



Revista Anual del Centro de  
Investigaciones en Estudios  
Latinoamericanos para el Desarrollo y  
la Integración



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas



---

### **Covid-19 e federalismo brasileiro: conflitos verticais e cooperação horizontal entre os entes federados**

Autor(es): Dos Santos, Stephani

Fuente: Latitud Sur N° 17, Vol. 1, Año 2022. UBA-FCE, CEINLADI. (En línea) ISSN 2683-9326.

Publicado por: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI). *Las opiniones y el contenido vertido en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.*

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/index>

---



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Latitud Sur es una revista académica anual editada por el Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI) perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

## **COVID-19 E FEDERALISMO BRASILEIRO: CONFLITOS VERTICAIS E COOPERAÇÃO HORIZONTAL ENTRE OS ENTES FEDERADOS<sup>1</sup>**

*Stephani dos Santos<sup>2</sup>*

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS (BRASIL)

### **Resumo**

Este trabalho estuda a Covid-19 e o Federalismo brasileiro, visto que a pandemia se trata de um *Complex Intergovernmental Problem* e seu combate exige forte coordenação e cooperação entre os entes. Conclui-se que a chegada da Covid-19 deu início a conflitos verticais devido a divergências políticas em seu enfrentamento e, em contrapartida, fortaleceu as relações horizontais e preencheu as lacunas deixadas pelo governo Bolsonaro.

### **Palavras-chave**

Pandemia – Covid-19 – Federalismo brasileiro – Relações intergovernamentais

## **COVID-19 AND BRAZILIAN FEDERALISM: VERTICAL CONFLICTS AND HORIZONTAL COOPERATION BETWEEN FEDERATIVE ENTITIES**

### **Abstract**

This work studies Covid-19 and Brazilian Federalism, since the pandemic is a *Complex Intergovernmental Problem* and fighting against it requires strong coordination and cooperation between federative entities. It concludes that Covid-19 started vertical conflict because of the political divergences on the fight against it and, in contrast, strengthened horizontal cooperation and filled the gaps left by the Bolsonaro government.

### **Keywords**

Pandemic – Covid-19 – Brazilian Federalism – Intergovernmental Relations

### **Introdução**

A Covid-19 configura-se como um *Complex Intergovernmental Problem* (CIP) (Peters et al., 2021), pois se trata de uma crise que, em Estados federativos, afeta todos os níveis de

---

<sup>1</sup> Fecha de recepción: 28/02/22. Fecha de aceptación: 23/05/22.

<sup>2</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade do Sagrado Coração e Mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Redatora voluntária na Rede de Produtores de Conteúdo Politize. <https://orcid.org/0000-0002-6842-1210>

governo e exige coordenação entre eles para seu combate. Visto que no federalismo as relações intergovernamentais moldam as políticas contra à pandemia (Peters et al., 2021), o modelo federativo ideal é, portanto, o de cooperação (Abrucio et al., 2020). O federalismo brasileiro, desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), apoia-se neste modelo e combina a autoridade compartilhada com a autonomia dos entes subnacionais e a coordenação da União (Abrucio et al., 2020). Entretanto, o governo de Bolsonaro tem caminhado do federalismo cooperativo para o dualista, o qual concentra a tomada de importantes decisões na União, reduz seu papel coordenador e transfere responsabilidades aos governos subnacionais (Abrucio et al., 2020) e, conseqüentemente, afeta as relações intergovernamentais.

Este estudo tem como objetivo apresentar eventos que marcaram o federalismo brasileiro e como eles moldaram as relações intergovernamentais, verticais e horizontais, no combate à pandemia. Pretende-se demonstrar que houve enfraquecimento nas relações do governo federal para com estados e municípios, e que a chegada da pandemia no Brasil deu início a conflitos políticos devido a divergências intergovernamentais para o enfrentamento da mesma e, sobretudo, devido a omissão e negacionismo por parte do presidente Jair Bolsonaro. Pretende-se mostrar também que, em contrapartida, houve um fortalecimento das relações intergovernamentais horizontais, sobretudo entre os estados brasileiros, a fim de combater a pandemia e preencher as lacunas deixadas pelo governo federal.

De cunho qualitativo, o desenvolvimento deste trabalho se deu por meio de uma revisão bibliográfica sobre o federalismo brasileiro instituído pela Constituição Federal, de 1988 a 2018 e, posteriormente, de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, pois somente através desta comparação é possível identificar as diferenças federativas antes e durante o governo Bolsonaro. Realizou-se também uma revisão dos principais fenômenos políticos, das ações dos governos federal e estaduais frente à pandemia e das transformações nas relações intergovernamentais, de fevereiro de 2020, período em que foi confirmado o primeiro caso da Covid-19 no Brasil, até dezembro de 2021. Portanto, também foi realizada uma análise documental e foram acompanhadas e repertoriadas as notícias veiculadas aos principais meios jornalísticos do país relacionados ao tema.

