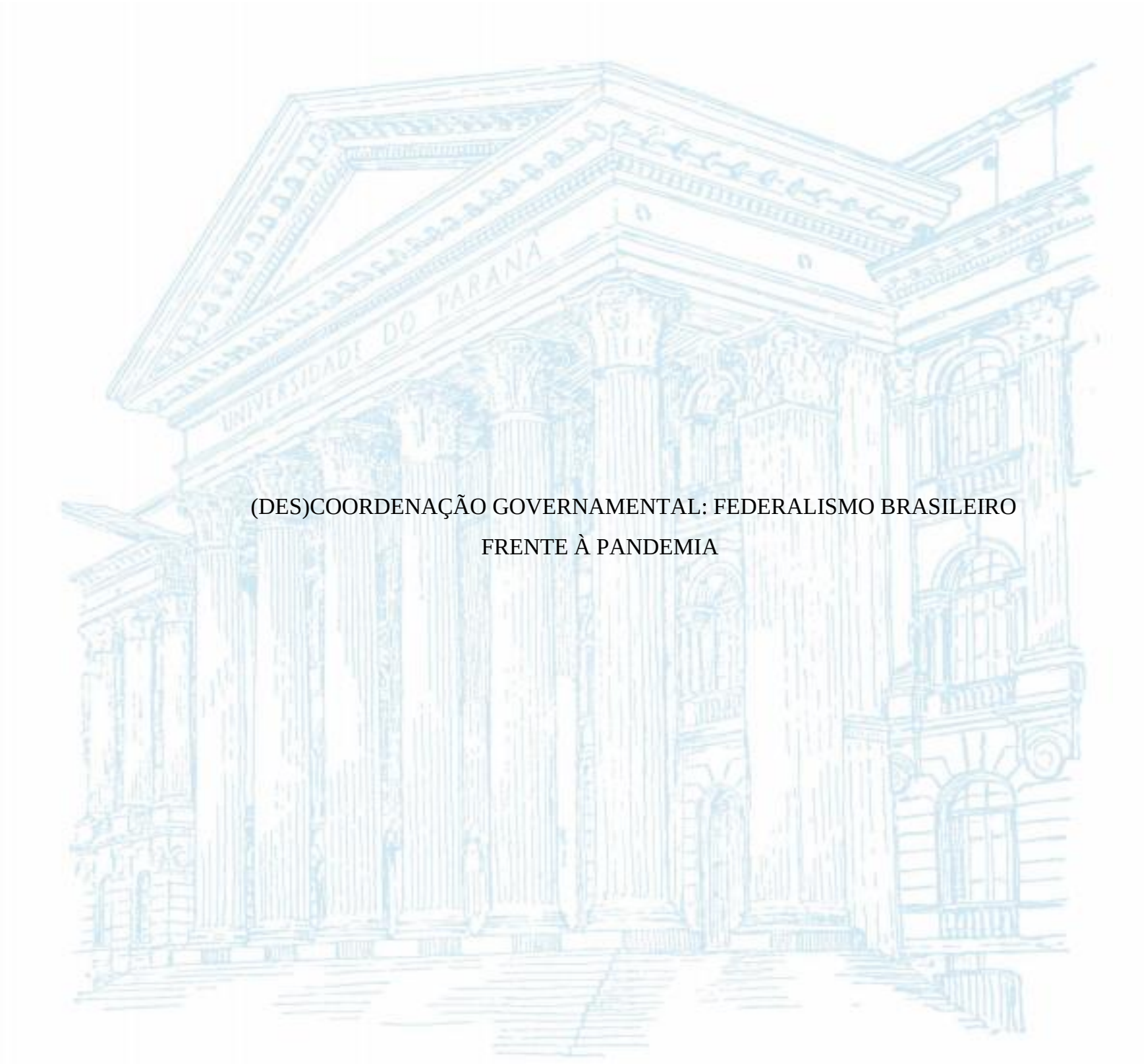
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA LUIZA ROCHA BETTEGA



(DES)COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL: FEDERALISMO BRASILEIRO FRENTE À PANDEMIA

CURITIBA

2021

ANA LUIZA ROCHA BETTEGA

(DES)COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL: FEDERALISMO BRASILEIRO FRENTE À PANDEMIA

Artigo apresentado como requisito para a obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Vera Karam de Chueiri.

CURITIBA

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

(DES)COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL: FEDERALISMO BRASILEIRO FRENTE À PANDEMIA

ANA LUIZA ROCHA BETTEGA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Vera Karam de Chueiri
Orientador

Coorientador

José Arthur Castillo de Macedo
1º Membro

Miguel Gualano de Godoy
2º Membro

RESUMO

O presente artigo trata das ferramentas dispostas pelo arranjo do federalismo brasileiro para o enfrentamento à pandemia, com recorte delimitado ao âmbito da saúde e à coordenação horizontal entre estados. Para tanto, a primeira parte do artigo científico enfrenta as disputas judiciais pelo poder de decidir, travadas no Supremo Tribunal Federal nas figuras da ADPF 672 e das ADI's 6.341 e 6.343, sendo apresentadas suas implicações fáticas e peculiaridades quanto ao entendimento até então enunciado pela Corte. A segunda, por sua vez, examina a estrutura federativa do Sistema Único de Saúde, quais mecanismos de articulação e atuação conjunta oferece e como tem sido o (sub)aproveitamento do governo federal em sua gestão. Na terceira parte, por fim, expõe-se a atuação dos estados, sendo investigados a postura, ainda que assimétrica, de resistência ao governo federal e o estabelecimento, ou não, de organização interestadual, especificamente por meio de consórcios. Chegou-se à conclusão de que, em termos de (des)coordenação governamental, tanto a desconsideração dos instrumentos de monitoramento compartilhado e formulação de estratégias conjuntas do SUS, quanto a atuação pulverizada dos estados brasileiros, somados à experiência das mazelas e perdas decorrentes dos níveis de contágio descontrolados da 1ª onda, podem ser fatores que venham a compelir os entes à articulação, expressa em uma atuação de Consórcios mais explícita na 2ª onda de Covid-19.

Palavras-chave: federalismo; pandemia de Covid-19; estados brasileiros; coordenação governamental

ABSTRACT

This article deals with the tools available in the Brazilian federalism arrangement to face the pandemic, with a limited focus on health and horizontal coordination among states. To this end, the first part of the paper discusses the legal disputes over the power to decide, which took place in the Federal Supreme Court in ADPF 672 and ADIs 6.341 and 6.343, and presents the factual implications and peculiarities of the position taken by the Court until then. The second, in turn, examines the federative structure of the Unified Health System, which mechanisms of articulation and joint action it offers, and how the federal government has (under)utilized it in its management. In the third part, finally, the performance of the states is exposed, investigating the posture, even if asymmetric, of resistance to the federal government and the establishment, or not, of interstate organization, specifically through consortiums. The conclusion was reached that, in terms of governmental (dis)coordination, both the disregard of instruments for shared monitoring and formulation of joint SUS strategies, and the pulverized performance of Brazilian states, added to the experience of the woes and losses resulting from the uncontrolled contagion levels of the 1st wave, can be factors that will compel the entities to articulate, expressed in a more explicit Consortium performance in the 2nd wave of Covid-19.

Keywords: federalism; Covid-19 pandemic; Brazilian states; governmental coordination.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 7

2. FEDERALISMO EM COMBATE OU NO COMBATE? JUDICIALIZAÇÃO DAS VOZES DE COMANDO 9

3. ESTRUTURAS FEDERATIVAS DA SAÚDE NA PANDEMIA 18

4. LINHA DE FRENTE ESTADUAL: PANORÂMA DA 1ª E 2ª ONDAS 28

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 42

REFERÊNCIAS 43

1. INTRODUÇÃO

Na data de 26 de fevereiro de 2021 o Brasil completou um ano desde o primeiro caso registrado de SARS-CoV-2 no país[1]. Em meio às crises sanitária, socioeconômica e política, têm sido registradas, há 42 dias[2] seguidos, médias móveis acima de 1.000 mortes, fazendo com que, em conjunto com a saturação das Unidades de Terapia Intensiva em vários estados brasileiros simultaneamente - conforme indica boletim da Fiocruz[3] - novamente seja debatida a adoção de medidas mais rígidas de distanciamento social como o *lockdown*. O cenário se assevera considerando não apenas a baixa porcentagem, 3,62%, da população que se encontra vacinada, mas também pela presença de variantes[4] do vírus em território tupiniquim.

Sendo uma ameaça global, com marcos de início ligeiramente diferentes em cada país, foi possibilitada a observação, ao menos dos efeitos de curto a médio prazo, das medidas e estratégias implementadas no combate à pandemia por variados governos. Com base nisso, assim como considerando a relevância e necessidade de compartilhamento de boas práticas, pesquisas elaboradas tanto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), quanto pelo Fórum das Federações, evidenciaram o significativo papel desempenhado por entes subnacionais[5], em especial no que tange à adequação às peculiaridades

[1] "Dia 26: o Brasil identifica seu primeiro caso, um cidadão de São Paulo que havia viajado para Itália.": Agência Brasil. 26 fev. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-02/primeiro-caso-de-covid-19-no-brasil-completa-um-ano>. Acesso em: 04 mar. 2021.

[2] "Já são 42 dias seguidos com a média móvel de mortes acima da marca de 1 mil, 7 dias acima de 1,1 mil, e pelo quarto dia a marca aparece acima de 1,2 mil. Foram cinco recordes seguidos de sábado até aqui.". G1. 03 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/03/03/brasil-registra-1840-mortes-em-24-horas-e-volta-a-bater-recorde-da-pandemia-total-chega-a-2594-mil.ghtml >. Acesso em: 04 mar. 2021.

[3] "Treze unidades federativas e dezessete capitais estão na zona de alerta crítica, com taxas de ocupação de leitos de UTI Covid-19 para adultos de pelos menos 80%.". FIOCRUZ. Observatório Fiocruz Covid-19. Boletim semanas epidemiológicas 05-07. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_covid_2021-semanas_05-07.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

[4] "Uma das principais preocupações neste cenário é se as vacinas Covid-19 serão capazes de nos proteger contra a infecção das novas variantes do Sars-CoV-2. Existem diversos tipos de vacina e o que se sabe até aqui é que cada uma pode se comportar de forma distinta em relação à manutenção da eficácia diante das novas variantes.". Ibidem, p. 07.

[5] "Since the outbreak of the pandemic, we have witnessed how coordination between the subnational governments themselves, as well as between the subnational governments and the central governments, has been key to ensure

locais/regionais das providências empreendidas, destacando-se, para tanto, a imprescindibilidade de coordenação intergovernamental[6].

Neste aspecto, visando descrever o desempenho do federalismo cooperativo brasileiro, em termos de articulação e utilização de estruturas de conjugação preexistentes à crise, no enfrentamento da disseminação da Covid-19, o presente trabalho buscou analisar a conformação atual do arranjo federativo, quais ferramentas de organização, seja em nível regional, de coordenação horizontal, seja na seara da saúde, estariam à disposição dos entes. Deu-se atenção, ainda, na forma como tem ocorrido seu emprego, assim como quais fatores, ou atores, poderiam estar influenciando nas (in)decisões tomadas, visto que por vezes contraditórias.

Para tanto, a primeira parte do artigo científico trata das disputas judiciais pelo poder de decidir, travadas no Supremo Tribunal Federal nas figuras da ADPF 672 e das ADI's 6.341 e 6.343, sendo apresentadas suas implicações fáticas e peculiaridades quanto ao entendimento até então enunciado pela Corte. A segunda, por sua vez, examina a estrutura federativa do Sistema Único de Saúde, quais mecanismos de articulação e atuação conjunta oferece e como tem sido

---

an effective and quick response to the health, education and social challenges of the communities they serve. (...)The COVID-19 pandemic has highlighted the indispensable role that subnational governments play in the overall national wellbeing.". Forum of Federations; OAS; University of Kent. Practical Guide for an Effective Response to COVID-19 Pandemic at the Subnational Level. Forum of Federations, jul. 2020. Disponível em: < http://www.forumfed.org/publications/practical-guide-for-an-effective-response-to-the-covid-19-pandemic-at-the-subnational-level/>. Acesso em: 12 dez. 2020. Ainda: "A combination of national and subnational measures contribute to an effective response to the COVID-19 public health and economic crisis. Leadership and coordination by national government is critical. Subnational governments –regions and cities –have also launcheda wide range of actionsto manage thepublic health and economic impact (OECD, 2020[70]).Effective coordination mechanisms among levels of government are essential. "Strong coordination between all actors in charge of the response at central and regional levels is the basis of an effective response"(WHO, 2020).". OECD. The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD Publishing, Paris, nov. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/d3e314e1-en>. Acesso em: 12 dez. 2020.

[6] "Furthermore, COVID-19 is reinforcingcentralisation/decentralisation as a means to achieve objectives and not an end-state (OECD, 2019[194]). A good illustration is the fact that some governments are temporarily recentralising while others are temporarily decentralisingin order to manage the crisis. (...) Successful short, medium and long term responses to the coronavirus-induced crisis does not depend heavily on whether a country is federal or unitary or on its degree of decentralisation. Rather, it depends more on the coordination mechanisms applied, as well as on the ability of government actors to align priorities, implement joint responses, support one another, andfosterinformation sharing, including with citizens(OECD, 2019).". Ibidem, p.73.

o (sub)aproveitamento do governo federal em sua gestão. Na terceira parte, por fim, expõe-se a atuação dos estados, escolhidos em virtude de dois fundamentos: (i) o número elevado de municípios brasileiros seria um impeditivo para a pesquisa e (ii) a posição intermediária na amplitude do monitoramento e destino das medidas adotadas, de forma que foram investigados a postura, ainda que assimétrica, de resistência ao governo federal e o estabelecimento, ou não, de coordenação horizontal, interestadual, especificamente por meio de consórcios.

Em sendo a temática abordada não apenas recente, mas em trágico e presente andamento, utilizou-se, em sua maioria, de artigos científicos, bem como de notas e boletins técnicos emitidos por institutos nacionais. A ultrapassagem do número máximo de páginas se deu em decorrência da consulta de variados materiais, realizada em prevenção à transitoriedade, ou, inclusive, perecibilidade, de análises limitadas ao período da crise em que foram desenvolvidas. Notícias também compuseram as consultas com a finalidade de suporte na contextualização.

2. FEDERALISMO EM COMBATE OU NO COMBATE? JUDICIALIZAÇÃO DAS VOZES DE COMANDO

Ante a crise sanitária, e eminente crise econômica, as tensões preexistentes em Brasília se acirraram, não apenas entre poderes[7], como também entre entes federativos. Com a escalada dos conflitos o Poder Judiciário passou a ser invocado para resolução das disputas políticas, fenômeno este que já vem se manifestando há algum tempo no Brasil e em outros países[8].

Ainda que o sancionamento da Lei nº 13.979/2020, a qual trata a respeito de medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do

[7] "Relembre quatro meses de episódios explosivos da crise política em meio à pandemia - Tensão se dividiu entre atritos de Bolsonaro com outros Poderes, embates com governadores, conflitos com ministros e menosprezo ao coronavírus.". Folha de S. Paulo. 31 dez. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/relembre-quatro-meses-de-episodios-explosivos-da-crise-politica-em-meio-ao-coronavirus.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2021.

[8] "Esse aumento de deferência do Legislativo para o Judiciário aconteceu em várias nações ao redor do mundo, transformando as Supremas Cortes no mais importante corpo de tomada de decisão política.". BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. Rev. Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-85, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970/22728>. Acesso em: 20 dez. 2020.

coronavírus, tenha ocorrido no dia 6 de fevereiro, isto é, quando o Brasil ainda não possuía nenhum registro de casos, há que se destacar que os entes subnacionais tiveram reação mais urgente[9], no sentido de implementar ações, que o governo federal. A edição da Medida Provisória nº 926, assim como dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, os primeiros de 20 de março, enquanto o último datado de 25 do mesmo mês, tiveram por escopo regulamentar a Lei 13.979, com vistas a definir os serviços públicos e as atividades essenciais – causando tensionamento com a previsão de exclusividade do Presidente na definição de tais serviços[10]. Com o impasse, novo cenário teve de ser procurado para (re)iniciar a queda de braço de autoridade, de competição pela interpretação dos dispositivos e de autoridade para proteger direitos - que ali também têm sua definição e extensão disputados[11].

