

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

EDNALDO TAVARES RUFINO FILHO

**COMPRAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA:
UMA ANÁLISE DOS ENTES SUBNACIONAIS ESTADUAIS E DOS CONSÓRCIOS
PÚBLICOS INTERESTADUAIS**

Porto Alegre

2023

EDNALDO TAVARES RUFINO FILHO

**COMPRAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA:
UMA ANÁLISE DOS ENTES SUBNACIONAIS ESTADUAIS E DOS CONSÓRCIOS
PÚBLICOS INTERESTADUAIS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Simoni Júnior

Porto Alegre

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
REITOR

Carlos André Bulhões

VICE-REITORA

Patrícia Pranke

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DIRETOR

Hélio Ricardo de Couto Alves

VICE-DIRETOR

Alex Niche Teixeira

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
COORDENADORA

Luciana Leite Lima

COORDENADOR-SUBSTITUTO

Sérgio Simoni Júnior

CIP - Catalogação na Publicação

Rufino Filho, Ednaldo Tavares
Compras públicas em tempos de pandemia: uma análise
dos entes subnacionais estaduais e dos consórcios
públicos interestaduais / Ednaldo Tavares Rufino
Filho. -- 2023.
106 f.
Orientador: Sérgio Simoni Júnior.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Compras Públicas. 2. Federalismo. 3. Ideologia
Partidária. 4. Consórcios Estaduais. 5. Covid-19. I.
Simoni Júnior, Sérgio, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

EDNALDO TAVARES RUFINO FILHO

**COMPRAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE PANDEMIA:
UMA ANÁLISE DOS ENTES SUBNACIONAIS ESTADUAIS E DOS CONSÓRCIOS
PÚBLICOS INTERESTADUAIS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2023

Resultado: Aprovado.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sérgio Simoni Júnior
Orientador Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. André Luís Marenco dos Santos
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
Fundação Getulio Vargas

Profa. Dra. Luciana da Conceição Farias Santana
Universidade Federal de Alagoas

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a minha amada Poala Vettorato o incentivo para iniciar o projeto e por todo apoio nessa trajetória. Esteve comigo nos momentos difíceis, tornando-os mais leves e serenos. Amor, sua companhia eternizou esse momento!

Agradeço a minha irmã Adriana e a seu esposo Leonilson o amor parental e incondicional desde 1990, o caminho percorrido até esse momento só foi possível por tê-los ao meu lado. Os meus sobrinhos Amanda, Léo Filho e Brunna são fontes de amor inesgotáveis, que alimentam diariamente minha alma. Os anos de mestrado foram mais felizes e alegres por causa da Maria Luísa.

In memoriam, cada conquista sempre foi norteadada pelas lições da minha mãe, Laudicéa. A força para enfrentar as dificuldades de criar sozinha um filho é um exemplo de determinação que carrego comigo. Mãe, a minha vitória é sua vitória! Meu pai, Ednaldo, é um ponto de virada de uma família, sua trajetória é exemplo de superação. Cada história ouvida foi e será guardada no fundo do meu coração.

Por fim, agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e membros da banca examinadora, em especial, ao meu orientador Sérgio Simoni Júnior, que, nesse período, não apenas compartilhou seu conhecimento, como também se tornou um amigo!

RESUMO

Nesta dissertação, apresenta-se uma análise sobre elementos dos governos estaduais e arranjos interestaduais na produção de políticas públicas no Brasil, com o foco no combate à Covid-19 e em um objeto pouco estudado na literatura, a saber, compras públicas governamentais. As perguntas centrais foram: a) clivagens políticas importaram nas decisões alocativas dos governadores estaduais durante a pandemia? b) qual a efetividade dos consórcios estaduais no combate à Covid-19? Para respondê-las, o trabalho foi organizado em dois capítulos independentes, mas que se relacionam quanto ao objeto das compras públicas. Inicialmente, mediante uma abordagem quantitativa, relata-se a verificação dos efeitos da ideologia partidária e da clivagem de “posicionamento frente o governo Bolsonaro” nas compras públicas em resposta à Covid-19 dos 26 estados da federação. Os resultados apontaram para diagnósticos divergentes da teoria do governo partidário, pois não foi individuada associação entre governos de esquerda e maiores valores de compras públicas na saúde e na educação. Na verdade, o principal fator preditivo na saúde foi a capacidade prévia de resposta do Sistema Único de Saúde à pandemia, o que ressalta a importância do legado das políticas públicas. Além disso, não foram identificadas diferenças nas aquisições governamentais do “Kit-Covid” entre as ideologias partidárias de esquerda e direita, tampouco entre governadores opositoristas e alinhados a Bolsonaro. Houve, porém, evidências de que o alinhamento a Bolsonaro e o posicionamento à direita no espectro ideológico implicaram maiores compras na área da segurança pública, demonstrando uma transcendência do discurso político do bolsonarismo para as ações governamentais. No capítulo seguinte, amplia-se e aprofunda-se o leque de análise da literatura sobre os arranjos consociativos dos estados, não apenas ao caracterizar elementos da gênese e das finalidades de todos os consórcios públicos interestaduais horizontais, mas, principalmente, por mensurar a efetividade de sua atuação na pandemia a partir das compras públicas, aspecto que ganhou notoriedade. Com uma abordagem qualitativa, utilizando a análise documental e a construção de uma base de dados, investigou-se as compras públicas compartilhadas (CPCs) realizadas em 2020 e 2021. Constatou-se, então, que os Consórcios da Amazônia Legal e da Integração Sul e Sudeste não usaram esse instrumento de gestão, ao passo que o Consórcio do Nordeste, ainda que tenha apresentado uma atuação técnica e política, não obteve êxito nas CPCs. O Consórcio

Brasil Central, que é o associativismo mais antigo entre estados, foi o único que conseguiu economizar por meio das CPCs, contudo esta foi de pequena magnitude. Esta dissertação avança o conhecimento no que tange ao funcionamento e à decisão de políticas públicas dos governos estaduais no momento da crise pandêmica, concluindo que clivagens políticas exerceram um impacto limitado nas decisões alocativas, e, contrariamente ao esperado, que a atuação dos consórcios interestaduais foi incipiente.

Palavras-Chave: Covid-19. Compras públicas. Ideologia partidária. Federalismo. Consórcios públicos.

ABSTRACT

This dissertation presents the analysis of the elements of state governments and interstate arrangements in the construction of public policies in Brazil, with a focus on the fighting against the Covid-19 pandemic, based on an object little studied in the literature, namely, government public procurement. The guiding central questions were: a) Did political divisions matter in the decision of allocations by state governors during the pandemic? b) What was the effectiveness of state consortia in fighting the Covid-19 pandemic? To answer these questions, the work was organized into two independent chapters, however, relating to each other concerning the object of public procurement. In the first chapter, using a quantitative approach, we sought to verify the effects of partisan ideology and the cleavage of "positioning against the Bolsonaro government" on the public procurement in response to Covid-19 of the 26 states of the federation. The results showed to divergent diagnoses of the partisan theory of government since there was no association between left-wing governments and higher values of public procurement in health and education. In fact, the main predictive factor concerning public health was the Sistema Único de Saúde (Unified Health System) previous ability to respond to the pandemic, which highlights the importance of the legacy of public policies. In addition, no differences were found in the government acquisitions of "Kit-Covid" between left and right party ideologies, nor between opposition or supporter governors of Bolsonaro. On the other hand, there was evidence that the alignment with the Bolsonaro government and the rightwing positioning in the ideological spectrum implied greater purchases in public security, demonstrating a transcendence of the political discourse of bolsonarism for government actions. In the second chapter, we expanded and deepened the analysis of the literature on the cooperative arrangements of the states, by characterizing elements of the genesis and purposes of all horizontal interstate public consortia and by measuring the effectiveness of their performance in the pandemic on public procurement, an aspect that was largely publicized. Based on a qualitative approach, using documental analysis and the construction of a database, we investigated the shared public purchases (CPCs) realized in the years 2020 and 2021. It was found that the Consortia of the Legal Amazon and The Southern and Southeast Integration did not use this management instrument, while the Consortium of the Northeast, although it presented a technical and political performance, was not successful in the CPCs.

The Brazil Central Consortium, which is the oldest association among states, was the only one that achieved savings through the CPCs, but this was of small magnitude. Thus, this dissertation advances the knowledge on the functioning and decision of public policies of state governments at the time of the pandemic crisis, concluding that political divisions had a limited impact on allocative decisions, and, contrary to expectations, that the action of interstate consortia was incipient.

Keywords: Covid-19. Public procurement. Party ideology. Federalism. Public consortia.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Valores <i>per capita</i> das compras públicas das regiões por área de políticas públicas.....	42
Gráfico 2 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais.....	43
Gráfico 3 - Valores <i>per capita</i> das compras públicas dos estados da região Nordeste por área de políticas públicas.....	45
Gráfico 4 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais da região Nordeste.....	46
Gráfico 5 - Valores <i>per capita</i> das compras públicas dos estados da região Norte por área de políticas públicas.....	47
Gráfico 6 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais da região Norte.....	47
Gráfico 7 - Valores <i>per capita</i> de compras públicas dos estados do Centro-Oeste por área de políticas públicas.....	48
Gráfico 8 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais da região Centro-Oeste.....	49
Gráfico 9 - Valores <i>per capita</i> das compras públicas dos estados do Sudeste por área de políticas públicas.....	50
Gráfico 10 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais da região Sudeste.....	50
Gráfico 11 - Valores <i>per capita</i> das compras públicas dos estados do Sul por área de políticas públicas.....	52
Gráfico 12 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais da região Sul.....	52
Gráfico 13 - Valores <i>per capita</i> de compras públicas dos estados e a ideologia partidária por área de políticas públicas.....	53
Gráfico 14 - Valores <i>per capita</i> de compras públicas dos governos e capacidade instalada por 100 mil habitantes.....	55
Gráfico 15 - Valores de compras na área de educação <i>per capita</i> da população em idade escolar por ideologias.....	56
Gráfico 16 - Valores de compras na área de segurança <i>per capita</i> do número de policiais civis e militares por ideologias.....	57

Gráfico 17 - Valores <i>per capita</i> das compras públicas conforme o posicionamento do governador estadual em relação ao governo Bolsonaro	59
Gráfico 18 - Compras públicas <i>per capita</i> conforme posição do governador estadual perante Bolsonaro e capacidade instalada por 100 mil habitantes	60
Gráfico 19 - Valores das compras públicas <i>per capita</i> da população em idade escolar por posicionamento frente ao governo Bolsonaro	61
Gráfico 20 - Valores das compras públicas <i>per capita</i> por policial conforme posição dos governadores frente ao governo Bolsonaro.....	62
Gráfico 21 - Valor <i>per capita</i> das compras públicas do “Kit-Covid” por ideologia partidária do governador	65
Gráfico 22 - Valor <i>per capita</i> de compra do “Kit-Covid” por alinhamento ao governo Bolsonaro	66
Gráfico 23 - Valores das compras públicas dos estados-membros do BrC para enfrentamento da Covid-19.....	88

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Variação nominal das despesas primárias empenhadas	21
Figura 2 - Participação das despesas com pessoal no total de despesas primárias — 2020 (em percentual)	22
Figura 3 - Distribuição semanal dos casos (A) e óbitos (B) novos por Covid-19 a partir do 1º registro, respectivamente entre as regiões do Brasil.	27
Figura 4 - Motivos indicados na literatura para o consorciamento	74
Figura 5 - Dimensões analisadas	76
Figura 6 - Linha do tempo	82
Figura 7 - Projeto prioritário de aquisições conjuntas do Consórcio Amazônia Legal.	84
Figura 8 - Atores e responsabilidades do processo de CPCs do Consórcio BrC	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Federalismo e a CIP da Covid-19 nos países	29
Quadro 2 - Vantagens de ter uma abordagem centralizada/descentralizada para enfrentar a crise da Covid-19	30
Quadro 3 - Classificação ideológica dos partidos e estados governados conforme a ideologia	36
Quadro 4 - Classificação de posicionamento político dos governadores perante o governo Bolsonaro	36
Quadro 5 - Descrição das variáveis utilizadas.....	38
Quadro 6 - Constructo da pesquisa.....	78
Quadro 7 - Integrantes dos Consórcios Interestaduais Horizontais	79
Quadro 8 - Panorama das compras compartilhadas dos consórcios	84
Quadro 9 - Valores despendidos por meio de contratações públicas conjuntas pelos consórcios	87
Quadro 10 - Montante contratado por meio do Brc por ente federativo para enfrentamento à Covid-19.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores por 100 mil reais dos estados e valores <i>per capita</i> de compras públicas por área de políticas públicas.....	41
Tabela 2 - Estatística descritiva das compras públicas dos estados por área de políticas públicas	41
Tabela 3 - Teste de correlação de Tau-b de Kendall entre compras na saúde e médicos no SUS e Leitos UTI no SUS	54
Tabela 4 - Valores das compras públicas do “Kit-Covid” e do total em saúde para cada mil habitantes	63
Tabela 5 - Dados estatísticos sobre as compras públicas do “Kit-Covid”	64
Tabela 6 - Resultado orçamentário dos estados entre 2013 e 2019 em milhões de reais.	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BrC	– Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central
CF/88	– Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIP	– <i>Complex Intergovernmental Problem</i>
Consud	– Consórcio de Integração Sul e Sudeste
CPCS	– Compras Públicas Compartilhadas
EUA	– Estados Unidos da América
ESPII	– Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
FSBP	– Fórum Brasileiro de Segurança Pública
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	– Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
OMS	– Organização Mundial da Saúde
PIB	– Produto Interno Bruto do Setor Público
SICONFI	– Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SPSS	– <i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	– Sistema Único de Saúde
UTI	– Unidade de Tratamento Intensivo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	FEDERALISMO E IDEOLOGIA PARTIDÁRIA NAS COMPRAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19	19
2.1	PROBLEMA.....	19
2.2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.2.1	Federalismo: perspectivas conceituais.....	23
2.2.2	Federalismo brasileiro: da redemocratização ao bolsonarista	24
2.2.3	Federalismo e a pandemia da Covid-19: <i>Complex Intergovernmental Problem (CIP)</i>.....	26
2.2.4	Teoria do governo partidário e as compras públicas.....	30
2.3	HIPÓTESES	34
2.4	METODOLOGIA.....	35
2.4.1	Delineamento da pesquisa	35
2.4.2	Metodologia e estratégia analítica	35
2.4.3	Coleta de dados	39
2.5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	40
2.5.1	Panorama das compras públicas dos estados em resposta à Covid-19	40
2.5.2	Diferenças intra e inter-regionais.....	44
2.5.3	Ideologia partidária e as compras públicas de enfrentamento à Covid-19	53
2.5.4	Alinhamento ao governo Bolsonaro e compras públicas em resposta à Covid-19	58
2.5.5	“Kit-Covid”	62
2.5.6	Reavaliações das aquisições do “Kit-Covid” pelos governos estaduais	66

2.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
3	A INCIPIENTE COOPERAÇÃO INTERESTADUAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DAS COMPRAS COMPARTILHADAS DOS CONSÓRCIOS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19.....	71
3.1	PROBLEMA.....	71
3.2	REFERENCIAL TEÓRICO	72
3.2.1	Relações intergovernamentais.....	72
3.2.2	Consórcios públicos, compras públicas compartilhadas e a pandemia da Covid-19	73
3.3	HIPÓTESES	75
3.4	METODOLOGIA.....	76
3.5	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	78
3.5.1	A gênese dos consórcios públicos interestaduais horizontais	78
3.5.2	Compras compartilhadas e as finalidades dos consórcios públicos interestaduais horizontais	83
3.5.3	Compras compartilhadas realizadas pelos consórcios públicos em 2020 e 2021.....	86
3.5.4	Considerações finais.....	90
4	CONCLUSÃO.....	93
	REFERÊNCIAS.....	95

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019, uma série de casos de pneumonia de causa desconhecida surgiu em Wuhan, Hubei, China. A análise das amostras do trato respiratório indicou um novo Coronavírus (SARS-CoV-2), causador da doença Covid-19, a qual se caracteriza por apresentar um quadro clínico que abrange desde infecções assintomáticas até quadros respiratórios graves (HUANG *et al.*, 2020). Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da Covid-19 constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Em 11 de março de 2020, o Diretor-Geral da Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou a Covid-19 como uma pandemia (WHO, 2022).

Passados três anos desde o início do surto do novo coronavírus, as consequências da Covid-19 continuam desafiando o sistema de saúde, a economia, a educação, a segurança pública, as fontes produtoras de bens e serviços, bem como a logística de compras públicas para fornecimento e execução de políticas públicas (COMISIÓN EUROPEA, 2020; GPMB, 2021). Nesse quadro, a pesquisa científica demonstra-se crucial na produção de informações e conhecimentos sobre a doença e seus efeitos nas diversas áreas (De NEGRI *et al.*, 2020; MADEIRA *et al.*, 2020).

O presente estudo se situa na busca por respostas sobre como atores políticos e instituições atuaram e relacionaram-se quanto a decisões alocativas de recursos nas compras públicas de enfrentamento à Covid-19 nos dois primeiros anos da pandemia da Covid-19. Para isso, o trabalho foi dividido em duas partes: a primeira, chamada “Federalismo e ideologia partidária nas compras públicas estaduais em resposta à Covid-19”; a segunda, “A atuação dos consórcios interestaduais no contexto pandêmico”, em especial a efetividade dos arranjos.

Os estudos sobre o federalismo brasileiro no combate à Covid-19 enfatizam a atuação dos governos estaduais (ABRUCIO *et al.*, 2020; KNAUL *et al.*, 2021), o que contrasta com o papel secundário que esse âmbito de poder tendia a assumir, conforme a literatura (MONTEIRO NETO, 2014; LINHARES *et al.*, 2021; LICIO *et al.*, 2021).

Nesta linha de recentes pesquisas a respeito dos entes subnacionais estaduais, segundo o que se expõe no capítulo 2, buscou-se preencher uma lacuna sobre como os governadores estaduais decidiram quanto às alocações de recursos das compras públicas nas áreas de saúde, educação e segurança pública no combate à Covid-19

em 2020 e 2021. Ademais, foram analisadas, especificamente, as decisões de aquisição de medicamentos do chamado “Kit-Covid”, que se tratou de um conjunto de medicamentos já utilizado em outras doenças e que foi distribuído ou recomendado nos protocolos de enfrentamento à Covid-19, todavia sem evidências científicas da eficácia do tratamento.

Para isso, ancorado na literatura sobre ideologia partidária e federalismo, foi utilizada uma abordagem quantitativa com análise exploratória descritiva. Entre as limitações da pesquisa, inicialmente, destaca-se que as reduzidas unidades de análise (26) e a concentração das contratações governamentais em curto lapso temporal dificultaram a realização de uma análise multivariada, seja *cross-sectional*, seja *time-series*. Além da ênfase na atuação dos governos estaduais, outra novidade ressaltada pelos trabalhos que analisaram o desempenho do federalismo brasileiro na pandemia é a atuação de consórcios entre os estados, com destaque para o Consórcio Nordeste (ROSSI; SILVA, 2020; LINHARES; RAMOS; MESSENBURG, 2020; CLEMENTINO *et al.*, 2020, PEREZ; SANTANA, 2020).

No capítulo 3, mediante uma abordagem qualitativa, amplia-se e aprofunda-se o leque de análise dos estudos anteriores ao caracterizarem-se elementos da gênese e das finalidades de todos os consórcios públicos interestaduais horizontais, bem como se mensura a efetividade de suas atuações na pandemia a partir das compras públicas compartilhadas de enfrentamento à Covid-19. Em relação aos limites da pesquisa seria desejável combinar as evidências dos dados documentais levantados com entrevistas com informantes-chave das instituições para dar maior consistência aos achados.

Em linhas gerais, esta dissertação se estrutura em capítulos que podem ser lidos de maneira independente, mas guardam duas preocupações centrais, quais sejam, entender se clivagens políticas importaram nas decisões alocativas dos governadores estaduais durante a pandemia; e a efetividade dos novos arranjos de relações interestaduais no combate à Covid-19. As evidências aqui dispostas contribuem para a literatura sobre federalismo, relações intergovernamentais, teoria partidária e atuação dos governos estaduais de forma geral, bem como para o entendimento dos desafios e das oportunidades dos governos estaduais em tempos de crise global.

2 FEDERALISMO E IDEOLOGIA PARTIDÁRIA NAS COMPRAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19

2.1 PROBLEMA

No Brasil, em particular, compreender o funcionamento das diversas políticas públicas no combate à pandemia exige colocar no centro da equação o federalismo. Se, nos primeiros anos do período pós-constituente, este era caracterizado como robusto, conflitivo e disfuncional (ABRUCIO, 1998), as análises mais recentes ressaltam o aspecto cooperativo (SOUZA, C. 2019; GRIN, 2021), no qual a União coordenava, ainda que não sem problemas e conflitos, a formulação e os parâmetros de políticas executadas pelos estados e municípios.

O arquétipo da CF/88 e os arranjos dos sistemas nacionais de políticas públicas sociais estruturam o federalismo brasileiro em um modelo cooperativo (FRANZESE, 2010). Assim, o Brasil possui um sistema federativo assentado na lógica da descentralização e compartilhamento de atribuições entre entes federados autônomos. Esse desenho combina a autonomia dos entes com a coordenação intergovernamental para enfrentar os desafios das diversidades inerentes ao federalismo brasileiro (GRIN, 2019).

Todavia esse padrão cooperativo foi rompido com a chegada de Bolsonaro ao poder embalado em uma plataforma de extrema-direita. As características e a estrutura do federalismo brasileiro foram abaladas a partir de decisões unilaterais do Presidente da República, iniciadas em 2019 e que se intensificaram com a pandemia (ABRUCIO *et al.*, 2020; DE PAIVA *et al.*, 2022). A crise de saúde pública em decorrência da Covid-19 evidenciou forte tensão entre o arquétipo federativo previsto no texto constitucional e a realidade existente no país (FLEURY, 2021).

Diante da crise sanitária, o, então, presidente omitiu-se de suas responsabilidades de liderar e coordenar uma resposta nacional, bem como, reiteradas vezes, tentou desestabilizar, enfraquecer ou anular as decisões de chefes de poderes regionais e locais, posicionamento político que Knaul *et al.* (2021) definiram como *Punt politics*, ou seja, a autoridade máxima do país, por meio de ações e omissões, buscou desvencilhar-se de suas responsabilidades.

Além disso, observou-se que, mundialmente, houve uma divisão entre negacionistas e “defensores da ciência”, e que, nesse contexto, o governo Bolsonaro

se destacou ao adotar o negacionismo como política (DUARTE; CÉSAR, 2020). A gestão da pandemia no governo Bolsonaro foi marcada por um discurso negacionista que minimizava o risco da Covid-19, desacreditava as medidas de intervenção não farmacêuticas adotadas pelos governadores e prefeitos, bem como defendia a prescrição *off label* de medicamentos sem eficácia comprovada (CAPONI *et al.*, 2021; VAZQUEZ; SCHLEGEL, 2022).

Como consequência do *Punt politics*, os entes subnacionais estaduais tornaram-se protagonistas das ações de enfrentamento (SANTANA; PEREZ, 2020). Ainda que se costume ressaltar os embates entre o presidente e os governadores tomados em seu conjunto, as ações adotadas pelos chefes dos Executivos estaduais foram bastante heterogêneas (SCHAEFER *et al.*, 2020; PEREIRA; OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020), por exemplo, na rigidez das regras de isolamento social, no fechamento das escolas e nas restrições ao comércio.

No contexto de polarização ideológica presente no debate sobre as medidas de enfrentamento à Covid-19, bem como de conflito entre o Presidente da República e alguns governadores quanto à aquisição de vacinas, medicamentos e isolamento social, etc., torna-se importante estudar os efeitos das ideologias políticas e do federalismo nas ações de combate à pandemia.

Estudos identificam que as heterogeneidades de políticas públicas no enfrentamento da pandemia da Covid-19 podem ser explicadas por fatores políticos (BENNOUNA *et al.*, 2021; KNAUL *et al.*, 2021). Por exemplo, Knaul *et al.* (2021, p. 5), ao buscar explicações para algumas variações de políticas entre Brasil e México e entre estados e províncias desses países, observaram que “a inclinação política dos governadores estaduais pode explicar algumas das variações observadas entre os estados, o que fornece evidências de uma pandemia partidária” (tradução nossa).

A Covid-19 é um fator exógeno comum aos entes federativos subnacionais que exige atendimento de demandas semelhantes. Assim, questiona-se qual foi o papel da ideologia e de clivagens políticas nas decisões de compras públicas relacionadas ao combate à Covid-19 no Brasil. A ideologia do partido dos chefes dos Executivos estaduais ou o alinhamento com Bolsonaro impactou nas políticas de combate à Covid-19, especificamente, as escolhas dos gastos públicos por meio de compras públicas?

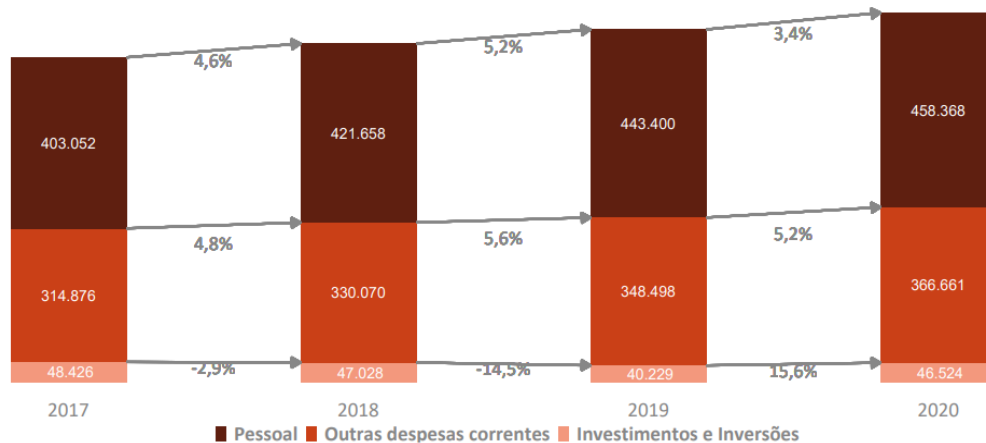
Com isso, objetivou-se verificar os efeitos das ideologias políticas nas contratações públicas de enfrentamento à pandemia da Covid-19 feitas pelos estados,

sem desconsiderar as possibilidades e limites impostos pelo federalismo brasileiro. Esta pesquisa buscou também preencher uma lacuna na literatura apontada por Gomes e Melo (2021), sobre como os governos estaduais tomam decisões críticas em um cenário de crise sanitária, fiscal, social e econômica.

Ressalta-se que a presente pesquisa pretendeu inserir uma camada ainda inexplorada na produção acadêmica nacional sobre federalismo e políticas públicas, visto que, ao invés de utilizar como fonte de informações a execução orçamentária, buscaram-se os dados nas compras públicas promovidas por meio de licitação ou contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) em resposta à Covid-19. Para fins do presente estudo, “compras públicas podem ser consideradas como processos de aquisições de bens, serviços e obras por parte da administração pública ou das empresas estatais” (THORSTENSEN; GIESTEIRA, 2021, p. 7). Ainda, sublinha-se que não foi focalizada a execução propriamente dita do futuro contrato público, pois o interesse aqui se deu no tocante à compreensão sobre a intenção de compras para entender os efeitos da ideologia.

Esse recorte objetivou isolar o objeto empírico dos efeitos da dependência de trajetória dos gastos públicos ao afastar da análise as despesas com pessoal (salários, aposentadorias, pensões e encargos) que, em regra, são rígidas (Figura 1) e preponderantes nos gastos de recursos públicos dos entes subnacionais estaduais (Figura 2), conforme indica o boletim de finanças dos entes subnacionais de 2021.

Figura 1 - Variação nominal das despesas primárias empenhadas

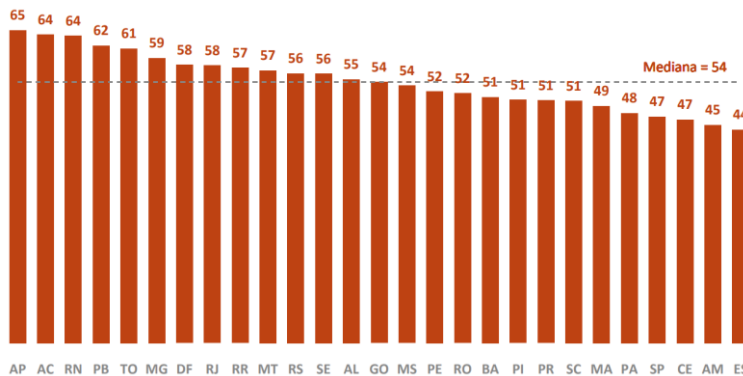


Fonte: Boletim de finanças dos entes subnacionais de 2021 da Secretaria do Tesouro Nacional

Para demonstrar a importância desse recorte, apresenta-se o seguinte exemplo: caso um ente estadual possua a previsão legal de vantagens temporais no

estatuto dos servidores públicos, a consequência esperada é que haja um crescimento inercial anual na folha de pagamento independente das decisões dos governantes. Logo, nesse exemplo, não há liame entre o aumento de despesa com as escolhas políticas do governante, visto que decorre de uma relação direta com os direitos dos servidores públicos, ou seja, do arcabouço institucional existente.