Esse trabalho justifica-se pela importância das relações intergovernamentais em Estados federativos para o combate à Covid-19, uma vez que a pandemia se trata de um CIP e, assim, atinge todos os níveis de governo de um Estado federativo e exige forte coordenação entre os entes para enfrentá-la. Justifica-se, sobretudo, pela relevância em compreender o caso brasileiro, em que as relações intergovernamentais foram enfraquecidas pelo governo federal e, posteriormente, se tornaram conflitivas, devido às divergências no combate à Covid-19.

O presente artigo está dividido em três partes, sendo a primeira sobre os trinta anos do federalismo brasileiro (1988 - 2018) e o ano de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro. A segunda parte discute o enfraquecimento das relações intergovernamentais e o início de conflitos políticos verticais, sobretudo entre governos federal e estaduais, devido as divergências quanto ao combate à pandemia. A terceira parte apresenta o fortalecimento das relações intergovernamentais horizontais, principalmente interestaduais, a fim de combater a pandemia.

## **Governo Bolsonaro: eventos que marcaram o federalismo brasileiro**

O atual presidente brasileiro, Jair Messias Bolsonaro, político de extrema direita e dono de um discurso conservador, anti-sistêmico e com forte apelo à intervenção militar (Avritzer & Rennó, 2021), foi eleito em 2018 e assumiu a presidência em 1 de janeiro de 2019. Junto às eleições presidenciais, realizaram-se também as eleições dos governadores estaduais e de Brasília, capital do país. Na ocasião, quinze, dos vinte e sete governadores eleitos, apoiaram a candidatura de Bolsonaro no primeiro e/ou no segundo turno das eleições; nove não o apoiaram e três se posicionaram de forma neutra (Vilela, 2018). Considerando o apoio político de 55% dos governadores ao presidente nas eleições de 2018, no primeiro ano de mandato o governo Bolsonaro avançou com sua agenda política enfrentando pouca oposição dos governadores estaduais (Avritzer & Rennó, 2021).

Desde a Constituição de 1988, o federalismo brasileiro segue o modelo cooperativo, o qual atribui autonomia política, administrativa e financeira aos estados e municípios, tornando-os responsáveis pela implementação de políticas públicas locais e participantes no processo decisório. Essa autonomia é contrabalanceada pelo governo federal, cujo objetivo é a expansão de políticas públicas nacionais e a redução das desigualdades entre os entes subnacionais, portanto, seu papel consiste na coordenação mediante normatização, indução e financiamento de políticas (Abrucio et al., 2020). Deste modo, o federalismo brasileiro combina centralização, descentralização e coordenação. O Sistema Único de Saúde (SUS), é um dos maiores exemplos de política pública nacional ancorada no federalismo de cooperação, visto que é competência dos entes subnacionais a oferta de serviços (Arretche, 1999), e cabe ao governo federal a coordenação através da normatização e distribuição de recursos (Franzese & Abrucio, 2013), portanto, o SUS depende fortemente das relações intergovernamentais (Abrucio et al., 2021).

Embora o federalismo brasileiro tenha fragilidades, ao longo de trinta anos (1988 - 2018) teve também avanços na coordenação, na cooperação e nas relações intergovernamentais (Abrucio et al., 2020). Entretanto, desde o primeiro ano de governo, a gestão Bolsonaro tem atuado na direção de um antiliberalismo político e presidencialismo imperial (Abrucio et al., 2020). O governo Bolsonaro atua de acordo com um tripé federativo, sendo o primeiro, a divisão rígida de funções entre os entes subnacionais e a redução da participação da União no financiamento de políticas públicas e no apoio à redução das desigualdades entre estados e municípios. O segundo apoio reforça o federalismo dual, o qual concentra a tomada de decisões na União, não deixando espaço para a participação dos entes subnacionais no processo decisório, muito menos para o diálogo e a negociação. Por último, encontra-se o conflito intergovernamental, a fim de reforçar seu posicionamento antissistema (Abrucio et al., 2020).

Fenômenos políticos ocorridos em 2019 marcaram a estrutura federativa, dentre elas, a expansão do Programa Nacional de Escolas Cívico-Militares sem consulta aos entes subnacionais. O programa deve chegar a 216 escolas até 2023, a adesão de estados e municípios é voluntária e em caso de não adesão do estado, ainda é permitida a adesão do município pertencente a ele (Ministério da Educação [MEC], 2019), o que representa uma descoordenação federativa.

