

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

Ednaldo Tavares Rufino Filho¹

Sérgio Simoni Júnior²

Poala Vettorato³

¹Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CAGE), Porto Alegre – RS, Brasil

²Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, Brasil

³Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil

Os estudos sobre os consórcios públicos interestaduais horizontais no combate à pandemia da covid-19 enfatizaram a atuação do Consórcio do Nordeste. Neste artigo, objetiva-se ampliar o leque de análise da literatura, não apenas ao caracterizar elementos da gênese e das finalidades de todos os consórcios estaduais, mas, principalmente, por mensurar a efetividade de atuação a partir das compras públicas compartilhadas (CPCs) no enfrentamento da pandemia. Com dados qualitativos e quantitativos a partir de documentos e informações de finanças públicas, investigou-se as (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.

Palavras-chave: covid-19; consórcios públicos; compras públicas.



LA INCIPIENTE COOPERACIÓN INTERESTATAL EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO: UN ANÁLISIS DE LAS COMPRAS COMPARTIDAS POR CONSORCIOS DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

Los estudios sobre consorcios públicos interestatales horizontales en el combate a la pandemia del covid-19 destacaron la actuación del *Consórcio do Nordeste*. Este artículo objetiva ampliar el rango de análisis de la literatura, no solo caracterizando elementos de la génesis y propósitos de todos los consorcios estatales, sino, y principalmente, por mensurar la efectividad de la acción desde las compras públicas compartidas (CPC) en el enfrentamiento a la pandemia. Con datos cualitativos y cuantitativos de documentos e informaciones de finanzas públicas, se investigaron las CPC realizadas en 2020 y 2021. Se encontró, entonces, que el *Consórcio Amazônia Legal* y *Consórcio de Integração Sul e Sudeste* no utilizaban este instrumento de gestión, mientras que el *Consórcio do Nordeste*, a pesar de haber presentado una actuación técnica y política, no tuvo éxito en las CPC. El *Consórcio Brasil Central*, que es el asociativismo entre estados más antiguo, fue el único que logró ahorrar a través de las CPC.

Palabras clave: covid-19, consórcios públicos; compras públicas.

THE INCIPIENT INTERSTATE COOPERATION IN BRAZILIAN FEDERALISM: AN ANALYSIS OF JOINT PUBLIC PROCUREMENT BY CONSORTIA DURING THE COVID-19 PANDEMIC

The literature about the horizontal interstate consortia's fight against covid-19 pandemic emphasizes the performance of the *Consórcio Nordeste*. In this article, the main objective is to expand the analytical lens, by highlighting elements of the genesis and goals of all interstate consortia, and, mainly, to measure the effectiveness of joint public procurement related to the pandemic. We analyze the joint public procurement in 2020 and 2021 using qualitative and quantitative data obtained from public documents and financial records. We note that *Consórcio da Amazônia Legal* and *Consórcio da Integração Sul e Sudeste* did not use this instrument, and the *Consórcio Nordeste*, despite its technical and political engagement, failed in its joint public procurement. The *Consórcio Brasil Central*, the first consortium created, is the only one that achieved financial benefits from joint public procurement.

Keywords: covid-19, public consortia; public procurement.

1. INTRODUÇÃO

Grande parte do protagonismo governamental no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil foi exercido pelo nível 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 pelos níveis 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 no calor do momento, importante ressaltar -, encontra-se a atuação de consórcios entre os estados. Particularmente, chamou a 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; Messenberg, 2020; Clementino *et al.*, 2020; Perez; Santana, 2020).

Neste artigo, avançamos o conhecimento sobre o funcionamento de consórcios estaduais no federalismo brasileiro em geral, e sua atuação durante a pandemia, em particular, preenchendo duas lacunas importantes na literatura. Primeiro, analisamos o desempenho efetivo de uma das principais funções dos consórcios: a realização de compras públicas compartilhadas (CPCs). Segundo, incorporamos à análise a atuação dos outros consórcios estaduais existentes no país.