Nesse sentido, a chamada judicialização da política, especificamente no que toca às contendas referentes à pandemia, evidenciou-se nas controvérsias acerca de a quem cabe a tomada de certas decisões, – Executivo ou Judiciário[12], governos federal, estadual[13] ou

---

[9] "Ao todo, vinte estados decretaram emergência ou calamidade antes do dia 20/3/2020, portanto, antes da decretação do governo federal. Dos sete restantes, cinco o fizeram no próprio dia 20/3/2020 e dois, em 21/3/2020 (mesmo assim, em Pernambuco, por exemplo, outras medidas restritivas foram iniciadas em 18/3/2020).". KOGA, Natália M. e al. Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo Federal. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 31). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9838/1/NT_31_Diest_Instrumentos%20de%20Pol%c3%adticas%20P%c3%ablicas%20para%20o%20Enfrentamento%20do%20V%c3%adrus%20da%20Covid_19.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020.

[10] "§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.". Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm>. Acesso em: 03 jan. 2021.

[11] "Uma Constituição radical é aquela que não se conforma aos mecanismos liberais de mútua negociação entre os poderes constituídos, arriscando-se a ser mais do que isso, ou seja, objeto e sujeito da política democrática. Os direitos estão na Constituição, na medida em que ela permite a sua constante reinvenção e demanda (dos direitos). Uma Constituição radical não sintetiza a tensão entre poder constituinte (democracia) e poderes constituídos: ela é precisamente isso, a tensão!". CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, n. 58, p. 25-36, 2013.

[12] "Justiça suspende decretos que flexibilizam quarentena no Rio de Janeiro.". Revista Consultor Jurídico (CONJUR). 08 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-08/justica-suspende-decretos-flexibilizam-quarentena-rio>. Acesso em: 21 dez. 2020.

[13] "Bolsonaro ignored by state governors amid anger at handling of Covid-19 crisis. Even former allies are refusing to obey the Brazilian president's calls for people to go back to work.". The Guardian. 01 abr. 2020. Disponível

municipal – assim como de seu alcance, ampliando o debate para além da seara da competência estrita, englobando a separação de poderes e o arranjo federativo.

A respeito da complexidade desse deslocamento político, Estefânia Maria de Queiroz Barboza e Katya Kozicki apontam:

> "Como se viu até aqui, é difícil encontrar uma única causa para justificar a judicialização da política. Não obstante, é certo que muitas das questões políticas que são transferidas para os Tribunais o são por partidos políticos ou por grupos de interesses e, portanto, isso não pode ser visto como um fenômeno jurídico ou como um fenômeno de usurpação de funções de um poder sobre o outro, mas como um fenômeno político. O que se verifica é que o Poder Judiciário tem sido utilizado como outra arena política, em que as minorias políticas no âmbito de discussão deliberativa parlamentar têm a possibilidade de ter protegidos seus direitos.
>
> (...)O exercício do controle de constitucionalidade por um Judiciário ativo e independente, apesar de ser visto aparentemente como contra o interesse dos atuais políticos, que presumivelmente preferem exercer o poder sem interferência é, ao contrário, apoiado pelos detentores do poder. Quando políticos eleitos não conseguem implementar sua própria agenda política, eles devem favorecer um ativo controle de constitucionalidade por um Judiciário simpático a superar os obstáculos e romper com o status quo. Na visão de Whittington (2005, p. 583), isso justificaria o porquê de os políticos eleitos toleram um Judiciário ativista.". (BARBOZA; KOZICKI, 2012)

Quanto ao controle mencionado pelas autoras, em que pese também tenha tido demanda o controle de constitucionalidade difuso, cabe destacar o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal – que proferiu um total de 9.071 decisões[14] relacionadas ao COVID-19 – em especial no âmbito das Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que tiveram por objeto a violação do princípio federativo.

Dar-se-á enfoque àquelas que, elencadas entre as "Principais decisões relacionadas à Covid-19", do Painel de Ações do STF, tenham sido conhecidas e apresentado em suas ementas

em: < https://www.theguardian.com/world/2020/apr/01/brazil-bolsonaro-ignored-by-state-governors-amid-anger-at-handling-of-covid-19-crisis>. Acesso em: 10 dez. 2020.

[14] Até a data de 04 mar. 2021. Dado fornecido na plataforma Painel de Ações COVID-19. Disponível em: < https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html>. Acesso em: 04 mar. 2021.

de Acórdão explícita referência ao federalismo ou aos entes federados, sendo elas: ADPF 672, ADI 6.341 e ADI 6.343.

2.1. ADPF 672

EMENTA[15]: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), no mês de abril de 2020, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, a ADPF alegava violação aos direitos à saúde e à vida, bem como ao princípio federativo, por parte dos atos omissivos e comissivos do Governo Federal e do Presidente da República, indicando este, inclusive, como sendo um "agente agravador da crise".

A medida cautelar fora parcialmente deferida, determinando a obediência da previsão constitucional dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, na aplicação da Lei 13.979/20, de modo a reafirmar a competência concorrente dos governos estaduais e distrital e suplementar dos governos municipais[16] para adoção de medidas restritivas legais durante a pandemia, sem prejuízo de ato federal superveniente em sentido contrário, ou da competência geral da União para também estabelecê-las em todo o território nacional. Restou consignado ainda que, se por

---

[15] Acórdão transitado em julgado na data de 10 de novembro de 2020. Disponível em: < http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5885755>. Acesso em: 21 jan. 2021.

[16] "(...) não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos (...).". Ibidem, trecho da decisão monocrática exarada pelo Min. Alexandre de Moraes, p. 9.

um lado, ao Presidente da República é garantido o juízo de conveniência e oportunidade[17], por outro, isto não significa não ser passível de controle jurisdicional seu exercício de competência.

O Plenário referendou a medida cautelar por unanimidade e, no mérito, julgou parcialmente procedente a arguição. Constata-se, no voto do Min. Relator, a importância de coordenação e de consolidação do federalismo cooperativo no enfrentamento à crise:

> "Como acentuado no voto do Min. GILMAR MENDES, a evidente necessidade de coordenação e padronização das medidas de enfrentamento à pandemia não permite ignorar que as dimensões continentais do Brasil, e as consequentes desigualdades locais e regionais de caráter econômico, cultural e demográfico também exigem soluções ajustadas ao contexto respectivo. (...) a competência dos Estados e Municípios nessa matéria não desonera a União do múnus de atuar como ente central no planejamento e coordenação de ações integradas de saúde pública, em especial de segurança sanitária e epidemiológica no enfrentamento à pandemia da COVID-19, inclusive no tocante ao financiamento e apoio logístico aos órgãos regionais e locais de saúde pública.". (Voto do Min. Rel. Alexandre de Moraes, p. 23-24).

2.2. ADI 6.341

EMENTA[18]: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, no mês de março de 2020, a qual contou com relatoria do Ministro Marco Aurélio, arguindo a

---

[17] "Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas. Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, consequentemente, arbitrárias.". Ibidem, p.8.

[18] Acórdão proferido em 15 de abril de 2020. Até 02 de dezembro de 2020 não foi interposto recurso de qualquer espécie do acórdão publicado em 13/11/2020. Disponível em: < http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em: 03 jan. 2021.

inconstitucionalidade parcial da Medida Provisória nº 926[19], e, por consequência, do Decreto nº 10.282/2020, alegando existência de inconstitucionalidade formal e material, por tratar tema reservado à lei complementar por via de medida provisória, bem como subtrair competência administrativa comum dos entes federativos – sobretudo, aduziu, no que tange à possibilidade de interpretação de exclusividade do Presidente da República na definição dos serviços e atividades essenciais, além da pendência de articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador para adoção, pelos entes, de medidas restritivas - respectivamente. Assim, pleiteou, em caráter limitar, a declaração de nulidade dos dispositivos atacados, tendo em vista os vícios em questão.

Em decisão monocrática, o Min. Marco Aurélio exarou não haver afastamento de competência, assentando: "Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente.".

Referendada pelo Plenário, a medida cautelar foi ainda acrescida de interpretação conforme à Constituição no § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, ditando que, conservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da CF/88, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. Permanece em tramitação, com autos conclusos ao relator desde 02/12/2020.

2.3. ADI 6.343

EMENTA[20]: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERCES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA.

---

[19] Especificamente o caput, os incisos I, II e VI e os §§ 8º, 9º, 10 e 11 do artigo 3º da Lei Federal nº 13.979/2020, com redação da MP nº 926/2020 e, por arrastamento, o ato que as regulamenta (Decreto nº 10.282/2020).

[20] Acórdão proferido em 06 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881008>. Acesso em: 03 jan. 2021.

Nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta também em março de 2020, pelo partido político Rede Sustentabilidade (REDE) e de relatoria do Ministro Marco Aurélio, ocupou-se da Lei n. 13.979/2020, sendo alegada a inconstitucionalidade parcial da alínea b do inciso VI dos parágrafos 1º e 6º e do inciso II do parágrafo 7º do artigo 3º. Sustentou-se que tanto as medidas provisórias sob nº 926 e 927, assim como a lei objeto, "privam os Estados de dispor sobre a sua competência no âmbito do transporte intermunicipal."[21]. A liminar pleiteada foi indeferida pelo relator, sob o argumento de necessidade de exame mais cauteloso.

Com a análise do Plenário, por maioria, deferiu-se parcialmente a medida cautelar, a fim de eximir Estados e Municípios da exigência de autorização da União - art. 3º, VI, "b", e §§ 6º, 6º-A e 7º, II - ou de acatar determinações de órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas. Atribuiu, também, nova interpretação aos referidos dispositivos de modo que, para o emprego das medidas neles previstas, forçosa a preexistência de recomendação técnica e fundamentada, devendo ser resguardadas tanto a competência constitucional de cada ente federativo como a locomoção de produtos e serviços essenciais. Permanece em tramitação, com autos conclusos ao relator desde 17/11/2020.

Estudos como o de Barbosa, Carvalho e Gomes[22] (2020) e Abrucio et al[23] (2020), evidenciam a inovação na trajetória do Tribunal durante a crise sanitária, eminentemente, até então, centralizadora[24] frente aos conflitos federativos a ela apresentados ao longo dos anos.

---

[21] Petição Inicial da ADI, p.06. Disponível em: < https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881008>. Acesso em: 03 jan. 2021.

[22] BARBOSA, Luís Felipe Andrade; CARVALHO, Ernani; GOMES, Jose Mario Wanderley. Políticas públicas de saúde e lealdade federativas: STF afirma protagonismo dos governadores no enfrentamento à Covid-19. Direito Público, [S.l.], v. 17, n. 94, nov. 2020. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4395>. Acesso em: 07 jan. 2021.

[23] ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-67, ago. de 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400663&lng=en&nrm=iso>. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200354. Acesso em: 05 jan. 2021.

[24] "Historicamente, a tendência é decidir em favor da União (Halberstam, 2008). Canello (2017) aponta que, da CF/88 até 2015, de 920 processos sobre conflitos intergovernamentais, 81% foram favoráveis à União e 13%

Em que pese a Corte já tenha se manifestado no sentido de reaver seu posicionamento, a mudança ainda não havia se iniciado[25]. Neste aspecto, as decisões acima elencadas se mostram significativas, à medida que, ante os litígios que se apresentaram na calamidade epidemiológica, reestabeleceram a autonomia dos entes subnacionais (BRANCO; COSTA, 2020)[26], possibilitando que adotem medidas restritivas de combate à disseminação do coronavírus, em consonância com os limites territoriais e constitucionais, em termos de competência, afastando exclusividade do Presidente da República na definição dos serviços e atividades essenciais. Importa salientar que, além do fator proteção ao direito fundamental à saúde, outros elementos foram igualmente indicados por Barbosa, Carvalho e Gomes (2020) como potenciais influenciadores da modificação ocorrida na postura do Supremo Tribunal Federal, tais como: a divergência política entre os entes no que toca às providências tomadas, seu caráter e amplitude, e o enfrentamento recorrente do Chefe do Executivo Federal à autoridade da Cúpula do Judiciário, relação também tencionada.

Deve-se destacar a significativa contribuição de Castillo de Macedo ao apresentar sua leitura funcionalizada da autonomia[27] dos entes, adequada e atual ao provir de estudo que expõe

favoráveis aos estados. Com Bolsonaro, entretanto, o STF tem decidido claramente em favor dos entes subnacionais.". Ibidem, p.670.

[25] "O federalismo brasileiro encontra-se numa encruzilhada. De um lado, afirma-se a autonomia, o pluralismo, a descentralização e o papel do STF na promoção desses objetivos. De outro, assiste-se um processo de tomada de decisões que contribui para centralizar a federação, concentrando poderes na União federal em detrimento dos Estados e dos Municípios, e em favor de quem exerce a chefia do Poder Executivo no momento. A autonomia, o pluralismo e a descentralização são restringidos. Todavia, conforme se verá abaixo, o próprio STF parece reconhecer que há necessidade de mudar seus entendimentos a respeito do federalismo. Porém, não parece estar claro qual deverá ser o caminho a ser tomado para que haja saída da encruzilhada, mesmo havendo os ministros concordado unanimemente pela necessidade de releitura, se não de todo o federalismo, pelo menos da interpretação que tem sido feita das competências concorrentes (...).". MACEDO, José Arthur Castillo de. Encruzilhadas do federalismo: transfederalismo, cooperação, constitucionalismo e democracia. 224 p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018, p.130.

[26] COSTA, Nayara H. S.; CASTELO BRANCO, Maria I. B. G. Federalismo comparado: a promoção do direito à saúde na crise Covid-19. In:VIVAS, Alessandra et al. (Org.). Dimensões jurídicas dos direitos humanos. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020. v. 2; 644 p. ISBN 978-65-87489-46-9. Disponível em: <https://www.caedjus.com/wp-content/uploads/2020/11/dimensoes_juridicas_dos_direitos_humanos_vol2.pdf#page=497>. Acesso em: 10 jan. 2021.

[27] "A autonomia do ente federativo poderá ser restringida ou ampliada diante de situações específicas e temporárias para garantir de forma mais adequada os direitos fundamentais e a democracia. (...)Propus uma releitura funcional da repartição de competências, vale dizer, apresentei a possibilidade de restringir ou ampliar a autonomia do ente federado com vistas a realizar os objetivos fundamentais da República. Para tanto, defendi a necessidade de superar

os dilemas e inconsistências federativas brasileiras. Neste aspecto, desenvolve acerca da necessidade de além de serem possibilitadas inovações dos entes – em políticas públicas que visem o autogoverno dos cidadãos – que sejam admitidas assimetrias, em sendo o caso, por meio da redução e ampliação da autonomia, em face de problemáticas fáticas, balizadas pela consecução dos fins constitucionais.

Considerando a dinamicidade do federalismo, arena de disputa de poder que conta com sístoles e diástoles de distribuição, bem como tendo em vista a relevância do STF em seu (re)desenho, apenas com o término da pandemia será possível analisar o caráter de sua mudança decisional, em especial quanto a sua pontualidade - seja ela temporal, embora atrasada adveio quando mais necessária, ou de caráter efêmero, guarda-chuva de uma só tempestade perfeita.

