



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**Consórcio do Nordeste: políticas públicas de combate ao Covid-19 e o papel dos entes no pacto federativo**

Stelle de Rocio de Souza

Brasília/DF  
Novembro de 2021



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**Consórcio do Nordeste: políticas públicas de combate ao Covid-19 e o papel dos entes no pacto federativo**

Stelle de Rocio de Souza

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação da professora Dra. Michelle Vieira Oliveira Fernandez.

Brasília/DF

## AGRADECIMENTOS

Agradecer deveria ser fácil, mas não é. Não é difícil pela necessidade de me expressar ou de reconhecer a ajuda alheia - eu reconheço, e muito. É difícil pela minha preocupação em lembrar de todos que fizeram essa aventura chamada ensino superior acontecer para mim.

Acho que devo começar a agradecer a minha mãe e pai que me criaram: Lindinalva e Juarez, eu amo vocês. Obrigada por terem aceitado cuidar de mim e terem lutado para que eu crescesse saudável e bem. Vocês são os super-heróis da minha vida. Agradeço também o carinho de meu irmão Jefferson, de suas filhas e esposa, um grande obrigado à minha tia Vera, que sempre deixou claro para mim que eu deveria estudar e que me ajudou em toda minha vida escolar.

Obrigada à Embaixada dos Estados Unidos por ter me dado a oportunidade de superar os meus medos e inseguranças e ter ajudado na minha vinda à Brasília. Obrigada à minha amiga Thalita e sua mãe Hilde por terem me dado um teto quando eu não tinha para onde ir.

**Um imenso e majestoso "eu te amo" ao meu amor Leopoldo. Eu não encontro palavras suficientes para dizer o quão importante você foi para mim nos últimos quatro anos.**

Obrigada aos meus sogros Eliana e Landoaldo, vocês são como pais para mim. Obrigada aos meus cunhados Leonardo, Leandro e Mariana pelo apoio e admiração. Um grande obrigado às famílias Pereira e Garcia Leão que me acolheram com tanta rapidez e afínco.

Obrigada às minhas amigas Giovana, Beatriz, Lorrane e Natália, e aos meus amigos Lucas e Paulo Henrique. Vocês me deram motivação e me consolaram quando chorei.

Obrigada à minha orientadora Michelle Fernandez, você me ensinou muito. Às minhas colegas de pesquisa Rebeca, Letícia Santos e Letícia Macário. Nós desenvolvemos uma pesquisa linda.

Obrigada ao Ministério das Relações Exteriores, à PATRI Políticas Públicas e à BMJ Consultores Associados, e à Umbelino Lôbo Assessoria e Consultoria por terem me dado a chance de aprender.

Obrigada ao ensino público, gratuito e de qualidade que eu usufruí nos últimos anos. Obrigada à Assistência Estudantil por ter me apoiado.

Meu coração está cheio de amor e admiração por todas as pessoas que fizeram a minha graduação ser possível.

Em 26 de outubro de 2021  
mais de 606 mil vidas foram perdidas  
pela pandemia de Covid-19.

Eu ofereço o meu respeito, dor e indignação.

Suas vidas foram plenas  
vocês não serão esquecidos.

No man is an island entire of itself; every man  
is a piece of the continent, a part of the main;  
if a clod be washed away by the sea, Europe  
is the less, as well as if a promontory were, as  
well as any manner of thy friends or of thine  
own were; any man's death diminishes me,  
because I am involved in mankind.  
And therefore never send to know for whom  
the bell tolls; it tolls for thee.

**John Donne, MEDITATION XVII**

## SUMÁRIO

<b>1. RESUMO</b> .....	7
<b>1.1 ABSTRACT</b> .....	8
<b>2. MARCO TEÓRICO</b> .....	9
2.1. O pacto federativo no Brasil e o papel dos entes.....	9
2.2. O pacto federativo em temas de saúde.....	12
2.3. Consórcios públicos: uma alternativa à cooperação.....	14
2.4. Consórcios públicos estaduais.....	18
2.5. O Consórcio do Nordeste.....	19
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	23
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	24
4.1 A pandemia de Covid-19 em 2020.....	24
4.2 A Atuação do Governo Federal na pandemia em 2020.....	24
4.3 A Atuação dos Governadores do Nordeste.....	27
4.4 A Relevância do Consórcio do Nordeste no combate à pandemia.....	28
4.4.1 Organização.....	28
4.4.2 O Comitê Científico do Nordeste / Projeto Mandacaru.....	29
4.4.3 Análise documental.....	33
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	37
<b>6. REFERÊNCIAS</b> .....	39

**LISTA DE SIGLAS**

CF 1988 - Constituição Federal do Brasil de 1988  
CIBPU - Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU)  
CNM - Confederação Nacional dos Municípios  
COFIEEX - Comissão de Financiamentos Externos  
CONNECTAR - Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras  
COSUD - Consórcio da Integração Sul Sudeste  
COVID-19 - Coronavirus Disease 2019  
EPIs - Equipamentos de Proteção Individual  
FNS - Fundo Nacional de Saúde  
IPOL - Instituto de Ciência Política  
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz  
GISC - Grupo de Investigação de Sistemas Complexos  
NEPOS - Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas de Saúde  
OMS - Organização Mundial da Saúde  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PIB - Produto Interno Bruto  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PPGDem - Programa de Pós-Graduação em Demografia  
PPGEMA - Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Monitoramento Ambiental  
PRDNE - Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste  
PT - Partido dos Trabalhadores  
TI - Tecnologia da Informação  
TICs - Tecnologias de Informação e Comunicação  
UF - Unidade da Federação  
UFPB - Universidade Federal da Paraíba  
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
UFV - Universidade Federal de Viçosa  
UNB - Universidade de Brasília  
USP - Universidade de São Paulo  
UTI - Unidade de Terapia Intensiva  
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
SUS - Sistema Único de Saúde

## 1. RESUMO

A pandemia de COVID-19 transformou a sociedade de todo o mundo, exigindo ações fortes de combate e controle da curva de contágio, do tratamento dos doentes e na continuidade do cuidado de pacientes com doenças crônicas advindas do vírus SARS-CoV-2. O principal ator de tais ações é o governo de um país, que deve zelar por sua população e trabalhar em torno de tais demandas. Em um país como o Brasil, assegurado por um sistema federalista, relações verticais entre governos são necessárias para adentrar as camadas regionais e prover um cuidado em saúde coordenado e eficiente.

O presente estudo irá elaborar uma análise a respeito da realidade ocorrida no país, principalmente em torno do relacionamento Governo Federal - Nordeste, região com o maior número de governadores oriundos da oposição ao governo Bolsonaro, e que decidiu associar-se em torno de uma figura jurídica conhecida como "consórcio público", que ao mesmo tempo em que compartilhava críticas para com o presidente, tentava trabalhar com as ferramentas que existiam a seu alcance para frear o desenvolvimento da pandemia na localidade.

Assim, este trabalho fará uma investigação teórica (capítulo 2) sobre o federalismo, as suas relações, oportunidades e limites entrelaçando-os com as oportunidades relativas à existência de consórcios públicos no país, em seguida, com maior destaque, será estudado a experiência recente adquirida no Consórcio do Nordeste (capítulo 4). Ao fim, o objetivo é entender as possibilidades de cooperação advindas do formato e identificar as escolhas feitas pelo grupo durante a pandemia de 2021.

**Palavras-chave da análise:** coordenação intergovernamental, pacto federativo, federalismo, covid-19, cooperação, consórcios

## 1.1 ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has transformed society around the world, demanding strong actions to fight and control the contagion curve, the treatment of patients and the continuity of care for patients with chronic diseases caused by the SARS-CoV-2 virus. The main actor in such actions is the government of a country, which must look after its population and work around such demands. In a country like Brazil, guaranteed by a federalist system, vertical relationships between governments are necessary to penetrate the regional layers and provide coordinated and efficient health care.

The present study will elaborate an analysis of the reality that occurred in the country, mainly around the Federal Government-Northeast relationship, a region with the largest number of governors from the opposition to the Bolsonaro government, and who decided to associate themselves around a figure known as the "public consortium", which at the same time shared criticisms with the president, tried to work with the tools at its disposal to stop the development of the pandemic in the locality.

Thus, this research will carry out a theoretical investigation on federalism, its relations, opportunities and limits, intertwining them with the opportunities related to the existence of public consortia in the country, with greater emphasis on the recent experience acquired in the "Consórcio do Nordeste". With this, the objective is to understand the possibilities of cooperation arising from the format and to identify the choices made by the group during the 2021 pandemic.

**Key-words:** intergovernmental coordination, federative pact, federalism, covid-19, cooperation, consortia

## **2. Marco Teórico**

### **2.1. O pacto federativo no Brasil e o papel dos entes**

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988) foi criada a partir de muitos objetivos, um deles foi a necessidade de descentralização e maior autonomia dos entes subnacionais. Para tanto, foram criados mecanismos em forma de lei para desenhar o aparato jurídico, financeiro e institucional do país dentro de um sistema federalista. A partir disso, União, Estados e Municípios obtiveram as suas responsabilidades dentro do que se chamou Pacto Federativo.

A República Federativa do Brasil foi implementada em 1888 já como um sistema federado, defendido pelas elites políticas da época como uma forma de controlar o governo central e proclamar uma "união" a partir da descentralização do poder. De 1893 a 1895, ocorreu a Revolução Federalista, com o Rio Grande do Sul como líder (SOUZA, 2019). Já no século XX, Getúlio Vargas instituiu o Estado Novo com a queima das bandeiras estaduais, ato simbólico que perpetuava um novo modelo político instituído pela Constituição de 1937, com a União extraíndo o poder dos Estados. Em 1968, 31 anos depois, o Congresso Nacional é fechado, e, mais uma vez, a tão sonhada descentralização brasileira é interrompida - dessa vez graças à Ditadura Militar.

