

MAURO MENDES

Governador do Estado de Mato Grosso

HELDER BARBALHO

Governador do Estado do Pará

JOÃO AZÊVEDO

Governador do Estado da Paraíba

PAULO CÂMARA

Governador do Estado de Pernambuco

WELLINGTON DIAS

Governador do Estado do Piauí

FÁTIMA BEZERRA

Governadora do Estado Rio Grande do Norte

EDUARDO LEITE

Governador do Estado do Rio Grande do Sul

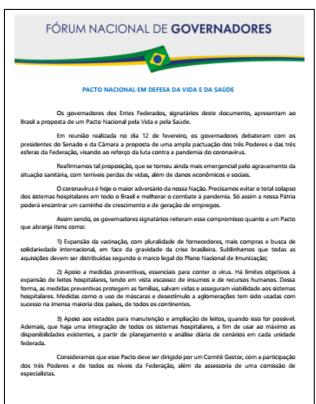
BELIVALDO CHAGAS

Governador do Estado de Sergipe

Fonte: Portal G1, 04/03/2021

Ainda no mês de março, diante das insuficientes ações do Governo Federal perante o colapso do sistema de saúde por todo o pais e o rápido avanço dos números de casos e mortes causadas pela Covid 19, um "Pacto Nacional em Defesa da Vida e Saúde" foi proposto pelos governadores. No dia 10 de março, foi formulado um documento (Figura 5) que reafirmava a necessidade de medidas rígidas de distanciamento por todo território nacional, cobrava agilidade e ampliação da campanha de imunização, bem como solicitava o protagonismo da Congresso Federal na coordenação da pandemia. Esta carta foi assinada por 21 governadores e, além dos mandatários de oposição, participaram os governadores do Acre (PP), Distrito Federal (MDB), Goiás (DEM), Mato Grosso do Sul (PSDB), Minas Gerais (Partido Novo) e Tocantins (PSL) (Folha de São Paulo, 10/03/2020). Esta presença de alguns governadores aliados ao Presidente é bem representada pelo ditado "cada um sabe onde seu calo aperta", pois independente do apoio ao Governo Federal, a responsabilização pelo desastre que se apresentava, caso significativas ações não fossem realizadas, cairiam sobre eles. Vale ressaltar que não há citação direta ao Presidente em nenhum momento, fato que pode ter facilitado esta adesão maior e a retomada do caráter de carta do Fórum dos Governadores, ainda que tenha sido uma mensagem forte dirigida ao líder nacional.

Figura 5 – Carta do Pacto Nacional em Defesa da Vida e Saúde







Fonte: Portal Poder 360, 10/03/2021

Este apelo dos líderes estaduais para que o Congresso tomasse frente das ações, refletiu nas próprias ações dos governadores enquanto o Fórum Nacional dos Governadores passou a se comunicar diretamente com o Poder Legislativo federal, fato representado por carta enviada, no dia 24/03/2020 diretamente aos presidentes da Câmara Federal e Senado Federal, pedindo o retorno do auxílio emergencial de R\$ 600,00. Esta última carta foi assinada por 16 governadores, sendo dois aliados, o Governador Reinaldo Azambuja, do Mato Grosso do Sul (PSDB), e Ratinho Junior (PSD), do Paraná (G1, 24/03/2021).

3.3 Conclusões e análises referentes às cartas dos governadores

Antes de avançar, é interessante ressaltar a situação de dois governadores estaduais: o Governador Carlos Moises, de Santa Catarina (PSL), e o Governador Wilson Lima (PSC), do Amazonas. Os casos destes dois estados são semelhantes e sua trajetória do combate à pandemia estão conectadas ao mesmo problema: a relação com o Presidente. Ambos se elegeram sob a onda bolsonarista em 2018 e sempre se mostraram aliados ao discurso do Presidente, contudo com a chegada da pandemia passaram a adotar em seus estados as recomendações de combate à pandemia que se mostravam eficazes em outros países e recomendadas por instituições internacionais e nacionais de saúde, contrariando a estratégia e discurso do Governo Federal. Em resposta a essas ações, os dois mandatários passaram a sofrer pressões da base eleitoral de Jair Bolsonaro, com manifestações nas ruas e nas redes sociais, e ambos sofreram coincidentemente ou não, com crises políticas e aberturas de processos de impeachment por suspeita de corrupção na compra de respiradores Tal crise que seus mandatos sofreram, fizeram com que se realinhassem com o Presidente, afrouxando medidas restritivas em seus estados e adotando o negacionismo como estratégia, consequentemente se ausentando das inciativas de cooperação no âmbito do Fórum dos Governadores. O caso do Amazonas é o mais emblemático, por ser um dos estados que sofreram com a crise da falta de oxigênio nos hospitais, levando a um enorme número de óbitos e, até mesmo, colapso do serviço funerário (Folha de São Paulo, 30/04/2021; Caponi, 2020).

Considerados estes dois casos, um primeiro aspecto a ser notado se refere às ausências mais recorrentes nas cartas de governadores ao longo do período analisado, que evidencia a existência de um núcleo duro de governadores associados ao Presidente (casos dos governadores de Roraima, Rondônia, Tocantins, Amazonas, Santa Catarina), onde existe uma conexão que é, além do partidarismo, de natureza ideológica, não apenas preferem não contrariar o líder nacional, especialmente de forma explicita, como nas cartas, mas aderem às

medidas sem base científica ou qualquer recomendação de órgãos internacionais. A análise sugere, entretanto, outro grupo de governadores aliado à Bolsonaro, que também se elegeu tendo o Presidente como cabo eleitoral e que geralmente compactuam com o Governo Federal, mas que em algum momento da pandemia se opuserem ou tiveram algum embate com Bolsonaro, aderindo a alguma das cartas. Naturalmente essa participação não é sistemática, ocorrendo em momentos mais críticos ou em que o presidente não era abertamente criticado. Podem ser incluídos neste segundo grupo, os lideres Romeu Zema (MG), Ibaines (DF), Caiado (GO), Reinaldo Azambuja (MS), Mauro Carlesse (AC), Ratinho Junior (PR) e Claudio Castro (RJ).

Uma segunda evidência encontrada nas cartas é que a frequência em que foi usada este instrumento é maior quando a gravidade da pandemia aumentou, ou até mesmo, pode-se dizer que a elaboração do documento foi utilizada precisamente nos momentos mais caóticos. Notoriamente o recurso às cartas foi maior no ano de 2021, especialmente no mês de março, quando se deu o ápice da segunda onda do vírus e os números de casos e mortes cresceram intensamente no território brasileiro. Entretanto, foi exatamente neste momento de maior agravamento e polarização entre Presidente e governadores, que as cartas deixaram de ser nomeadas como representando o Fórum dos Governadores, o que é sintomático da fragilidade desta arena federativa. E, esta conclusão ajuda a comprovar em partes uma das hipóteses levantadas nesta pesquisa, que com o agravamento da pandemia o aproveitamento dos meios de cooperação interestaduais se tornam mais frequentes.

Retomando hipóteses deste trabalho, a relação de apoio político ao Presidente obstaculizou uma adesão mais consistente e maior dos governadores às cartas, e este fato se conecta com a segunda hipótese: de que os avanços das iniciativas de cooperação interestaduais são ainda menores pela ausência ou baixo grau de institucionalização destas iniciativas, uma vez que acarreta menor força de representatividade perante o Governo Federal, menor capacidade de aglutinação dos participantes e daí menos adesões. O que é mais chamativo neste sentido, é que embora o Fórum dos Governadores seja uma arena informal e baseada no consenso, o baixo nível de adesão às cartas em determinado momento fez com que nem mesmo pudesse ser mencionado em nome da sua preservação no futuro.

Ainda no que ser refere à institucionalização, a ausência de um espaço regular de deliberação e posicionamento segundo regras previamente sancionadas, abriu espaço para os

efeitos negativos das disputas político-partidárias ou ideológicas, afetando as condições para o desenvolvimento da ação coletiva, aumentando e custos de transação (Hawkins, 2010; Kwon, 2007 apud Machado, 2019). Vale notar que os custos de adesão à ação coletiva para os governadores aliados à Bolsonaro, mesmo quando convencidos da sua conveniência, são muito altos e de alto risco em vista da probabilidade de retaliação futura pelo Presidente. Estes custos poderiam ser reduzidos ou diluídos caso fossem membros de um Fórum de Governadores com maior independência para se posicionar por maioria dos membros, por exemplo. A literatura sobre ação coletiva valoriza o papel de tais estruturas quanto mais autônomas ou profissionalizadas, com um arcabouço normativo e com uma real capacidade de administrar o grupo e suas respectivas ações.

Os riscos de desacordo mencionados por Feiock (2013) e Holzinger (2003, apud Machado, 2019) parecem ser o grande obstáculo à ação coletiva no caso da ação dos governadores:

"Problemas de desacordo: neste (...) caso não está envolvida, propriamente, uma tensão entre racionalidade individual e bem-estar coletivo (como tipicamente consagrado na expressão "problemas de ação coletiva"), mas há, simultaneamente, riscos de coordenação e conflitos entre os jogadores quanto aos resultados preferidos, dada a assimetria entre os ganhos ou efeitos distributivos. Jogos aqui incluídos tem dois equilíbrios que são ótimos de Pareto, mas em cada um deles os efeitos distributivos são assimétricos e inversos, de forma que cada um deles privilegia um jogador em detrimento do outro. Dois jogos também conhecidos podem ser aqui incluídos: *Battle of the Sexes* e o *Chicken Game*". (Machado, 2019, p.31)

Governadores agem simultaneamente na arena das relações com o Presidente e na arena eleitoral, e suas preferências quanto aos custos e riscos da ação coletiva são obviamente diversos dependendo da sua posição como apoiadores ou opositores. Um exemplo bem claro deste problema de desacordo no âmbito do Fórum se refere ao momento da elaboração da primeira carta, no início da pandemia, quando dois governadores que tinham concordado em assinar a carta desistiram após uma mudança no texto, onde se contestou o Presidente de forma explicita, o que afetou decisivamente sua adesão à ação cooperada.