Assim, avaliamos a efetividade dos seguintes consórcios públicos interestaduais horizontais: além do Consórcio Nordeste, 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).

Analisamos o cenário econômico e político à época da gênese dos arranjos; relatamos seus integrantes; estudamos as finalidades dos arranjos para entender o papel das compras públicas compartilhadas; e, finalmente, investigamos as compras governamentais compartilhadas realizadas durante a crise da covid-19 para medir a efetividade das ações conjuntas dos

consórcios. A base empírica e metodológica são documentos oficiais dos consórcios e boletins financeiros, por meio dos quais são construídos indicadores qualitativos e quantitativos.

Contrariando as expectativas, nossos resultados apontam para pouca efetividade na atuação dos consórcios por meio das compras compartilhadas no período pandêmico. Apenas o Consórcio do Brasil Central obteve êxito nas CPCs, porém os valores envolvidos são assaz inferiores aos montantes das compras públicas dos próprios estados membros quando analisados individualmente. Além disso, o Consórcio Nordeste não conseguiu transformar sua forte articulação política na pandemia em efetiva cooperação de gestão para o fornecimento de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da covid-19. O Consórcio Amazônia Legal ainda não operacionaliza CPCs e o Consud não possui como finalidade o uso estratégico de CPCs. Dessa forma, os indícios levantados apontam que existem, até o momento, limites ao protagonismo do nível estadual no federalismo brasileiro ao menos no âmbito da gestão e das finanças públicas.

Este trabalho está dividido em 3 partes, além da introdução e da conclusão. No segundo tópico, discute-se o referencial teórico. No terceiro, apresentam-se os procedimentos de pesquisa. No quarto, os dados coletados são descritos e analisados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

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, *et al*, 2013). 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; Leandro, 2017; 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).

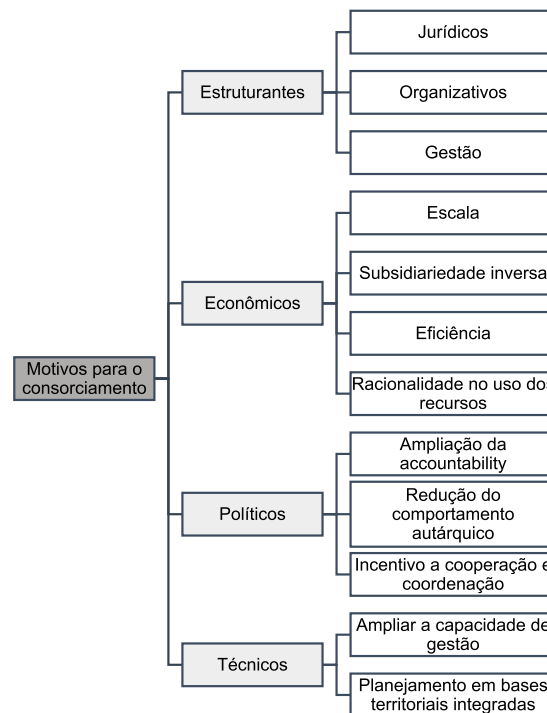
Grin e Abrucio (2017) defendem que a descentralização de políticas públicas estabelecida na CF/88 e a entrada em vigor da Lei nº 11.107/2005 desenvolveram um contexto fático e jurídico que justifica o crescimento dos consórcios. No entanto, enquanto o associativismo municipal se destaca como objeto de 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.

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 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 1 representa uma esquematização dos motivos indicados para a constituição dos consórcios.

Figura 1 – Motivos indicados na literatura para o consorciamento



Fonte: elaborado pelos autores, 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 ao analisar o tema sobre o espectro das compras públicas que são “consideradas como processos de aquisições de bens, serviços e obras por parte da administração pública ou das empresas estatais” (Thorstensen; Giesteira, 2021, p. 7). Na pandemia de Covid-19, as compras públicas ganharam relevância, vide, por exemplo, as aquisições de respiradores e máscaras para enfrentamento à covid-19, que 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 para adquirir insumos e equipamentos para combater os efeitos diretos e indiretos da pandemia (Comisión Europea, 2020).

