

En Frota, Francisco Horacio da Silva, Silva, Maria Andréa Luz da y Frota, Maria Helena de Paula, *O IMPACTO DO COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS*. Fortaleza (Brasil): Edmeta Editora.

Política Pública em desalinhamento: (des)coordenação federal no combate à COVID-19.

Pessoa Júnior, José Raulino Chaves y Rubiatti,
Bruno de Castro.

Cita:

Pessoa Júnior, José Raulino Chaves y Rubiatti, Bruno de Castro (2020). *Política Pública em desalinhamento: (des)coordenação federal no combate à COVID-19*. En Frota, Francisco Horacio da Silva, Silva, Maria Andréa Luz da y Frota, Maria Helena de Paula *O IMPACTO DO COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS*. Fortaleza (Brasil): Edmeta Editora.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/bruno.de.castro.rubiatti/3>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pchw/av7>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

O IMPACTO DO COVID-19

ORGANIZAÇÃO DE FRANCISCO HORACIO DA SILVA FROTA /
MARIA HELENA DE PAULA FROTA/MARIA ANDRÉA LUZ DA SILVA

NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2020, EDMETA

Organização

Francisco Horacio da Silva Frota

Maria Helena de Paula Frota

Maria Andréa Luz da Silva

O IMPACTO DO COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Projeto Gráfico Capa e Miolo Ana Carolina Frota

Ilustração Ana Carolina Frota

Diagramação Eleni Lopes

Revisão João Vianney Campos de Mesquita

Equipe Técnica Cristiê Gomes Moreira; Juliane Queiroz Carvalho

Publicado por

Edmeta - Editora Digital e Impressa Ltda.

Av. Desembargador Moreira, 2800,

Sala 1008. Bairro Aldeota

Fortaleza - CE, Brasil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

O impacto do COVID-19 nas políticas públicas
[livro eletrônico] / organização Francisco
Horacio da Silva Frota , Maria Helena de Paula
Frota , Maria Andréa Luz da Silva. -- 1. ed. --
Fortaleza, CE : Edmeta Editora, 2020.

PDF

ISBN 978-65-86311-05-1

1. Ciência política 2. COVID-19 - Pandemia 3.

Políticas públicas I. Frota, Francisco Horacio da
Silva. II. Frota, Maria Helena de Paula. III. Silva,
Maria Andréa Luz da.

20-52056

CDD-320.6

Índices para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas : Ciência política 320.6

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Editora: Instituições parceiras:



O IMPACTO DO COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Organização

Francisco Horacio da Silva Frota

Maria Andréa Luz da Silva

Maria Helena de Paula Frota

Fortaleza | 2020



Este projeto é uma iniciativa do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UECE (Universidade Estadual do Ceará)

SUMÁRIO

- 10 **TEMPOS DE QUARENTENA**
POESIA - José Jackson Coelho Sampaio
-
- 13 **APRESENTAÇÃO**
-
- CONHECIMENTO EM TEMPO DE PANDEMIA**
-
- 18 **ANÁLISE DAS DINÂMICAS DE FORMULAÇÃO EMERGENTE DO CONHECIMENTO NA RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19**
Jeferson Antunes; Madja de Figueiredo Lédio; Estêvão Lima Arrais
Jawdat Abu-El-Haj
- 33 **CONSÓRCIO DO NORDESTE: EXPERIÊNCIA DO CEARÁ NA LUTA CONTRA A DESIGUALDADE REGIONAL E ESTADUAL**
Francisco Horacio da Silva Frota; Maria Andréa Luz da Silva
- 51 **DESAFIOS DA PANDEMIA PARA AS CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**
Maria do Socorro Ferreira Osterne; Socorro Letícia Fernandes Peixoto
- EFEITOS DA PANDEMIA NA ESTRUTURA POLÍTICA BRASILEIRA**
-
- 80 **PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E O DISCURSO FEDERAL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19**
David Oliveira; Marcelo José do Monte
- 99 **POLÍTICA PÚBLICA EM DESALINHO: (DES)COORDENAÇÃO FEDERAL NO COMBATE À COVID-19**
José Raulino Chaves Pessoa Júnior; Bruno de Castro Rubiatti
- 123 **AS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E A POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS DE INTERESSE NA REALIDADE DE PANDEMIA**
Marinina Gruska Benevides; Juliana Porto Sales
- 145 **DISCURSOS DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2021 NOS EPI-CENTROS REGIONAIS DA PANDEMIA COVID-19: CONTRAÇÃO OU EXPANSÃO FISCAL ?**
Francisco Josênio Camelo Parente; Francisco Claudio Melo Fontenele

POLÍTICA PÚBLICA EM DESALINHO

(DES)COORDENAÇÃO FEDERAL
NO COMBATE À COVID-19

JOSÉ RAULINO CHAVES PESSOA JÚNIOR¹

BRUNO DE CASTRO RUBIATTI²

INTRODUÇÃO

Acontecimentos recentes relativos a estratégias de combate ao vírus Covid-19 parecem apontar para o fato de que surtos de doenças com rápida propagação, capazes de provocar colapsos em diversos sistemas nacionais de saúde devido ao repentino aumento de internações hospitalares, exigem respostas rápidas e precisas do poder público a fim de combatê-las. A situação se complexifica quando o conhecimento científico sobre modalidades de transmissão e controle são escassas, tornando seu enfrentamento mais desafiador aos modernos Estados-Nação.

Essa é a realidade enfrentada pelos países com o surgimento do vírus que provou a pandemia da Covid-19. Como ainda não existe uma vacina ou uma forma massiva e efetiva de combate ao vírus, as medidas mais eficazes de contenção da transmissão repousam no isolamento social e em providências rígidas de assepsia. Essas normas, no entanto, acarretam um alto custo econômico e social, provocando crise financeira e forçando a mudança brusca de hábitos sociais. Em um Estado unitário, centralizado e de pequena extensão territorial, o combate a essa pandemia já é desafiador, visto que é necessária a adesão da população às novas regras sanitárias. Quando a propagação do vírus ocorre em um Estado federativo, com vasta extensão territorial e integrado por várias subunidades nacionais relativamente independentes, a tomada de decisão torna-se mais complexa, tornando o enfrentamento à pandemia mais dramático.

1 Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutor em Ciência Política pela Unicamp.

2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e da Faculdade de Ciências Sociais (FACS) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutor em Ciência Política pela Unicamp.

Quais seriam, portanto, os desafios e entraves para implementação de medidas de enfrentamento à Covid-19 em um país federativo como o Brasil? O desenvolvimento do federalismo brasileiro ocorrido após a Constituição de 1988 apresenta uma trajetória que sai de uma forte tendência à descentralização, passando por uma mudança de rumos em meados da década de 1990, em direção a uma maior centralização, chegando a sua configuração atual, onde há forte centralização decisória e concentração de recursos na União, mas a implementação e administração das políticas públicas é descentralizada para estados e municípios. Nesse quadro, a coordenação federativa passa a ser central para as políticas sociais.

No que diz respeito ao enfrentamento atual à pandemia, cabe, portanto, perguntar: há coordenação federativa das políticas adotadas para o enfrentamento dessa situação? O Executivo Nacional tem realizado esse tipo de coordenação?

O texto busca analisar a relação estabelecida entre o Executivo federal, sobretudo as ações do presidente da República, e os governadores no combate à pandemia. A hipótese principal é que a ausência de coordenação federativa, bem como as ações formais e informais do presidente da República dificultam e até impedem medidas efetivas de saúde pública para conter a propagação do vírus.

