

COVID-19 e as Reações ao Federalismo Bolsonaroista

José Del Ben Neto

<http://lattes.cnpq.br/1491268406833201>

<https://orcid.org/0009-0003-3901-2754>

Graziela Donário de Azevedo

<http://lattes.cnpq.br/7842351689097568>

<https://orcid.org/0000-0003-4549-8693>

Recebido em: 09 de agosto de 2022
Aprovado em: 25 de janeiro de 2023

Resumo

De maneira similar a diferentes lugares do mundo, também no Brasil a COVID-19 provocou alterações nas relações entre os entes federados. Porém, aqui, tais transformações não tornaram o Estado mais capaz de responder às demandas de enfrentamento da pandemia. Sob o tema das políticas públicas de enfrentamento à COVID-19, o presente estudo se propõe a analisar a dinâmica federativa brasileira entre meados de 2020 e meados de 2021, a fim de descrever a configuração do quadro de forças políticas que se contrapôs ao modelo federativo de resposta à pandemia adotado pelo governo federal – federalismo bolsonarista. Partindo de abordagem qualitativa, o estudo foi realizado por meio de *process-tracing* com a análise histórico-narrativa de amplo conjunto de documentos oficiais e notícias sobre o tema. Como resultados, a pesquisa identificou o aprofundamento do projeto federalista do governo Bolsonaro; a iniciativa de entes subnacionais para preencher a carência de coordenação nacional, inclusive com elevados graus de cooperação entre si e protagonismo estadual; e a busca pelos Poderes Legislativo e Judiciário de organizar o quadro dentro do qual as relações federativas puderam se dar, diante do avanço descontrolado da doença.

Palavras-Chave: COVID-19, federalismo, coordenação intergovernamental, *checks and balances*, governo Bolsonaro

Abstract

As in many parts of the world, in Brazil, COVID-19 has also caused changes in the relations between federated entities. However, here, such transformations have not made the State more capable of responding to the demands of confronting the pandemic. Under the theme of the public policies against COVID-19, the present study analyzes the Brazilian federative dynamics between mid-2020 and mid-2021, in the aim of describing the configuration of political forces that opposed the federative model of response to the pandemic adopted by the federal government. Based on a qualitative approach, the process tracing study carried out the study, with the historical-narrative analysis of a wide range of official documents and news on the subject. As a result, we identified the deepening of the Bolsonaro project of federalism; the initiative of subnational entities to fill the lack of national coordination, including high degrees of cooperation among themselves and state protagonist. In addition, we acknowledged the search by the Legislative and Judiciary powers to organize the framework within which the federative relations could take place, given the uncontrolled advance of the disease.

Keywords: COVID-19, federalism, intergovernmental coordination, checks and balances, Bolsonaro government.

1. Introdução

A crise da COVID-19, especialmente em sua fase mais aguda, testou os limites da sociedade e da política brasileiras. Dentre as diversas dimensões de seus efeitos, chamou atenção o distúrbio provocado nas relações entre os entes federados – as quais já vinham sofrendo, desde o início do governo Bolsonaro, perturbações ainda não plenamente compreendidas. No enfrentamento à pandemia, o Brasil se mostrou modelo mundial àquilo que não devia ser feito. Dados atualizados até início de abril de 2021 mostram que o mundo totalizava aproximadamente 130 milhões de casos e quase 3 milhões de óbitos. Desses totais, ao Brasil correspondia respectivamente 10% e 11%, ainda que sua população equivalha a menos de 3% da global. Tais números colocaram o país na segunda posição no *ranking* mundial, logo após os EUA (World Health Organization, 2021; Castro et al., 2021).

Segundo OCDE (2020b), essa crise possuiu fundamental dimensão territorial, sendo seus impactos marcados por profundas desigualdades geográficas e suas medidas de combate, por uma aguda necessidade de combinar ações estatais multiníveis. Todavia, a falta de coordenação vertical e horizontal foi reconhecida como um dos maiores desafios enfrentados na gestão da crise (OCDE, 2020a). Tal dificuldade passa a caracterizar a própria natureza da crise quando esta é concebida como um *complex intergovernmental problem* (CIP), em um entendimento que coloca a necessidade de cooperação e

coordenação em destaque, ao mesmo tempo em que permite explicar por que razão é tão difícil alcançá-las. Paradoxais, os CIPs, ao mesmo tempo em que demandam articulação e colaboração intergovernamental, criam barreiras a este tipo de trabalho conjunto, por desafiarem os jogos de poder e as normas previamente pacificadas para as relações entre os entes governamentais (Paquet & Schertzer, 2020). Essa forma de interpretação ilumina as razões pelas quais a COVID-19 levou países em todo o mundo a vivenciar alterações em seus sistemas de governança multinível, no equilíbrio entre centralização/descentralização e nos mecanismos de coordenação, com o objetivo de se tornarem mais capazes de responder às demandas territoriais prementes (OCDE, 2020b).

Tais alterações, porém, tiveram como elemento condicionante o pano de fundo de características estruturais e conjunturais sobre o qual se desenrolaram (Lima, Pereira, & Machado, 2020). No caso brasileiro, este pano foi marcado (i) por um processo histórico neoliberal de fragilização dos aparatos constituintes voltados à tentativa de configuração brasileira de Estado social (Viana & Silva, 2018; Santos, 2018; Marques, 2017; Facchini, 2020); (ii) por um modelo consolidado de federalismo que prevê limitada descentralização e protagonismo da União na definição dos rumos do país (Lopreato, 2020); e (iii) por traços conjunturais de acirramento dos conflitos políticos-eleitorais desde 2014 e de uma visão governista de antiliberalismo político, que confronta os mecanismos de controle institucional e adota uma postura política antagonista, de destruição aos inimigos (Lima et al., 2020; Abrucio et al., 2020; Mouffe, 2015).

Tendo esse conjunto de elementos como pano de fundo, a COVID-19 provocou também no Brasil alterações nas relações entre os entes federados. Porém, aqui, tais transformações não tornaram o Estado mais capaz de responder às demandas territoriais de enfrentamento à pandemia.

Sob o governo Bolsonaro, o pacto federativo brasileiro sedimentado após a Constituição Federal de 1988 (CF/88) já vinha sofrendo abalos significativos em decorrência de uma mudança histórica de postura federal, que a literatura vem compreendendo como uma concepção bolsonarista de federalismo (Abrucio et al., 2020). Entretanto, com o trágico quadro sanitário vivenciado na pandemia e a falta dramática de coordenação nacional em seu enfrentamento, observou-se no Brasil, além de um aprofundamento do projeto compartimentalizado, autocrático e confrontador do governo federal para as relações interfederativas, uma série de contraposições adotadas por diversos atores do cenário político nacional, em defesa do modelo federativo

tradicionalmente adotado desde a redemocratização, marcado pela cooperação intergovernamental.

Diante desse cenário, o presente estudo, sob o tema das políticas públicas de enfrentamento à COVID-19, adota como objeto de análise a dinâmica federativa ocorrida entre meados de 2020 e meados de 2021 – período que engloba a segunda onda da doença no país, a mais intensa em número de mortes – e objetiva descrever a configuração de um quadro de forças políticas que se contrapôs ao modelo federativo de resposta à pandemia exercido pelo governo federal.