Sobre a atual constituição brasileira, esta fixa instrumentalmente os atributos específicos da União (artigos 21 a 23) , como assegurar a defesa nacional e manter relações com Estados estrangeiros, como também as tarefas que esta compartilha com os demais entes (artigo 24), como legislar sobre o orçamento e proteção e defesa da saúde, entre outros. O processo de redemocratização do Brasil pós Ditadura Militar influenciou profundamente os novos objetivos da nação, pois, durante 20 anos, o poder governamental se concentrou mais especificamente nas mãos do Presidente da República.

O Federalismo é um conceito que foi desenvolvido pelos políticos norte-americanos Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Juntos, publicaram cerca de 85 papers entre 1787 e 1788, com o objetivo de legitimar a confecção da primeira constituição dos Estados Unidos. Os artigos foram mais tarde reunidos em um livro conhecido como "O Federalista" (The Federalist Papers, 1788). O artigo "Sobre o perigo da guerra entre estados" (6º paper), demonstra as preocupações dos autores acerca dos conflitos domésticos (HAMILTON; JAY; MADISON, p. 112, 1993 [1788]). E, apesar de à época tais questões se encaixarem no perigo de uma guerra civil, é um artigo interessante para entender sobre a necessidade de cooperação em tal arranjo político.

O termo, do inglês, "cooperative federalism" designa ações compartilhadas entre a União e os governos regionais, e é o contrário de *dual federalism*, onde cada instância de poder trabalha em funções distintas<sup>1</sup>. Nos Estados Unidos, país criador do sistema, diversas políticas públicas de fama internacional foram criadas a partir da coparticipação entre governo federal e estados, a exemplo do *New Deal* - política progressista feita pelo então presidente Franklin Delano Roosevelt para mitigar os efeitos sociais e econômicos pós Grande Depressão<sup>2</sup>.

No Brasil, os entes subnacionais (União, Estados e Municípios), tem a sua independência garantida na Constituição<sup>3</sup>, mas compartilham de atributos essenciais, deveres e direitos. Para que o fluxo político aconteça de forma fluida, é preciso que tais atributos devam ser respeitados e exercidos, o que inclui a atividade de cooperação entre os entes em todas as categorias de políticas públicas.

Celina de Souza (2019) explica que, apesar de os estados terem direito à sua própria constituição, estes são obrigados a criá-las a partir da ótica constitucional federal, fazendo com que estes sejam gestores do direito federal, questão imposta pela hierarquia existente nas normas legais. É possível verificar que existe uma dificuldade na realidade brasileira em alcançar uma equidade entre cooperação e coordenação, e entre autonomia versus hierarquia.

O processo de criação de políticas públicas no país foi marcado por iniciativas federais impostas aos entes subnacionais, mas que necessitavam da aprovação do Congresso, composto por representantes estaduais. Em contrapartida, os estados e municípios dispõem de autoridade para determinar alíquotas de seus impostos, implementar políticas nacionais em sua região, além de obterem uma parcela considerável de recursos públicos que é superior ao praticado em outras federações.

Um pacto, a partir do sentido literal da palavra, significa "ajuste, contrato ou convenção entre duas ou mais pessoas" - ou seja, um acordo entre partes para um bem comum. A designação também é dada para o sistema político existente em muitos países que adotaram o sistema federalista, como os Estados Unidos, Suíça, Índia e o Brasil. Muitas características são compartilhadas entre as federações, como a existência de uma constituição, a divisão de poderes e governos regionais.

É possível identificar dois tipos de relacionamento dentro de um sistema federado: o vertical e o horizontal (FERNANDEZ; PINTO, 2020). O vertical é um modo que caracteriza a relação governo central - estados, ou seja, unilateral. A forma horizontal envolve diversos arranjos e unidades

---

<sup>1</sup> Tulane University Law. <https://online.law.tulane.edu/blog/the-evolution-of-cooperative-federalism>

<sup>2</sup> Center for the Study of Federalism. [http://encyclopedia.federalism.org/index.php?title=New\\_Deal](http://encyclopedia.federalism.org/index.php?title=New_Deal)

<sup>3</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 18  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

constituintes, e é a forma ideal para o desenvolvimento de programas conjuntos entre as esferas nacionais, mas a realidade brasileira impõe o funcionamento dos dois modelos.

Fernandez e Pinto ainda comentam que o governo central geralmente busca reduzir as diferenças entre as regiões, redistribuindo recursos e promovendo as políticas desenvolvidas por ele mesmo, com o objetivo de melhorar o âmbito subnacional. Além disso, apesar de o desenho institucional proposto pela CF 88 ter avançado o processo de descentralização no país, os entes não obtiveram recursos suficientes para exercer a sua autonomia - ficando reféns da União, que garantiu a sua capacidade de coordenador de políticas. Tal comportamento brasileiro representa uma variedade do federalismo que mantém certos mecanismos específicos capazes de controlar tal situação a partir da compensação e do diálogo entre os sujeitos.

No país, a democracia é exercida, principalmente, através do voto. O ato de votar é feito a cada 4 anos, tendo o último período eleitoral a nível municipal ocorrido em 2020, e a nível estadual e federal em 2018. Com isso, cada ente tem a sua própria divisão de cargos. A nível municipal existe uma segmentação entre poder executivo (prefeituras) e legislativo (câmaras municipais de vereadores), assim como em nível estadual (governadorias e assembleias legislativas estaduais), no DF existe uma governadoria e uma câmara legislativa distrital, e de forma nacional existe a presidência da república e o Congresso Nacional (com representantes estaduais e do DF) que é subdividido entre o Senado e a Câmara dos Deputados. Todas as instâncias, em algum período, trabalham entre si no exercício de políticas públicas e também na concepção de tais temas, e quando isso ocorre de uma forma espontânea, ocorre um processo de coordenação governamental vertical.

A coordenação vertical é uma característica de processos políticos que passam de ente a ente, geralmente oriundo da União e com incidência final no município para o bem final da população. Temas relacionados à saúde costumam obter grande vantagem ao serem trabalhados de forma orgânica neste processo.

Em muitos momentos, o relacionamento interfederativo não ocorre de uma boa forma. Cunha (2004), citando Meekison (2003), afirma que algumas características para esse tipo de problema incluem disputas sobre jurisdição constitucional, adversidades a respeito do compartilhamento de receitas ou desequilíbrio fiscal vertical ou horizontal, oposições envolvendo políticas de desenvolvimento regional ou recursos naturais, diferenças relacionadas à cultura, língua ou religião, ideologias conflituosas entre partidos políticos, e falta de consulta intergovernamental e ações unilaterais por alguma ordem de governo.

A forma como os entes podem exercer a cooperação é diversa, e devem levar em conta aspectos como a definição da agenda a ser trabalhada, o território a ser pactuado e o formato das políticas a serem efetivadas (CUNHA, 2003).

O pacto federativo é um conceito que é conduzido pelas regras oriundas da Constituição que assimilam as incumbências de cada ente pactuado. Elazar (1987), como lembrado por Abrucio e Franzese (2007), informa que a própria palavra "federalismo" deriva do latim "foedus", que pode ser traduzido para "pacto". A redundância do próprio termo sugere a aliança entre o regime político e as suas obrigações. O acordo é capaz de estabelecer com que entes autônomas coexistem por uma repartição da soberania territorial, resultando em uma divisão entre as funções de governo (ABRUCIO, FRANZESE, 2007).

## **2.2 O Pacto Federativo em temas de saúde**

A década de 1970 marcou o início do movimento sanitarista no Brasil. Entre muitas reivindicações, uma era alta e clara: a defesa de uma saúde pública de qualidade para a população do país. Com isso, nasceu o Sistema Único de Saúde (SUS), tornando o Brasil o único país da América Latina a oferecer serviços gratuitos de atenção básica, média e alta complexidade. O SUS é marcado pela descentralização e o repartimento de responsabilidades entre os três entes dentro do pacto federativo. Com isso, um dos principais problemas da gestão do sistema ocorre a partir da falta de organização financeira, fragmentação de políticas e fragilidade de processos regulatórios com o mercado (Machado; Baptista; Nogueira, 2011 apud Miranda; Mendes; Silva, 2017).

A organização do Sistema Único de Saúde (SUS) dentro do pacto federativo brasileiro é uma divisão tripla sem hierarquia entre a União, Estados e Municípios. Tal separação torna o município o principal ator, pois é onde o impacto final ocorre. Essa característica provoca uma complexidade em relação à oferta dos serviços de saúde como médicos em tempo conveniente, principalmente em cidades com menos de 100 mil habitantes (MIRANDA; MENDES; SILVA, 2017).

Miranda, Mendes e Silva ainda informam que para que o SUS se desenvolva da melhor maneira, é preciso fortalecer as redes de saúde de uma forma que os entes consigam se articular em torno deste objetivo. Os autores também explicam que a quantidade exata de participação financeira da União com a saúde nunca foi informada pela Constituição, mas manteve-se com uma média de 1,7% do PIB entre 2000 e 2012.

O Pacto pela Saúde é um conjunto de transformações institucionais do SUS entre as três esferas de gestão, objetivando a promoção de inovações processuais e de gestão. Foi publicado pela

primeira vez em 2006 através da Portaria 399/2006 do Ministério da Saúde, e redefiniu as responsabilidades da União, Estado e Municípios na consolidação da defesa da saúde brasileira. Entre as responsabilidades dos estados, destacam-se:

"(...) - ESTADOS:

Estabelecer e monitorar a programação físico-financeira dos estabelecimentos de saúde sob sua gestão; observar as normas vigentes de solicitação e autorização dos procedimentos hospitalares e ambulatoriais, monitorando e fiscalizando a sua execução por meio de ações de controle, avaliação e auditoria; processar a produção dos estabelecimentos de saúde próprios e contratados e realizar o pagamento dos prestadores de serviços;

**Monitorar e avaliar o funcionamento dos Consórcios Intermunicipais de Saúde (...)"**

Portaria 399/2006

Durante muito tempo, o governo federal foi capaz de regular as políticas de saúde do SUS, coordenando as ações de estados e municípios e reduzindo as desigualdades financeiras destes (FERNANDEZ; PINTO, 2020). Porém, para que tal logística aconteça de forma firme, é substancial que ocorram incentivos para a adesão dos entes subnacionais às políticas vindas do centro. O comando do Ministério da Saúde (MS) nunca foi problemático no desenvolvimento de campanhas e programas no passado, sendo legitimado pelo arranjo sistêmico e pela adesão das regiões. Entretanto, a pandemia de Covid-19 demonstrou uma mudança nesse comportamento anteriormente fluido.