Neste contexto, os mecanismos de contratações conjuntas entre países ou entes subnacionais foram indicados como alternativa para o acesso equânime aos escassos produtos de saúde, como ressaltam (Parmaksiz; Bovenkamp; Bal, 2023). Estes autores caracterizam as compras compartilhadas como iniciativas colaborativas de pelo menos dois compradores ou de uma organização terceira que adquire em nome dos seus membros.

Com a omissão de responsabilidade do Presidente da República, ausência de coordenação nacional e conflitos intergovernamentais com os governadores - elementos do que Knaul *et al.* (2021) denominaram de *Punt politics*, a associação dos entes subnacionais para realizar compras públicas 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. Por isso, o estudo utilizou as CPCs como elementos para avaliar a efetividade das ações dos consórcios estaduais horizontais no enfrentamento à pandemia da covid-19.

No Brasil, os consórcios possuem segurança jurídica para realizar as compras públicas compartilhadas (CPCs) porque a Lei nº 11.107/2005 promoveu relevante mudança na Lei nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações), ao prescrever que os consórcios públicos poderão realizar licitações das quais, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da federação consorciados. Ao regulamentar a matéria, o artigo 19 do Decreto Federal nº 6.017/2007 dispõe que consórcios públicos, quando estabelecidos com este propósito, têm a prerrogativa de conduzir licitações compartilhadas. No mesmo sentido, a Lei nº 14.133/2021, denominada de Nova Lei de Licitações, avança na regulamentação das compras conjuntas e ainda define que os entes federativos devem instituir 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 CPCs.

As 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; Paixão, 2021; Lui; Lima; Aguiar, 2022). Além disso, outros benefícios são destacados pela literatura: a) melhor garantia de qualidade do bem adquirido; b) mitigação ou eliminação da corrupção nas compras; c) aumento da equidade entre os membros; e d) aumento do acesso a produtos médicos essenciais em cada participante (Rouselle, 2012).

Ao centralizar as necessidades contratuais dos membros, as CPCs proporcionam uma racionalização operacional e de recursos humanos para os entes consorciados, evitando que cada um mobilize seus próprios agentes de contratação, suas equipes jurídicas e o sistema de controle. O consórcio se encarrega de consolidar o planejamento das compras dos entes, elaborar o estudo técnico preliminar - contendo interesse público envolvido e a melhor solução-, fazer a pesquisa de preço, produzir e publicar o termo de referência e os atos convocatórios dos licitantes interessados, promover uma disputa isonômica, firmar ata de registro de preço, garantir a regularidade e transparência do processo de compra (Lei nº 14.133/2021).

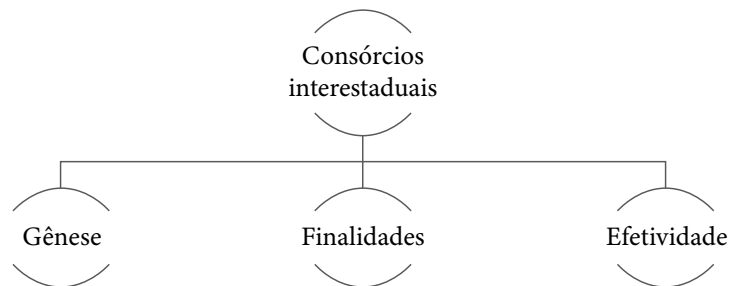
Dessa forma, os consórcios públicos ofertam suporte técnico, administrativo e jurídico às demandas públicas comuns dos participantes. Assim, as CPCs promovidas pelos consórcios públicos contribuem com a mitigação das fragilidades de capacidades estatais presentes no federalismo brasileiro e acentuadas com o processo de descentralização e regionalização das ações de saúde (Amaral; Blatt, 2011).

3. METODOLOGIA E MODELO ANALÍTICO

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 nossa questão, foi possível promover uma abordagem qualitativa e quantitativa 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; e 3) Efetividade das ações consórcios a partir das compras compartilhadas realizadas em 2020 e 2021, conforme se demonstra na Figura 2.