Conclui-se aqui a análise da primeira inciativa de cooperação interestadual abarcada nesta pesquisa. No próximo capitulo, o caso discutido será do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), um tipo diferente de modo de articulação estadual, este do modelo de conselhos horizontais de políticas públicas (Abrucio; Sano, 2011).

4 – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SAÚDE - CONASS

Nesta seção do trabalho a iniciativa de cooperação a ser apresentada e analisada, buscando entender suas características, trajetória, e especialmente sua atuação e limitações no combate à pandemia, é o CONASS. Instituição formada exclusivamente por secretários estaduais de saúde, com uma trajetória marcante na formação do sistema de saúde que temos hoje, e engrenagem importante desta estrutura que é o SUS, o CONASS foi essencial para o combate à pandemia, apesar de esforços para o seu desmonte, oriundas do Governo Federal. Para fazer esta investigação, a metodologia consistiu no levantamento e análise documental das ações pelo conselho, a partir do portal institucional do CONASS e do site do Jornal Folha de São Paulo, complementados por revisão de bibliografia existente sobre o tema. E, ainda foi feita uma entrevista com um membro da Secretaria Executiva do conselho. A pesquisa abrangeu o período de março de 2020 (início da pandemia) a junho de 2021.

4.1 A história e importância do CONASS

Antes mesmo de fazer uma análise sobre a atuação do conselho na pandemia, é necessário conhecê-lo, entender sua trajetória e os motivos de sua existência.

"O Conselho Nacional de Secretários de Saúde foi fundado em 3 de fevereiro de 1982 como uma entidade de direito privado e sem fins lucrativos, e é um resultado da articulação dos secretários estaduais de saúde. Dois foram os aspectos que levaram a essa articulação: 1) enfrentamento de problemas similares em termos de infraestrutura e financiamento das ações; 2) a percepção de que o Governo Federal deveria ampliar o financiamento para as redes estaduais de saúde e descentralizar o sistema. Ressalte-se que, desde sua origem, o Conselho tem uma meta clara de tentar influenciar nas decisões sobre o sistema de saúde brasileiro". (Sano; Abrucio, 2009, p.10)

É importante ressaltar este começo do conselho, pois como foi colocado pelo entrevistado, a instituição foi criada antes mesmo do SUS, sendo o início da década de 80 uma fase de efervescência das discussões sobre os rumos da saúde pública. O CONASS teve muita relevância neste cenário, sempre presente nos debates, e prestando um papel importantíssimo de representação dos estados. O conselho desde o seu início tinha como meta influenciar as discussões sobre o sistema de saúde brasileiro, visto que os estados passavam por dificuldades, principalmente para o financiamento das políticas de saúde em seus respectivos territórios (Sano, 2008).

Todas essas discussões do período, resultaram a partir da constituição de 1988, na criação do sistema único de saúde, o SUS.

"A Constituição de 1988 conferiu às ações e serviços de saúde o caráter de sistema único composto por redes regionalizadas e hierarquizadas (Art. 198). Dito de outra forma, projetou a imagem de um sistema de abrangência nacional, integrado, organizado por meio de redes que obedeceriam a critérios regionais, e com diferentes atribuições. A formação desse sistema nacional deveria ainda seguir, além da universalização no atendimento, os seguintes princípios: descentralização da gestão, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com atividades preventivas, curativas e de promoção da saúde; participação da comunidade". (Sano, 2008, p126)

Para regulamentação do sistema, duas leis federais foram promulgadas, a lei 8.080/90 e a lei 8.142/90, que ficaram conhecidas como Leis Orgânicas da Saúde. A primeira estabelecia as competências de cada ente da federação e a segunda tratava de temas como participação, critérios de financiamento, e transferências intergovernamentais. (Sano, 2008). Não é o objetivo desta pesquisa se esgotar no funcionamento do SUS, no entanto a essa altura é necessário fazer uma breve descrição das competências que ficaram definidas nas leis.

O governo federal ficou responsável por algumas ações, as principais são: promover a descentralização para estados e municípios; controle, acompanhamento e avaliação; planejamento estratégico do SUS em conjunto com os governos subnacionais; e por último e talvez o mais importante e polemico até os dias de hoje, o financiamento. Já os estados ficaram com a tarefa de promover descentralização aos municípios; controlar e avaliar as redes hierarquizadas; oferecer apoio técnico e financeiro as unidades subnacionais do seu território; e por fim executar serviços suplementares. Os municípios basicamente ficaram com a incumbência de planejar e executar as ações e serviços de saúde, naturalmente em consonância com a direção estadual, e o planejamento e organização da rede regionalizada e hierarquizada do SUS. (Sano, 2008)

Neste contexto, e retomando a participação do CONASS nesse início do percurso do SUS, um momento em que o Conselho teve papel preponderante foi na criação da NOB 01/1993, a qual reconheceu formalmente a criação das comissões intergestores, assentando as arenas de negociação intergovernamentais. Estas comissões foram, e ainda são, umas das principais inovações nas relações federativas no território brasileiro desde a CF 88, tendo a

Comissão Intergestores Tripartite e as comissões bipartite (CIT e CIB) solucionado em grande parte as dificuldades encontradas pelos governos subnacionais de representação e participação nas decisões acerca das políticas de saúde, uma vez que se estabeleceu para o funcionamento destas arenas a composição paritária de cada nível da federação. A CIT conta com a presença de representantes do Ministério da Saúde, CONASS e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), e nas CIB estão presentes os representantes das secretarias estaduais de saúde e secretarias municipais vinculadas à respectiva unidade federativa (Sano; Abrucio, 2009).

Nelson Rodrigues dos Santos⁴relatou no livro CONASS 25 anos, a importância do Conselho na concepção da NOB/93:

> "A NOB/93 oficializou a Tripartite, em 1994. O presidente do CONASS era o secretário do Piauí, Benício Sampaio. Ele teve papel formidável, porque participou aguerridamente da discussão da criação da NOB/93, que foi muito revolucionária na época e lutou para implantar os fundos de saúde e o repasse fundo a fundo. Quer dizer, o CONASS, o Conasems e o próprio Ministério da Saúde conseguiram o início da reforma do Estado, porque acabaram os convênios. O governo federal não podia mais tratar estados e municípios como simples executores dos programas federais. Isso foi resolvido na NOB/93. Nesse momento o CONASS e o Conasems tiveram um papel formidável e decisivo". (CONASS, 2007, p.70)

Ficou evidente que a descentralização da execução dos serviços é uma das fortes características do sistema, mas no âmbito do financiamento não ocorreu da mesma forma: Neste ponto a centralização na união permaneceu, fato importante para o entendimento do sistema de saúde no contexto geral, e na pandemia, a despeito da Emenda Constitucional 29 / 2000 ter ampliado significativamente a participação dos estados e principalmente dos municípios neste quesito. E, claro durante esses mais de 30 anos do SUS, inúmeros aperfeiçoamentos foram feitos, especialmente no que tange a participação dos governos subnacionais no processo decisório e na execução das políticas de saúde, com as edições das conhecidas Normas Operacionais Básicas (NOB), Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS), e o pacto de gestão.

direção no Sistema Público de Saúde, nos níveis municipal, estadual e nacional. Atualmente é professor

colaborador da Unicamp e presidente do Instituto de Direito Sanitário Aplicado – Idisa.

⁴ Nelson Rodrigues dos Santos é um líder histórico da luta pela Reforma Sanitária. Graduado e doutor em Medicina e especialista em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo – USP. Foi professor de Saúde Coletiva na Universidade Estadual de Londrina e de Medicina Preventiva e Social da Universidade Estadual de Campinas Unicamp. Atuou como consultor da Organização Pan-Americana da Saúde – Opas/OMS. Assumiu funções de

Apesar de ainda ter seus problemas a serem solucionados, principalmente quando se trata do financiamento, o funcionamento do sistema de saúde pode ser colocado com um bom exemplo de uma política nacional, construída a partir de inúmeros debates, de consenso sobre suas características e de participação dos três níveis da federação e da sociedade civil. E estes são fatores que contribuem para o ponto que esta seção quer explicitar, que é a importância da institucionalização das inciativas de cooperação.

Diferentemente do Fórum Nacional dos Governadores, o CONASS apresenta um alto grau de institucionalização, com uma estrutura profissionalizada e capaz de representar os interesses dos estados, o que lhe confere grande capacidade técnica e de produção de conhecimento e disseminação de boas práticas. Para exemplificar, atualmente o CONASS possui 13 câmaras técnicas, espaço para debates técnicos sobre diversos temas com intuito de dar respaldo às decisões dos integrantes nos seus respectivos estados e fortalecer o corpo técnico do Conselho. Além disso mantém parcerias com diversas instituições internacionais com objetivo de intercambiar experiências de outros sistemas de saúde, dispondo de um grande acervo bibliográfico e de um portal institucional riquíssimo em informações (Portal CONASS, 2021).

A importância desta estrutura ficou ainda mais evidente, conforme declaração dada pelo entrevistado acerca da relação com os secretários estaduais no interior do Conselho, pós eleição do Presidente Jair Bolsonaro. Lembrando que muitos governadores foram eleitos com a força do movimento bolsonarista, o entrevistado foi assertivo "Não houve dificuldades, não afetou a relação (...), o CONASS criou um colchão que amortece essas mudanças". O colchão citado é esta estrutura enraizada, formalizada e fortemente institucionalizada, que restringe influencias político-partidárias no interior do conselho e ameniza os efeitos das trocas de mandatos nos estados, permitindo a construção de um ambiente orientado pela reputação e conquista da confiança entre os participantes, fatores que são importantes sob regras estáveis para o desenvolvimento de uma ação coletiva (Hawkins, 2010; Kwon, 2007 apud Machado, 2019). Todos esses pontos positivos encontrados na iniciativa do Conselho foram aqueles percebidos como ausentes no caso do Fórum dos Governadores, descrito no capítulo anterior, e que reduziram a efetividade de suas ações.