O artigo é composto, além da presente introdução, por quatro seções. A próxima busca apresentar a compreensão teórica da disputa, sob o governo Bolsonaro, dos dois modelos de federalismo e sintetizar suas principais características. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos empregados; enquanto a quarta analisa os eventos críticos identificados durante a pesquisa e sua contribuição na compreensão das reações políticas ao federalismo bolsonarista exercido durante o enfrentamento à COVID-19. Por fim, são condensadas as contribuições empíricas do estudo e indicados novos caminhos de investigação.

2. A Disputa de Modelos Federativos sob o Governo Bolsonaro

Há atualmente uma oscilação no quadro de forças políticas brasileiras que pode caracterizar uma modificação ao modelo federativo sedimentado após a CF/88. Desde antes do advento da COVID-19, as relações intergovernamentais já se encontravam em um processo de transformação impulsionado pelo governo Bolsonaro; contudo, com a pandemia e a necessidade de coordenação federal tornando-se mais evidente, os efeitos dessa transformação se intensificaram. Configurou-se no combate à pandemia uma disputa entre o modelo de federalismo consolidado no pós-redemocratização, afeito ao tipo ideal federalista cooperativo, e o projeto da União para as relações entre os entes federados marcadamente dual, chamado de federalismo bolsonarista (Abrucio et al., 2020).

As transformações do pacto federativo nacional podem ser investigadas, segundo Lopreato (2020, p. 2), a partir de quatro tópicos analíticos (Quadro 1). De acordo com o autor, é elemento característico das relações entre os entes federados desde a constituição do Estado brasileiro a posição nuclear ocupada pelo governo federal. Indo de encontro a essa concentração de poder, as diretrizes da CF/88 defendiam uma descentralização

federativa, com maior participação dos entes subnacionais na receita tributária e maior autonomia na execução orçamentária. No entanto, durante os anos FHC e contrariamente a tais diretrizes estabelecidas, a União lançou mão de seu poder jurisdicional garantido constitucionalmente para redesenhar a estrutura federativa previamente instituída (Lopreato, 2020; Abrucio, 2005). Tal modelo redesenhado, segundo o qual prevalece “a posição federal de ditar a conduta e os governos subnacionais de seguirem o movimento” (Lopreato, 2020, p. 28), estabeleceu-se desde então e é, agora, contraposto pelo projeto bolsonarista.

Sobre o confronto em vigor, não parece haver alterações no cenário de concentração fiscal, com consequente dependência financeira subnacional, ou regulatória de poder nas mãos da União. Todavia, um importante processo de transformação vem sendo observado nas relações do centro com os entes subnacionais, assim como na dinâmica entre estados e municípios (Lopreato, 2020; Rodrigues & Azevedo, 2020; Lima et al., 2020; Santos, 2018).

Quadro 1. Comparativo das principais características dos modelos de federalismo

TÓPICOS DO PACTO FEDERATIVO	FEDERALISMO CONSOLIDADO APÓS A CF/88	FEDERALISMO SOB GOVERNO BOLSONARO
Repartição da receita tributária	<ul style="list-style-type: none"> • Concentração da participação da União (~55%); crescimento da participação municipal ao longo das décadas (~20%); e redução proporcional da participação estadual (~25%). • Consequente assimetria de poder entre entes federados 	Sem alteração.
Poder de regulação federal	Prerrogativa legal da União de regular as diversas áreas das políticas públicas.	Sem alteração.
Configuração das relações da União com os entes subnacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização da execução orçamentária e implementação das políticas públicas aos governos subnacionais; • Centralização da coordenação federativa na União por meio de mecanismos de normatização, indução e financiamento; • Relações diretas (verticais) da União com estados e municípios; • Restrição de autonomia fiscal dos entes subnacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compartimentalização de funções, com ampliação forçada da descentralização a estados e municípios e redução da participação federal pela deliberada fragilização dos mecanismos de coordenação federativa; • Posição autocrática da União, sem o diálogo com entes subnacionais; • Busca pelo confronto intergovernamental explícito e repúdio à negociação institucional.

<p>Articulação entre estados e municípios</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Ampliação do papel dos municípios e queda do poder político dos estados; ● Fragilização das relações entre governadores e prefeitos; ● Estreitamento dos laços diretos entre municípios e União com certa indefinição do papel estadual. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Aparente resgate do poder político dos estados, protagonizando a coordenação da resposta à pandemia; ● Princípio de construção de cooperações interestaduais.
---	--	--

Fonte: Elaboração própria com base em Lopreato (2020), Abrucio et al. (2020), Abrucio (2005), Lima et al. (2020), Vieira & Servo (2020), Rodrigues & Azevedo (2020).

A respeito do primeiro processo de transformação, o estabelecimento do modelo federativo pós-redemocratização foi marcado por um duplo-movimento: a descentralização da execução orçamentária e da implementação de políticas públicas, com forte destaque municipal, e paralela centralização na definição das políticas, na fixação de normas para sua gestão e para sua aplicação financeira (Lopreato, 2020; Abrucio et al., 2020; Abrucio, 2005; Lima et al., 2020).

Além do efeito dessa configuração ambivalente de desenho das políticas públicas, os entes subnacionais – especialmente os estados, mergulhados em crise fiscal – também observaram a restrição de sua autonomia diante da consolidação federal do regime de austeridade fiscal, ocasionando dificuldades na execução orçamentária (Lopreato, 2020; Lima et al., 2020). Ademais, esse quadro, que já podia ser observado diante da hegemonia fiscal e regulatória da União e da expansão das responsabilidades municipais, viu-se ainda mais aprofundado em decorrência da preponderância de relações fiscais verticais, especialmente as negociações diretas entre União e municípios (Lopreato, 2020; Santos, 2018; Vieira & Servo, 2020; Lima et al., 2020). Seguindo o princípio de federalismo cooperativo, no modelo consolidado após a CF/88, os entes federados compartilham competências nas políticas públicas, especialmente nos temas de saúde, educação e assistência social, tornando-se, portanto, necessária a garantia de cooperação e coordenação intergovernamental (Rodrigues & Azevedo, 2020). No caso do SUS, a distribuição compartilhada de responsabilidade entre os entes seguiu o princípio de subsidiariedade, buscando garantir a execução da ação estatal sempre no plano mais próximo possível do cidadão, com vistas à facilitação da transparência e da participação social (Santos, 2018).

Dessa forma, Vieira e Servo (2020) indicam que a União, para além da centralização tributária, utilizou seu espaço na competência federativa compartilhada para exercer papel coordenativo entre os entes federados e ditar os rumos da política de saúde.

Entretanto, notam-se limitações à cooperação federativa assim realizada, algumas vezes em razão de falta de clareza sobre a concorrência das responsabilidades entre os entes, ocasionando um cenário de sobreposições, incoerências e lacunas nas ações (Rodrigues & Azevedo, 2020); e outras vezes por um descasamento entre os encargos constitucionais dos entes subnacionais, especialmente os municípios, e sua capacidade financeira – descasamento do qual decorre a dependência crônica de transferências federais e estaduais (Santos, 2018).