Figura 2 – Dimensões analisadas



Fonte: elaborado pelos autores.

A dimensão “Gênese” permitiu entender 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.

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 Nordeste, do Consórcio da Amazônia Legal, do Consórcio do Brasil Central e do Consórcio de Integração Sul e Sudeste.

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 1 foi elaborado para demonstrar o constructo da pesquisa, de forma a atingir o objetivo geral.

Quadro 1 – 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 alcançada. |

Fonte: elaborado pelos autores.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Gênese dos consórcios públicos interestaduais horizontais

Em um estudo pioneiro sobre cooperação interestadual, Abrucio e Sano (2011) 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. Tratar-se-ia, logo, de um campo embrionário no federalismo brasileiro.

Uma década depois, observam-se relevantes mudanças nesse cenário. O Quadro 2 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 2 – 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: elaborado pelos autores.

Observando o grau de pertencimento, 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 participam de mais de um arranjo. Por outro lado, 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 nº 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 1, elenca-se, a partir dos boletins de finanças dos entes subnacionais de 2017 e 2021, o resultado orçamentário de cada estado.

Tabela 1 – Resultado orçamentário dos Estados entre 2013 e 2019 em milhões de reais (valores aproximados, sem casas decimais)

| 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 |
| 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: elaborado pelos autores. com base nos boletins de finanças dos entes subnacionais de 2017 e 2021.

A Tabela 1 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. Notou-se que 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.

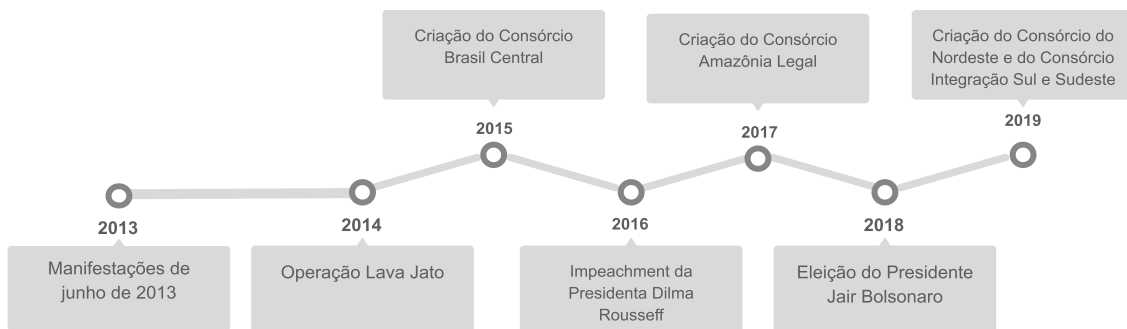
[...]

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 *et al*, 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 3 sintetiza o contexto social e político no qual se constituíram os consórcios estaduais.

Figura 3 – Linha do tempo



Fonte: elaborado pelos autores.

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 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 intensifica 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; Messenberg, 2020; Clementino *et al.*, 2020).

Logo, diferente da literatura sobre a formação dos consórcios intermunicipais que buscam explicações na descentralização das políticas públicas promovida pela Constituição Federal de 1988 e na Lei dos Consórcios Públicos de 2005 (Grin; Abrucio, 2017), observou-se que a constituição dos consórcios interestaduais inicia-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 incluídos 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 BrC¹. 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.

4.2 Compras compartilhadas e as finalidades dos consórcios públicos interestaduais horizontais

O Quadro 3 representa um panorama sobre o tema CPCs dos quatro consórcios públicos que foram objetos do estudo. Nesse sentido, foram individualizados quais protocolos de intenções possuem previsão expressa de realizá-las e a existência de regulamentação.

Quadro 3 – 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: elaborado pelos autores.

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

¹O 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)

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 mostra a Figura 4.