Para analisar a questão proposta, esse capítulo se divide em duas seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira seção, é feita uma revisão sobre o federalismo brasileiro e a questão da centralização/descentralização. Nela se observa que o atual modelo federativo brasileiro centraliza a decisão sobre as políticas públicas e descentraliza sua implementação, sendo necessário uma coordenação federativa. Na segunda parte, são analisadas as medidas tomadas pela União para o enfrentamento da pandemia e a posição dos atores subnacionais frente a essa ação do governo. A partir da análise das medidas tomadas pelo Executivo Nacional e das declarações do presidente, governadores e autoridades estaduais de saúde – tanto oficiais quanto as informais divulgadas pela imprensa – é possível notar claro desalinhamento entre as duas esferas de ação, muitas vezes causado pelo comportamento errático e falta de ação do Executivo Nacional.

ARRANJO FEDERATIVO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL PÓS-1988

Desde a proclamação da República, o Brasil adota o federalismo com forma de organização territorial da política. Esse arranjo federativo apresentou diversas transformações, oscilando entre períodos de maior centralização na União e outros com maior descentralização e autonomia para as unidades subnacionais. O período inaugurado com a transição para a democracia, ocorrido no final dos anos 1980, daria ao federalismo brasileiro uma característica descentralizada. Porém, esse arranjo passa por significativas mudanças no decorrer da Nova República instaurada com a Constituição de 1988.

A redemocratização no Brasil foi marcada por forte impulso descentralizador, ao ponto de, nesse período, a ideia de democracia se confundir com a de descentralização. Isso porque durante o regime militar houve alto grau de centralização, ficando as esferas subnacionais esvaziadas de capacidades tributárias e impossibilitadas de formularem políticas públicas. Além disso, os representantes dessas esferas eram indicados pelo governo federal.

Iniciado o processo de reabertura, as eleições diretas para governadores e prefeitos das capitais foram implementadas alguns anos antes da eleição direta para presidente. Assim, governos eleitos nos moldes da democracia representativa nos níveis subnacionais interagem no campo político com representantes nacionais indicados a partir de formas autoritárias, características do período militar. Dessa forma, como nos ensina Abrucio (1988, p. 94): *“o sistema político se caracterizava pela coexistência de duas fontes distintas de poder, como também de duas estruturas de poder”*. O período de transição para a democracia configurou-se, portanto, como uma diarquia, em que a estrutura autoritária no governo federal convivia com uma estrutura democrática nos governos estaduais, legitimada pelas eleições de 1982 que empossaram os governadores.

Um ponto importante a se destacar dessa nova onda de descentralização é o crescimento da participação das unidades subnacionais na distribuição de recursos financeiros. No decorrer da década de 1980, as unidades subnacionais aumentaram sua participação nas receitas nacionais, em detrimento da parcela que cabia à União. A pressão pela descentralização tributária já ocorria mesmo antes da promulgação da carta constitucional de 1988 e vem casada ao processo de emergência da crise econômica dos anos 1970 e a redemocratização. Por esse motivo, essa descentralização pode ser vista

como uma “descentralização pela demanda” (Affonso, 2000). Dessa forma, “o modelo unitário-autoritário foi sendo sepultado e em seu lugar formava-se um federalismo descentralizador de recursos” (Abrucio, 1998, p. 96)³.

Conjuntamente ao crescimento das receitas disponíveis aos entes subnacionais, Abrucio (1998) também aponta o papel central dos governadores no processo de transição para a democracia e o calendário eleitoral⁴ como elementos fundamentais para o funcionamento do *federalismo estadualista* existente no período.

Essa centralidade dos governadores na política nacional estaria vinculada ao controle que esses atores detinham sobre recursos necessários para a carreira política dos legisladores – tanto deputados estaduais, quanto federais e senadores. Nesse sentido, o controle sobre os crescentes recursos tributários, a utilização das empresas públicas estaduais, a distribuição de cargos e políticas atendendo diferentes interesses de parlamentares (patronagem), a utilização de recursos extra-fiscais a partir dos bancos estaduais e a preponderância sobre a indicação dos membros aos órgãos de fiscalização e controle (Abrucio, 1998) davam aos governadores forte influência sobre a carreira política dos parlamentares. Em outras palavras, o *federalismo estadualista* estaria intimamente ligado ao *ultrapresidencialismo estadual*, onde o chefe do Executivo estadual teria forte controle sobre os recursos necessários para a continuidade da carreira política dentro do estado⁵.

Todavia, entre o final dos anos 1980 até meados dos anos 1990, o problema do ajuste fiscal nos estados ganhou contornos críticos: a “irresponsabilidade fiscal” dos estados colocou em perigo as tentativas de estabilização econômica praticadas pelo governo federal. Nesse período, a relação vertical entre os entes da federação – entre governos estaduais e governo central –

3 Cabe destacar que esse aumento da participação das unidades subnacionais também apresenta fases distintas: em um primeiro momento da década de 1980, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, observa-se o crescimento da participação dos estados e uma concentração de receita nos níveis da União e estadual; porém, após 1988 nota-se o crescimento da participação dos municípios e estagnação dos estados.

4 Além do fato das eleições diretas para os governos estaduais antecederem as para presidência da República, as eleições para governador eram “casadas” com o pleito para os Legislativos – inclusive nacional –, criando um vínculo entre governadores e bancadas legislativas e fortalecendo o papel dos primeiros na política nacional (Abrucio, 1998).

5 O nível de poder dos governadores dentro de seus estados e sua capacidade de controle das assembleias legislativas estaduais tornaram-se temáticas importante na agenda de pesquisa sobre a política brasileira. Em um estudo sobre esse tema, Anastasia (2004, p. 196) aponta que os dados coletados para diferentes estados não autoriza a reiteração da hipótese de “ultrapresidencialismo estadual”. Para uma análise mais detida e comparativa sobre alguns estados brasileiros ver a coletânea organizada por Santos (2001).

pode ser caracterizada como predatória (Abrucio e Costa, 1998), sendo que os governos estaduais contavam com uma gama de recursos estratégicos para contornar seus problemas orçamentários (empresas e bancos estaduais), além de poderem contar com o socorro do governo central em caso de crise. Ou seja, os custos das escolhas desses atores poderiam ser repassados para outros membros da federação. Nesse primeiro momento, o governo central não tinha condições de conter os gastos e o endividamento dos governos estaduais, sendo assim, acabava arcando com parte dos efeitos negativos gerados por esse nível de governo.

Essa relação entre os governos subnacionais e o governo central começou a mudar na segunda metade dos anos 1990. A partir da crise fiscal que se intensificou, corroendo a capacidade dos governos subnacionais de manterem seu padrão de gastos, e com a implementação das reformas neoliberais, principalmente as privatizações, os governadores perdem parte de seu poder de barganha frente ao governo federal.

Um primeiro fator que contribuiu para essa mudança ao enfraquecer o ultrapresidencialismo estadual foi a perda da receita inflacionária. Com a implementação do Plano Real e o fim da inflação, os governos estaduais encontraram obstáculos para perpetuar com suas práticas de “enfrentamento” da crescente fragilidade de suas finanças. Os governos subnacionais costumavam se beneficiar da *receita inflacionária*, “*aplicando recursos e retardando o pagamento de empreiteiros e fornecedores*” (Régis, 2009, p. 55), mas o fim da inflação significou também o declínio da receita inflacionária. Com isso, governadores tiveram que recorrer a empréstimos para cobrir suas dívidas.