As relações entre a União e os entes subnacionais foram fortemente alteradas a partir da confrontação do governo Bolsonaro à cooperação federativa e ao papel coordenativo federal. De acordo com Vieira e Servo (2020), a trajetória de construção da coordenação federativa no SUS, sustentada por forte atuação federal, passou a ser modificada a partir de meados da década passada, em decorrência de um aprofundamento da agenda neoliberal da União. Tal modificação ocasionou um primeiro distanciamento do Ministério da Saúde (MS) de seu papel dirigente e uma fragilização de seus mecanismos de coordenação. Contudo, essa tendência de afastamento federal foi ainda exacerbada com a crise sanitária da COVID-19 – mas não como decorrência de um enfraquecimento de poder ou capacidade de coordenação da União. Diferentemente, observou-se a deficiência da coordenação federal como uma opção pela inação e como uma deliberada fragilização dos mecanismos de coordenação.

Essa opção por redução da presença do MS no combate à COVID-19 está subsumida a um projeto de federalismo dual mais amplo do governo Bolsonaro. Tal projeto pode ser caracterizado a partir de um tripé. Sua primeira característica se refere a uma compartimentalização das funções entre níveis de governo, reforçando o dualismo pelo repasse de responsabilidades aos entes subnacionais e redução da atuação federal. Já seu segundo atributo se relaciona à concentração de poder nas mãos da União para decisões de caráter nacional, elevando o dualismo por meio de uma postura autocrática na dinâmica federalista, a qual não permite a participação dos entes subnacionais nessas discussões. Por fim, seu terceiro traço se liga a uma opção pelo confronto federativo explícito e pela rejeição a negociações institucionais (Abrucio et al., 2020).

Na constituição do modelo federalista consolidado após a CF/88, a tripla-dinâmica de concentração de poder na União, expansão de responsabilidade municipal e enfraquecimento político estadual teve efeitos importantes sobre as relações entre estados e municípios. Ocasinou-se uma fragilização das relações entre governadores e prefeitos, os quais, antes dependentes dos estados para a execução de seus projetos políticos, viram-

se em estreitamento dos laços diretos com o centro. Dessa forma, estabeleceu-se como característica essencial nesse pacto federativo a descentralização das políticas públicas em direção aos municípios e uma certa indefinição do papel estadual, na contramão de sua tradicional posição privilegiada (Lopreato, 2020; Lima et al., 2020).

Entretanto, aparentemente, essa dinâmica das relações entre estados e municípios que resultou do modelo de descentralização sedimentado após a redemocratização sofreu alterações durante o enfrentamento à pandemia. Isso porque a já comentada descentralização forçada e despreparada, observada como efeito do novo posicionamento federal nas relações com os governos subnacionais, gerou reações locais e regionais que sinalizaram para um aumento da iniciativa política estadual, especialmente na coordenação das respostas municipais à COVID-19 (Vieira & Servo, 2020), assim como para uma maior cooperação interestadual na construção de medidas de combate, como a atuação do Consórcio do Nordeste. Criado em 2019 para incentivar a cooperação interestadual na região, esta estrutura de governança se posicionou politicamente de maneira contrária ao governo federal e buscou soluções próprias para a crise sanitária (Abrucio et al., 2020; Rossi & Silva, 2020).

3. Metodologia

Sob a perspectiva interpretativa, a pesquisa se utiliza de uma abordagem qualitativa indutiva por meio de *process-tracing* conforme definido por Beach e Pedersen (2013). Em específico, trabalhou-se a variante denominada *explaining-outcome*, pela qual se propõe a “criar uma explicação minimamente suficiente de um resultado intrigante para um caso histórico específico”, com ambições mais centradas no caso em si do que orientadas à teoria (Beach & Pedersen, 2013, p. 3, tradução nossa). Como parte da abordagem metodológica, o estudo identificou eventos críticos considerados significativos à questão de pesquisa, conforme delineado por Capoccia e Kelemen (2007).

A escolha do procedimento metodológico decorre da avaliação acerca da contribuição assertiva que o olhar histórico-narrativo traz sobre a atuação do governo federal no combate à COVID-19 e a resultante contraposição de forças no federalismo brasileiro. Em certa medida, adota-se aqui uma atualização e continuidade metodológica àquela aplicada por Abrucio e outros (2020) - obra central para o delineamento do federalismo bolsonarista como conceito e prática. Dessa forma, o período de análise vai

de junho de 2020 até abril de 2021 – momento de instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da COVID-19.

3.1 Coleta e análise dos dados

A coleta de dados se deu por meio de análise documental, conforme proposto por Langley (1999). Parte-se aqui de considerações sobre o relevante papel que documentos podem ter para a identificação das percepções dos atores sobre determinado fenômeno social, sob a tradição interpretativista (Langley, 1999).

A coleta e análise de dados partiu de um trabalho de levantamento das postagens jornalísticas diárias realizadas no período em portal de notícias de relevância e capilaridade nacional, buscando identificar, dentre aquelas relacionadas ao combate à COVID-19, as que contribuiriam para o tema do estudo. Quando as postagens foram referenciadas como fonte na análise dos resultados, optou-se, para facilitar o entendimento, por trazer o desdobramento atualizado e/ou mais relevante das notícias, ao invés de toda sua cadeia histórica.

Para esse esforço de coleta, foi escolhido o portal *Resumo do dia*, do *GI*, em razão de seu trabalho de sistematização diária das notícias relevantes, sua possibilidade de navegação facilitada entre reportagens inter-relacionadas, sua extensa capilaridade territorial, permitindo alcançar notícias tanto de âmbito nacional quanto mais regionalizado, além da gratuidade de seu acesso. A partir desta seleção e posterior sistematização de notícias, novos elementos foram incorporados ao *corpus* documental para permitir maior robustez à análise histórico-narrativa.

