

# INVESTIGAÇÃO ACERCA DO PADRÃO DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO DO PARÁ E O MUNICÍPIO DE BELÉM PARA MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA COVID-19

## INVESTIGATION OF THE COOPERATION PATTERN BETWEEN THE STATE OF PARÁ AND THE MUNICIPALITY OF BELÉM (BRAZIL) FOR COVID-19 COPING MEASURES

Recebimento: 12 jan. 2023

Aceitação: 10 jul. 2023

**Gabriela Sena dos Santos**

Bacharela e Mestranda em Direito

Afiliação institucional: Universidade Federal do Pará – UFPA – (Belém, PA, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/8385981211979603>

Email: [gabrielasenadossantos@gmail.com](mailto:gabrielasenadossantos@gmail.com)

**Alina da Costa Ferreira Ribeiro**

Bacharela em Direito

Afiliação institucional: Universidade Federal do Pará – UFPA – (Belém, PA, Brasil)

Lattes iD: <https://lattes.cnpq.br/9472282710263630>

Email: [alinadacostaf@gmail.com](mailto:alinadacostaf@gmail.com)

**Breno Baía Magalhães**

Doutor em Direito

Afiliação institucional: Universidade Federal do Pará – UFPA – (Belém, PA, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/0126393188779750>

Email: [brenobaiamag@gmail.com](mailto:brenobaiamag@gmail.com)

### Como citar este artigo / How to cite this article (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):

SANTOS, Gabriela Sena dos; RIBEIRO, Alina da Costa Ferreira; MAGALHÃES, Breno Baía. Investigação acerca do padrão de cooperação entre o estado do Pará e o município de Belém para medidas de enfrentamento da covid-19.

**Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 69, n. 1, p. 121-151, jan./abr. 2024. ISSN 2236-7284. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdupr.v69i1.89380>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/89380>.

Acesso em: 30 abr. 2024.

### RESUMO

O cenário ocasionado pela pandemia da covid-19 provocou a atuação mais incisiva dos governos estaduais no Brasil quanto às políticas públicas de saúde. Isso se deu em função da descoordenação por parte do governo federal, que, apesar da edição de instrumentos normativos que buscavam dispor sobre as medidas de enfrentamento à pandemia, não atuou de forma conjunta com os estados, ocasionando uma conjuntura característica do federalismo de confronto, extremamente acentuada pelo governo Bolsonaro. Nesse contexto, a investigação proposta neste artigo objetiva identificar o padrão de cooperação federativa entre o estado do Pará e o município de Belém, entes alcançados pelo cenário ocasionado pelo comportamento da União no combate à covid-19. Esta pesquisa utilizou-se dos instrumentos normativos editados pelos entes subnacionais no período entre março e

maio de 2020, comparando-os com a Lei Federal nº 13.979/2020 e direcionamentos observados na ADI 6.341/2020 no Supremo Tribunal Federal (STF). Da análise dos efeitos práticos da decisão do STF e de como se estabeleceu contextualmente a cooperação vertical entre Pará e Belém, foi possível observar divergências de atuação pouco significativas para se apontar um baixo grau de cooperação. Todavia, é inegável a ocorrência de conflitos abertos e pontuais entre os dois entes, o que se justifica em parte pela oposição histórica dos partidos que ocupavam os Executivos estadual e municipal àquele momento. Ao fim, concluiu-se que houve uma mudança no comportamento centralizador, típico do federalismo brasileiro observado nos anos anteriores à pandemia.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Cooperação. Pandemia. Covid-19. Federalismo.

### **ABSTRACT**

The scenario caused by the COVID-19 pandemic led to a more assertive action by state governments in Brazil regarding public health policies. This was due to the lack of coordination by the federal government, which, despite issuing normative instruments aimed at addressing pandemic measures, did not act jointly with the states, resulting in a situation characteristic of federalism of confrontation, greatly exacerbated by the Bolsonaro government. In this context, the investigation proposed in this article aims to identify the pattern of federative cooperation between the state of Pará and the municipality of Belém, entities affected by the scenario caused by the behavior of the Union in combating COVID-19. This research used normative instruments issued by subnational entities in the period between March and May 2020, comparing them with Federal Law No. 13,979/2020 and directions observed in ADI 6,341/2020 in the Brazilian Supreme Federal Court (STF, in its Portuguese initials). From the analysis of the practical effects of the STF decision and how vertical cooperation between Pará and Belém was contextually established, divergences of little significance were observed to indicate a low degree of cooperation. However, there is an undeniable occurrence of open and specific conflicts between the two entities, partly justified by the historical opposition of the parties occupying the state and municipal executives at that time. In conclusion, there was a change in the centralized behavior, typical of Brazilian federalism observed in the years prior to the pandemic.