Com a instituição CONASS apresentada, e considerada sua relevância para o arranjo federativo da saúde e para a cooperação entre os governos estaduais, avança-se para próxima seção em que as principais ações do Conselho e sua relação com o Governo Federal no âmbito da Pandemia serão colocadas.

4.2 CONASS, Governo Federal e pandemia

Como feito no capítulo anterior, é necessário destacar alguns fatos relacionados ao início conturbado da pandemia no Brasil, e que interferiram diretamente na atuação do Conselho.

Além da recorrente negação da gravidade da pandemia, das críticas às medidas de distanciamento, das propagandas de tratamentos sem comprovação cientifica, o Presidente queria que seus comandados estivessem alinhados ao seu discurso, inclusive no Ministério da Saúde, e que não assumissem o protagonismo neste cenário, até mesmo por não ter sido bemsucedido em subordinar as ações dos governadores e prefeitos, em virtude da decisão do STF de abril de 2020 (Silva, 2020). Portanto o que foi visto durante a Pandemia foram sucessivas trocas no cargo de Ministro da Saúde, ao todo até o momento desta pesquisa, foram quatro ministros. E se a pandemia teve seu início em março de 2020, já no dia 17 de abril de 2020 tinha ocorrido a primeira troca, quando o então ministro Luiz Henrique Mandetta foi substituído pelo Médico Nelson Teich. Mandetta foi demitido por não seguir as orientações de Jair Bolsonaro e por ter assumido um protagonismo excessivo, segundo o Presidente (Folha de São Paulo, 17/04/2020).

Já nesta primeira troca dificuldades foram encontradas para atuação do Conselho. Durante a gestão do ex-ministro, as reuniões com representantes do Conselho eram diárias, mas com a chegada de Teich esses encontros não ocorreram por dez dias até o ministro se ajustar no cargo, o que foi motivo de críticas por parte dos secretários de saúde (Folha de São Paulo, 28/04/2020). No entanto, ainda que Nelson Teich não demostrasse anseio por protagonismo, sua administração não durou um mês e o mesmo se demitiu do cargo no dia 15 de maio, desta vez por não concordar com as ordens do Presidente de ampliar as recomendações e incluir, nos protocolos de tratamento do Covid, a cloroquina, medicamento defendido por Jair Bolsonaro embora sem nenhuma comprovação científica no tratamento da doença (Folha de São Paulo, 01/06/2020).

Com a saída de Teich, e pelas características que o Presidente buscava em um ministro, um militar foi indicado para o cargo: o General Pazzuelo. Inicialmente como interino, mas posteriormente assumindo em definitivo, ele se tornou o mais longevo dos ministros de saúde durante a Pandemia. Tal longevidade pode ser explicada pela frase dita pelo general durante um encontro com Bolsonaro - "Senhores, é simples assim. Um manda e o outro obedece, mas a gente tem um carinho" - um dia após Bolsonaro desautorizar publicamente Pazzuelo de firmar acordo da compra de vacina do Instituto Butantã (Folha de São Paulo, 23/10/2020, p.26). A chegada do General Pazzuelo no cargo de se tornou um ponto crítico na trajetória recente do Conselho, pois sobrelevou a relevância da instituição, colocando-a como uma importante fonte de informação sobre a pandemia à nível nacional, para além de seus serviços prestados rotineiramente às secretarias estaduais de saúde diante das omissões do Governo Federal na coordenação nacional do SUS.

Uma das maiores dificuldades encontradas pelo Conselho, neste período, decorreu exatamente dessas trocas na pasta da saúde, dado que não se trocava somente o ministro, mas toda sua equipe. Ressalta-se que, no mês de junho, integrantes da pasta da Saúde e o próprio Presidente começaram a levantar suspeitas sobre os dados de casos e mortes divulgados pelos estados, chegando ao ponto do indicado pelo presidente para assumir a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde, Carlos Wizard, insinuar que os governadores estariam inflando os números de mortes, pois isso acarretaria em maior repasse de recursos financeiros para os estados. Tal fato chegou, inclusive, a gerar uma nota de repudio por parte do Conselho (figura 6) (Folha de São Paulo, 06/06/2020).







Fonte: Site oficial CONASS

E, este embate pelo controle informacional e da narrativa sobre a Pandemia, criado pelo Governo Federal, não pararia nas declarações. O Ministério da Saúde retiraria o site oficial do ar por um dia e o retornaria com mudanças, retirando dele o número total de casos e de óbitos, divulgando em horário diferente do que vinha sendo feito desde o início, sob o pretexto que estariam mudando a forma de contagem dos casos. Tal fato motivou a criação de um painel próprio no site do conselho (figura 6), paralelo ao do Governo Federal, com dados atualizados diariamente, às 18:00, a partir das informações repassadas pelas secretarias estaduais de saúde. (Folha de São Paulo, 07/06/2020).

E ainda no mês de junho, coincidentemente ou não, uma semana após a divulgação da nota de repúdio (figura 6) e de declarações divergentes das ações do Ministério da saúde, o Presidente do Conass e secretário de saúde do Estado do Pará, Alberto Beltrame, foi alvo de ações da Policia Federal, o que posteriormente o levou a se afastar do cargo, que foi ocupado pelo Secretário de Saúde do Estado do Maranhão, Carlos Lula (Folha de São Paulo, 04/07/2020).

Estas ações de contestação e repúdio, com divulgação de dados para apoio a gestão da saúde na pandemia, se tornou a tônica da atuação do Conselho. Nos momentos de ataques aos seus representados e também à Constituição de 1988, atuou defendendo-os e, notoriamente, cumpriu seu papel como arena de debate e produção de conhecimento para dar suporte às ações das secretarias de saúde sem que, como no Fórum dos Governadores, houvesse dissenções internas importantes, o que sobrelevou a importância do Conselho. O site da instituição deu visibilidade a diversas matérias relacionadas à crise sanitária, artigos acadêmicos, cartilhas para atendimento e gestão, além das conferências realizadas com especialistas. Conforme colocado por Raggio:

"Sem a pretensão de fazê-lo de maneira absoluta e esgotativa, sobretudo por estarmos num contexto em que a pandemia ainda é uma realidade, já cabe apontar, se não os frutos da atuação, ao menos a materialidade da atuação propriamente dita dos conselhos, que, ao se exercerem nas ações e intervenções que os configuram como tais, operariam principalmente nas frentes de Informação e Gestão em Saúde especificamente". (Raggio, 2020, p.156).

O Quadro 3, a seguir, ilustra de melhor maneira o conjunto de ações realizadas pela Conselho, em diferentes eixos de atuação.

Quadro 3 – Atuação do Conass na Crise Sanitária Covid-19

CONASS NA PANDEMIA		
ATIVIDADES	AÇÕES REALIZADAS	
ELABORAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE DADOS À POPULAÇÃO	PAINEL CONASS COVID-19 PAINEL DE ANÁLISE DO EXCESSO DE MORTALIDADE POR CAUSAS NATURAIS INFORMES DA CAMPANHA DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 BOLETINS EPIDEMIOLÓGICOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COLEÇÃO COVID-19 (COLETÂNEA DE ARTIGOS) CONGRESSO ONLINE	

APOIO ÀS SECRETARIAS ESTADUAIS DE SAÚDE	PAINEL LEGISLAÇÕES FEDERAIS- COVID-19 ELABORAÇÃO DO GUIA ORIENTADOR PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA NA REDE DE ATENÇÃO À SAÚDE (JUNTO AO CONASEMS) PAINEL AUTORIZAÇÃO DE LEITOS SRAG/UTI COVID-19 DIVULGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS; NORMATIVAS CNJ; NORMATIVAS TCU ASSEMBLEIAS E RUNIÕES DE ROTINA DO CONSELHO CURSOS DE CAPACITAÇÃO PARA GESTORES E PROFISSIONAIS DE SÁÚDE
REPRESENTAÇÃO E ATUAÇÃO NAS ARENAS PARTICIPATIVAS	PARTICIPAÇÃO NAS REUNIÕES ORDINARIAS DA CIT ELABORAÇÃO DE NOTAS TECNICAS EM CONJUNTO COM MINISTÉRIO DA SÁUDE E CONASEMS ELABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EM CARTAS E NOTAS DE REPÚDIO AO GOVERNO FEDERAL PARTICIPAÇÃO EM REUNIÕES COM OUTRAS INSTITUIÇÕES: CONGRESSO NACIONAL, FÓRUM NACIONAL DOS GOVERNADORES, CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE

Fonte: Elaboração própria do autor

Na próxima seção a atuação do Conselho durante a crise sanitária da Covid-19 será analisada e as hipóteses desta pesquisa serão submetidas à discussão.

4.3 O Conass poderia ter feito mais?

O Conselho poderia ter feito mais ou o que foi realizado e produzido foi o máximo dentro dos limites institucionais e políticos? Em entrevista, o membro da Secretaria Executiva do Conass, ao ser questionado sobre o quanto a postura do Presidente foi prejudicial no enfrentamento à Pandemia e às ações do Conselho, foi enfático: "muito fortemente". Citou ainda três fatores como principais: primeiro, a ausência de coordenação e fragmentando das estratégias entre os entes; segundo, a não utilização de materiais que dariam um melhor suporte ao combate a Pandemia, dando exemplo do mapa de riscos por região elaborado pelo Conselho, que não foi utilizado e não pôde ser divulgado; e, terceiro, a insistência na disseminação de tratamentos não comprovados cientificamente. E, como já foi exposto na última seção, o entrevistado também relatou que não houve problemas no interior do Conselho, mesmo tendo secretários de diferentes partidos e vinculados a governos estaduais apoiadores do Presidente.

Nota-se, que diferentemente do Fórum dos Governadores, o ponto limitador não se encontrava na orientação político-partidária ou anseios eleitorais dos participes, até porque como foi explicado pelo entrevistado, o Conass funciona através do consenso, ou seja, para realização de suas ações é impreterível a concordância de todos secretários. Então, no caso do conselho de secretários, a barreira para sua atuação foi externa, dado que por mais longevo, bem estruturado e profissionalizado que venha a ser, ele integra uma rede de atores que, pelo próprio conceito do funcionamento em rede, são interdependentes. E vale relembrar ainda que o sistema de saúde brasileiro é parte de uma política nacional, com competências para cada ente, no entanto com um certo grau de centralização na União. Portanto, quando um desses atores age de forma contaria aos demais, rompendo com a lógica de funcionamento historicamente construída, as possíveis contribuições do Conselho se limitam.