Figura 2 - Participação das despesas com pessoal no total de despesas primárias — 2020 (em percentual)



Fonte: Boletim de finanças dos entes subnacionais de 2021 da Secretaria do Tesouro Nacional

Desse modo, o estudo verificou os gastos em diversas políticas setoriais (saúde, educação, segurança e outras) em um elemento – compras governamentais –, que sofre menos restrições de escolha que os níveis gerais da execução orçamentária. Ademais, ressalta-se que a literatura nacional baseada na teoria partidária não abrange uma conjuntura de emergência pública, como a pandemia da Covid-19, por ser um fenômeno recente, sem precedentes no século e com o qual se gerou um período crítico, por conseguinte, exigindo diversas medidas administrativas inéditas. Por fim, o fator exógeno da Covid-19 teve o condão de romper com a trajetória de investimentos em compras públicas diante do realinhamento das pretensões contratuais dos órgãos públicos para atendimento das novas demandas que, no final de 2019, eram imprevistas e incalculáveis.

Desse modo, ao utilizar as compras públicas como objeto desta análise, visou-se identificar: a) em quais áreas de políticas públicas houve gastos diretos de recursos dos entes estaduais no combate à pandemia; e b) quais fatores explicam a alocação de recursos por política pública setorial.

2.2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.2.1 Federalismo: perspectivas conceituais

Na perspectiva formal, o federalismo moderno, nascido nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787, pode ser entendido como um arranjo institucional que harmoniza a existência de níveis autônomos de poder em um mesmo território (LINHARES, *et al.*, 2017; SOARES; MACHADO, 2018).

Segundo Peters *et al.* (2021, p. 6): “O federalismo constitui um contexto institucional complexo de divisão de poderes exercidos em diferentes esferas, bem como uma definição de regras, práticas e normas decorrentes de interações intergovernamentais.”¹ (tradução nossa).

Abrucio *et al.* (2020) alertam que há uma dificuldade de compatibilizar a convivência de autonomia e interdependência entre os entes federativos. Nesse sentido, Soares e Machado (2018, p. 15) indicam a existência de um federalismo efetivo (concreto) “que se expressa na realidade de um equilíbrio institucional entre forças centrípetas e centrífugas capaz de assegurar uma situação de dupla autonomia territorial”. Desse modo é possível entender que se trata de uma forma de governança que pretende preservar as divergências no tocante às preferências políticas dentro de um país (DOWNEY; MYERS, 2020).

Portanto, de forma sucinta, federalismo é um sistema institucional de governança dotado de normas e práticas que buscam harmonizar, no mesmo espaço territorial, unidades de poderes de níveis distintos e dotados de autonomia (LINHARES *et al.*, 2017; SOARES; MACHADO, 2018; DOWNEY; MYERS, 2020; PETERS *et al.*, 2021).

Do ponto de vista normativo, há dois arranjos de sistemas federalistas idealizados, o dual e o cooperativo. Abrucio *et al.* (2020, p. 666) explicam que, no federalismo dual, “cada ente possui autonomia constitucional estrita sobre diferentes áreas para impedir a centralização do poder”. Dessa forma, os entes federativos possuem competências próprias e atuam de forma independente. Por sua vez, no modelo cooperativo “a autoridade compartilhada combina autonomia subnacional com coordenação nacional” (ABRUCIO *et al.*, 2020, p. 667). Assim, o federalismo cooperativo é caracterizado pela existência de níveis de governos distintos e dotados de autonomia e recursos próprios, mas as ações são promovidas de forma conjunta.

¹ The federalism constitutes a complex institutional context of divided powers exerted in different spheres as well as a setting of rules, practices, and norms accrued from intergovernmental interactions.

Entretanto, diante das clivagens socioculturais, institucionais e políticas próprias de cada Estado, existe uma miríade de tipos de federalismo (OBINGER *et al.*, 2005; ARRETCHE, 2020; PETERS *et al.*, 2021). Em decorrência disso, advém a necessidade de compreender as características próprias do federalismo de cada país, que, no presente caso, interessa o do Brasil.

2.2.2 Federalismo brasileiro: da redemocratização ao bolsonarista

Para o estudo ora proposto, optou-se em não apresentar uma caracterização histórica sobre o federalismo no país, visto que isso já foi realizado em outros trabalhos (ABRUCIO, 1998; LOVE, 2000; SOUZA M., 2006), mas é importante compreender o atual desenho institucional e a dinâmica do federalismo bolsonarista – expressão criada por Abrucio *et al.* (2020) – e como esse arranjo respondeu à pandemia da Covid-19. Portanto, ao invés de analisar os legados institucionais de longo prazo, será enfatizado o contexto atual tendo como ponto de partida a CF/88.

Além de tratar da transição de um regime autoritário para a redemocratização, o processo decisório da Assembleia Constituinte de 1988 foi marcado pela premissa da “necessidade de acomodar demandas regionais conflitantes em um país marcado por alto grau de desigualdade inter e intra-regionais” (SOUZA C., 2001, p. 547). Dessa forma, optou-se por um arquétipo de federalismo que visava restringir o poder central, ampliar a participação social e legitimar o processo democrático (SOUZA C, 2001) em busca de maior eficiência e *accountability*.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) prestigiou princípios federativos que, em tese, restringiriam o poder do centro. Cita-se, como exemplo, a descentralização de recursos fiscais, super-representação das unidades subnacionais no Senado, a miríade de competências exclusivas do Senado e o elevado grau de poder que as subunidades da federação possuem na elaboração de políticas (STEPAN, 1999). Perante esse novo contexto normativo, estudos indicam para uma descentralização e fortalecimento dos entes subnacionais, bem como enfraquecimento do centro (ABRUCIO, 1998; STEPAN, 1999).

Contudo o que os estudos iniciais não notaram é que a CF/88 concedeu ampla competência legislativa à União, o que a permitiu exercer elevada regulação das ações de políticas públicas dos estados e municípios (ARRETCHE, 2009; MENICUCCI *et al.*, 2018). Assim, a partir de meados da década de 1990, medidas de

enfrentamento à inflação, como a negociação das dívidas dos entes estaduais e as ações de disciplinas fiscais por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), bem como a vinculação dos gastos das receitas tributárias com saúde e a Lei Kandir (Lei Complementar n.º 87/1996), restringiram a autonomia fiscal dos entes subnacionais. Em paralelo, houve uma expansão da arrecadação do governo federal por meio das contribuições sociais.

Por conseguinte, ao mesmo tempo que CF/88 previu a descentralização da execução das políticas públicas aos entes subnacionais, também, conferiu ampla competência legislativa à União para legislar sobre essas mesmas políticas (ARRETCHE, 2009) sem conceder poder de veto aos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012). Com isso, estudos mais recentes não corroboram a visão descentralista e o argumento de que o federalismo no Brasil após a CF/88 enfraquece o centro (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2013).

Por isso, Souza C. (2001) compreende que, apesar de a CF/88 elaborar um desenho de federalismo com diversos centros de poder responsáveis pelo processo de implementação de políticas públicas, nele, também, há um sistema complexo de dependência política e financeira entre os níveis de governo.

Assim, o federalismo pendular brasileiro – muitas vezes descrito na metáfora de sístole e diástole –, é marcado por processos de descentralização e centralização em um curto lapso temporal, o que demonstra que federalismo e descentralização não se confundem. A descentralização para produção de políticas públicas é um atributo do federalismo que possui graus distintos conforme as regras, normas e práticas vigentes em determinado espaço territorial e temporal. Logo, existem modelos de federalismo mais descentralizados como é o caso do Canadá e EUA, bem como federalismos mais centralizados como o México. No caso do Brasil, o federalismo passa por constantes alternâncias entre descentralização e centralização, conforme anteriormente analisado.

Diferente do federalismo dual dos EUA, a CF/88 adotou o federalismo cooperativo, que objetiva um equilíbrio institucional para superar as heterogeneidades existentes e que institui mecanismos de coordenação federativa como a cooperação entre territórios (consórcio e associativismo) e a conjugação de esforços intergovernamentais na produção de políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013). A título ilustrativo, cita-se a previsão de competência administrativa

comum (CF/88, art. 23) e o regime de colaboração nas áreas da educação (CF/88, art. 211) e da saúde (CF/88, art. 198).

Em uma forma de organização territorial caracterizada pela existência de mais de um governo dotado de legitimidade e autonomia para promover políticas públicas no mesmo território e para os mesmos cidadãos, a produção de pactos entre os entes federados é elemento intrínseco ao sistema (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013).

No entanto Abrucio *et al.* (2020) identificaram que, em 2019, surgiu um projeto federalista bolsonarista no Brasil, que se recrudescer na pandemia da Covid-19, sendo baseado em um tripé federativo formado pela: a) divisão rígida de funções entre níveis de governo; b) dualismo pela concentração autocrática nas mãos da União com reduzido diálogo e participação subnacional em programas federais; e c) amplo confronto intergovernamental. Segundo os autores, este federalismo bolsonarista atingiu as bases do sistema cooperativo instituído pela CF/88 e gerou efeitos negativos no combate à Covid-19.

Esse real conflito pode ser identificado de forma exacerbada nos enfrentamentos políticos e ideológicos entre os governadores estaduais e o Presidente da República no combate à pandemia da Covid-19. Esses conflitos foram traduzidos em ações públicas divergentes, por exemplo: a) níveis desiguais de isolamento social e restrições de atividades foram identificados por inexistir uma estratégia nacional baseada em evidências científicas; b) diferentes auxílios econômicos foram criados pelos estados com a finalidade de mitigar os efeitos da pandemia; c) a estratégia de ampliação da oferta de leitos também foi própria de cada estado. Enquanto uns construíram hospitais de campanha, outros ampliaram hospitais já existentes e, ainda, alguns subsidiaram o uso da rede privada (VARGAS *et al.*, 2020).

2.2.3 Federalismo e a pandemia da Covid-19: *Complex Intergovernmental Problem* (CIP)

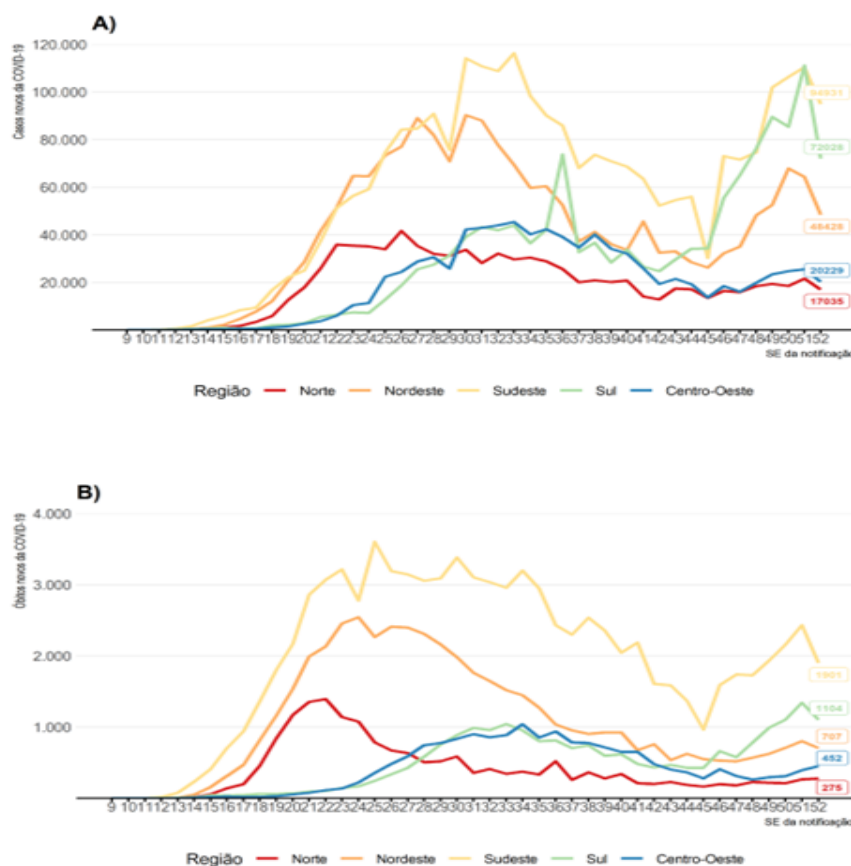
Segundo Paquet e Schertzer (2020), a pandemia da Covid-19 caracterizou-se como um *complex intergovernmental problem* por ser uma grave crise que se desdobrou no sistema intergovernamental, nesse sentido, exigindo altos níveis de coordenação e colaboração para execução de ações governamentais que mitigassem

as suas consequências e na busca de soluções para seu enfrentamento que unilateralmente não seria possível de executar.

Os efeitos da Covid-19 não se limitaram à saúde pública, porquanto afetou, de forma abrangente, as estruturas políticas, jurídicas, sociais, econômicas e institucionais dos países. Além disso, apesar de a pandemia ser um fator exógeno comum a todos os países, a Covid-19 não os afetou de maneira simultânea nem com o mesmo nível de gravidade. Em suma, a crise de saúde é caracterizada por uma assimetria de impacto nos países e nas suas próprias regiões (BIASE; DOUGHERTY, 2021).

A título exemplificativo, o Boletim Epidemiológico Especial 43 do Ministério da Saúde demonstra que as regiões do Brasil foram impactadas pela Covid-19 em níveis de gravidade desiguais e que foram afetadas em momentos distintos ao longo das 52 semanas epidemiológicas de 2020. Observa-se que, na distribuição semanal de casos (A), o Nordeste e o Sudeste sofreram o efeito da Covid-19 bem antes das maiores ocorrências no Sul e Centro-Oeste, conforme mostra a figura a seguir:

Figura 3 - Distribuição semanal dos casos (A) e óbitos (B) novos por Covid-19 a partir do 1º registro, respectivamente entre as regiões do Brasil.



Fonte: Boletim epidemiológico especial 43 do Ministério da Saúde

Diante da complexidade dos efeitos e da assimetria dos seus impactos, torna-se importante apresentar sucintamente um quadro de como a pandemia foi enfrentada por diversos países a partir da perspectiva do federalismo.

Quadro 1 - Federalismo e a CIP da Covid-19 nos países

País	Resposta dos sistemas federalista	Óbitos ²
Alemanha	Com funções claras e definidas constitucionalmente para enfrentamento de situações emergenciais, a Alemanha implementou uma resposta descentralizada. As unidades subnacionais puderam variar desde as medidas que iriam implementar até o prazo de implementação (BIASE; DOUGHERTY, 2021). Entretanto, apesar de conseguir bons resultados na primeira onda da pandemia na Europa, a Alemanha não conseguiu repetir os mesmos resultados nas ondas seguintes.	131,96
Austrália	O sistema federativo respondeu com ampla coordenação entre o ente federal, responsável principal pelo financiamento das ações, e unidades subnacionais que implementaram as medidas regulatórias de enfrentamento (ARONEY; BOYCE, 2020). Também é considerado um país que as instituições conseguiram responder de forma qualificada frente os desafios pandêmicos.	8,48
Brasil	As políticas de combate aos vírus foram excessivamente descentralizadas diante da ausência de coordenação nacional, pois a relação intergovernamental foi caracterizada pelo confronto entre presidente e governantes subnacionais e pelo <i>Punt Politics</i> (KNAUL <i>et al.</i> , 2021). Diante dos embates políticos, os conflitos de competência exigiram atuação ativa do Poder Judiciário para combate à Covid-19 (ABRUCIO <i>et al.</i> , 2021). Apesar de o país possuir um sistema universal de saúde, a descoordenação e as tensões políticas foram elementos cruciais que amplificaram as fragilidades já existentes em um país desigual e que explicam o mau desempenho do país frente a pandemia (ABRUCIO <i>et al.</i> , 2020; CASTRO <i>et al.</i> , 2021).	290,72
Canadá	Possui um sistema federativo amplamente descentralizado, no qual as províncias tiveram autonomia para desenvolver suas políticas conforme indicadores epidemiológicos locais. Apesar de estudos divergirem sobre a efetiva e adequada coordenação federativa no país (CAMERON-BLAKE <i>et al.</i> , 2021; SEGATTO <i>et al.</i> , 2021), trata-se de um país com bons índices quando comparado aos EUA.	79,71
EUA	A relação intergovernamental foi caracterizada por uma tensão entre presidente e governadores, que ampliou o dualismo característico do federalismo daquele país e reduziu ainda mais a cooperação entre os entes federativos (PETERS, 2021). Como consequência, é o país com maior número de casos e óbitos.	242,82
México	Apesar dos avanços em direção ao sistema universal de saúde que ocorreram anos antes da pandemia, o México apresentou uma resposta reativa, tardia e fragmentada à Covid-19. Os entes subnacionais tornaram-se protagonistas das ações de enfrentamento diante da ausência de supervisão, coordenação e liderança nacional (KNAUL <i>et al.</i> , 2021).	231,25

Fonte: elaboração própria

Ao comparar os resultados obtidos por dois países que possuem um sistema federativo dualista e fortemente descentralizado como Canadá e EUA, observa-se o

² Óbitos por 100 mil habitantes. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 27 dez. 2021.

que a literatura recente já indicava: não há relação da gravidade da crise com os níveis de descentralização, existindo vantagens próprias de cada sistema (BIASE; DOUGHERTY, 2021).

Quadro 2 - Vantagens de ter uma abordagem centralizada/descentralizada para enfrentar a crise da Covid-19

	Centralizado	Descentralizado
Vantagens	Procedimentos padronizados e medidas uniformes.	Permite adaptar as ações às necessidades e preferências regionais.
	Visão sistêmica devido à centralização de informações.	Possibilidade de inovações devido às experiências dos entes.
	Potencial de melhor alocação de recursos por uso de insumos de saúde de todas as regiões.	Adoção de medidas potencialmente mais rápidas devido ao conhecimento das condições locais.
	A responsabilidade repousa principalmente na esfera do governo central, que pode compartilhar a responsabilidade com outras esferas de governo.	No caso de medidas subótimas serem implementadas em uma região, as consequências podem ser restritas àquela região.

Fonte: adaptado de Biase e Dougherty (2021)

Biase e Dougherty (2021) apresentam diversas vantagens e desvantagens tanto da centralização como da descentralização para enfrentarem uma crise de saúde dessa magnitude e concluem que um elemento crucial é a coordenação intergovernamental, visto que diversas medidas necessárias ao enfrentamento da Covid-19 não estavam sob a responsabilidade de uma esfera de governo, ou seja, exigia-se uma abordagem intersetorial *top-down* e *bottom-up* coordenada nacionalmente (KNAUL *et al.*, 2021), com isso, ratificando um dos pilares que justificam classificar a pandemia da Covid-19 como um *complex intergovernmental problem* (PAQUET; SCHERTZER, 2020).

2.2.4 Teoria do governo partidário e as compras públicas

Após a OMS declarar que o surto da Covid-19 se constituía em uma ESPII, promoveu-se um conjunto de medidas administrativas e legais para combater a emergência no Brasil. Nesse contexto, o universo das contratações governamentais foi impactado diretamente pelos efeitos da pandemia do novo coronavírus.

Diante de um problema mundial de saúde pública – caracterizado pela imprevisibilidade e urgência que expuseram limitações de logística e de produção no que se refere à velocidade de entrega e de disponibilidade do objeto pretendido (COMISIÓN EUROPEA, 2020) – o Congresso Nacional disponibilizou ferramentas mais céleres com o intuito de atingir resultados necessários ao atendimento da exponencial demanda por bens e serviços (NIEBUHR, 2020).

Com efeito, por meio da Lei n.º 13.979/2020 e de diversas medidas provisórias, o rito procedimental tradicional de compras públicas foi reduzido e simplificado, sendo instituído um regime emergencial transitório de contratação pública (NIEBUHR, 2020). Tratava-se de norma temporária, visto que sua vigência estava atrelada ao Decreto Legislativo n.º 6, de 2020, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Como a retrocitada norma não teve seus efeitos prorrogados, foram necessários novos atos normativos para embasar processos de contratações mais sumários, como a Lei n.º 14.217/2021 e a Lei n.º 14.124/2021.

A existência de legislação nacional que pode ser aplicada por todos os entes subnacionais restringe as causas que justificam a falta de harmonização e homogeneização dos investimentos públicos em resposta à Covid-19, por meios das contratações públicas. Na verdade, indica que outros fatores, além dos normativos e procedimentais, devem explicar as divergências existentes nas aquisições de bens e contratações de serviços e obras.

Entre os possíveis fatores explicativos, há uma vasta literatura que sustenta que os atores políticos pautam suas ações na ideologia dos seus partidos (HIBBS, 1992; BOIX, 1998). De acordo com a teoria do governo partidário (também conhecida como teoria partidária), os partidos políticos possuem projetos distintos e promovem políticas públicas conforme suas próprias concepções, bem como implementam políticas públicas que favorecem seus eleitores centrais (HIBBS, 1992).

Para a teoria partidária, as decisões de políticas públicas são consistentes com as preferências de seus constituintes principais, sendo que as classes sociais mais baixas formam os constituintes centrais dos partidos de esquerda, enquanto o núcleo dos eleitores dos partidos de direita é formado pelas classes sociais mais altas (HIBBS, 1992).

Sátyro (2008), ao revisar a literatura sobre teoria do governo partidário, publicada entre 1993 e 2001, identificou controvérsia sobre as diferenças de políticas

públicas em consequência das distintas ideologias dos partidos. Por isso, buscou-se, com este estudo, realizar uma revisão centrada em publicações recentes no âmbito nacional e abrangendo as três esferas de governo.

Batista (2008), ao debruçar-se em países da América Latina, identificou que governos de esquerda investem mais em políticas sociais que os demais governos. No mesmo trilhar, ao examinar os gastos da União, dos estados e dos municípios, Gomes *et al.* (2019) observaram que governos de esquerda gastam mais em educação que governos de direita, mas ponderam que, no caso brasileiro, há elementos de construção progressiva de investimento em educação desde o governo do PSDB até o governo do PT, indicando que fatores como a democracia também influenciam no padrão de gastos.

No âmbito dos governos subnacionais brasileiros, Sátyro (2008) não aponta evidências de diferenças de gastos sociais estaduais entre 1987 e 2004, em decorrência dos partidos políticos dos governadores eleitos, e conclui que fatores como legado e restrições institucionais e econômicas são fortes preditores de políticas sociais. Alinhado aos achados da autora, Leandro (2020) não encontrou relação entre maiores gastos e partidos localizados à esquerda no espectro ideológico ao pesquisar sobre determinantes dos gastos estaduais na política de assistência social no Brasil, entre 2004 e 2014.

Em sentido contrário, Dunn (2022) identificou evidências de que partidos de esquerda gastam mais em políticas sociais progressistas quando comparados com outros partidos. No estudo, a autora analisou os gastos sociais nos governos estaduais do Brasil no período de 2002 a 2017.

Em âmbito municipal, Scheeffler *et al.* (2020), ao estudar os gastos públicos em assistência social nas capitais brasileiras, entre 2013 e 2016, inferem que o impacto da ideologia política é nulo. No mesmo sentido, Gerik e Codato (2020), ao examinar o gasto público nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes, entre os anos de 2001 e 2012, observaram que o governo ser exercido por um partido de esquerda, centro ou direita não é um fator de diferenciação nos gastos da educação.

A revisão da literatura indica que os diversos estudos empíricos embasados na teoria do governo partidário continuam conflitantes quanto aos achados, visto que alguns identificam evidências que a ratificam, enquanto outros apresentam resultados que a refutam. Além disso, notou-se que, em regra, cada estudo define um âmbito de governo dentro de um sistema federativo para análise, de forma semelhante ao que

se propõe aqui. Entretanto esses trabalhos analisam gastos deveras constrangidos, seja pelas despesas obrigatórias com folha de pagamento, seja pelo estabelecimento de mínimos constitucionais. O objeto do presente estudo tem menos amarras diante da maior discricionariedade das compras públicas, ainda mais se tratando de um momento pandêmico.

Ademais, aprofunda-se a análise a partir de um elemento específico do embate político sobre a gestão da pandemia: o caso das aquisições dos medicamentos do “Kit-Covid”. Nos primeiros meses do surto da Covid-19, pesquisas científicas com problemas metodológicos foram publicadas sugerindo que medicamentos como cloroquina, remdesivir, lopinavir/ritonavir e azitromicina seriam eficazes no controle da infecção por SARS-CoV2. Além disso, países como a Coreia do Sul, China e Itália incorporaram alguns desses medicamentos como medidas de tratamento. Inclusive, a Organização Mundial da Saúde informou que priorizava alguns deles nos ensaios clínicos. Nos EUA e no Brasil, os presidentes Trump e Bolsonaro, respectivamente, conseguiram cooptar os medicamentos para uso político com a falsa esperança de fármacos milagrosos como a panaceia para Covid-19, que iniciou uma ideologização do “Kit-Covid” (CAPONI *et al.*, 2021).

Após longo período de instabilidade e conflitos entre o presidente e os ministros da saúde, Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich, Bolsonaro conseguiu, com a gestão do general Eduardo Pazuello, a incorporação da cloroquina no protocolo oficial do Ministério da Saúde, em maio de 2020, para tratamento de casos leves de pessoas com Covid-19, apesar da ausência de evidências científicas favoráveis ao tratamento em tela (CAPONI *et al.*, 2021). Assim, a gestão da pandemia no governo Bolsonaro foi marcada por um discurso negacionista, que minimizava o risco da Covid-19 e a defesa da prescrição *off label* de medicamentos sem eficácia comprovada (VAZQUEZ; SCHLEGEL, 2022).

Nesse contexto, o “kit Covid” foi inserido como peça-chave no debate científico, político e social da pandemia. A direita defendia a liberdade do uso *off label* de medicamentos sem respaldo científico; e a esquerda argumentava que era necessário evidências científicas robustas que confirmassem os medicamentos como eficientes para tratar a Covid-19 e sem riscos à população (SCHLEGEL, 2022).

Assim, procurou-se, na teoria dos governos partidários, explicação quanto à diferença de gastos por meio de contratações públicas dos entes subnacionais estaduais em resposta à Covid-19 no Brasil. No entanto o cenário partidário-ideológico

brasileiro se alterou depois da eleição de Bolsonaro em 2018. Mais propriamente, o espectro ideológico se expandiu, por meio do alargamento do seu “braço” direito. Se Power (2000) diagnosticou, tempos atrás, que a direita brasileira era envergonhada, nos últimos anos, tornou-se frequente a autoidentificação de atores políticos como “direitistas” (MAITINO, 2018). Não obstante, a fragilidade do enraizamento partidário de Bolsonaro e o acirramento da polarização ideológica no Brasil promoveram um grau de desestruturação do quadro partidário, fenômeno esse que foi considerado no tocante à clivagem de “alinhamento ao governo Bolsonaro” nas análises das compras públicas.

2.3 HIPÓTESES

Estudar o impacto da ideologia partidária em um instrumento de políticas públicas como as contratações públicas pode apresentar evidências que contribuam ao debate científico sobre federalismo, teoria do governo partidário e como os governantes tomam decisões críticas em um cenário de crise. Desse modo, com alicerce na teoria partidária, supõe-se que governos estaduais de esquerda tenham gastado mais em saúde e educação que governos de centro e de direita por meio das compras públicas de combate à Covid-19 (**Hipótese 1**).

Ademais, considerando o discurso político dos candidatos dos partidos de direita referente ao combate à criminalidade nas eleições de 2018, supõe-se que governos estaduais de direita tenham gastado mais em segurança pública que governos de esquerda e centro (**Hipótese 2**).

A tradicional classificação partidária pode não captar as peculiaridades do federalismo bolsonarista, mormente a disputa política entre o Presidente Bolsonaro e os governadores. Assim, considerando a ascensão da extrema-direita ao poder e o federalismo bolsonarista com um forte discurso de fortalecimento da segurança pública, supõe-se que governos estaduais alinhados com Jair Bolsonaro tenham gastado mais em segurança pública que governos neutros ou opositores ao presidente (**Hipótese 3**).

Devido à ideologização do uso de medicamentos do denominado “Kit-Covid” no tratamento da Covid-19 (CAPONI *et al.*, 2021), supõe-se que governos estaduais da direita gastem mais na aquisição do “Kit-Covid” que governadores da esquerda (**Hipótese 4**).