Luciana Dias de Lima (2013), explica que, apesar de os problemas político-administrativos serem um empecilho na solução de problemas relacionados à saúde, também existe o fato de muitos pequenos municípios não terem força suficiente para prover os serviços de forma autônoma, fazendo com que estes recorram à ajuda externa de municípios maiores ou formando regiões de saúde.

Fernandes e Garcia (2021) explicam que, no Brasil, não há regulamentações específicas sobre situações especiais vinculadas à saúde pública, como o caso de uma pandemia, aplicando, dessa forma, o direito de exceção. Os últimos dois anos (2019 a 2021) foram muito difíceis para o desenvolvimento de políticas estáveis de saúde, uma questão que não envolve apenas as finanças, mas também a urgência por ações fortes de combate à pandemia, compra de insumos e distribuição dos mesmos, convalescência e continuação do cuidado, desenvolvimento de doenças crônicas advindas

dos danos causados pelo vírus SARS-COV-2 e também saúde mental, negociações internacionais para compra de imunizantes e discursos similares para uma estratégia fortalecida de educação em saúde.

Fernandes e Pereira (2020) estudaram as regras de financiamento do SUS durante a pandemia de COVID-19 e chegaram à conclusão de que as tais regras sofreram mudanças provocadas pela crise sanitária. As transformações ocorreram com a publicação de dezenas de normas relativas aos repasses do Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos entes subnacionais, no qual pôde ser percebido que os municípios com menor gasto per capita em saúde receberam repasses maiores do fundo, enquanto que municípios com maior demografia em regiões metropolitanas ou próximos à Brasília não usufruíram de um aumento de repasse. Já o setor mais beneficiado foi a Atenção Básica e a Atenção Especializada. Ao fim, os autores concluíram que as medidas tomadas pelo Governo Federal não foram suficientes para suprir as demandas da pandemia, e foram negativamente afetadas pela falta de descoordenação intergovernamental.

### **2.3. Consórcios públicos: uma alternativa à cooperação**

Nesse cenário, uma alternativa condizente com a realidade das relações horizontais é a criação de consórcios públicos. A associação surge na necessidade de articulação, intercâmbio de conhecimento e produção e fortalecimento governamental a partir dos interesses comuns.

Um consórcio é uma associação entre municípios, regiões, ou estados, pessoa pública ou de direito privado, sem fins lucrativos, e que constitui uma parceria que objetiva implementar ações conjuntas em torno de uma causa. A viabilidade de existência de tal conjunção existe no Brasil desde o início da república, no século XIX, porém, à época, os municípios não constituíam entes federados, sendo unidades administrativas dos estados (CUNHA, 2004).

Conforme Baldissera (2015), citando Flexa e Barbastefano (2020), a constituição do sistema brasileiro o beneficiou com uma organização autônoma entre as partes. Porém, tal ordenação não ocorreu juntamente com um planejamento de como essa disposição ocorreria, provocando uma assimetria entre as partes. Com isso, os consórcios se tornam uma alternativa bastante viável para arcar com os problemas de coordenação. De forma geral, é possível perceber que a atuação dos consórcios municipais é mais predominante no país, com cerca de 600 associações em voga, de acordo com o Observatório dos Consórcios.

Um consórcio pode ser desenvolvido entre estados, municípios, regiões metropolitanas, microrregiões e regiões de desenvolvimento integrado, não existindo a necessidade de criação de uma nova pessoa jurídica além das associadas (MACEDO; PEQUENO, 2020). A literatura existente deixa a desejar uma análise mais profunda em relação à atuação dos consórcios estaduais, principalmente

por causa da pouca existência destes. Entretanto, tal conjuntura é muito interessante para se analisar, justamente pelo ineditismo do fato.

O primeiro instrumento normativo sobre consórcios públicos foi estabelecido pela Emenda Constitucional nº 19/1998<sup>4</sup>, que deu origem ao Artigo 241º da Constituição Federal<sup>5</sup>. Essa redação possibilitou a composição de consórcios públicos pelos três entes federados - União, Estados e Municípios, contribuindo para o desenho federativo que foi proposto pela CF 1988 (CUNHA, 2004). Mais tarde, a legalidade deste tipo de colaboração foi estabelecida na Lei 11.107/2005, que traça propósitos gerais para o estabelecimento de vínculos, convênios, contratos, subvenções sociais ou econômicas, emissão de documentos de cobrança e exercício de atividades de arrecadação de tarifas e preços<sup>6</sup>. A criação de uma lei própria para o assunto foi feita a partir da verificação de que o texto constitucional não promovia regras práticas para a cooperação (CUNHA, 2004). A execução da Lei foi feita pelo Decreto nº 6.017/2007<sup>7</sup>.

De acordo com a Lei nº 11.107/2005, Consórcios Públicos são um instrumento de uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. Flexa e Barbastefano (2020) salientam que a colaboração provoca um ganho de escala na prestação dos serviços públicos, uma maior racionalidade nos processos e despesas, fortalece politicamente as regiões e possibilita a realização de projetos considerados inviáveis se feitos de forma isolada. Além da Lei criadora, os consórcios também foram normatizados pelo artigo 241 da CF 88 e pelo Decreto nº 6.017/2007.

"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

---

<sup>4</sup> Planalto, Emenda Constitucional nº 19/1998, Art. 24. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art24](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art24)

<sup>5</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 241. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>6</sup> Planalto, Lei 11.107/2005, Art. 1º e 2. D. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)

<sup>7</sup> Planalto, Decreto nº 6.017/2007. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm).

§ 4º Aplicam-se aos convênios de cooperação, no que couber, as disposições desta Lei relativas aos consórcios públicos."

Lei 11.107/2005

Outras normativas mais específicas foram empregadas pelas Leis nº 13.821/2019<sup>8</sup>, que limita as exigências legais de regularidade, por ocasião da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados, a nº 13.822/2019<sup>9</sup>, que estabelece que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Decreto nº 10.243/2020<sup>10</sup>, que muda algumas normas gerais de contratação, a Resolução do Senado Federal nº 15/2018<sup>11</sup>, que possibilita aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito, a Resolução nº 1/2020 do Ministério da Economia<sup>12</sup>, que fala sobre os critérios para análise pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX), com relação aos pleitos de operação de crédito externo de interesse de consórcios públicos. A Portaria nº 488/2020<sup>13</sup>, do Ministério da Saúde, sobre emendas parlamentares para a saúde, a Portaria nº 4/2020<sup>14</sup>, do Ministério da Economia, que trata de requisitos fiscais para celebração de convênios em consórcios públicos, A Portaria nº 274/2016<sup>15</sup>, do Tesouro Nacional, que trata sobre responsabilidade fiscal, e a Instrução Normativa nº 29/2020<sup>16</sup> do Ministério da Agricultura, sobre comércio de produtos de origem animal.

Os consórcios tornam-se uma boa alternativa ao passo em que é possível obter ganhos de escala na contratação de serviços, melhor captação de informações e boas práticas, fusão de recursos para o alcance de parcerias e compras, uma maior rede colaborativa entre os consorciados, inovação, e tomadas de decisão políticas bem elaboradas.

<sup>8</sup> Planalto, Lei 13.821/2019. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm)

<sup>9</sup> Planalto, Lei 13.822/2019. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13822.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13822.htm).

<sup>10</sup> Decreto 10.243/2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-29-de-janeiro-de-2020-241827147>.

<sup>11</sup> Senado Federal, Resolução nº 15/2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/27422992>.

<sup>12</sup> Planalto, Resolução nº 1/2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-29-de-janeiro-de-2020-241827147>.

<sup>13</sup> Ministério da Saúde, Portaria nº 488/2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-488-de-23-de-marco-de-2020-249317439>

<sup>14</sup> Ministério da Economia, Portaria nº 4/2020. Estabelece os requisitos fiscais para a celebração de convênio de natureza financeira ou instrumento similar entre a União e os consórcios públicos e dá outras providências.

Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-4-de-2-de-janeiro-de-2020-236401991>.

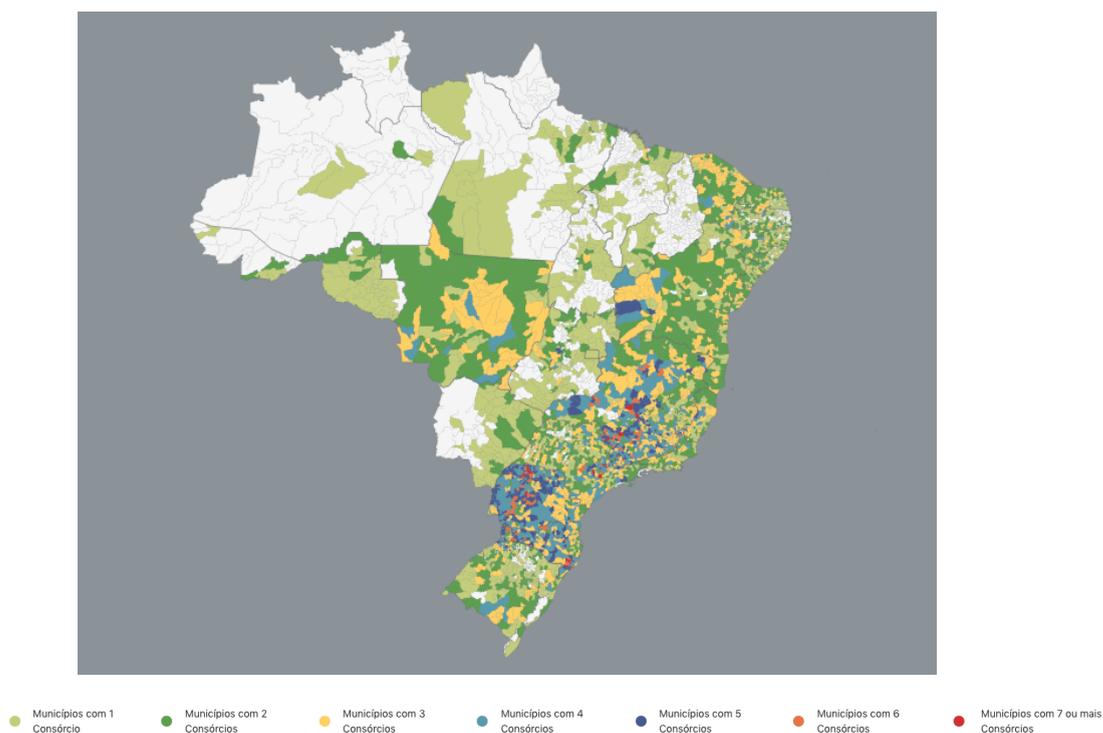
<sup>15</sup> Tesouro Nacional, Portaria STN nº 274/2016. Disponível em:

[https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/8878\\_288096/PORTARIA%20STN%20N%C2%BA%20274%20-%202016.pdf](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/8878_288096/PORTARIA%20STN%20N%C2%BA%20274%20-%202016.pdf) .