O fim da “megainflação” e a elevação da taxa de juros “*elevaram as despesas e reduziram as receitas reais destes governos [estaduais]. Déficits elevados e um crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade macroeconômica e das perspectivas de retomada do crescimento*” (Souza, 2002, p. 70-1). Em 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a dívida mobiliária dos estados alcançava a impressionante quantia de 97 bilhões de dólares (Abrucio e Costa, 1998). Conseqüentemente, qualquer ajuste das contas e diminuição dos déficits públicos deveria passar por uma renegociação das dívidas estaduais.

Essa crise financeira “*enfraqueceu os estados e os obrigou a renegociar suas dívidas com a União, em troca de ajuda para resolver seus proble-*

mas mais imediatas, como o pagamento do funcionalismo ou de suas dívidas junto ao mercado” (Abrucio e Costa, 1998, p. 80). Assim, em dezembro de 1995, foi lançado pelo governo federal o programa de apoio aos estados. Esse plano previa que os estados que desejassem ajuda financeira deveriam aderir a um amplo programa de reformas.

A renegociação da dívida dos estados com a União possibilitou ao governo central um maior controle sobre as finanças subnacionais, inclusive com a eliminação, ou limitação, do acesso às receitas extrafiscais por parte dos estados. Essa renegociação foi acompanhada de exigências por parte do governo central, entre elas: privatizações das empresas públicas dos estados (principalmente as das áreas de energia elétrica, saneamento e transporte), privatização ou rígido controle dos bancos estaduais, enxugamento da folha salarial com programa de demissões de funcionários públicos e compromissos com metas de ajuste fiscal. Assim, o governo federal utilizou a renegociação da dívida para conseguir um ajuste fiscal dos governos estaduais.

A privatização das empresas estatais, sobretudo dos bancos estaduais, representou um segundo fator para a perda de influência dos governadores. Os bancos estaduais, controlados pelos governadores, possibilitavam a estes atores a posse de inúmeros cargos públicos e o acesso a financiamentos vantajosos que eram utilizados como moeda de troca para favorecer aliados políticos ou conquistar apoio eleitoral (Regis, 2009). Com o fim desses bancos, os governadores perderam uma significativa fonte de financiamento de obras públicas e do próprio custeio da máquina estadual, ocorrendo a derrocada de uma importante fonte de seu poder político.

Além da renegociação da dívida, a União também utilizou outro instrumento para controlar os gastos dos estados e promover o ajuste fiscal nesse nível de governo: a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101. Essa lei, de iniciativa do Executivo Nacional, foi aprovada pelo Congresso no final do ano de 2000 e *“estabeleceu normas rígidas de gestão fiscal para todos os governos, inclusive o Federal”* (Costa, 2004, p. 182). Ela prevê que os governos dos três níveis (municipal, estadual e federal) têm que apresentar seu planejamento orçamentário anual e comprovar que suas receitas anuais são suficientes para cobrir seus gastos, dando fim *“a prática de transferir todas as dívidas do ano anterior para a rubrica ‘restos a pagar’ que sempre acabava estourando nas mãos do sucessor”* (Costa, 2004, p. 182). Essa lei

estabelece, inclusive, severas punições para administradores e governantes que não cumpriam essas regras.

Esses três fatores – perda de receita inflacionária, privatização dos bancos e empresas estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal – minaram parte da capacidade financeira dos estados. Além disso, acarretaram a diminuição de controle dos governadores sobre as bancadas estaduais no Congresso Nacional, uma vez que eles não possuíam mais as fontes financeiras necessárias para atender as demandas das localidades eleitorais de seus aliados parlamentares. Assim, essas reformas de cunho econômico acabaram por ter forte influência sobre o sistema político.

Além dessas mudanças, alterações no calendário eleitoral mudaram o eixo do poder político, reforçando o papel do Executivo nacional em detrimento dos governadores. A partir de 1994, as eleições para os níveis estaduais e Federal passam a ser casadas. Nesse caso, a centralidade da disputa se desloca do cargo de governador para o de presidente – principal cargo majoritário em disputa. Com isso, *“o elo eleitoral que se forma é entre os pleiteantes aos cargos legislativos do Congresso Nacional com o de presidente. Assim, a lógica de lealdade, antes vinculada aos governadores, é deslocada para o Executivo Federal”* (Rubiatti, 2014, p. 115).

105

Somado a isso, os poderes de agenda outorgados pela Constituição de 1988 ao presidente da República garantem a ele forte incidência sobre o processo legislativo, permitindo vantagens estratégicas para a negociação e aprovação de sua agenda política. Da mesma forma, a organização centralizada do Legislativo nos líderes partidários acaba por fortalecer o âmbito nacional frente ao subnacional, colocando as decisões na União, em detrimento das questões estaduais.

Dessa forma, a produção da ciência política sobre a organização territorial aponta, num primeiro momento, a existência de um federalismo forte, de caráter estadualista e predatório, onde os governadores dos estados ocupam o lugar central no sistema político brasileiro, dificultando a consolidação democrática e a governabilidade (Abrucio, 1998; Abrucio e Costa, 1998; Ames, 2003; Mainwaring, 1997). Entretanto, a partir de 1995, vários elementos centrais para a manutenção desse quadro são alterados, acarretando enfraquecimento do poder dos governadores.

Esse desenvolvimento do arranjo federativo brasileiro no pós-1988 nos traz a uma configuração em que há uma combinação de centralização jurís-

dicional com um federalismo fiscal onde a União centraliza a arrecadação tributária e receitas disponíveis (Soares e Machado, 2018).

Sobre a centralização jurisdicional, a Constituição de 1988 ampliou a quantidade de matérias constitucionalizadas e criou regras para seu emendamento e normatização complementar que se concentram no Executivo e Legislativo nacionais. Com isso, relegou aos estados apenas uma competência residual e aos municípios os assuntos locais e a faculdade de suplementação de leis federais e estaduais. Dessa forma, a legislação nacional prevalece sobre a subnacional, dando a União *“ampla autoridade para normatizar as competências a serem exercidas pelos estados e municípios”* (Soares e Machado, 2018, p.87). Somado a isso, não há nenhum tipo de instrumento que possa ser usado pelos entes subnacionais para vetar as decisões tomadas no plano nacional. A única possibilidade é a Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas esta é pouco eficiente para vetar e depende da ação de outro poder também centralizado: o judiciário e o Supremo Tribunal Federal (STF).

Concomitantemente, o federalismo fiscal, que inicia um processo de descentralização de recursos na década de 1980, também sofre com medidas de recentralização na década seguinte. Dessa forma, já nos anos 2000, a arrecadação e as receitas disponíveis se concentravam na União, diminuindo a arrecadação dos estados e municípios, aumentando a dependência dos entes subnacionais das transferências feitas pela União. No caso dos municípios essa dependência é mais dramática, visto que dependem de recursos da União e dos estados. Assim, pode-se dizer que no pós-1988 houve uma descentralização administrativa – transferência de atribuições sobre políticas públicas para os entes subnacionais – porém, ela não foi acompanhada de uma descentralização fiscal, o que pode agravar a dependência dessas unidades frente ao governo central. Somado a isso, o arranjo federativo também concentrou na União a autoridade para tomar decisões sobre políticas públicas, deixando a implementação delas a cargo de estados e municípios (Arretche, 2012). Em suma, é um modelo de federalismo que centraliza os recursos financeiros e a capacidade de tomada de decisão e descentraliza a implementação e administração das políticas públicas.