O governo Bolsonaro também se colocou contra a Proposta de Emenda à Constituição, PEC 15/15, para Renovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o qual reunia impostos estaduais, municipais e contribuição de 10% do governo federal destinados aos entes subnacionais para o pagamento de professores, aquisição de equipamentos e materiais didáticos, construção e manutenção de escolas. A proposta de renovação que enfrentou resistência, previa o aumento da contribuição do governo federal, ano a ano, a partir de 2021, de 12,5% até atingir 23% em 2026, além de tornar o fundo permanente e previsto na Constituição Federal (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], 2020). O FUNDEB foi criado em 2007 com validade até 31 de dezembro de 2020, em caso de não renovação, seria extinto, no entanto, foi instituído pela Emenda Constitucional n° 108, de 27 de agosto de 2020 e regulamentado pela Lei n° 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (FNDE, 2020).

Na esfera ambiental, em janeiro de 2020, Bolsonaro comunicou a reativação do Conselho da Região Amazônica<sup>3</sup> através de suas redes sociais. O Conselho, que antes pertencia ao Ministério do Meio Ambiente e tinha em sua antiga formação a participação de governadores de estados que constituíam a Amazônia Legal, atualmente, está sob o comando do vice-presidente Hamilton Mourão e é formado por quatorze ministros do Poder Executivo Federal (Planalto, 2020). O Conselho tem como objetivo proteger o meio ambiente, coordenar ações para o desenvolvimento científico, prevenir atividades ilegais, dentre outras medidas que serão decididas pelo vice-presidente da República, Mourão, enquanto os demais membros apenas participam das discussões, pois não possuem poder de voto, de acordo com o Decreto n° 10.239/2020.

Na assistência social, a gestão de Bolsonaro reduziu em mais de 70% os repasses ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), programa de gestão compartilhada cujo objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos em situação de vulnerabilidade através de benefícios, serviços e projetos (Ministério da Cidadania, 2022). A redução dos repasses da União, no entanto, gera uma sobrecarga no sistema e aumenta a demanda nos municípios que devem cobrir a falta dos recursos distribuídos pelo governo federal. Consequentemente, o SUAS sofre estagnação ou diminuição em sua capacidade em atender os cidadãos em situação de vulnerabilidade (Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, 2019).

Além disso, o poder executivo federal enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) N° 188/2019, também chamada de PEC do Pacto Federativo, a fim de promover mudanças fiscais entre os governos federal, estadual e municipal. Com relação às principais medidas, a PEC revoga dispositivos constitucionais que estabelecem valores mínimos anuais que devem ser aplicados pela União nas políticas públicas de saúde e de educação, o que representa um risco para o financiamento dessas políticas que seriam privadas de um mínimo de recursos necessários para seu funcionamento, além das responsabilidades serem transferidas aos entes subnacionais (Neto, 2020).

As iniciativas do governo Bolsonaro enfraqueceram as relações intergovernamentais, e este enfraquecimento tornou-se mais evidente com o início da pandemia, bem como a relevância do papel coordenador da União (Abrucio et al., 2020), uma vez que crises sanitárias exigem

---

<sup>3</sup> Floresta tropical com aproximadamente 6 milhões de km<sup>2</sup> que se estende por sete países, sendo que 60% de sua extensão está no Brasil.

forte coordenação governamental, sobretudo em países federativos (Paquet & Schertzer, 2020).

### **Pandemia da Covid-19 no Brasil: descoordenação e conflitos políticos verticais**

No federalismo as relações de cooperação e conflito moldam as políticas públicas, bem como as de combate à Covid-19, devido à natureza de *Complex Intergovernmental Problem* (CIP) da atual crise sanitária (Peters et al., 2021). A chegada da pandemia no Brasil intensificou as divergências políticas e, as relações intergovernamentais já enfraquecidas, tornaram-se conflitivas, sobretudo entre o governo federal e os governos estaduais quanto às medidas de enfrentamento à Covid-19.

As primeiras medidas adotadas no combate à pandemia, uma iniciativa do governo federal, foram: Portaria nº 188 do Ministério da Saúde, em 3 de fevereiro de 2020, a qual declarou situação de “Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional” (ESPIN); a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 que, em conformidade às orientações da OMS, estabeleceu as medidas de enfrentamento da emergência em saúde pública, enfatizando a adoção de medidas não farmacológicas, tais como isolamento social e quarentena; Portaria nº 454 de 20 de março de 2020 através da qual o Ministério da Saúde declarou estado de transmissão comunitária de Covid-19 em todo o território nacional (Pereira et al., 2020). A partir destas normativas, os governos estaduais se aliaram ao Ministério da Saúde, na época ministrado pelo ex-ministro Luiz Henrique Mandetta (Abrucio et al., 2021), e passaram a regulamentar as políticas de distanciamento social locais.

O primeiro caso da Covid-19 confirmado no Brasil foi em 26 de fevereiro de 2020 e, ao se pronunciar sobre o caso, Bolsonaro afirmou: “estamos tendo problema do coronavírus, o mundo todo está sofrendo”, e desde então o presidente se colocou contra as medidas adotadas pelo Ministério da Saúde e pelos governos estaduais, pois acreditava que as medidas de isolamento social poderiam causar um colapso na economia, portanto, defendia o isolamento social vertical, o qual consiste no isolamento de grupos de risco, embora especialistas apontem que políticas de isolamento social bem-sucedidas possibilitam rápida recuperação econômica (Arbix et al., 2020).