Ressalte-se que tal incerteza ganha robustez com a análise da jurisprudência federalista realizada por Dantas, Pedrosa e Pereira, os quais, além de repisarem a relevância das circunstâncias de crise e de desentendimento entre os entes para o sentido das decisões proferidas pela Suprema Corte, contexto excepcional também apontado por outros autores já mencionados, observa o não prevalecimento de um argumento de ampliação de autonomia[28] dos entes subnacionais, de modo a permanecer certa valorização de ente central enquanto produtor de normas – no caso, as orientações da Organização Mundial da Saúde, e não a União - evidenciando que:

> "(...)essas decisões, de maneira isolada, não parecem representar uma alteração sistêmica na jurisprudência federalista do STF, quando analisados os fundamentos utilizados e a prevalência da função integrativa da Corte. Entretanto, embora os argumentos vencedores nas decisões analisadas,

a interpretação tradicional a respeito da autonomia dos entes. Sob a perspectiva do autogoverno, o que deve ser promovido é o autogoverno e a autonomia das pessoas — não dos entes federados, já que autonomia dos entes existe para realizar o autogoverno das pessoas.". Op.Cit, p. 165.

[28] "Assim, esses julgados, embora confiram, na prática, uma maior margem de atuação aos estados e municípios, sobretudo na adoção de medidas restritivas e definição de atividades essenciais, não tiveram como traço decisivo um incremento na autonomia desses entes federativos. Pelo contrário, no curso das decisões, houve menção à ausência de cooperação entre os entes e à necessidade de privilegiar-se a proteção à vida e à saúde. DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A pandemia de Covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da corte? Direito Público, [S.l.], v. 17, n. 96, jan. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>. Acesso em: 27 fev. 2021.

> proferidas no início da pandemia de Covid-19, não demonstrem um protagonismo da descentralização de competências legislativas, é possível que essa maior autonomia conferida aos estados e municípios possa sedimentar, ainda que de forma embrionária, um avanço em tal direção.".[29]

3. ESTRUTURAS FEDERATIVAS DA SAÚDE NA PANDEMIA

3.1. A não previsão constitucional

Tecidas algumas reflexões relativas às conformações judiciais dos arranjos federativos, cabível tratar de suas repercussões práticas, especialmente considerando as dissonâncias entre a previsão da distribuição do poder – na Constituição Federal de 1988, ou até nos próprios The Federalist Papers[30]- e sua oscilação, reconfiguração decorrente das disputas.

Estudos desenvolvidos pela cientista política Marta Arretche, assim como por Hellen Guicheney, Murilo Junqueira e Victor de Oliveira Araújo, por exemplo, apontam que, em que pese tenha havido a formalização de um arranjo dito descentralizado do pacto federativo, denominado cooperativo, na Carta Maior brasileira, há, na realidade, uma centralização efetiva do poder na União.

Dentre os fundamentos delineadores, respeitada a complexidade das relações institucionais e intergovernamentais, são elencadas a preponderância de Brasília na regulamentação das políticas públicas[31]; concentração crescente dos recursos fiscais na União;

---

[29] Ibidem, p. 59. Também nesse sentido: "(...)seu avanço no tema do federalismo parece ser bem-vindo. Mas ainda está pendente de uma justificação mais densa que explique sua virada jurisprudencial que concentra(va) competências na União (...).". GODOY, Miguel Gualano de.; MACEDO, José Arthur Castillo de. JOTA. As decisões do STF durante e após a pandemia: nada será como antes? 18 mai. 2020. Disponível em: < https://www.jota.info/stf/supra/as-decisoes-do-stf-durante-e-apos-a-pandemia-nada-sera-como-antes-18052020>. Acesso em: 15 dez. 2021.

[30] "(...)Leave America divided into thirteen or, if you please, into three or four independent governments--what armies could they raise and pay--what fleets could they ever hope to have? If one was attacked, would the others fly to its succor, and spend their blood and money in its defense? (...)whereas one government, watching over the general and common interests, and combining and directing the powers and resources of the whole, would be free from all these embarrassments, and conduce far more to the safety of the people.". JAY, John. The Federalist, 4**:** The Same Subject Continued: Concerning Dangers From Foreign Force and Influence**.** HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John.The Federalist Papers**.** Library Congress. Disponível em: < https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10>. Acesso em: 12 jan. 2021.

[31] "Assim, o governo federal conta com autoridade regulatória para regular as políticas que são executadas pelos governos subnacionais. Portanto, a União tem ampla competência legislativa. Há mesmo evidências de que, na federação brasileira, iniciativas dos governos subnacionais podem ser paralisadas até que a regulamentação federal

o presidencialismo de coalização[32], assim como o relevante papel das decisões do Supremo Tribunal Federal, anteriormente apontado.

Há que se ressaltar que, Victor Nunes Leal[33], por sua vez, já diagnosticava, em pesquisa realizada em meados do século passado, a vulnerabilidade da autonomia formal concedida aos municípios que, em decorrência do modo como foram estabelecidos política e financeiramente, restavam impedidos de a exercer de forma efetiva.

Ademais, insta salientar que apesar de seu movimento pendular e permeável às disputas políticas, pesquisa realizada por Castillo de Macedo (2018, p.102) demonstra que a doutrina, ou o "law in the books", mantém uma conceituação estática do federalismo[34], ignorando as

---

acerca de uma dada matéria seja aprovada. Em conjunto, esses mecanismos tornam as arenas federais — isto é, o Executivo federal e o Congresso — o foco da vida política nacional, deslocando matérias de estrito interesse local para o centro do sistema político.". ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 39-57, Mar. 2013. P. 51. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 dez. 2020.

[32] "No caso brasileiro, as regras internas do Congresso Nacional e o poder orçamentário e de agenda do presidente anulam os incentivos fragmentadores do sistema eleitoral e do próprio federalismo. Isso pode ser visto pelo fato de que o comportamento parlamentar dentro do Congresso é partidarizado e disciplinado, anulando a possibilidade de que solidariedades regionais se sobreponham às partidárias. Isso não significa que o Poder Executivo domine completamente o Legislativo (FREITAS, 2016), mas sim que o sistema é majoritário, ou seja, as minorias possuem pouco poder para vetar a vontade da maioria.". GUICHENEY, Hellen; JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira; ARAÚJO, Victor. O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). BIB. São Paulo, n. 83, 1, p. 69-92, 2017. P.86.

[33] "É sabido que os serviços públicos do interior são deficientíssimos, porque as municipalidades não dispõem de recursos para muitas de suas necessidades. Sem o auxílio financeiro do Estado, dificilmente poderiam empreender as obras mais necessárias, como estradas, pontes, escolas, hospitais, água, esgotos, energia elétrica. Nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para sua comuna. (...) É, pois, a fraqueza financeira dos municípios um fator que contribui, relevantemente, para manter o "coronelismo, na sua expressão governista.". LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil. 7 ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 34 e ss.

[34] "Do ponto de vista do conteúdo, o discurso manualístico sintetiza a federação brasileira após 1988 em 4 características principais: 1) a presença de três níveis de governo; 2) a repartição *rígida* de competências (destaque-se o adjetivo "rígida"); 3) a instituição de mecanismos de cooperação entre os entes federados; 4) a existência de uma Corte para arbitrar conflitos entre as esferas da federação (Supremo Tribunal Federal). (...)Essas características, somadas à descrição feita acima, compõem uma visão essencialista da federação. *Essencialista* porque atribui essências ao arranjo institucional, como se fosse possível desvelar características intrínsecas a determinadas instituições.". MACEDO, José Arthur Castillo de. Encruzilhadas do federalismo: transfederalismo, cooperação, constitucionalismo e democracia. 224 p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018, p.97.

circunstâncias concretas[35] que permeiam o conflito, perdendo-se os contornos do (re)arranjo federativo e seu teor multifacetado.

Nesse sentido, não obstante seja acatada como premissa a falsa dicotomia[36] existente entre centralização e descentralização do poder político, enquanto disposições excludentes e intima e automaticamente relacionadas a um desenho mais ou menos democrático, esta não será discutida de maneira mais detalhada no presente trabalho. Importa, contudo, apontá-la com o intuito de evitar a adoção de uma conceituação estanque e, portanto, simplista, dos movimentos federativos, especialmente ao abordar instituição que, além de cara à situação de pandemia vivenciada, exemplifica a complexidade do federalismo cooperativo brasileiro e seu desempenho.

3.2. O Sistema Único de Saúde: potencial federativo descolado da crise

Com previsão constitucional, bem como regulamentação infraconstitucional pela Lei 8.080/1990, o SUS se dá de maneira a possibilitar a coexistência[37] entre centralização e

---

[35] Neste aspecto, impera destacar: "O efetivo é justamente esse caráter radical que a Constituição reteve do poder constituinte e que nos permite, em nome da democracia e do constitucionalismo, lutar e reivindicar direitos e reinventá-los a todo momento na rua e a partir da rua. Entretanto, o agora, o tempo presente da Constituição só pode ser compreendido na sua relação com o passado e o futuro. Neste sentido, o tempo da Constituição é o da sua aplicação, é o tempo do evento, do acontecimento, no que isso envolve passado, presente e futuro; é o tempo dos movimentos.". CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, n. 58, p. 25-36, 2013.

[36] "Para garantir direitos universais, federações combinaram processos centralizados (como financiamento, normatização e indução) com implementação descentralizada e autônoma de políticas públicas. Assim, o modelo cooperativo não contrapõe centralização e descentralização, trata-as como combinação e não como oposição (Broschek, Petersohn, & Toubeau, 2017).". ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n.4, p. 663-67, ago. de 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400663&lng=en&nrm=iso>. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200354. Acesso em: 05 jan. 2021.

[37] "O exemplo de centralização regulatória e de descentralização executória, promovida pelo governo federal brasileiro em matéria de políticas sociais, é uma das situações que demonstram que a melhoria das condições de vida e a maior eficiência administrativa podem andar juntas. Também comprova que a dicotomia entre centralização e descentralização é muitas vezes baseada em uma concepção política e jurídica ultrapassada, a qual não consegue forjar novos instrumentos para conjugar técnicas que promovem a descentralização e a centralização simultaneamente.". MACEDO, José Arthur Castillo de. Encruzilhadas do federalismo: transfederalismo, cooperação, constitucionalismo e democracia. 224 p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018, p.174.

descentralização, sendo que a hierarquização prevista no art. 198 da Constituição não se direciona aos entes federados, mas consiste em um comando único dentro de cada uma dessas esferas respectivas de governo. Caracteriza-se pela universalidade do serviço, integralidade, gratuidade e necessária cooperação para prestação, visto que regionalizada e descentralizada.

Se, por um lado, pode-se apontar a municipalização da política pública sanitária, concebida como mais adequada em virtude da proximidade com a população, por outro há que considerar também sua viabilização por meio do estabelecimento de vias de negociação, comunicação entre entes federativos, através das Comissões Bipartites e Tripartites[38]. Enquanto as primeiras são formadas por representantes do governo estadual e municipal, as segundas são de composição paritária[39], baseada na indicação de um terço de seus membros pelo Ministério da Saúde (MS), um terço pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) e um terço pelo Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS)[40].

A eficiência da malha interfederativa do SUS, contudo, contrapõe-se às discrepâncias estruturais existentes entre as regiões de um país de proporções continentais, assim como dentro de uma mesma região, notadamente, consoante Sonia Fleury[41], "com a existência de entes federativos com baixa capacidade técnica e com uma rede de serviços precária, levando a que

---

[38] "As arenas principais de negociação são os consórcios de saúde (entre gestores municipais, onde houver), as comissões intergestores bipartite (uma em cada estado onde negociam municípios e o gestor estadual) e a comissão intergestora tripartite (participam o gestor nacional e representantes dos gestores estaduais e municipais). Nessas instâncias, a sociedade civil não possui capacidade decisória, apenas nos conselhos e conferências de Saúde.". FLEURY, Sonia; OUVERNEY, Assis M. Política de Saúde: uma Política Social. In: GIOVANELLA, Lígia (org.). Políticas e Sistema de Saúde no Brasil. 2. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

[39] BRASIL. O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2006.

[40] "Além disso, órgãos de coordenação na área da Saúde como o CONASS (a nível estadual) e o CONASEMS (a nível municipal) se estabeleceram como uma união de forças tanto para fomentar o aumento da representatividade e do poder de negociação dos entes subnacionais junto ao Governo Federal na definição de políticas públicas de saúde, atuando como força política, além da tentativa de formular estratégias conjuntas voltadas para cada especificidade local, considerando o intercâmbio de informações e a cooperação técnica (CONASS, 2020; CONASEMS, 2015). CENSON, Dianine; BARCELOS, Marcio. O papel do Estado na gestão da crise ocasionada pela Covid-19: visões distintas sobre federalismo e as relações entre União e Municípios. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, [S.l.], v. 16, n. 4, dez. 2020. ISSN 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5977>. Acesso em: 02 fev. 2021.

[41] FLEURY, Sonia. Pandemia, contradições e inovações no federalismo brasileiro. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz (CEE): Pesquisa, Política e Ação em Saúde Pública, 2020. Disponível em: < https://cee.fiocruz.br/?q=node/1179>. Acesso em: 17 jan. 2021.

a descentralização acentuasse a fragmentação e desigualdades, sem que estratégias nacionais efetivas compensassem as deficiências preexistentes.”.

Ademais, em complemento às discrepâncias preexistentes e ao processo de progressivo deslocamento da responsabilidade de financiamento da saúde aos estados e municípios, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, no ano de 2016, a chamada “PEC do Teto de Gastos”, a qual estabeleceu um limite máximo, com vigência de 20 anos, para as despesas públicas[42], acirrou a asfixia dos entes no âmbito das políticas sociais. Estes, já dependentes das transferências advindas do governo federal – fator que cerceava a autonomia concedida pela descentralização - no contexto da pandemia tiveram suas (dis)funções ainda mais esgarçadas, especialmente mediante a atuação do Ministério da Saúde[43] ao longo dos últimos meses, e gestões.

Neste quesito, a partir da análise de 36 Boletins Epidemiológicos (BE’s) - desenvolvidos pelo Ministério da Saúde[44] - Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, publicada em janeiro de 2021, assinala que no intervalo examinado – janeiro de 2020 a

[42] “O documento realizado pelo CNS (2020b) apresenta justificativas, de natureza orçamentária e financeira, que evidenciam desfinanciamento federal do SUS apurado a partir de 2018, quando entrou em vigência a nova regra de cálculo do piso federal do SUS estabelecida pela emenda. Segundo o levantamento apresentado pela Comissão de Orçamento e Financiamento (Cofin) do Conselho Nacional de Saúde, as perdas de recurso federais no SUS, apuradas até 2019, foram de R$ 17,6 bilhões e a estimada para 2020 é de R$ 4,9 bilhões, o que totaliza R$ 22,5 bilhões a menos do que deveriam ser os recursos da saúde em apenas três anos de vigência da nova regra – e que ainda terá mais 17 anos pela frente (CNS, 2020b).”. COSTA JUNIOR, Ernane Salles da. A Pandemia frente a Constituição Fragilizada: impactos da Emenda 95. Direito Público, [S.l.], v. 17, n. 96, jan. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4486>. Acesso em: 10 fev. 2021.

[43] “No modelo brasileiro, é o governo federal que está encarregado das funções de financiamento, formulação da política nacional de saúde e coordenação das ações intergovernamentais, sendo que os governos estaduais também estão encarregados do desempenho dessa função nos estados. Esse modelo de distribuição de funções – que, repito, não é o único adotado entre países federativos – tem como consequência que o governo federal – isto é, o Ministério da Saúde – está encarregado de tomar as decisões mais importantes da política nacional de saúde. A concentração das funções de financiamento no governo federal significa que as políticas dos governos locais são fortemente dependentes das transferências deste ministério.”. ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 jan. 2021.

[44] Até o mês de fevereiro de 2021 foram emitidos um total de 49 Boletins Epidemiológicos, os quais podem ser acessados na plataforma virtual específica do Covid-19 do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>. Acesso em: 16 fev. 2021.

novembro do mesmo ano – restaram nítidos cada período das três administrações que comandaram o órgão federal. Isso porque há desigualdade significativa, manifestada principalmente quando observados os aspectos de coordenação e planejamento, uma vez que os boletins passaram a deixar de indicar objetivos e ações executadas, avaliação das respostas às medidas adotadas e de elaboração de ações aos problemas que se manifestavam, restringindo-se apenas à publicização dos dados de situação epidemiológica da Covid-19[45], bem como de Síndrome Respiratória Aguda.