Nesse quadro, a coordenação federativa se torna essencial. Cabe notar, que no arranjo institucional brasileiro o governo central tem fortes instrumentos – derivados da centralização jurisdicional e da concentração de recursos fiscais – para exercer o papel de liderança na coordenação federativa.

Um primeiro mecanismo para a coordenação das políticas públicas são os constrangimentos constitucionais e legais. A Constituição de 1988 definiu princípios e obrigações para os três níveis de governo. Mas, como apontado anteriormente, o poder jurisdicional centralizado permitiu que a União tivesse ampla capacidade de regulamentação do federalismo e das políticas sociais, exercendo o papel de formulação, coordenação e supervisão das políticas, deixando aos estados e municípios apenas o papel de implementação (Soares e Machado, 2018).

Um segundo elemento a disposição do Executivo Nacional para a coordenação vertical das políticas sociais são as transferências voluntárias. Tendo recuperado sua participação nas receitas públicas, essas transferências

[são] um eficaz instrumento para indução da adesão dos governos subnacionais aos programas federais, em especial daqueles de caráter estruturante para a implementação das políticas sociais. Por meio da adesão, estados e municípios contariam com fontes adicionais e regulares de recursos, além de minimizarem os riscos de implementação das políticas coordenadas pelo Executivo Federal ao receberem inclusive o apoio técnico para tal (Soares e Machado, 2018, p.98).

107

Nesse sentido, cabe destacar que não existe um modelo único de coordenação vertical no Brasil. Souza (2018, p. 54-55) aponta quatro modelos presentes no país:

a) Implementação local e recursos partilhados: atenção básica à saúde (gestão municipal e recursos partilhados entre as três esferas, sendo a saúde de média e alta complexidade uma gestão estadual com recursos partilhados entre os governos federal e estadual); educação básica (competição entre estados e municípios, mas os municípios aumentaram sua participação; já os recursos são partilhados entre as três esferas, mas os estados são os principais contribuintes do fundo); segurança alimentar e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e abastecimento alimentar, a gestão é local e os recursos são federais e locais);

b) Gestão compartilhada com poucos recursos partilhados: assistência social para segmentos vulneráveis, como crianças, adolescentes, idosos e deficientes, sendo o município o principal financiador;

c) Pequena responsabilidade local e total financiamento e implementação federal: o programa Bolsa Família, sendo o município apenas responsável pelo cadastro dos beneficiários;

d) Gestão e financiamento totalmente federal: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e aposentadoria rural.

Dessa forma, diferentes formas de coordenação são adotadas, de acordo com a política em questão.

Para a área de saúde observa-se que a implementação é local e o recurso é partilhado entre as três esferas. Nesse sentido, para o enfrentamento de uma emergência na área de saúde, como é o caso de uma pandemia, seria de se esperar que o governo central utilizasse da centralização jurisdicional e da distribuição de recursos de forma a coordenar e formular a própria política de enfrentamento à essa situação. Porém, o que se observa é um quadro distinto, que será tratado na próxima seção.

POLÍTICAS EM DESALINHO: O CASO DO ENFRENTAMENTO AO COVID-19

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou em 30 de janeiro de 2020 que o surto do novo coronavírus, inicialmente restrito à cidade de Wuhan na China, constituía-se uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Dado esse fato, o Ministério da Saúde (MS) em 03 de fevereiro, através da Portaria Nº 188, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) e estabeleceu um novo Centro de Operações de Emergência (COE) dedicado à gestão de respostas ao novo coronavírus (COE-nCoV) para que houvesse um mecanismo nacional de gestão da saúde pública.

Cabe observar que na redação da Portaria nº 188 é possível perceber a proposta de ação conjunta e centralizada para conter a disseminação do vírus. A referida Portaria destaca a complexidade da ESPIN e a necessidade de respostas coordenadas de todo o Sistema Único de Saúde (SUS) nas suas três esferas de gestão.

No início de fevereiro, o COE-nCoV publicou o primeiro Boletim Epidemiológico explicando a situação mundial e nacional de infecção humana pelo novo coronavírus. Nesse documento, eram explanadas orientações de vigilância epidemiológica, coadunando com as medidas recomendadas pela OMS, para identificação, notificação e manejo de casos. A atuação do MS aplicava a Política Nacional de Vigilância em Saúde (PNVS), operacionalizan-

do de forma centralizada e coordenada o Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e a Rede de Serviços de Atenção à Saúde do SUS.

A resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) que instituiu a PNVS, Resolução nº 588/2018, definia que a política de vigilância em saúde é de responsabilidade compartilhada pela União, estados, Distrito Federal e municípios em seu âmbito administrativo (Art. 10). Sendo responsabilidade da União o papel de coordenação em âmbito nacional (Art. 11).

O planejamento de uma ação nacional e centralizada é percebida também na promulgação de medidas para o enfrentamento da pandemia, através da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Nessa legislação, define-se que as medidas de enfrentamento ao coronavírus terão que ser determinadas com base em evidências científicas (Art. 3º, § 1º). Ficou também estabelecido que as medidas de isolamento e quarentena poderão ser adotadas pelos gestores locais de saúde, desde que houvesse autorização do MS (Art. 3º, § 7º, inciso II). Nesse sentido, o MS determinaria, através de legislação específica, as condições e os prazos para promulgação de isolamento e quarentena.

Seguindo essa linha de gestão centralizada da ESPIN, foi promulgada em 11 de março a Portaria nº 356 que definia a medida de isolamento (Art. 3º) e a medida de quarentena (Art. 4º). Essa última medida, entendida sobretudo como restrição das atividades, tinha como objetivo a redução da contaminação e a manutenção dos serviços de saúde local. Ficou estabelecido que a adoção dessas medidas deveria seguir diretrizes nacionais observando os protocolos clínicos disponibilizados através dos Boletins Epidemiológicos e as instruções delineadas no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (Artigos 10 e 11).

Dado o avanço da contaminação no país, que em 12 de março já contava com 60 casos confirmados, o quinto Boletim Epidemiológico do COE-n-CoV traçava as diretrizes que deveriam ser adotadas em caso de transmissão local e comunitária⁶. Essas medidas foram formuladas com base nas orientações da OMS e das intervenções exitosas do governo chinês na contenção da transmissão do vírus em Wuhan. O Boletim, publicado em 14 de março, já destacava a necessidade de suspensão de eventos que causassem aglome-

6 Transmissão local ocorre quando é possível identificar a cadeia de disseminação do vírus, pois o paciente infectado esteve em contato direto com outro infectado ou esteve em uma região com registro da doença. Já a transmissão comunitária se dá quando não é mais possível identificar o vínculo epidemiológico do infectado, sendo impossível mapear a cadeia de infecção e o raio de contaminação.

ração e recomendava que em caso de transmissão comunitária seria necessário reduzir o deslocamento laboral e o fluxo urbano, estimular o trabalho em horários alternativos e incentivar reuniões virtuais e *home office*, monitorar diariamente a ocupação dos leitos nas Unidades de Terapia Intensiva (UTI) reservadas ao Covid-19 e declarar quarentena quando essa ocupação atingisse 80%.

Essas medidas de isolamento social e de ação conjunta, coordenadas e centralizadas pelo Executivo federal no âmbito do MS, contrastam com as ações oficiais e informais do chefe do Executivo federal, o presidente Jair Bolsonaro. Basta citar que no dia 15 de março, ignorando os protocolos de segurança sanitária, aconteceu uma mobilização nacional em apoio ao governo. Na manifestação em Brasília, o presidente Jair Bolsonaro desceu a rampa do Planalto para saudar seus apoiadores, cumprimentou manifestantes com soquinhos, manuseou celulares para tirar *selfies* e conversou de perto com a multidão.