Também, supõe-se que governadores alinhados com Jair Bolsonaro tenham gastado mais na aquisição do “Kit-Covid” que governadores opositores ao governo (**Hipótese 5**).

2.4 METODOLOGIA

2.4.1 Delineamento da pesquisa

Trata-se de um estudo não experimental, de corte transversal e com foco na variação entre unidades espaciais em única unidade temporal (KELLSTEDT; WHITTEN, 2015), porquanto buscou associação entre ideologias políticas e as escolhas nas contratações públicas de enfrentamento à pandemia da Covid-19 realizadas entre março de 2020 e dezembro de 2021, pelas 26 unidades federativas estaduais do Brasil, não sendo incluída Brasília por possuir competências municipais e estaduais.

2.4.2 Metodologia e estratégia analítica

Para atender ao objetivo proposto foi realizada uma pesquisa de abordagem quantitativa dos dados com análise exploratória descritiva (RAMOS, 2014; KELLSTEDT; WHITTEN, 2015; O’ LEARY, 2019).

O estudo se encontra ancorado em vasta literatura que sustenta que os atores políticos pautam suas ações na ideologia dos seus partidos (HIBBS, 1992; BOIX, 1998; BATISTA, 2008; GOMES *et al.*, 2019; DUNN, 2022). Em relação à classificação dos partidos brasileiros no espectro ideológico, apesar do intenso debate teórico, há elevado nível de convergência, entre os especialistas, quanto ao posicionamento dos partidos. Assim, para o estudo é despendioso adentrar na proposição de uma metodologia de classificação dos partidos brasileiros, o que permite adotar uma proposta recentemente elaborada por especialista no assunto.

Dessa forma, foi utilizada a classificação apresentada por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023) como variável explicativa para testar as hipóteses 1, 2 e 4. Conforme o quadro 3, os partidos dos governadores estão classificados em esquerda, centro ou direita.

Quadro 3 - Classificação ideológica dos partidos e estados governados conforme a ideologia

IDEOLOGIA PARTIDÁRIA	PARTIDOS	UNIDADES DA FEDERAÇÃO
Esquerda	PCdoB, PDT, PSB, PT	AP, MA ³ , PE, BA, CE, PI, RN, ES
Centro	MDB, PSDB, PODE, CIDADANIA	AL, PA, RS, SP, PB ⁴
Direita	DEM, NOVO, PL, PP, PSC, PSD, PSL	GO, MT, MS, MG, RJ ⁵ , AC, RR, AM, SC, SE, RO, PR, TO ⁶

Fonte: elaboração própria

Todavia compreende-se que a tradicional classificação partidária pode não captar as peculiaridades do federalismo bolsonarista, por isso foi utilizada a classificação de Gomes *et al.* (2022) do posicionamento político dos governadores⁷ perante o governo Bolsonaro para testar as hipóteses 3 e 5, conforme quadro 4.

Quadro 4 - Classificação de posicionamento político dos governadores perante o governo Bolsonaro

POSICIONAMENTO	UNIDADES DA FEDERAÇÃO
Governo	AC, AM, MG, MT, PR, RJ ⁸ , RO, RR, SC, TO
Neutro	GO, MS, RS
Oposição	AL, AM, BH, CE, ES, MA, PA, PB, PE, PI, SP, SE

Fonte: elaboração própria

Como se menciona, com mais detalhes, na sequência, as variáveis de compras públicas foram extraídas do banco de dados da Controladoria Geral da União (CGU). Neste, os dados estão organizados em quatro dimensões conforme a área de política pública: saúde, educação, segurança pública e “outras”. Salienta-se que essa última se trata de uma classificação genérica que aglutina gastos em diversas áreas como assistência social, finanças, esporte, cultura, etc. Essa formatação do banco de dados

³ Flávio Dino foi eleito governador do Maranhão em 2018, pelo PCdoB. Mas, em junho de 2021, filiou-se ao PSB.

⁴ João Azevedo foi eleito governador da Paraíba em 2018, pelo PSB. Mas, em janeiro de 2020, filiou-se ao Cidadania.

⁵ Wilson Witzel foi eleito governador do Rio de Janeiro em 2018, pelo PSC. Porém foi afastado de suas funções em agosto de 2020 por processo de *impeachment*, assumindo Cláudio Castro, filiado ao PL.

⁶ Mauro Carlesse foi eleito governador do Tocantins em 2018, pelo PHS, posteriormente se filiando ao PSL. Todavia, em outubro de 2021, foi afastado de suas funções por decisão judicial, assumindo Wanderlei Barbosa Castro, também filiado ao PSL.

⁷ De acordo com Gomes *et al.* (2022), o governador de Mato Grosso era alinhado a Bolsonaro até março de 2021.

⁸ O Rio de Janeiro foi classificado como governo visto que Cláudio Castro ser o governador no maior período dos dados.

da CGU é uma limitação da pesquisa por impedir análise das compras públicas de forma pormenorizada naquelas áreas.

De modo a explorar algumas associações entre variáveis, foram aplicadas algumas análises bivariadas, cientes de suas limitações. A análise estatística foi realizada com auxílio do *software Statistical Package for the Social Sciences* versão 21.0 (*SPSS Statistics V 21*). Por causa da distribuição assimétrica dos dados e o reduzido N, a análise de correlação bivariada foi meio do teste Tau-b de Kendall. Para avaliar as diferenças entre grupos foram utilizados os testes não paramétricos de Mann-Whitney e Kruskal-wallys, porquanto os dados apresentam distribuição não normal (RAMOS, 2014).

No quadro 5, resumam-se as variáveis utilizadas, suas unidades de medida e fontes.

Quadro 5 - Descrição das variáveis utilizadas

Variável	Unidade de medida	Fonte
Compras na Saúde <i>per capita</i>	R\$ 1	Painel CGU
Compras na educação <i>per capita</i>	R\$ 1	Painel CGU
Compras na Segurança <i>per capita</i>	R\$ 1	Painel CGU
Ideologia partidária do governador	0 - Esquerda; 1 - Centro; 2 - Direita	Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023)
Alinhamento político do governador frente o governo Bolsonaro	0 - Governo; 1 - Neutro; 2 - Oposição	Gomes <i>et al.</i> , 2022
População estimada	Número de habitantes	IBGE
Resultado do IDEB (2019)	Índice	INEP
População em idade escolar	Unidades	IBGE
Leitos no SUS/100 mil habitantes	Unidades	Painel Síntese Covid – IBGE
Leitos UTI no SUS/100 mil habitantes	Unidades	Painel Síntese Covid – IBGE
Médicos no SUS/100 mil habitantes	Unidades	Painel Síntese Covid – IBGE
Respiradores no SUS/100 mil habitantes	Unidades	Painel Síntese Covid – IBGE
Índice epidemiológico	Mortalidade/100 habitantes mil	Ministério da Saúde
Recurso decorrente da Lei Complementar 173/2020	R\$ 1	Anexo I da LC n.º 173/2020
IDHM Longevidade 2019	Índice	Atlas Br
Receita Orçamentária	R\$ 1	STN
PIB 2021	R\$ 1	IBGE
Efetivo de policiais	Unidades	FBSP

Fonte: elaboração própria

Além dos fatores políticos, estudos indicam que fatores econômicos podem influenciar os gastos sociais (saúde e educação) e na segurança pública (BATISTA, 2008; SCHAEFER *et al.*, 2020; DUNN, 2022). Por isso, utilizaram-se as variáveis receita orçamentária estadual, os recursos decorrentes da Lei Complementar n.º 173/2020 (normativa que estabelece o programa federativo de enfrentamento à Covid-

19) e o Produto Interno Bruto. Além disso, as desigualdades sociais entre os entes federativos poderiam influenciar nas decisões alocativas (GERIGK; CODATO, 2020; SCHEEFER; FAVERI E SILVA, 2020; DUNN, 2022), por isso foram agregados dados sociais referentes à: a) população em idade escolar e ao resultado do índice de desenvolvimento da educação básica para analisar as compras na educação; e b) população estimada e ao IDHM Longevidade para estudar as compras na saúde.

As diferenças de capacidade de resposta prévia dos estados poderia ser um fator preditivo sobre os gastos na saúde (SCHAEFER *et al.*, 2020). Dessa forma, foram utilizadas as variáveis: leitos no SUS/100 mil habitantes, leitos UTI no SUS/100 mil habitantes, médicos no SUS/100 mil habitantes e respiradores no SUS/100 mil habitantes. Além disso, compreende-se que o crescimento do número de mortes poderia influenciar a decisão do governador de realizar mais compras governamentais, outrossim, também foi inserida a variável de índice epidemiológico referente à mortalidade/100 mil habitantes para estudar as compras na saúde.

Quanto às compras na segurança pública, foram inclusas, no estudo, as variáveis da população estimada, efetivo de policiais civis e militares e a receita estadual orçamentária de forma semelhante ao estudo de Santos, Gontijo e Amaral (2015).

2.4.3 Coleta de dados

Diante dos objetivos aos quais o trabalho se propunha, em dezembro de 2021, foram extraídos dados das contratações públicas das unidades federativas estaduais do painel gerencial “Contratações relacionadas à Covid-19”, desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU)⁹ e que contém levantamento de informações de compras públicas relacionadas ao enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19.

O painel tem por escopo acompanhar as despesas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em relação aos processos de contratação que visavam à aquisição de bens, insumos e contratação de serviços relacionados ao enfrentamento da pandemia. O levantamento das informações do painel foi realizado a partir de informações divulgadas pelos entes federativos na imprensa oficial e portais

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/cgu-lanca-painel-para-dar-transparencia-a-contratacoes-relacionadas-a-covid-19>. Acesso em: 20 dez. 2021.

de transparência (CGU, 2020). No que se refere às demais variáveis, foram extraídas dos bancos de dados citados no quadro 5.

Os dados extraídos foram armazenados em planilha eletrônica do *Microsoft Office Excel® 2010*, com dupla digitação, contendo a codificação e um dicionário de todas as variáveis. Posteriormente, os dados foram importados para o *software Statistical Package for the Social Sciences versão 21.0 (SPSS Statistics V 21)* a fim de ser empregada estatística descritiva.

Por derradeiro, as informações constantes no painel são de dados divulgados a partir de março de 2020 (CGU, 2020). Dessa forma, a pesquisa possui uma limitação visto que não alcança o período inicial de vigência do regime emergencial de contratação pública (Lei n.º 13.979/2021), que ocorreu a partir de 6 de fevereiro de 2020. Portanto, o período de análise é de março de 2020 (quando os dados divulgados pelos estados passaram a ser coletados para o banco de dados utilizado) até dezembro de 2021 (marco temporal da extração dos dados pelo pesquisador).

2.5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

2.5.1 Panorama das compras públicas dos estados em resposta à Covid-19

Para compreensão do comportamento das compras públicas dos estados no enfrentamento à pandemia da Covid-19, nos anos de 2020 e 2021, coloca-se a tabela 1 com os valores por 100 mil habitantes e valores *per capita* das contratações de cada ente federativo desagregado por área de políticas públicas, bem como a tabela 2 com a estatística descritiva.

Tabela 1 - Valores por 100 mil reais dos estados e valores *per capita* de compras públicas por área de políticas públicas

UF	Saúde	Saúde <i>per capita</i>	Educação	Educação <i>per capita</i>	Segurança pública	Segurança <i>per capita</i>	Outras	Outras <i>per capita</i>
AC	R\$ 2.406,61	R\$ 265,37	R\$ 86,56	R\$ 9,55	R\$ 2,59	R\$ 0,29	R\$ 108,53	R\$ 11,97
AL	R\$ 1.269,74	R\$ 37,73	R\$ 3,31	R\$ 0,10	R\$ 3,49	R\$ 0,10	R\$ 3,52	R\$ 0,10
AM	R\$ 1.829,47	R\$ 42,84	R\$ 264,26	R\$ 6,19	R\$ 0,25	R\$ 0,01	R\$ 88,36	R\$ 2,07
AP	R\$ 883,33	R\$ 100,65	R\$ -	R\$ -	R\$ 15,35	R\$ 1,75	R\$ -	R\$ -
BA	R\$ 2.748,85	R\$ 18,34	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
CE	R\$ 5.699,24	R\$ 61,68	R\$ 0,14	R\$ 0,00	R\$ 2,37	R\$ 0,03	R\$ 740,59	R\$ 8,01
ES	R\$ 2.211,26	R\$ 53,82	R\$ 40,98	R\$ 1,00	R\$ 9,56	R\$ 0,23	R\$ 282,90	R\$ 6,89
GO	R\$ 1.268,07	R\$ 17,60	R\$ 20,80	R\$ 0,29	R\$ 15,50	R\$ 0,22	R\$ 135,41	R\$ 1,88
MA	R\$ 12.842,10	R\$ 179,53	R\$ 2,17	R\$ 0,03	R\$ -	R\$ -	R\$ 31,85	R\$ 0,45
MG	R\$ 1.652,02	R\$ 7,72	R\$ 0,62	R\$ 0,00	R\$ 85,98	R\$ 0,40	R\$ 565,84	R\$ 2,64
MS	R\$ 392,96	R\$ 13,84	R\$ 80,10	R\$ 2,82	R\$ 0,23	R\$ 0,01	R\$ 65,03	R\$ 2,29
MT	R\$ 2.756,11	R\$ 77,26	R\$ 5,45	R\$ 0,15	R\$ 12,72	R\$ 0,36	R\$ 122,98	R\$ 3,45
PA	R\$ 3.196,21	R\$ 36,42	R\$ 824,65	R\$ 9,40	R\$ 2,71	R\$ 0,03	R\$ 537,95	R\$ 6,13
PB	R\$ 567,20	R\$ 13,97	R\$ 174,58	R\$ 4,30	R\$ 2,15	R\$ 0,05	R\$ 34,68	R\$ 0,85
PE	R\$ 5.388,28	R\$ 55,69	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
PI	R\$ 597,56	R\$ 18,17	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 71,13	R\$ 2,16
PR	R\$ 2.165,70	R\$ 18,67	R\$ 1.024,83	R\$ 8,84	R\$ 89,44	R\$ 0,77	R\$ 321,03	R\$ 2,77
RJ	R\$ 9.888,00	R\$ 56,62	R\$ 68,42	R\$ 0,39	R\$ 307,67	R\$ 1,76	R\$ 1.100,09	R\$ 6,30
RN	R\$ 578,60	R\$ 16,25	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 1,32	R\$ 0,04
RO	R\$ 1.203,06	R\$ 66,27	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
RR	R\$ 274,41	R\$ 42,04	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 5,59	R\$ 0,86
RS	R\$ 126,91	R\$ 1,11	R\$ 3.217,27	R\$ 28,06	R\$ 57,70	R\$ 0,50	R\$ 1.146,22	R\$ 10,00
SC	R\$ 897,05	R\$ 12,22	R\$ 422,03	R\$ 5,75	R\$ 23,07	R\$ 0,31	R\$ 428,64	R\$ 5,84
SE	R\$ 107,31	R\$ 4,59	R\$ -	R\$ -	R\$ 5,45	R\$ 0,23	R\$ -	R\$ -
SP	R\$ 8.581,24	R\$ 18,40	R\$ 0,73	R\$ 0,00	R\$ 24,68	R\$ 0,05	R\$ 61,08	R\$ 0,13
TO	R\$ 856,52	R\$ 53,29	R\$ 42,29	R\$ 2,63	R\$ 16,23	R\$ 1,01	R\$ 286,40	R\$ 17,82
Total	R\$ 70.387,81	R\$ 33,48	R\$ 6.279,19	R\$ 2,99	R\$ 677,15	R\$ 0,32	R\$ 6.139,11	R\$ 2,92

Fonte: elaboração própria

Ao analisar a assimetria, a curtose e o desvio padrão dos dados, observa-se que a distribuição dos valores não segue uma distribuição normal, o que permite inferir não apenas que a gestão das compras públicas não foi homogênea, mas também que os entes estaduais diferem fortemente entre si na magnitude dos gastos via compras públicas, em todas as áreas de políticas públicas analisadas.

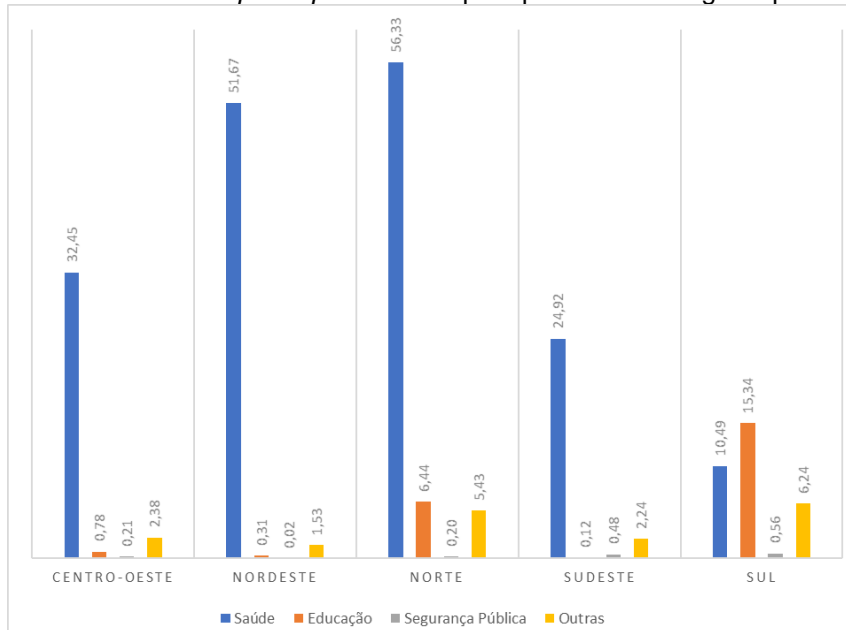
Tabela 2 - Estatística descritiva das compras públicas dos estados por área de políticas públicas

Item	Segurança			
	Saúde	Educação	Pública	Outras
N	26	26	26	26
Média	R\$ 270.722.362,58	R\$ 24.150.725,26	R\$ 2.604.431,94	R\$ 23.611.964,86
Mediana	R\$ 146.087.868,15	R\$ 438.020,10	R\$ 310.212,35	R\$ 7.974.554,65
Desvio Padrão	R\$ 323.951.933,98	R\$ 65.926.204,01	R\$ 6.259.361,68	R\$ 33.164.126,36
Assimetria	1,963	4,053	3,993	1,729
Curtose	3,437	17,867	17,570	2,326
Mínimo	R\$ 10.730.952,20	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Máximo	R\$ 1.284.210.019,60	R\$ 321.727.223,80	R\$ 30.767.294,90	R\$ 114.621.732,50
Soma	R\$ 7.038.781.427,20	R\$ 627.918.856,70	R\$ 67.715.230,37	R\$ 613.911.086,38

Fonte: elaboração própria

O gráfico 1 ilustra as compras públicas *per capita* agregadas nas cinco regiões do Brasil e por área de políticas públicas.

Gráfico 1 - Valores *per capita* das compras públicas das regiões por área de políticas públicas

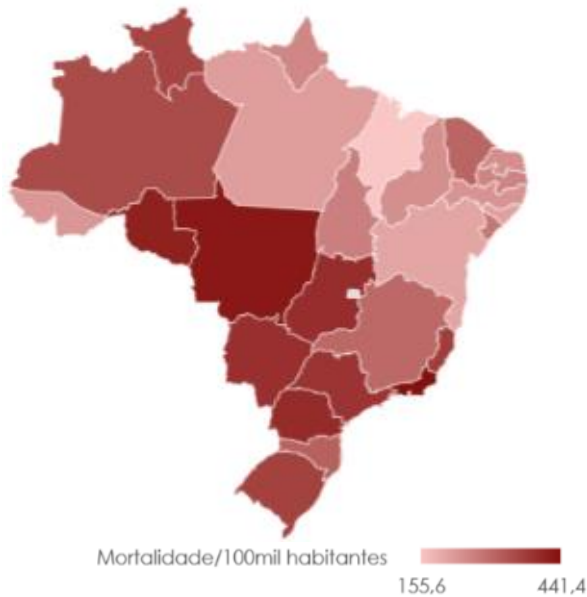


Fonte: elaboração própria

Como esperado em uma crise de saúde pública, os entes alocaram a maior parcela de recursos na área da saúde. Ademais, os dados mostram que as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste realizaram menor investimento *per capita* via compras públicas, na área da saúde em comparação com as regiões Nordeste e Norte.

Quando se analisa o gráfico 2, elaborado com os dados do painel Covid-19 do Ministério da Saúde, que apresenta os dados epidemiológicos no país, especificamente o índice de mortalidade/100 mil habitantes por Covid-19, verifica-se que o Norte e o Nordeste obtiveram melhor resultado. Assim, à primeira vista, parece haver associação entre o volume de recursos investido *per capita* e o resultado do índice de mortalidade/100 mil habitantes da região.

Gráfico 2 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais



Fonte: elaboração própria com dados no painel coronavírus do Ministério da Saúde

No entanto sublinha-se que Kellstedt e Whitten (2015) esclarecem que, em regra, os fenômenos estudados possuem mais de uma causa. Por exemplo, outras pesquisas apontam que as regiões Nordeste e Norte adotaram com maior rigor medidas de isolamento social (SCHAEFER *et al.*, 2020; GOMES *et al.*, 2022), o que pode ter contribuído para melhor resultado no índice mortalidade/100 mil habitantes. Além disso, outros fatores podem ser considerados como a capacidade instalada no Sistema Único de Saúde, visto que há uma relevante heterogeneidade entre regiões e unidades federativas (SCHENKEL, 2020). Esses aspectos ressaltados merecem, por si mesmos, estudos específicos que fogem do escopo do presente trabalho.

Ao realizar o teste de correlação de variáveis de Tau-b de Kendall, não foi identificada correlação significativa entre as compras na saúde e: a) mortalidade/100 mil habitantes; b) transferências de recursos decorrentes da Lei Complementar n.º 173/2020; c) PIB 2021; d) IDHM Longevidade 2019; e) Leitos no SUS/100 mil habitantes; f) respiradores no SUS/100 mil habitantes; e g) Receita orçamentária.

Além disso, constatou-se que a correlação foi negativa, moderada e significativa para compras *per capita* na saúde e quantidade de médicos ($t = -0,428^{**}$); e negativa, fraca e significativa para compras *per capita* na saúde e quantidade de leitos de UTI no SUS ($t = -,286^*$). Ou seja, neste nível de análise básica, não foram encontrados indícios de que as compras em saúde tiveram relação com as mortes,

mas sim com algumas variáveis de capacidades prévias, particularmente com piores capacidades prévias.

Na área da educação, a região Sul se destacou pelo alto investimento por meio de compras públicas, seguida da região Norte. Salienta-se que se tratava de medida essencial diante da necessidade de adaptações necessárias para o sistema de ensino remoto no período de isolamento social. Todavia, ao analisar a tabela 1, observamos que Rio Grande do Sul (R\$ 28,06), Acre (R\$ 9,55), Pará (R\$ 9,40), Paraná (R\$ 8,84), Amazonas (R\$ 6,19) e Paraíba (4,30) concentraram o investimento na educação no Brasil. Dessa forma, infere-se que foram ações isoladas e que se trata de um indicativo que reforça os achados de outros estudos quanto à ausência de uma política nacional planejada e coordenada (SEGATTO *et al.*, 2022) diante da exclusão digital em tempos de ensino a distância forçado pelo isolamento social (COUTO, E.; COUTO, E.; CRUZ, 2020). Ademais, ao realizar teste de correlação de variáveis de Tau-b de Kendall entre compras públicas *per capita* na educação com: a) população em idade escolar; b) PIB 2021; e c) IDEB 2019, não foi identificada correlação significativa.

Constatou-se que a segurança pública foi a área de menor volume de recursos utilizados nas compras públicas de enfrentamento à Covid-19. Todavia, considerando o destaque da pauta da direita contra a criminalidade nas eleições de 2018 e a clivagem de alinhamento ao bolsonarismo com forte discurso contra criminalidade e corrupção, trata-se de política pública relevante para análise sobre as decisões alocativas. Ao ser realizado teste de correlação de variáveis de Tau-b de Kendall entre gasto *per capita* na segurança pública e o total de policiais civis e militares dos estados, não foi encontrada correlação significativa. Do mesmo modo foi testada a correlação entre compras públicas *per capita* na segurança pública com a população estimada, bem como compras na segurança e a receita estadual, em ambos os casos não foi encontrada correlação significativa.

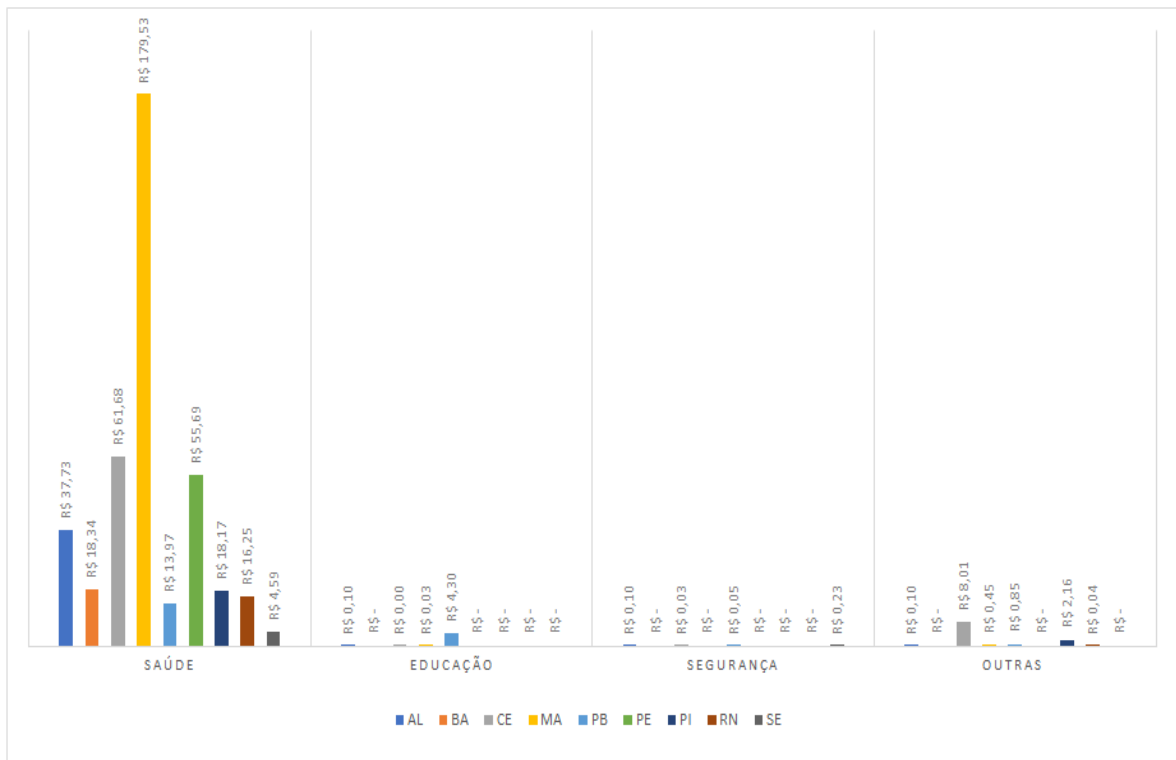
2.5.2 Diferenças intra e inter-regionais

Para melhor análise exploratória dos dados, apresentam-se gráficos dos valores *per capita* das compras públicas em cada estado, por regiões do Brasil, com o objetivo de comparar entes federativos com desafios socioeconômicos semelhantes.

2.5.2.1 Região Nordeste

A média per capita de compras públicas na saúde da região Nordeste é de R\$ 51,67. O gráfico 3 demonstra que os estados da região Nordeste priorizaram o investimento na saúde, com destaque para o estado do Maranhão, que comprou R\$ 179,55 *per capita*, ou seja, aproximadamente, 3,47 vezes a média regional. Além disso, o Maranhão é o segundo maior comprador público na saúde de todo o Brasil.