Neste cenário dicotômico, o governo federal rompeu com a função de coordenar os entes subnacionais e colocou governos estaduais no centro da política brasileira e no combate à pandemia (Pereira et al., 2020), desde então, as instituições políticas se tornaram o principal alvo do presidente, sobretudo a estrutura federativa (Abrucio et al., 2021), e novos eventos marcaram o enfraquecimento e os conflitos intergovernamentais. Em 16 de março de 2020, através do Decreto Nº 10.277, Bolsonaro instituiu o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, órgão que exclui estados e municípios e articula ação governamental e assessora o presidente sobre questões decorrentes da pandemia.

Na segunda quinzena de março, todos os estados brasileiros já haviam decretado medidas de isolamento social, sendo elas mais flexíveis ou rigorosas (Pereira et al., 2020). Confrontado pela atuação dos governadores, Bolsonaro intensificou os conflitos quando ameaçou flexibilizar as medidas de isolamento social adotadas pelos estados (Abrucio et al., 2020). O governo federal queria definir, unilateralmente, como responder à pandemia da Covid-19, enquanto os governadores procuravam garantir autonomia federativa. O conflito foi

apreciado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que, por unanimidade concluiu, na sessão realizada em 15 de abril de 2020, que o governo federal, estados e municípios têm competências concorrentes sobre as políticas de saúde de acordo com a Constituição de 1988, portanto, governos subnacionais podem combater a pandemia sem a intervenção do governo federal (Oro & Alves, 2020).

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

O tom de confronto, a omissão e o negacionismo do governo federal impossibilitaram a tomada de decisões coordenadas e obrigou estados e municípios a combaterem a pandemia de acordo com suas capacidades, o que tem afetado, sobretudo, governos locais com pouca capacidade arrecadatória, dado que são ainda mais dependentes dos recursos vindos da União (Lotta, 2020). Além disso, existem fortes desigualdades entre estados e municípios em alguns países federativos, e a pandemia intensificou-as, em maior ou menor grau, em todas as federações (Peters et al., 2021) e, tanto em tempos normais quanto em tempos de crise, é o governo federal quem trabalha, em cada estado, para a redução das desigualdades (Arretche, 2012).

Bolsonaro, além de contrário ao distanciamento social, tem subestimado e assumido um posicionamento negacionista quanto à pandemia, e demonstrado desprezo pela ciência (Oro & Alves, 2020). O presidente preferiu o confronto federativo porque acreditava que a população, mesmo com um grande número de mortes, suportaria o retorno às atividades econômicas mais do que o isolamento social, por isso defendeu a imunidade de rebanho<sup>4</sup> (Abrucio et al., 2021). Em contrapartida, a OMS (2021) aponta que ela causaria, primeiramente, um elevado número de mortes e, devido à possibilidade de reinfecção pela doença, o número de vítimas seria contínuo, portanto, defende que a imunização da população seja feita através da vacinação.

Ao subestimar a doença, Bolsonaro dizia: “é apenas uma gripezinha”, “não há motivo para pânico”, “estão superdimensionando o poder destruidor deste vírus”, “vão morrer muitos, mas muito mais se a economia continuar destruída por essas medidas (de isolamento social)” (Oro & Alves, 2020). Ao longo do avanço da pandemia pelo país, Bolsonaro também incentivou o uso de medicamentos para a prevenção e tratamento da Covid-19, na época não testados cientificamente e, quando testados, refutados, como por exemplo, a cloroquina. Também disseminou informações falsas sobre o uso de máscaras faciais, afirmando que estas não são eficazes, e vetou a legislação que obriga o uso da mesma em todo território nacional (Avritzer & Rennó, 2021). Seu veto, no entanto, foi derrubado pelo Congresso.

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

---

<sup>4</sup> Também conhecida como imunidade coletiva, ela ocorre quando a população se torna imune, seja por meio de vacinação ou após infecção pela doença.

2021 o governo do estado de São Paulo obteve aprovação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) para o início da vacinação, o que impactou diretamente no governo federal e o obrigou a dar início ao plano de imunização nacional.

Com o surgimento da variante Ômicron, a ANVISA recomendou que fosse exigido um comprovante de vacinação para entrada de viajantes no país, seja por via terrestre ou aérea (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021), no entanto, o presidente criticou a orientação e afirmou que jamais exigiria tal documentação, e declarou que pretendia encaminhar uma Medida Provisória (MP) ao Congresso a fim de estabelecer que somente o governo federal pudesse decidir sobre a obrigatoriedade do passaporte de vacinação. No entanto, até a data de 3 de dezembro de 2021, as capitais de dezenove<sup>5</sup> estados brasileiros já exigiam o comprovante de vacinação de acordo com regras e restrições locais (G1, 2021). Em 15 de dezembro de 2021, em votação realizada pelo STF, foi determinada a obrigatoriedade do passaporte vacinal, com isso, o governo federal foi obrigado a publicar, em 20 de dezembro, a portaria com novas regras para entrada de viajantes no país.