Em 17 de março, o Brasil registrou oficialmente a primeira morte por Covid-19 e já apresentava mais de 300 pessoas contaminadas. Nesse mesmo dia, em entrevista, o presidente da República afirmou: *“Esse vírus trouxe uma certa histeria. Tem alguns governadores, no meu entender, eu posso até estar errado, mas estão tomando medidas que vão prejudicar em muito a nossa economia”*⁷. Nesse discurso foram enunciados os elementos centrais que iriam marcar a atuação do Executivo Nacional no enfrentamento à pandemia. Destaca-se a relação conflituosa entre o presidente e os governadores, tendo o primeiro agente minimizado o poder devastador do vírus e defendido medidas mais brandas de isolamento social, e o segundo agente estabelecido políticas mais rígidas de quarentena e de fechamento da economia. Outro elemento é a relação entre saúde e economia, sendo posto pelo presidente como um dilema em que o ganho de um implica na perda do outro.

Essa crítica do presidente deve-se ao fato de que governadores e prefeitos tinham adotado medidas de restrição de atividades econômicas para conter o contágio do vírus. Estes estavam apoiados na Portaria nº 356 que concedia a edição de medida de quarentena por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão (Art. 4º, § 1º). Foram promulgados decretos

7 COLETTA, Ricardo Della. Bolsonaro fala em ‘certa histeria’ sobre vírus e diz que fará ‘festinha’ de aniversário. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de março de 2020.

estaduais e municipais determinando situação de emergência, a suspensão de atividades e a adoção de ações descentralizadas em saúde pública geridas pelas secretarias estaduais e municipais de saúde. Podemos citar como exemplos as legislações editadas pelo governo estadual do Ceará, como a decretação da situação de emergência em saúde em 16 de março (Decreto nº 33.510) e a adoção de medidas mais rígidas de isolamento social em 19 de março (Decreto no 33.519).

Cabe destacar que medidas de isolamento e decretos de adoção de *lockdowns* foram objeto de legislações estaduais em todo o país⁸. Dessa maneira, governos estaduais e prefeituras anunciam medidas de emergência. Por exemplo, em 17 de março, todos os estados e o Distrito Federal tinham cancelado aulas na rede estadual, sendo estendida a suspensão para rede municipal das capitais⁹.

No poder Executivo Nacional existia a permanente contradição entre as medidas que eram defendidas pelo MS¹⁰, que ressaltava a importância da redução de circulação de pessoas, e pelo Ministério da Economia, que sustentava medidas que pressupunham o trânsito de pessoas, demonstrando assim ausência de coordenação horizontal no nível federal¹¹.

O STF, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341¹², analisou que tipo de jurisdição constitucional caberia em uma situação de ESPII como o coronavírus. Interpretou como competência concorrente dos entes federativos a edição de medidas de isolamento, quarentena, restrição de locomoção por rodovias, portos e aeroportos, e interdição de atividades e serviços não essenciais. Através dessa ADI do STF, estados, Distrito Federal e municípios teriam a prerrogativa de tomar providências normativas e admi-

8 Para uma abordagem das ações de enfrentamento a pandemia, ver os Boletins da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP): “Os governos estaduais e as ações de enfrentamento da Pandemia”. Até o presente momento, foram publicadas três rodadas do boletim, cada uma contendo análises dos 26 estados e Distrito Federal, sendo a primeira publicada em parceria com o Nexo Jornal e as outras duas publicadas no site da própria ABCP.

9 Todos os estados cancelam aulas na rede pública estadual. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de março de 2020.

10 Na época, o ministério era ocupado por Luiz Henrique Mandetta. Após sua saída do ministério outros dois nomes já ocuparam a pasta, como veremos adiante.

11 A questão da coordenação horizontal foge do escopo desse trabalho.

12 Essa ADI analisou a constitucionalidade da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, editada pelo Governo Federal. A ação julgou que essa Medida era inconstitucional, pois alterava uma lei, no caso a Lei Federal nº 13.979/2020 de enfrentamento à Covid-19. No caso, seria necessário a edição de uma Lei Complementar para normatizar a cooperação entre os entes federados. A ADI anulou partes dessa Medida Provisória e invalidou por arrastamento o Decreto nº 10.282 de 2020, sendo ambas interpretadas como inconstitucionais por vício formal e um abuso de poder da União.

nistrativas ao editar normas em seus âmbitos geográficos. A partir dessa prerrogativa, estados, municípios e o Distrito Federal passaram a editar medidas e decretos legislativos independentes e até descoordenados das ações de âmbito nacional.

A atuação do presidente da República e a falta de coordenação por parte do Governo Federal têm sido alvo de críticas de governadores e autoridades de saúde dos níveis subnacionais.

No final de maio, passados mais de três meses desde a confirmação do primeiro caso de Covid-19 no país, o então vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), Carlos Lula, fez duras críticas à falta de gestão nacional. Afirmou que *“a capacidade coordenativa da União, principal motor para a implementação de políticas públicas de longo alcance neste território imenso que é o nosso país, revelou-se um desastre”*¹³. Como pontos destacados dessa falta de coordenação, Carlos Lula, que também ocupava o cargo de Secretário de Saúde do estado do Maranhão, apontou a constante troca de ministros da Saúde, a relutância do presidente da República em aceitar as medidas de isolamento – praticadas em todo o mundo – e a ínfima quantidade de insumos que estados e municípios receberam do governo federal.

Carlos Lula, após assumir a presidência do CONASS¹⁴ no início de julho, afirmou em entrevista que *“a gente quer tomar outro rumo, estamos trabalhando com o Ministério da Saúde para ter coordenação nacional junto com estados e municípios e apontar caminhos, soluções”*¹⁵. Buscava-se uma ação coordenada entre o MS e as Secretarias Estaduais de Saúde. Nesse sentido, o CONASS em reunião com o ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, negociou ações voltadas ao enfrentamento da pandemia, em especial a compra de medicamentos necessários para intubação de pessoas com casos graves de Covid-19. O objetivo era que o MS atuasse na área de compra de medicamentos para que fosse conquistado um valor mais baixo no mercado e melhores condições de distribuição desses materiais entre os estados.

13 LULA, Carlos. Frente única de combate à pandemia. Blog Gestão, Política & Sociedade, O Estado de São Paulo, 27 de maio de 2020.

14 Carlos Lula assumiu após a renúncia de Alberto Beltrame. Este ocupava a presidência do CONASS e a Secretaria de Saúde do estado do Pará, mas abdicou do cargo após a operação da Polícia Federal que levantou suspeitas de desvio de recursos nas ações do então secretário.

15 HONORATO, Ludimila. ‘Gestão muito confusa’, diz novo presidente do conselho de secretários sobre Ministério da Saúde. O Estado de São Paulo, São Paulo, 07 de julho de 2020.

Anteriormente, em 26 de junho, o Fórum Nacional de Governadores já tinha enviado ofício solicitando que o MS coordenasse a compra de medicamentos de UTI que estavam em falta nos estados. O objetivo era que não se repetisse a situação ocorrida com as compras dos respiradores, em que a ausência de coordenação nacional encarecia os produtos e abria espaço para irregularidades na aquisição dos equipamentos.