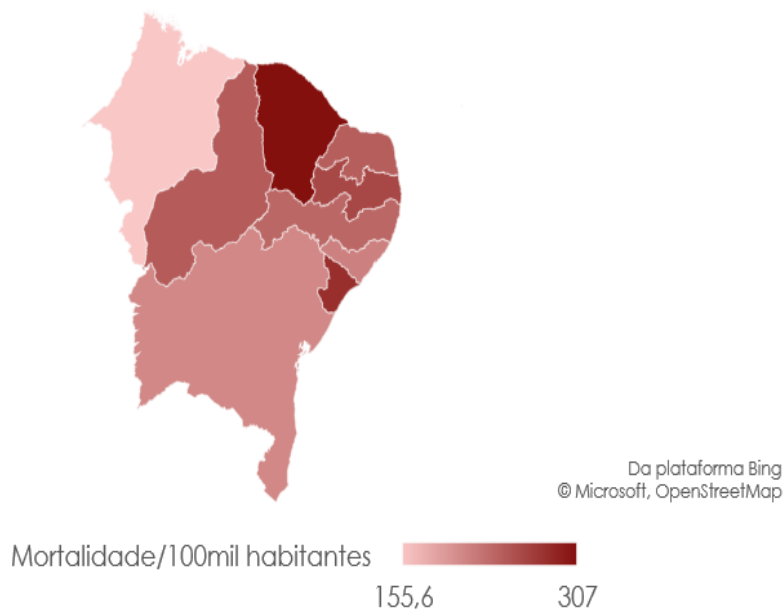
Gráfico 3 - Valores *per capita* das compras públicas dos estados da região Nordeste por área de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

Conforme o gráfico 4, o Maranhão também se destaca por ter a menor mortalidade por 100 mil habitantes da região Nordeste (R\$ 155,6). Em sentido oposto, Sergipe apresenta o menor gasto *per capita* da região e a segunda maior mortalidade por 100 mil habitantes do Nordeste (R\$ 281,2).

Gráfico 4 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais da região Nordeste



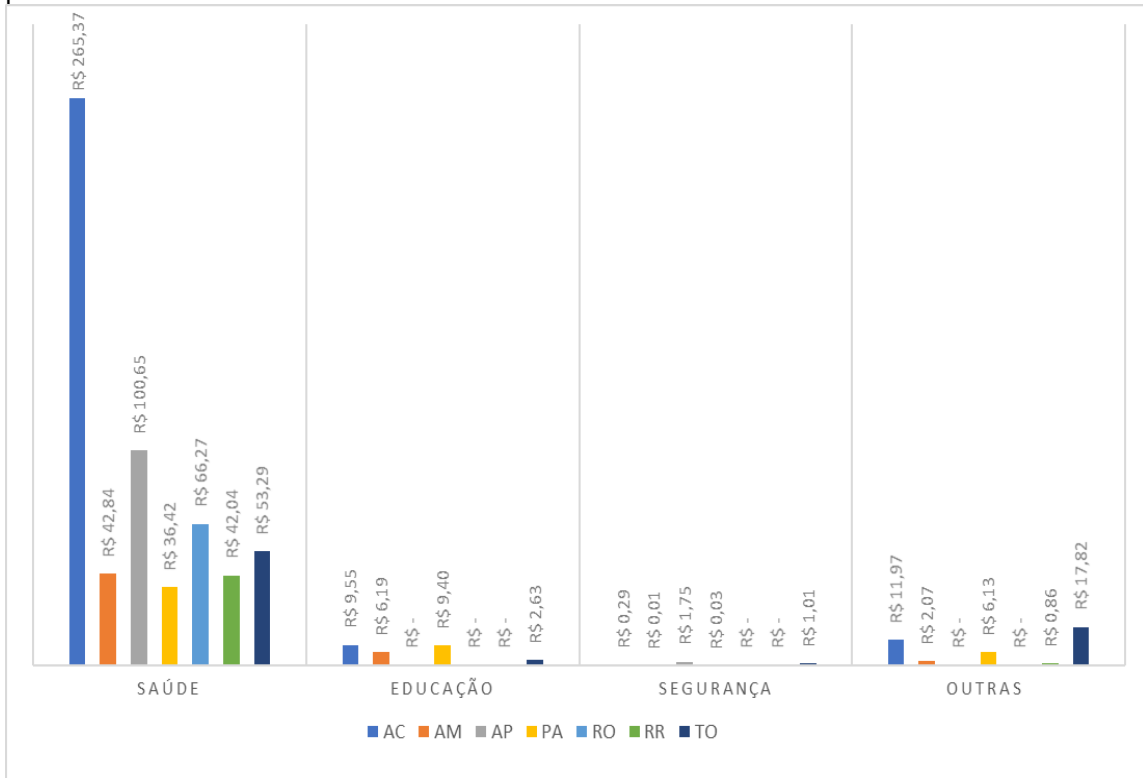
Fonte: elaboração própria

A média de gasto da região na educação foi de R\$ 0,31, sendo que apenas a Paraíba investiu de forma relevante na área da educação com valor *per capita* de R\$ 4,3. Por fim, individuou-se uma alta homogeneidade na decisão de não despender recursos na Segurança Pública, que pode ter como fator explicativo o posicionamento oposicionista dos governadores da região ao discurso bolsonarista, conforme pode ser observado adiante, nos tópicos sobre ideologia partidária e posicionamento perante o governo Bolsonaro e as compras públicas de enfrentamento à Covid-19.

2.5.2.2 Região Norte

A média *per capita* das compras públicas na saúde da região Norte foi de R\$ 56,32. Essa média foi alavancada pelo Acre, que investiu *per capita* R\$ 265,37, aproximadamente, 4,7 vezes o valor da região.

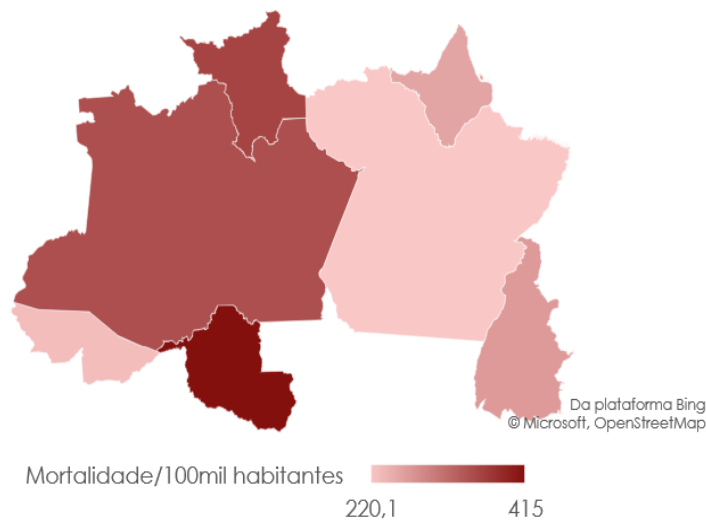
Gráfico 5 - Valores *per capita* das compras públicas dos estados da região Norte por área de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

O Acre também se destaca por ter a segunda menor taxa de mortalidade/100 mil habitantes da região e abaixo da média do Norte. Diferente do que ocorreu com os dados do Nordeste, o Pará foi o estado que menos investiu recursos *per capita* em saúde e tem a menor taxa de mortalidade/100 mil habitantes.

Gráfico 6 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais da região Norte



Fonte: elaboração própria

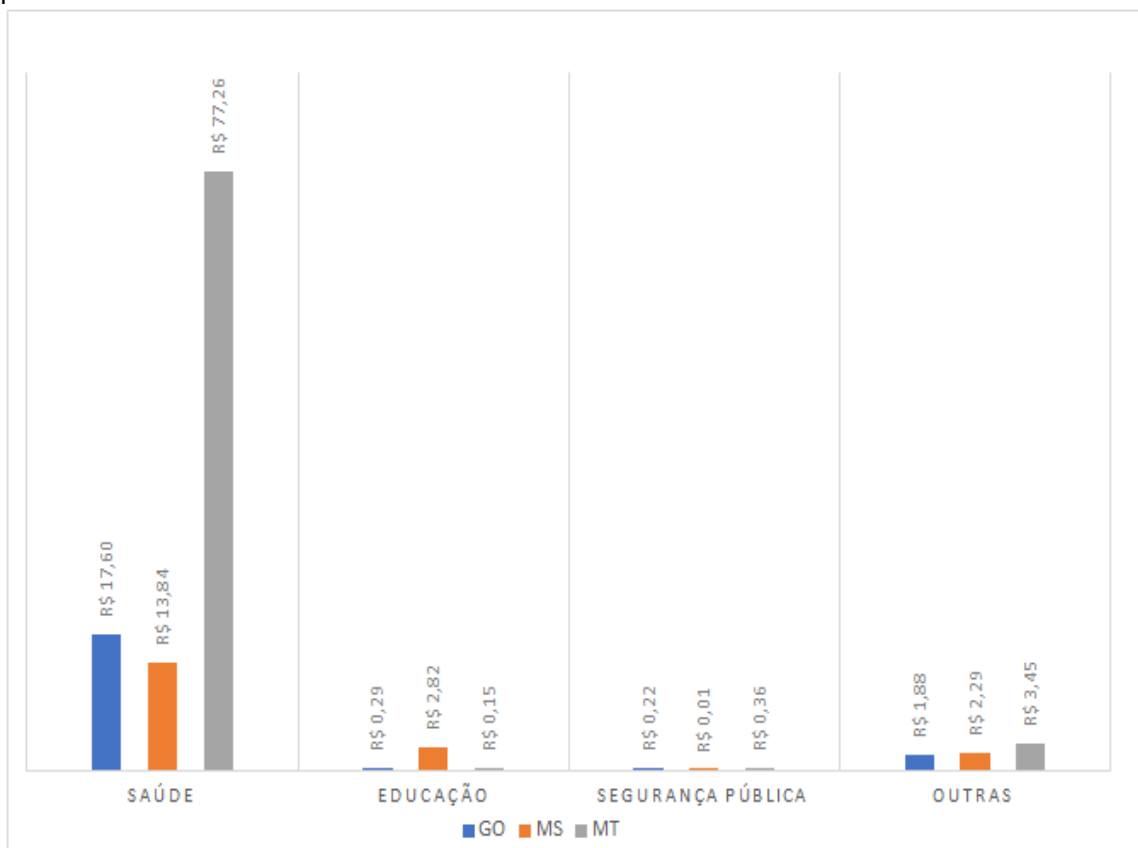
Na educação, o investimento médio *per capita* da região Norte foi de R\$ 6,44. Isso representa 20 vezes a média *per capita* investida pela região Nordeste. Os estados do Acre e do Pará foram os maiores compradores na área com R\$ 9,55 e R\$ 9,40 *per capita*, respectivamente.

Na segurança pública, diferente do encontrado na região Nordeste, detectou-se uma heterogeneidade entre as decisões alocativas, com Amapá e Tocantins com maiores aportes de recursos e, por sua vez, Rondônia e Roraima que não investiram na área.

2.5.2.3 Região Centro-Oeste

A média *per capita* das compras públicas na saúde da região Centro-Oeste foi de R\$ 32,45. Como demonstrado no gráfico 7, a média é alavancada pelo alto investimento *per capita* realizado pelo Mato Grosso quando comparado com os demais entes da região.

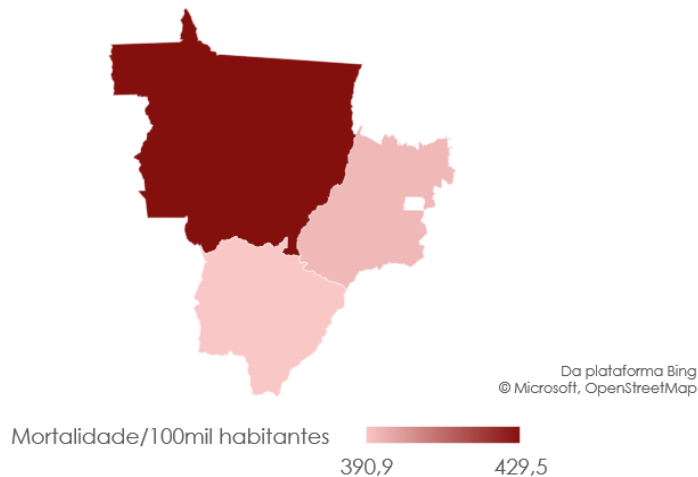
Gráfico 7 - Valores *per capita* de compras públicas dos estados do Centro-Oeste por área de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

De forma distinta das regiões Nordeste e Norte, o investimento de Mato Grosso não foi suficiente para mitigar os efeitos da Covid-19, visto que o ente possui o segundo pior índice de mortalidade/100 mil habitantes do país.

Gráfico 8 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais da região Centro-Oeste



Fonte: elaboração própria

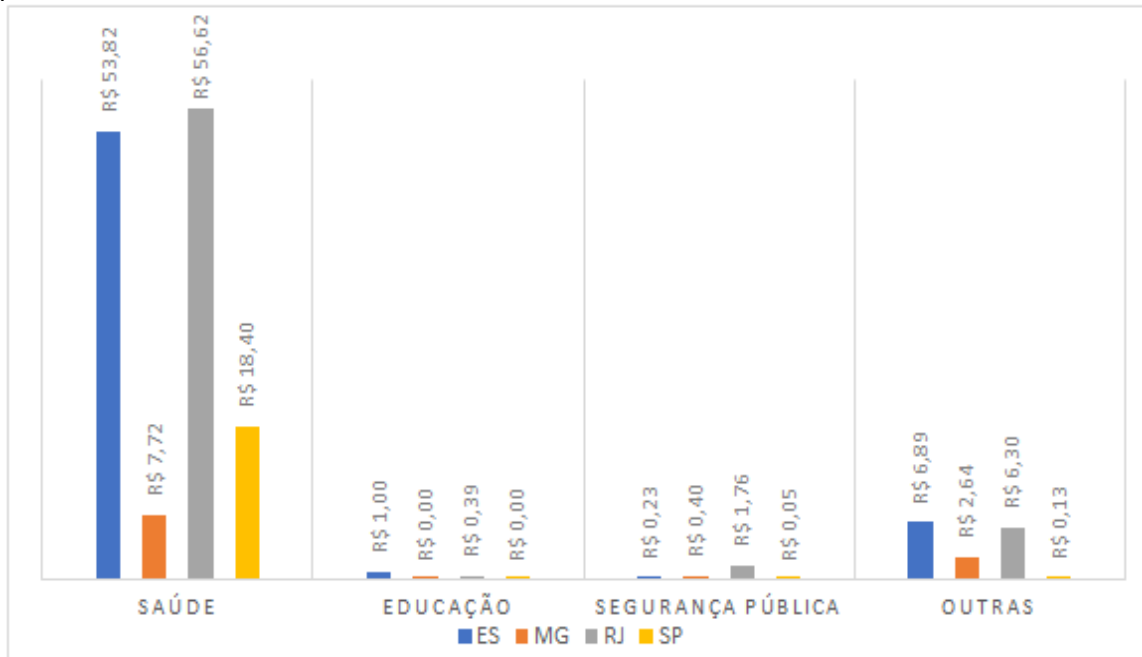
Na área da educação, a média *per capita* das compras públicas da região foi 0,78. O dispêndio de recursos de Mato Grosso do Sul foi o maior da região, conforme demonstra o gráfico 7, e também o 8º em valores absolutos do país, como apresentado na tabela 1.

Por fim, o investimento em segurança pública foi elemento importante na região diante da clivagem de alinhamento ao bolsonarismo dos governadores dos estados da região. O estado de Mato Grosso foi o líder de gastos *per capita* na área da segurança, inclusive, com gasto *per capita* superior ao investido na educação. Além disso, em valores absolutos, o Goiás se sobressai com o 8º maior investimento do país na segurança, como demonstrado na tabela 1.

2.5.2.4 Região Sudeste

A média *per capita* das compras públicas na saúde da região Sudeste foi de R\$ 24,92. O Rio de Janeiro e Espírito Santos realizaram gastos *per capita* aproximados na saúde, porém muito superiores aos valores de São Paulo e Minas Gerais, o que indica acentuada heterogeneidade da decisão alocativa de recursos.

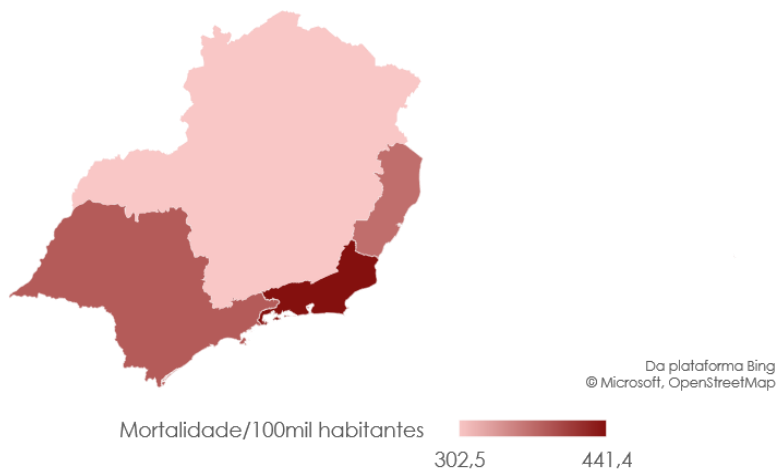
Gráfico 9 - Valores *per capita* das compras públicas dos estados do Sudeste por área de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

Apesar das elevadas compras na área da saúde pelo Rio de Janeiro, o ente federativo apresentou alto índice de mortalidade/100 mil habitantes, sendo o pior do Brasil. Contudo ressalva-se que a região Sudeste adotou medidas menos rigorosas de isolamento social (GOMES *et al.*, 2022) e que essa decisão dos governos pode ter influenciado o quadro epidemiológico dos entes.

Gráfico 10 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais da região Sudeste



Fonte: elaboração própria

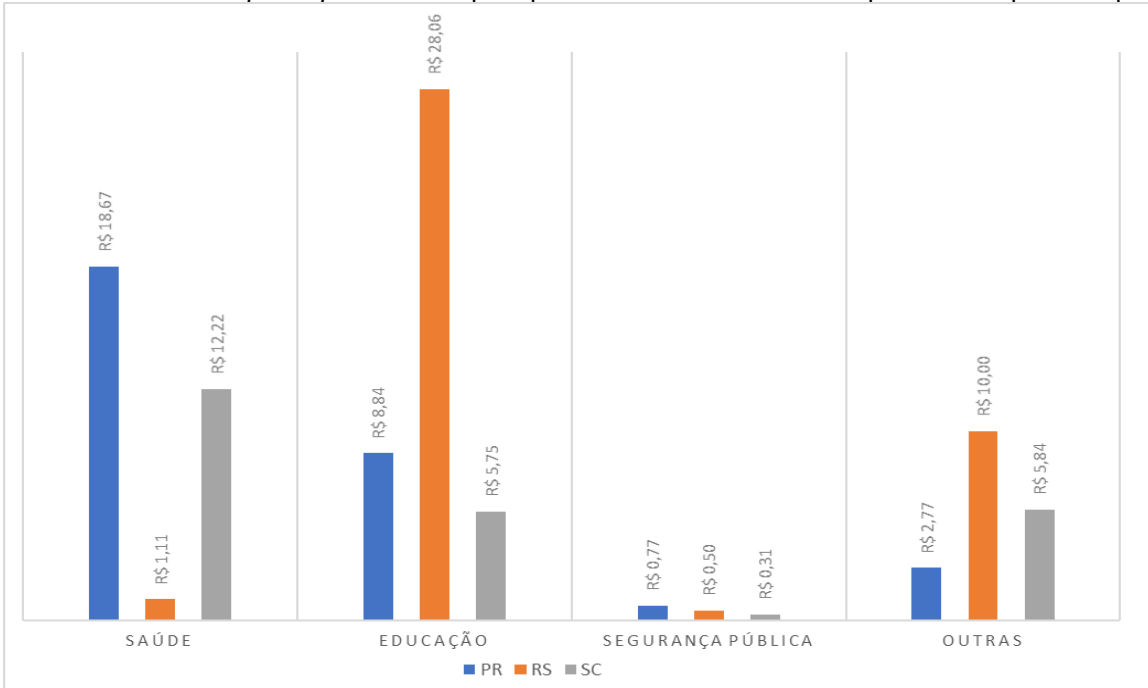
Na educação, constatou-se que o Espírito Santo foi o ente federativo que mais investiu com R\$ 1,00 *per capita*. Todavia, não obstante a pandemia causar uma ruptura do modelo tradicional de educação nas escolas públicas, com isso, exigindo uma série de medidas administrativas e um conjunto de compras para mitigar os efeitos da exclusão digital, não se encontraram alocações financeiras relevantes para compras públicas dos governantes de São Paulo e Minas Gerais na educação. Uma possível explicação para o achado pode ser o legado das políticas públicas desses entes federativos. Isso, todavia, necessita ser objeto de futuro estudo para confirmação.

Por fim, na segurança pública, foi identificado que o estado do Rio de Janeiro investiu via compras governamentais muito acima da média das regiões. O achado indica um alinhamento entre o discurso de combate à criminalidade nas eleições de 2018 (AZEVEDO JÚNIOR, 2019) e a prática administrativa nas compras públicas do governador eleito com base na plataforma bolsonarista.

2.5.2.5 Região Sul

A média *per capita* das compras públicas na saúde da região Sul foi de R\$ 10,49. Trata-se da região que menos investiu na área de saúde. O ente federativo que mais realizou aquisições públicas na área foi o Paraná com valor *per capita* de R\$ 18,67. Destaca-se também o baixo gasto *per capita* via compras públicas do Rio Grande do Sul na saúde, no valor *per capita* de R\$ 1,10, que posiciona o ente em último lugar de gastos na área no país.

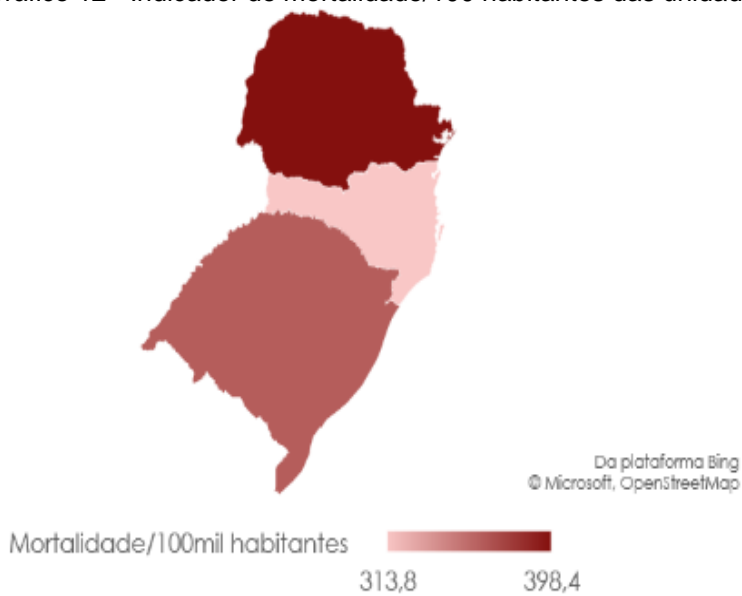
Gráfico 11 - Valores *per capita* das compras públicas dos estados do Sul por área de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

Apesar de o Paraná ser o estado da região Sul com maior gasto *per capita*, foi o ente com a pior taxa de mortalidade/100 mil habitantes. Além de investir menos na saúde que a média das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, o Paraná adotou baixas medidas restritivas de isolamento social (GOMES *et al.*, 2022), o que pode ter contribuído na piora do índice.

Gráfico 12 - Indicador de mortalidade/100 habitantes das unidades federativas estaduais da região Sul



Fonte: elaboração própria

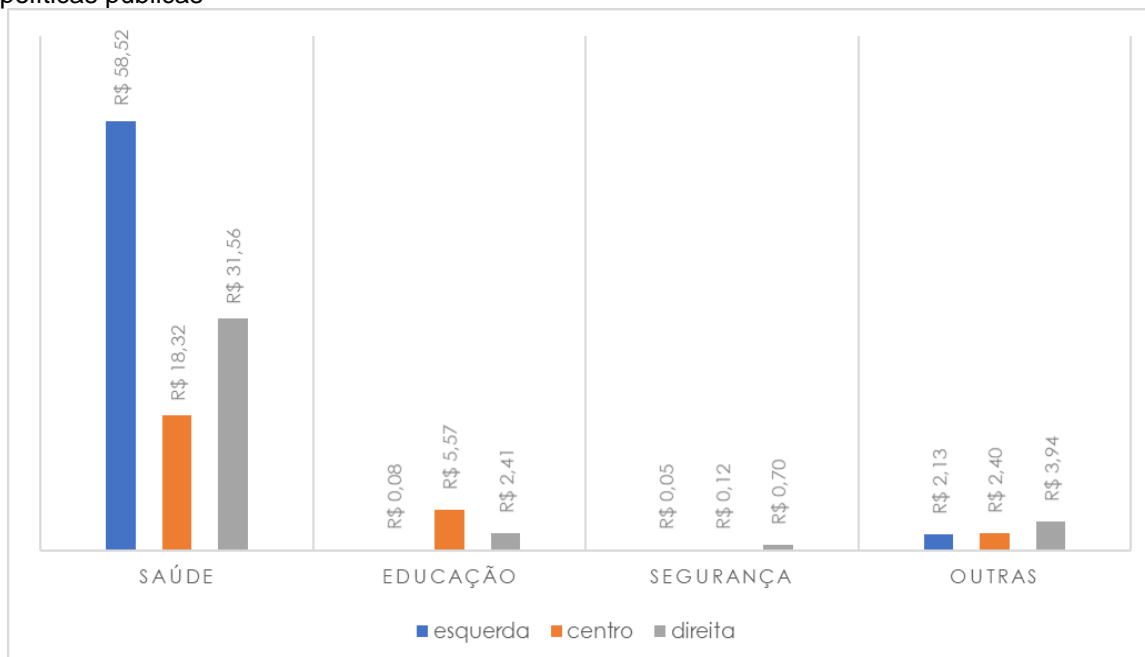
Por sua vez, o Rio Grande do Sul se destacou nacionalmente como o ente federativo que mais investiu na educação com valor *per capita* de R\$ 28,06. Assim, foi individuada uma preocupação do governo em adaptar o ensino público para a realidade do isolamento social.

Por fim, os gastos em segurança pública via aquisições governamentais foi um elemento importante, visto que o Paraná e o Rio Grande do Sul ocupavam o 4° e 5° lugar do *ranking* de estados de maiores compradores públicos *per capita* na área da segurança, elevando a média da região.

2.5.3 Ideologia partidária e as compras públicas de enfrentamento à Covid-19

Nesta seção, assentado na teoria partidária, apresenta-se o exame quanto à proposição que governos estaduais de esquerda gastaram mais em saúde e educação que governos de direita por meio das compras públicas de combate à Covid-19. Para isso, realizou-se uma análise comparativa dos gastos *per capita* via compras governamentais desagregados por áreas de políticas públicas e aglutinados pelo posicionamento ideológico do partido do chefe do Executivo estadual. Assim, ilustra o gráfico 13.

Gráfico 13 - Valores *per capita* de compras públicas dos estados e a ideologia partidária por área de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

Extraí-se do gráfico 13 que os gastos *per capita* dos governos da esquerda na área da saúde foram 46% superiores aos dos governos de direita e 69% maiores que os governos de centro. Ademais, os governantes do centro possuíam preferência pelo investimento na área da educação; e os de direita, na segurança pública. Assim, à primeira vista, obtiveram-se indícios de que havia associação entre as variáveis tal como preconizado pela teoria.

No entanto, ao realizar o teste de Kruskal-Wallis, não se encontrou diferença significativa entre as medianas nas compras públicas na saúde conforme ideologia [$X^2(2) = 4,125$; $p=0,12$]. Apesar disso, na continuidade deste texto, demonstra-se que foram identificadas diferenças, mas, talvez, devido ao baixo N, não foi possível ter segurança quanto à não aleatoriedade dessas diferenças (ou quanto ao fato de serem diferenças sistemáticas). Todavia, a partir do teste de Kruskal-Wallis, foi encontrada diferença significativa na educação [$X^2(2) = 6,912$; $p=0,03$] e segurança pública [$X^2(2) = 4,821$; $p=0,09$].

Em tal perspectiva foi preciso analisar os dados em conjunto com outros possíveis fatores explicativos. Com relação à saúde, um determinante importante foram as capacidades instaladas existentes nos estados, pois antes com menores recursos prévios podem ter necessitado efetuar maiores compras.

Na tabela 3, apresenta-se o resultado do teste de correlação Tau-b de Kendall entre disponibilidade prévia de médicos e leitos de UTI no SUS, em dezembro de 2019. Nesse sentido, observou-se que a correlação foi negativa, moderada e significativa para compras em saúde e quantidade de médicos ($t = -,428^{**}$); e que a correlação foi negativa, fraca e significativa em compras na saúde e quantidade de leitos de UTI SUS ($t = -,286^*$).