O governo Bolsonaro também tentou enfraquecer as articulações intergovernamentais do SUS, fazendo com que as respostas e os resultados dos governos subnacionais frente à pandemia fossem heterogêneos (Abrucio et al., 2021). Os estados brasileiros mais pobres e menos desenvolvidos, por exemplo, não atendiam as proporções mínimas definidas pela OMS, como por exemplo, uma Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) para cada dez mil habitantes e, neste quesito, os estados do Maranhão, Tocantins, Pará, Amapá, Amazonas, Acre e Roraima, não atendiam a estrutura mínima estabelecida pela organização (Pereira et al., 2020). Em Manaus, capital do estado do Amazonas, ocorreu uma grande crise no sistema hospitalar, na qual um grande número de pessoas faleceu devido a falta de oxigênio (Abrucio et al., 2021). No plano de vacinação, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima e Tocantins têm sido os mais atrasados, com menos de 70% da população vacinada até o momento<sup>6</sup>.

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

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

---

<sup>5</sup> Dados coletados em 28 de fevereiro de 2022.

<sup>6</sup> Mapa da vacinação contra COVID-19 no Brasil consultado em 28 de fevereiro de 2022.



### **Covid-19 e entes subnacionais: cooperação horizontal no combate à pandemia**

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

Em um cenário de crescente conflito político e de inédita descoordenação do governo federal tanto nas ações sanitárias quanto intersetoriais, os governadores estaduais assumiram protagonismo na política nacional e passaram a ocupar lugar central no enfrentamento da Covid-19 (Fernandez & Pinto, 2020). Neste contexto, ilustrado pelo Fórum dos Governadores e pelo Consórcio do Nordeste, foram fortalecidas as relações governamentais horizontais, sobretudo entre os estados, através da cooperação para o combate à pandemia e para suprir as lacunas deixadas pelo governo Bolsonaro (Abrucio et al., 2020).

O Fórum dos Governadores é um fundo constitucional com lideranças políticas estaduais articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública, cuja finalidade é a promoção do desenvolvimento (Clementino, 2019) e o fortalecimento das relações intergovernamentais. As relações interestaduais são um meio de negociação capaz de colocar grupos com menos poder político em confronto com outros grupos, como por exemplo, governos subnacionais e o governo nacional, a fim de negociar, barganhar, cooperar e buscar benefícios mútuos, ou podem ainda intensificar os conflitos verticais (Falletti, 2010).

Desde o início da pandemia no Brasil, governos subnacionais, sobretudo os estados, têm fortalecido suas relações intergovernamentais com o objetivo de combater a Covid-19 e dialogar com o governo federal. Embora houvesse alguns governadores estaduais mais alinhados às políticas de Bolsonaro, a grande maioria atuou em defesa da democracia, do federalismo brasileiro, da autonomia subnacional e contra o negacionismo científico defendido pelo presidente (Souza & Fontanelli, 2021) e, através de inúmeras cartas enviadas à Bolsonaro, solicitaram ajuda e buscaram espaço para dialogar sobre as medidas de enfrentamento da Covid-19.

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

**Tabela 1**

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

Natureza	Destinatário	Data	Tema	Trecho
Carta	Presidente Jair Bolsonaro	25/03/2020	Propostas de combate à Covid-19 e reforço ao Pacto Federativo	“Por fim, rogamos uma vez mais ao Presidente Jair Bolsonaro que some forças com os governadores na luta contra a crise do coronavírus e seus impactos humanitários e econômicos.”
Ofício	Presidente Jair Bolsonaro	18/12/2020	Prorrogação do reconhecimento do estado de calamidade pública	“Apresentamos proposta de prorrogação, por mais 180 dias, do reconhecimento do estado de calamidade pública, uma vez que essa iniciativa asseguraria a continuidade de ações de proteção àqueles que vivem em situação de vulnerabilidade...”
Ofício	Laboratórios FIOCRUZ e Instituto Butantan	19/02/2021	Solicitação do cronograma de entrega de vacinas Covid-19	“Os Entes Federados têm como objetivo a manutenção da estratégia segundo as regras do Plano Nacional de Imunização, a fim de alcançar número suficiente de vacinas até o próximo mês de abril...”
Nota Pública	Presidente Jair Bolsonaro	01/03/2021	Informações falsas sobre repasses financeiros aos Entes Federados	“...a linha da má informação e da promoção do conflito entre os governantes em nada combaterá a pandemia, muito menos permitirá um caminho de progresso para o país”.
Carta	Presidente Jair Bolsonaro	04/03/2021	Solicitação para que o presidente peça reforço internacional para aquisição de vacinas	“Os Governadores dos estados abaixo assinados solicitam ao Presidente da República imediata adoção das providências necessárias a fim de viabilizar a obtenção, junto a entidades estrangeiras, de novas doses de imunizantes contra a Covid19”.
Carta	Aos três poderes e às três esferas da Federação	10/03/2021	Pacto nacional em defesa da vida e da saúde	“O coronavírus é hoje o maior adversário da nossa nação. Precisamos evitar o total colapso dos sistemas hospitalares em todo o Brasil e melhorar o combate à pandemia”.
Carta	ONU e OMS	16/04/2021	Ajuda humanitária	“Na qualidade de líderes subnacionais de Estado-membro fundador da ONU...os Governadores signatários pedem ao mundo que