<sup>16</sup> Ministério da Agricultura, Instrução Normativa nº 29/2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-29-de-23-de-abril-de-2020-253757948> .

O estabelecimento de redes de colaboração entre municípios é o mais comum no país. Atualmente, existem cerca de 600 consórcios municipais ativos no Brasil, sendo 235 na região Sudeste, 156 na região Sul, 137 no Nordeste, 53 no Centro-oeste e apenas 13 na região Norte. Os estados com maior incidência são Minas Gerais (137), São Paulo (84), Rio de Janeiro (74) e Bahia (55)<sup>17</sup>. Ao todo, 4.718 municípios fazem parte de, ao menos, 1 consórcio.



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Observatório dos Consórcios: total de municípios consorciados.

Um exemplo notável de consórcio intermunicipal é o Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras (Conectar)<sup>18</sup>, iniciativa criada em 2021 pela Frente Nacional de Prefeitos para a compra de vacinas e insumos hospitalares, principalmente com o objetivo de frear a incidência da pandemia de Covid-19. Ao todo, 2.599 municípios fazem parte do grupo segundo o seu protocolo de interesse de adesão<sup>19</sup>.

A organização em torno de um consórcio implica em aspectos específicos de governança. Liderança, estratégia e controle são questões que englobam o trabalho dos grupos, pois influenciam na

<sup>17</sup> Observatório dos Consórcios. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>

<sup>18</sup> <https://consorcioconectar.org/o-conectar>

<sup>19</sup> Subscritores do Protocolo de Intenções do Conectar. Disponível em: [https://consorcioconectar.org/images/arquivos/SUBSCRITORES\\_DO\\_PROTOCOLO\\_DE\\_INTENCOES.pdf](https://consorcioconectar.org/images/arquivos/SUBSCRITORES_DO_PROTOCOLO_DE_INTENCOES.pdf)

capacidade de coordenação e cooperação, e tais características precisam estar interligadas para o bom funcionamento da instituição. Consórcios podem assumir diferentes finalidades, em que é preciso verificar as especificidades territoriais, as diferentes formas de contribuição dos entes, população e objetivos comuns, trazendo uma multidimensionalidade e um aumento na capacidade de ação dos entes associados (MACEDO; PEQUENO, 2020).

## **2.4 Consórcios públicos estaduais**

O firmamento de cooperações interestaduais teve o primeiro destaque na criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU) em 1951, quando o debate sobre a importância de um desenvolvimento do território estava em alta. Lucas Nogueira Garcez, à época, governador de São Paulo, foi o principal articulador da proposta que uniu os estados em torno da 1ª Conferência de Governadores, que deu origem ao convênio entre os sete estados (São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais) que compunham a bacia hidrográfica Paraná - Uruguaí. Na época, apenas a União tinha a capacidade de criar órgãos regionais, então havia a esperança de que a comissão se tornasse um órgão federal, questão que não aconteceu (CHIQUITO, 2012).

A literatura existente pouco trabalha os consórcios estaduais, e é difícil encontrar referências sobre o assunto, apesar de, atualmente, existirem bons exemplos de associações ativas no país, como o Consórcio Amazônia Legal, Consórcio Brasil Central, Consórcio do Nordeste e Consórcio da Integração Sul-Sudeste (Cosud). Dentre os membros, é possível perceber um protagonismo do Maranhão, que é membro de 3 consórcios diferentes.

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento da Amazônia Legal é uma iniciativa desenvolvida a partir do Fórum de Governadores da Amazônia, composto pelos nove estados que compõem a região: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e colocado em prática no ano de 2017. O objetivo do projeto é trabalhar de forma cooperada em torno do desenvolvimento sustentável da Amazônia, para que esta se torne uma região de economia competitiva até o ano de 2030. Durante a pandemia, seus gestores trabalharam em torno da aquisição de insumos hospitalares, com pedidos à presidência da República<sup>20</sup>.

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC), criado em 2015, e composto pelos estados da região central do Brasil (Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso,

---

<sup>20</sup> Consórcio Amazônia Legal.  
<https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/noticia/0804/consorcio-da-amazonia-solicita-ao-governo-federal-leitos-do-sus-para-covid-19>

Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins), também visa transformar tornar a região mais competitiva, principalmente nas áreas de agronegócio, logística, empreendedorismo, inovação e relações internacionais. A finalidade é tornar a região central na região mais bem desenvolvida do país até 2028.

Já o Consórcio da Integração Sul-Sudeste foi formado em 2019 pelos estados Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, para integrar políticas de desenvolvimento entre as duas regiões, que concentram cerca de 71% do PIB nacional. No início da pandemia, em fevereiro de 2020, os sete estados uniram-se em um grupo de trabalho para discutir o enfrentamento ao COVID-19<sup>21</sup>. Na época, o adiantamento de vacinas contra a gripe, a luta contra as fake news e o isolamento social foram questões abordadas.

## 2.5 O Consórcio do Nordeste

Ao pesquisar na literatura sobre consórcios, é possível verificar a prevalência de textos, artigos e monografias com enfoque no Consórcio do Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, formando em 2019 com a junção dos nove estados da região Nordeste, configurando, assim, um exemplo de consórcio público interestadual. Os objetivos do grupo estão associados ao desenvolvimento sustentável, e seguem em convergência com o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) (CLEMENTINO, 2019). O grupo tem em sua constituição objetivos claros, como ser uma ferramenta de gestão dos serviços de interesse comuns dos estados, e um encadeador de pactos em torno de políticas públicas.

Os membros do consórcio se articulam em torno de assembleias, tendo a última ocorrido em julho de 2020. Seus documentos de origem incluem um protocolo de intenções e um estatuto social, além de 9 Leis aprovadas em cada um dos estados. Os seus representantes são os governadores e vice-governadores estaduais.

<b>Estado</b>	<b>Governador / Vice Governador</b>	<b>Lei</b>
Alagoas	Renan Calheiros Filho (MDB), governador	Lei nº 8.196, de 21 de novembro de 2019

<sup>21</sup> Consórcio da Integração Sul-Sudeste.

<http://www.cosud.pr.gov.br/Noticia/Estados-discutem-enfrentamento-ao-Novo-Coronavirus>

	José Luciano Barbosa da Silva (MDB), vice-governador	
Bahia	Rui Costa (PT), governador  João Leão (PP), vice-governador	Lei nº 14.087 de 26 de abril de 2019
Ceará	Camilo Santana (PT), governador  Izolda Cela (PDT), vice-governadora	Lei nº 16.874, de 10 de maio 2019
Maranhão	Flávio Dino (PCdoB), governador  Carlos Brandão (REP), vice-governador	Lei nº 11.022, de 14 de maio de 2019
Paraíba	João Azevedo (CID), governador  Lígia Feliciano (PDT), vice-governadora	Lei nº 11.341, de 17 de julho de 2019
Pernambuco	Paulo Câmara (PSB), governador  Luciana Santos (PCdoB), vice-governadora	Lei nº 16.580, de 28 de maio de 2019
Piauí	<b>Wellington Dias (PT), governador (atual presidente)</b>  Maria Regina Sousa (PT), vice-governadora	Lei nº 7.229, de 11 de julho de 2019

Rio Grande do Norte	Fátima Bezerra (PT), governadora  Antenor Roberto (PCdoB), vice-governador	Lei nº 10.557, de 17 de julho de 2019
Sergipe	Belivaldo Chagas (PSD), governador  Eliane Aquino (PT), vice-governadora	Lei nº 8.536, de 28 de maio de 2019

Além da mesa diretora formada pelos governadores e vice-governadores, também existe um Conselho de Administração, uma Secretaria Executiva e uma Assessoria Jurídica. O primeiro é formado por dois membros do Executivo de cada estado, e que geralmente mantêm cargos de confiança como chefe de gabinete, secretário executivo, secretários estaduais e assessores. A Secretaria Executiva é responsável por assessorar o presidente do consórcio e organizar as atividades desenvolvidas pelo grupo. A composição atual é formada por um secretário executivo, um chefe de gabinete, uma diretoria administrativa-financeira e cinco subsecretarias de programa. A Assessoria Jurídica é de responsabilidade do Fórum dos Procuradores Gerais do Nordeste, e presta serviços de consultoria a partir de pedidos feitos pela Procuradoria Geral do Estado líder.

## GOVERNANÇA



Fonte: Consórcio do Nordeste / Esquema de Governança

Em seu site oficial, o Consórcio disponibiliza uma seção de transparência, com informações sobre os canais de ouvidoria disponíveis, dados sobre o orçamento e contabilidade desde 2019, dados sobre compras, contratos e licitações, convênios e acordos de cooperação técnica e dados de recursos humanos, como remuneração de servidores e relatórios de viagens.