Tabela 3 - Teste de correlação de Tau-b de Kendall entre compras na saúde e médicos no SUS e Leitos UTI no SUS

Variável	Médicos no SUS por 100 mil habitantes	Leitos UTI no SUS por 100 mil habitantes
Compras na Saúde <i>per capita</i>	-,428**	-,286*

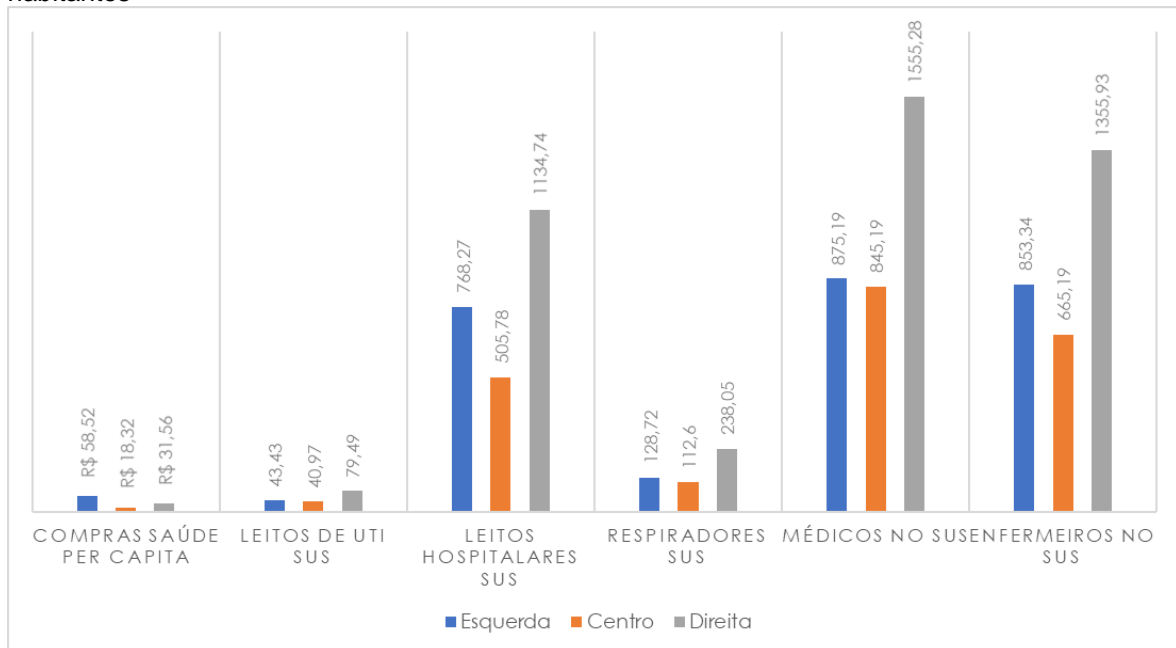
* A correlação é significativa ao nível 0,05

** A correlação é significativa ao nível 0,01

Fonte: elaboração própria

Esse resultado permite considerar que as compras públicas em saúde estiveram associadas às condições estruturais dos estados no período pré-pandemia, pois, quanto mais precária a estrutura, maior a necessidade de investimento. O gráfico a seguir indica dados de capacidades prévias por ideologia:

Gráfico 14 - Valores *per capita* de compras públicas dos governos e capacidade instalada por 100 mil habitantes



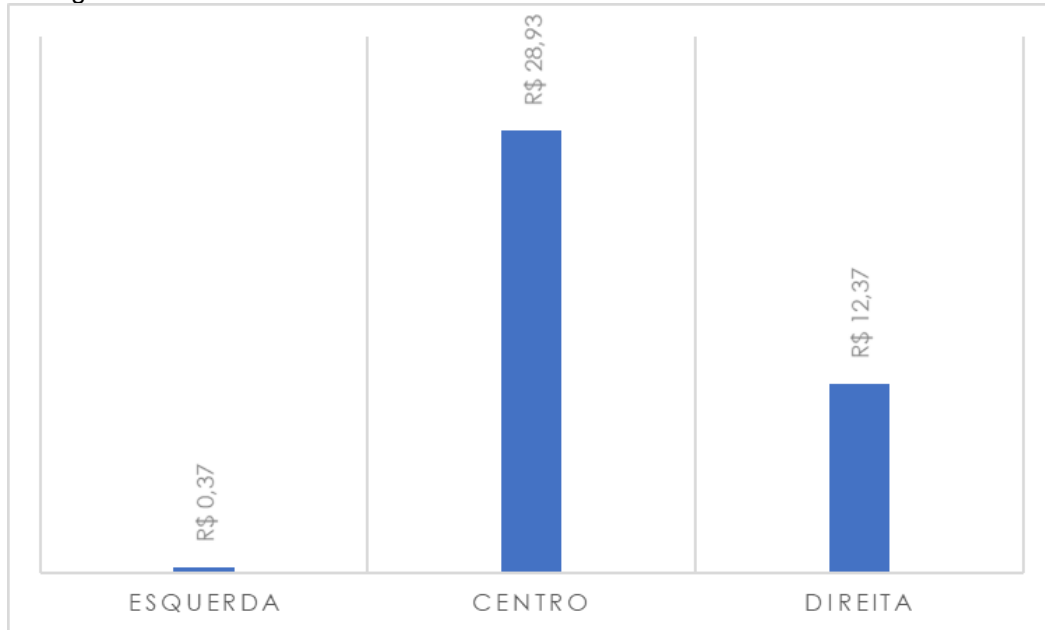
Fonte: elaboração própria

O gráfico 14 permite verificar que os governantes da direita possuíam melhor capacidade prévia instalada que os da esquerda. Logo, conforme a comparação entre esquerda e direita, essa indica que as compras públicas na saúde possivelmente ocorreram associadas às condições estruturais dos estados: os governadores de estados com menor capacidade instalada realizaram maior investimento na saúde, ressaltando a importância do legado das políticas públicas. Todavia chama atenção o fato que a capacidade prévia do centro era inferior, e mesmo assim os governantes realizaram menores compras públicas *per capita*, o que indica a possibilidade de existência de outros fatores explicativos.

No que se refere à área da educação, ancorado na teoria da ideologia partidária de que governos de esquerda investem mais recursos na formação de capital humano (BOIX, 1997) e que a orientação política de esquerda apoiava mais o isolamento social (RAMOS *et al.*, 2020) nessa conjuntura, era esperado que houvesse forte investimento em recursos digitais para aulas remotas, dessa forma, garantindo a

proteção à vida sem renunciar à formação educacional das crianças e jovens. Para refinar a análise, compararam-se os dados de compras em educação por ideologia ponderados pela população em idade escolar, bem como se verificou se existia associação com o IDEB 2019 e o PIB 2021.

Gráfico 15 - Valores de compras na área de educação *per capita* da população em idade escolar por ideologias



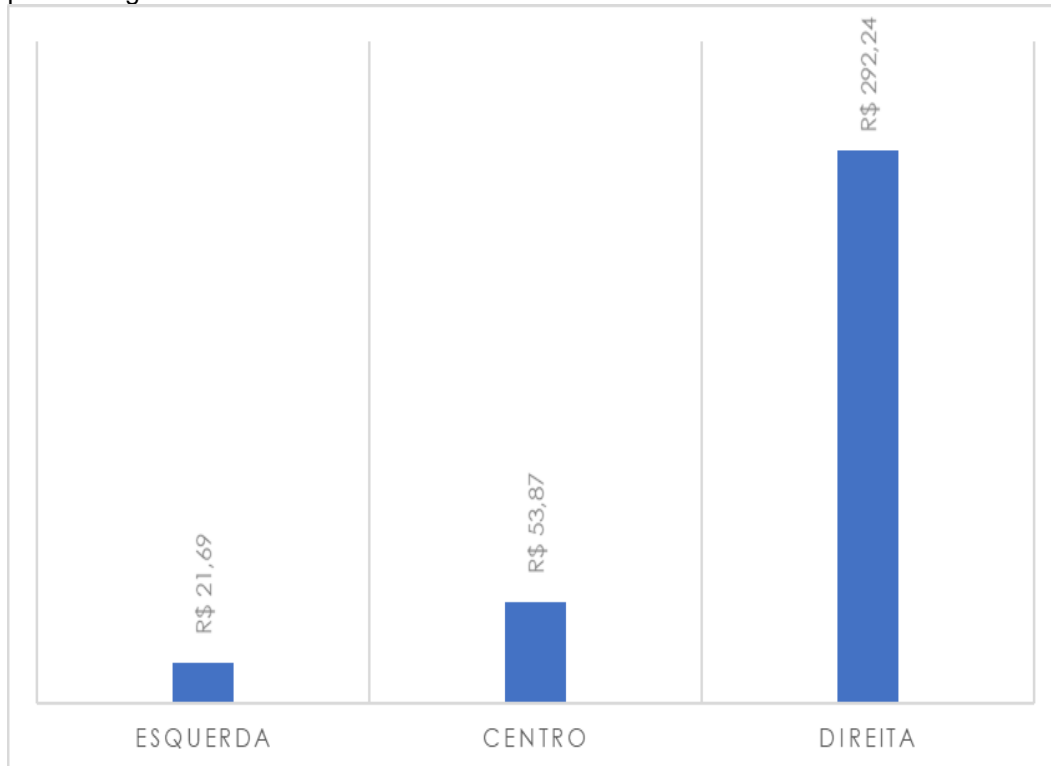
Fonte: elaboração própria

Por meio do teste de Kruskal-wallis foi possível verificar diferença entre os grupos [$X^2(2) = 6,912$; $p=0,03$], com o centro apresentando maiores compras na área da educação. Assim, diferente do esperado, o gráfico 15 demonstra que governos de esquerda realizaram investimentos irrisórios na educação, e que o valor investido pelos governantes de direita foi 3243% superior ao gasto dos governantes de esquerda. Esse achado contrasta com os resultados de Gomes *et al.* (2019), mas alinha-se com os da Sátyro (2013), que analisou os efeitos da ideologia política nos gastos na educação dos estados brasileiros entre 1987 e 2004, pois a autora refere que os gastos executados pelo Partido do Trabalhadores não apresentaram diferença significativa dos realizados pelos demais partidos. Além disso, chama atenção ao robusto investimento dos governadores do centro na educação. Por fim, ao realizar o teste de correlação de Tau-b de Kendall, não se identificou correlação entre as compras na educação e o IDEB 2019, População em idade escolar e o PIB.

Para análise das compras públicas na segurança, verificou-se se existia diferenças após ponderação pelo número de policiais civis e militares, e também se

comparou a receita estadual e a população estadual estimada. No gráfico 16, apresentam-se os valores das compras públicas na área de segurança pública por cada policial, conforme a ideologia dos governadores.

Gráfico 16 - Valores de compras na área de segurança *per capita* do número de policiais civis e militares por ideologias



Fonte: elaboração própria

Por meio do teste de Kruskal-wallis foi possível verificar diferença entre os grupos [$X^2(2) = 4,821$; $p=0,09$], com a direita apresentando maiores compras na área da segurança pública. Os dados do gráfico 16 permitem concluir que os governantes de direita investiram 1.247% a mais que os governantes de esquerda nas compras públicas de enfrentamento à pandemia na área da segurança pública. O achado se encontra alinhado com a plataforma política dos governadores de direita para eleição de 2018, quando ancoraram seus discursos no combate à corrupção e ao crescimento da criminalidade (AZEVEDO JÚNIOR, 2019). Ademais, não foi encontrada correlação das compras na segurança pública com a população estimada e a receita estadual. Assim, infere-se que a ideologia partidária de direita esteve associada às compras públicas na segurança pública para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

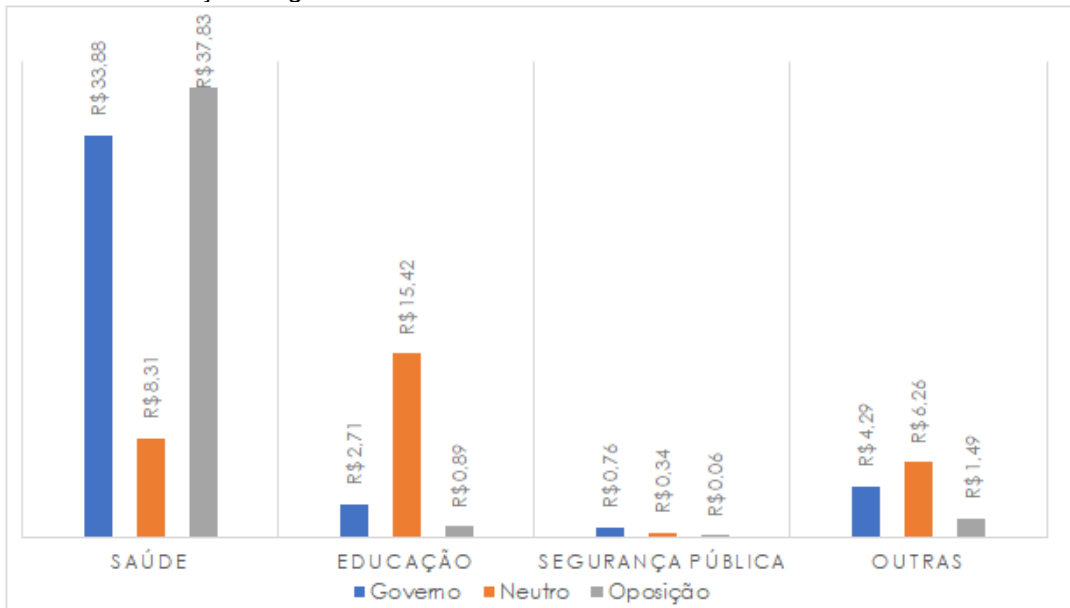
2.5.4 Alinhamento ao governo Bolsonaro e compras públicas em resposta à Covid-19

O processo eleitoral de 2018 foi um marco para o jogo político nacional, sendo caracterizado por uma hipercampanha digital (ITUASSU *et al.*, 2019), bem como forte discurso a favor de pautas moralistas, contra a criminalidade e corrupção (AZEVEDO JÚNIOR, 2019), o que culminou na alavancagem de votos a favor de Bolsonaro e que também refletiu nas eleições estaduais de diversos estados como Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraná.

Ademais, o governo Bolsonaro foi marcado por uma ruptura com o federalismo cooperativo por meio de conflitos com atores e instituições, ausência de coordenação nas políticas públicas e um discurso negacionista que minimizava o risco da Covid-19 (ABRUCIO *et al.*, 2020; SIMONI JÚNIOR; LAZZARI; FIMIANI, 2021; VAZQUEZ; SCHLEGEL, 2022).

Esse contexto demandou que fosse inserida uma nova camada de análise sobre as compras públicas. Ainda que houvesse uma sobreposição entre ideologia e alinhamento ao governo, alguns governadores de direita não apoiavam fortemente o governo, como os de Sergipe e Goiás; e alguns de centro fizeram oposição, como os de Alagoas, Pará, Paraíba e São Paulo. Assim, alinhamento ou oposição ao governo Bolsonaro podem ter se relacionado com as decisões alocativas dos governadores nas áreas de políticas públicas. Desse modo, adotou-se, nesta análise, a tipologia de três categorias, segundo Gomes *et al.* (2022): alinhados ao governo, neutros e oposição. Assim, no gráfico 17, indicam-se as compras públicas *per capita* em cada setor de políticas conforme a variável alinhamento.

Gráfico 17 - Valores *per capita* das compras públicas conforme o posicionamento do governador estadual em relação ao governo Bolsonaro



Fonte: elaboração própria

O gráfico 17 ilustra que as compras públicas *per capita* na saúde dos governadores opositores (R\$ 37,83) foram de 12% maior que as contratações dos governadores alinhados ao governo Bolsonaro (R\$ 33,88). Diante do posicionamento negacionista quanto à Covid-19, era esperado que governadores de oposição apresentassem maior gasto de recursos na área. Além disso, chama atenção o baixo investimento na saúde pelos governadores do centro. Ao realizar o teste Kruskal-Wallis, encontrou-se diferença significativa entre as medianas das compras públicas na saúde entre governadores de oposição, neutros e alinhados a Bolsonaro [$X^2(2) = 4,922$; $p=0,08$].

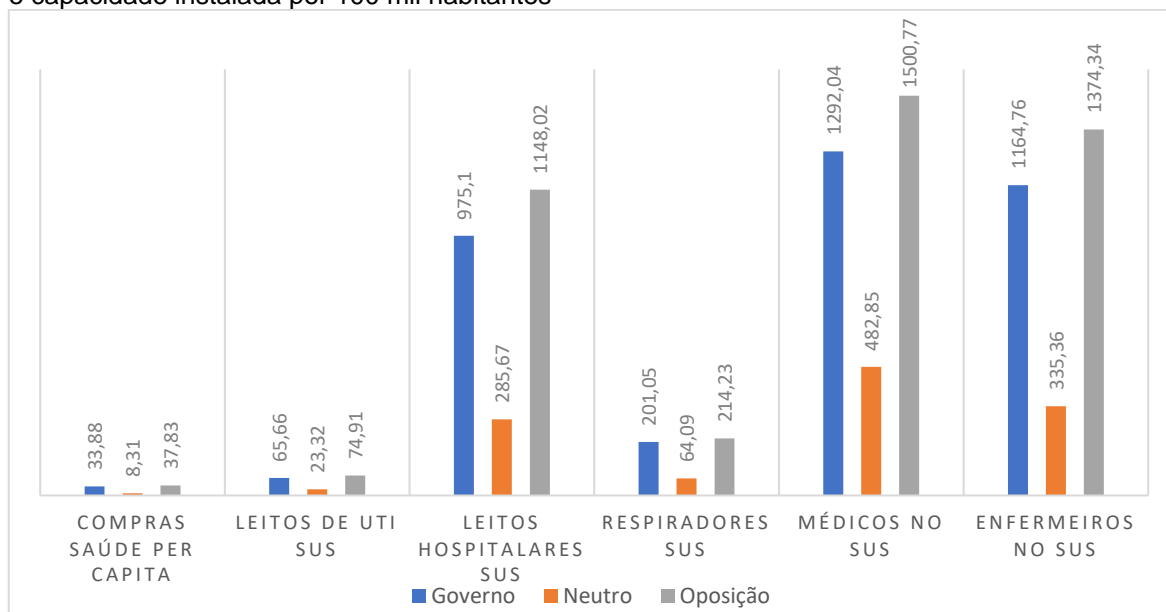
Na educação, o gráfico 17 apresenta que as compras dos governantes neutros (R\$ 15,42) se destacam por serem 17 vezes maiores que as dos governadores opositores (0,89) e 5,6 vezes superiores aos alinhados a Bolsonaro (2,71). Ao realizar o teste Kruskal-Wallis, detectou-se diferença significativa entre as medianas das compras públicas na educação entre governadores de oposição, neutros e alinhados a Bolsonaro [$X^2(2) = 5,686$; $p=0,05$].

No que se refere à segurança pública, governadores alinhados a Bolsonaro (R\$ 0,76) compraram 12 vezes mais que opositores e apenas 2,2 vezes mais que os neutros (0,34). Este achado evidencia que o antagonismo do discurso político se insere na prática administrativa dos entes. Apesar disso, o teste Kruskal-Wallis não revelou diferença significativa [$X^2(2) = 3,877$; $p=0,14$]. Portanto, salienta-se que houve

diferenças, mas, talvez, devido ao baixo N, não foi possível ter segurança quanto à não aleatoriedade dessas diferenças (ou quanto ao fato de serem diferenças sistemáticas).

Também precisou-se analisar os dados em conjunto com outros possíveis fatores explicativos. Dessa forma, para analisar as compras públicas da saúde, agregou-se a capacidade instalada à disposição dos governantes conforme seu posicionamento político perante Bolsonaro.

Gráfico 18 - Compras públicas *per capita* conforme posição do governador estadual perante Bolsonaro e capacidade instalada por 100 mil habitantes

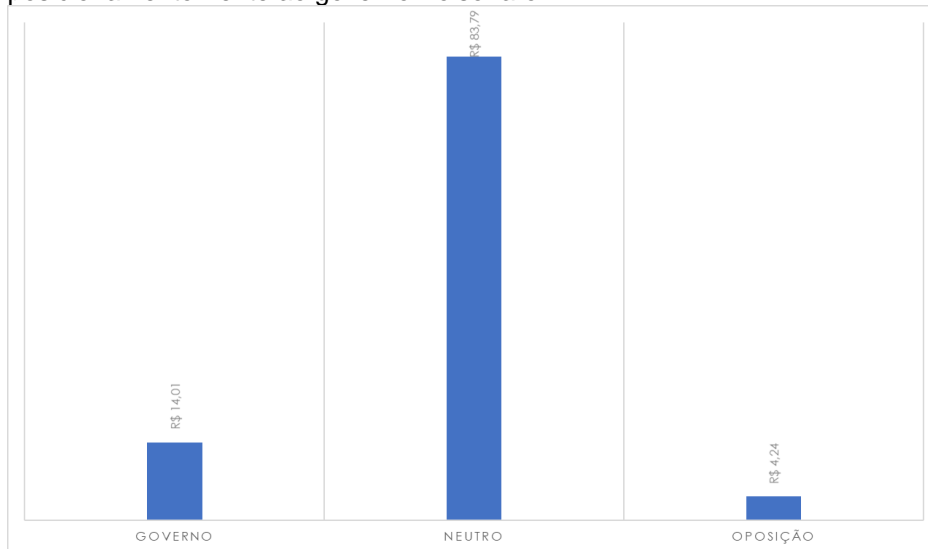


Fonte: elaboração própria

Na seção anterior, por meio da tabela 3, constatou-se que havia correlação negativa, moderada e significativa para compras em saúde e quantidade de médicos ($t = -0,428^{**}$); e que a correlação era negativa, fraca e significativa em compras na saúde e quantidade de leitos de UTI SUS ($t = -0,286^{*}$). Entretanto, quando se agregou por posicionamento político, os resultados obtidos são aqueles elencados no gráfico 18; por conseguinte, percebeu-se que a quantidade de leitos, respiradores, médicos e enfermeiros apresentava uma leve vantagem para a oposição, e, principalmente, que os governantes neutros, os que menos gastaram com saúde, dispunham de menores capacidades de resposta do SUS. Dessa forma, a direção da associação é semelhante à análise feita supra com a ideologia partidária.

Para analisar as compras públicas na educação, ponderou-se o dado por população em idade escolar. Assim, ilustra o gráfico 19.

Gráfico 19 - Valores das compras públicas *per capita* da população em idade escolar por posicionamento frente ao governo Bolsonaro

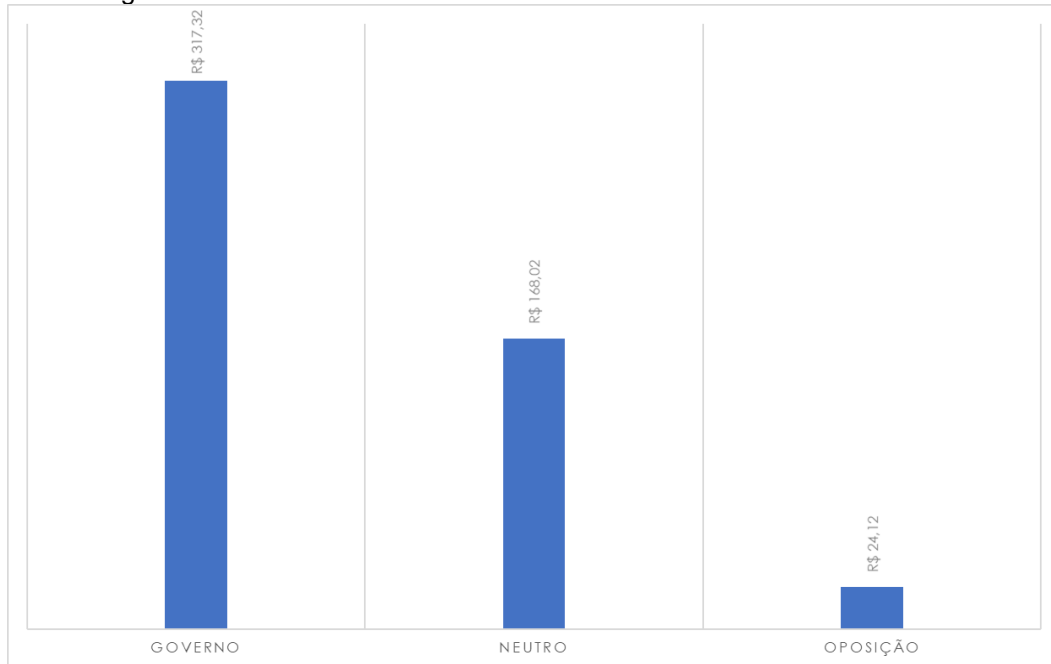


Fonte: elaboração própria

O gráfico 19 revela dados que chamam atenção para o volume de investimento na educação dos governadores neutros a Bolsonaro. A partir do gráfico 19, constata-se que governadores alinhados a Bolsonaro gastaram *per capita* 230% a mais que governadores de oposição na área. Trata-se de um resultado não esperado e que demonstra que não há uma perfeita sinergia entre o posicionamento político de defesa da educação pública e os investimentos na área pelos governadores opositores, bem como também não há perfeita congruência entre governadores bolsonaristas e o discurso que o bolsonarismo atua para o desmonte na educação pública, podendo existir divergência entre os debates políticos e as ações administrativas propriamente ditas.

Quanto à segurança pública, o elemento de ponderação foi a soma de policiais civis e militares comandados por governantes alinhados, neutros e opositores a Bolsonaro. Dessa forma, o gráfico 20 apresenta os valores das compras públicas na área de segurança pública por cada policial conforme o posicionamento dos governadores.

Gráfico 20 - Valores das compras públicas *per capita* por policial conforme posição dos governadores frente ao governo Bolsonaro



Fonte: elaboração própria

O gráfico 20 evidencia o forte viés dos governadores alinhados ao governo em investir na segurança pública. Quando comparados os valores, detectou-se que governadores alinhados ao governo investiram 1216% a mais na segurança pública que governadores opositoristas. Os resultados indicam harmonia entre o discurso de combate à criminalidade (AZEVEDO JÚNIOR, 2019) e a prática administrativa nas compras públicas dos governadores eleitos com base na plataforma bolsonarista. Além disso, não foi encontrada correlação das compras na segurança pública com a população estimada ou a receita estadual. Dessa forma, infere-se que o alinhamento político ao governo Bolsonaro parece ter-se associado às compras públicas na segurança pública para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

2.5.5 “Kit-Covid”

Um dos temas que mais ensejou conflitos políticos na pandemia foi a decisão governamental de compras do “Kit-Covid”. A partir da categoria saúde no banco de dados elaborado pela CGU, identificaram-se compras específicas de Azitromicina, Cloroquina, Ivermectina, Nitazoxanida, Zinco e Vitamina D, que fazem parte do chamado “Kit-Covid”. Na tabela 4, expõem-se os valores totais gastos em saúde e do

“kit-Covid” a cada mil habitantes por meio de compras públicas dos estados, que foram promovidas com fundamento jurídico no regime emergencial de compras públicas de enfrentamento à Covid-19.

Tabela 4 - Valores das compras públicas do “Kit-Covid” e do total em saúde para cada mil habitantes

UF	Kit Covid	Saúde
AC	R\$ 590,67	R\$ 265.373,48
AL	R\$ -	R\$ 37.729,84
AM	R\$ 81,03	R\$ 42.844,86
AP	R\$ 2.555,23	R\$ 100.651,40
BA	R\$ -	R\$ 18.343,64
CE	R\$ 58,64	R\$ 61.676,19
ES	R\$ 0,28	R\$ 53.821,44
GO	R\$ -	R\$ 17.595,92
MA	R\$ 128,05	R\$ 179.527,89
MG	R\$ 5,37	R\$ 7.715,40
MS	R\$ -	R\$ 13.840,62
MT	R\$ 1.043,68	R\$ 77.261,74
PA	R\$ 59,51	R\$ 36.415,19
PB	R\$ -	R\$ 13.970,85
PE	R\$ -	R\$ 55.694,02
PI	R\$ -	R\$ 18.166,94
PR	R\$ 23,68	R\$ 18.673,87
RJ	R\$ 95,89	R\$ 56.621,45
RN	R\$ -	R\$ 16.248,59
RO	R\$ 38,37	R\$ 66.274,28
RR	R\$ 164,70	R\$ 42.041,78
RS	R\$ 4,29	R\$ 1.106,81
SC	R\$ -	R\$ 12.224,00
SE	R\$ -	R\$ 4.588,87
SP	R\$ -	R\$ 18.395,29
TO	R\$ -	R\$ 53.287,35

Fonte: elaboração própria

Inicialmente, apenas 14 dos 26 estados adquiriram fármacos do “Kit-Covid”, com destaque para os valores investidos pelo Amapá, Mato Grosso, Acre, Roraima, Maranhão e Rio de Janeiro.