				se sensibilize com o atual estágio da crise sanitária que acomete o país...”
Ofício	Presidente Joe Biden	26/05/2021	Ajuda humanitária de disponibilização de vacinas	“...diante da gravidade da pandemia que aflige o Brasil, dirijem-se a V.Exa. a fim de solicitar ajuda humanitária, a ser efetivada por meio da disponibilização de, ao menos, 10 milhões de doses de vacinas contra a Covid-19...”

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

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

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

**Figura 1**

**Estados membros do Consórcio Nordeste**



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

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

Na segunda reunião realizada pelo Consórcio em março de 2020, período em que casos de Covid-19 foram confirmados na região, os estados membros deram início à organização de comitês, os quais eram responsáveis pelo monitoramento, acompanhamento e orientações aos seus respectivos estados (Santana et al., 2021). As orientações dos comitês estaduais a seus governos de forma síncrona, resultaram em uma onda de decretos e medidas de distanciamento social coordenadas, a fim de reduzir a disseminação do vírus (Santana et al., 2021). Mesmo diante da complexidade da atual crise sanitária, de disputas ideológicas e científicas, todas as decisões na Assembleia dos Governadores do Consórcio Nordeste, foram tomadas por consenso, o que ressalta a cooperação e a coordenação horizontal na região (Fernandez & Pinto, 2020).

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

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

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

Tanto como o Fórum dos Governadores, o Consórcio Nordeste solicitou à União respostas técnico-científicas e econômicas mais assertivas, além de se reunir com o presidente em 23 de março de 2020 para a discussão da Covid-19, no entanto, o presidente se posicionou contrário às medidas de combate à pandemia e o governo federal deu poucas e inconstantes

respostas (Santana et al., 2021). Nesse sentido, o papel do Consórcio no enfrentamento do vírus se fortaleceu devido ao vazio da atuação do governo federal na orientação, normatização e no desenvolvimento de processos nacionais, bem como na compra e distribuição de insumos e equipamentos necessários (Fernandez & Pinto, 2020). Assim, o Consórcio Nordeste transita da inovação ao protagonismo no combate à crise sanitária atual (Clementino et al., 2020).

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

### **Considerações finais**

Este trabalho apresentou eventos críticos que marcaram o federalismo brasileiro desde o primeiro ano de governo Bolsonaro, atribuindo à estrutura federativa características dualistas e, conseqüentemente, enfraquecendo as relações intergovernamentais. Os eventos se tornaram mais críticos com a chegada da Covid-19 no país, uma vez que, se tratando de um CIP, faz-se necessário o papel coordenador na União e o fortalecimento das relações intergovernamentais para o seu combate.

No entanto, as relações intergovernamentais já enfraquecidas e a redução do papel da União no combate à Covid-19, resultaram em descoordenação intergovernamental, dificultaram a tomada de decisões nacionais e deram origem a conflitos políticos verticais para enfrentamento à pandemia, sobretudo entre os governos federal e estaduais.

Em contrapartida as relações horizontais foram fortalecidas, um fenômeno considerado novo no federalismo brasileiro, em que governos subnacionais foram colocados no centro do enfrentamento à crise sanitária, sobretudo os estados, a fim de preencher as lacunas deixadas pelo governo federal. Unidos pelo Fórum dos Governadores e pelo Consórcio Nordeste, os estados brasileiros buscaram espaço para o diálogo e a negociação a fim de retomar as relações com a União, a coordenação federativa e colocar um fim nos conflitos políticos, além de proporem um conjunto de medidas para o combate à Covid-19, no entanto, não obtiveram êxito.