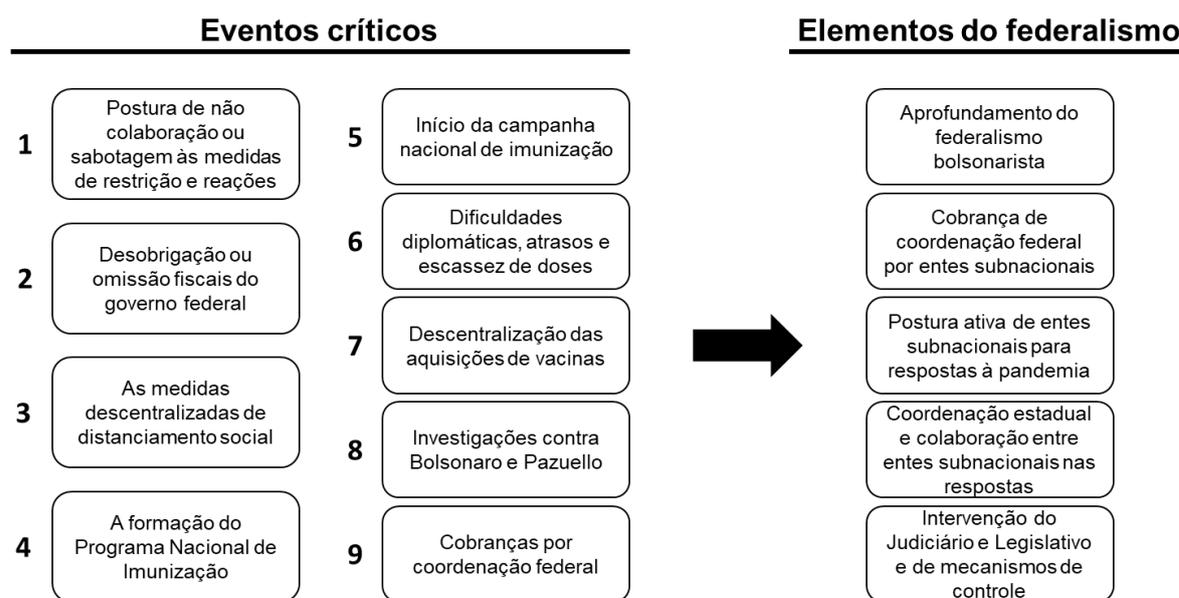
Dessa forma, em episódios analiticamente relevantes foram congregados aos documentos de mídia: (i) comunicados oficiais de órgãos públicos, como o Supremo Tribunal Federal (STF), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), entre outros; (ii) medidas governamentais e legislações federais e estaduais para estruturação das ações de contenção à doença e de vacinação; (iii) pareceres técnicos de órgãos de controle, como Tribunal de Contas da União (TCU) e comissões do Congresso. O *corpus* completo foi organizado em planilha com 729 entradas de dados/eventos, categorizados em uma cadeia de “assuntos”, “subassuntos” e “sub-subassuntos”, que serviu de fundamentação para a construção de documento-base que detalhava as entradas pré-identificadas como mais significativas. A

combinação destes arquivos compôs a base de dados utilizada para a análise e priorização dos eventos críticos.

3.2 Eventos críticos

Como resultado da aplicação da metodologia, a análise dos acontecimentos no período indicou forte influência de nove eventos críticos que em conjunto retratam um mecanismo minimamente suficiente (Beach & Pedersen, 2013) para explicar os desdobramentos observados na composição de forças do federalismo brasileiro sob o governo Bolsonaro até meados de 2021. O monitoramento histórico-narrativo destes nove eventos críticos possibilitou, portanto, evidenciar cinco elementos conclusivos a respeito da dinâmica federativa brasileira no contexto analisado. A Figura 1 apresenta estes elementos conclusivos, bem como os eventos críticos que os originaram – os quais também são destacados em negrito ao longo do texto da próxima seção e expostos conforme ordem abaixo, para melhor identificação.

Figura 1. Mecanismo explicativo para a dinâmica federativa no combate à COVID-19



Fonte: Elaboração própria.

4. Características da Dinâmica Federativa Nacional no Enfrentamento à COVID-19 – Analisando os Eventos Críticos

Para explicar o agravamento do quadro sanitário nacional a partir do final de 2020, que alcançou nos primeiros meses de 2021 picos nunca antes vistos no país e colapsos no sistema de saúde, algumas causas podem ser enunciadas. Além de fatores de caráter sanitário, como o surgimento dos casos de reinfecção e de novas variantes com maior velocidade de contaminação, dois de caráter político-administrativo chamaram a atenção no período: (i) um cenário de adoção parcial e limitada das medidas de isolamento e do uso de máscaras; e (ii) a baixa velocidade da campanha de vacinação (Fundação Oswaldo Cruz, 2021).

Esse agravamento do quadro sanitário brasileiro foi, em certa medida, estimulado por atitudes federais negacionistas, atreladas a uma postura compartimentalizada, autocrática e confrontadora nas relações com os entes subnacionais – o que pôde ser observado tanto nas medidas de contenção à doença quanto na imunização da população.

Em primeiro lugar, a respeito do **confronto à adoção, por parte dos entes subnacionais, de medidas de distanciamento**, foram observados casos de uso do próprio aparato estatal como tentativa de desestimulá-las ou mesmo boicotá-las. Nesse sentido, em março de 2021, Bolsonaro submeteu a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6764 ao STF a fim de derrubar medidas de restrição de alguns estados, com a justificativa de que o fechamento de atividades não essenciais demandaria lei aprovada pelo Legislativo - alteração que dificultaria a adoção de medidas urgentes para combater a pandemia, em razão dos tempos de negociação política e de tramitação processual. Segundo o presidente, o pedido, rejeitado pelo STF (STF, 2021), buscava acabar com “abusos”, uma vez que os governadores teriam imposto “estado de sítio” (Falcão & Vivas, 2021a).

Contudo, além do uso do aparelho de Estado, muitos foram os discursos de Bolsonaro no sentido de promover aglomerações e desestimular a adesão ao distanciamento social e ao uso de máscaras (Ajzenman, Cavalcanti, & Da Mata, 2020). Em março de 2021, logo após o país bater novo recorde de mortes diárias, Bolsonaro afirmou: “[...] Mas você não pode entrar em pânico. Que nem a política, de novo, do ‘fique em casa’. O pessoal vai morrer de fome, de depressão?” (G1, 2021). Na sequência, ao ser questionado sobre uma política nacional para contenção da doença, o presidente

argumentou que o STF havia determinado que apenas estados e municípios podem tomar essas medidas. Na contramão da narrativa veiculada pelo governo federal (que representa a visão compartimentalizada do federalismo bolsonarista), o Supremo publicou esclarecimento apontando que aquele entendimento não era verdadeiro e que caberia a todos os entes da federação a sua adoção (STF, 2021).

Às medidas de contenção cientificamente comprovadas e utilizadas pelos entes subnacionais, o projeto alternativo apresentado pelo governo federal foi o “tratamento precoce”, tanto conduzido como política pública quanto estimulado com discursos. Em janeiro de 2021, o MS lançou o TrateCOV, aplicativo destinado a médicos de Manaus que recomendava o “tratamento precoce” a pacientes com sintomas que podiam ou não ser de COVID-19, indicando medicamentos sem eficácia comprovada como cloroquina, hidroxicloroquina e azitromicina. Um dia após repercussão midiática e nota contrária do Conselho Federal de Medicina, o aplicativo foi retirado do ar (G1, 2021). Além disso, a aposta no “tratamento precoce” também pôde ser observada na distribuição pelo MS de cloroquina que deveria ter sido usada no combate à malária (G1, 2021).

Essa postura negacionista e confrontadora do governo federal alcançou também as maiores instituições de justiça do país, até que foi barrada pelo STF. Em março de 2021, a decisão pela liberação ou não de atividades religiosas, dias antes das comemorações da Páscoa, custou a ser definida e só ocorreu depois de várias rodadas que opuseram, de um lado, o procurador-geral da República, a Advocacia-Geral da União e um ministro do STF e, do outro, governos estaduais, em particular o de São Paulo, e outro ministro - tendo, por fim, o plenário da Corte decidido a favor de sua proibição (DAgostino, 2021).