### **KEYWORDS**

Cooperation. Pandemic. COVID-19. Federalism.

### **INTRODUÇÃO – NOVOS (VELHOS) ARRANJOS FEDERATIVOS**

A pandemia da covid-19 forçou a aceleração de transformações políticas importantes na relação entre o Estado e seus cidadãos. Governos de diversos países se depararam com a necessidade de tomar decisões drásticas sobre restrições à liberdade individual, a partir de intervenções não farmacêuticas (*non-pharmaceutical interventions*, NPIs), como a quarentena, o isolamento social, fechamento de serviços não essenciais, limitações de locomoção, etc. À vista disso, o cenário pandêmico precipitou incertezas políticas e sociais acerca dos limites do poder público em períodos

de crise sanitária, bem como, ao mesmo tempo, abriu frestas para novas possibilidades de rearranjos político-institucionais.

Desse modo, a situação pandêmica evidenciou lacunas e paradoxos dos modelos sociopolíticos de Estado, uma vez que a resposta política à pandemia se adaptou ao desenho institucional local e produziu diferentes resultados (Souza; Fontanelli, 2021, p. 135), dependentes do desempenho, dos objetivos e das metas estatais.

O estado liberal norte-americano, por exemplo, abriga um sistema econômico que relega à iniciativa privada e ao mercado a responsabilidade pelo fornecimento de serviços sociais, indicando que o poder público não irá fornecer, *a priori*, um sistema de segurança social universal em situações de perigo social. Por conseguinte, o confinamento vertical, mecanismo de enfrentamento que visa a evitar ao máximo a paralisação econômica, poderia ser declarado caso houvesse um sistema de saúde de qualidade, que dispusesse de capacidade para atender a todos, uma vez que essa estratégia demanda uma cobertura sanitária mais ampla e abrangente para a população (Vidal, 2020).

No entanto, a partir de uma mirada global, foi possível observar como o federalismo dual extremo ou pouco cooperativo norte-americano, de corte liberal, ofereceu respostas regionalmente fragmentadas aos desafios impostos pela pandemia, o que culminou em um resultado catastrófico em relação às vidas perdidas<sup>1</sup>. De um lado, o presidente Donald Trump concentrou-se em conter os eventuais riscos à economia e a controlar a transmissão do vírus em ambientes abertos; de outro lado, governadores adotaram políticas de enfrentamento incisivas e cirúrgicas com base em NPIs (Schaefer *et al.*, 2020). Além disso, foram expostos conflitos político-ideológicos com o surgimento de movimentos sectários, muitas vezes de extrema direita, que reivindicavam a proteção de “liberdades civis” em face de métodos de controle, vigilância e confinamento.

Com a pandemia, é inevitável que a extensão do papel provedor do Estado em democracias liberais seja repensada, tendo em vista que este ainda figura como principal fornecedor da segurança social em democracias que acolhem o ideal welfarista. As medidas de isolamento social implicaram mudanças econômicas significativas ao redor do mundo, uma vez que, com o fechamento de empreendimentos na área dos serviços, afetando direitos relativos à propriedade privada, a livre competição de mercado cedeu lugar à influência e interferência estatais, seja por incentivos econômicos destinados a esses empreendimentos ou pelo fornecimento direto de benefícios sociais às pessoas. Por outro lado, esse modelo não está imune a críticas, uma vez que uma estrutura estatal extensa acabaria por absorver iniciativas de autogoverno, auto-organização e autorregulação, em

<sup>1</sup> Ao tempo desta pesquisa, os Estados Unidos da América lideravam o triste *ranking* dos países que contavam com o maior número de mortes ocasionadas pela covid-19 (Balago, 2022).

favor da homogeneização das políticas públicas do Estado (Vidal, 2020).