### **Referências bibliográficas**

- Abrucio, F. L.; Franzese, C. (2013). Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In. Hochman, Gilberto; Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013. p.361-386.
- Abrucio, F. L.; Grin, E. J.; Franzese, C.; Segatto, C. I.; Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação

- intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663-677. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>
- Abrucio, F. L.; Grin, E.; Segatto, C. I. (2021). *Brazilian Federalism In The Pandemic* (1ª ed.). American Federal Systems and COVID-19, Emerald Publishing Limited, Bingley, p. 63-88.
- Arbix, G.; Veiga, J. P.; Barberia, L. (2020). Falta de coordenação entre o governo federal e estados enfraquecem a política de distanciamento social. A flexibilização sem critérios pode agravar a pandemia. *Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade* (Rede de Pesquisa Solidária, boletim 4). São Paulo, SP: Políticas Públicas & Sociedade.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil* (1ª ed.). Fio Cruz.
- Arretche, M. (1999). Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 6(40), 111-141. <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>
- Avritzer, L.; Rennó, L. (2021). A pandemia e a crise da democracia no Brasil. *Jornal de Política na América Latina*, 1-16. <https://doi.org/10.1177%2F1866802X211022362>
- Behnke, E. (2021, 8 de dezembro). “Jamais vou exigir o passaporte de vacina”, diz Bolsonaro para apoiadores. Poder360. Recuperado de: <https://www.poder360.com.br/governo/jamais-vou-exigir-o-passaporte-de-vacina-diz-bolsonaro-para-apoiadores/>
- Borges, B. (2021, 20 de dezembro). Governo publica portaria que exige passaporte de vacina e teste negativo para entrada no país. G1 (globo.com). Recuperado de: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/20/governo-publica-portaria-que-exige-passaporte-de-vacina-e-teste-negativo-para-entrada-no-pais.ghtml>
- Broschek, J.; Peterson, B.; Toubeau, S. (2017). Territorial Politics and Institutional Change: A Comparative-Historical Analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(1), 1-25. <https://doi.org/10.1093/publius/pjx059>
- Camarotti, G. (2021, 4 de março). Em carta a Bolsonaro, governadores pedem esforço internacional para compra de mais vacinas. G1 (globo.com). Recuperado de: <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2021/03/04/governadores-enviam-carta-a-bolsonaro-e-pedem-aquisicao-de-mais-vacinas-contracovid-19.ghtml>
- Clementino, M. (2019). A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 21. Recuperado de: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/191227\\_brua\\_21\\_opinioa1.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/191227_brua_21_opinioa1.pdf)
- Clementino, M., Queiroz, J. V.; Almeida, L.; Silveira, R. M.; Camara, R. L.; Silva, B. C. (2020). A colaboração em tempos de pandemia e o protagonismo do Consórcio Nordeste. *Observatório Metrôpoles*. Recuperado de: <https://www.observatorio.dasmetrolopes.net.br/a-colaboracao-em-tempos-de-pandemia-e-o-protagonismo-do-consorcio-nordeste/>
- Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (2019). Apontamentos sobre as ameaças ao SUAS: análise da conjuntura atual. Recuperado de:

- [https://www.amures.org.br/uploads/1521/arquivos/1537123\\_informe4\\_cndas\\_conjuntura\\_final\\_2.pdf](https://www.amures.org.br/uploads/1521/arquivos/1537123_informe4_cndas_conjuntura_final_2.pdf)
- Falcão, M. (2021, 15 de dezembro). STF forma maioria por exigência de passaporte vacinal e quarentena para quem não tiver comprovante. G1 (globo.com). Recuperado de: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/15/stf-julgamento-passaporte-da-vacina.ghtml>
- Falletti, T. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge: University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>
- Fernandez, M.; Pinto, H. A. (2020). Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. *Saúde em Redes*, 6(2), 7-21. DOI: <https://doi.org/10.18310/2446-4813.2020v6n2%20Suplemp211-225>
- Fórum Nacional dos Governadores. (2021). Nota Pública sobre repasses financeiros aos Entes Federados. Poder360. Recuperado de: <https://www.poder360.com.br/brasil/governadores-afirmam-que-governo-bolsonaro-promove-ma-informacao-e-conflito/>
- Fórum Nacional dos Governadores. (2021). Pacto Nacional em Defesa da Vida e da Saúde. Recuperado de: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/wp-content/uploads/2021/03/Pacto-Nacional-em-Defesa-da-Vida-e-da-Saude.pdf>
- Fórum Nacional dos Governadores (2020). Prorrogação do reconhecimento do estado de calamidade. Poder360. Recuperado de: <https://static.poder360.com.br/2020/12/Oficio-Fórum-Nacional-de-Governadores.-Prorrogação-do-reconhecimento-de-estado-de-calamidade..pdf>
- Fórum Nacional dos Governadores (2021). Solicitação cronograma de entrega de insumos e vacinas COVID-19. Poder360. Recuperado de <https://static.poder360.com.br/2021/02/oficio-fiocruz.pdf>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2022). Sobre o Fundeb. Recuperado de: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>
- G1. (2021, 3 de dezembro). Comprovante de vacinação contra COVID-19 é exigido em 19 capitais. Recuperado de: <https://g1.globo.com/saude/coronavirus/noticia/2021/12/03/comprovante-de-vacinacao-covid-capitais.ghtml>
- G1. (2021, 20 de fevereiro). Fórum de Governadores decide comprar vacina direto dos laboratórios, diz governador do PI. Recuperado de: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia2021/02/20/forum-de-governadores-decide-comprar-vacina-direto-dos-laboratorios-diz-governador-do-pi.ghtml>
- G1. (2022). Mapa da vacinação contra Covid-19 no Brasil. Recuperado de: <http://especiais.g1.globo.com/bemestar/vacina/2021/mapa-brasil-vacina-covid/>
- Gomes, P. H.; Rodrigues, P. (2021, 16 de abril). Governadores pedem à ONU 'ajuda humanitária' para compra de vacinas e kits intubação. G1. Recuperado de: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/16/governadores-pedem-a-onu-ajuda-humanitaria-para-compra-de-vacinas-e-kits-intubacao.ghtml>