Tabela 5 - Dados estatísticos sobre as compras públicas do “Kit-Covid”

Item	"Kit-Covid"
Média	R\$ 427,66
Mediana	R\$ 25,18
Desvio Padrão	R\$ 868,52
Assimetria	2,820
Curtose	8,381

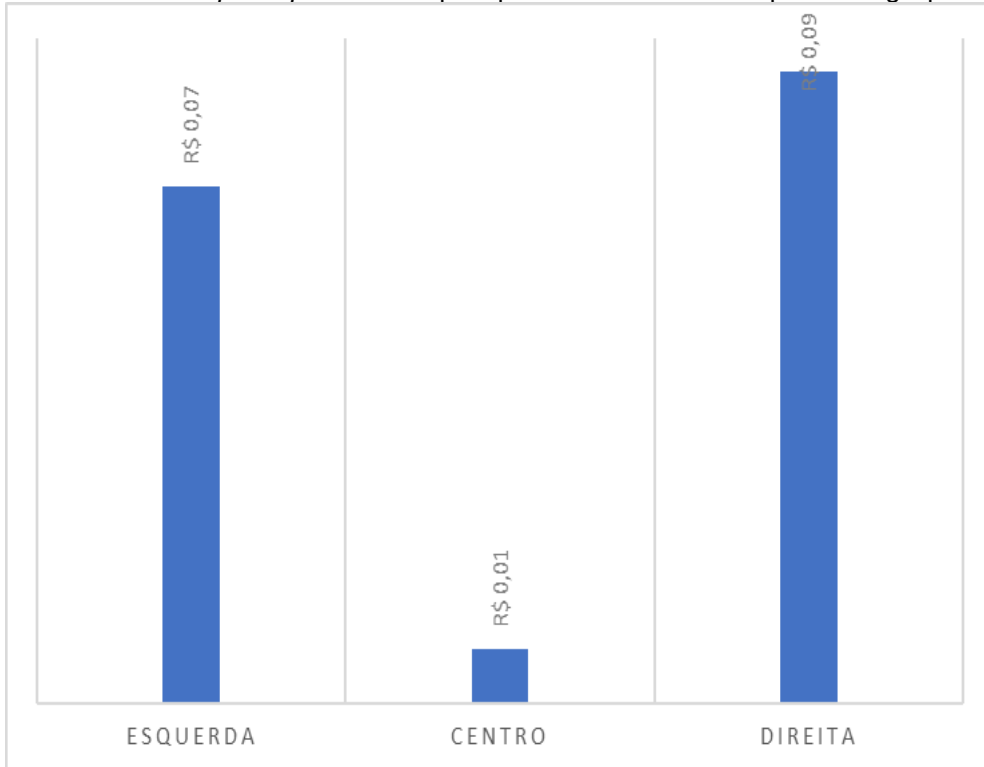
Fonte: elaboração própria

A tabela 5 apresenta a estatística descritiva das compras do “Kit-Covid”. Ao analisar a assimetria e curtose dos dados, a distribuição dos valores não segue uma distribuição normal. E isso permite inferir que a gestão das compras públicas do “Kit-Covid” não foi homogênea e que os entes estaduais diferiram entre si na decisão alocativa sobre aquisição do “Kit-Covid” e na magnitude dos gastos.

2.5.5.1 “Kit-Covid” e a ideologia partidária

Nesta seção, procurou-se evidenciar que o debate ideológico sobre o “Kit-Covid” ultrapassou as barreiras do discurso político para alcançar as práticas administrativas de compras dos entes federativos estaduais conforme a posição no espectro ideológico dos partidos dos governadores.

No gráfico 21, elencam-se os valores *per capita* das compras públicas do “Kit-Covid” por ideologia partidária do governador estadual. Ao analisar o gráfico 21, verifica-se que os governos de direita (0,09) gastaram 22% a mais que os governadores de esquerda (0,07) e 90% a mais que os governadores de centro (0,01) na aquisição do “Kit-Covid”.

Gráfico 21 - Valor *per capita* das compras públicas do “Kit-Covid” por ideologia partidária do governador

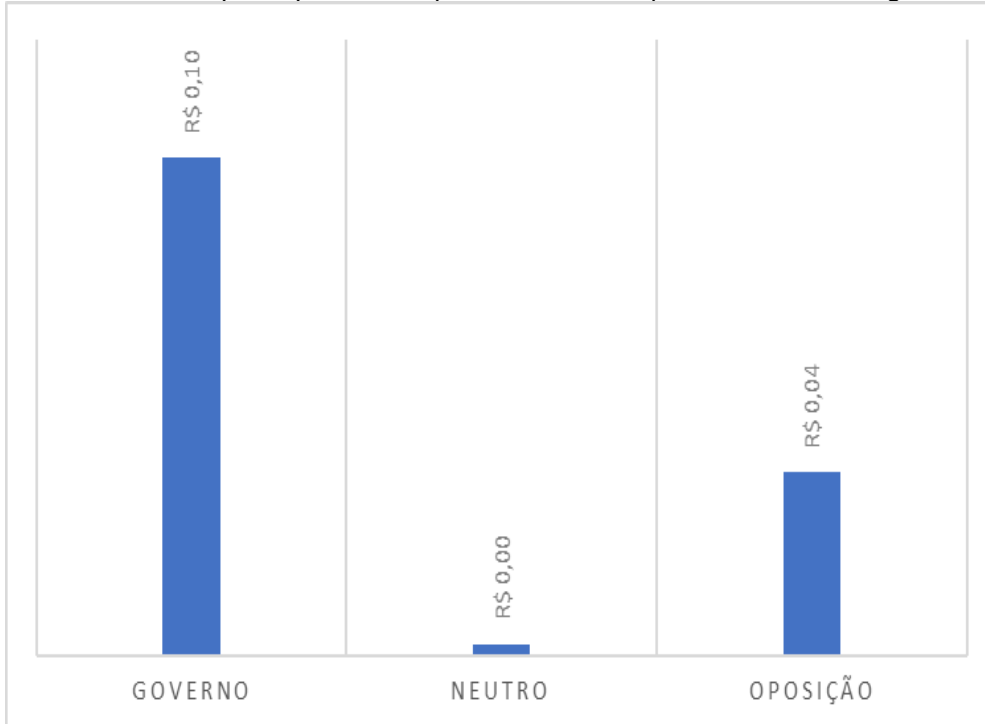
Fonte: elaboração própria

O teste Kruskal-wallis demonstrou que não houve diferença estatisticamente significativa entre as compras públicas. O resultado chama atenção pela incongruência entre o forte discurso contra o uso sem evidência científica dos medicamentos do “Kit-Covid” e as aquisições realizadas pelos governadores de esquerda. Portanto, diferente do esperado, o governador ser de esquerda ou de direita não influenciou na decisão de adquirir medicamentos sem eficácia comprovada.

2.5.5.2 “Kit-Covid” e o alinhamento ao governo Bolsonaro

A gestão da pandemia no governo Bolsonaro foi marcada por um discurso negacionista que minimizava o risco da Covid-19 e defendia a prescrição *off label* de medicamentos sem eficácia comprovada (CAPONI *et al.*, 2021; VAZQUEZ; SCHLEGEL, 2022). Assim, para avaliar se o alinhamento ou oposição ao governo Bolsonaro seria relacionado às decisões alocativas dos governadores no “Kit-Covid”, adotou-se a tipologia de três categorias elaborada por Gomes *et al.* (2022): alinhados ao governo, neutros e oposição.

No gráfico 22, apresentam-se os valores *per capita* das compras públicas do “Kit-Covid” por posicionamento do governador estadual perante o governo Bolsonaro.

Gráfico 22 - Valor *per capita* de compra do “Kit-Covid” por alinhamento ao governo Bolsonaro

Fonte: elaboração própria

O teste Kruskal-wallys demonstrou que não houve diferença estaticamente significativa entre as compras públicas dos opositoristas e dos alinhados. No entanto, como o gráfico 22 apresenta que os governadores neutros não realizaram compras públicas do “Kit-Covid”, pode-se concluir que ser opositor ou governista não influenciou na decisão do governador de adquirir medicamentos sem eficácia comprovada.

2.5.6 Reavaliações das aquisições do “Kit-Covid” pelos governos estaduais

Nesta seção, expõe-se o refinamento da análise e destaca-se o momento das compras dos medicamentos do “Kit-Covid”. Isso é importante porque, de acordo com Caponi *et al.* (2021), a partir de julho de 2020, novas pesquisas com a cloroquina comprovaram a ineficácia do medicamento no combate à Covid-19. Com isso, países como a França, Inglaterra e Estados Unidos descontinuaram a recomendação de uso.

Assentada nos estudos de Skipper *et al.* (2020) e Mitjà *et al.* (2020), a Sociedade Brasileira de Infectologia publicou o Informe n.º 16, em 17/07/2020, que recomendou o abandono com urgência da cloroquina no tratamento da Covid-19 e

que os estados e o Ministério da Saúde reavaliassem as orientações de tratamento.¹⁰ Em paralelo, o governo Bolsonaro insistia no uso de medicamentos sem eficácia contra a Covid-19, como a cloroquina.¹¹

Diante desse contexto, visou-se verificar os marcos temporais das compras do “Kit-Covid” para avaliar se os governadores estaduais adquiriram os fármacos no início da pandemia diante das incertezas científicas e da necessidade de fornecer uma resposta de ações concretas à sociedade ou se, mesmo com a comprovação da ineficácia, continuaram adquirindo o “Kit-Covid” e seguiram alinhados com o governo Bolsonaro.

Esses dados foram extraídos do painel gerencial “Contratações relacionadas à Covid-19”, desenvolvido pela Controladoria Geral da União, no qual se aponta que 91 compras públicas de medicamentos do “Kit-Covid” foram realizadas pelos estados, entre 21 de março de 2020 e 12 abril de 2021, no total de R\$ 11.119,142,60.

Do total de processos de compras públicas do “Kit-Covid”, 86% dos processos de aquisição foram realizados antes do Informe n.º 16 da Sociedade Brasileira de Infectologia, que correspondem a 97% dos valores gastos por meio das compras públicas do “Kit-Covid”. Após o Informe n.º 16, salvo um processo de compra de pequeno valor de R\$ 9.200,00, realizado por um governante neutro a Bolsonaro, as demais compras foram realizadas apenas por governantes alinhados a Bolsonaro. Todavia ressalta-se que representam apenas 4% dos processos de compras do “Kit-Covid” e que correspondem a 3% dos valores gastos por meio das compras públicas do “Kit-Covid”.

Em face do exposto, deduz-se que, a partir de amplo conhecimento sobre a ineficácia da cloroquina, os estados, gradualmente, reavaliaram suas decisões alocativas de compras públicas e deixaram de acompanhar as orientações do governo Bolsonaro.

Por fim, ressalta-se os limites da pesquisa, porquanto seria desejável combinar as evidências dos dados quantitativos com a análise dos protocolos adotados pelos estados antes e após o Informe n.º 16 da Sociedade Brasileira de Infectologia, com o

¹⁰ Disponível em: <https://infectologia.org.br/wp-content/uploads/2020/07/atualizacao-sobre-a-hidroxicloroquina-no-tratamento-precoce-da-covid-19.pdf> Acesso em: 19 dez. 2022.

¹¹ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/agora-bolsonaro-mostra-cloroquina-ate-para-as-emas-do-alvorada/> Acesso em: 19 dez. 2022.

escopo de dar maior consistência aos achados sobre a reversão das orientações a partir de evidências científicas.

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, o objetivo foi descrever os efeitos das ideologias partidárias nas compras públicas de enfrentamento à pandemia da Covid-19 realizadas pelos entes federativos estaduais, a partir do contexto político do federalismo bolsonarista, que criou alinhamentos específicos

Constatou-se que a gestão das compras públicas não foi homogênea. Revelou-se expressiva heterogeneidade na magnitude dos valores dentro das políticas públicas setoriais e relevantes diferenças na decisão entre investir ou não investir em áreas de políticas públicas.

Como esperado em uma pandemia, os estados alocaram a maior parcela de recursos na área da saúde. Entretanto não se identificou associação entre maiores gastos em saúde e o índice de mortalidade/100 mil habitantes, o que pode indicar a importância de outras medidas como as não farmacológicas e preventivas na proteção da população, ou então a existência de uma causalidade reversa: estados que mais sofreram com a pandemia viram-se compelidos a gastar mais com saúde.

Além disso, contrariando a teoria partidária, constatou-se que a ideologia não esteve associada às compras públicas na saúde, sendo a menor capacidade de resposta no SUS um fator preditivo para maior volume de recursos gastos por meio de compras públicas na área, quando se comparou esquerda e direita. Entretanto as compras reduzidas na saúde dos governadores do centro, mesmo com a menor capacidade prévia instalada, indicam a existência de possíveis outros fatores explicativos. Por sua vez, a clivagem de posicionamento a Bolsonaro foi identificada como elemento associado ao volume de compras públicas na saúde, pois, embora os governantes de oposição estivessem dotados de maior capacidade instalada prévia, foram eles os maiores compradores públicos.

Na educação, ações isoladas e heterogêneas nas compras públicas evidenciaram a ausência de uma política nacional e coordenada de mitigação da exclusão digital durante a pandemia. Além disso, diferente do esperado, notou-se que governadores de centro foram os que mais investiram na área e que os de direita superaram as compras dos governantes de esquerda. Ademais, os governantes

neutros a Bolsonaro foram os que mais compraram na área, seguidos pelos alinhados a ele.

No que tange à segurança pública, os resultados mostraram que a ideologia partidária esteve associada aos gastos na segurança pública. Governadores de direita realizaram compras públicas exponencialmente superiores aos de esquerda na área. Isso pode ser interpretado como uma transcendência do antagonismo político da campanha de 2018 para ações governamentais propriamente ditas. Além disso, os resultados indicaram que o alinhamento dos governadores perante Bolsonaro estava associado às compras públicas na segurança, bem como se constatou que governantes alinhados ao presidente realizaram compras superiores na segurança que os governantes de esquerda.

No que se refere às compras do “Kit-Covid”, a ideologia partidária e a clivagem de alinhamento ao governo Bolsonaro não se revelaram fatores preditivos de compras de medicamentos sem comprovação científica. Na verdade, encontraram-se indícios que a ausência de respostas científicas, no momento inicial da pandemia, pode ter contribuído para uma busca precipitada de soluções imediatistas em respostas aos anseios da sociedade e que, após a publicação de robustos estudos científicos, os entes federativos não realizaram novas compras do “Kit-Covid” e revisaram suas decisões.

A síntese dos resultados indica efeitos ambíguos e constrangidos do federalismo bolsonarista. Na saúde, a oposição e a esquerda se destacaram com as maiores compras, mas a significância estatística do teste da ideologia se situou um pouco acima dos patamares tradicionalmente considerados nas Ciências Sociais. O centro e governadores neutros foram, consistentemente, os maiores compradores na educação. Já governadores de direita concederam maior atenção à segurança pública, tendência semelhante encontrada para os governantes alinhados a Bolsonaro, ainda que a significância se tenha situado acima dos limites usuais. Não foram encontradas diferenças relevantes nas compras de “Kit-Covid”.

Ademais, a descoordenação federativa ficou evidenciada nas compras isoladas na educação por poucos estados, demonstrando a inexistência de um planejamento uniforme para essa área. E, ao analisar ao analisar o conjunto de compras na saúde, detectou-se que os legados prévios das políticas públicas importaram quando analisada com a ideologia partidária, mas os legados não importaram quando analisada com a clivagem de posicionamento a Bolsonaro.

Entre as limitações da pesquisa, destaca-se que as reduzidas unidades de análise (26) e a concentração das contratações governamentais em curto lapso temporal dificultaram a realização de uma análise multivariada. Logo, entende-se que uma futura agenda de pesquisa com os municípios possa ser desejável para melhor compreender os efeitos da ideologia partidária e do bolsonarismo nas compras públicas de enfrentamento à Covid-19.

3 A INCIPIENTE COOPERAÇÃO INTERESTADUAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DAS COMPRAS COMPARTILHADAS DOS CONSÓRCIOS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

3.1 PROBLEMA

Grande parte do protagonismo governamental no combate à pandemia da Covid-19, no Brasil, foi exercido em âmbito estadual (SANTANA; PEREZ, 2020). Desde a adoção de medidas de distanciamento social, fechamento de estabelecimentos, até iniciativas para compra e produção de vacinas, os estados articularam as ações para enfrentamento do *complex intergovernmental problem* posto pela pandemia (PAQUET; SCHERTZER, 2020), dessa forma, contrastando com os comportamentos negacionistas e conflitivos do governo federal (KNAUL *et al.*, 2021; ABRUCIO *et al.*, 2020; SIMONI JR.; LAZZARI; FIMIANI, 2022), o que os colocou no centro das atenções dos atores políticos e da opinião pública.

A centralidade dos entes subnacionais estaduais surpreendeu a agenda de pesquisa sobre federalismo e políticas públicas no Brasil. A produção acadêmica se concentra quase que exclusivamente no papel de formulador e de implementador efetuado em âmbitos federal e municipal, respectivamente. De modo geral, os especialistas consideravam que o papel exercido pelos governos estaduais era secundário para a maioria das políticas públicas (MONTEIRO NETO, 2014; LINHARES *et al.*, 2021; LICIO *et al.*, 2021).

Dentre as novidades ressaltadas pelos trabalhos que analisaram o desempenho do federalismo brasileiro na pandemia, – produzidos, dessa forma, no calor do momento, importante ressaltar –, encontra-se a atuação de consórcios entre os estados. Particularmente, chamou atenção da mídia e da academia o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, conhecido simplesmente como Consórcio Nordeste. Auspiciosos aos olhos dos observadores foi a criação de um Comitê Científico de assessoramento para decisões de combate à pandemia e a atuação política coordenada, em um contexto no qual o governo federal contestava diversas recomendações da comunidade científica internacional (ROSSI; SILVA, 2020; LINHARES; RAMOS; MESSENBURG, 2020; CLEMENTINO *et al.*, 2020; PEREZ; SANTANA, 2020).

Entretanto, pouco se discutiu sobre o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (Consórcio Amazônia Legal), o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC) e o Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Consud). Além disso, diferente dos consórcios municipais (GRIN; ABRUCIO, 2017), a literatura é negligente sobre os condicionantes que contribuíram para a formação e expansão desses arranjos. Por fim, não foram identificados estudos que avaliem o desempenho efetivo dos quatro consórcios estaduais horizontais na pandemia.

3.2 REFERENCIAL TEÓRICO

3.2.1 Relações intergovernamentais

O arquétipo da CF/88 e os arranjos dos sistemas nacionais de políticas públicas sociais estruturaram o federalismo brasileiro em um modelo cooperativo (FRANZESE, 2010). Assim, o Brasil possui um sistema federativo assentado na lógica da descentralização e compartilhamento de atribuições entre entes federados autônomos. Esse desenho combina a autonomia dos entes com a coordenação intergovernamental para enfrentar os desafios das diversidades inerentes ao federalismo (GRIN, 2019).

Esse federalismo cooperativo objetiva um equilíbrio institucional para superar as heterogeneidades sociais, econômicas e de capacidades estatais. Dessa forma, diversos mecanismos são utilizados com o escopo de promover união de esforços intergovernamentais para enfrentar problemas de interesse comum (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013). As relações intergovernamentais (RIGs) são complexas redes (horizontais ou verticais) formadas entre governos para enfrentamento de problemas comuns. Na dimensão vertical, diferentes esferas de governo constituem uma malha de inter-relações, já a dimensão horizontal diz respeito às relações que ocorrem apenas entre governos de mesma esfera (SOUZA, C., 2008; SOARES; MACHADO, 2018).

No entanto essa caracterização não pode minimizar a grande variação de níveis de coordenação, cooperação, arranjos e mecanismos entre diferentes arenas de políticas públicas (COSTA; GROSSI, 2007; ARAÚJO FILHO *et al.*, 2012;

VASQUEZ, 2014; MENICUCCI; MARQUES, 2016; PAIVA; GONZALEZ; BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020).

Entre os diversos mecanismos de cooperação identificados pela literatura (GRIN *et al.*, 2016; SOARES; MACHADO, 2018), tem-se a figura dos consórcios intergovernamentais. Estes, segundo Machado e Andrade (2014, p. 696), são “associações voluntárias entre entes governamentais para produção e compartilhamento de valores públicos, requerendo cooperação entre as partes interessadas na realização de objetivos comuns”. Dessa forma, os consórcios se constituem a partir da decisão espontânea de dois ou mais entes federativos autônomos de unir esforços para implementação de políticas públicas que objetivam enfrentar problemas comuns aos partícipes, podendo ser formados apenas por entes subnacionais do mesmo nível de governo (horizontal), como também constituído com a participação de entes federativos de níveis distintos de governo (vertical).

Grin e Abrucio (2017) defendem que a descentralização de políticas públicas estabelecida na CF/88 e a entrada em vigor da Lei n.º 11.107/2005 desenvolveram um contexto fático e jurídico que justifica o crescimento dos consórcios. No entanto, enquanto o associativismo municipal se destaca como objeto de elevado interesse científico (YURISCH *et al.*, 2019), a literatura é escassa no que tange ao associativismo horizontal de entes subnacionais estaduais (ABRUCIO; SANO, 2011), tanto no que diz respeito à sua gênese quanto ao seu modo de funcionamento, apesar de existirem quatro arranjos intergovernamentais de destaque: Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central, Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, Consórcio de Integração Sul e Sudeste, Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.

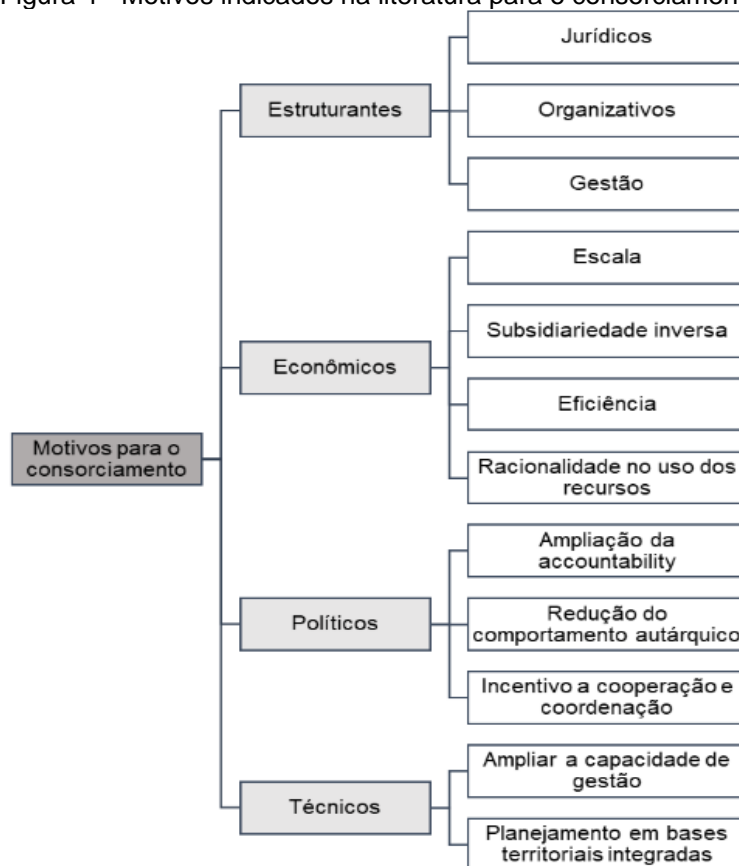
3.2.2 Consórcios públicos, compras públicas compartilhadas e a pandemia da Covid-19

Conforme colocado por Paquet e Schertzer (2020), a pandemia da Covid-19 se constitui um *complex intergovernmental problem*, exigindo uma coordenação intergovernamental para o combate efetivo às diversas crises causadas pelo vírus (BIASE; DOUGHERTY, 2021).

No contexto pandêmico, esperava-se que entes federativos buscassem ampliar ou fortalecer as relações e as ações por meio da atuação conjunta e dentro de um

arranjo federativo que lhes proporcionasse segurança, eficiência, apoio técnico e político, ganhos de escala, bem como racionalidade no uso dos escassos recursos públicos, sendo esses elementos apontados, por estudos, como motivadores para formação dos consórcios públicos (GRIN; ABRUCIO, 2017; GRIN; ABRUCIO; SEGATTO, 2016). A figura 4 representa uma esquematização dos motivos indicados para a constituição dos consórcios.

Figura 4 - Motivos indicados na literatura para o consorciamento



Fonte: elaboração própria com base em Grin e Abrucio (2017)

Diante desses conjuntos de fatores, o estudo avança sobre o aspecto econômico das justificativas para o associativismo federativo. As compras públicas compartilhadas (CPCs) podem ser consideradas como um importante instrumento à disposição dos consórcios públicos no espectro econômico das ações cooperativas, visto que a literatura indica como mecanismo de gestão para obtenção de ganhos em escala, eficiência e racionalidade no uso dos recursos públicos (WALKER, 2013; ARAÚJO, J., 2016; FRANÇA, 2021; PAIXÃO, 2021; LUI; LIMA; AGUIAR, 2022). Na pandemia de Covid-19, as CPCs ganharam relevância. Por exemplo, as compras de respiradores e máscaras para enfrentamento à Covid-19 se tornaram o epicentro de

intenso conflito geopolítico (ALVARENGA *et al.*, 2020), o que exigiu que países adotassem melhores técnicas de gestão e procedimentos de contratações mais céleres, com isso, visando adquirir insumos e equipamentos para combater os efeitos diretos e indiretos da pandemia (COMISIÓN EUROPEA, 2020).

Com a omissão de responsabilidade do Presidente da República, ausência de coordenação nacional e conflitos intergovernamentais com os governadores – elementos que Knaul *et al.*(2021) denominaram de *Punt politics* –, a associação dos entes subnacionais para realizar compras compartilhadas poderia ser uma alternativa viável para fazer frente à capacidade econômica dos demais países na importação desses produtos, bem como garantir uma distribuição regional justa dos bens adquiridos conforme os indicadores epidemiológicos, dessa forma, evitando conflitos intergovernamentais e, conseqüentemente, uma concorrência predatória por bens e serviços.

Ademais, os consórcios possuem segurança jurídica para realização das compras compartilhadas porque a Lei n.º 11.107/2005 promoveu também relevante mudança na Lei n.º 8.666/93 (Lei Geral de Licitações), ao prescrever que os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorra contrato administrativo celebrado por órgãos ou entidades dos entes da federação consorciados. No mesmo sentido, a Lei n.º 14.133/2021, denominada de Nova Lei de Licitações, avança na regulamentação das compras conjuntas e, ainda, define que os entes federativos instituirão centrais de compras com o objetivo de realizá-las em grande escala, sendo que, no caso dos municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização de compras compartilhadas.

Por isso, o estudo utilizou as CPCs como elementos para avaliar a efetividade das ações dos consórcios estaduais horizontais, mormente no enfrentamento à pandemia da Covid-19.

3.3 HIPÓTESES

Em consideração à descoordenação do governo federal no enfrentamento à pandemia, esperava-se que uma resposta dos governadores estaduais seria a formação de consórcios públicos (**Hipótese 1**).

Com alicerce na literatura de relações intergovernamentais, esperava-se que os consórcios estaduais explorassem as compras conjuntas como ferramenta de gestão e uso racional dos recursos públicos (**Hipótese 2**).

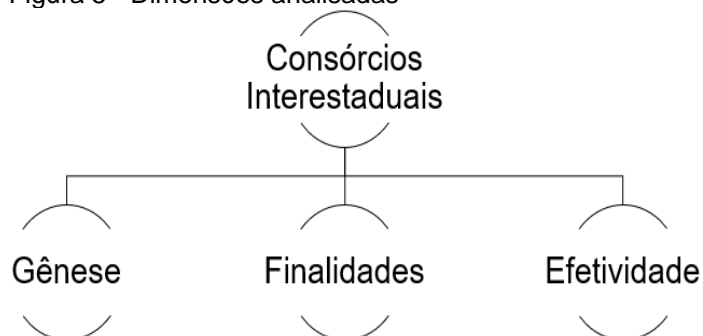
Com base na recente literatura sobre atuação articulada do Consórcio do Nordeste, esperava-se que o arranjo apresentasse a melhor efetividade nas compras compartilhadas (**Hipótese 3**).

3.4 METODOLOGIA

Tratou-se de um estudo de casos múltiplos (YIN, 2015) cujo objetivo foi avaliar a efetividade de quatro consórcios públicos interestaduais horizontais no contexto da pandemia, diferenciando-se da literatura que ou se concentra exclusivamente nos consórcios municipais, ou, unicamente, em dimensões parciais de apenas um consórcio estadual. Dado o foco específico da questão em tela foi possível promover uma abordagem qualitativa formada por dois procedimentos: análise documental e construção de uma base de dados para formação das evidências.

Para alcançar os objetivos foram analisadas as seguintes dimensões: 1) Gênese dos Consórcios Interestaduais, 2) Finalidades dos consórcios; 3) Efetividade das ações consórcios a partir das compras compartilhadas realizadas em 2020 e 2021. Conforme se demonstra na figura 5.