Todavia, em reunião do COE, realizada no dia 17 de julho¹⁶, definiu-se que não seria obrigatória a compra de materiais e medicamentos para o enfrentamento da pandemia pelo MS e que estados e municípios deveriam utilizar seus próprios recursos para a realização dessas compras.

Além das críticas do CONASS, governadores também têm apontado a falta de coordenação e apoio do governo federal no enfrentamento à pandemia. Em audiência pública realizada na Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e financeira das medidas relacionadas ao Coronavírus (Covid-19)¹⁷, os governadores presentes pontuaram essa questão. Na audiência pública, o governador do Espírito Santo e representante do Consórcio Sul e Sudeste, José Renato Casagrande (PSB), afirmou que

As ajudas que o Governo Federal começou a realizar neste mês de junho são ajudas importantes – chegou a primeira parcela – tanto da ajuda geral, emergencial geral, como para a Covid. Agora perto, na data do dia 10 de junho, o recurso foi depositado. É um recurso importante, mas nós tivemos aqui, em março, abril e maio, três meses de investimento que tivemos que fazer na abertura de leitos, na compra de equipamentos, na compra de insumos, de medicamentos – suportamos esse trabalho na abertura de leitos. [...] Na área geral da ação do enfrentamento da pandemia, nós Governadores nos ressentimos muito da ausência da coordenação nacional do Governo Federal. O Governo Federal podia estar numa coordenação mais ampla, mais geral, de enfrentamento da pandemia, de orientação e de palavras na mesma direção dos Governadores e de diversos prefeitos.

Em seguida, o referido governador chama atenção à troca permanente de ministros, à politização de medicamentos e de medidas de isolamento

16 VARGAS, Mateus. Saúde diz que não é obrigada a dar respiradores e máscaras. Terra, 24 de julho de 2020.

17 As falas dos presentes nessa reunião estão disponíveis em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/9784>>. Acessado em: 28 de julho de 2020.

social e o enfrentamento provocado pelo presidente como elementos que dificultam a atuação dos governadores na questão da pandemia.

Sobre esses pontos que afetam negativamente a coordenação federal das ações de combate ao Covid-19, cabe destacar que em meio a pandemia, o MS foi ocupado por três membros: Luiz Henrique Mandetta (02/01/2019 até 16/04/2020), Nelson Teich (16/04 a 15/05/2020) e Eduardo Pazuello (ministro interino desde o dia 15/05/2020). A descontinuidade de ministros dificultou a formação de uma política consistente e contínua de enfrentamento à pandemia.

Analisando o perfil dos ministros, percebemos que apenas Mandetta tinha um temperamento mais político. Este realizava coletivas à imprensa regularmente para divulgar e explicar os dados da pandemia e também coordenava as ações do MS com os secretários estaduais de saúde dos estados. Dentre os ministros que ocuparam o MS, Mandetta foi o único com trajetória política anterior ao cargo no Executivo nacional: deputado federal por Mato Grosso e filiado ao Democratas, já havia ocupado o cargo de Secretário de Saúde de Campo Grande. Porém, o destaque conseguido por ele durante a pandemia e suas posições favoráveis ao isolamento social e contrárias ao uso indiscriminado de medicamentos sem comprovação científica para combater o vírus – como a cloroquina – geraram conflitos com o presidente da República, que o exonerou do cargo.

O substituto de Mandetta não apresentava fortes vínculos políticos. Médico oncologista, Teich se mostrava favorável a um modelo de isolamento social horizontal. Porém, este também entrou em divergência com o chefe do Executivo na questão referente a utilização do medicamento cloroquina para o tratamento da Covid-19. Após sua saída do MS, Tech afirmou que a forma de comandar do presidente Jair Bolsonaro acaba por enfraquecer o MS. Segundo ele, “o problema hoje, essa não-liderança [do MS], existe esse fato de o presidente trazer para ele o comando, ele falou mais de uma vez que a decisão era dele, então ele traz para ele muito claramente isso. É uma forma de ele gerir e conduzir”¹⁸.

Essa forma de gestão do Executivo nacional acabaria por dificultar a ação do MS na condução das medidas de combate ao Covid-19 e na negociação com governadores e parlamentares. Em outra entrevista, no dia 8 de

18 TEICH: Bolsonaro centraliza decisões e enfraquece Ministério da Saúde. UOL, 22 de junho de 2020.

julho, o ex-ministro apontou o caráter “confuso” da retomada da economia e a flexibilização do isolamento social. Para ele, “o modelo atual para liberar a economia pode acabar em inúmeras idas e vindas, onde a mesma coisa é feita repetidas vezes na ilusão de que, em algum momento, vai funcionar. É quase a espera de um milagre”¹⁹.

Diferente de seus dois antecessores, o atual ministro interino da Saúde não possuía vínculo com a área da saúde antes da ocupação do cargo no MS, sendo um militar com experiência no setor de logística do Exército. Mantido como interino na pasta há mais de dois meses, Pazuello se mostra alinhado com o presidente. Porém, as ações do MS continuam aquém do esperado, visto que a falta de coordenação e de tomada de decisão persistem, dificultando o planejamento nacional de enfrentamento ao Covid-19.

Em declaração no dia 23 de julho, o ministro interino afirmou que o MS apoiará qualquer decisão dos prefeitos e governadores. Em suas palavras:

Não cabe ao ministro executar essa ou aquela medida de distanciamento ou me pronunciar sobre a ação do gestor. O gestor da ponta da linha, no município, no estado, tem essa obrigação por lei. A gente precisa olhar para o gestor com essa batata quente na mão e dizer que vamos apoiá-los em qualquer situação, em qualquer decisão, seja lá qual for a medida que ele tomar²⁰(UOL, 2020)

115

E completa: “O Ministério vai apoiá-lo porque com certeza a decisão que ele está tomando é, na cabeça dele, a melhor decisão”. Essa postura do ministro pode ser vista como uma forma de abrir mão da responsabilidade de coordenação das medidas de distanciamento social: ao mesmo tempo que afirma apoiar todas as decisões dos governadores e prefeitos, exime o MS de agir e regular de forma ampla a questão, deixando a responsabilidade apenas com os gestores dos níveis subnacionais.

Outro ponto levantado pelo governador do Espírito Santo se refere a politização de medicamentos e do próprio isolamento por parte do presidente Jair Bolsonaro. Essa politização pode ser vista em diversas declarações e ações tomadas pelo presidente e divulgadas pela imprensa. Podemos citar declarações como “*Quem é de direita toma cloroquina, quem é de esquerda,*

19 TEICH critica plano brasileiro de retomada e fala em ‘espera de um milagre’. UOL, 08 de julho de 2020.

20 PAZUELLO: Ministério apoiará prefeitos e governadores ‘em qualquer decisão’. UOL, 23 de julho de 2020.

*tubaína*²¹. Além disso, o chefe do Executivo nacional fazia constantes críticas ao isolamento social no momento em que governadores adotavam essas medidas. Como percebemos em algumas falas do presidente:

Algumas poucas autoridades estaduais e municipais devem abandonar o conceito de terra arrasada, a proibição de transportes, o fechamento de comércio e o confinamento em massa. O que se passa no mundo tem mostrado que o grupo de risco é o das pessoas acima de 60 anos. Então, por que fechar escolas? (Pronunciamento em rede nacional de televisão e rádio em 24 de março de 2020).

Respeito a autonomia dos governadores e prefeitos. Muitas medidas, de forma restritiva ou não, são de responsabilidade exclusiva dos mesmos. O governo federal não foi consultado sobre sua amplitude ou duração (Pronunciamento em rede nacional de televisão e rádio em 08 de abril de 2020).