É importante entender que a instituição tem somente o poder para recomendar ações e práticas, sendo sempre a decisão do Governador do estado ou do Presidente. Um fato ocorrido no mês junho de 2021 deixa claro este ponto: um evento futebolístico de seleções, a Copa América, que seria realizada em outro país, foi transferida para o Brasil. O Conselho desaconselhou essa transferência, enviando uma carta ao Fórum dos Governadores, pois esses

eventos geram aglomeração e aumentam os riscos de disseminação do vírus, no entanto o que foi decidido, com a chancela de alguns governadores e do Presidente da República, foi a realização do evento esportivo (Folha de São Paulo, 1/06/2021).

Todas as questões trazidas neste capitulo somente corroboram no quanto a ausência de coordenação federal, somada ao acirramento dos conflitos entre governadores e Presidente, afetaram negativamente e limitaram as atuações das inciativas de cooperação interestaduais. Uma segunda hipótese que pode ser percebida no contexto do Conass é que a cooperação é mais difícil no caso de medidas impopulares, como adotar protocolos de distanciamento mais rígidos ou lockdowns. Como pode ser visto na tabela 2, o grau de rigidez das medidas de distanciamento se encontra em diferentes escalas pelo território brasileiro e, normalmente, em nível abaixo do recomendado. E, este ponto é sintomático para o entendimento da conjuntura apresentada para o enfrentamento da crise sanitária no Brasil, o Conass que é uma instituição de notório saber e prestigio, formada pelos próprios secretários estaduais de saúde e que, sistematicamente, usou do seu corpo técnico para recomendações e divulgação das melhores práticas. No entanto, teve pouco de seus conselhos assimilados pelos governadores estaduais, quando se tratava de medidas com custos políticos altos, como na limitação da circulação de pessoas e funcionamento de comercio. Contudo este custo se elevou ainda mais pela postura nagacionista oriunda do Presidente da República e integrantes do governo federal, valendo ressaltar que essas regras rígidas eram as medidas com maiores efeitos positivos no combate ao vírus e o único "tratamento precoce" comprovando cientificamente.

Concluindo, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde, iniciativa de cooperação imprescindível para estrutura das políticas de saúde no Brasil e que foi importantíssima para a Pandemia, como dito pelo entrevistado conseguiu contribuir na minimização dos enormes danos, o que já foi uma grande conquista. Segue-se para o terceiro e último caso de inciativas de cooperação interestaduais, o Consorcio do Nordeste, inciativa que envolveu simultaneamente governadores e secretários na articulação inter-relação territorial (Abrucio; Sano, 2011).

5 - CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE - CONSÓRCIO NORDESTE

A terceira e última iniciativa de cooperação interestadual a ser apresentada neste trabalho é o Consórcio do Nordeste. Trata-se de um instrumento de cooperação exclusivo dos nove governos estaduais da região, instituído em 2019, visando uma melhor integração regional e, principalmente, maior desenvolvimento econômico e sustentável do território nordestino (Portal Consórcio Nordeste, 2021). É interessante pontuar que esta iniciativa apresenta características diferentes das demais apresentas nesta pesquisa, primeiro em relação ao tamanho do grupo, nove membros é uma redução significativa perto dos vinte sete integrantes do Fórum Nacional dos Governadores e Conass, um segundo ponto está relacionada à variável política, existe no interior do grupo uma forte convergência política e partidária. E ambos fatores, como já colocado anteriormente no trabalho, são bastante relevantes para maiores sucessos na ação coletiva, sendo possível até mesmo definir o Consórcio Nordeste como um "caso controle" para o entendimento das relações interestaduais. Para fazer a análise das ações da instituição durante a pandemia, a metodologia consistiu no levantamento e verificação de informações, tendo como fonte: o site institucional do consórcio, a agência de notícias Folha de São Paulo e artigos científicos que abordam o tema. O período estabelecido para investigação foi de março de 2020 a junho de 2021.

5.1 A recente trajetória da instituição Consórcio Nordeste

Consórcio Público é uma pessoa jurídica instituída por lei, com objetivo de uma gestão conjunta de políticas públicas, produção de bens públicos, execução de serviços públicos entre outras atividades. A composição dos membros do consórcio pode ser feita tanto na relação intergovernamental horizontal, quanto vertical, ou seja, pode ser exclusivo de cada ente, ou com a participação dos diferentes níveis de governo. A Lei dos Consórcios Públicos, ou Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005, foi um marco regulatório importante para dar segurança jurídica a este instrumento de cooperação e, com isso, proporcionou um forte crescimento da utilização dos mesmos no território nacional, especialmente os consórcios intermunicipais (Clementino, 2019).

No entanto, como mostrado no Quadro 1, houve também o surgimento de consórcios exclusivamente interestaduais, que embora sejam poucos ainda, existem. O surgimento de iniciativas inovadoras, e o são aqui em se tratando do caso estadual, normalmente se dá em momentos críticos, e no caso do Consócio Nordeste e de outros que surgiram, não foi diferente. O cenário político e econômico brasileiro vinha se apresentando instável desde 2015, e foi exatamente a partir desse ano que passaram a surgir as primeiras experiências.

No caso da experiência nordestina, a criação veio em 2019, sendo importante salientar que o cenário político-partidário, além da trajetória histórica de tentativas de criação de instituições para o desenvolvimento da região, como a Sudene, fez com que o ambiente fosse propício para sucesso dessa criação, conforme colocado pela Professora Maria do Livramento Miranda Clementino⁵:

"Acredito que a aposta no êxito do Consórcio Nordeste está ancorada: *i)* na existência de uma identidade regional solidamente construída; *ii)* em uma crise econômica e política no país, forçando saídas conjuntas de gestão governamental pelas lideranças políticas regionais, hoje potencializadas por interesses de bloco político-partidário em oposição ao governo central; *iii)* em um discurso técnico presente em instituições de fomento ao desenvolvimento como a Sudene e o Banco do Nordeste; *iv)* em um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; e *v)* em lideranças políticas, nesse momento, bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, como o Fórum dos Governadores e, agora, o Consórcio Nordeste".(Clementino, 2019, p.170).

Como pode ser visto no Quadro 2, todos os governadores da região Nordeste são oposição a Bolsonaro, sendo inclusive oito dos nove governadores de partidos de esquerda. Esse cenário político-partidário presente na região gerou embates frequentes entre os líderes estaduais e o Presidente da República, inclusive com o uso de expressões xenófobas por parte do mandatário nacional, como "daqueles governadores de Paraíba", utilizada durante um uma *live* com o Ministro de infraestrutura, onde perguntou se este tinha parentes "pau de arara" e complementou: "Com essa cabeça aí, tu não nega" (Folha de São Paulo, 25/07/2019).

Portanto, para além dos ganhos econômicos e sociais que a criação de um consórcio possibilita, no caso nordestino a criação teve o intuito de criar uma instancia representativa

-

⁵ Professora titular no Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); e coordenadora do Núcleo Natal do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles (INCT-OM).

politicamente para aglutinar os envolvidos a partir das investidas do Presidente. E, como será visto na próxima seção, essa atribuição foi bastante usada na pandemia.

Por fim, o Quadro 4, abaixo, apresenta os principais aspectos do Consórcio Nordeste. Nota-se que existe um escopo de trabalho bem definido, um arcabouço normativo e uma estrutura de governança capaz representar, articular e gerir as próprias ações da instituição. Tais características estão presentes também no Conass, sendo em grande parte um dos segredos do sucesso e longevidade deste Conselho, diferentemente da iniciativa do Fórum Nacional dos Governadores.

Quadro 4 – A estrutura do Consórcio

			ESTRUTURA
ESTADOS	MARCO LEGAL	OBJETIVOS	DE
MEMBROS	MARCO LEGAL	OBJETIVOS	
. A1	- LECISLAÇÃO	. Duo no avenu a linta anno a	GOVERNANÇA
• Alagoas	• LEGISLAÇÃO	• Promover a integração	Assembleia Geral
• Bahia	FEDERAL	regional;	
• Ceará	o Lei Federal	• Articular e	Presidência
• Maranhão	11.107/2005	implementar de políticas	Consórcio
• Paraíba	o Decreto 6.017/2007	públicas integradas;	↓
• Pernambuco	• LEGISLAÇÕES	Ampliar e modernizar	Conselho
• Piauí	ESTADUAIS	a infraestrutura de	Administrativo e
• Rio Grande	o AL – Lei n° 8.196, de	exploração dos recursos	Secretaria
do Norte	21 de novembro de 2019.	naturais da região;	Executiva
• Sergipe	o BA – Lei n°14.087 de	Atrair investimentos	\downarrow
	26 de abril de 2019.	internos e externos para	Assessora Jurídica
	o CE – Lei nº 16.874, de	região Nordeste;	\downarrow
	10 de maio 2019.	 Modernizar a gestão 	11 Câmeras
	o MA – Lei nº 11.022, de	dos Estados Membros e	Técnicas
	14 de maio de 2019.	buscar parcerias com o	
	o PB – Lei nº 11.341, de	setor privado;	
	17 de julho de 2019.	Realizar compras	
	o PE – Lei nº 16.580, de	compartilhadas;	
	28 de maio de 2019.	• Promover o	
	o PI – Lei nº 7.229, de 11	desenvolvimento	
	de julho de 2019.	sustentável, respeitando	
	o RN – Lei nº 10.557, de	o meio ambiente e a	
	17 de julho de 2019.	democracia;	
	o SE – Lei n° 8.536, de	• Fortalecer a	
	28 de maio de 2019.	participação de micro e	
		pequenas empresas na	
		economia regional;	
		• Gerar o bem-estar	
		social na região.	