Figura 5 - Dimensões analisadas



Fonte: elaboração própria

A dimensão “Gênese” permitiu entender em qual fase se encontravam os arranjos objetos de estudo, os participantes e o contexto político e econômico na época da criação. A dimensão “Finalidade” possibilitou identificar se a economia de escala e o uso racional de recursos públicos se encontravam entre as áreas de

atuação que os membros consideraram relevantes para uma intervenção conjunta por meio das CPCs.

Por fim, o estudo das compras compartilhadas foi selecionado para medir a efetividade dos consórcios por dois motivos: a) se trata de elemento passível de categorização e quantificação que garante uma análise objetiva; b) desde o início da pandemia da Covid-19, o sistema federativo cooperativo brasileiro enfrentou um evento de estresse que exigiu fortalecimento das ações coordenadas dos entes federativos. E, mediante tal conjuntura, nesta pesquisa, buscou-se medir se um dos principais mecanismos de cooperação (consórcios) previstos na Constituição de 1988 foi utilizado pelos entes subnacionais estaduais.

Os dados para estudar as dimensões foram retirados dos sítios eletrônicos oficiais dos consórcios, do boletim de finanças estaduais de 2017 e 2021 da Secretaria do Tesouro Nacional e do painel gerencial de contratações relacionadas à Covid-19 da Controladoria Geral da União.

Com isso, foram analisados os protocolos de intenções (PIs), regulamentos e processos de contratações públicas promovidas em 2020 e 2021 do Consórcio do Nordeste¹², do Consórcio da Amazônia Legal¹³, do Consórcio do Brasil Central¹⁴ e do Consórcio de Integração Sul e Sudeste¹⁵.

No que se refere à análise da dimensão das compras compartilhadas, elas foram categorizadas em: 1) Enfrentamento à Covid-19; 2) Outras compras públicas compartilhadas (Outras CPCs); 3) Funcionamento do próprio consórcio. Além disso, de modo a possibilitar uma dimensão comparativa da efetividade, verificou-se o montante contratado individualmente por cada estado e colocou-se em perspectiva com os valores contratados pelos consórcios. Por fim, o quadro 6 foi elaborado para ilustrar o constructo da pesquisa de forma a atingir o objetivo geral.

12 Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/> Acesso em: 10 maio 2022.

13 Disponível em: <https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/> Acesso em: 10 maio 2022.

14 Disponível em: <http://brasilcentral.gov.br/> Acesso em: 10 maio 2022.

15 Disponível em: <http://www.cosud.pr.gov.br/> Acesso em: 10 maio 2022.

Quadro 6 - Constructo da pesquisa

Dimensão	Dados Selecionados	Ações e Resultados Esperados
Gênese dos arranjos	- Protocolo de Intenções (PI); - Cartas de criação; - Boletins de finanças dos entes subnacionais de 2017 e 2021.	Análise documental para identificar os participantes, o ano de criação, o estágio de institucionalização do arranjo e entender o contexto político e social quando instituído.
Finalidades dos consórcios	- Protocolo de Intenções; - Cartas de criação; - Planejamento estratégico.	Análise documental para observar as áreas de atuação, bem como se a promoção de compras compartilhadas é um dos objetivos.
Efetividade das ações consórcios a partir das compras compartilhadas realizadas em 2020 e 2021	- Licitações; - Dispensas; - Inexigibilidades.	Análise documental para verificar a existência de regulamento sobre compras compartilhadas, identificação se a ferramenta de gestão foi utilizada, categorização das compras realizadas, e a economia de recursos públicos alcançadas.

Fonte: elaboração própria

3.5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.5.1 A gênese dos consórcios públicos interestaduais horizontais

Em estudo sobre cooperação interestadual, Abrucio e Sano (2011) referem que se tratava de um campo embrionário no federalismo. Os autores constataram que havia poucas iniciativas de articulações estaduais sob a base territorial, e que estas eram restritas às políticas públicas setoriais e contavam com a participação de outros níveis de governo.

Uma década depois, observam-se relevantes mudanças nesse cenário. O quadro 7 apresenta que não apenas o cooperativismo horizontal exclusivo entre estados é um fenômeno recente, mas também que todos os entes estaduais participam de algum consórcio interestadual horizontal. Assim, notou-se que a formulação desses arranjos se tornou uma agenda dos governadores no período, levando a maiores entrelaçamentos e perspectiva de efetiva cooperação federativa.

Quadro 7 - Integrantes dos Consórcios Interestaduais Horizontais

Consórcio	Brasil Central	Amazônia Legal	Nordeste	Integração Sul e Sudeste
Ano de assinatura do PI	2015	2017	2019	2019
Ano de ratificação do PI e celebração do contrato do consórcio	2015	2017	2019	Não ratificado
Integrantes	Goiás	Acre	Alagoas	Espírito Santo
	Rondônia	Amapá	Bahia	Santa Catarina
	Distrito Federal	Amazonas	Ceará	Paraná
	Maranhão	Maranhão	Maranhão	São Paulo
	Mato Grosso	Mato Grosso	Paraíba	Rio de Janeiro
	Mato Grosso do Sul	Pará	Rio Grande do Norte	Rio Grande do Sul
	Tocantins	Rondônia	Piauí	Minas Gerais
		Roraima	Pernambuco	
	Tocantins	Sergipe		

Fonte: elaboração Própria

Ademais, detectou-se que os consórcios públicos analisados podem ser caracterizados como associativismo de base territorial, visto que articulam uma rede de cooperação entre diversos atores e instituições em busca de soluções coesas para problemas regionais, conforme delineiam Filippim e Abrucio (2016).

Pode-se, ainda, destacar a forte atuação do estado do Maranhão ao participar de três consórcios e por presidir o da Amazônia Legal. Os estados de Mato Grosso e Tocantins também participaram de mais de um arranjo. Contudo o protocolo de intenções do Consud ainda não foi ratificado por lei e, por conseguinte, a celebração do contrato do consórcio se encontra pendente, conforme determina o artigo 5º da Lei n.º 11.107/2005.

No âmbito da gênese desses arranjos, sublinha-se que a criação é contemporânea ao agravamento da crise fiscal dos entes estaduais e a crise política iniciada em 2013. Na tabela 6, elenca-se, a partir dos boletins de finanças dos entes subnacionais de 2017 e 2021, o resultado orçamentário de cada estado.

Tabela 6 - Resultado orçamentário dos estados entre 2013 e 2019 em milhões de reais.

Estado	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AC	-208	-181	-244	86	-234	-47	132	213
AL	277	-319	-114	663	240	-158	458	1.342
AM	-328	-331	-566	-38	292	373	625	963
AP	467	220	-176	631	608	672	1.019	1.308
BA	323	1.275	-1.049	-796	-320	-914	13	2.148
CE	516	-583	-250	668	841	-577	910	1.385
DF	-889	-1.921	16	-96	20	-92	204	1.449
ES	-317	-819	373	128	747	487	2.652	1.084
GO	-322	-1.056	-1.488	-430	-400	-1.383	506	519
MA	-688	-137	-229	455	-1.196	-1.106	-569	436
MG	-1.826	-3.285	-8.413	-3.792	-8.942	-10.181	-8.248	-4.173
MS	-128	-331	154	-351	-1.624	-75	132	2.117
MT	-12	649	-222	74	-1.483	-529	806	3.724
PA	87	202	-214	-93	622	-555	1.658	1.300
PB	-47	-48	-249	-23	5	197	664	1.440
PE	665	-1.049	-542	189	-1.079	-114	463	1.139
PI	-244	-316	82	-57	-29	-1.150	-128	1.750
PR	-886	-200	2.081	1.009	-949	12	193	1.062

Estado	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RJ	-547	-1.027	-4.317	-10.569	-5.082	1.928	2.506	2.577
RN	325	-19	263	830	-644	797	-714	21
RO	-240	-84	-196	393	77	218	867	981
RR	-445	4	-214	15	-125	558	862	842
RS	-1.784	-1.841	-3.653	-1.764	-2.091	-3.465	-3.540	-771
SC	320	77	-209	399	-223	-1.178	197	1.869
SE	143	-133	-111	1	-412	-113	-121	424
SP	-1.190	455	-899	1.043	840	905	-554	7.724
TO	-101	-479	46	-140	214	-469	92	209
Total	-7.079	-11.277	-20.340	-11.565	-20.327	-15.959	1.085	33.082

Fonte: elaboração própria com base nos boletins de finanças dos entes subnacionais de 2017 e 2021.

A tabela 6 demonstra que, entre 2013 e 2018, os estados, de modo geral, comprometeram-se com despesas maiores que as receitas nos seus orçamentos, exigindo outros fluxos financeiros para cobrir essa diferença ou ocorrência de atrasos de pagamento das despesas empenhadas. Houve uma acentuada deterioração das contas no ano de 2015 e 2017, o que coincide com a criação dos Consórcios Brasil Central e Amazônia Legal, respectivamente.

Para demonstrar a preocupação dos estados com a crise fiscal e a união de esforços para enfrentá-la, a seguir, expõe-se trecho transcrito da Carta de São Paulo assinada pelos governadores dos estados do Sul e Sudeste, em 27 de abril de 2019:

É imperativo combater o déficit fiscal, recuperar a confiança dos investidores, nacionais e internacionais, ingressar na fase de crescimento contínuo, gerando empregos e oportunidade aos brasileiros.

[...]

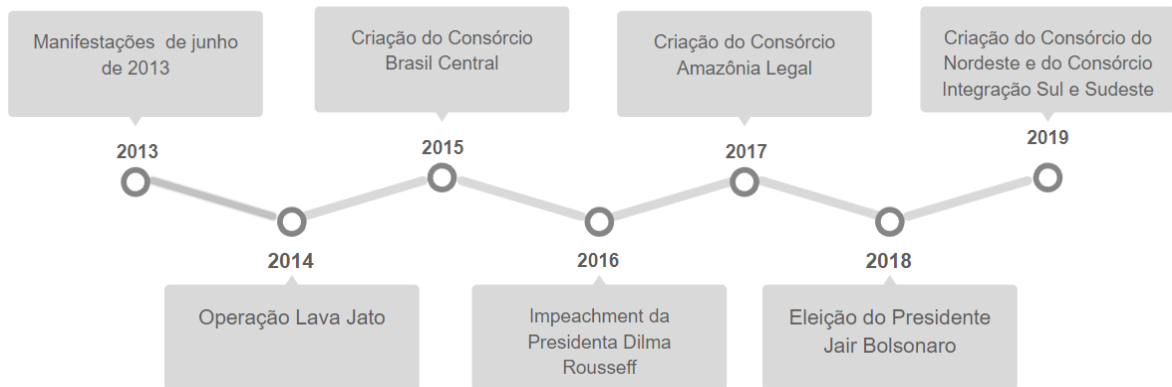
O equilíbrio das contas públicas é pré-requisito para recuperar a confiança no Brasil e destravar investimentos represados. Novos Investimentos ajudarão no crescimento da economia e na redistribuição de renda. A qualidade dos

serviços de segurança pública, saúde e educação só poderá ser efetiva, com a participação dos governos estaduais. O pacto federativo cumprirá seu papel ao dotar os governos de recursos para atender o que a sociedade brasileira exige. (CARTA DOS GOVERNADORES DO SUL E SUDESTE, 2019).

Concomitante à crise fiscal, desde este período, o Brasil atravessa uma crise política desencadeada com as manifestações de junho de 2013, passando pela repercussão da operação Lava-Jato, o *impeachment* de Dilma Rousseff e o governo Bolsonaro, que se caracteriza, dentre outros aspectos, por adotar um comportamento dualista, conflitivo e omissivo com os entes subnacionais – Abrucio *et al.* (2020) utilizam a expressão federalismo bolsonarista. A ascensão da extrema direita ao poder iniciou um processo de fissuras no federalismo cooperativo brasileiro (PAIVA; TORREZAN; PAIVA, 2022), o que pode ser indicado como um propulsor para uma atuação política em bloco dos estados, ou, nos termos de Abrucio e Sano (2011), *advocacy* perante a União.

A figura 6 sintetiza o contexto social e político no qual se constituíram os consórcios estaduais.

Figura 6 - Linha do tempo



Fonte: elaboração própria

A eleição de Bolsonaro influenciou a ampliação do entrelaçamento político dos governadores do Nordeste. Desde 2005 é realizado, anualmente, o Fórum de Governadores do Nordeste para discutir diversos temas administrativos e institucionais. Em 2015, esta instância iniciou um processo de forte articulação política ao publicar uma carta de repúdio ao processo de *impeachment* de Dilma Rousseff (ROSSI; SILVA, 2020). No final de 2019, já no governo de Bolsonaro, novamente, os governadores do Nordeste publicaram uma outra carta, agora contra a proposta de emenda constitucional do pacto federativo enviada pelo governo federal ao Congresso

Nacional. Assim, em resposta ao federalismo bolsonarista, em 2019, nasceu o Consórcio do Nordeste, que intensificou sua atuação política com ampla oposição às ações e omissões do governo central, principalmente após a pandemia da Covid-19 (ROSSI; SILVA, 2020; LINHARES; RAMOS; MESSENERG, 2020; CLEMENTINO *et al.*, 2020).

Logo, diferente da literatura sobre a formação dos consórcios intermunicipais que buscam explicações na descentralização das políticas públicas promovidas pela Constituição Federal de 1988 e na Lei dos Consórcios Públicos de 2005 (GRIN; ABRUCIO, 2017), observou-se que a constituição dos consórcios interestaduais iniciava-se quase 30 anos após a nova engenharia constitucional que reformulou o *policy-making* e *policy decision-making* no Brasil, e uma década depois da promulgação do retrocitado normativo infraconstitucional.

Dessa forma, além dos legados institucionais de longo prazo, os contextos econômico e político do Brasil, entre 2013 e 2019, podem ser inclusos na agenda de pesquisa sobre os mecanismos causais do crescimento do cooperativismo entre estados. Esse entendimento dialoga com a discussão de Bevilacqua (2016) sobre as explicações para a criação do BrC. Entretanto o autor acrescenta outro relevante fator que também deve ser considerado nos futuros estudos: a busca dos entes subnacionais por preencherem uma lacuna de investimentos do governo federal no desenvolvimento regional (BEVILACQUA, 2016). Portanto, compreende-se que o cenário político e econômico possui papel central na equação de mecanismos de incentivo do consociativismo estadual horizontal, assim como particularidades regionais e as relações intergovernamentais verticais.

3.5.2 Compras compartilhadas e as finalidades dos consórcios públicos interestaduais horizontais

O quadro 8 representa um panorama sobre o tema CPCs dos quatro consórcios públicos que foram objetos do estudo. Nesse sentido, foram individuados quais protocolos de intenções possuem previsão expressa de realizá-las e a existência de regulamentação.

Quadro 8 - Panorama das compras compartilhadas dos consórcios

Consórcios	Amazônia Legal	Nordeste	Brasil Central	Integração Sul e Sudeste
Previsão de CPCs no PI	Sim	Sim	Sim	Inexistente
Normativo de CPCs	Inexistente	Inexistente	Sim	Inexistente

Fonte: elaboração própria

Dos dados expostos, percebe-se que apenas o Consórcio Integração Sul e Sudeste não tem como finalidade a realização de compras compartilhadas, não obstante seus entes consorciados sejam responsáveis pela maior parcela do PIB brasileiro, a maior arrecadação de receitas e terem a maior parcela da população brasileira em seus territórios, o que o tornaria um grande mercado comprador de bens e serviços. Além disso, o Consud possui finalidades restritas ao apoio à reforma da Previdência, reforma tributária, crescimento econômico e geração de empregos. Assim, as pautas do arranjo se relacionam às questões macroeconômicas e não apresentam indicativos de uma cooperação para fins de melhoria da gestão de recursos públicos.

No âmbito do Consórcio Amazônia Legal, além da previsão de compras compartilhadas no protocolo de intenções, identificou-se tratar de um projeto prioritário previsto no planejamento estratégico 2019-2030, conforme a figura 7.

Figura 7 - Projeto prioritário de aquisições conjuntas do Consórcio Amazônia Legal.

OBJETIVO 04 Estruturar e Promover Serviços Públicos Prioritários	
Projetos prioritários	Descrição
<p>Aquisições Conjuntas de Bens, Produtos, Insumos e Serviços</p> <p>1 Padronização dos procedimentos e fluxos para as aquisições - levantamento de demandas em setores prioritários, alinhamento de condições jurídicas e técnicas e definição de mecanismos e modalidades</p> <p>2 Implantação do Programa Amazônia de Compras Compartilhadas</p> <p>3 Criação da Central de Compras Compartilhadas</p> <p>4 Elaboração de caderno de padronização e procedimentos para orientar as compras compartilhadas no</p>	<p>Objetivo: Articular mecanismos de compras compartilhadas entre os estados membros do Consórcio Amazônia Legal, com vistas a ganhos de economia e prazos nos processos de aquisições, especialmente, voltados a atender a demandas de setores prioritários, em especial saúde, segurança, TIC e Gestão</p> <p>Público Alvo: Órgãos governamentais</p> <p>Prazo: Curto</p>

Fonte: Planejamento Estratégico 2019-2030 do Consórcio Amazônia Legal

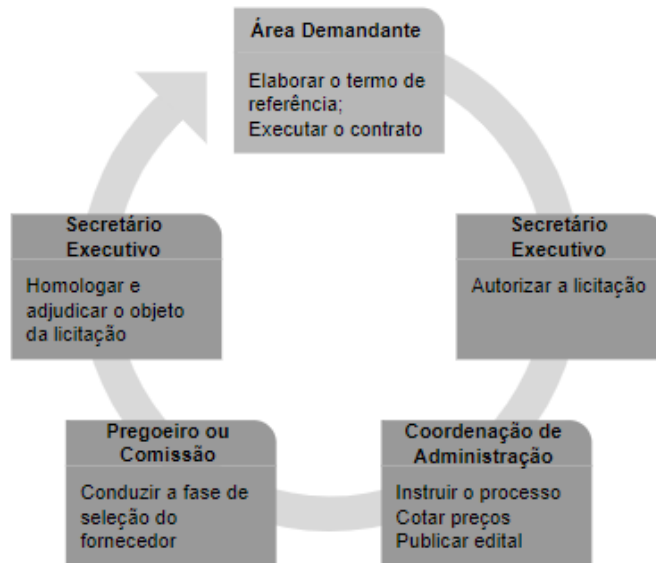
Posto isso, infere-se que existe um interesse comum dos entes participantes do Consórcio Amazônia Legal em utilizar a ferramenta de gestão. Entretanto, ainda, falta a regulamentação e a estruturação do processo para efetiva cooperação, medida que depende da disponibilização e formação de um corpo burocrático com conhecimento multidisciplinar para iniciar o projeto de desenvolvimento de uma estrutura de governança das compras públicas no âmbito do arranjo.

No que se refere ao Consórcio do Nordeste, verificou-se que também possui entre suas finalidades a obtenção de ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos seus consorciados. Em que pese ser uma finalidade destacada pelo Consórcio do Nordeste, o processo de CPCs não é regulamentado, tampouco foi identificada uma estrutura administrativa estabelecida para alcançar esse objetivo.

Quanto ao Consórcio Brasil Central, em 2020, foi iniciada e concluída a estruturação do projeto de compras compartilhadas de medicamentos cujo objetivo era centralizar a aquisição de medicamentos pelas sete unidades da federação consorciadas. Dois resultados se destacaram desse projeto: a) a central foi implantada; b) foi entregue um painel de dados interativo, com filtros dinâmicos, para apresentação dos resultados alcançados.

Além disso, o BrC conta com a Portaria n.º 03/2021 que regulamenta o processo de CPCs e define minutas padrão de editais e de contratos, os quais podem servir de modelo para os demais consórcios, pois é um documento que disponibiliza conhecimentos e habilidades acerca de licitações e contratações administrativas aos agentes públicos envolvidos nesses processos. A normativa também estabelece, especificamente, responsabilidades e competências dos atores nos processos de CPCs, conforme a figura 8.

Figura 8 - Atores e responsabilidades do processo de CPCs do Consórcio BrC



Fonte: elaboração própria com base na Portaria n.º 03/2021 do BrC

Salienta-se que a última atualização do normativo do BrC é de junho de 2021, de modo que necessita ser atualizada até 1º/4/2023 para adaptar-se às disposições da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021).

Desse modo, aduz-se que o BrC é o arranjo mais avançado nas ações de gestão para alcançar economia de escala e uso racional dos recursos públicos por meio de CPCs, possuindo regulamento que define o processo, as funções dos atores e um conjunto de documentos padronizados que eleva a segurança jurídica e eficiência do procedimento. Por sua vez, as iniciativas dos Consórcios da Amazônia Legal e do Nordeste são embrionárias, e, no Consud, inexistente uma agenda de cooperação técnica para promover CPCs.

3.5.3 Compras compartilhadas realizadas pelos consórcios públicos em 2020 e 2021

No quadro 9 compilam-se os montantes contratados por cada consórcio por meio de compras públicas em 2020 e 2021. Contrariamente às expectativas criadas pela imprensa e pela literatura, notou-se que: a) somente o BrC obteve êxito nas CPCs para enfrentar a pandemia da Covid-19; b) Amazônia Legal e o Consórcio do Nordeste só realizaram contratações relacionadas ao funcionamento da instituição; c) Consud

não realizou qualquer tipo de compra governamental, como era de se esperar diante da inexistência dessa finalidade no protocolo de intenções.

Quadro 9 - Valores despendidos por meio de contratações públicas conjuntas pelos consórcios

Categoria das contratações	BrC	Amazônia Legal	Consórcio Nordeste	Consud
Outras CPCs	R\$ 351.139.046,94	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Combate à Covid-19	R\$ 50.659.311,19	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Funcionamento do Consórcio	R\$ 97.275,32	R\$ 2.549.048,09	R\$ 138.873,00	R\$ 0

Fonte: elaboração Própria

Talvez, por ser o arranjo associativo mais antigo, o BrC já conseguiu avançar na estruturação do processo de compras governamentais, de modo que passou a promover CPCs desde 2018. Em 2020, a criação de uma central de compras de medicamentos permitiu licitar medicamentos do grupo 1B e do grupo 2 do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF), totalizando R\$ 351.139.046,94 em CPCs. Assim, é possível que a trajetória prévia e o desenvolvimento de uma estrutura administrativa e normativa regulamentando o processo sejam fatores explicativos de o BrC ser o único consórcio interestadual horizontal que promoveu compras compartilhadas para combater à Covid-19.

O quadro 10 demonstra que as CPCs do BrC no combate à Covid-19 tiveram como foco a aquisição de medicamentos e equipamentos de proteção. Também indica que Goiás, Maranhão e Rondônia, apesar de fazerem parte do consórcio, não participaram das compras compartilhadas para enfrentamento da Covid-19.

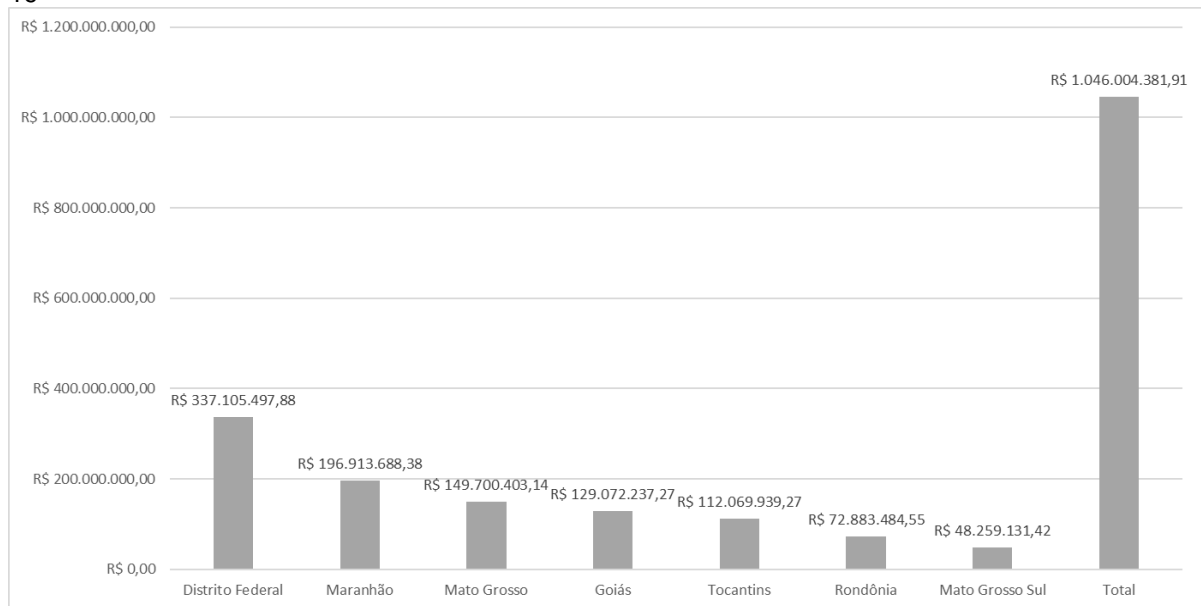
Quadro 10 - Montante contratado por meio do BrC por ente federativo para enfrentamento à Covid-19

Ano	UF	Procedimento	Objeto	Valor
2020 e 2021	MS	Dispensa e pregão eletrônico	Medicamentos, insumos e EPI	R\$ 15.965.280,97
2021	DF	Pregão Eletrônico	Medicamentos e EPI	R\$ 8.717.514,03
2021	MT	Pregão Eletrônico	Medicamentos e EPI	R\$ 3.225.072,13
2021	TO	Pregão Eletrônico	Medicamentos e EPI	R\$ 22.751.444,06

Fonte: elaboração própria

Ainda assim, quando cotejados os valores envolvidos nas contratações do consórcio BrC com o montante gasto em contratações individualmente pelos estados partícipes, detectou-se que o uso das CPCs para enfrentamento da pandemia foi incipiente, conforme o gráfico 23.

Gráfico 23 - Valores das compras públicas dos estados-membros do BrC para enfrentamento da Covid-19



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Painel Gerencial “Contratações Relacionadas à Covid-19” da CGU.

O quadro dos demais consórcios é ainda mais marcante. O Consórcio Amazônia Legal não realizou CPCs para concretização de políticas públicas de competências dos consorciados, limitando-se a promover licitações e contratações diretas (dispensa e inexigibilidade) cujos objetos estavam relacionados ao funcionamento da própria instituição. A título ilustrativo, cita-se a locação da sede, pelo período de 5 anos, no valor de R\$ 2.170.000,00 (dois milhões e cento e setenta reais), o que representa 85% do valor contratado pelo consórcio nos anos de 2020 e 2021.

No que se refere ao Consórcio do Nordeste, a pandemia fortaleceu as relações intergovernamentais, visto que os governadores deliberaram por uma atuação conjunta em resposta à Covid-19. Nesse sentido foi instituído um comitê científico, por meio da Resolução da Assembleia de Governadores n.º 05/2020, que tinha como finalidade o assessoramento dos entes federativos na adoção de medidas para a

prevenção e controle da doença, bem como na estruturação do sistema de saúde para o atendimento da população.

Fernandez e Pinto (2020) constataram diversas ações do Consórcio do Nordeste em temas de saúde, com destaque para orientação do reposicionamento da Atenção Primária à Saúde no enfrentamento da pandemia, integração de redes de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, apoio técnico às decisões relacionadas a temas como isolamento social, barreiras sanitárias e medidas de higienização de ambientes públicos. No entanto, em estudo posterior, Perez e Santana (2020) referem que as diretrizes divulgadas pelo comitê científico não foram adotadas por todos os governantes.

Além disso, Fernandez e Pinto (2020) destacam as compras conjuntas de equipamentos e insumos entre as ações de saúde do Consórcio do Nordeste. Nessa direção, identificou-se que, por meio da Resolução da Assembleia dos Governadores n.º 06/2020, ficou estabelecida a realização de compras conjuntas, centralizadas ou compartilhadas, voltadas à estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados consorciados para o combate à pandemia do novo coronavírus.

A partir desse fundamento legal, o Consórcio do Nordeste tentou promover CPCs para aquisição de ventiladores pulmonares, equipamento fundamental para enfrentamento dos casos graves de Covid-19. Entretanto, como também amplamente noticiado pela mídia¹⁶, os equipamentos nunca foram entregues e parte dos recursos investidos pelos consorciados não foi recuperada. O consórcio desembolsou o valor de R\$ 47.190.443,00, mas apenas recuperou o valor de R\$ 40.638.240,00, conforme relata o Ofício Gasec n.º 636/2020¹⁷. Após a tentativa frustrada, o Consórcio do Nordeste não realizou outras CPCs para o combate à Covid-19 ou atendimento de outras políticas públicas.