Além de contraposições do STF, tal postura federal levou a cobranças e críticas por outros atores. Nesse sentido, o CONASS divulgou carta com sugestões de medidas urgentes contra o colapso sanitário e pedindo pelo estabelecimento de um “Pacto Nacional pela Vida” (CONASS, 2021), e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) enviou ofício solicitando providências federais imediatas para o suprimento de insumos a pacientes intubados (G1, 2021). Adicionalmente, relatório do TCU indicou que o governo federal não possuía estratégia “minimamente detalhada” para combater a pandemia e que erros de planejamento ficaram explícitos na falta de equipamentos de proteção individual, respiradores, kits de testes e na aquisição de seringas para vacinação (Tribunal de Contas da União, 2020). Posteriormente, o Tribunal também apontou ilegalidade no uso de recursos do SUS para o fornecimento de cloroquina no tratamento da COVID-19;

questionou mudança de posicionamento sobre a recomendação oficial do MS ao uso do medicamento; e requisitou informações sobre o aplicativo TrateCOV (Lis, 2021).

Esse **ambiente antagonístico também foi encontrado no financiamento tripartite da saúde**, elemento fundamental às medidas restritivas. Bolsonaro publicou em redes sociais uma lista com repasses federais para cada estado realizados em 2020 (Bolsonaro, 2021), o que mobilizou 16 governadores a enviarem carta aberta cobrando postura coordenativa da União e acusando-o de tratar os repasses (obrigação federal constitucional) como “concessão” ou “favor” (Nota Pública sobre repasses financeiros aos Entes Federados, 2021). Em outro episódio, no início de 2021 houve redução significativa do repasse federal para financiamento dos leitos públicos de UTI para COVID-19 (em dezembro sua proporção correspondia a 60%, passando à metade em janeiro e a 15% em fevereiro), ficando o *déficit* a cargo dos estados. Como causas, apontam-se o término da vigência do decreto de estado de calamidade, que garantia a possibilidade de créditos fora do limite orçamentário, e a não consideração da pandemia na elaboração do orçamento do MS para 2021. Diante desse cenário e de solicitações estaduais, o STF decidiu que o governo federal retomasse o financiamento dos leitos. Dias mais tarde, em mais um episódio de cobrança por coordenação nacional, a relatora do caso chamou de “incompreensível” a recusa da União “em assumir o protagonismo da coordenação da ação dos estados e municípios no enfrentamento conjunto da pandemia [...]” (Falcão & Vivas, 2021b).

Entretanto, as reações engendradas não se limitaram à cobrança de ação federal, mas puxaram para si as necessidades de resposta. Diante da carência de uma política nacional de contenção, **medidas de distanciamento social e planos estruturados de flexibilização foram adotados de maneira descentralizada** por estados e, em menor grau, por prefeituras (Moraes, Silva, & Toscano, 2020). Como exemplo, o governo paulista de João Doria instituiu o Plano São Paulo – mecanismo de coordenação protagonizado pelo estado para direcionar as medidas de contenção dos municípios, monitorando suas condições epidemiológicas e estruturais (Governo do Estado de São Paulo, 2020).

Uma dinâmica federativa similar foi observada na vacinação. **A formação do Programa Nacional de Imunização (PNI) contra a COVID-19** se instalou no debate público a partir das discussões sobre a obrigatoriedade da vacinação, transcorridas durante o segundo semestre de 2020. Este tema foi alvo de ações contrárias e favoráveis

movidas por partidos políticos junto ao STF em outubro daquele ano, considerando o posicionamento antagônico do governo federal.

Em outra ação no STF no mesmo período, um grupo de partidos solicitou a determinação de prazo para que o Executivo apresentasse o programa de vacinação da população. No entanto, em divulgação do MS no início de dezembro do ano sobre uma estratégia preliminar, nenhuma menção foi feita à utilização da CoronaVac.

Além das tratativas sendo realizadas, em meados de 2020, pela União para aquisição da vacina de Oxford/AstraZeneca e participação no acordo mundial Covax Facility, o governo de São Paulo anunciou, em junho, a parceria entre o Instituto Butantã e o laboratório chinês Sinovac Biotec para a compra da CoronaVac, que posteriormente se tornou o principal imunizante utilizado na campanha brasileira durante o primeiro semestre de 2021. Logo após a formação da parceria, o governo paulista buscou ajuda da União por meio do repasse de verbas para o desenvolvimento da vacina e sua distribuição pelo PNI. Após sinalização positiva inicial, porém, o governo federal adotou postura incerta com relação à aquisição; diante desta Doria passou a afirmar que possuía um “plano alternativo” ao federal, reforçando o protagonismo estadual já observado nas medidas de contenção (Borges et al., 2020).

O caso se desdobrou e, em outubro de 2020, o governo federal anunciou a utilização das doses da CoronaVac no PNI. Em segunda reviravolta, porém, apenas um dia depois do anúncio, Bolsonaro corroborou sua postura confrontadora ao afirmar em rede social que o Brasil não compraria “a vacina da China”, decisão seguida imediatamente pelo MS. Tal atitude federal originou reações negativas de governadores, cobrando decisões técnicas, e não políticas ou ideológicas (G1, 2020).

Diante desse histórico é que, poucos dias após a mencionada divulgação federal em dezembro das diretrizes preliminares do PNI sem menção à CoronaVac, o CONASS e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) publicaram nota conjunta (CONASS; CONASEMS, 2020), de maneira similar ao realizado pela CNM (CNM, 2020), defendendo a incorporação de todas as vacinas contra a COVID-19 e cobrando uma coordenação na campanha de imunização, a fim de garantir equidade entre os entes subnacionais.

Também no início de dezembro de 2020, frente à falta de perspectiva de aquisição federal, São Paulo anunciou o Programa Estadual de Imunização, comunicando inclusive que parte das doses seria vendida para outras regiões brasileiras. A formação do programa

e as articulações subnacionais para aquisição própria de doses da CoronaVac e cobrança de coordenação federal são mais uma ilustração da iniciativa desses entes.

A partir desse momento, o governo federal passou a alterar seu discurso sobre a vacinação, em mudança de rumo que se manifestou no PNI com a entrega ao STF, em 11 de dezembro de 2020, do “Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19”, incluindo a CoronaVac na lista das candidatas. Posteriormente, contudo, no lançamento oficial do plano, o governo afirmou que a aplicação das vacinas aprovadas para uso emergencial pela Anvisa deveria ser acompanhada de um “termo de consentimento” e retomou que, do que dependesse dele, não seria obrigatória (Ministério da Saúde, 2020; Rodrigues et al., 2020; G1, 2020).

Um dia após a divulgação do plano, o STF concluiu o julgamento sobre tal obrigatoriedade, autorizando a aplicação de medidas restritivas para quem recusar a se vacinar contra a COVID-19. Nessa mesma data, porém, Bolsonaro afirmou que não tomaria vacina e chamou de “idiota” quem o visse como mau exemplo por isso, uma vez que já tivera a doença (G1, 2020).