Fonte: Elaboração própria do autor

5.2 Atuação do Consórcio Nordeste na crise sanitária da Covid-19

Assim como as outras iniciativas de cooperação já apresentadas no trabalho, o Consórcio Nordeste se tornou protagonista no combate e mitigação dos efeitos da pandemia, especialmente pela inação do Governo Federal, somada à indisposição do Presidente Jair Bolsonaro com os mandatários nordestinos. Portanto, o que foi visto, desde o início da pandemia, esta foi uma instituição atuante, sendo representante no cenário político, realizando compras compartilhadas, elaborando e divulgando estudos científicos, e integrando e articulando outras ações em prol do território nordestino.

No que tange à representatividade no cenário político nacional e internacional, o Consorcio exerceu seu papel já no primeiro mês da crise sanitária, intervindo na conturbada relação Brasil-China. No dia 21 de março, de 2020, o então presidente do grupo e Governador da Bahia, Rui Costa (PT), enviou uma carta ao embaixador chinês, pedindo ajuda para agilizar o envio de insumos e equipamentos, após o filho do Presidente e Deputado Federal, Eduardo Bolsonaro, ter culpado a China pela pandemia em sua conta no Twitter. Tal fato culminou numa crise diplomática com o principal parceiro comercial brasileiro, e maior fornecedor de insumos e equipamentos utilizados nos hospitais, logo em um contexto de combate à Pandemia (Folha de São Paulo, 21/03/2020).

A representação perante o Governo Federal também foi um papel de destaque, especialmente pelas já relatadas atitudes de Jair Bolsonaro. Além da participação dos governadores da região nas cartas elaboradas no âmbito do Fórum Nacional dos Governadores, o Consórcio Nordeste produziu as suas, afora as frequentes declarações de representantes da instituição na imprensa e participações em reuniões com Ministério da Saúde. Um exemplo é a carta (Figura 8) endereçada ao Presidente no mês de junho, 2020, após declarações do mesmo, questionando as ocupações dos hospitais e incitando invasões (Portal Consórcio Nordeste, 12/06/2020).

Figura 8 - Carta do Consórcio Nordeste ao Presidente da República em 12 de Junho de 2020

CARTA DOS GOVERNADORES DO NORDESTE

12 de Junho de 2020

Os governadores de Estado têm lutado fortemente contra o coronavírus e a favor da saúde da população, em condições muito difíceis

Ampliamos estruturas e realizamos compras de equipamentos e insumos de saúde de forma emergencial pelo rápido agravamento da pandemia. Foi graças à ampliação da rede pública de saúde, executada essencialmente pelos Estados, que o país conseguiu alcançar a marca de 345 mil brasileiros recuperados pela Covid-19 até agora, apesar das mais de 41 mil vidas lamentavelmente perdidas no país.

Desde o início da pandemia, os Governadores do Nordeste têm buscado atuação coordenada com o Governo Federal, tanto que, na época, solicitamos reunião com o Presidente da República, Jair Bolsonaro, que foi realizada no dia 23/03/2020, com escassos resultados. O Governo Federal adotou o negacionismo como prática permanente, e tem insistido em não reconhecer a grave crise sanitária enfrentada pelo Brasil, mesmo diante dos trágicos números registrados, que colocam o país como o segundo do mundo, com mais de 800 mil casos.

No último episódio, que choca a todos, o presidente da República usa as redes sociais para incentivar as pessoas a INVADIREM HOSPITAIS, indo de encontro a todos os protocolos médicos, desrespeitando profissionais e colocando a vida das pessoas em risco, principalmente aquelas que estão internadas nessas unidades de saúde.

O presidente Bolsonaro segue, assim, o mesmo método inconsequente que o levou a incentivar aglomerações por todo o país, contrariando as orientações científicas, bem como a estimular agressões contra jornalistas e veículos de comunicação, violando a liberdade de imprensa garantida na Constituição.

Além de tudo isso, instaura-se no Brasil uma inusitada e preocupante situação. Após ameaças políticas reiteradas e estranhos anúncios prévios de que haveria operações policiais, intensificaram-se as ações espetaculares, inclusive nas casas de governadores, sem haver sequer a prévia oitiva dos investigados e a requisição de documentos. É como se houvesse uma absurda presunção de que todos os processos de compra neste período de pandemia fossem fraudados, e governadores de tudo saberiam, inclusive quanto a produtos que estão em outros países, gerando uma inexistente responsabilidade penal objetiva.

Tais operações produzem duas consequências imediatas. A primeira, uma retração nas equipes técnicas, que param todos os processos, o que pode complicar ainda mais o imprescindível combate à pandemia. O segundo, a condenação antecipada de gestores, punidos com espetáculos na porta de suas casas e das sedes dos governos.

Destacamos que todas as investigações devem ser feitas, porém com respeito à legalidade e ao bom senso.

Rui Costa

Governador da Bahia

Renan Filho

Governador de Alagoas

Camilo Santana

Governador do Ceará

Flávio Dino

Governador do Maranhão

João Azevedo

Governador da Paraíba

Paulo Câmara

Governador de Pernambuco

Wellington Dias

Governador do Piauí

Fátima Bezerra

Governadora do Rio Grande do Norte

Belivaldo Chagas

Governador de Sergipe

Fonte: Portal Consórcio Nordeste, 12/06/2020

Consórcios públicos comumente são criados tendo como uma das suas principais finalidades, os ganhos econômicos, uma vez que propiciam compras compartilhadas, por conseguinte, ganho de escala nas compras públicas, e este foi um segundo aspecto da atuação do Consórcio Nordeste que vale destaque. É necessário ressaltar que, para realização dessas ações, deve haver uma base normativa para isso. No dia 31 de março de 2020, foi editada uma resolução pelo presidente da instituição, determinando a utilização do Consórcio para compras conjuntas de bens e serviços visando a estruturação do sistema de saúde dos estados membros, por motivos da crise sanitária (Portal Consórcio Nordeste, 2021).

No decorrer da pandemia duas compras realizadas ganharam maior visibilidade no cenário nacional. A primeira, na verdade, foi uma tentativa, pois a compra realizada de 600 respiradores nunca teve o pedido entregue, sendo necessário uma ação judicial para reaver o valor empenhado. (Portal Consorcio Nordeste, 2021; Folha de São Paulo, 07/05/2020). Esta tentativa frustrada foi ainda no início da Pandemia, num momento de incertezas sobre a capacidades do sistema de saúde, e também sobre o envolvimento do Ministério de Saúde na resposta às demandas postas pela crise sanitária, o que gerou uma precipitação entre os entes para obtenção de materiais.

Um segundo momento da pandemia em que os governadores nordestinos decidiram utilizar o Consórcio para compra conjunta, foi para obtenção de vacinas. Após conversas que se iniciaram no início de 2021, em março foi firmado um acordo para compra de 37 milhões da vacina russa Sputnik V (Portal Consórcio Nordeste, 15/03/2021). Novamente, a necessidade surgiu pela insegurança que paira sobre as competências do Ministério da Saúde, até mesmo pela indisposição do Presidente da República com a vacina Coronavac, dada sua origem chinesa, e produzida no estado do seu opositor João Dória, Governador de São Paulo (Folha de São Paulo, 19/01/2021).

Uma terceira ação realizada pela instituição, e que talvez seja a mais importante, foi a implantação de um Comitê Científico com o intuito de apoiar o trabalho dos governadores no combate à crise sanitária. Foram indicados para presidência do comitê o neurocientista Miguel

_

⁶ Resolução № 06/2020, de 31 de março de 2020

Nicolelis⁷ e o físico Sergio Machado Rezende⁸, além de um corpo técnico formado por especialistas de diversas áreas. Esta estrutura formada demonstrou a seriedade que os mandatários nordestinos tratam a Pandemia, mas também marcou um contraponto à postura negacionista do Presidente Bolsonaro (Perez; Santana, 2020).

Três ações do Comitê se destacaram. A primeira foi a criação do aplicativo "Monitora Covid", com objetivo de monitorar possíveis pessoas contaminadas, a partir das informações inseridas por elas na ferramenta, possibilitando também o atendimento remoto dos contaminado. Um segundo feito foi a criação do Projeto Mandacaru, uma plataforma onde profissionais e até mesmo estudantes da área da saúde, exatas e humanas se reúnem e colaboram de forma voluntaria, com objetivo de produzir estudos científicos para embasar ações do Consorcio e informar a população. Por fim, vale ressaltar a elaboração e divulgação dos boletins científicos com recomendações dos especialistas para os estados agirem de acordo com o agravamento dos momentos da crise (Perez; Santana, 2020).

Com as principais ações do Consorcio Nordeste destacadas, segue-se para próxima seção, em que a atuação da inciativa será analisada, a partir dos conceitos e teorias já trazidos nesta pesquisa, onde submetermos as hipóteses à discussão.

5.3. Por que o Consórcio Nordeste foi exitoso em sua atuação?

Antes de aprofunda na análise e hipóteses, deve-se retomar alguns conceitos já trabalhados nesta pesquisa, especificamente da Teoria de Ação Coletiva.

Primeiramente, é interessante reaver os conceitos de *bem público* coletivo e *mal público coletivo*, dado que estão na origem da atuação do Consórcio. Neste sentido define-se mal público como fator que impõe custos compulsórios aos integrantes de uma região ou grupo enquanto os bens públicos seriam os benefícios compulsórios que, uma vez disponível a um dos membros de uma região ou grupo, seria usufruído por todos os demais (Lacerda, 2011). Conforme Orenstein (1998, p. 67-68), "Na origem de um bem coletivo há sempre um mal coletivo". Portanto, o desenvolvimento de uma ação coletiva dos mandatários nordestinos para

⁷ Miguel Angelo Laporta Nicolelis é um médico e cientista brasileiro, considerado um dos vinte maiores cientistas em sua área no começo da década passada pela revista de divulgação Scientific American.

⁸ Sérgio Machado Rezende é um professor, físico e engenheiro brasileiro. Foi Ministro da Ciência e Tecnologia no governo Lula entre 2005 e 2010.

produção de bens públicos, são uma reação ao mal coletivo existente, que gerava custos compulsórios altíssimos para todos integrantes da região Nordeste.