No que toca especificamente à (des)coordenação, Vieira e Servo[46] destacam que após o término da gestão da pasta pelo Ministro Luiz Henrique Mandetta, ocorrida em meados do mês de abril de 2020, os instrumentos de coordenação federativa do Sistema Único de Saúde padeceram de maior fragilização, incialmente simbolizados na barragem da participação de representantes do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e do CONASMS da sessão de posse[47] do Ministro Nelson Teich, evoluindo para a desconsideração desses conselhos no planejamento de medidas de enfrentamento à pandemia, à exemplo da emissão de orientação do Ministério da Saúde para uso de cloroquina e hidroxicloroquina no tratamento da Covid-19. Conforme denunciado por Nota Oficial do CONASS[48], não houve diálogo institucional:

> "Com respeito ao documento intitulado "Orientações do Ministério da Saúde para tratamento medicamentoso precoce de pacientes com diagnóstico da Covid-19", lançado pelo Ministério da Saúde, sem participação técnica e pactuação tripartite, o CONASS reafirma sua posição de pautar-se, sempre,

[45] PÊGO, B. et al. Oito meses de pandemia no Brasil: medidas para o enfrentamento federativo e perspectiva com as vacinas. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 21). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210201_nt_dirur_n_21.pdf >. Acesso em: 28 jan. 2021.

[46] VIEIRA, Fabiola S.; SERVO, Luciana M. S. Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. Saúde em Debate, 2020. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.1370. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/pps-1370>. Acesso em: 01 fev. 2021.

[47] CNN BRASIL. Secretários de saúde são barrados em posse de Teich. 17 de abr. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/04/17/secretarios-de-saude-sao-barrados-em-posse-de-teich>. Acesso em: 08 fev. 2021.

[48] CONASS. Nota oficial: "Orientações do Ministério da Saúde para tratamento medicamentoso precoce de pacientes com diagnóstico da Covid-19.". Publicado em 20 de maio 2020. Disponível em: <http://www.conass.org.br/nota-oficial-sobre-o-documento-intitulado-orientacoes-do-ministerio-da-saude-para-tratamento-medicamentoso-precoce-de-pacientes-com-diagnostico-da-covid-19-lancado-pelo-ministerio-da/>. Acesso em: 17 jan. 2021.

> pelo respeito às melhores evidências científicas. Assim, ao contrário do que foi divulgado em entrevista coletiva no dia de hoje, deixa claro que tais orientações são de única responsabilidade do Ministério da Saúde. (...) O entendimento do CONASS é o de que precisamos unir forças em um projeto único, pactuado, dialogado com as necessidades de cada região do país, com as dificuldades de cada unidade federativa, bem como das capitais e demais municípios. O CONASS se coloca integralmente à disposição de toda a equipe ministerial para, em conjunto, buscar soluções apoiadas em evidências sólidas, que verdadeiramente nos coloquem para fora desta crise, e não o contrário.".

Em processo de acompanhamento, o Tribunal de Contas da União (TCU) passou a avaliar especificamente as medidas adotadas pelo Ministério da Saúde[49], em que é sublinhada a postura desarticulada e lenta do Ministério. Destaca-se que, incitada a apresentar planos tático-operacionais, a Pasta informou entender não fazer parte de suas atribuições, o que culminou na ressalva consignada no Acórdão de que não apenas os gestores poderão vir a ser responsabilizados, caso mantenham o descumprimento sem justificativa, como também que a própria conduta em si, de não apresentação dos documentos, dá indícios de inexistência de um planejamento[50] minucioso de combate à crise sanitária.

Deste modo, segundo o médico sanitarista, pesquisador e professor Adriano Massuda não obstante o decisivo papel coordenador do Ministério da Saúde, visto que é "fundamental para definir protocolos, organizar os programas, monitorar áreas de maior fragilidade e dar apoio a elas"[51], com uma gestão ausente a resposta do Brasil está aquém de seu potencial,

---

[49] Sob o nº 014.575/2020-5, iniciado em março de 2020, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o processo conta com quatro Acórdãos e quatro relatórios. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=01457520205>. Acesso em: 09 fev. 2021.

[50] "43. Desta forma, a análise do cumprimento da deliberação relativa à elaboração dos planos tático-operacionais será objeto do próximo relatório de fiscalização. Contudo, é possível resgatar a afirmação do terceiro relatório de acompanhamento, segundo o qual a ausência dos documentos demonstra a inexistência de um planejamento do Ministério da Saúde minimamente detalhado para o combate à pandemia. (...)52. Caso o Ministério da Saúde realmente não entenda como sua a função de elaboração dos planos tático-operacionais, determinada por meio dos itens 9.1.5 do Acórdão 1.888-TCU-Plenário e 9.1.2 do Acórdão 2.817-TCU-Plenário, deverá recorrer da medida, pois o descumprimento, sem justificativa, das determinações do Tribunal pode gerar a responsabilização dos gestores do Ministério. (...) 282. Os representantes do Ministério da Saúde não compreendem como função da Pasta a articulação com os entes subnacionais para a elaboração de um plano nacional de combate à pandemia, respeitando as particularidades locais ou a elaboração de planos tático-operacionais (seção II).". TCU, Acórdão nº 4049/2020, datado de 08 de dezembro 2020, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1457520205.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 09 fev. 2021.

[51] "O SUS tem em seu Programa Nacional de Imunizações (PNI) um calendário de vacinas que é referência mundial por todas as conquistas que obteve no combate a doenças. Mas toda essa experiência não foi aproveitada pelo atual governo na resposta ao Sars-Cov-2, observa Massuda, que também foi secretário municipal de saúde de

principalmente se considerada a logística arquitetada do Programa Nacional de Imunização (PNI).

Há, ainda, outro processo de acompanhamento[52], este voltado à averiguação da atuação do Centro de Governo em fiscalização que compõe o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (PEAAC) do Tribunal. Impera destacar algumas das recomendações consignadas nos Acórdãos até então exarados:

> Dentre as deliberações constadas no Acórdão 1616/2020-TCU-Plenário[53]:
>
> "9.1. alertar à Casa Civil da Presidência da República que a ausência de diretriz estratégica clara de enfrentamento à Covid-19, com a respectiva gestão de riscos, bem como a ausência de um plano de comunicação coordenado e abrangente, pode comprometer os gastos e os resultados do enfrentamento à pandemia e impedir uma efetiva coordenação política e articulação entre órgãos e entidades, federais e subnacionais, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000;
>
> (...) recomendar à Casa Civil da Presidência da República que: 9.2.1. inclua como membros permanentes do Comitê de Crise, os presidentes do Conselho Federal de Medicina, da Associação Médica Brasileira e do Conselho Nacional de Secretários de Saúde, com direito a voz e a voto, e como integrantes do CCOP, representantes dessas organizações;".
>
> Dentre as deliberações asseveradas no Acórdão 2092/2020-TCU-Plenário[54]:
>
> "9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que, entre os critérios de enquadramento elaborados para fins de seleção dos projetos a integrar o programa Pró-Brasil, passe a adotar também,

---

Curitiba, entre 2013 e 2015, atuou no Ministério da Saúde como secretário executivo adjunto de 2011 a 2012, e como secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos em 2015. VALOR ECONÔMICO. 26 jan. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/live/noticia/2021/01/26/live-do-valor-adriano-massuda-medico-sanitarista-fala-sobre-a-resposta-brasileira-e-os-desafios-no-segundo-ano-de-pandemia-nesta-quarta-as-11h-sembarreira.ghtml>. Acesso em: 26 fev. 2021.

[52] Sob o nº 016.708/2020-2, iniciado em abril de 2020, de Relatoria do Ministro Vital do Rêgo, o processo conta com três Acórdãos e cinco relatórios. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/push/processo?numero=01670820202>. Acesso em: 09 fev. 2021.

[53] Datado de 24 de junho de 2020, de Relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1670820202.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520>. Acesso em: 09 fev. 2021.

[54] Datado de 12 de agosto de 2020, de Relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1670820202.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 09 fev. 2021.

> entre outros, aquele relacionado à redução de contaminação e de mortes causadas pela Covid-19;
>
> 9.2. determinar para a Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que envie a esta Corte de Contas, no prazo de quinze dias, as ações planejadas, inclusive com a indicação de riscos e contramedidas associadas para mitiga-los, para permitir a produção e/ou aquisição de futuras doses de vacinas contra a covid-19, bem como para a imunização da população brasileira, caso tais ações já tenham sido planejadas, ou, na hipótese de sua inexistência, dada a urgência e a relevância do tema, elabore, em conjunto com o Ministério da Saúde, o referido plano no prazo de sessenta dias, preferencialmente, com a participação das secretarias estaduais de saúde, e envie a esta Corte de Contas;".
>
> Dentre as deliberações indicadas no Acórdão 4075/2020 – TCU - Plenário[55]:
>
> "9.2. retornar os autos à SecexAdministração para que promova levantamento junto ao Centro de Governo com o fim de que que sejam apresentadas a esta Corte de Contas, no prazo de quinze dias, informações relativas às novas medidas relacionadas à governança pública que estão sendo adotadas para o enfrentamento da elevação dos casos de morte e infecção por Covid-19, considerando a real possibilidade de aprendizado vivenciado com a primeira onda de contaminação pela mencionada enfermidade;"

Nota-se, da análise das recomendações elencadas, a ênfase dada pelo Tribunal aos riscos atrelados à ausência de coordenação, tanto entre entes subnacionais, quanto interna ao órgão federal, não apenas com relação ao desperdício de recursos, mas também em relação ao comprometimento da eficácia das medidas, assim como alerta quanto à necessidade de adoção de ações visando eventual segunda onda de contaminação.

Tendo-se em vista que no SUS a estrutura para cooperação e coordenação está posta[56], mas permanece rejeitada, bem como considerando que, após os subsequentes desentendimentos da Presidência da República com seus Ministros da Saúde, a atual gestão apenas tomou posse após quatro meses de atuação interina, observa-se que, de fato, "o sistema político e a eficácia

---

[55] Datado de 08 de dezembro de 2020, de Relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1670820202.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 09 fev. 2021.

[56] "Enfim, não é possível afirmar que havia ausência de órgãos colegiados com participação tanto de estados e municípios quanto de representantes da sociedade civil na formulação, na implementação e no monitoramento das políticas de saúde no Brasil quando da emergência da Covid-19.". LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; RAMOS, Tarcila Queiroz; MESSEMBERG, Roberto Pires. Inovação Institucional na coordenação federativa para enfrentamento e saída do surto de COVID-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 41). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10159/1/NT_41_Diest_InovInstitucCoordFed.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.

do governo podem ter um grande impacto na capacidade nacional de enfrentar ameaças biológicas (...)"[57]. Em que pese o Brasil tenha sido, no ano de 2019, o país latino-americano com melhor colocação na avaliação do preparo para enfrentar emergências no âmbito da saúde pública[58], a atual conjuntura de militarização da saúde[59] evidencia que as vontades políticas federais talvez não estejam articuladas com a crise epidemiológica.

Finalmente, em termos de questões controvertidas no âmbito da saúde, ressalte-se que foi preciso uma ADPF para assegurar a transparência de dados fornecidos pelo Ministério da Saúde[60], ADI's para debater as tensões políticas em torno da vacinação – inércia na celebração de acordos; existência de obrigatoriedade da imunização, possibilidade de serem desenvolvidos planos estaduais[61] - bem como foi dado início às investigações que visam apurar sobre o colapso

---

[57] "Similarly, only 23% of countries score in the top tier for indicators related to their political system and government effectiveness, which can have a major impact on national capability to address biological threats.". The Economist Intelligence Unit; NTI – Nuclear Threat Initiative - & JHU Center for Health - Johns Hopkins Bloomberg School Of Public Health. Global Health Security Index, 2019. 324 p. Disponível em: <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>.

[58] Classificado na posição 22, dentre 195 países. Os cinco primeiros foram EUA, Reino Unido, Holanda, Canada e Austrália. Enquanto os cinco últimos foram Ilhas Marshal, São Tomé e Príncipe, Coreia do Norte, Somália e Guiné Equatorial. Os cinco países latino-americanos de classificação mais próxima a do Brasil foram Argentina (25º), Chile (27º), México (28º), Equador (45º) e Peru (49º). Ibidem.

[59] "Sem qualquer experiência pregressa na área de saúde pública, a justificativa do governo para nomeação do general Eduardo Pazuello para o Ministério da Saúde teria sido sua especialidade em logística. Ocorre que, como fora pontuado pelo ex-Ministro Mandetta, em vez de logística, os militares da Saúde seriam especialistas em "balística" (Vargas, 2020). Atualmente são 25 militares em postos de comando no Ministério da Saúde e mais de 300 espalhados pela estrutura da pasta (Bertoni, 2020). Nem mesmo nos vinte e um anos de ditadura militar o comando do Ministério da Saúde esteve nas mãos de um militar: naquele período, nenhum dos nomeados pertencia às Forças Armadas e todos detinham conhecimento técnico mínimo necessário para assumir o comando.". KOZICKI, Katya et al. Militarização da saúde: crise e as relações civis-militares no governo Bolsonaro. Direito Público, [S.l.], v. 17, n. 96, jan. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4618>. Acesso em: 02 fev. 2021.

[60] ADPF 690, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, trata do atraso na divulgação dos dados referentes à pandemia, assim como alteração no formato de quais estariam disponibilizados no portal do Ministério da Saúde. Houve deferimento parcial da medida cautelar, por decisão monocrática do Relator, a fim de que os dados fossem integralmente mantidos, com divulgação diária. A decisão foi referendada pelo Plenário, por unanimidade, em novembro de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5931727>. Acesso em: 03 jan. 2021.

[61] "(...) os brasileiros ainda se veem em meio a uma disputa política que opõe governadores ao presidente da República e leva à Justiça planos e estratégias de imunização, sem perspectiva de quando a vacina chegará. (...) Governadores de 12 estados e prefeitos de diferentes partes do país contataram o Butantan para avaliar a possibilidade de comprarem diretamente doses da vacina Coronavac, pondo em xeque a tradição de os programas de vacinação serem coordenados em âmbito federal. (...) Outro tema que opõe governadores e o presidente é a

do sistema de saúde em Manaus e quanto ao Aplicativo de suposta recomendação de "tratamento precoce" [62].

4. LINHA DE FRENTE ESTADUAL: PANORÂMA DA 1ª E 2ª ONDAS

4.1. Assimetrias nas respostas da federação brasileira

Buscando verificar as variações entre as medidas implementadas pelos governos estaduais de enfrentamento à crise sanitária, Schaefer et al.[63] desenvolveu um cálculo de um índice de ação governamental, analisando 367 decretos de 25 executivos estaduais brasileiros entre os meses de fevereiro e abril de 2020. A avaliação do rigor se deu através da aferição de valores às ações, classificadas conforme velocidade, escopo e natureza.

Da investigação é possível inferir que em que pese tenham sido homogêneas em termos de restrição à circulação de pessoas, no intervalo recortado, houve maior diversificação quanto às deliberações econômicas. Ademais, as alterações também podem ser notadas relativamente à extensão e rapidez das medidas, sendo considerada como parâmetro a data do primeiro caso confirmado da doença no respectivo estado. Aponta-se, nesse sentido, por exemplo, que enquanto chefes do executivo estadual de estados localizados nas regiões norte e nordeste determinaram o fechamento de escolas antes da confirmação do primeiro caso da doença, ou

---

obrigatoriedade da vacinação. Nesta quarta-feira (16/12), o STF deve decidir se os governos municipais e estaduais podem determinar a vacinação obrigatória dentro de suas divisas, ou se tal definição cabe apenas ao governo federal. Bolsonaro já se manifestou contra a obrigatoriedade.". DEUTSCHE WELLE (DW). Politização deixa brasileiros à deriva em prazo para vacina. 14 Dez. 2020. Disponível em: < https://www.dw.com/pt-br/politiza%C3%A7%C3%A3o-deixa-brasileiros-%C3%A0-deriva-em-prazo-para-vacina/a-55939457 >. Acesso em: 12 jan. 2021.