Figura 4 – Projeto prioritário de aquisições conjuntas do Consórcio Amazônia Legal.

| OBJETIVO 04 Estruturar e Promover Serviços Públicos Prioritários | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Projetos prioritários | Descrição |
| Aquisições Conjuntas de Bens, Produtos, Insumos e Serviços 1 <u>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</u> 2 <u>Implantação do Programa Amazônia de Compras Compartilhadas</u> 3 <u>Criação da Central de Compras Compartilhadas</u> 4 <u>Elaboração de caderno de padronização e procedimentos para orientar as compras compartilhadas no âmbito do Consórcio da Amazonia Legal</u> | Objetivo: Articular mecanismos de compras compartilhadas entre os estado 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 Público Alvo: Órgãos governamentais Prazo: Curto |

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 CPC 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 nº 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 as responsabilidades e competências dos atores nos processos de CPCs, conforme mostra a Figura 5.

Figura 5 – Atores e responsabilidades do processo de CPC do Consórcio BrC



Fonte: elaborado pelos autores. com base na Portaria nº 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 29/12/2023 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 inexistia uma agenda de cooperação técnica para promover CPCs.

4.3 Compras compartilhadas realizadas pelos consórcios públicos em 2020 e 2021

No Quadro 4 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; e c) Consud não realizou qualquer tipo de compra governamental, como era de se esperar diante da inexistência dessa finalidade no protocolo de intenções.

Quadro 4 – 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: elaborado pelos autores.

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 a covid-19.

O Quadro 5 demonstra que as CPCs do BrC no combate à Covid-19 tiveram como foco a aquisição de medicamentos e equipamentos de proteção. Também apresenta que Goiás, Maranhão e Rondônia, apesar de fazerem parte do consórcio, não participaram das compras compartilhadas para enfrentamento da covid-19.

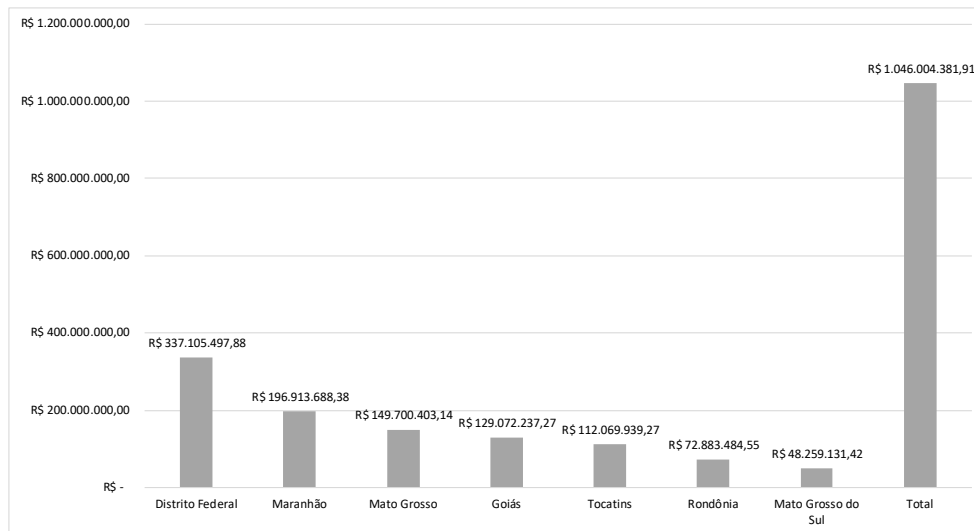
Quadro 5 – Montante contratado por meio do BrC por ente federativo para enfrentamento à covid-19

| 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: elaborado pelos autores.

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, como mostrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Valores das compras públicas dos estados membros do BrC para enfrentamento da covid-19



Fonte: elaborado pelos autores, 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 mil 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 nº 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 mídia², 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 636/2020³. 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 reais⁴. Aduz-se, a 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, elas 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 CPC, conclui-se que a atuação política em oposição ao governo Bolsonaro foi o principal mecanismo de atuação do Consórcio do Nordeste na pandemia.

²Disponível 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 01/10/2022.

³Disponível em <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>. Acessado em 23/04/2022.