Um segundo ponto importante refere-se aos problemas de ação coletiva institucional, que são fatores prejudicais ao desenvolvimento de uma cooperação. Estes incluem problemas de coordenação ou de confiança entre os governos envolvidos em decorrência de falhas informacionais; fatores ligados à atratividade das opções de traição ou deserção individual, diante da opção de agir coletivamente; ou, ainda, ligados a discordâncias ou conflitos quanto à forma de distribuir os custos ou benefícios que viriam da ação coletiva (Tavares e Feiock, 2013 apud Machado 2019). Sabe-se que algumas condições existentes podem elevar os riscos destes fatores, como, tamanho do grupo; ausência de instituições que representem o grupo ou façam a gestão das ações a serem desenvolvidas pelo mesmo; relutância dos gestores em delegarem autoridade para uma instituição de caráter regional; heterogeneidade e assimetria dos participes, onde seriam inseridos alinhamentos político-partidários ou assimetrias populacionais e orçamentárias; ou ainda, a inexistência de indução, ou incentivo por parte dos outros entes superiores da federação.

Nota-se, que a grande parte dessas condições que poderiam elevar os riscos para o insucesso do caso nordestino não existem ou existem com um grau baixo. O grupo é pequeno, uma vez que somente nove governos participam; foi instituído um órgão para representação e gestão do grupo; existe um alinhamento político-partidário entre os gestores estaduais; apesar de existir uma assimetria populacional e orçamentária entre os estados, historicamente a região Nordeste sofre com a falta de investimentos federais e um fraco desenvolvimento econômico e social; e, mesmo que não seja por completo, não há riscos em delegar autoridade para a instituição realizar ações de interesse comum. A combinação dessas condições ao cenário posto, de danos potenciais pela Pandemia e confrontação política pelo Presidente, explica o sucesso em algumas ações realizadas.

No entanto, apesar dessas condições favoráveis para maiores sucessos da organização, o resultado não foi o esperado se tratando da cooperação nas medidas restritivas, sendo tais medidas imprescindíveis para redução dos impactos da crise sanitária, e isso reforça uma das hipóteses deste trabalho. A cooperação se torna mais difícil no caso de medidas impopulares, como adotar protocolos de distanciamento mais rígidos ou lockdowns, que não é o caso em ações de conteúdo mais popular, como insumos ou vacinas. Isso é bastante claro no caso do

Consórcio Nordeste, primeiro com base na Tabela 2, onde nota-se uma variação da rigidez das medidas de distanciamento entre os estados nordestinos. E um segundo fato é a saída, em fevereiro de 2021, do neurocientista Miguel Nicolelis do Comitê Cientifico, que segundo relatos, foi pela percepção de desperdícios daquilo estava sedo feito, pois suas recomendações não estavam sendo seguidas pelos líderes estaduais (Folha de São Paulo, 21/02/2021).

Um acontecimento divulgado pela imprensa, e o estudo produzido por Ximenes et al. (2020), corroboram com essa percepção do neurocientista. O primeiro, ocorreu em julho de 2020, quando o Comitê aconselhou que Governador baiano, Rui Costa, adotasse medidas mais rígidas, que não foram adotadas, mesmo tendo o Comitê inúmeros especialistas com a clara intenção de dar o suporte nas decisões dos governadores (Folha de São Paulo, 08/07/2020). E, o artigo produzido pelo grupo de pesquisadores, reforça esse desperdício dos esforços da equipe do Comitê, dado que foram encontradas evidências demonstrando que os estados nordestinos flexibilizaram medidas restritivas, mesmo sem uma tendência consistente de queda nos números de casos, óbitos e taxa de incidência;

E neste caso a relação custo x benefício das decisões dos mandatários estaduais, tanto falada neste trabalho, está relacionada com alto custo eleitoral e de possível perda de governabilidade, uma vez que essas medidas mais rígidas geram frequentes conflitos com a população e com opositores políticos. E, é importante ressaltar que o custo político se elevou bastante pela existência de um agente externo (Governo Federal) capaz de influenciar forças econômicas e políticas internamente aos estados, consequentemente, aumentando os riscos para o problema da deserção.

Apesar desta ressalva, dado que as cooperações nessas medidas impopulares são imprescindíveis para uma otimização na redução dos efeitos da crise sanitária, o saldo da atuação do Consorcio é positivo, inclusive pela sua curta trajetória. E, conclui-se este capitulo, e as análises das inciativas de cooperação interestaduais. Avançando para a conclusão.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser percebido, os governos estaduais participaram de maneira relevante na trajetória para a redemocratização e reconstrução do Estado Federal brasileiro. No entanto, após a Constituição de 1988, os esforços dos cientistas políticos se deslocaram para o entendimento do novo ente federado que acabara de surgir, o Município, e que teria levado a um relativo esvaziamento do seu peso na Federação brasileira. Porém, com as eleições do Presidente Bolsonaro, e o infeliz acontecimento da pandemia da Covid-19, o protagonismo dos mandatários estaduais ressurgiu, e junto dele a necessidade de aprimoramento e aceleração neste processo de articulação horizontal entre estes entes.

É evidente que o desenho federativo brasileiro, com elevado grau de centralização de competências legislativas e de receitas públicas, já gera por si só dificuldades para os governos subnacionais, e consequentemente para ações cooperadas entre eles, apesar de avanços, sobretudo no âmbito dos consórcios públicos e organizações como as associações de municípios. Contudo, com a escalada de Bolsonaro ao cargo de presidente houve uma ruptura nesta estrutura federativa tal como estabilizada desde os anos 90. Como exposto anteriormente, a lógica bolsonarista funciona com base num tripé federativo. O primeiro está relacionado à divisão de funções: cada vez menos participação da União no financiamento e apoio à redução das desigualdades regionais e mais responsabilidades para os governos subnacionais. O segundo pilar diz respeito às relações intergovernamentais: a redução do espaço para participação das unidades subnacionais nos programas federais. E por fim, o ultimo pilar deste tripé consiste no enfrentamento e acirramento dos conflitos federativos ao atuar contra os adversários políticos (Abrucio, et al ,2020)

Nota-se que cada ponto deste tripé se relaciona com as inciativas de cooperação analisadas-nesta pesquisa, seja como limitador das suas atividades ou como propulsor. No caso do Fórum Nacional dos Governadores, o pilar da disputa constante com adversários políticos foi preponderante, tanto para realização das cartas quanto para dificultar a adesão de todos os governadores. Na experiência do Conass, o segundo ponto do tripé, a redução de espaço para participação, se tornou uma barreira para seu funcionamento. Já na inciativa nordestina do consórcio interestadual, dois pilares se sobressaíram: a falta de investimentos e apoio à redução das desigualdades regionais e o confronto frequente com líderes políticos, que serviram como impulsionador das atividades do Consórcio Nordeste em certos momentos, mas também acabam por limitar outras ações. Vale ressaltar, que embora essa lógica do governo Bolsonaro

tenha servido como indutor para algumas experiências, é um modelo prejudicial para o funcionamento do federalismo, assim como o é para a democracia brasileira.

Para aprofundar nos achados desta pesquisa, é necessário recapitular alguns conceitos e teorias explicitadas. Primeiramente, que as escolhas das instituições se basearam nos três modos existentes de articulação no plano interestadual, de acordo com Abrucio e Sano (2011), sendo um relacionado à articulação como advocacy, que representem os estados perante ao governo federal (Fórum Nacional dos Governadores); outra relacionada as políticas públicas, que são os conselhos setoriais de secretários (Conass); e a terceira com base na inter-relação territorial (Consórcio Nordeste). E, apoiado nestes diferentes modelos de cooperação, e nos tipos de problemas e riscos que influenciam negativamente a ação coletiva institucional abordado por Holzinger (2003) e Tavares e Feiock (2013 apud Machado 2019), como problemas de deserção; desacordo; ou de coordenação, foi possível identificar diferentes configurações de problemas de ação coletiva pertinentes a cada caso.

É notório que os problemas de desacordo entre os integrantes se destacaram como principal limitador para um maior sucesso das iniciativas do Fórum dos Governadores durante a pandemia, consequência da falta de coordenação do governo federal e o constante atrito entre o Presidente Jair Bolsonaro e alguns governadores, além da aproximação política e ideológica de uma parte destes com o Presidente. Contudo, só foi possível que os efeitos fossem significativos, por conta da presença de um outro fator: o seu baixo grau de institucionalização. O Fórum dos Governadores, claramente, é uma instituição limitada do ponto de vista dos poderes a ela delegados e sob o aspecto organizacional, de onde no atual patamar é impossível haver prosperidade nesta esfera representativa. Embora as cartas tenham cumprido um importante papel de representação, cobrança e defesa dos direitos dos estados, a atuação ficou aquém do desejável. É possível que em um momento de normalidade democrática e fora de uma crise que matou milhares de pessoas, a adesão apenas parcial fosse aceitável, porém, no atual cenário de calamidade pública e risco generalizado para as populações de todos os estados, haveria necessidade de maior engajamento. É possível que isso ocorresse se existisse uma estrutura capaz, entre ouras funções, de incentivar ou em certos casos até mesmo coagir o grupo, o que induziria a cooperação e reduziria os efeitos das disputas políticas no seu interior.

Já no caso do Conass, as evidencias encontradas neste trabalho demonstram que o atual estágio institucional do Conselho, assim como também da trajetória anterior das políticas de saúde, evitaram maiores danos da crise sanitária. O fato da instituição estar enraizada na estrutura do sistema de saúde impede que a deixem de lado ou sejam afetadas as relações entre os estados membros em seu interior, apesar de esforços do governo nacional neste sentido. Porém, mesmo com estas características positivas, a sua atuação foi prejudicada em alguns momentos. Neste caso, as barreiras encontradas estão relacionadas ao modo como a instituição se desenvolveu ao longo do tempo, tendo seu caráter técnico se destacando, tal como a disseminação de conhecimento, de informação e produções cientificas, enquanto que no papel de representante político, buscou uma certa neutralidade nas disputas político-partidárias no cenário nacional, se restringindo a apoiar os secretários estaduais de saúde. E, essa forma com que o Conass avançou institucionalmente foi basicamente o que limitou a atuação do conselho durante a pandemia, uma vez que acarretou numa ausência de alinhamento político no seu interior capaz de se posicionar efetivamente contra o governo federal, e influenciar as decisões dos líderes estaduais. Portanto, apesar de um grau elevado de avanço institucional, o conselho de gestores de saúde precisa evoluir, especialmente para além da sua função técnica, e, é importante salientar que uma estrutura federativa em bom funcionamento é essencial para o crescimento deste modelo de cooperação.