[62] "O cerco contra as ações do ministro Eduardo Pazuello se fechou ainda mais nesta segunda-feira, quando o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Ricardo Lewandowski autorizou que a Polícia Federal realize diligências para apurar as ações do mandatário durante o colapso da saúde do Amazonas, quando faltou oxigênio para os doentes graves. (...) Lewandowski determinou ainda a identificação e o depoimento dos desenvolvedores do aplicativo TrateCOV, que, conforme relatou reportagem do EL PAÍS, indicava o uso da cloroquina para qualquer tipo de paciente que acessava a plataforma.". EL PAÍS. 15 fev. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-16/um-ministerio-da-saude-encurralado-amplia-tensao-nos-bastidores-e-tecnicos-criticam-falta-de-planejamento.html>. Acesso em: 18 fev. 2021.

[63] SCHAEFER, Bruno Marques et al. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1429-1445, oct. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000501429&lng=en&nrm=iso>. Epub nov.02, 2020. https://doi.org/10.1590/0034-761220200503. Acesso em: 18 dez. 2020.

no mesmo dia, estados da região sudeste demoraram mais de dez dias para adotar tal medida, havendo similaridade dessa disposição também no que tange à restrição de comércio não essencial e de eventos públicos[64].

Explorada a possibilidade de associação entre outras variáveis[65], observou-se que as dimensões de rigidez e agilidade de implementação das precauções indicam correlação à estrutura estadual, visto que "os governadores de estados com menor PIB per capita e maior acesso aos recursos do FPE tomaram medidas antecipadamente."[66].

Especificamente quanto à evolução do grau do rigor das medidas adotadas pelos estados, assim como levando-se em consideração o nível de isolamento social, entre os meses de março a julho de 2020, Moraes, em nota técnica desenvolvida pelo Ipea, demonstra que, se por um lado há correlação significativa entre as ações implementadas e o fático isolamento social dos cidadãos, por outro se verificou que a adesão foi gradativamente sendo perdida[67].

---

[64] Conclusão essa também encontrada por outro estudo: "Para as categorias suspensão de eventos, suspensão de aulas e quarentena de grupos de risco, observou-se que algumas UF, principalmente das regiões Norte e Nordeste do país, implementaram esse conjunto de medidas antes da notificação do primeiro caso da doença. (...) Todas as sete UF que implementaram a categoria paralisação econômica plena o fizeram no período de até 13 dias após a notificação do primeiro caso de COVID-19. Amapá e Maranhão implementaram essa categoria quando contabilizavam um e dois casos de COVID-19, respectivamente, e Ceará, 68 casos da doença. Nas UF que adotaram essa categoria parcialmente, nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, Mato Grosso o fez quando haviam sido notificados seis casos da doença enquanto São Paulo já contabilizava 810 casos. Nas regiões Norte e Nordeste, Roraima e Paraíba tinham um caso, Bahia 127 casos e Pará 4.756 casos de COVID-19 notificados no momento da implementação da medida (...).". SILVA, Lara Lívia Santos da et al. Medidas de distanciamento social para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil: caracterização e análise epidemiológica por estado. Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 36, n. 9. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00185020>. ISSN 1678-4464. https://doi.org/10.1590/0102-311X00185020. Acesso em: 11 fev. 2021.

[65] "Nesse caso, é possível depreender que a média do índice de ação governamental está, de maneira estatisticamente significante, associada a: (a) menor proporção de leitos do SUS, o que indica que os governadores dos estados cujas redes públicas de saúde são mais precárias tomaram medidas mais rígidas de NPIs no momento inicial da pandemia; (b) menor PIB per capita; e (c) maiores repasses do FPE. (...) Por outro lado, nota-se que o apoio a Bolsonaro, expresso pelo voto ao então candidato no segundo turno, não é estatisticamente significativo na relação entre velocidade ou rigidez na adoção de NPIs.". Op.Cit., p. 1441.

[66] FPE: Fundo de Participação dos Estados – transferência federal que, para grande parte dos estados, é a principal fonte de recursos. A distribuição ocorre de modo inversamente proporcional ao desenvolvimento do estado. Ibidem, p. 1440.

[67] "Em outras palavras, medidas legais alteraram o comportamento da população, mas o seu efeito foi progressivamente diminuindo ao longo do tempo. O rigor das medidas de distanciamento diminuiu 31% entre os períodos de 23-27 de março e 20-24 de julho de 2020 (momentos de maior e menor rigor das medidas até o momento, respectivamente), mas os níveis de isolamento social tiveram uma redução de 52%.3 Também se

Assim, mesmo que tenha havido paulatina flexibilização das medidas, "os níveis de isolamento diminuíram proporcionalmente mais do que o rigor das medidas, indicando que medidas legais foram, ao longo do tempo, se tornando um instrumento menos "efetivo" para manter a população em casa."[68]. Ainda, uma vez comparados os índices de número de óbitos por coronavírus e de rigor do distanciamento, constatou-se que antes de maio, dentro do limite temporal verificado, havia influência direta entre as taxas, de forma que as medidas se estabeleciam como reação, endurecendo se necessário, conforme se agravavam as circunstâncias da pandemia. Cenário este que se modificou, todavia, conforme a manutenção das diligências foi se tornando dificultada pela permeabilidade às pressões de caráter econômico e social.

No que tange aos planos de flexibilização estaduais em si, 21 formalmente implementados até o final do mês de julho de 2020[69], nota-se que todos se pautaram tanto na quantidade de leitos ocupados quanto na evolução da crise sanitária. Nem todos os governos estaduais, no entanto, os formularam de modo claro e publicizado, não restando transparente a regra que baseava a decisão de reabertura ou suspensão de atividades de 7 estados[70]. Moraes, Silva e Toscano revelam que a regionalização das medidas, balizadas na avaliação de áreas de risco, esteve presente em 18 planos. Neste aspecto, também foi avaliado que "em 14 estados

observa, contudo, que a partir do final de junho houve um pequeno crescimento nos índices de isolamento, havendo, assim, uma reversão temporária da tendência de queda, ainda que o rigor das medidas de distanciamento seguisse diminuindo.". MORAES, R. F. A Covid-19 e as medidas legais de distanciamento dos governos estaduais: análise comparativa do período de março a julho de 2020. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 23). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200730_nt_dinte_n_23.pdf>.

[68] "(...) O rigor das medidas de distanciamento diminuiu 31% entre os períodos de 23-27 de março e 20-24 de julho de 2020 (momentos de maior e menor rigor das medidas até o momento, respectivamente), mas os níveis de isolamento social tiveram uma redução de 52%.". Ibidem, p. 8.

[69] "Das 27 UFs brasileiras, seis não possuíam planos de flexibilização de medidas de distanciamento social implementados até o dia 31 de julho de 2020, a saber: Distrito Federal, Goiás, Paraná, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.". MORAES, R. F.; SILVIA, Lara L. L. S.; TOSCANO, Cristina M. Covid-19 e medidas de distanciamento social no Brasil: análise comparativa dos planos estaduais de flexibilização. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 25). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200807_nt_dinte_n%C2%BA_25_web.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

[70] Quais sejam: Amazonas; Amapá; Bahia; Ceará; Maranhão; Pernambuco e Piauí. Ibidem, p. 11.

pelo menos 2/3 dos municípios (incluindo a capital) seguem o plano estadual"[71], demonstrando uma certa articulação e, consequentemente, uniformização objetiva do enfrentamento realizado pelo estado.

Cabe ressaltar o impacto que peculiaridades intrínsecas às regiões tiveram na elaboração dos planos de reabertura econômica, à exemplo da influência dos setores do turismo, na região Nordeste[72], e da agropecuária, no estado do Mato Grosso[73], segundo evidencia a análise realizada por Pêgo et al. até o fim do mês de outubro de 2020. Apesar da variação temporal de ocorrência dos picos de contágio nas regiões, bem como de quais, e em que momento, medidas foram aplicadas ou flexibilizadas, o estudo também sinaliza semelhanças na desconsideração de vulnerabilidades[74] existentes no momento de desenvolvimento dos planos de ação, em especial as relativas à população localizada em regiões metropolitanas, como no caso de Belém/PA, em que a incidência de contágio na periferia acaba sendo subnotificada pela precariedade do serviço de saúde lá ofertado; ou como no caso de Belo Horizonte/MG e Curitiba/PR, em que a descoordenação entre estado e município ou entre municípios revela seus

[71] Não seguem, ou não há informação a respeito: Amazonas; Amapá; Bahia; Minas Gerais; Mato Grosso do Sul; Mato Grosso e Rio de Janeiro. Op. Cit., p. 12.

[72] "Na região, mais do que em outras partes do país, é evidente a pressão feita pelo setor turístico quanto a eventos culturais e de entretenimento, podendo-se distinguir diversos procedimentos de abertura, principalmente a partir de setembro.". PÊGO, B. et al. Oito meses de pandemia no Brasil: medidas para o enfrentamento federativo e perspectiva com as vacinas. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 21). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210201_nt_dirur_n_21.pdf >.

[73] O Mato Grosso distingue-se de todos os estados brasileiros ao apresentar a notícia, em junho, de que o governo não tem plano de retomada econômica pós-pandemia e que tem apostado em medidas de auxílio financeiro à população e empresas. Em julho, a assessoria de imprensa desse estado informou que "ainda vai definir a necessidade de elaboração de um plano de retomada econômica, uma vez que a economia permanece em crescimento" (Agência Brasil, 2020c). A declaração, contudo, é condizente com a expansão verificada do setor agropecuário e de agronegócios durante a pandemia. Destaca-se que medidas rígidas foram mantidas pelo estado em decreto de 23 de julho.". Ibidem, p. 14.

[74] "Por sua vez, os governos estaduais e municipais não consideraram a vulnerabilidade socioespacial (...)como premissa básica para a elaboração das estratégias de enfrentamento da pandemia e de reabertura das atividades. Mais que isso, com a falsa ideia de que a curva de propagação e a de óbitos em declínio sinalizavam um recuo do vírus, a flexibilização das atividades deu novas forças ao processo de propagação, e a pandemia se mostrou tão presente e preocupante quanto no seu início." SEGUNDO, G. S. S. et al. Análise da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). In: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. As metrópoles e a Covid-19: dossiê nacional. Belo Horizonte: Observatório das Metrópoles, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%C3%AA-N%C3%BAcleo-Belo-Horizonte_An%C3%A1lise-Local_Julho-2020.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

males ao desprezar a disseminação advinda do fluxo e movimento pendular entre aglomerações metropolitanas.

Com a ocorrência de uma 2ª onda de contágios em várias localidades do mundo[75], pertinente a comparação realizada por Moraes[76] entre a antecipação e intensidade das ações adotadas pelos governos estaduais implementadas no início da 1ª e 2ª ondas no país, e, neste caso, se de modo preventivo ou reativo. Restou demonstrado que conforme os índices de contágio e de óbitos foram decrescendo as medidas de isolamento social foram sendo relaxadas ao longo do ano. Todavia, "ao se comparar os meses de abril e dezembro de 2020, o grau de rigor das medidas de distanciamento físico no país diminuiu de 6,3 para 2,9 (-54%), enquanto o número de novos óbitos aumentou de 27,0 para 92,7 por 1 milhão de habitantes no mesmo período."[77]. Isto é, ainda que as proporções continentais do Brasil façam com que o desenrolar da crise se dê em momentos e ritmos diferentes, os dados apontam que não houve conduta de enrijecimento em nenhuma região de modo condizente ao novo aumento significativo de contaminações[78].

4.2. Entes federativos: coordenados em não cooperar?

[75] "Pandemia ceifou mais de 152.000 vidas na UE desde 1º de agosto, ante 136.000 na primeira onda. Países do Leste foram duramente afetados desta vez." EL PAÍS. Segunda onda de covid-19 já causou mais mortes na Europa do que a primeira. 8 Dez. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-12-08/segunda-onda-de-covid-19-ja-causou-mais-mortes-na-europa-do-que-a-primeira.html>. Acesso em: 03 jan. 2021.

[76] MORAES, R. F. A segunda onda da pandemia (mas não do distanciamento físico): covid-19 e políticas de distanciamento social dos governos estaduais do Brasil. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 31). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210122_nt_dinte_n_31.pdf >. Acesso em: 13 jan. 2021.

[77] Ibidem, p. 9.

[78] "Não houve, portanto, antecipação da segunda onda ou mesmo reação quando esta já se manifestava. (...)Em dezembro de 2020, o rigor das medidas de distanciamento físico foi menor em todas as Unidades da Federação (UFs) em comparação ao grau de rigor em abril de 2020, ainda que várias partes do país houvessem entrado na segunda onda da pandemia – e mesmo com o risco de aumento do contágio trazido pelas festividades de final de ano.(...) Como se observa, os números de óbitos em dezembro de 2020 foram maiores – ou relativamente próximos – aos de abril de 2020 em todas as UFs, mas o rigor das medidas foi em sentido contrário.". Op. Cit., p. 10 – 11.

Quanto às relações intergovernamentais, impera destacar que episódios como a Carta dos Governadores[79], encaminhada ao Presidente da República, bem como a paradiplomacia maranhense[80], exercida para compra de respiradores que já haviam sido confiscados em outras tentativas, simbolizam escolhas de caminhos, definitivos ou não, postos pela Encruzilhada[81] do federalismo brasileiro, que tomou rotas sem saber onde almeja ir, empurrado pela emergência sanitária, econômica e social do Covid-19. A postura do governo federal, representada na existência de ações como ADPF's 669 e 714, 715 e 718[82], foi classificada enquanto "estratégia institucional de propagação do coronavírus" por pesquisa realizada pela Faculdade de Saúde Pública da USP e a Conectas Direitos Humanos[83].

---

[79] "(...) Nossa ação nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios tem sido pautada pelos indicativos da ciência, por orientações de profissionais da saúde e pela experiência de países que já enfrentaram etapas mais duras da pandemia, buscando, neste caso, evitar escolhas malsucedidas e seguir as exitosas.". Carta Capital. Governadores de 20 Estados divulgam carta após discurso de Bolsonaro. 19 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/governadores-de-20-estados-divulgam-carta-apos-discurso-de-bolsonaro/>. Acesso em: 16 jan. 2021.

[80] "A ineficiência ou debilidade dos governos centrais para atender às demandas e necessidades políticas e econômicas impulsiona os atores subnacionais a se relacionarem com outros entes federados, governos centrais e instituições internacionais. (...) O caso do Maranhão revela as dificuldades para o enfrentamento do COVID-19 e os constrangimentos de ministros, governadores e outras instâncias gestoras diante da posição negacionista do presidente da República (...).". ALVARENGA, Alexandre A. et al. Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. Rio de Janeiro: Cadernos de Saúde Pública, n. 12. 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00155720. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/pages/iframe_print.php?aid=1273>. Acesso em: 10 jan. 2021.

[81] Porém, não parece estar claro qual deverá ser o caminho a ser tomado para que haja saída da encruzilhada, mesmo havendo os ministros concordado unanimemente pela necessidade de releitura, se não de todo o federalismo, pelo menos da interpretação que tem sido feita das competências concorrentes (...).". MACEDO, José Arthur Castillo de. Encruzilhadas do federalismo: transfederalismo, cooperação, constitucionalismo e democracia. 224 p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018, p.130.

[82] ADPF 669: proposta pelo partido Rede Sustentabilidade, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso, questionava ato administrativo consistente na celebração de contrato para elaboração da campanha publicitária "O Brasil Não Pode Parar" que propunha o retorno das atividades econômicas, menosprezando a crise sanitária e desafiando as medidas de isolamento adotadas por prefeitos e governadores. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&documento=&s1=669&numProcesso=669>. ADPF 714, 715 E 718: as três questionam os vetos do Presidente da República, em artigos da Lei 14.019/2020, acerca da obrigatoriedade em estabelecimentos comerciais, industriais, templos religiosos, instituições de ensino e demais locais fechados em que haja reunião de pessoas. O Plenário da Corte referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Relator Gilmar Mendes, a qual havia derrubado os vetos. Disponível em: <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2021/02/5245847-1.pdf?x40226>. Acesso em: 13 fev. 2021.