Portanto, de forma semelhante ao observado nas medidas de contenção, a formação do PNI evidenciou, além da atitude negacionista federal e da iniciativa subnacional, com destaque aqui para o caso paulista, a aplicação dos *checks and balances* do Estado brasileiro sobre a postura bolsonarista, especialmente os constrangimentos do Supremo.

O início da campanha nacional de imunização também seguiu o mesmo clima de disputas e cobranças. Em 17 de janeiro de 2021, poucas horas depois da autorização da Anvisa para uso emergencial da CoronaVac e da vacina de Oxford/AstraZeneca, o governo paulista começou a imunização no estado, alcançando no dia 112 pessoas (Machado et al., 2021), em clara oposição a comunicado do MS, que havia informado que a vacinação só começaria quando as doses chegassem a todas as capitais. Bolsonaro, em sua primeira manifestação pública após a decisão da Anvisa, afirmou que o imunizante sendo utilizado “é do Brasil, não é de nenhum governador” (G1, 2021) e que “não há nada comprovado cientificamente sobre essa vacina aí” (Mazui, Pinheiro, & Garcia, 2021). Ainda, com o início da campanha nacional de imunização em janeiro, sucedeu longo conjunto de cobranças do STF ao MS, que se estendeu até março (Vivas & Falcão, 2021a), objetivando a atualização e o detalhamento do plano.

Logo após o início da imunização, no entanto, **o Brasil já se viu em meio a um cenário de escassez de doses**. Uma primeira causa disso repercutida no debate público

foi que o mal-estar nas relações diplomáticas com a China, causado por atitudes de membros e agregados do governo federal (Matoso & Krüger, 2020; Gomes, 2020), teria ocasionado atrasos na liberação de insumos necessários à produção. Esse contexto de tensão se intensificou até o pedido de ajuda do MS ao governo chinês para disponibilização de imunizantes (Ortiz & Rodrigues, 2021) e até a queda do então ministro das Relações Exteriores após vergonhosa participação em sessão do Senado (Resende & Barbiéri, 2021).

Ao atraso na importação de insumos, somaram-se os fatos de o Brasil não possuir outras negociações bem encaminhadas, apesar de oferta de 70 milhões de doses feita pela Pfizer em meados de 2020 e ignorada pelo governo federal (G1, 2021), e de os acordos assinados posteriormente com Pfizer e Janssen terem entregas previstas majoritariamente para o segundo semestre de 2021.

Diante da ação federal vacilante na garantia de vacinas e do trágico quadro sanitário, **o Brasil começou a seguir o caminho da descentralização**, já conhecido nas medidas de contenção, com aprovação de lei de iniciativa do Senado permitindo a aquisição de vacinas por estados e municípios, assim como pela iniciativa privada (Brasil, 2021). Nesse contexto, a coordenação entre entes subnacionais assumiu diferentes formatos. A FNP iniciou a negociação direta com farmacêuticas, em um consórcio municipal de 1.703 prefeituras (G1, 2021); enquanto se observaram diferentes buscas estaduais de negociação com empresas estrangeiras – tanto por meio de atuação em consórcios, como as negociações do Consórcio do Nordeste para a vacina Sputnik V (G1, 2021) e a busca do Consórcio de Desenvolvimento do Brasil Central (Chaves, 2021), quanto por atuações estaduais isoladas, como Minas Gerais (Agência Minas, 2021). Todavia, a descentralização dos esforços não pareceu ter apenas um viés federativo, assemelhando-se mais a uma tentativa desesperada generalizada. Nesse sentido, o presidente do Senado enviou à ONU uma moção de apelo à comunidade internacional, solicitando a antecipação de vacinas da Covax Facility (Matoso & Resende, 2021).

Essa descentralização se coloca como símbolo e sintoma maior da dinâmica federativa que se instaurou no Brasil no enfrentamento à pandemia. Nela, observou-se a postura vacilante do governo federal, a atuação dos outros poderes da República, no caso o Legislativo, a iniciativa dos entes subnacionais para ocupar a carência coordenativa, assim como o elevado grau de cooperação dos mesmos.

Com o agravamento epidêmico, somado às dificuldades na instalação de medidas de contenção e à titubeante vacinação, os **constrangimentos ao Executivo federal por**

parte das instituições de justiça se intensificaram. Esse tensionamento se desdobrou na troca do ministro Pazuello, após abertura de inquéritos para apuração de sua conduta no enfrentamento à doença (Vivas & Falcão, 2021b). Todavia, tal tensionamento não se restringiu apenas ao ex-ministro, direcionando-se também a Bolsonaro. Após um advogado acionar o STF acusando o presidente de genocídio e afirmando que a PGR vinha deixando de buscar a sua responsabilização, o procurador encaminhou parecer ao Supremo, afirmando haver oito apurações preliminares para analisar a conduta presidencial no enfrentamento à COVID-19 (Falcão & Vivas, 2021c).

A cobrança pela liderança federal alcançou, então, seu auge a partir de março de 2021, diante de cobranças do Legislativo e do Judiciário (Sadi, 2021) e de comunicado do Fórum Nacional de Governadores defendendo a criação de um pacto nacional entre os três Poderes e as três esferas da Federação para o combate à pandemia (Fórum Nacional de Governadores, 2021). Em nítida mudança daquele discurso confrontador, Bolsonaro fez então um pronunciamento em cadeia nacional, relacionando as ações para aquisição de vacinas e afirmando que sempre foi a favor delas (Planalto, 2021).

Além disso, no dia seguinte ao pronunciamento, Bolsonaro anunciou a criação de um comitê junto ao Congresso para definir as medidas de enfrentamento à doença e afirmou que caberia ao presidente do Senado a articulação das demandas estaduais (Mazui, 2021), uma vez que entes subnacionais não teriam participação direta. Logo após a reunião que originou o Comitê, o presidente da Câmara afirmou que os “remédios políticos” no Congresso contra a “espiral de erros” no enfrentamento da COVID-19 são “amargos” e alguns, “fatais” (Clavery, 2021). Ainda assim, no entanto, apesar da mudança de discurso previamente promovida e dessa ameaça parlamentar ao seu governo, já ao fim da primeira reunião do comitê Bolsonaro voltou a criticar as medidas de restrição dos governos subnacionais.

É nesse contexto de crise política generalizada que se chegou ao momento de abertura da CPI pelo Senado, em meados de abril de 2021, instalada após determinação do STF. Após pressão da base governista, com participação explícita de Bolsonaro, para incorporar a investigação de estados e municípios, a Comissão constituiu-se com finalidade de apurar as ações e omissões do governo federal e a fiscalizar os repasses da União aos entes subnacionais para ações de combate à COVID-19 (Mattos, Garcia, & Resende, 2021).