⁴Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/primeira-licitacao-do-consorcio-nordeste-tem-economia-de-30-na-compra-de-medicamentos.shtml>. Acessado em 23.04.2022.

Dessa forma, concluímos que contrariamente aos achados da literatura sobre os consórcios municipais que indicam resultados relevantes para economia e eficiência dos gastos públicos por meio das CPCs (Lui; Lima; Aguiar, 2022), os achados demonstram 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.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura nacional recente sobre federalismo na pandemia destaca a importância dos governos estaduais, que tendiam 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; Messenberg, 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 as 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.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; GRIN, E.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. 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.; 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, v. 10, p. 18-32, 2013.

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.

AMARAL, S.; BLAT, C. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. **Revista Saúde Pública**. v. 45, n. 4, p. 799-801. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102011005000016>.

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.

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** (RDFDE), Belo Horizonte, v. 5, n. 8, p. 99-117, 2016.

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>.

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/111107.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/18666cons.htm. Acesso em: 12 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/14133.htm. Acesso em: 12.dez.2021

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** (ON-LINE), v.35, p.1-23, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>

CLEMENTINO, M.; QUEIROZ, J.; ALMEIDA, L.; SILVEIRA, R.; CAMARA, R.; SILVA, B. A colaboração em tempos de pandemia e o protagonismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Semanal do Observatório das Metrópoles** (Ed), n. 632, p. 1-11, 2020. Disponível em:

COMISIÓN 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.

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. DOI: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2007.v1.n1.4>

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. DOI: <https://doi.org/10.18310/2446-4813.2020v6n2p7-21>.

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 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 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 Municipal Konrad Adenaeuer Stiftung, p. 37-55, 2019.

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, v. 1, p. 65-104, 2016.

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.

GRIN, E.; FERNANDES, A.; SEGATTO, C.; TEIXEIRA, M.; NASCIMENTO, A.; SCHOMMER, P. A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.85351>

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

HUFF-ROUSSELLE, M. The logical underpinnings and benefits of pooled pharmaceutical procurement: A pragmatic role for our public institutions? **Social Science & Medicine**, Philadelphia, v. 75, n. 9, p. 1572-1580, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2012.05.044>

KNAUL, F.; TOUCHTON, M.; ORNELAS, H.; ATUN, R.; ANYOSA, R.; FRENK, J.; VALLE, A.; MCDONALD, T.; PORTENY, T.; TALANQUER, M.; VICTORA, C. 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>

MENICUCCI, T.; MARQUES, A. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados**, v. 59, p. 823-865, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/00115258201693>

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

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

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. DOI: <https://doi.org/10.25091/S01013300202200010007>

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. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121626>

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.

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](https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83872).

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

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. DOI: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020004>

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. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83857>

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.

PARMAKSIZ, K.; VAN DE BOVENKAMP H.; BAL, R. Does structural form matter? A comparative analysis of pooled procurement mechanisms for health commodities. **Global Health**. v. 19, n. 1. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12992-023-00974-1>.

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: <https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>.

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. DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.13776>

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. **Cadernos Brasil na OCDE**. Compras Públicas. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2021.

VAZQUEZ, D.; SCHLEGEL, R. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2022. Doi: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.38.255785>.

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. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12048>.

YIN, R. **Estudo de caso**: Planejamento e métodos. Tradução: Cristian Matheus Herrera. 5ª 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. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180042>

Ednaldo Tavares Rufino Filho

<https://orcid.org/0000-0002-4632-7573>

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutorando em Políticas Públicas na UFRGS.

ednaldorufino@hotmail.com

Sérgio Simoni Júnior

<https://orcid.org/0000-0002-1984-9528>

Doutor em Ciência Políticas pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Departamento de Ciência Política da USP. Professor vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS.

sergiojr_ssj@yahoo.com.br

Poala Vettorato

<https://orcid.org/0000-0003-0985-9631>

Mestra em Saúde Coletiva pela Universidade do Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Residência em Saúde Coletiva com ênfase em atenção básica pela Escola de Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

vettorato.p24@gmail.com