[83] "A análise mostra que "a maioria das mortes seriam evitáveis por meio de uma estratégia de contenção da doença, o que constitui uma violação sem precedentes do direito à vida e do direito à saúde dos brasileiros". (...) "ainda que instituições como o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas da União tenham, inúmeras

Ante a dinâmica não apenas desarticulada, mas, em muitos aspectos, de contrariedade ao indicado por especialistas, no que se refere aos procedimentos (ou, em determinadas situações, a exata escolha de não agir) adotados pelo governo federal no combate à pandemia, cabe a exposição da expressão utilizada pela professora de Yale, Heather Gerken, "uncooperative federalism"[84], aplicada para evidenciar que, frente a uma discordância entre União e entes subnacionais, tendo-se em vista as possiblidades – e estruturas – de coordenação, a não cooperação, o não alinhamento se dá em formato de resistência.

Ou seja, à exemplo da não coadunação pelos estados na defesa federal pelo chamado "isolamento vertical"[85], no endosso à realização de "tratamento precoce"[86], assim como o

---

vezes, apontado a inconformidade à ordem jurídica brasileira de condutas e de omissões conscientes e voluntárias de gestores federais". Através de retenção de recursos destinados à covid-19, o Governo prejudica a assistência aos doentes na rede pública de Estados e municípios. A guerra contra governadores e prefeitos que tentam implementar medidas de prevenção e combate ao vírus é constante. Por meio de vetos, Bolsonaro anula mesmo as medidas mais básicas, como obrigatoriedade de máscaras dentro de estabelecimentos com autorização para funcionar. Muitas de suas medidas e vetos são depois derrubadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ou pelo próprio Legislativo.". EL PAÍS. 21 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-21/pesquisa-revela-que-bolsonaro-executou-uma-estrategia-institucional-de-propagacao-do-virus.html?utm_medium=Social&utm_source=Twitter&ssm=TW_BR_CM#Echobox=1611257273>. Acesso em: 05 fev. 2021. Pesquisa disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2021/01/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf>.

[84] "Another key difference between uncooperative federalism and the political safeguards of federalism is that only the former deploys policymaking as a tool to contest federal authority. As one of us has written at length, the great advantage to casting dissent in terms of a governance decision—"dissenting by deciding"—is that it allows dissenters to offer up a real-life instantiation of their view. (...) These examples suggest that commandeering would create more channels for the peculiar form of dissent that we have termed uncooperative federalism—dissent that takes place within the interstices of the federal system, vests state officials with greater agenda-setting power, and allows state bureaucrats to serve as "connected critics" within the federal system.". GERKEN, Heather K.; BULMAN-POZEN, Jessica. Uncooperative Federalism. Yale Law Journal, 118, no. 7, 2009. 1256–1310p.

[85] "A ideia de "isolamento vertical" encontra-se no centro do debate político sobre a pandemia da covid-19 no Brasil. (...)declarou o presidente da República: "O Governo federal, se depender de nós, está tudo aberto com isolamento vertical e ponto final.".". ABRASCO. O isolamento vertical defendido por Bolsonaro é uma fraude pseudocientífica. 22 mar. 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/opiniao/o-isolamento-vertical-defendido-por-bolsonaro-e-uma-fraude-pseudocientifica-artigo-de-naomar-de-almeida-filho/48549/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

[86] "O governo já gastou quase R$ 90 milhões com a compra de medicamentos sem eficácia comprovada no tratamento da covid-19, como cloroquina, azitromicina e o Tamiflu. Ao mesmo tempo, ainda não pagou o Instituto Butantan, que entregou as primeiras doses de vacinas aplicadas no Brasil.". BBC NEWS. 21 jan. 2021. Disponível em: < https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55747043>. Ainda, "(...)Uma das ações do governo foi o lançamento em 14 de janeiro de um aplicativo chamado TrateCOV para profissionais de saúde que sugeria a indicação para covid-19 de remédios como hidroxicloroquina, cloroquina, ivermectina, azitromicina e doxiciclina para qualquer idade, incluindo bebês. Com a repercussão negativa, o app foi retirado do ar.".NEXO. O gasto público do governo com cloroquina em 4 atos. 12 Fev. 2021. Disponível em:

próprio tensionamento referente à inércia atinente ao plano nacional de vacinação[87], nota-se que o deixar de cooperar (uncooperative)[88], especialmente na área da saúde, abarcada pelas competências constitucionais concorrente e comum, dá-se fundado na proteção de direitos. Nega-se o alinhamento em demonstração de discordância, deixando de implementar a política federal, ou, no caso em pauta, agindo quando a estratégia sinalizada pelo ente central é a de inação.

A partir do momento que os entes subnacionais, em especial os estados, demonstraram uma postura de não cooperação com o governo federal, oportuna a verificação se houve coordenação entre si, seja "com vistas a" ou "em razão de". Exemplos de coordenação horizontal, os Consórcios[89] estaduais vêm se evidenciando, na pandemia, como "um momento de fortalecimento dos processos descentralizadores que reposicionam o equilíbrio entre poder central e poderes estaduais. Nesse jogo de tentativa de conciliação da diversidade com a

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/02/12/O-gasto-p%C3%BAblico-do-governo-com-cloroquina-em-4-atos>. Acesso em: 15 fev. 2021.

[87] "A apresentação do plano nacional de imunização contra covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, passa por atrasos e contestações, inclusive de cientistas cujos nomes foram incluídos indevidamente no documento. Bolsonaro e seu ministro da Saúde, o general da ativa Eduardo Pazuello, travam também uma disputa com governadores sobre a distribuição de vacinas. NEXO, Jornal. O plano de vacinação em xeque. E outros atropelos do governo. 13 Dez. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/12/13/O-plano-de-vacina%C3%A7%C3%A3o-em-xeque.-E outros-atropelos-do-governo>. Acesso em: 20 jan. 2021.

[88] "Progressives at the state and local level can influence policy simply by refusing to partner with the federal government. By doing so, they force issues onto the national agenda, foregrounding debates that the Republicans would rather avoid. More importantly, defeating state or local opposition costs fiscal resources and political capital the federal government would rather employ elsewhere. (...) If blue states and cities refuse to implement Trump's agenda, Republicans will sometimes be forced to compromise rather than pay a political and fiscal price.". GERKEN, Heather K. VOX. "We're about to see states' rights used defensively against Trump". Disponível em: https://www.vox.com/the-big-idea/2016/12/12/13915990/federalism-trump-progressive-uncooperative. Acesso em: 03 jan. 2021.

[89] "Por fim, formas de consorciamento e parceria aparecem em ações de ajuda mútua entre os entes federativos, tanto no que se refere à junção de esforços para lobby intergovernamental ou para ganhar maior capacidade de enfrentar um problema, como também em casos nos quais unidades mais desenvolvidas auxiliam outras com menor capacidade financeira ou de gestão. (...) O modelo mais importante de articulação territorial no Brasil é o consorciamento. A relação de igualdade é a base desta aliança intergovernamental, preservando a decisão e a autonomia dos governos locais, sem qualquer subordinação hierárquica.". ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZENE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). República, democracia e desenvolvi- mento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

unidade, o momento político é ímpar para que os consórcios estaduais sejam protagonistas de um processo vivo, sem artificialismos e sem protagonismo da União."[90].

Expoente na articulação de combate à crise epidemiológica, o Consórcio do Nordeste[91], composto pelos nove estados da região e criado no ano de 2019, instituiu o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus[92], voltado ao suprimento de informações embasadas cientificamente, em boletins, aos processos de tomada de decisão dos governos regionais e locais. O arranjo também substanciou a realização de compra conjunta de equipamentos e insumos[93].

Nas demais regiões, pode-se apontar atuações de menor constância e ênfase como a do Consórcio Interestadual da Amazônia Brasileira[94] que, apesar da incipiente demanda ao

---

[90] SANTOS, Gustavo F.; ARAÚJO, Marcelo Labanca C.; PERMAN, Renata G. Consultor Jurídico (CONJUR). Consórcios interestaduais podem ser um contraponto ao poderio da União. 31 ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-31/opiniao-consorcios-interestaduais-federalismo-regioes>. Acesso em: 20 dez. 2020.

[91] "Created in 2019, the Consortium is configured in an innovative mechanism of public management, but also of support and political strength in the bargaining of financial resources with the current federal government that publicly acts in a different way to NEB, perhaps as a reflection of the low electoral performance obtained.(...) As a mechanism to contain the pandemic, the Consortium undertook other initiatives, notably: i. the collective purchase of medicines, hospital supplies and mechanical respirators; ii. the sending of a letter to the Chinese ambassador in Brazil, requesting assistance with medical and hospital supplies; and iii. the creation of the Scientific Committee to Combat Coronavirus (C4NE) ad hoc, composed of notable national experts for advising the Consortium and monitoring the pandemic. (...) All the strategies implemented by the Consortium demonstrate that shared actions are an asset in the "war" against the virus. This collaboration could be the differential in facing one of the biggest disadvantages of this health crisis: its impacts unevenly distributed in Brazil.". PESSOA, Z. S.; TEIXEIRA, R. L. P.; CLEMENTINO, M. L. M. Interfaces Between Vulnerabilities, Governance, Innovation and Capacity of Response to COVID-19 in Brazilian Northeast. Ambiente & Sociedade. São Paulo, v. 23, p. 1-13, 2020.

[92] Site oficial, com painéis de dados e boletins, disponível em: <https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne>.

[93] Resolução 006/2020 – Determina a realização de compras conjuntas, centralizadas ou compartilhadas, de bens e serviços voltados a estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados consorciados para o combate à pandemia do novo coronavírus (Covid-19). Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>. Acesso em: 08 fev. 2021.

[94] "O contrato do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável foi assinado nesta sexta-feira, 29, pelos líderes dos estados do Amapá, Acre Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Roraima, Pará e Rondônia.". Governo do Estado do Amapá. Consórcio Interestadual une 28 milhões de brasileiros na Amazônia Legal. 29 mar. 2019. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2903/consorcio-interestadual-une-28-milhoes-de-brasileiros-na-amazonia-legal>. Acesso em: 08 fev. 2021.

governo federal de recursos e ampliação do número de leitos[95] para combate à crise sanitária, mostrou-se mais operante após o colapso do sistema de saúde de Manaus, seja na realização de parcerias para recebimento de doações, na reabertura de leitos, ou na busca pela aquisição direta de vacinas[96]; do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central[97], o qual efetuou compras compartilhadas emergenciais de equipamentos e insumos[98] e do Consórcio de

[95] "Oito governadores dos estados da Amazônia Legal divulgaram, no final da noite desta quinta-feira (12), uma carta aberta em que solicitam ao governo federal o imediato aporte de recursos para o enfrentamento da pandemia de coronavírus. Além de recursos, o pleito inclui a instalação adicional de 1.000 leitos de Unidade de Tratamento Intensivo.". Secretaria de Saúde do Governo do Pará. 13 mar. 2020. Disponível em: <http://www.saude.pa.gov.br/governadores-da-amazonia-legal-querem-recursos-da-uniao-para-combater-coronavirus-e-promover-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 25 jan. 2021.

[96] "No dia 26 de janeiro, o Coordenador Residente das Nações Unidas no Brasil, Niky Fabiancic, se reuniu com o Consórcio Interestadual da Amazônia Legal para fortalecer a parceria entre as Nações Unidas e os estados amazônicos. (...) As Nações Unidas seguem apoiando a resposta emergencial contra a COVID-19 no estado do Amazonas. Desde sexta-feira (22) e nesta segunda-feira (25), mais de 160 mil itens, entre Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), medicamentos, camas e outros insumos serão entregues por agências da ONU em Manaus à rede pública de saúde local.". ACNUR. 26 jan. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/01/26/nacoes-unidas-apoiam-a-rede-publica-de-saude-do-amazonas-durante-intensificacao-dos-casos-de-covid-19/>. Acesso em: 25 fev. 2021. Ainda: "O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia enviou, desde janeiro deste ano, nove ofícios a diferentes laboratórios produtores de vacinas contra a Covid-19, e à Embaixada da China no Brasil, consultando sobre a disponibilidade de imunizantes para a compra direta pelas unidades federativas.". Governo do Estado do Amazonas. 27 fev. 2021. Disponível em: <http://www.amazonas.am.gov.br/2021/02/governo-do-amazonas-e-consorcio-interestadual-consultam-laboratorios-para-compra-de-vacinas-contra-covid-19/>. Acesso em: 28 fev. 2021. E: "Em carta, governadores da Amazônia Legal pedem habilitação de novos leitos.". UOL. 08 fev. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/02/08/em-carta-governadores-da-amazonia-legal-pedem-habilitacao-de-novos-leitos.htm>. Acesso em: 10 fev. 2021.

[97] "O BrC tem participação dos governadores do DF, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins. A agência de fomento foi criada em 2015 com objetivo de estimular o desenvolvimento e o progresso das unidades da Federação.". METRÓPOLES. Ibaneis é eleito presidente do Consórcio Brasil Central, que reúne DF e 6 estados. 27 Jan. 2021. Disponível em: < https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/ibaneis-e-eleito-presidente-do-consorcio-brasil-central-que-reune-df-e-6-estados>. Acesso em: 30 jan. 2021.

[98] "Mato Grosso do Sul vai receber R$ 3,8 milhões em EPIs para proteção dos profissionais de saúde durante a pandemia. Os dois contratos milionários firmados pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central foram publicados na edição desta segunda-feira, do Diário da União.". CAMPO GRANDE NEWS. 27 jul. 2020. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/ms-vai-receber-r-3-8-milhoes-para-prevenir-profissionais-de-saude-da-covid-19>. Acesso em: 02 jan. 2021. Ademais, informações relativas aos processos de aquisição de compras compartilhadas Covid-19, disponível em: <http://www.brasilcentral.gov.br/acesso-a-informacao/compra-compartilhada-covid-19-processos-de-aquisicoes/>.Acesso em: 20 fev. 2021. Por fim, em sua página oficial na plataforma Facebook, apontou que "só na compra de medicamentos, no ano que passou, houve uma redução de 30% no custo.". 02 Mar. 2021. Disponível em: <https://www.facebook.com/obrasilcentral/>. Acesso em 03 mar. 2021.

Integração Sul e Sudeste[99] (COSUD), mais tímido, ou menos transparente, quanto às medidas conjuntas adotadas[100].

Neste aspecto, deve-se atentar ao papel considerável que possivelmente o capital, e custo, político relativo ao alinhamento prévio entre Governadores e Presidente da República deteve no aproveitamento (ou não) das organizações - anteriores à pandemia - estabelecidas entre estados e, inclusive, na rigidez, e duração, das medidas de distanciamento social por eles implementadas. Isto é, em conformidade ao exposto anteriormente, no que atine à não cooperação com a inércia do governo federal enquanto posicionamento enfático de resistência por parte dos entes, verifica-se que desgastes verticais nas esferas do poder executivo – ou a busca pela prevenção deles - podem ter fundamentado a não atuação, em nível regional, de Consórcios como o COSUD.

Isso porque, da análise dos estados cujos representantes deixaram de assinar[101] a Carta dos Governadores direcionada ao Presidente, datada de abril de 2020, confrontada com o exame das declarações de apoio público à Jair Bolsonaro[102] em sua candidatura, nota-se uma manutenção e duas inversões dos níveis de suporte, expondo uma fragmentação política interna

---

[99] "O Consórcio de Integração Sul e Sudeste – COSUD foi criado em Belo Horizonte, no dia 16 de março de 2019, com o objetivo de buscar políticas de integração para melhorar a qualidade do serviço público prestado à população do Sul e do Sudeste.". Informação obtida no site oficial, disponível em: <http://www.cosud.pr.gov.br/Pagina/Apresentacao>. Acesso em: 03 jan. 2021.