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa analisará o papel dos entes no Pacto Federativo, examinando, mais especificamente, o relacionamento entre o Governo Federal e os governos locais da região Nordeste do Brasil com base em notícias, Leis e decisões publicadas ao longo do ano de 2020. Além disso, também será estudada a literatura existente sobre consórcios públicos, para identificar as principais características desse tipo de conglomerado, tendências recentes e para tecer uma investigação sobre as diferenças e vantagens entre consórcios públicos municipais e estaduais, principalmente no que tange a temas de saúde. O modelo a ser trabalhado seguirá uma combinação de abordagem histórica, científica a partir de dados concretos e empírica, a partir das observações feitas e desenvolvidas ao longo de 2020 e 2021 no Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas de Saúde (NEPOS), do Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB).

O exemplo a ser utilizado será o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, associação entre os nove estados da região criado em 2019, a fim de debater soluções práticas para o território, e que trabalhou mais ostensivamente em torno da pandemia de COVID-19, em 2020. Para compreender o trabalho da equipe em torno do tema, serão examinadas as resoluções e boletins lançados pelo Consórcio do Nordeste e o Comitê Científico do Nordeste/Projeto Mandacaru, para reconhecer as suas atribuições específicas e obter uma análise de suas condutas.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1 A pandemia de Covid-19 em 2020**

O primeiro caso registrado da doença no país foi no dia 26 de fevereiro, quando uma pessoa proveniente da Itália desembarcou em São Paulo e logo foi diagnosticada com o vírus. A chegada do Covid-19 no Brasil já era esperada, pois o mundo inteiro já estava enfrentando a doença com destaque para a própria Itália, que enfrentou a perda de uma boa parte de sua população nos primeiros meses de 2020, e na China, onde a doença se originou.

Antes da chegada do vírus no país, o Governo Federal publicou a Lei nº 13.979, em 06 de fevereiro. A norma recomendava a adoção de medidas como isolamento, realização de testes e exames médicos, pois era iminente a chegada da doença no país. Em 11 de março, a OMS declara pandemia, e até 13 do mesmo mês inúmeros estados brasileiros publicaram decretos instituindo calamidade pública por razões sanitárias. No dia 16 de março, aconteceu a primeira morte no país, e em 30 de dezembro do mesmo ano o Brasil concentrava 7.619.200 casos e 193.875 mortes causadas pelo vírus<sup>22</sup>.

### **4.2 A Atuação do Governo Federal na pandemia de Covid-19**

Apesar de no início da pandemia o Governo Federal ter publicado com antecedência orientações-base para o combate à doença, e ter feito esforços para a retirada de brasileiros que residiam ou estavam à turismo no epicentro do vírus Wuhan, China, o decorrer da pandemia foi tratado com "desdém" em alguns momentos, principalmente pelo presidente Jair Bolsonaro.

O Governo Federal iniciou os trabalhos contra a doença em fevereiro de 2020, com a Operação Regresso, que tinha como objetivo retirar 34 brasileiros que estavam na cidade chinesa de Wuhan, epicentro do COVID-19<sup>23</sup>. No mesmo período foi sancionada a Lei 13.979/2020, que institui a possibilidade de os entes estabelecerem medidas de isolamento social. Entre fevereiro e março, a doença chegou ao país e provocou a sua primeira morte. O Presidente Jair Bolsonaro, logo, em 24 de março proferiu uma frase que ficaria registrada: "é só uma gripezinha", referindo-se ao vírus<sup>24</sup>. O Presidente teceu inúmeras críticas às medidas então adotadas por outros entes, com afirmações que

---

<sup>22</sup> Google Notícias - Estatísticas sobre COVID-19.

<sup>23</sup> G1. Operação que trouxe repatriados da China tem orçamento de R\$ 11,2 milhões, diz Ministério da Defesa. Disponível em:

<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/02/18/operacao-que-trouxe-repatriados-da-china-tem-orcamento-de-r-112-milhoes-diz-ministerio-da-defesa.ghtml>

<sup>24</sup> G1. Em meio à pandemia de coronavírus, Bolsonaro diz que 'gripezinha' não vai derrubá-lo. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2020/03/20/em-meio-a-pandemia-de-coronavirus-bolsonaro-diz-que-gripezinha-nao-vai-derruba-lo.ghtml>

foram contra o posicionamento tanto dos governadores quanto de entidades internacionais como a OMS e a Organização das Nações Unidas (ONU). No mês seguinte, o então ministro da saúde Luiz Henrique Mandetta é exonerado a partir de divergências ocorridas entre ele e o presidente. O ex-ministro decidiu assumir um discurso mais brando, decidindo pela cooperação e o apoio ao SUS, o que desagradou a Bolsonaro.

Em maio do mesmo ano, o Brasil fica de fora do ACT Accelerator<sup>25</sup>, evento organizado pela OMS em parceria com outros países para debater o desenvolvimento de vacinas contra o vírus. Tal questão ocorreu próximo da marca de 10 mil mortos no país, no dia 9 de maio, evento que marcou a linha do tempo da pandemia no Brasil<sup>26</sup>. O próximo ministro viria a ser Nelson Teich, médico oncologista com expressa carreira no setor privado, e com pouca experiência com a saúde pública. Menos de um mês depois<sup>27</sup>, Teich pede demissão ao se recusar a estabelecer um protocolo para o uso dos medicamentos cloroquina e hidroxicloroquina.

A aplicação dos medicamentos cloroquina e hidroxicloroquina, popularmente usados para o tratamento de malária, foi utilizada como uma espécie de símbolo pelo presidente brasileiro. Apesar de a OMS ter informado que os medicamentos não servem para o tratamento da COVID-19<sup>28</sup> Jair Bolsonaro recusou-se a seguir tais indicações, fazendo compras exorbitantes do chamado "kit COVID", composto também de outros medicamentos contra-indicados como a ivermectina, azitromicina e tamiflu<sup>29</sup>. Tais medicamentos foram utilizados de forma política e amplamente divulgados, tendo a União, inclusive, pago *influencers* para fazerem propaganda do uso de tais drogas<sup>30</sup>.

O comportamento do presidente também seguiu em direção ao do então presidente norte-americano Donald Trump, que contestou a existência da pandemia e "lançou" os kit covid como

---

<sup>25</sup> Jornal Nexo. A busca global por uma vacina contra a covid-19. Sem o Brasil. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/05/05/A-busca-global-por-uma-vacina-contr-a-covid-19.-Sem-o-Brasil>

<sup>26</sup> Observatório da Imprensa. Memorial dos 10 mil mortos da covid-19: quando o jornalismo troca números por vidas. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/coronavirus/memorial-dos-10-mil-mortos-da-covid-19-quando-o-jornalismo-troca-numeros-por-vidas/>

<sup>27</sup> "Teich caiu: o ministro da Saúde que durou menos de um mês". Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/05/15/Teich-caiu-o-ministro-da-Sa%C3%BAde-que-durou-menos-de-um-m%C3%AAs>

<sup>28</sup> *A living WHO guideline on drugs to prevent covid-19*. Disponível em: <https://www.bmj.com/content/372/bmj.n526>

<sup>29</sup> "'Tratamento precoce': governo Bolsonaro gasta quase R\$ 90 milhões em remédios ineficazes, mas ainda não pagou Butantan por vacinas". Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55747043>

<sup>30</sup> "MP de Contas apura verba para influencers divulgarem kit covid". Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/mp-de-contas-apura-verba-para-influencers-divulgarem-kit-covid/>

uma alternativa ao tratamento<sup>31</sup>. Outras similaridades entre os dois presidentes inclui a hostilidade à China, com o senador e filho do presidente, Eduardo Bolsonaro chamando o vírus de "vírus chinês", e colocando em cheque o relacionamento com o país, um dos mais valiosos parceiros comerciais do mundo<sup>32</sup>.



Jair Bolsonaro fazendo propaganda de cloroquina

Fonte: Reprodução/BBC Brasil

Em junho, o Ministério da Saúde deixou de divulgar informações sobre o histórico de infectados e mortos pelo coronavírus, passando a informar apenas os registros das últimas 24 horas, o que foi interpretado como uma espécie de manipulação desses dados<sup>33</sup>. Em junho, foi divulgado que o Governo iria fazer uso emergencial da vacina AstraZeneca/Oxford, que passou a ser incluída no Programa Nacional de Imunizações do Ministério da Saúde, com o Brasil sendo o segundo país do mundo a fazer testes com o imunizante após o Reino Unido<sup>34</sup>. Logo após, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) anunciou um acordo de cooperação com a farmacêutica inglesa.

Em julho, Jair Bolsonaro acabou sancionando uma Lei que flexibiliza o uso de máscaras em locais como templos, igrejas e indústrias. Mais tarde foi decidido pelo STF que Estados e Municípios

<sup>31</sup> "Lançada por Trump e propagandeada por Bolsonaro, hidroxicloroquina está vetada em hospitais nos EUA". Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53370870>

<sup>32</sup> "Eduardo Bolsonaro culpa China por coronavírus e gera crise diplomática". Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/19/eduardo-bolsonaro-culpa-china-por-coronavirus-e-gera-crise-diplomatica.ghtml>

<sup>33</sup> "De questionamentos a apagões: o governo e os dados da covid". Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2021/03/28/De-questionamentos-a-apag%C3%B5es-o-governo-e-os-dados-da-covid>

<sup>34</sup> Jornal Nexo. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2021/O-primeiro-ano-de-pandemia-no-Brasil-em-43-eventos>

poderiam legislar de forma contrária à Lei nacional<sup>35</sup>. O presidente também teceu críticas aos governadores e prefeitos, e em entrevista disse que a culpa do número alto de mortes deveria ser repassada a estes<sup>36</sup>.