O desenrolar dos inquéritos e apurações preliminares por parte das instituições de justiça, assim como a ameaça de *impeachment* e a abertura de CPI pelo Congresso,

repetem a mesma dinâmica de contraposição ao projeto federal antagonístico e politicamente antiliberal já observada nas relações federativas para contenção da COVID-19 e imunização da população, diante do desprezo do projeto bolsonarista pelos *checks and balances* do Estado liberal. Nessa crise, observou-se um aprofundamento do federalismo bolsonarista, uma tomada de iniciativa dos entes subnacionais para preencher a carência de coordenação nacional, inclusive com elevados graus de cooperação entre si e com protagonismo estadual, assim como uma busca pelos Poderes Legislativo e Judiciário de organizar o quadro dentro do qual o pacto federativo poderia se dar, diante do avanço descontrolado da doença e da negação federal de responder adequadamente a ela.

5. Conclusão

Partindo da contribuição teórica de Abrucio et al. (2020), o presente estudo corrobora a interpretação que lança luz à disputa, no enfrentamento à COVID-19, entre o modelo federalista sedimentado após a CF/88 e o federalismo bolsonarista. Além disso, porém, contribui para o campo de estudos ao reunir elementos empíricos que evidenciam a postura de contraposição adotada por diversos atores ao projeto federal, buscando por coordenação nacional e cooperação multinível. Assim, sua análise da dinâmica entre os entes federados aponta – além da postura do governo federal já identificada pela literatura como compartimentalizada, autocrática e confrontadora – para um maior protagonismo dos estados, para uma mais acentuada coordenação entre entes subnacionais e para frequentes intervenções de órgãos de controle, do Legislativo e do Judiciário atuando no contorno das regras do jogo institucional, com implicações diretas nas relações federativas. Portanto, este trabalho avança ao descrever o posicionamento exercido pelas demais instituições republicanas diante da disputa entre modelos federativos capitaneada pelo governo Bolsonaro.

Dentre as suas limitações, aponta-se a possibilidade de análise de um recorte temporal mais extenso dos eventos e que considerasse as implicações da CPI da COVID-19 sobre as relações intergovernamentais – objetivos sobre os quais pesquisas futuras poderiam se debruçar. Além disso, fartos campos de investigação sobre o enfrentamento à pandemia podem ser encontrados na profusão de experiências de coordenação e cooperação subnacionais, assim como na atuação direta dos Poderes Legislativo e Judiciário na busca pela garantia de coordenação nacional.

Referências

Abrucio, Fernando L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 41-67. Fonte: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>.

Abrucio, Fernando L.; Grin, Eduardo J.; Franzese, Cibele; Segatto, Catarina I.; & Couto, Cláudio G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), pp. 663-677. Fonte: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>.

Agência Minas. (16 de março de 2021). *Governo de Minas negocia compra de 20 milhões de doses de vacina para o estado*. Fonte: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br>.

Ajzenman, Nicolás; Cavalcanti, Tiago; & Da Mata, Daniel. (2020). More Than Words: Leaders' Speech and Risky Behavior during a Pandemic. *SSRN*.

Beach, Derek; & Pedersen, Rasmus B. (2013). *Process-Tracing Method. Foundations and Guidelines*. Lansing: University of Michigan Press.

Bolsonaro, Jair. (28 de fevereiro de 2021). *Twitter*. Fonte: [Post da web]: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1366101126911823874>.

Borges, Beatriz; Pinhoni, Marina; Figueiredo, Patrícia; & Souza, Vivian. (9 de setembro de 2020). *Sem detalhar, Doria diz que toda população de SP será vacinada contra o coronavírus até fevereiro de 2021*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Brasil. (10 de março de 2021). *Lei nº 14.125, de 10 de março de 2021*. Dispõe sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a Covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14125.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

Capoccia, Giovanni; & Kelemen, Daniel. (2007). The Study of Critical Junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), pp. 341-369. Fonte: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.

Castro, Marcia C.; Kim, Sun; Barberia, Lorena; Ribeiro, Ana F.; Gurzenda, Susie; Ribeiro, Karina B.; . . . Singer, Burton H. (2021, May 21). Spatiotemporal pattern of COVID-19 spread in Brazil. *Science*, 372(6544), 821-826. DOI: 10.1126/science.abh1558.

Chaves, Bruno. (7 de abril de 2021). *Estados do Brasil Central articulam compra conjunta de vacinas contra covid-19*. Fonte: <http://www.ms.gov.br/>.

Clavery, Elisa. (24 de março de 2021). *Lira diz que 'espiral de erros' no combate à pandemia pode gerar remédios 'fatais' no Congresso*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Confederação Nacional de Municípios. (8 de dezembro de 2020). *Nota sobre a Vacinação contra a COVID-19*.

Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (Março de 2021). *Carta dos Secretários Estaduais de Saúde à Nação Brasileira*. Fonte: <https://www.conass.org.br/>.

Conselho Nacional de Secretários de Saúde; Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. (5 de dezembro de 2020). *Nota Conjunta CONASS - CONASEMS. Campanha Nacional de Vacinação contra a COVID-19*.

D'Agostino, Rosanne. (8 de abril de 2021). *Por 9 a 2, STF decide que estados e municípios podem restringir cultos e missas na pandemia*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Facchini, Luiz A. (15 de abril de 2020). COVID-19: Nocaute do neoliberalismo? Será possível fortalecer os princípios históricos do SUS e da APS em meio à pandemia? *APS EM REVISTA*, 2(1), pp. 3-10. Fonte: <https://doi.org/10.14295/aps.v2i1.73>.

Falcão, Márcio; & Vivas, Fernanda. (19 de março de 2021a). *Bolsonaro aciona STF para derrubar decretos de DF, BA e RS que impõem restrições contra a Covid*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Falcão, Márcio; & Vivas, Fernanda. (11 de março de 2021b). *Rosa Weber afirma que é 'incompreensível a recusa da União' em assumir o 'protagonismo' na pandemia*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Falcão, Márcio; & Vivas, Fernanda. (5 de fevereiro de 2021c). *Aras diz ao STF que abriu outras 8 apurações preliminares sobre conduta de Bolsonaro na pandemia*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Fórum Nacional de Governadores. (10 de março de 2021). *Pacto Nacional em Defesa da Vida e da Saúde*. Fonte: <https://www.ma.gov.br/>.

Fundação Oswaldo Cruz. (2021). *Boletim Observatório Covid-19. Semanas epidemiológicas 10 e 11*. Fonte: <https://portal.fiocruz.br/documento/boletim-do-observatorio-covid-19-fiocruz-semanas-10-e-11-de-2021>.