- Johnson, D. (2020, 11 de março). Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia. ONU News. Recuperado de: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>
- Ministério da Cidadania (2022). Gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Recuperado de: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/gestao-do-sistema-unico-de-assistencia-social-suas-1>
- Ministério da Educação (2022). Escolas Cívico-militares. Recuperado de: <https://escolacivicomilitar.mec.gov.br>
- Ministério da Saúde (2021, 25 de novembro). Anvisa publica notas técnicas com parecer sobre entrada de viajantes no país. Recuperado de <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-publica-notas-tecnicas-com-parecer-da-agencia-sobre-entrada-no-pais>.
- Motta, C. (2020, 26 de março). Carta de governadores defende pagamento de renda mínima aos mais pobres. Rede Brasil Atual. Recuperado de: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2020/03/carta-governadores-renda-minima/>
- Organização Mundial da Saúde. (2021). Perguntas Frequentes sobre Vacinas contra COVID-19 (5th ed.). Recuperado de: <https://www.paho.org/pt/vacinas-contra-covid-19>
- Oro, A. P.; Alves, D. (2020). Jair Bolsonaro, Líderes Evangélicos Negacionistas e a Politização da Pandemia do novo coronavírus no Brasil. *Sociedad y Religión*, 30(54), 121-147. Recuperado de <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/sociedadreligion/article/view/728>
- Paquet, M.; Schertzer, R. (2020). COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem. *Canadian Journal of Political Science*, 1-5. <https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>
- Pereira, A. K.; Oliveira, M. S.; Sampaio, T. D. S. (2020). Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnicos administrativos. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 678-696. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200323>
- Pessoa, Z.; Teixeira, R.; Clementino, M. (2020). Interfaces between Vulnerabilities, Governance, Innovation and Capacity of Response to COVID-19 in Brazilian Northeast. *Ambiente & Sociedade*, 23. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200110vu2020L3ID>
- Peters, B. G.; Grin, E.; Abrucio, F. L. (2021). Federal Systems: Institutional Design and Political Agency. In B. G. Peters, E. Grin, F. L. Abrucio. *American Federal Systems and Covid-19* (1ª ed., p. 5-22). Emerald Publishing Limited.
- Projeto Mandacaru (2020). Comitê Científico de Combate ao Coronavírus do Consórcio Nordeste. Projeto Mandacaru. Recuperado de: <https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne/o-c4ne>
- Santana, L.; Almeida, H.; Freitas, V. E.; Perez, O. C. (2021). O Consórcio Nordeste no combate à Covid-19.



- Schaefer, B. M.; Resende, R. C.; Epitácio, S. F.; Aleixo, M. T. (2020). Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1429-1445. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82219>.
- Souza, C.; Fontanelli, F. (2021). Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: A COVID-19 mudou a dinâmica federativa? In Avritzer L., Kerche F., Marona M. *Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política* (1ª ed., p. 135–150). Belo Horizonte: Autêntica.
- Serena, I.; Romero, M. (2021, 26 de maio). Governadores brasileiros fazem apelo a Joe Biden e pedem 10 milhões de doses de vacina contra a Covid. G1. Recuperado de: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/05/26/governadores-brasileiros-fazem-apelo-a-joe-biden-e-pedem-10-milhoes-de-doses-de-vacina-contra-a-covid.ghtml>
- Vilela, P. R. (2018). Bolsonaro recebeu apoio de 15 dos 27 governadores eleitos. Agência Brasil. Recuperado de: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/bolsonaro-recebeu-apoio-de-15-dos-27-governadores-eleitos>
- Zhang, J. (2020, 27 de fevereiro). OMS cita chegada do covid-19 ao Brasil e diz que países têm janela de oportunidade contra o vírus. ONU News. Recuperado de: <https://news.un.org/pt/story/2020/02/170541>