A primeira onda teve o seu pico em 25 de julho de 2020, e em 8 de agosto o país enfrentou um número alarmante de mortos: 100 mil. Ainda em agosto ocorreu o episódio que viria a ser uma das principais pautas de discussão de problemas no ano seguinte - os e-mails não respondidos à empresa Pfizer, responsável por uma das principais vacinas contra o Covid-19. A empresa informou o seu interesse em enviar cerca de 500 mil doses até dezembro de 2020, com possibilidade de cerca de 70 milhões de doses até junho de 2021. O governo, entretanto, não sinalizou positivamente para a farmacêutica<sup>37</sup>. Em setembro, Bolsonaro reage à vacinação proferindo palavras de desestímulo ao processo ao dizer que "ninguém é obrigado a se vacinar"<sup>38</sup>.

Os últimos meses de 2020 foram marcados por disputas entre o Governo Federal e o Governo de São Paulo em torno do controle da vacinação no país. O governador do estado paulista, João Doria, foi um dos principais articuladores no acordo que trouxe a vacina CoronaVac para o país, vacina essa que foi responsável pelas primeiras doses oferecidas no início de 2021 e que imunizou, principalmente, doentes crônicos, profissionais de saúde e de profissões de risco e idosos. Em novembro, a segunda onda de contaminações<sup>39</sup> atingiu o seu apogeu, e, em 15 de dezembro, um Plano Nacional de Vacinação foi disponibilizado<sup>40</sup>.

Fernandes e Garcia (2021) acreditam que poderia ter sido imprescindível que o Governo Federal tivesse elaborado diretrizes gerais para o combate à doença, principalmente para uniformizar as ações pela promoção à saúde, o que não ocorreu.

---

<sup>35</sup> STF. Supremo Tribunal Federal.

<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Supremo%20Tribunal,provid%C3%AAsncias%20normativas%20e%20administrativas%20pelos>

<sup>36</sup> A Gazeta. Campo de batalha: 8 vezes em que Bolsonaro se colocou contra os governadores. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/politica/campo-de-batalha-8-vezes-em-que-bolsonaro-se-colocou-contra-governadores-0321>

<sup>37</sup> Folha de São Paulo. Pfizer confirma que governo rejeitou em 2020 oferta de 70 milhões de doses de vacinas. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/pfizer-confirma-que-governo-rejeitou-oferta-de-70-milhoes-de-doses-de-vacinas.shtml>

<sup>38</sup> Jornal Nexo. Como Bolsonaro atacou e atrasou a vacinação na pandemia. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/21/Como-Bolsonaro-atacou-e-atrasou-a-vacina%C3%A7%C3%A3o-na-pandemia>

<sup>39</sup> BBC News Brasil. Segunda onda de covid? As cidades e regiões do Brasil que puxam o aumento da doença. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55007853>

<sup>40</sup> Plano Nacional de Vacinação contra o Covid-19. [https://download.uol.com.br/files/2020/12/891107215\\_2020\\_12\\_11\\_plano\\_de\\_vacinacao\\_covid19\\_\\_revisado.pdf](https://download.uol.com.br/files/2020/12/891107215_2020_12_11_plano_de_vacinacao_covid19__revisado.pdf)

### 4.3 A Atuação dos Governadores do Nordeste

Com o posicionamento crítico à pandemia do presidente, os governadores do Nordeste, que já eram contra o governo central antes da pandemia, pois 8 entre 9 governadores são de partidos que não compõem a base aliada do presidente, decidiram tornar esse desentendimento mais visível na não adoção das principais medidas apoiadas pelo governo federal, como o kit covid. Juntos, decidiram tornar o Consórcio do Nordeste a sua principal arma, diretamente, no combate ao covid, e indiretamente, no combate ao presidente Jair Bolsonaro.

Os problemas advindos da não-cooperação entre os entes são muitos. O Governo Federal é responsável por elaborar políticas públicas em âmbito nacional, e os estados devem ser responsáveis pela execução de tais políticas junto aos municípios. O financiamento do SUS também é uma questão, pois o mesmo depende de recursos provenientes das três esferas. A compra de insumos na pandemia foi algo decidido pelo STF, possibilitando que compras de testes, medicamentos e demais produtos fossem feitos diretamente pelos estados e municípios sem a necessidade de aval da União.

O governador do Maranhão Flávio Dino (PCdoB) é um stakeholder importante para entender a atuação dos dirigentes de todos os demais estados da região. Dino é bastante respeitado e bateu de frente ao presidente Jair Bolsonaro em diversas ocasiões, inclusive afirmando que o presidente "busca polêmicas para disfarçar a incompetência"<sup>41</sup>.

Outra ação que possibilitou verificar o relacionamento entre os dois entes é a publicação da Resolução nº 7, que tece recomendações de combate à doença nos estados, e deixa claro a não-indicação do uso dos remédios contidos no "kit covid" para o tratamento da pandemia.

### 4.4 A Relevância do Consórcio do Nordeste no combate à pandemia

#### 4.4.1 Organização do trabalho

Com a descoordenação intergovernamental ocorrida, principalmente no ano de 2020, o Consórcio do Nordeste precisou assumir uma ampla responsabilidade na provisão de serviços, compras e reorganização da saúde. No site oficial do grupo, é possível acompanhar uma sessão dedicada às ações movidas contra a pandemia, sendo as principais "*(...) reduzir a curva de contágio, bem como para mitigar os danos ocasionados à saúde daqueles acometidos com os problemas respiratórios decorrentes [da pandemia] (...)*". Além disso, outros objetivos entendidos como

---

<sup>41</sup> "Flávio Dino: "Bolsonaro busca a polêmica para disfarçar a incompetência". Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-31/flavio-dino-bolsonaro-busca-a-polemica-para-disfarcar-a-incopetencia.html>

primordiais são deixados de forma clara, como o treinamento de equipes especializadas em emergência e traumas respiratórios, a disponibilização de leitos de UTI e o reforço das estruturas hospitalares.

O principal meio de comunicação das ações exercidas pela associação vieram por meio de documentos oficiais como as Leis de criação (9 ao todos, uma em cada estado-membro), resoluções e boletins informacionais desenvolvidos pelo Comitê Científico do Nordeste/Projeto Mandacaru.

#### 4.4.2 O Comitê Científico do Nordeste e o Projeto Mandacaru

Para o desenvolvimento de ações de cunho científico, como notas técnicas, estudos de campo e atualização de cenários epidemiológicos, foi criado o Comitê Científico do Nordeste, também apoiado pelo grupo de voluntários conhecido como "Projeto Mandacaru". O programa é responsável por mapear e divulgar dados relativos à pandemia nos nove estados da região, protocolos, assim como monitorar a curva de contágio, sugerir procedimentos para a mitigação da doença e danos advindos.

O Projeto Mandacaru é uma associação composta por pesquisadores voluntários, estudantes, professores, cientistas, e profissionais de todas as áreas do conhecimento. Eles são divididos em 9 subáreas em adição aos grupos responsáveis por Redes Sociais, Comunicação e Arte.

Subárea	Responsabilidade
Sub1	Sala de situação: Produção de clippings científicos, coleta e análise de dados, aplicativos e suporte de TI (Tecnologia da Informação), simulações, estimativas e cenários, logística e comunicação pública.
Sub2	Protocolos de assistência médica e ambulatorial, clínica e terapêutica, estudos clínicos, desenvolvimento de medicamentos.
Sub3	Equipamentos hospitalares, ventiladores e alternativas, EPI e insumos, recursos hospitalares, e UTI.

Sub4	Interação entre indústria, startups e laboratórios, e unidades de pesquisa locais.
Sub5	Estímulo a redes de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, fontes de recursos e novas linhas de financiamento.
Sub6	Comunicação nacional e internacional
Sub7	Virologia, vacinas e diagnóstico laboratorial.
Sub8	Políticas públicas de intervenção
Sub9	Epidemiologia, modelos matemáticos e medidas de enfrentamento.

Fonte: Elaboração própria / Dados do site oficial do Projeto Mandacaru

Os subcomitês são compostos por nomes indicados por cada um dos nove estados, e apoiado por instituições em todo o mundo (FERNANDES; PINTO, 2020). Os participantes do projeto podem trabalhar com a divulgação científica (criação de artigos, protocolos de tratamento, virologia e epidemiologia), políticas públicas, relações públicas (interação com a indústria), financiamento de pesquisa e logística, e o que for concebido a partir das discussões é compartilhado no site do projeto ou incluído nos documentos técnicos.

Além dos voluntários do Projeto Mandacaru, o sistema também recebe a colaboração de:

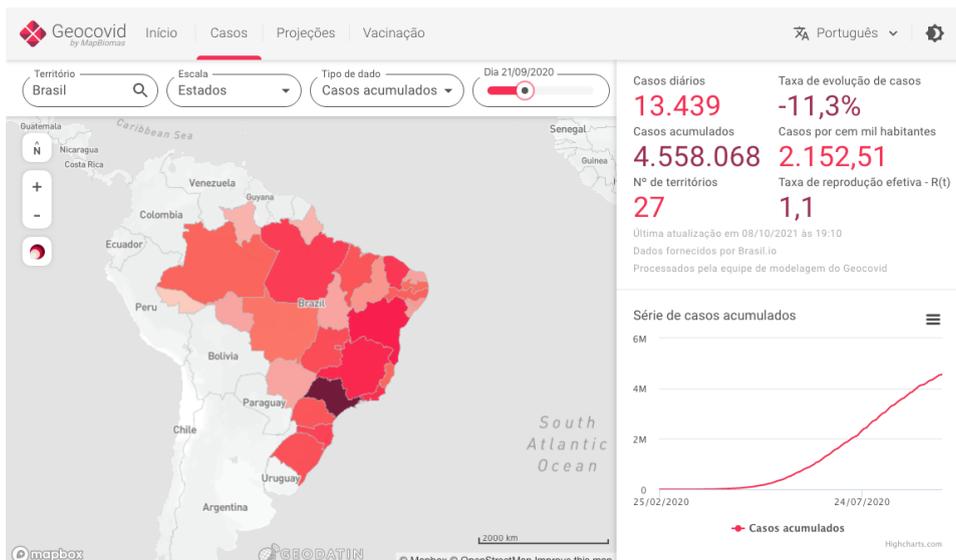
- Observatório Covid Brasil;
- Rede CoVida;
- Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Monitoramento Ambiental (PPGEMA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB);
- Rede e Instituto OBVIO e o Programa de Pós-Graduação em Demografia (PPGDem) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN);
- Grupo de Biomatemática do Departamento de Matemática Aplicada da Universidade de São Paulo (USP);

- Grupo de Investigação de Sistemas Complexos (GISC) da Universidade Federal de Viçosa (UFV);
- Rodrigo Travitzki - Biólogo (Unicamp), Doutor em Educação (USP) e Mestre em Filosofia (UFSCar).