G1. (16 de dezembro de 2020). *Pazuella volta a citar fevereiro como data de possível início de campanha e cita vacinas de Oxford e CoronaVac*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (17 de dezembro de 2020). *Bolsonaro diz que não tomará vacina e chama de 'idiota' quem o vê como mau exemplo por não se imunizar: 'Eu já tive o vírus'*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (21 de outubro de 2020). *'Guerra das vacinas' só prejudica a população, dizem governadores*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (21 de janeiro de 2021). *Aplicativo do Ministério da Saúde que recomenda 'tratamento precoce' para Covid-19 sai do ar*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (5 de março de 2021). *Consórcio de municípios para compra de vacinas contra Covid-19 tem adesão de 1.703 prefeituras; veja próximos passos*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (18 de março de 2021). *FNP pede 'providências imediatas' ao presidente diante da falta de oxigênio e medicamentos para intubação na luta contra a Covid*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (13 de março de 2021). *Governadores do Nordeste formalizam compra de 37 milhões de doses da Sputnik V; vacina entra no Plano Nacional de Imunização*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (11 de fevereiro de 2021). *Ministério da Saúde distribuiu na pandemia cloroquina que deveria ser para o combate da malária, apontam documentos*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (8 de janeiro de 2021). *Pfizer diz ter oferecido 70 milhões de doses de vacina a governo brasileiro para entrega a partir de dezembro de 2020*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (3 de março de 2021). *Um dia após recorde diário de mortes por Covid-19, Bolsonaro diz que 'criaram pânico'*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (18 de janeiro de 2021). *'Vacina é do Brasil, não é de nenhum governador', diz Bolsonaro após rejeitar CoronaVac*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Governo do Estado de São Paulo. (2020). *Decreto nº 64.994*.

Langley, Ann. (1999). Strategies for Theorizing from Process Data. *The Academy of Management Review*, 24(4), pp. 691-710. Fonte: <https://doi.org/10.2307/259349>.

Lima, Luciana D.; Pereira, Adelyne M.; & Machado, Cristiani V. (2020). Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(7), pp. 1-6. Fonte: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00185220>.

Lis, Laís. (27 de janeiro de 2021). *TCU amplia prazo para Saúde esclarecer posição sobre uso de cloroquina contra a Covid-19*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Lopreato, Francisco L. (2020). *Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios*. Unicamp, Instituto de Economia, Campinas.

Machado, Lívia; Feitosa Junior, Alessandro; Paulo, Paula P.; & Rodrigues, Rodrigo. (17 de janeiro de 2021). *Logo após aprovação da Anvisa, governo de SP aplica em enfermeira a 1ª dose de vacina contra Covid-19 no Brasil*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Marques, Rosa M. (2017). Notas exploratórias sobre as razões do subfinanciamento estrutural do SUS. *Planejamento e Políticas Públicas*, (49), pp. 35-53. Fonte: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/950>.

Matoso, Filipe; & Krüger, Ana. (18 de março de 2020). *'Culpa é da China', diz Eduardo Bolsonaro; embaixador chinês repudia e exige desculpas*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Matoso, Filipe; & Resende, Sara. (1 de abril de 2021). *Em ofício, Pacheco diz à ONU que Brasil vive situação 'dramática' e pede antecipação de vacinas*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Mattos, Marcela; Garcia, Gustavo; & Resende, Sara. (13 de abril de 2021). *Pacheco lê requerimento da CPI da Pandemia e oficializa criação da comissão no Senado*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Mazui, Guilherme. (24 de março de 2021). *Covid: Bolsonaro anuncia criação de comitê com o Congresso, mas insiste em 'tratamento precoce'*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Mazui, Guilherme; Pinheiro, Lara; & Garcia, Mariana. (22 de janeiro de 2021). *Vacina 'não está comprovada cientificamente', diz Bolsonaro, contrariando o que disse a Anvisa e as provas obtidas por cientistas*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Ministério da Saúde. (16 de dezembro de 2020). *Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19* (1ª ed.). Brasília.

Moraes, Rodrigo; Silva, Lara L.; & Toscano, Cristiana. (2020). *Nota Técnica n. 25 (Dinte): Covid-19 e medidas de distanciamento social no Brasil: análise comparativa dos planos estaduais de flexibilização*. IPEA. Fonte: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10165>.

Mouffe, Chantal. (2015). *Sobre o Político* (1ª ed.). São Paulo: WMF Martins Fontes.

Nota Pública sobre repasses financeiros aos Entes Federados. (1 de março de 2021). Fonte: <https://www.ma.gov.br/>.

OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development). (2020a). *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey*. Paris: OECD Publishing. Fonte: <https://doi.org/10.1787/267a6231-en>.

OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development). (2020b). *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. Paris: OECD Publishing. Fonte: <https://doi.org/10.1787/d3e314e1-en>.

Ortiz, Delis; & Rodrigues, Paloma. (9 de março de 2021). *Ministério admite que campanha de vacinação pode parar e pede ajuda à China para compra de 30 milhões de doses da Sinopharm*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Paquet, Mireille; & Schertzer, Robert. (2020). COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem. *Canadian Journal of Political Science*, 53(2), pp. 343-347. Doi: 10.1017/S0008423920000281.

Planalto. (23 de março de 2021). *Pronunciamento do Presidente da República Jair Bolsonaro*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9lkEmxeTI-8>. Acesso em: 09 jan. 2023.

Resende, Sara; & Barbiéri, Luiz F. (24 de março de 2021). *Senadores pedem a Araújo para deixar Itamaraty; ministro diz ter 'consciência tranquila'*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Rodrigues, Juliana N.; & Azevedo, Daniel A. (2020). Pandemia do Coronavírus e (des) coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. *Espaço e Economia*, 18, pp. 1-11. Fonte: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.12282>.

Rodrigues, Paloma; Barbiéri, Luiz F.; Mazui, Guilherme; TV Globo; G1. (16 de dezembro de 2020). *Termo de consentimento será exigido somente para vacinas de uso emergencial, diz Pazuello*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Rossi, Rinaldo d.; & Silva, Simone A. (2020). O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. *Espaço e Economia*, 18, pp. 1-16. Fonte: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.13776>.

Sadi, Andréia. (19 de março de 2021). *Poderes cobram liderança de Bolsonaro, que insiste em discurso negacionista no pior momento da crise*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Santos, Lenir. (Junho de 2018). SUS-30 anos: um balanço incômodo? *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(6), pp. 2043-2050. Fonte: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.06082018>.

STF (Supremo Tribunal Federal). (18 de janeiro de 2021). *Esclarecimento sobre decisões do STF a respeito do papel da União, dos estados e dos municípios na pandemia*. Fonte: <http://portal.stf.jus.br>.

STF (Supremo Tribunal Federal). (23 de março de 2021). *Pandemia: ministro Marco Aurélio rejeita trâmite de ação de Bolsonaro contra decretos de restrição*. Fonte: <http://www.stf.jus.br>.

Tribunal de Contas da União. (2020). *Relatório. TC 014.575/2020-5*.

Viana, Ana L.; & Silva, Hudson P. (2018). Meritocracia neoliberal e capitalismo financeiro: implicações para a proteção social e a saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(7), pp. 2107-2117. Fonte: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.07582018>.

Vieira, Fabiola S.; & Servo, Luciana M. (2020). Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. *Saúde Em Debate*, 44(spe4), pp. 100-113. Fonte: <https://doi.org/10.1590/0103-11042020E406>.

Vivas, Fernanda; & Falcão, Márcio. (1 de março de 2021a). *STF decide que União deve detalhar fila de grupos prioritários da vacinação contra Covid-19*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Vivas, Fernanda; & Falcão, Márcio. (22 de fevereiro de 2021b). *Covid-19: MP abre inquérito civil para apurar se Pazuello cometeu improbidade administrativa*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

World Health Organization. (2021). *WHO (COVID-19) Homepage*. Fonte: <https://covid19.who.int/>.