Eu tenho o direito constitucional de ir e vir. Ninguém vai tolher minha liberdade de ir e vir. Ninguém! (Fala do presidente após passeio em Brasília e que causou aglomeração em 10 de abril de 2020)²².

116

Pesquisa publicada no jornal Folha de São Paulo²³ revelou que as falas do presidente, como minimização da pandemia e as críticas ao isolamento social, tiveram impacto na baixa adesão de seus eleitores às medidas de quarentena. Observou-se que o isolamento diminuiu e houve mais óbitos proporcionalmente nos municípios que tiveram mais eleitores do presidente.

Somado às declarações, há também ações que colocam o presidente em choque com as medidas mantidas por governadores e defendidas por organismos internacionais de saúde. No dia 7 de maio, Bolsonaro falou para jornalista sobre um churrasco que iria realizar no Palácio da Alvorada – informação posteriormente desmentida por ele próprio²⁴. No dia 4 de julho, participou da comemoração da Independência dos Estados Unidos. Nesse evento, apareceu sem máscara e não respeitou o distanciamento indicado

21 LINDNER, Julia. Quem é de direita toma cloroquina, quem é de esquerda, Tubaína', diz Bolsonaro sobre liberação. O Estado de São Paulo, Brasília, 19 de maio de 2020.

22 CASTRO, Fabrício de. 'Ninguém vai tolher meu direito de ir e vir', diz Bolsonaro ao fazer passeio em Brasília. O Estado de São Paulo, Brasília, 10 de abril de 2020.

23 CANZIAN, Fernando. Falas de Bolsonaro contra isolamento podem ter matado mais seus eleitores, aponta estudo. Folha de São Paulo, São Paulo, 30 de junho de 2020.

24 Depois de anunciar churrasco, Bolsonaro diz que informação é 'fake' e critica jornalistas. G1, Brasília, 09 de maio de 2020.

pelas autoridades de saúde²⁵. Além disso, seus diversos passeios e aparições públicas também ocorrem sem respeitar as indicações das autoridades sanitárias²⁶.

Mesmo reconhecendo a importância da ajuda financeira da União que começava a chegar, o representante do Consorcio Sul e Sudeste pontua que:

Nós tivemos que enfrentar essa dificuldade da ausência de coordenação e de um alinhamento. Os países todos que enfrentaram essa pandemia que enfrentamos – como está enfrentando a Argentina, como os países da Europa enfrentaram – enfrentaram com a coordenação central de governo federal e não só dos governos locais, subnacionais (Governador José Renato Casagrande (PSB-ES) na Comissão Mista do Congresso destinada a acompanhar as ações de Combate à Covid-19).

De forma semelhante, o governador Mauro Mendes Ferreira (DEM-MT), representante do consórcio que agrega os estados do Centro Oeste, apontou que o apoio financeiro da União é tão urgente quanto uma ação de coordenação desse poder. O referido governador comentou que seria necessária *“uma articulação mais presente, mais próxima, de uma liderança nacional para conduzir este momento grave do nosso País”*. Ao tratar da falta de equipamentos e medicamentos, ressaltou a falta de coordenação nacional e a instabilidade no MS. E concluiu:

Nós temos feito tudo que podemos aqui. Acredito que todos os Governadores e Prefeitos mais responsáveis estão fazendo também. Mas é um momento delicado, em que a gente precisa somar esforços. Precisamos da liderança do Governo Federal – não só nos recursos, que são importantes, mas de uma liderança que una o País e nos conduza para criar e construir soluções coletivas, porque, no Brasil, a força que o Poder Público Federal tem é muito maior

25 Sem máscara, Bolsonaro comemora independência dos EUA com embaixador. Folha de São Paulo, São Paulo, 04 de julho de 2020.

26 Cita-se quatro matérias noticiadas na grande mídia nacional: COLETTA, Ricardo Della; FABRINI, Fábio; ONOFRE, Renato. Bolsonaro provoca nova aglomeração, evita ataque a Poderes e fala em resgate de valores. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de maio de 2020; BOLSONARO volta a frequentar aglomeração em plena crise de coronavírus. IstoÉ, Agence France-Presse, 31 de maio de 2020; URIBE, Gustavo. Em viagem fora da agenda, Bolsonaro provoca aglomeração em cidade mineira. Folha de São Paulo, São Paulo, 27 de junho de 2020; MURAKAWA, Fabio. Bolsonaro provoca aglomeração e faz propaganda da cloroquina no Alvorada. Valor, Brasília, 19 de julho de 2020.

do que a de qualquer um dos seus entes federados (Governador Mauro Mendes Ferreira (DEM-MT) na Comissão Mista do Congresso destinada a acompanhar as ações de Combate à Covid-19).

Antônio Waldez Góez da Silva (PDT-AP), representante do Consorcio da Amazônia Legal e presente nessa Comissão Mista, apontou as dificuldades acarretadas pela falta de coordenação nacional. Como destacou: *“a bem da verdade, por quase 60 dias, os estados, individualmente, tiveram que adotar uma série de providências para fazer o enfrentamento à Covid”*. Este enfatizou que mesmo as iniciativas que visavam uma ação coordenada, como a criação dos Consórcios regionais, acabavam apresentando limitações, pois não havia uma coordenação geral e os gestores estaduais acabavam concentrando suas ações nos problemas enfrentados pelos seus próprios estados.

Além dessa audiência pública que contou com a participação de três governadores representando três dos quatro consórcios estaduais existentes – apenas o Consorcio do Nordeste não esteve presente –, as críticas à falta de coordenação federal aparecem individualmente na fala de diversos governadores.

O governador de São Paulo, João Dória (PSDB), em diversos momentos criticou a posição do presidente em relação ao isolamento social. Durante o anúncio da prorrogação da quarentena no estado de São Paulo no dia 6 de abril, o governador Dória afirmou

No Brasil, quero lembrar, defendem o isolamento o Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, o ministro da Justiça, Sergio Moro, o ministro da Economia, Paulo Guedes, o vice-presidente da República, Hamilton Mourão, o Centro de Estudos do Exército, e a maioria absoluta de médicos e cientistas. Será que todos eles estão errados? Será que a ciência mundial está errada? Será que ministro e secretários de 56 países do mundo estão todos errados? Será que um único presidente no mundo é o certo? É quem tem o poder, ciência e conhecimento para discordar do mundo que quer proteger vidas e salvar pessoas?²⁷

No mesmo sentido, o governador Wilson Witzel (PSC-RJ), ex-aliado de Jair Bolsonaro, constantemente apareceu na imprensa fazendo duras críticas

27 PEREIRA, Felipe. Doria critica Bolsonaro: ‘Será que um único presidente é o certo?’. UOL, São Paulo, 06 de abril de 2020.

à forma como o chefe do Executivo nacional conduziu a gestão do combate à pandemia. Acusava este de ser conflitivo e promotor de crises e atritos entre os diferentes níveis de governo. Como pontuou: *“isso tudo é extremamente preocupante e já vem um desgaste entre governadores e presidente, que insiste em colocar nos governadores a responsabilidade dos problemas econômicos que virão”*²⁸.

Outros governadores, como Rui Costa (PT-BA)²⁹, Helder Barbalho (MDB-PA)³⁰, Flávio Dino (PCdoB-MA)³¹, Camilo Santana (PT-CE)³² e Gladison Cameli (PP-AC)³³, direcionaram suas críticas à atuação do Governo Federal ou a declarações do presidente da República. Dessa forma, diferentes governadores, pertencentes a diversos partidos – em todas as posições do espectro ideológico – criticaram a postura do Executivo Nacional, seja pela falta de coordenação, seja por suas posturas e declarações conflitivas.