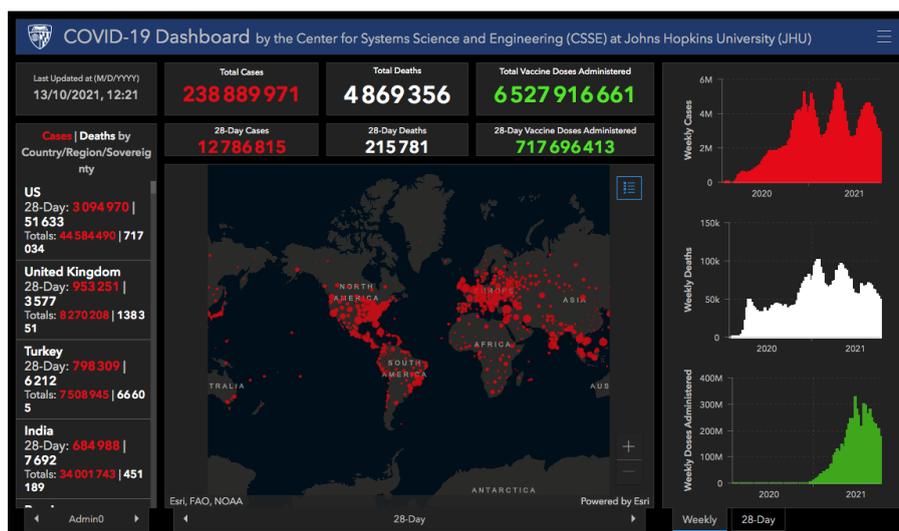
O Comitê divulga cotidianamente dados sobre a doença no Nordeste e no Brasil, informações como a curva de crescimento e ranking dos estados mais afetados e também países, porcentagem atual de letalidade, casos por 100 mil/hab e municípios com casos positivos podem ser acessados na aba "painéis de dados" no site oficial. Outrossim, também é disponibilizado um mapa chamado "GeoCovid", no qual é possível acompanhar, por data e por UF, a quantidade de casos diários, acumulados, taxa de evolução, número de estados afetados e taxa de reprodução efetiva. Por fim, também é divulgado o mapa "Covid-19 Dashboard", da Universidade John Hopkins.



Fonte: Painel Covid 19 no Nordeste Brasileiro, atualizado em 11/10/2021/ Comitê Científico do Nordeste



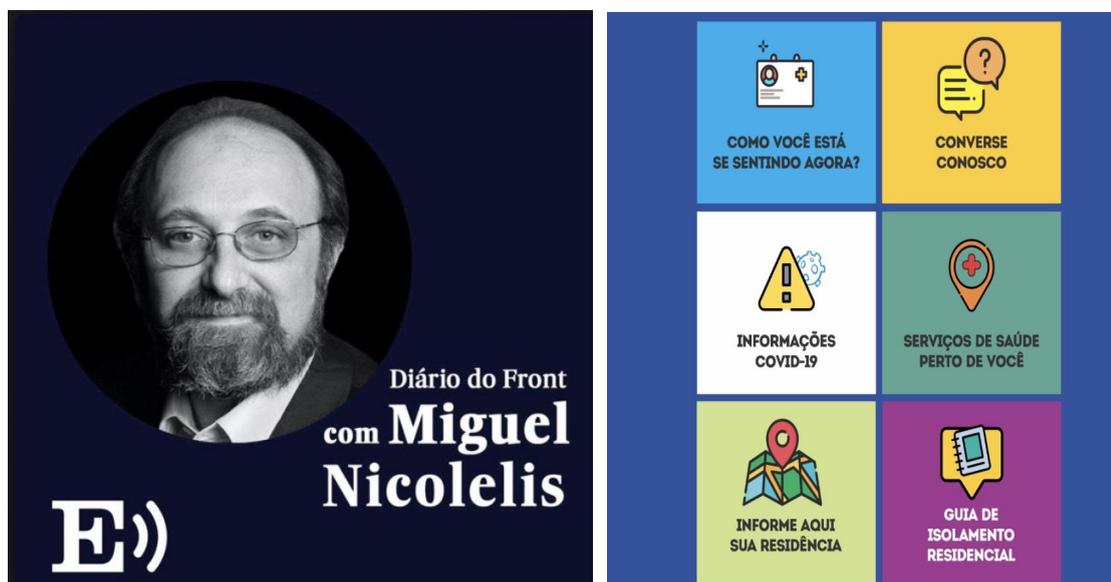
Fonte: Painei "Geocovid", dados de 21/09/2020 / Comitê Científico do Nordeste / MapBiomias



Fonte: Covid-19 Dashboard, dados de 13/10/2021 / Comitê Científico do Nordeste / Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)

O projeto também trabalha com outras ferramentas de apoio, como o aplicativo gratuito para dispositivos móveis "Monitora Covid-19", onde é possível para a população de todo o país informar os seus sintomas e descobrir se eles são compatíveis com o vírus, conversar com profissionais de saúde, se informar sobre os serviços de saúde mais próximos e obter informações selecionadas sobre a situação pandêmica de sua região, além de o *software* ser responsável por um trabalho de georreferenciamento das condições clínicas dos pacientes. O aplicativo está disponível para *Play Store* (dispositivos *Android*) e na *Apple Store* (dispositivos *iOS*). A outra ferramenta apoiada pelo grupo é o

podcast "Diário do Front", criado pelo jornal "El País Brasil" e publicado semanalmente com a presença do médico e cientista Miguel Nicolelis.



Fotos: divulgação podcast "Diário do Front" (El País Brasil) / Página inicial do aplicativo "Monitora Covid".

#### 4.4.3 Análise documental

Como foi expresso anteriormente, o Consórcio do Nordeste demonstra o seu trabalho através da publicação de documentos oficiais, principalmente na forma de resoluções, e boletins (recomendações técnicas). Em 2020, foram publicadas oito resoluções em que é possível enxergar como a pandemia mudou a agenda do grupo. Em fevereiro foram quatro resoluções, em que temas como a estrutura operacional do consórcio e a fixação de despesas para o ano (R\$4,7 milhões) foram discutidos (FERNANDEZ; PINTO, 2020).

As resoluções nº5, nº 6, nº 7 e nº 8 são as mais importantes para o estudo do trabalho do grupo em meio à pandemia. A primeira instituiu o Comitê Científico do Nordeste, estabelecendo o trabalho deste em prol do combate à pandemia, como o de editar recomendações aos estados, analisar o impacto das medidas adotadas, acompanhar o desenvolvimento da doença, sugerir a adoção de medidas, incorporar tecnologias, medicamentos e insumos, sugerir a padronização de procedimentos, subsidiar as demandas dos estados, estabelecer parcerias com outras instituições, propor a capacitação de servidores públicos e realizar consultas públicas para encomendas de cunho tecnológico.

A nº 6 determina a compra conjunta de materiais, equipamentos e insumos para o combate à doença, questão muito trabalhada pelo consórcio, que podem ser feitas de forma nacional e internacional, e avaliada pelas secretarias estaduais de saúde. A Resolução nº 7 é especializada em recomendações de combate à doença nos estados, e a nº 8 cria a Brigada Emergencial de Saúde do Nordeste, com o objetivo de aumentar o número de profissionais de saúde, estudantes e médicos atuantes na pandemia.

Já os boletins desenvolvidos pelo Comitê Científico são recomendações, com respaldo técnico e baseado em evidências, que foram publicados ao longo da pandemia. Em 2020, foram divulgados 13 documentos:

<b>Documento</b>	<b>Data</b>	<b>Conteúdo</b>
Boletim nº 1	01/04/2020	Orientações sobre medidas restritivas de combate ao Covid-19.
Boletim nº 2	03/04/2020	A importância do distanciamento social e a criação de subcomitês técnicos.
Boletim nº 3	08/04/2020	Aconselhamentos sobre permanência do distanciamento social.
Boletim nº 4	16/04/2020	A Brigada Emergencial de Saúde pode levar médicos à frente de batalha contra o COVID-19.
Boletim nº 5	24/04/2020	Recomendações sobre a manutenção das ações de combate ao COVID.
Boletim nº 6	05/05/2020	Sugestão de contratação de médicos intensivistas, leitos de UTI e permanência do lockdown.

Boletim nº 7	21/05/2020	O Comitê Científico recomenda o aumento das medidas de isolamento e lockdown, reforço na criação de Brigadas Emergenciais de Saúde, testagem para Covid-19 e também dengue.
Boletim nº 8	01/06/2020	Matriz de risco objetiva para adoção de lockdown e reabertura.
Boletim nº 9	02/07/2020	Possibilidade de um efeito "boomerang" em todas as capitais.
Boletim nº 10	11/08/2020	Atualização sobre a situação da pandemia em todos os estados do Nordeste
Boletim nº 11	17/09/2020	Recomendações sobre a volta das aulas presenciais, alerta para a questão das vacinas, e atualização sobre a situação da COVID-19 em todos os estados do Nordeste.
Boletim nº 12	22/10/2020	Situação da COVID-19 em todos os Estados do Nordeste, alerta para possível segunda onda caso medidas de flexibilização sejam exageradas e alerta para visitantes provenientes da Europa.