[100] "Governadores dos estados que formam o Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Cosud) se reuniram nesta quinta-feira (02/04), por meio de videoconferência, para debater questões de saúde e impactos econômicos provocados pela pandemia do novo coronavírus. Em carta que será encaminhada para a União, os governadores do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo mostram a preocupação do grupo com a abrupta queda de arrecadação, especialmente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), justamente no período em que os Estados precisam de novos recursos para o combate a Covid-19.". Governo do Estado do Paraná. 02 abr. 2020. Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=106438 >. Acesso em: 03 jan. 2021.

[101] Não assinaram o documento do Fórum dos Governadores, em defesa pela Democracia e pelo esforço conjunto e embasado de combate à disseminação do novo coronavírus, os Governadores: Romeu Zema (Minas Gerais), Gladson Cameli (Acre), Wilson Lima (Amazonas), Ibaneis Rocha (Distrito Federal), Ratinho Júnior (Paraná), Marcos Rocha (Rondônia) e Antonio Denarius (Roraima).

[102] "Dos 27 novos governadores que tomam posse em 2019, 12 apoiaram Bolsonaro no primeiro ou no segundo turno das eleições, sete declararam-se neutros e oito apoiaram Fernando Haddad (PT).". Folha de S. Paulo. 28 out. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-tera-ao-menos-14-governadores-aliados.shtml. Acesso em: 27 fev. 2021.

aos Consórcios. No Consórcio da Amazônia Legal, cinco consorciados, dos nove, assinaram a carta, sendo mantido o número de quatro estados não opositores ao governo federal (dado que Acre e Mato Grosso trocarem de posições); já nos Consórcio do Brasil Central e Consórcio de Integração Sul e Sudeste apenas dois, dos sete consorciados, em cada, deixaram de assinar o documento, fator relevante ao se considerar que, no início de 2019, a configuração era de maioria de apoio, de 4/7 e 6/7 dos integrantes, respectivamente.

Há indícios, portanto, que, seja pela falta de publicização e transparência das medidas adotadas ou não, os estados que compõe o COSUD restaram divididos politicamente, o que pode ter freado uma articulação consorciada – ao menos mais explícita. No início da crise, com os confrontos travados entre o eixo Rio-São Paulo e Brasília[103]e, principalmente, com a disputa política acerca do desenvolvimento e aquisição de vacinas de combate ao Covid-19, a relação entre João Dória (PSDB) e Bolsonaro (sem partido) se agravou, sugerindo que uma coordenação governamental regional poderia se dar de modo a concretizar uma escolha pública de um dos "lados" intensamente polarizados.

As informações publicadas nos sites oficiais dos Consórcios sinalizam que os estados das regiões Norte e Centro-oeste foram empreendendo organizações e compartilhamentos com o agravamento da pandemia, isto é, de forma reativa, situação verificada de modo mais precário nos estados do Sul que, se antes da crise compunham um arranjo de consorciados mais alinhados com o Sudeste, em decorrência dos embates supramencionados recorreram a uma coordenação entre si somente quando os níveis de ocupação dos leitos de Unidade de Terapia Intensiva se mostram alarmantes, no mês de fevereiro de 2021[104].

[103] "O presidente Jair Bolsonaro xingou os governadores do Rio de Janeiro, Wilson Witzel (PSC), e de São Paulo, João Doria (PSDB), durante reunião ministerial que teve a divulgação do registro em vídeo autorizada pelo ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, nesta sexta-feira, dia 22. (...)A reação extremada do presidente mirou adversários políticos que se posicionaram a favor do isolamento social em seus estados contrariando as diretrizes de Bolsonaro em relação à pandemia de coronavírus, avaliada por ele como um exagero e uma "gripezinha".". Veja. 22 mai. 2020. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-xingou-governadores-de-rio-de-sao-paulo-em-reuniao-ministerial/. Acesso em: 05 jan. 2021.

[104] "O governador Carlos Massa Ratinho Junior se reuniu nesta terça-feira (23) com os governadores Eduardo Leite, do Rio Grande do Sul; e Carlos Moisés, de Santa Catarina, para alinhar estratégias comuns de enfrentamento do novo coronavírus e discutir cenários da pandemia diante dos aumentos de casos e de hospitalizações, comuns aos três estados. (...)"Foi uma reunião de trabalho no sentido de buscar soluções em conjunto no relacionamento com o Ministério da Saúde. Os três estados precisam fazer essa defesa sobre insumos, vacinas e ter esse

Observa-se, em contrapartida, uma postura preventiva por parte do Consórcio do Nordeste, mais articulado, assíduo[105] e diligente na tomada de decisões conjuntas e de compartilhamento de informações e insumos, provavelmente impulsionados, por sua vez, pela detenção de maior capital político comum para despender no firmamento de uma oposição coordenada frente ao Chefe do poder executivo federal, tendo em vista seu histórico antagonista derivado de sua base eleitoral[106].

Em nível estadual, enfoque a ser investigado em outra oportunidade, por exemplo, seria a influência da eminência do *accountability* dos prefeitos nas urnas em novembro de 2020 no estabelecimento de articulações e na rigidez e duração das medidas empreendidas, uma vez que, por um lado, evidências sugerem que no início serviu de catalizadora para superação de diferenças entre siglas na coordenação vertical entre estado e municípios, por outro, com a pressão econômica e social pela flexibilização das ações, pode ter motivado desarticulações como as observadas na Bahia, em Minas Gerais e em Santa Catarina[107].

---

alinhamento estratégico.". Secretaria de Saúde do Governo do Estado do Paraná. 23 fev. 2021. Disponível em: <https://www.saude.pr.gov.br/Noticia/Governadores-do-Sul-alinham-estrategias-de-enfrentamento-da-pandemia>. Acesso em: 26 fev. 2021.

[105] "Além disso, o Comitê Científico publicou uma série de boletins científicos em que descrevia com clareza as recomendações de seu corpo técnico-científico em relação às ações que deveriam ser tomados pelos entes consorciados, jogando luz ao caminho que deveria ser seguido pelos estados e municípios nordestinos. Assim, mais uma vez, o Consórcio Nordeste reforçou seu descolamento em relação ao executivo federal, tanto no sentido científico, já que as instruções dadas eram sempre baseadas em evidências científicas, quanto em relação à coordenação clara do passo-a-passo procedimental que deveria ser seguido pelos entes federativos - diferentemente do governo federal que deu por vezes indicações contraditórias.". PEREZ, O. C.; SANTANA, L. Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de Covid-19. Revista NAU Social, v. 11, n. 21, p. 259-70, 2020.

[106] "Jair Bolsonaro não obteve votação superior a 41% em nenhum Estado da região, sendo que quatro dos nove governadores eleitos no NE são filiados ao PT e os demais receberam apoio deste partido desde o primeiro turno. Mesmo aqueles que não compunham a coligação do candidato Fernando Haddad (PT) no pleito à Presidência da República, o apoiaram no segundo turno das eleições. (...) É importante destacar que divergências do conjunto dos governos estaduais para com o Governo Federal foram explicitadas na ocasião de criação do Consórcio Nordeste, dentre as quais destacamos: (i) críticas às desvinculações de receitas federais que impactam os setores de educação e de saúde; (ii) discordâncias acerca da proposta de Reforma da Previdência; (iii) contestações no tocante à flexibilização do Estatuto do Desarmamento (FÓRUM DO NORDESTE, [19 jul.] 2019).". ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. Espaço e Economia [Online], 18 | 2020, posto online no dia 22 abril 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/13776>. DOI: https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.13776. Acesso em: 01 jan. 2021.

[107] Bahia: "(...)a parceria entre estado e o município de Salvador tem conformado uma *governança de crise* até aqui relativamente bem-sucedida. Mesmo sendo de partidos historicamente antagônicos na Bahia e terem

Ademais, há que se ressaltar, ainda no que toca aos custos políticos, especificamente quanto à complexidade das relações entre poderes e seu imbricamento com variáveis como base eleitoral do mandatário do executivo, a dinâmica estabelecida com os legislativos locais, tendo em vista o elevado número de pedidos de *impeachment* de chefes dos executivos estadual[108] e municipal[109] em concomitância com a crise sanitária, independentemente da autenticidade e consistência do mérito das denúncias realizadas.

---

protagonizado nos últimos anos relações intergovernamentais de competição e conflito, Rui Costa e ACM Neto têm concertado ações interfederativas no enfrentamento à pandemia, diferentemente do que ocorre na relação do governo federal com os estados e municípios. (...) Conforme também discutimos no boletim anterior, já naquele momento notávamos o crescimento das pressões advindas dos setores econômicos e a incapacidade dos governos de manter por muito mais tempo as medidas de isolamento social. Os conflitos e tensões se tornaram evidentes, assim como os interesses, em especial dos prefeitos, que já se voltavam para o imediatismo dos ganhos eleitorais (...).”; Minas Gerais: “Romeu Zema, o governador de Minas, permaneceu até o dia 16 de junho alinhado com o presidente da República Jair Bolsonaro [10] nas questões relativas ao enfrentamento da Covid-19 no Brasil. (...)Diante de uma situação próxima ao colapso em Minas, em 17 de junho o governador mineiro reclamou da falta de coordenação nacional no combate à COVID-19, declarou que fazia falta um protocolo único para todos os estados e municípios e colocou que as sucessivas trocas de ministros da Saúde ao longo da pandemia prejudicaram as ações de combate ao coronavírus. Ao mesmo tempo Zema segue o ataque político ao prefeito da capital mineira. Alexandre Kalil (PSD), que tem se distanciado das sugestões da União e do governo estadual em relação à Covid-19, mantendo Belo Horizonte sob medidas mais rígidas durante a pandemia (...).”; Santa Catarina: “Assim, enquanto no primeiro momento tivemos uma grande adesão ao isolamento social, no segundo, a situação foi de maior conflito, com pressões de grupos econômicos e por um descompasso entre o governo estadual e algumas prefeituras. (...)Mesmo com alguns indícios de desaprovação da postura presidencial por parte dos eleitores, o seu recente êxito eleitoral pode indicar e existência de uma expressiva base de apoio, que pode pressionar os prefeitos em um ano de eleições municipais.”. ABCP. Associação Brasileira de Ciência Política. Projeto “Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil.” 5 edições. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/index.php/projetos/especial-abcp-5a-edicao-governos-estaduais-e-acoes>. Acesso em: 15 fev.2021.

[108] “Impeachment vira arma fácil contra governadores neófitos e ex-bolsonaristas do Rio e Santa Catarina. (...) Em comum, ambos se afastaram do presidente Jair Bolsonaro e viram suas respectivas bases de apoio no Legislativo minguar. (...)O impeachment vem sendo usado frequentemente nas disputas locais, um fenômeno que parece ter crescido na esteira do impeachment de Dilma Rousseff em 2016: o mecanismo voltou ao vocabulário político, com todas suas características, que mesclam moção de repúdio e julgamento político. (...) No Amazonas, o governador Wilson Lima (PSC), também eleito na onda bolsonarista, se livrou no começo deste mês de um processo por 12 votos a seu favor, seis contra e cinco abstenções. Pedidos de impeachment também foram apresentados contra Doria, o último deles por parlamentares do PSL em 10 setembro.”. EL PAÍS. 23 set. 2020. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-24/impeachment-vira-arma-facil-contra-governadores-neofitos-e-ex-bolsonaristas-do-rio-e-santa-catarina.html>. Acesso em: 15 jan. 2021.

[109] “Crivella não é o único a lidar com essa situação em ano eleitoral. Ao menos sete dos 13 prefeitos de capitais que vão tentar a reeleição foram alvo de pedidos de impeachment. Destes, dois tiveram processo votado e arquivado pelos vereadores e dois estão com as ações em aberto às vésperas do pleito municipal. Os demais ainda não tiveram os processos iniciados.”. Metrópoles. 21 set. 2020. Disponível em: < https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/sete-prefeitos-de-capitais-candidatos-foram-alvo-de-pedidos-de-impeachment>. Acesso em: 15 jan. 2021.

Por fim, verifica-se que apesar do reconhecimento institucional dos Consórcios interestaduais[110], há pouco aproveitamento do potencial articulador que estruturas prévias à crise sanitária poderiam oferecer, tendo em vista sua proximidade com as peculiaridades regionais sem perda de capacidade de visão mais abrangente da situação e evolução local da pandemia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observado o desempenho do federalismo brasileiro na tentativa de controle da disseminação da Covid-19, nota-se que, no âmbito da saúde, se por um lado restaram despidas algumas de suas principais disfunções, como o subfinanciamento e as transferências de responsabilidade de custeio aos entes de menor arrecadação, de outro ficou demonstrado que todo potencial ofertado pela combinação de capilaridade e disposição de mecanismos estruturados, e institucionalizados, de coordenação, prévios à crise, foi subaproveitado pela gestão apática do Ministério da Saúde. Constata-se que o histórico de atleta de um Sistema Único de Saúde, universal e gratuito, reconhecido internacionalmente por sua capacidade, não será salvo-conduto para um combate eficiente, sendo necessária ação, conjunta e contínua, para que as articulações não se atrofiem.

Ademais, à luz das análises acerca de determinados agentes conformadores do arranjo federativo, sejam as decisões advindas do guardião da federação, STF, sejam as disputas políticas travadas entre poderes e entes, foi possível verificar que não obstante uma organização cooperativa, engajada, esteja ainda distante de ser alcançada, incompreendida em sua complexidade, averiguou-se que os entes subnacionais lograram êxito em não cooperar com o governo federal em sua inércia, mesmo que de forma parca ou assimetricamente coordenada.

---

[110] "A comissão mista que acompanha as ações do governo federal no enfrentamento à covid-19 vai ouvir, na próxima quinta-feira (25), às 10h, os governadores representantes dos consórcios regionais. (...) Na ocasião os gestores devem apresentar um panorama geral dos impactos da pandemia nas suas regiões, os efeitos das medidas adotadas e as dificuldades encontradas por estados e municípios no enfrentamento da crise sanitária. Os governadores devem expor também as estratégias, no âmbito de cada consórcio, já adotadas ou que ainda serão executadas para o período de flexibilização das regras de isolamento social.". Senado Notícias. 26 jun. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/23/covid-comissao-vai-ouvir-governadores-que-representam-consorcios-regionais>. Acesso em: 10 jan. 2021.

Deste modo, no que toca à (des)coordenação governamental, tendo-se em vista a desconsideração dos instrumentos de monitoramento compartilhado e formulação de estratégias conjuntas do SUS, assim como a atuação pulverizada dos estados brasileiros, espera-se que os entes federativos passem a compreender que estão Co(n)vidados à articulação, uma vez que, tendo experenciado as mazelas e perdas decorrentes dos níveis de contágio descontrolados da 1ª onda, que nesta avassaladora 2ª onda o mal desempenho anterior sirva para compeli-los à coordenação, à exemplo do demonstrado pelos consorciados da região Sul e Amazônia Legal.

REFERÊNCIAS

ABCP. Associação Brasileira de Ciência Política. Projeto "Os governos estaduais e as ações de enfrentamento à pandemia no Brasil." 5 edições. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/index.php/projetos/especial-abcp-5a-edicao-governos-estaduais-e-acoes>. Acesso em: 15 fev.2021.

ABRASCO. O isolamento vertical defendido por Bolsonaro é uma fraude pseudocientífica. 22 mar. 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/opiniao/o-isolamento-vertical-defendido-por-bolsonaro-e-uma-fraude-pseudocientifica-artigo-de-naomar-de-almeida-filho/48549/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZENE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 4, p. 663-677, 16 jul. 2020. Disponível em: < http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>. Acesso em: 05 jan. 2021.

ACNUR. Nações Unidas apoiam a rede pública de saúde do Amazonas durante intensificação dos casos de COVID-19. 26 jan. 2021. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/2021/01/26/nacoes-unidas-apoiam-a-rede-publica-de-saude-do-amazonas-durante-intensificacao-dos-casos-de-covid-19/>. Acesso em: 25 fev. 2021.