Na investigação da atuação do Consórcio Nordeste, as evidencias encontradas demonstram que certas condições são importantes para o sucesso da ação coletiva, principalmente fatores políticos. A boa relação político-partidária dos governadores nordestinos foi preponderantes para o êxito na criação do Consorcio e na definição do escopo das ações realizadas durante a pandemia. No entanto, este mesmo fator pode ser prejudicial ao Consórcio, caso futuramente em um processo eleitoral ocorra uma fragmentação partidária e ideológica dos líderes estaduais em um ambiente de polarização, como o atual. Para que isso não ocorra, é importante que a instituição continue avançando e se estruturando, e se estabelecendo para o desenvolvimento da região nordestina, para além somente dos interesses particularistas de parte dos seus associados, pois, mesmo com essas condições favoráveis o Consórcio encontrou barreiras para adesão de todos os membros em certas ações.

Enfim, com todo o contexto apresentado, e respondendo à pergunta desta pesquisa, as inciativas de cooperação interestaduais poderiam ter feito mais, embora tenha ocorrido avanços, a atuação durante a pandemia poderia e deveria ter sido mais exitosa. Os casos existentes de

cooperação no plano interestadual precisam progredir institucionalmente, e, é necessário que os participes realmente deleguem poderes, e capacitem as instituições, inclusive, para que mais iniciativas surjam. Se tratando de experiências que são compostas exclusivamente por governadores estaduais, é essencial uma busca por equilibro dos líderes estaduais, entre ser um gestor público e um ator político com relevância no cenário nacional. Os achados desta pesquisa mostram com clareza que as principais dificuldades dos mandatários estaduais em agir coletivamente estavam exatamente nas ações com custos políticos elevados, levando-os a atuarem de maneira contrária às melhores recomendações sanitárias, consequentemente divergindo daquilo que seria melhor para seus representados.

Finaliza-se aqui este trabalho, que buscou entender e analisar como funcionou a relação interestadual durante a crise sanitária, à luz dos conceitos de federalismo e da teoria da ação coletiva. E, após uma investigação das atividades realizadas de três iniciativas de cooperação relevantes no cenário nacional, encontrou evidencias importantes à cerca dos dilemas e dificuldades que obstaculizam a ação coletiva interestadual. Naturalmente, esta pesquisa tem seus limites, o fato da pandemia estar ocorrendo durante a produção do presente trabalho, torna-o mais desafiador, uma vez que acontecimentos importantes podem se ausentar da investigação, assim como há uma dificuldade de acesso à documentos, tal como no caso do Fórum Nacional dos Governadores, além das próprias restrições impostas pela crise sanitária.

O caminho dos estudos para compreensão das relações intergovernamentais interestaduais no Brasil é longo, porém imprescindível para avanços na qualidade da provisão de bens públicos pelos estados e para uma melhor participação na estrutura federativa brasileira. Isto posto, como agenda de pesquisa futura, propõe-se analisar os efeitos da condução do governo Bolsonaro na pandemia sob o federalismo brasileiro, dado que estes acontecimentos aceleraram processos e causaram rupturas importantes. Investigar se as relações horizontais estaduais vistas durante este período e as iniciativas apresentadas neste trabalho permaneceram profícuas e avançaram institucionalmente, podendo servir de exemplo para tornar esses projetos mais frequentes. Conclui-se aqui esta pesquisa, e reiterando uma mensagem dita pelo secretário executivo do Conass, se tem algo de positivo para tirar desta pandemia, é que a população brasileira aprendeu a valorizar o sistema de saúde brasileiro. Viva o SUS!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE LACERDA, Alan Daniel Freire. Ação Coletiva e Cooperação Intermunicipal em Duas Metrópoles. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, p. 153-166, Jan/Abril 2011.

CARVALHO, Celia Maria; AFONSO, José Roberto R. Coordenação e Relações Intergovernamentais em Federações Avançadas: Algumas Lições Para O Brasil. **RJLB**, [s. l.], ano 4, n. 6, p. 1571-1604, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer**, [s. l.], n. 4, ed. XII, p. 91-110, 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa No Brasil: A Experiência Do Período Fhc e os Desafios do Governo Lula. **Revista De Sociologia E Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, Junho 2005.

XIMENES, Ricardo Arraes de Alencar *et al.* Covid-19 no Nordeste do Brasil: entre o lockdown e o relaxamento das medidas de distanciamento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], n. 26(4), p. 1441-1456, 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Federalismo e Relações Intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual. **ANPAD**, São Paulo, 2009. XXXIII ENCONTRO DA ANPAD.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A Atualidade e o Ineditismo do Consórcio Nordeste. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**: boletim regional, urbano e ambiental, São Paulo, n. 21, p. 166-174, Jul/Dez 2019.

SOARES, M. O Conceito de Bem Público na Teoria da Ação Coletiva de Mancur Olson. **Revista De Trabalhos Acadêmicos-Campus Niterói**, [s. l.], Fev 2017.

CONASS. **CONASS 25 anos**. 1°. ed. Brasília: [*s. n.*], 2007. 156 p. ISBN 978-85-89545-48-8. Disponível em: http://www.conass.org.br. Acesso em: 14 jun. 2021.

PEREZ, Olívia Cristina; SANTANA, Luciana. Ações do Consórcio Nordeste no Combate à Pandemia de Covid-19. **Revista NAU Social**, [s. l.], v. 11, n. 21, p. 259-270, Nov 2020/Abril 2021.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; DA SILVA, Simone Affonso d. O Consórcio do Nordeste e o Federalismo Brasileiro em Tempos de Covid-19. **Revista brasileira de geografia econômica**: Espaço e Economia, [s. l.], ano XI, n. 18, 2020. DOI 10.4000/espacoeconomia.13776. Disponível em: http://journals.openedition.org/espacoeconomia/13776. Acesso em: 16 abr. 2021.

RAGGIO, Armando Martinho Bardou. Conass e Conasems: atuação dos conselhos representativos. **Coleção COVID-19**, Brasília, ed. 1°, p. 154-167, Janeiro 2021. Disponível em: www.conass.org.br/biblioteca. Acesso em: 14 abr. 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. Lua Nova, [s. l.], n. 33, 1994.

ISMAEL, Ricardo. Governos Estaduais no Ambiente Federativo Inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**: Texto para discussão, [s. l.], n. 1907, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *et al.* Combate à COVID-19 Sob o Federalismo Bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, Rio de Janeiro, n. 54(4), p. 663-677, Jul/Ago 2020.

MACHADO, José Ângelo. Falhas de Cooperação Entre Governos Locais e Desigualdades Territoriais: o caso sus. **Tendências e controvérsias nas pesquisas em ciências sociais e saúde**, Campos dos Goytacazes, RJ, p. 12-39, 2020.

MARINS, Daniel Vieira. OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. A Autonomia Federativa e o Problema da Unanimidade nos Convênios do CONFAZ. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 2, p. 250-272, ago. 2017. DOI: 10.5433/1980-511X.2017v12n2p250.

DE MORAES, Rodrigo Fracalossi. Medidas Legais de Distanciamento Social: análise comparada da primeira e segunda ondas da pandemia da covid-19 no brasil. **Instituto de**

Pesquisa Econômica Aplicada(IPEA), [s. l.], ed. Nota Técnica N°33, Abril 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte33. Acesso em: 14 maio 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998. 253 p.

SILVA, Jose Irivaldo Alves Oliveira. As decisões do Supremo Tribunal Federal e sua repercussão no combate à COVID 19 e sobre a federação brasileira. **Qualitas Revista Eletrônica**, [s. l.], v. 21, n. 03, p. 01-24, Set/Dez 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18391/req.v21i3.5630. Acesso em: 14 maio 2021.

CAPONI, Sandra. Covid-19 em Santa Catarina: um triste experimento populacional. **História, Ciências, Saúde**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702021005000004. Acesso em: 14 maio 2021.

SANO, Hironobu. **Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro:** Os Conselhos de Secretários Estaduais. Orientador: Fernando Luiz Abrucio. 2008. Tese (Doutorado Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZECE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**: República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo, Brasília, v. 10, p. 129-163, 2013.

ORENSTEIN, Luiz. A Estratégia da Ação Coletiva. **Revan**: UCAM/IUPERJ, Rio de Janeiro, 1998.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS — CNM. Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública. **CNM**, Brasília, 2016. Disponível em: www.cnm.org.br. Acesso em: 9 ago. 2021.

STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. Portal Supremo Tribunal Federal, 15 abr. 2020. Disponível em:

http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1. Acesso em: 9 ago. 2021.

PRIMEIRO caso confirmado de Covid-19 no Brasil ocorreu em SP e completa seis meses nesta quarta. **G1 SP**, 26 ago. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/26/primeiro-caso-confirmado-de-covid-19-no-brasil-ocorreu-em-sp-e-completa-seis-meses-nesta-quarta.ghtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

RELEMBRE o que Bolsonaro já disse sobre a pandemia, de gripezinha e país de maricas a frescura e mimimi. **Folha de São Paulo**, 5 mar. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/relembre-o-que-bolsonaro-ja-disse-sobre-a-pandemia-de-gripezinha-e-pais-de-maricas-a-frescura-e-mimimi.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

ZEMA destoa de 25 governadores e não endossa carta que cobra ação de Bolsonaro contra pandemia. **Folha de São Paulo**, 28 mar. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/zema-destoa-de-25-governadores-e-nao-endossa-carta-que-pede-acao-de-bolsonaro-contra-coronavirus.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

O CONSÓRCIO. **Consórcio Nordeste**, 11 jun. 2020. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/. Acesso em: 9 ago. 2021.