Salienta-se que o fracasso da aquisição de respiradores pulmonares não pode ser relacionado diretamente à ausência de uma *expertise* prévia, visto que, em 2019, o Consórcio do Nordeste já tinha obtido êxito em CPCs de medicamentos que resultara em uma economia estimada de R\$ 48.000.000,00 de reais.¹⁸ Aduz-se, a

¹⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/06/01/nunca-teve-equipamentos-diz-delegada-sobre-empresa-que-deixou-de-entregar-respiradores-a-estados-do-nordeste.ghtml>. Acesso em: 1º out. 2022.

¹⁷ Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>. Acesso em: 23 abr. 2022.

¹⁸ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/primeira-licitacao-do-consorcio-nordeste-tem-economia-de-30-na-compra-de-medicamentos.shtml>. Acesso em: 23 abr. 2022.

respeito disso, que as primeiras aquisições públicas de máscaras e respiradores para enfrentamento da pandemia se tornaram o epicentro de um conflito geopolítico internacional (ALVARENGA *et al.*, 2020), diante da escassez mundial desses produtos e das dificuldades logísticas existentes no início da crise sanitária, o que elevou o risco de uma operação de aquisição com pagamento antecipado.

Por fim, ao analisar os objetos das demais contratações promovidas pelo arranjo consociativo do Nordeste em 2020 e 2021, eles tinham por finalidade garantir o funcionamento institucional, visto que, por meio de contratações diretas, obtivera serviços contábeis, internet, telefonia fixa, comunicação social e elaboração do planejamento estratégico, compras que totalizaram apenas R\$ 138.873,00 reais. Assim, não possuíam qualquer relação direta ou indireta com o enfrentamento à Covid-19.

Diante da não adoção de algumas das orientações do comitê científico e da inexecução de CPCs, conclui-se que a atuação política em oposição ao presidente foi o principal mecanismo de atuação do Consórcio do Nordeste na pandemia.

3.5.4 Considerações finais

A literatura nacional recente sobre federalismo na pandemia destaca a importância dos governos estaduais, que tendem a ter uma posição secundária nas análises *vis-à-vis* o governo federal e os municípios, particularmente o crescimento da cooperação interestadual por meio de arranjos consociativos, com destaque para o Consórcio do Nordeste (CLEMENTINO, 2020; LINHARES; RAMOS; MESSEMBERG, 2020; GRIN *et al.*, 2022). Nessa esteira, o presente estudo avançou ao buscar compreender a gênese, as finalidades e a efetividade de atuação na pandemia não apenas quanto a este, mas no tocante aos demais três consórcios públicos interestaduais horizontais.

A pesquisa permitiu observar que a origem dos consórcios interestaduais horizontais é recente, possivelmente em resposta à crise fiscal e política iniciada em 2013. Além disso, o aspecto conflitivo característico do federalismo bolsonarista fortaleceu os laços cooperativos dos governadores, mormente da região Nordeste, que culminou com a criação de um consórcio exaltado pela sua atuação técnica e política no enfrentamento à Covid-19.

Quanto às finalidades dos arranjos, constatou-se que o único associativismo estadual que não teve como finalidade o uso das compras públicas compartilhadas como instrumento estratégico de gestão foi o Consórcio Integração Sul e Sudeste, que visou enfrentar questões macroeconômicas sem avançar em uma agenda de cooperação técnica e administrativa.

Para avaliar a efetividade no combate à pandemia, analisaram-se as compras compartilhadas no período de 2020 e 2021. Contrariando expectativas geradas pela mídia e pela literatura, constatou-se que somente o BrC realizou CPCs para enfrentar a pandemia da Covid-19, e que isso, provavelmente, decorreu de uma trajetória prévia de estruturação do processo de compras compartilhadas anterior à pandemia da Covid-19. Todavia, quando comparados os valores das CPCs do BrC com os montantes das contratações governamentais de cada estado-membro, individualmente, observou-se que se tratava de uma ferramenta pouco explorada.

Por sua vez, o Consud não realizou qualquer tipo de contratação, como era de se esperar diante da inexistência dessa finalidade no protocolo de intenção do arranjo e da ausência de uma agenda política sobre gestão administrativa. Observou-se que o Consórcio Amazônia Legal e o Consórcio Nordeste ainda não desenvolveram plenamente suas estruturas administrativas, técnicas e gerenciais, visto que não possuíam mecanismos e processos instituídos de CPCs e que as contratações promovidas foram simplesmente relacionadas ao funcionamento das instituições. Como consequência, a única tentativa do Consórcio Nordeste de aquisição de bens em resposta à Covid-19 foi um fracasso, porquanto os respiradores pulmonares nunca foram entregues, e parte dos recursos antecipados ao fornecedor não foi recuperada.

Também se infere que contrariamente aos achados da literatura sobre os consórcios municipais, que indicam resultados relevantes para economia e eficiência dos gastos públicos mediante as CPCs (LUI; LIMA; AGUIAR, 2022), os achados em tela demonstraram que ainda há uma longa trajetória a ser percorrida para que haja efetiva cooperação e racionalidade no uso dos recursos públicos por meio de ganhos de escala nas contratações dos consórcios estaduais.

Posto isso, conclui-se que os consórcios estaduais são instituições incipientes que ainda buscam desenvolver um arcabouço técnico e administrativo capaz de contribuir para a gestão de compras dos membros. As dificuldades enfrentadas pelos estados na pandemia podem servir de alerta sobre a necessidade de fortalecimento das estruturas e de instrumentos de cooperação interestaduais, sobretudo, na

racionalidade do uso de recursos públicos e na distribuição igualitária de bens e serviços essenciais para políticas públicas finalísticas.

Por fim, em relação aos limites da pesquisa, seria desejável combinar as evidências dos dados documentais com entrevistas com informantes-chave das instituições para dar maior consistência aos achados. Novos estudos também podem avançar sobre outras ações dos arranjos e diante da experiência malsucedida do Consórcio Nordeste, defende-se uma agenda de pesquisa sobre governança, gerenciamento de risco e *compliance* nas compras públicas compartilhadas dos consórcios.

4 CONCLUSÃO

A síntese dos resultados deste estudo indica efeitos ambíguos e constrangidos do federalismo bolsonarista. A descoordenação federativa ficou evidenciada nas compras isoladas na educação por poucos estados, com isso, revelando a inexistência de um planejamento uniforme para essa área.

Por sua vez, na saúde, a menor capacidade de resposta no SUS foi identificada como um fator preditivo para maior volume de recursos gastos por meio de compras públicas na área quando se comparou esquerda e direita. Apesar disso, a clivagem de posicionamento a Bolsonaro foi identificada como elemento associado ao volume de compras públicas na saúde, pois, embora os governantes de oposição estivessem dotados de maior capacidade instalada em precedência, foram eles os maiores compradores públicos.

Em relação às compras do “Kit-Covid”, a ideologia partidária e a clivagem de alinhamento ao governo Bolsonaro não se revelaram fatores preditivos de compras de medicamentos sem comprovação científica. Na verdade, encontraram-se indícios que a ausência de respostas científicas, no momento inicial da pandemia, pode ter contribuído para uma busca precipitada de soluções imediatistas em respostas aos anseios da sociedade e que, após a publicação de robustos estudos científicos, os entes federativos não executaram novas compras do “Kit-Covid” e revisaram suas decisões.

No que tange à segurança pública, os resultados assinalaram que a ideologia partidária esteve associada aos gastos na segurança pública. Governadores de direita e alinhados a Bolsonaro realizaram compras públicas exponencialmente superiores aos de esquerda e aos opositoristas na área. Isso pode ser interpretado como uma transcendência do antagonismo político da campanha de 2018 para ações governamentais propriamente ditas.

Quanto aos consórcios, a pesquisa permitiu observar que a origem dos consórcios interestaduais horizontais é recente, possivelmente em resposta à crise fiscal e política iniciada em 2013. Ademais, o aspecto conflitivo característico do federalismo bolsonarista fortaleceu os laços cooperativos dos governadores, mormente da região Nordeste, que culminou com a criação de um consórcio exaltado pela sua atuação técnica e política no enfrentamento à Covid-19.

No tocante às compras públicas compartilhadas via consórcio estadual, apenas o BrC realizou CPCs para enfrentar a pandemia da Covid-19; e isso, provavelmente, decorreu de uma trajetória prévia de estruturação do processo de compras compartilhadas anterior à pandemia da Covid-19. Todavia, quando comparados os valores das CPCs do BrC com os montantes das contratações governamentais de cada estado-membro, individualmente, observou-se que se tratava de uma ferramenta pouco explorada, diferente do que ocorre com os consórcios municipais. Portanto, ainda há uma longa trajetória a ser percorrida para que se efetive a cooperação e racionalidade no uso dos recursos públicos mediante ganhos de escala nas contratações dos consórcios estaduais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. *In*: CARDOSO JR., J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: IPEA, 2013. v. 10, p. 18-32.

ABRUCIO, F. *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 54, p. 663-677, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>.

ABRUCIO, F.; GRIN, E. J.; SEGATTO, C. Brazilian Federalismo in The Pandemic. *In*: PETERS, B. G.; GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **American Federal Systems and Covid-19**: Responses to a Complex Intergovernmental Problem. Bingley: Emerald Publishing, 2021. v. 1, p. 63-88.

ABRUCIO, F.; SANO, H. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos ADENAUER**, v. 4, p. 22-31, 2011.

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ALVARENGA, A.; ROCHA, E.; FILIPPON, J.; ANDRADE, M. Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia de COVID-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. 1-15, 2020.

ARAÚJO, J. **Compras públicas compartilhadas**: fatores que afetam a colaboração e seu impacto no desempenho de serviços internos e compras do IF Goiano. 2016. 130 fls. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade Alves Faria, Goiânia, 2016.

ARAUJO FILHO, V.; REGO, P.; MORAIS, M. Condicionantes Político-Institucionais da Política de Saneamento Básico no Contexto Federativo: uma avaliação do desempenho da política nos Governos de FHC e de Lula (1995-2009). *In*: 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. **Anais**. Águas de Lindóia, 2012.

ARONEY, N.; BOYCE, M. Australia and the COVID-19 Pandemic: Federal, State and Local Responses. **SSRN**, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3728488>

ARRETCHE, M. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 1-17, 2020.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, p. 39-57, 2013.

ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

AZEVEDO JUNIOR, A. de C. Partidos tíbios, caciques fortes e pressão pública via redes sociais. *In*: PIMENTEL, P. C.; TESSEROLI, R. (Org.). **O Brasil vai às urnas: as campanhas eleitorais para presidente na TV e internet**. Londrina: Syntagma Editores, 2019. v. 1, p. 108-126.

BATISTA, C. Partidos Políticos, Ideologia e Política Social na América Latina: 1980-1999, **Dados**, v. 51, n. 3, 2008.

BEVILACQUA, L. Fundos constitucionais de financiamento sob a perspectiva de uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil Central. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico (RFDFE)**, Belo Horizonte, v. 5, n. 8, p. 99-117, 2015.

BENNOUNA, C. *et al.* Pandemic Policymaking in Presidential Federations: Explaining Subnational Responses to Covid-19 in Brazil, Mexico, and the United States. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 51. n. 4, pp. 570-600, 2021. DOI: 10.1093/publius/pjab025

BIASE, P.; DOUGHERTY, S. Federalism and public health decentralization in the time of COVID-19, **OECD, Working Papers on Fiscal Federalism**, n. 33, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1787/b78ec8bb-en>.

BICHIR, R. M.; SIMONI JR, S.; PEREIRA, G. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus Efeitos na Implementação O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais (ONLINE)**, v. 35, p. 1-23, 2020.

BLAKE, E. *et at.* Variation in the Canadian Provincial and Territorial responses to COVID19. **Blavatnik School of Government Working Paper**, 2021.

BOIX, C. **Political Parties, Growth and Equality**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. **DADOS**, v. 66, n. 2, p. 1-29, 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.217/2021**. Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14217.htm. Acesso em: 1º dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.124/2021**. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a Covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14124.htm. Acesso em: 1º dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.133/2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 19 dez. 2020.

BRASIL. **Lei 13.979/2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 1º dez. 2021.

BRASIL. Resolução n.º 510, de 7 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22917581. Acesso em: 3 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 11.107/2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 1º dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.666/93**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Acesso em: 1º dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º dez. 2021.

CAMERON-BLAKE, E. *et al.* Variation in the Canadian provincial and territorial responses to COVID-19. **Blavatnik School of Government Working Paper Series**, n. 039, 2021.

CAPONI, S.; BRZOZOWSKI, F.; HELLMANN, F.; BITTENCOURT, S. O uso político da cloroquina: COVID-19, negacionismo e neoliberalismo. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 9, p. 78-102, 2021.

CASTRO, C. *et al.* Spatiotemporal pattern of COVID-19 spread in Brazil. **SCIENCE**, v. 1, p. eabh1558, 2021.

CLEMENTINO, M. L. M. *et al.* A colaboração em tempos de pandemia e o protagonismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Semanal do Observatório das Metrôpoles** (Ed), n. 632, p. 1-11, 2020.

COMISSION EUROPEA. Comunicación de la Comisión. Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19. **Diario Oficial de la Unión Europea**, Espanha, 1º abr. 2020. p. 1. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EN). Acesso em: 11 jun. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Painel Gerencial “Contratações Relacionadas à Covid-19”**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/cgu-lanca-painel-para-dar-transparencia-a-contratacoes-relacionadas-a-covid-19>. Acesso em: 15 dez. 2021.

COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações Intergovernamentais e Segurança Pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, p. 6-21, 2007.

CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. Disponível em: <http://www.cosud.pr.gov.br/> Acesso em: 10 jun. 2022.

CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. **Carta dos governadores do Sul e Sudeste**. 2019. Disponível em: http://www.cosud.pr.gov.br/sites/cosud/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/cosud_carta_sao_paulo.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL AMAZÔNIA LEGAL. Disponível em: <https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/> Acesso em: 30 dez. 2022.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL AMAZÔNIA LEGAL. **Planejamento estratégico 2019-2030**. Disponível em: <https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico>. Acesso em: 10 maio 2022.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL CENTRAL. Disponível em <http://brasilcentral.gov.br/>. Acesso em: 30 dez. 2022.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. Disponível em: <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/institucional/>. Acesso em: 31 dez. 2022.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL CENTRAL. **Portaria n.º 03/2021**. Dispõe sobre o Regulamento de Licitações e Contratações Administrativas do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central - BrC Disponível em http://brasilcentral.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/SEI_GOVERNADORIA-000021574229-Portaria.pdf. Acesso em: 24 jan. 2023.

COUTO, E. S.; COUTO, E. S.; CRUZ, I. de M. P. #Fiqueemcasa: Educação na Pandemia Dda Covid-19. **Educação**, v. 8, n. 3, p. 200-217, 2020. DOI: <https://doi.org/10.17564/2316-3828.2020v8n3p200-217>.

DE NEGRI, F. *et al.* Ciência e tecnologia frente à pandemia: como a pesquisa científica e a inovação estão ajudando a combater o novo coronavírus no Brasil e no mundo. **Centro de pesquisa e tecnologia - IPEA**, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/182-corona>. Acesso em: 23 dez. 2022.

DE PAIVA, C. C.; TORREZAN, R. G. A.; DE PAIVA, S. C. F. O federalismo cooperativo em obstrução: Fissuras intergovernamentais da pandemia. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1-18, 2022.

DOWNEY, D.; MYERS, W. Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States. **American Review of Public Administration**, v. 50, n. 6-7, p. 526-535, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074020941696>

DUARTE, A; CÉSAR, M. Negação da Política e Negacionismo como Política: pandemia e democracia. **Educação & Realidade**, v. 45, 2021.

DUNN, C. Subnational Politics and Redistribution in a Federal System: Determinants of Progressive Social Spending in Brazilian States. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 52, ed. 2, p. 283-309, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjab030>.

FERNANDEZ, M.; PINTO, H. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. 2020. **Revista Saúde em Redes**, v. 6, supl. 2, p. 7-21, 2020.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Asociacionismo de base territorial: la alternativa de los consorcios públicos em Brasil. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 64, p. 81-116, 2016.

FRANÇA, R. **Compras públicas conjuntas e economias de escala**: um estudo de caso do sistema COFEN/CONSELHOS Regionais de Enfermagem. 2021. 69 fls. Dissertação (Mestrado em Economia).- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

GERIGK, W.; CODATO, A. Elites políticas, ideologia e gasto público nas pequenas cidades brasileiras. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 50, p. 11-33, 2020.

GRIN, E. O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros. **Administração pública e gestão social**, v. 13, p. 1-24, 2021.

GRIN, E. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil avanços e desafios na trajetória recente. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. dos S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina MunicipalKonrad Adenaeuer Stiftung, 2019. p. 37-55.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. El asociativismo intermunicipal no Brasil. *In*: CRAVACUORE, D.; CHACÓN, A. (Org.). **El asociativismo intermunicipal en América Latina**. Santiago: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana, 2016. v. 1, p. 65-104.

GRIN, E. *et al.* A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, 2022.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia - antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. **Revista Políticas Públicas**, v. 10, p. 1-27, 2017.

GLOBAL PREPAREDNESS MONITORING BOARD. **From Worlds Apart to a World Prepared**: Global Preparedness Monitoring Board report 2021. Geneva: World Health Organization, 2021. Disponível em: <https://www.gpmb.org/news/news/item/25-10-2021-the-window-of-opportunity-for-ending-this-pandemic-and-preventing-the-next-is-closing-rapidly>. Acesso em: 23 dez. 2022.

GOMES, S.; MELO, F. Padrões decisórios dos governos estaduais frente à pandemia. *In*: SANTANA, I.; NASCIMENTO, E. O. (Org.). **Governos e o enfrentamento da COVID-19**. Maceió/AL: EDUFAL, 2021. v. 1, p. 38-51, 2021.

GOMES, S.; SILVA, A. L. N.; COSTA, F. Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e

inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora UNESP, 2019. p. 250-278.

GOMES, S.; SANTANA, L.; BRAGATTE, M.; SILAME, T. Governos estaduais e padrões decisórios no enfrentamento da Covid-19. *In*: PALOTTI, P. *et al.* **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. No prelo.

GUAITOLI, G.; PANCAZI, R. Covid-19: Regional policies and local infection risk: Evidence from Italy with a modelling study. **The Lancet Regional Health – Europe**, v. 8, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2021.100169>

FLEURY, S. Políticas de Isolamento na Pandemia: Confrontação Federativa, Disputas Discursivas e Consequências Político-Sanitárias. *In*: SANTOS, A. de O.; LOPES, L. T. (Org.). **Principais Elementos**. Brasília: CONASS, 2021. v. 1, p. 1-338.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Fl. 210. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getulio Vargas - SP, FGV-SP, São Paulo, 2010.

HIBBS, D. Partisan theory after fifteen years. **European Journal of Political Economy**, v. 8, n. 3, p. 361-373, 1992.

HORTON, R. Offline: Covid-19 is not a pandemic. **The Lancet**. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showpdf?pii=s0140-6736%2820%2932000-6>. Acesso em: 28 out. 2020.

HUBER, E.; STEPHENS, J. **Democracy and The Left**: social policy and inequality in Latin America. Chicago; Londres: University of Chicago Press, 2012.

HUANG, C. *et al.* Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. **The Lancet**, v. 395, n. 10223, p. 497-506, Feb. 2020. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30183-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30183-5)

ITUASSU, A.; LIFSCHITZ, S. ; CAPONE, L. ; MANNHEIMER, V. Campanhas online e democracia: as mídias digitais nas eleições de 2016 nos Estados Unidos e 2018 no Brasil. *In*: PIMENTEL, P. C.; TESSEROLI, R. (Org.). **O Brasil vai às urnas: as campanhas eleitorais para presidente na TV e internet**. Londrina: Syntagma, 2019. v. 1, p. 15-49.

KELLSTEDT, P.; WHITTEN, G. **Fundamentos da pesquisa em ciência política**. Tradução: Lorena Barberia, Patrick Cunha, Gilmar Masiero. São Paulo: Blucher, 2015.

KNAUL, F. *et al.* Punt Politics as Failure of Health System Stewardship: Evidence from the COVID-19 Pandemic Response in Brazil and Mexico. **The Lancet Regional Health - Americas**, v. 4, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.100086>

LEANDRO, J. Federalismo e Políticas Públicas: um estudo sobre os determinantes dos gastos estaduais na política de assistência social no Brasil (2004-2014). **Política Hoje** (UFPE. IMPRESSO), v. 29, p. 216-233, 2020.

LICIO, E. C.; PALOTTI, P. L. M.; MENESES, A. F. P.; PONTES, P. A. M. M. O que fazem - ou deveriam fazer - os governos estaduais na gestão das políticas sociais. **Texto para Discussão - IPEA**, v. 2695, p. 1-89, 2021.

LINHARES, P.; RAMOS, T. Q.; MESSEMBERG, R. P. **Inovação institucional na coordenação federativa para o enfrentamento e saída do surto de Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 41).

LINHARES, P.; MESSEMBERG, R.; PALOTTI, P. **Agenda de federalismo e relações intergovernamentais na Diest: novas perspectivas teóricas e temáticas**. Brasília: Ipea, 2021.

LINHARES, P.; MESSEMBERG, R.; FERREIRA, A. P. Transformações na Federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, 2017.

LOVE, J. A República brasileira: federalismo e regionalismo (1889-1937). In: MOTA, C. G. **Viagem incompleta: a grande transação**. São Paulo: SENAC, 2000.

LUI, L.; LIMA, L. L.; AGUIAR, R. Avanços e desafios na cooperação interfederativa: Uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do Estado do Rio Grande do Sul. **Novos Estudos**, CEBRAP, v. 41, p. 1-18, 2022.

MACHADO, J.; ANDRADE, M. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 695-720, 2014.

MADEIRA, L. M.; PAPI, L. P. ; GELISKI, Leonardo.; ROSA, T. B. . Estudos de políticas públicas em tempos de pandemia. **Blog da Dados**, Rio de Janeiro, 17 abr. 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/os-estudos-de-politicas-publicas-em-tempos-de-pandemia/>. Acesso em: 23 dez. 2022.

MAITINO, M. E. “Direita, sem vergonha”: conformações no campo da direita no Brasil a partir do discurso de Jair Bolsonaro. **Plural**, v. 25, p. 111-134, 2018.

MENICUCCI, T.; COSTA, L.; MACHADO, J. Pacto pela saúde: aproximações e colisões na arena federativa. **Ciencia & Saude Coletiva**, v. 23, p. 29-40, 2018.

MENICUCCI, T.; MARQUES, A. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados**, v. 59, p. 823-865, 2017.

MITJÀ, O. *et al.* Hydroxychloroquine for Early Treatment of Adults With Mild Coronavirus Disease 2019: A Randomized, Controlled Trial, **Clinical Infectious Diseases**, v. 73, l. 11, p. e4073-4081, 1º Dec. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/cid/ciaa1009>

MONTEIRO NETO, A. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. **Texto para Discussão – IPEA**, Brasília, v. 1961, p. 1-42, 2014.

NIEBUHR, J. M. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. **Federalism and the Welfare State**. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

O'LEARY, Z. **Como fazer seu projeto de pesquisa**. Tradução: Ricardo, A. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

PAIVA, A.; GONZALEZ, R.; LEANDRO, J. Coordenação federativa e financiamento da política de saúde: Mecanismos vigentes, mudanças sinalizadas e perspectivas para o futuro. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 2, 2017.

PAIVA, C.; TORREZAN, R.; PAIVA, S. O federalismo cooperativo em obstrução: Fissuras intergovernamentais da pandemia. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1-18, 2022.

PAIXÃO, A. **Compras públicas compartilhadas**: um estudo de caso comparando modelos de compras públicas eletrônicas adotados no Brasil, no Chile e nos Estados Unidos. 2021. 137 fls. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2021.

PAQUET, M.; SCHERTZER, R. COVID-19 as a complex intergovernmental problem. **Canadian Journal of Political Science**, v. 53, n. 4, p. 343-347, 2020. DOI: <http://doi:10.1017/S0008423920000281>

PEREIRA, A.; OLIVEIRA, M.; SAMPAIO, T. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 678-696, 2020.

PEREZ, O.; SANTANA, L. Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de Covid-19. **Nau Social**, v. 11, n. 21, p. 259-270, 2020.

PETERS, G. American Federalism in the Pandemic. *In: In: PETERS, B. G.; GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). American Federal Systems and Covid-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem*. Bingley: Emerald Publishing, 2021. v. 1, p. 23-42.

PETERS, G.; GRIN, E.; ABRUCIO, F. Federal Systems: Institucional Design and Political Agency. *In: In: PETERS, B. G.; GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). American Federal Systems and Covid-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem*. Bingley: Emerald Publishing, 2021. v. 1, p. 5-22.

POWER, T. **The political right in post authoritarian Brazil: elites, institutions, and democratization.** University Park: Penn State Press, 2000.

RAMOS, M. **Pesquisa social: abordagem quantitativa com uso do SPSS.** Porto Alegre: Escritos, 2014.

RAMOS, G. *et al.* Orientação política e apoio ao isolamento social durante a pandemia da COVID-19: evidências do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 697-713, 2020.

ROSSI, R.; SILVA, S. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia - Revista Brasileira de Geografia Econômica**, n. 18, 2020.

SANTOS, I.; GONTIJO, J.; GERALDO; AMARAL, E. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). **Opinião Pública** (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 105-131, 2015.

SANTANA, L.; PEREZ, O. (Org.). **Parceria Nexo/ABCP: Como os governos estaduais lidam com a pandemia.** 10 de maio de 2020. (I Série especial). Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governosestaduais-lidam-com-a-pandemia>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SÁTYRO, N. G. D. **Política e Instituições e a Dinâmica das Políticas Sociais nos Estados Brasileiros: Uma Análise após a Redemocratização.** 2008. Fl. 181. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IUPERJ/UCAM, Rio de Janeiro, 2008.

SCHAEFER, B.; RESENDE, R.; EPITÁCIO, S.; ALEIXO, M. Government actions against the new coronavirus: evidence from the Brazilian states. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1429-1445, 2020.

SCHEEFER, F.; FAVERI, D.; SILVA JUNIOR, E. A influência das ideologias partidárias nos gastos públicos em assistência social nas capitais brasileiras. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 80, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/78480>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SCHENKEL, M. Por que as desigualdades no Brasil são ainda mais visíveis no cenário de enfrentamento ao COVID-19? **IFCH notícias.** Disponível em <https://www.ufrgs.br/ifch/index.php/br/covid-19-e-desigualdades-sociais-brasileiras-conversa-com-marina-do-amaral-schenkel>. Acesso em: 18 maio 2022.

SEGATTO, C.; BÉLAND; D.; SHANNON, D. Canadian Federalism in The Pandemic. *In*: PETERS, B. G.; GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **American Federal Systems and Covid-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem.** Bingley: Emerald Publishing, 2021. v. 1, p. 63-88.

SEGATTO, C. I.; SANTOS, F. B. P.; BICHIR, R. M.; MORANDI, E. L. Inequalities and the COVID-19 pandemic in Brazil: Analyzing un-coordinated responses in social assistance and education. **Policy And Society**, p. 1-15, 2022.

SKIPPER, C. *et al.* Hydroxychloroquine in nonhospitalized adults with early COVID-19: a randomized trial. **Annals of internal medicine**, v. 173, n. 8, p. 623-631, 2020.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Boletim de finanças dos entes subnacionais 2021**. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41464. Acesso em: 20 jan. 2022.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Boletim de finanças dos entes subnacionais 2017**. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4293. Acesso em: 20 jan. 2022.

SIMONI JUNIOR, S.; LAZZARI, E.; FIMIANI, H. Federalismo fiscal na pandemia da Covid-19: Do federalismo cooperativo ao bolsonarista. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1–20, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v27n87.83872. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83872>. Acesso em: 18 dez. 2022.

SOARES, M.; MACHADO, J. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. 2-14, 2019.

SOUZA, C. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SOUZA, M. Federalismo no Brasil: Aspectos políticos institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, jun. 2006.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. **Cadernos Brasil na OCDE**. Compras Públicas. 2021.

VARGAS, D. *et al.* **O Combate à COVID-19 no Brasil**: Como a União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm Atuado para Combater os Efeitos da Pandemia. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.

VAZQUEZ, D. Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, p. 969-1005, 2014.

VAZQUEZ, D.; SCHLEGEL, R. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2022.

WALKER, H.; SCHOTANUS, F.; BAKKER, E.; HARLAND, C. Collaborative procurement: a relational view of buyer–buyer relationships. **Public Administration Review**, v. 73, p. 588-598, 2013.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Timeline**: WHO's COVID-19 response. Genebra: WHO, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#!>. Acesso em: 23 dez. 2022.

YIN, R. **Estudo de caso**: Planejamento e métodos. Tradução: Cristian Matheus Herrera. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YURISCH, K.; SOTO, K.; FUENZALIDA, C. Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. **Revista de Administración Pública**, v. 53, p. 575-591, 2019.