Ainda na direção da falta de ação coordenada da União, o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou que o MS só havia gasto, de março ao início de julho, um terço do dinheiro destinado para ações específicas contra a Pandemia, fundo que conta com 38,9 bilhões. Além disso, esse relatório também destacou

o fato de Pará e Rio de Janeiro terem, respectivamente, a segunda e a terceira maior taxa de mortalidade por Covid-19 (31,4 e 28,1 mortes por 10.000 habitantes), conforme dados informados pelo MS em 28/5/2020, mas serem duas das três unidades da federação (UF) que menos receberam recursos em termos per capita para a pandemia³⁴.

28 WILSON Witzel critica Bolsonaro: 'É um presidente que não governa'. Jovem Pan, 25 de abril de 2020.

29 GENONADIO, Daniel. Rui Costa critica falas de Bolsonaro: “Passe a governar o Brasil com seriedade”. A Tarde, Salvador, 29 de abril de 2020.

30 GUIMARÃES, Lúcia. Não vamos pedir autorização para proteger população, diz governador do Pará sobre Bolsonaro e coronavírus. BBC Brasil, 25 de março de 2020; BOLSONARO fragiliza estratégia dos governos estaduais, diz Helder Barbalho. UOL, São Paulo, 23 de abril de 2020.

31 FRÓES, Rafael. Flávio Dino reage a pronunciamento de Bolsonaro e diz que danos podem ser ‘imprevisíveis e gravíssimos’. G1 Maranhão, São Luis, 25 de março de 2020; DINO critica Bolsonaro e diz que presidente se dedica a “prática de crimes”. UOL, São Paulo, 12 de junho de 2020.

32 FACUNDO, Matheus. Em resposta a Bolsonaro, Camilo diz continuar “trabalhando fortemente” no combate ao coronavírus no Ceará. O Povo, 24 de março de 2020; ‘BRASIL vive tempos sombrios’, diz Camilo Santana sobre estímulo e participação de Bolsonaro em manifestação antidemocrática. G1 Ceará; TV Verdes Mares, Fortaleza, 03 de maio de 2020.

33 NASCIMENTO, Aline. Governador do AC comenta fala de Bolsonaro sobre mortes pela Covid-19: ‘É a opinião dele, aqui cumpro as regras da OMS’. G1 Acre, Rio Branco, 29 de abril de 2020.

34 MINISTÉRIO da Saúde gastou menos de um terço do dinheiro disponível para combate à pandemia, diz TCU. G1 e TV Globo, Brasília, 22 de julho de 2020.

No mesmo sentido, Sandes-Freitas, Bonfim e Rubiatti (2020) apontam que:

Do montante pago até o momento, consta que 1,4 bilhão são exclusivos das emendas de bancadas estaduais inseridas na ação específica de “enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus”. Isto é, 12% dos valores pagos são oriundos de ações legislativas referentes às emendas.

Dessa forma, o governo federal tem mostrado baixa capacidade de coordenação e demora na liberação dos recursos para o enfrentamento da pandemia – sendo que parte considerável dos recursos até então liberados tem origem em ações do próprio Legislativo – deixando as ações a cargo dos estados e municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo federativo brasileiro atual se caracteriza por centralizar recursos financeiros e capacidade de tomada de decisão, ficando a administração e implementação das políticas públicas descentralizadas. Nesse quadro, a coordenação federativa se torna essencial para o bom desempenho das políticas adotadas. No decorrer do capítulo, buscamos demonstrar que essa coordenação não ocorreu no caso das medidas de combate ao coronavírus.

Por um lado, o Executivo nacional lançou importantes medidas no sentido de normatizar as ações que visam controlar a pandemia no país. Porém, as ações do próprio presidente da República acabaram por minar qualquer tentativa de coordenação federativa. Sua postura contrária ao isolamento social, a politização do uso de remédios, a inconstância na direção do MS, suas declarações e ataques a ação dos governadores e a demora na liberação dos recursos acabam por deixar as medidas de combate à pandemia nas mãos dos governadores e prefeitos. Cabe ressaltar a importância fundamental que a liberação e partilhamento dos recursos reservados pela União para combate à pandemia ocupam nesse momento singular da história. Relevância ainda mais significativa em um momento da experiência do federalismo brasileiro em que a centralização fiscal, que caracterizou o país desde a segunda metade da década de 1990, minimizou a disponibilidade de recursos financeiros pelos estados e municípios.

Dessa forma, a partir das declarações de governadores e representantes da área de saúde do nível estadual, observa-se um consenso sobre a necessidade de maior atuação e coordenação por parte do Governo Federal, seja na área de compra e equipamentos, seja no planejamento do isolamento e retomada das atividades econômicas.

Por ser o principal agente responsável pela coordenação, a falta de ação do governo federal acabou por diminuir a eficácia e a eficiência das políticas de combate ao Covid-19, aumentando as incertezas sobre os resultados das políticas adotadas pelos entes subnacionais.

Embora esse texto não tenha a pretensão de dar conta de todas as nuances que envolvem a relação federativa no combate à pandemia, espera-se que a discussão aqui tratada tenha contribuído para que possamos refletir sobre o pacto federativo e a coordenação de política públicas. Acreditamos que lançar luzes sobre essas questões serve para que possamos aprender com nossos erros e não repetir falhas no processo de enfrentamento ao coronavírus ainda em curso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L e COSTA, V. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Konrad Adenauer Stiftung, 1998 (Série Pesquisas, n. 12).

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Ed. HUCITEC, Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

AFFONSO, R. **Descentralização e reforma do Estado: a federação Brasileira na encruzilhada**. Economia e Sociedade, n. 14, 2000.

AMES, B. **Os entraves a democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

ANASTASIA, F. Federação e relações intergovernamentais. In: Avelar, L. e Cintra, A. O. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Ed. Unesp e Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP); NEXO JORNAL. **Boletim “Os governos estaduais e as ações de enfrentamento da Pandemia”**. Boletins disponíveis em: Nexo Jornal (Especial ABCP, Como os governos estaduais lidam com a pandemia) e Portal da ABCP (Especial governos estaduais e ações enfrentamento).

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Boletins Epidemiológicos**. Brasília, DF: Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública; Secretaria de Vigilância em Saúde; Ministério da Saúde. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>>. Acesso em 28 de julho de 2020.

COSTA, V. Federalismo. In: Avelar, L. e Cintra, A. O. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Ed. Unesp e Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

MAINWARING, S. Multipartidism, robust federalism and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

REGIS, A. **O novo Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.

RUBIATTI, B. C. **Sistemas Bicamerais na América latina**: Brasil, Argentina e México. Tese (Doutorado) defendida no IFCH-Unicamp, 2014.

SANDES-FREITAS, V, BOMFIM, R. e RUBIATTI, B. C. E as emendas parlamentares em tempos de Covid-19: necessárias ou moeda de troca? **O Estado de São Paulo**, Blog Legis-Ativo, 25 junho de 2020.

SANTOS, F. (org.) **O poder legislativo nos Estados**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

SOARES, M. M e MACHADO, J. A. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018

SOUZA, C. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, L. E. **As especificidades do federalismo brasileiro**. Dissertação de mestrado defendida no IFCH-Unicamp, 2002.