MATOSO, Camila. Deputados e senadores da oposição vão ao Ministério Público após Bolsonaro falar em 'governadores de paraíba'. **Folha de São Paulo**, 25 jul. 2019. Painel. Disponível em: https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/07/25/deputados-e-senadores-da-oposicao-vao-a-pgr-apos-bolsonaro-falar-em-governadores-de-paraiba/. Acesso em: 9 ago. 2021.

SP assina acordo por 46 milhões de doses de vacina contra o coronavírus até dezembro. **Portal do Governo de São Paulo**, 30 set. 2020. Últimas Notícias. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/governo-do-estado-apresenta-informacoessobre-o-combate-ao-coronavirus-8/. Acesso em: 9 ago. 2021.

SANTANA, Vitor. Caiado diz que Doria usa vacina para ter apoio em 2022 e que estipular data de início de imunização é 'atitude mesquinha'. **G1 GO**, 12 dez. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/12/14/essa-corrida-maluca-e-que-precisa-ser-dado-freio-diz-caiado-sobre-vacina-da-covid-19.ghtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

BOLSONARO é ignorado por governadores, perde aliados e se isola mais. **Folha de São Paulo**, 26 mar. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/bolsonaro-e-ignorado-por-governadores-perde-aliados-e-se-isola-mais.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

MATOSO, Camila. Governadores se revoltam com cancelamento de compra da vacina chinesa anunciado por Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, 21 out. 2020. Painel. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/10/governadores-se-revoltam-com-cancelamento-de-compra-da-vacina-chinesa-anunciado-por-bolsonaro.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

GOVERNADORES mandam carta a Bolsonaro para pressionar negociação das vacinas com China e Índia. **G1 PI**, 21 jan. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/01/21/governadores-mandam-carta-a-bolsonaro-para-pressionar-negociacao-das-vacinas-com-china-india-e-russia.ghtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

CAMAROTTI, Gerson. Em carta a Bolsonaro, governadores pedem esforço internacional para compra de mais vacinas. **G1**, 4 mar. 2021. Blog do Camarotti. 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-contra-covid-19.ghtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

CARTA aberta à sociedade brasileira em defesa da democracia. **PODER 360**, 18 abr. 2020. Disponível em:

https://static.poder360.com.br/2020/04/18_04_Carta_aberta_a_sociedade_brasileira_em_defe sa_da_democracia.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

SASSINE, Vinícius. Dos recursos que Bolsonaro diz ter enviado a estados, 30% são repasses obrigatórios ou benefícios já existentes. **Folha de São Paulo**, 2 mar. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/dos-recursos-que-bolsonaro-diz-ter-

enviado-a-estados-30-sao-repasses-obrigatorios-ou-beneficios-ja-existentes.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

PACTO nacional em defesa da vida e da saúde. **PODER 360**, 09 mar. 2021. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/03/2021_03_09_Pacto_Nacional_em_Defesa_da_Vida_e _da_Sau%CC%81de_vf2.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

MATOSO, Camila. Governadores pedem em carta que cúpula do Congresso lidere combate à pandemia por meio de comitê gestor. **Folha de São Paulo**, 10 mar. 2021. Painel. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/03/governadores-de-21-estados-pedem-criacao-de-um-comite-gestor-para-conduzir-combate-a-pandemia.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

GOVERNADORES de 16 estados assinam carta à Câmara e Senado pedindo volta de R\$ 600 no auxílio emergencial. **G1 MA**, 24 mar. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/03/24/governadores-de-16-estados-assinam-carta-a-camara-e-senado-pedindo-volta-de-r-600-no-auxilio-emergencial.ghtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

PITOMBO, João Pedro. Pandemia empareda governadores bolsonaristas e escancara contradições. **Folha de São Paulo**, 30 abr. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/pandemia-empareda-governadores-bolsonaristas-e-escancara-contradicoes.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

PEREIRA, Filipe. Camilo assina carta em que governadores contestam dados de Bolsonaro sobre repasses para a Saúde. **O POVO online**, 1 mar. 2021. Política Disponível em: https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2021/03/01/camilo-assina-carta-em-que-governadores-contestam-dados-de-bolsonaro-sobre-repasses.html. Acesso em: 9 ago. 2021.

CARTA dos governadores do Brasil neste momento de grave crise. **CARTA CAPITAL**, 25 mar. 2020. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2020/03/Carta-Governadores-Coronavirus.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

QUEM somos. **CONASS**. Disponível em: https://www.conass.org.br/quem-somos/. Acesso em: 9 ago. 2021.

CANCIAN, Natália; SALDAÑA, Paulo. Teich tem 1° dia em reuniões sob vigilância de assessor de comunicação do Planalto. **Folha de São Paulo**, 17 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/teich-tem-1o-dia-em-reunioes-sob-vigilancia-de-assessor-de-comunicacao-do-planalto.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

MATOSO, Camila. Após pressão e críticas, ministro Nelson Teich convida secretários de Saúde para reunião. **Folha de São Paulo**, 28 abr. 2020. Painel. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/04/apos-pressao-e-criticas-ministro-nelson-teich-convida-secretarios-de-saude-para-reuniao.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

PINHO, Angela. Maioria dos brasileiros conhece alguém que pegou coronavírus, mostra Datafolha. **Folha de São Paulo**, 1º jun. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/06/maioria-dos-brasileiros-conhece-alguem-que-pegou-coronavirus-mostra-datafolha.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

TEIXEIRA, Matheus. TCU cogita divulgar dados até 18h, e parlamentares acusam Bolsonaro de querer manipular números da Covid-1. **Folha de São Paulo**, Brasília, 6 jun. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/tcu-cogita-fixar-horario-de-divulgacao-de-dados-e-parlamentares-acusam-bolsonaro-de-querer-manipular-numeros-da-covid-19.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021

MATOSO, Camila. Estados criam painel paralelo para divulgar dados de Covid-19. **Folha de São Paulo**, 07 jun. 2020. Painel. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/06/secretarios-estaduais-vao-divulgar-dados-da-covid-19-em-painel-paralelo-ao-do-ministerio-da-saude.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

NOTA oficial. **CONASS**, Brasília, 06 jun. 2020. Disponível em: https://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2020/06/NOTA-OFICIAL_06_JUNHO_20-1.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

MATOSO, Camila. Maranhense assume conselho de secretários estaduais de Saúde. **Folha de São Paulo**, 04 jul. 2020. Painel. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/07/maranhense-assume-conselho-desecretarios-estaduais-de-saude.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

MATOSO, Camila. Copa América no Brasil é inoportuna e desaconselhável, diz conselho de secretários de Saúde. **Folha de São Paulo**, 1º jun. 2021. Painel. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/06/copa-america-no-brasil-e-inoportuna-e-desaconselhavel-diz-conselho-de-secretarios-de-saude.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

CANCIAN, Natália; CARVALHO, Daniel. 'Um manda, o outro obedece', diz Pazuello ao receber Bolsonaro após crise da vacina. **Folha de São Paulo**, Brasília, 22 out. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/10/um-manda-o-outro-obedece-diz-pazuello-ao-receber-bolsonaro-apos-crise-da-vacina.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

MATOSO, Camila. Deputados e senadores da oposição vão ao Ministério Público após Bolsonaro falar em 'governadores de paraíba'. **Folha de São Paulo**, 25 jul. 2019. Painel. Disponível em: https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/07/25/deputados-e-senadores-da-oposicao-vao-a-pgr-apos-bolsonaro-falar-em-governadores-de-paraiba/. Acesso em: 9 ago. 2021.

GOVERNADORES do NE acenam a embaixada da China em meio a crise com Eduardo. **Folha de São Paulo**, São Paulo e Brasília, 21 mar. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/03/governadores-do-ne-acenam-a-embaixada-da-china-em-meio-a-crise-com-eduardo.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

RESOLUÇÃO nº 06/2020. **CONSÓRCIO NORDESTE**, Brasília, 31 mar. 2020. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/wp-content/uploads/2020/06/resolucao_006_determina_a_compra_conjunta_de_materiais_equipa mentos_e_insumos_para_o_combate_a_pandemia_do_coronavirus.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

SEABRA, Catia; NOGUEIRA, Italo. Nordeste perde nova compra de respirador e tenta reaver R\$ 49 mi. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, 07 maio. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/nordeste-perde-nova-compra-de-respirador-e-tenta-reaver-r-49-mi.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

MEDEIROS, Livia. Governadores do Nordeste confirmam compra de 37 milhões de doses da Sputinik V. **CONSÓRCIO NORDESTE**, 15 mar. 2021. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/governadores-do-nordeste-confirmam-compra-de-37-milhoes-de-doses-da-sputinik-v/. Acesso em: 9 ago. 2021.

APÓS falhas na logística, Pazuello diz que entregou doses de vacina antes do planejado. **Folha de São Paulo**, Brasília, 19 jan. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/01/apos-falhas-na-logistica-pazuello-diz-que-entregou-doses-de-vacina-antes-do-planejado.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

BERGAMO, Mônica. Saída de Nicolelis de comitê reforça frustração de cientistas com governadores do Nordeste. **Folha de São Paulo**, 21 fev. 2021. Colunas. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2021/02/saida-de-nicolelis-de-comite-reforca-frustracao-de-cientistas-com-governadores-do-nordeste.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.

MEDEIROS, Livia. "Não é invadindo hospitais e perseguindo gestores que o Brasil vencerá a pandemia". **CONSÓRCIO NORDESTE**, 22 fev. 2021. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/nao-e-invadindo-hospitais-e-perseguindo-gestores-que-o-brasil-vencera-a-pandemia/. Acesso em: 9 ago. 2021.

SOBE para seis número de capitais com mais de 90% das UTIs ocupadas. **Folha de São Paulo**, Brasília, 8 jul. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/sobepara-seis-numero-de-capitais-com-mais-de-90-das-utis-ocupadas.shtml. Acesso em: 9 ago. 2021.