Boletim nº 13	18/12/2020	Sugestão para a criação da Comissão Nacional de Vacinação.
---------------	------------	--

É possível perceber que os boletins disponibilizados servem como orientações complementares às resoluções, pois explicam assuntos debatidos anteriormente, mas trazendo novas informações, dados práticos e enfatizam a necessidade de adoção de certos mecanismos. O trabalho do grupo foi bastante intenso no mês de abril, quando a pandemia era um problema no Brasil há cerca de 2 meses, e foram publicados cinco boletins assegurando as medidas de segurança em saúde mais importantes à época: o distanciamento social, o lockdown e a contratação de mais médicos.

Ao longo do ano, as orientações foram sendo publicadas de forma mais dispersa, com dois boletins no mês de maio, um no mês de julho, um no mês de agosto, um em setembro, um em outubro e o último já em dezembro, sugerindo a criação de uma comissão para a discussão da vacinação no país.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A razão para a criação de parcerias interestaduais pode ser entendida como uma espécie de "reparação histórica", principalmente no que é relativo aos estados das regiões menos desenvolvidas historicamente, como a região Norte e Nordeste. Ao desenvolver tais acordos, a região acaba por sofrer positivamente um fortalecimento em suas principais áreas de gestão, além de obter boa reputação a partir do enriquecimento de suas parcerias nacionais e internacionais, assim como o estímulo à ciência.

Em 2020, o Covid-19 foi o principal antagonista em todo o mundo. Milhares de vidas foram perdidas, empregos foram deixados, vidas que, mesmo ainda vivas, foram perdidas. Em meio ao caos e ao desespero, era esperado o enriquecimento de políticas públicas de reparação, auxílio, e fortalecimento de áreas prioritárias como a saúde, serviço social, previdência e educação. Porém, o que ocorreu não correspondeu às expectativas de milhões de brasileiros.

Com a falta de um discurso uniforme, principalmente relativo à promoção e educação em saúde, o Governo Federal perdeu pontos que irão resplandecer nos livros de história do Brasil para sempre. Com falas inexoráveis repletas de fake news e manipulação de dados, Jair Bolsonaro exerceu o que de pior um chefe de Estado poderia exercer: a ignorância. Apesar de o compromisso com a pátria ser um dos maiores símbolos de sua campanha, a realidade não condiz com o mundo das ideias.

Muitos governadores já emitiam o seu avesso ao governo bolsonarista antes da pandemia, ora não era novidade que o relacionamento entre os entes seria difícil. Entretanto, com o advento de questões extremamente complexas como a emergência em saúde advinda do vírus SARS-CoV-2, a cooperação deveria ter sido a chave para a mitigação de tais problemas. Diante dos fatos é possível verificar a ausência de anseio por cooperação entre os governadores expostos no trabalho e o Governo Federal. Os motivos incluem falta de coordenação ideológica, objetivos de governo diferentes e disputas de poder excessivos, impossibilitando o bem-estar do pacto federativo.

O Consórcio do Nordeste, logo, acabou se tornando uma alternativa muito acessível de apoio entre os nove estados da região, e possibilitou que problemas mais graves relativos à pandemia fossem abrandados. A constante publicação de boletins de atualização, cenários, normas de conduta e objetivos bem expostos foram cruciais para a condução de boas políticas públicas de saúde no Nordeste.

Ao fim, este trabalho pôde instruir sobre a importância do desenvolvimento de ações multilaterais entre os entes. Os consórcios são, de fato, boas alternativas para o trabalho em torno de um bem comum, principalmente em momentos emergenciais. Apesar de, os consórcios estaduais não

serem tão populares no país quanto os consórcios municipais, é notório que eles representam possibilidades exequíveis e prósperas dentro do conchavo governamental brasileiro.

Entretanto, para futuros trabalhos, é deixado em aberto algumas questões, como a investigação do trabalho dos consórcios públicos em outros temas, como infraestrutura e logística, ao passo de que regiões próximas compartilham rodovias, portos, aeródromos e aeroportos. Além disso, é interessante acompanhar, também em futuras discussões e com um foco maior em questões relativas ao comportamento político, o relacionamento entre os próprios participantes de uma associação desta forma, como o jeito com que eles trabalham entre si, exercem a liderança e desenvolvem alianças políticas.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L; GRIN, Eduardo J; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina I.; COUTO, Cláudio G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Fundação Getúlio Vargas: Rev. Adm. Pública 54 (4), Jul-Aug 2020.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/242213262\\_Federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil)>.

BRASIL. Constituição (1988). *Artigos 21 a 241*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CENTER FOR THE STUDY OF FEDERALISM. Cooperative Federalism. Disponível em: <[http://encyclopedia.federalism.org/index.php/Cooperative\\_Federalism](http://encyclopedia.federalism.org/index.php/Cooperative_Federalism)>. Acesso em 19 de outubro de 2021.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida. A criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: referencial norte-americano no planejamento regional brasileiro dos anos 1940-50. Revista Faac, Bauru, v. 2, n. 1, p. 69-78, abr./set. 2012.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. A Atualidade e o Ineditismo do Consórcio do Nordeste. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, nº 21, pp, 165-174, 2019.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NORDESTE. Disponível em: <<https://www.comitecientifico-ne.com.br/>>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL. Disponível em: <<https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/>>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. Disponível em: <<http://brasilcentral.gov.br/>>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

CONNECTAR. Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras. Disponível em: <<https://consorcioconectar.org/o-conectar>>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

CONSÓRCIO DO NORDESTE. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/>. Acesso em 11 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_. Resoluções. Disponível em <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>. Acesso em 11 de outubro de 2021.

COSUD - Consórcio da Integração Sul Sudeste. Disponível em: <http://www.cosud.pr.gov.br/> . Acesso em 17 de outubro de 2021.

CUNHA, Rosani Evangelista da Cunha. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. Revista do Serviço Público, ano 55, nº 3 (Jul-Set), 2004.

ELAZAR, Daniel J. Federal Systems of the world. A handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. Harlow: Longman, 1994.

FERNANDES, Gustavo A. A. L.; PEREIRA, Blenda L. S. *Os desafios do financiamento do enfrentamento à COVID-19 no SUS dentro do pacto federativo*. São Paulo: Revista de Administração Pública/FGV, 2020.

FERNANDEZ, Michelle; PINTO, Heitor. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. Revista Saúde em Redes, 2020.

FLEXA, Raquel G. C.; BARBASTEFANO, Rafael. G. Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura. Rev. Ciência e Saúde Coletiva, v. 25, nº 1, pp. 325-338, 2020.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. Os artigos federalistas 1787 - 1788 - Edição Integral. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993 [1788].

JULIÃO, Karine Sousa; OLIVIERI, Cecília. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. Cad. Saúde Pública 2020.

MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. F.; NOGUEIRA, C. O. Políticas de saúde no Brasil nos anos 2000: a agenda federal de prioridades. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 521-532, 2011.

MACEDO, Fernando César de; PEQUENO, Rosangela dos Santos Alves. O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. *Redes* (St. Cruz Sul, Online), v.25, n.3, p. 915-939, setembro-dezembro, 2020.

MEEKISON, J. P. Introdução. In: MEEKISON, J. P. *Relações intergovernamentais em países federais: uma série de ensaios sobre a prática de governança federal*. Ottawa: Fórum das Federações, 2003. p. 1-13.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. Instrução Normativa nº 29/2020. Estabelece os requisitos para o livre comércio de produtos de origem animal, inspecionados por consórcio público de Municípios. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-29-de-23-de-abril-de-2020-253757948>. Acesso em 12 de outubro de 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Resolução nº 1/2020. Dispõe sobre critérios para análise pela Comissão de Financiamentos Externos - COFIEEX, com relação aos pleitos de operação de crédito externo de interesse de consórcios públicos. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-29-de-janeiro-de-2020-241827147>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Portaria nº 4/2020. Estabelece os requisitos fiscais para a celebração de convênio de natureza financeira ou instrumento similar entre a União e os consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-4-de-2-de-janeiro-de-2020-236401991>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto*. Portaria 399, de 22 de fevereiro de 2006. Disponível em: [https://bvsm.sau.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399\\_22\\_02\\_2006.html](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html). Acesso em 17 de outubro de 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 488/2020. Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2020. Acesso em 17 de outubro de 2021.

MIRANDA, Gabriella M. D.; MENDES, Antonio C. G.; SILVA, Ana Lucia A. *O desafio da organização do Sistema Único de Saúde universal e resolutivo no pacto federativo brasileiro*. Saúde Soc. São Paulo, v.26, n.2, p.329-335, 2017.

OBSERVATÓRIO DOS CONSÓRCIOS. Disponível em: <<https://consorcios.cnm.org.br/>>.

PLANALTO. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*. Lei nº 11.107/2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_ *Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*. Lei nº 13.979/2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm)>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_ Decreto nº 6.017/2007. *Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_ Emenda Constitucional nº 19/1998. *Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art24](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art24)>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_ Lei 13.822/2019. *Altera o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13822.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13822.htm)>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_ Lei 13.821/2019. *Acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para limitar as exigências legais de regularidade, por ocasião da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13821.htm)>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_ Decreto 10.243/2020. Altera o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-29-de-janeiro-de-2020-241827147>>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_ Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm)>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

ROSSI, Rinaldo C.; SILVA, Simone A. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. Revista Espaço e Economia, 2020.

SENADO FEDERAL. Resolução do Senado Federal nº 15/2018. Altera a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para possibilitar aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/27422992>>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. Cad. Saúde Pública, nº 35 Sup 2, 2019.

TESOURO NACIONAL. Portaria STN nº 274/2016. Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. Disponível em: <[https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/8878\\_288096/PORTARIA%20STN%20N%C2%BA%20274%20-%202016.pdf](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/8878_288096/PORTARIA%20STN%20N%C2%BA%20274%20-%202016.pdf)>.

TULANE UNIVERSITY LAW. Cooperative Federalism. Disponível em: <<https://online.law.tulane.edu/blog/the-evolution-of-cooperative-federalism>>. Acesso em 19 de outubro de 2021.