Agência Brasil. Primeiro caso de Covid-19 no Brasil completa um ano. 26 fev. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-02/primeiro-caso-de-covid-19-no-brasil-completa-um-ano>. Acesso em: 04 mar. 2021.

ALVARENGA, Alexandre A. et al. Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. Rio de Janeiro: Cadernos de Saúde Pública, n. 12. 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00155720. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/pages/iframe_print.php?aid=1273>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 jan. 2021.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 39-57, Mar. 2013. P. 51. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 dez. 2020.

BARBOSA, Luís Felipe Andrade; CARVALHO, Ernani; GOMES, Jose Mario Wanderley. Políticas públicas de saúde e lealdade federativas: STF afirma protagonismo dos governadores no enfrentamento à Covid-19. Direito Público, [S.l.], v. 17, n. 94, nov. 2020. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4395>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. Rev. Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-85, 2012. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970/22728>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BBC NEWS. 'Tratamento precoce': governo Bolsonaro gasta quase R$ 90 milhões em remédios ineficazes, mas ainda não pagou Butantan por vacinas. 21 jan. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55747043>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília-DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Brasília-DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm>. Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Boletins Epidemiológicos: coronavírus. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>. Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341. Requerente: Partido Democrático Trabalhista Brasileiro. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 24 de março de 2020. Decisão monocrática. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, DF, 25 de março de 2020. Decisão monocrática. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672. Segunda Turma. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Relator: Ministro Alexandre de Morais. Brasília, DF, 31 de março de 2020. Decisão monocrática. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 690. Requerente: Rede Sustentabilidade, Partido Socialismo e Liberdade e Partido Comunista do Brasil. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 09 de junho de 2020. Decisão monocrática. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1616/2020 do Processo TC nº 016.708/2020-2, de 24 de junho de 2020, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1670820202.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520>. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2092/2020 do Processo TC nº 016.708/2020-2, de 12 de agosto de 2020, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1670820202.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4.075/2020 do Processo TC nº 016.708/2020-2, de 08 de dezembro de 2020, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1670820202.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4049/2020 do Processo TC nº 014.575/2020-5, de 08 de dezembro 2020, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1457520205.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 09 fev. 2021.

CARTA CAPITAL. Governadores de 20 Estados divulgam carta após discurso de Bolsonaro. 19 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/governadores-de-20-estados-divulgam-carta-apos-discurso-de-bolsonaro/>. Acesso em: 16 jan. 2021.

CENSON, Dianine; BARCELOS, Marcio. O papel do Estado na gestão da crise ocasionada pela Covid-19: visões distintas sobre federalismo e as relações entre União e Municípios. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, [S.l.], v. 16, n. 4, dez. 2020. ISSN 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5977>. Acesso em: 02 fev. 2021.

CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, n. 58, p. 25-36, 2013.

CNN BRASIL. Secretários de saúde são barrados em posse de Teich. 17 de abr. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/04/17/secretarios-de-saude-sao-barrados-em-posse-de-teich>. Acesso em: 08 fev. 2021.

CONASS. Nota oficial: "Orientações do Ministério da Saúde para tratamento medicamentoso precoce de pacientes com diagnóstico da Covid-19.". Publicado em 20 de maio 2020. Disponível em: <http://www.conass.org.br/nota-oficial-sobre-o-documento-intitulado-orientacoes-do-ministerio-da-saude-para-tratamento-medicamentoso-precoce-de-pacientes-com-diagnostico-da-covid-19-lancado-pelo-ministerio-da/>. Acesso em: 17 jan. 2021.

COSTA, Nayara H. S.; CASTELO BRANCO, Maria I. B. G. Federalismo comparado: a promoção do direito à saúde na crise Covid-19. In: VIVAS, Alessandra et al. (Org.). Dimensões jurídicas dos direitos humanos. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020. v. 2; 644 p. ISBN 978-65-87489-46-9. Disponível em: https://www.caedjus.com/wp-content/uploads/2020/11/dimensoes_juridicas_dos_direitos_humanos_vol2.pdf#page=497. Acesso em: 10 jan. 2021.

COSTA JUNIOR, Ernane Salles da. A Pandemia frente a Constituição Fragilizada: impactos da Emenda 95. Direito Público, [S.l.], v. 17, n. 96, jan. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4486>. Acesso em: 10 fev. 2021.

DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A pandemia de Covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da corte? Direito Público, [S.l.], v. 17, n. 96, jan. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>. Acesso em: 27 fev. 2021.

DEUTSCHE WELLE (DW). Politização deixa brasileiros à deriva em prazo para vacina. 14 Dez. 2020. Disponível em: < https://www.dw.com/pt-br/politiza%C3%A7%C3%A3o-deixa-brasileiros-%C3%A0-deriva-em-prazo-para-vacina/a-55939457 >. Acesso em: 12 jan. 2021.

EL PAÍS. Impeachment vira arma fácil contra governadores neófitos e ex-bolsonaristas do Rio e Santa Catarina. 23 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-24/impeachment-vira-arma-facil-contra-governadores-neofitos-e-ex-bolsonaristas-do-rio-e-santa-catarina.html>. Acesso em: 15 jan. 2021.

EL PAÍS. Pesquisa revela que Bolsonaro executou uma "estratégia institucional de propagação do coronavírus". 21 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-21/pesquisa-revela-que-bolsonaro-executou-uma-estrategia-institucional-de-propagacao-do-virus.html?utm_medium=Social&utm_source=Twitter&ssm=TW_BR_CM#Echobox=1611257273>. Acesso em: 05 fev. 2021.

EL PAÍS. Segunda onda de covid-19 já causou mais mortes na Europa do que a primeira. 8 Dez. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-12-08/segunda-onda-de-covid-19-ja-causou-mais-mortes-na-europa-do-que-a-primeira.html>. Acesso em: 03 jan. 2021.

EL PAÍS. Um Ministério da Saúde encurralado amplia tensão nos bastidores, e técnicos criticam falta de planejamento. 15 fev. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-16/um-ministerio-da-saude-encurralado-amplia-tensao-nos-bastidores-e-tecnicos-criticam-falta-de-planejamento.html>. Acesso em: 18 fev. 2021.

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz. Observatório Fiocruz Covid-19. Boletim semanas epidemiológicas 05-07. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_covid_2021-semanas_05-07.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

FLEURY, Sonia. Pandemia, contradições e inovações no federalismo brasileiro. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz (CEE): Pesquisa, Política e Ação em Saúde Pública, 2020. Disponível em: < https://cee.fiocruz.br/?q=node/1179>. Acesso em: 17 jan. 2021.

FLEURY, Sonia; OUVERNEY, Assis M. Política de Saúde: uma Política Social. In: GIOVANELLA, Lígia (org.). Políticas e Sistema de Saúde no Brasil. 2. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

FOLHA DE S. PAULO. Relembre quatro meses de episódios explosivos da crise política em meio ao coronavírus. 31 dez. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/relembre-quatro-meses-de-episodios-explosivos-da-crise-politica-em-meio-ao-coronavirus.shtml>. Acesso em: 10 jan. 2021.

FOLHA DE S. PAULO. Bolsonaro terá ao menos 14 Governadores aliados. 28 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-tera-ao-menos-14-governadores-aliados.shtml>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FÓRUM NACIONAL DE GOVERNADORES. Carta aberta à sociedade brasileira em defesa da democracia, de 18 de abril de 2020.

FORUM OF FEDERATIONS; OAS; UNIVERSITY OF KENT. Practical Guide for an Effective Response to COVID-19 Pandemic at the Subnational Level. Forum of Federations, jul. 2020. Disponível em: <http://www.forumfed.org/publications/practical-guide-for-an-effective-response-to-the-covid-19-pandemic-at-the-subnational-level/>. Acesso em: 12 dez. 2020.

GERKEN, Heather K.; BULMAN-POZEN, Jessica. Uncooperative Federalism. Yale Law Journal, 118, no. 7, 2009. 1256–1310p.

GERKEN, Heather K. VOX. “We’re about to see states’ rights used defensively against Trump”. 20 jan. 2017. Disponível em: <https://www.vox.com/the-big-idea/2016/12/12/13915990/federalism-trump-progressive-uncooperative>. Acesso em: 03 jan. 2021.

GODOY, Miguel Gualano de.; MACEDO, José Arthur Castillo de. JOTA. As decisões do STF durante e após a pandemia: nada será como antes? 18 mai. 2020. Disponível em: < https://www.jota.info/stf/supra/as-decisoes-do-stf-durante-e-apos-a-pandemia-nada-sera-como-antes-18052020>. Acesso em: 15 dez. 2021.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. Revista Do Serviço Público, 69, Edição Especial: Repensando o Estado Brasileiro, pp. 85-122, dez, 2018.

GUICHENEY, Hellen; JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira; ARAÚJO, Victor. O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). BIB. São Paulo, n. 83, 1, p. 69-92, 2017.

G1. Mapa da vacinação contra Covid-19 no Brasil. 03 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/03/03/brasil-registra-1840-mortes-em-24-horas-e-volta-a-bater-recorde-da-pandemia-total-chega-a-2594-mil.ghtml>. Acesso em: 04 mar. 2021.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John.The Federalist Papers**.** Library Congress. Disponível em: < https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10>. Acesso em: 12 jan. 2021.

KOGA, Natália M. e al. Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo Executivo Federal. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 31). Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9838/1/NT_31_Diest_Instrumentos%20de%20Pol%c3%adticas%20P%c3%bablicas%20para%20o%20Enfrentamento%20do%20V%c3%adrus%20da%20Covid_19.pdf >. Acesso em: 18 dez. 2020.

KOZICKI, Katya et al. Militarização da saúde: crise e as relações civis-militares no governo Bolsonaro. Direito Público, [S.l.], v. 17, n. 96, jan. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4618>. Acesso em: 02 fev. 2021.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil. 7 ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; RAMOS, Tarcila Queiroz; MESSEMBERG, Roberto Pires. Inovação Institucional na coordenação federativa para enfrentamento e saída do surto de COVID-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 41). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10159/1/NT_41_Diest_InovInstitucCoordFed.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.

MACEDO, José Arthur Castillo de. Encruzilhadas do federalismo: transfederalismo, cooperação, constitucionalismo e democracia. 224 p. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

METRÓPOLES. Ibaneis é eleito presidente do Consórcio Brasil Central, que reúne DF e 6 estados. 27 jan. 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/ibaneis-e-eleito-presidente-do-consorcio-brasil-central-que-reune-df-e-6-estados>. Acesso em: 30 jan. 2021.

METRÓPOLES. Sete prefeitos de capitais candidatos foram alvo de pedidos de impeachment. 21 set. 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/sete-prefeitos-de-capitais-candidatos-foram-alvo-de-pedidos-de-impeachment>. Acesso em: 15 jan. 2021.

MORAES, R. F. A segunda onda da pandemia (mas não do distanciamento físico): covid-19 e políticas de distanciamento social dos governos estaduais do Brasil. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 31). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210122_nt_dinte_n_31.pdf >. Acesso em: 13 jan. 2021.

MORAES, R. F. A Covid-19 e as medidas legais de distanciamento dos governos estaduais: análise comparativa do período de março a julho de 2020. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 23). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200730_nt_dinte_n_23.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

MORAES, R. F.; SILVIA, Lara L. L. S.; TOSCANO, Cristina M. Covid-19 e medidas de distanciamento social no Brasil: análise comparativa dos planos estaduais de flexibilização. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 25). Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200807_nt_dinte_n%C2%BA_25_web.pdf >. Acesso em: 13 jan. 2021.

NEXO. O gasto público do governo com cloroquina em 4 atos. 12 fev. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/02/12/O-gasto-p%C3%BAblico-do-governo-com-cloroquina-em-4-atos>. Acesso em: 15 fev. 2021.

NEXO, Jornal. O plano de vacinação em xeque. E outros atropelos do governo. 13 dez. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/12/13/O-plano-de-vacina%C3%A7%C3%A3o-em-xeque.-E outros-atropelos-do-governo>. Acesso em: 20 jan. 2021.

NUCLEAR THREAT INITIATIVE & JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH. Global Health Security index: building collective action and accountability. 2019. Disponível em: <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

OECD. The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD Publishing, Paris, nov. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/d3e314e1-en>. Acesso em: 12 dez. 2020.

PÊGO, B. et al. Oito meses de pandemia no Brasil: medidas para o enfrentamento federativo e perspectiva com as vacinas. Brasília: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 21). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210201_nt_dirur_n_21.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

PEREZ, O. C.; SANTANA, L. Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de Covid-19. Revista NAU Social, v. 11, n. 21, p. 259-70, 2020.

PESSOA, Z. S.; TEIXEIRA, R. L. P.; CLEMENTINO, M. L. M. Interfaces Between Vulnerabilities, Governance, Innovation and Capacity of Response to COVID-19 in Brazilian Northeast. Ambiente & Sociedade. São Paulo, v. 23, p. 1-13, 2020.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. Justiça suspende decretos que flexibilizam quarentena no Rio de Janeiro.". 08 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-08/justica-suspende-decretos-flexibilizam-quarentena-rio>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. Espaço e Economia [Online], 18 | 2020, posto online no dia 22 abril 2020. Disponível em:< http://journals.openedition.org/espacoeconomia/13776>. DOI: https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.13776. Acesso em: 01 jan. 2021.

SANTOS, Gustavo F.; ARAÚJO, Marcelo Labanca C.; PERMAN, Renata G. Consultor Jurídico (CONJUR). Consórcios interestaduais podem ser um contraponto ao poderio da União. 31 ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-31/opiniao-consorcios-interestaduais-federalismo-regioes>. Acesso em: 20 dez. 2020.

SCHAEFER, Bruno Marques et al. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1429-1445, out. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000501429&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 dez. 2020.

SEGUNDO, G. S. S. et al. Análise da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). In: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. As metrópoles e a Covid-19: dossiê nacional. Belo Horizonte: Observatório das Metrópoles, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%C3%AA-N%C3%BAcleo-Belo-Horizonte_An%C3%A1lise-Local_Julho-2020.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SENADO NOTÍCIAS. Covid: comissão vai ouvir governadores que representam consórcios regionais. 26 jun. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/23/covid-comissao-vai-ouvir-governadores-que-representam-consorcios-regionais>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SILVA, Lara Lívia Santos da et al. Medidas de distanciamento social para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil: caracterização e análise epidemiológica por estado. Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 36, n. 9. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00185020>. ISSN 1678-4464. https://doi.org/10.1590/0102-311X00185020. Acesso em: 11 fev. 2021.

THE GUARDIAN. Bolsonaro ignored by state governors amid anger at handling of Covid-19 crisis. Even former allies are refusing to obey the Brazilian president's calls for people to go back to work. 01 abr. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/01/brazil-bolsonaro-ignored-by-state-governors-amid-anger-at-handling-of-covid-19-crisis>. Acesso em: 10 dez. 2020.

UOL. Em carta, governadores da Amazônia Legal pedem habilitação de novos leitos. 08 fev. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/02/08/em-carta-governadores-da-amazonia-legal-pedem-habilitacao-de-novos-leitos.htm>. Acesso em: 10 fev. 2021.

VALOR ECONÔMICO. Live do Valor: Adriano Massuda, médico sanitarista, fala sobre a resposta brasileira e os desafios no segundo ano de pandemia; assista. 26 jan. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/live/noticia/2021/01/26/live-do-valor-adriano-massuda-medico-sanitarista-fala-sobre-a-resposta-brasileira-e-os-desafios-no-segundo-ano-de-pandemia-nesta-quarta-as-11h-sembarreira.ghtml>. Acesso em: 26 fev. 2021.

VEJA. Bolsonaro xingou Doria, Witzel e prefeito de Manaus em reunião ministerial. 22 mai. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-xingou-governadores-de-rio-de-sao-paulo-em-reuniao-ministerial/>. Acesso em: 05 jan. 2021.

VIEIRA, Fabiola S.; SERVO, Luciana M. S. Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. Saúde em Debate, 2020. DOI:

10.1590/SciELOPreprints.1370. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/pps-1370>. Acesso em: 01 fev. 2021.