Ao analisar-se o caso brasileiro, foi possível constatar uma confusão comunicativa na esfera pública, a qual acirrou um conflito aberto de interesses divergentes em relação à eficácia das estratégias de combate à pandemia que deveriam ser adotadas pelos governos federal, regional e local (Moraes, 2020, p. 15). No Brasil, o conflito comunicativo e informacional mais evidente, entretanto, estabeleceu-se entre o governo federal e os chefes dos poderes executivos estaduais e municipais, os quais dispunham de visões opostas sobre as medidas a serem tomadas durante a crise sanitária (Vidal, 2020).

Dessa forma, investigar como o federalismo cooperativo de um Estado de bem-estar social, como o brasileiro, lidou com a crise pandêmica, em face da postura conflitiva dos entes, é tarefa relevante, especialmente, tendo em vista que a situação desnudou uma fragilidade do sistema federativo, qual seja, a excessiva centralização na União como indutora da coordenação de políticas nacionais<sup>2</sup>.

O primeiro caso da covid-19 no Brasil foi identificado em uma segunda-feira de carnaval, em 2020. Um paciente recém-chegado da Itália apresentava um quadro de febre, tosse e dor de cabeça (Brasil [...], 2020). Luiz Henrique Mandetta, ministro da Saúde do governo federal à época, confirmou oficialmente, dois dias depois, o primeiro caso da doença e anunciou a existência de mais 20 sob suspeita (Saldaña, 2020a).

De um lado, o ministro da Saúde declarava que o Brasil enfrentaria um pico de casos de covid-19 até junho de 2020 e que – assim como no restante do mundo – o sistema de saúde brasileiro não estaria preparado para o combate à pandemia (Cancian; Fernandes, 2020a, 2020b). No entanto, o presidente Jair Bolsonaro visualizava a situação de forma diversa. Nos dias nove e 10 de março, ao falar com empresários brasileiros e com a comunidade brasileira residente em Miami, o presidente explanou que a questão do coronavírus estava “superdimensionada” e que era “muito mais fantasia” (Dias, 2020a, 2020b).

Em seu pronunciamento oficial, no dia 24 de março, quando o Brasil já registrava 2.201 casos confirmados e 46 mortes, seu discurso estava carregado de expressões de menosprezo à pandemia, como “gripezinha” e “resfriadinho” para referir-se aos sintomas da covid-19 (Della Coletta, 2020). Em momento posterior, em conta oficial do governo hospedada em rede social, Bolsonaro lançou a campanha “O Brasil não pode parar”, na qual defendia a adoção do isolamento

<sup>2</sup> Com efeito, por “ser um fator de suscetibilidade, em face da excessiva centralidade nas decisões estratégicas [...] quando algum problema de coordenação se expressa, a exemplo do que ocorreu durante a Pandemia do Covid-19” (Rocha Neto, 2020, p. 343).

vertical, que alcançaria apenas pessoas do grupo de risco, como idosos e portadores de doenças crônicas. O governo, após determinação judicial, apagou as mensagens da campanha anticonfinamento (Fernandes, 2020).

Com a pressão do presidente, exigindo do Ministério da Saúde uma flexibilização nas medidas de isolamento vigentes<sup>3</sup>, o ministro Henrique Mandetta descartou a possibilidade de isolamento vertical, ao mesmo passo classificando como um desastre o possível cenário de *lockdown* para todos os estados da federação (Onofre; Garcia, 2020). Contudo, a divergência política entre Mandetta e Bolsonaro, em especial em relação ao uso precoce de cloroquina como estratégia de resposta à pandemia (Galzo, 2021), resultou na demissão do ministro em 16 de abril de 2020, quando o país registrava 30.449 casos e 1.933 mortes pelo novo coronavírus (Cancian, 2020).

No âmbito do confronto entre o presidente da República e governos subnacionais, o governo central editou, em 20 de março de 2020, a Medida Provisória (MP) nº 926, seguida do Decreto nº 10.282 e que enumerou as medidas de enfrentamento à pandemia e determinou que caberia ao presidente da República<sup>4</sup> a definição de serviços e atividades essenciais. Dois dias depois da edição da medida, Bolsonaro, “em entrevista à TV Record”, acusou os chefes dos governos subnacionais de politizarem o enfrentamento à pandemia, declarando que “brevemente o povo saberá que foi enganado por esses governadores e por grande parte da mídia nessa questão do coronavírus. [...] Espero que não venham me culpar lá na frente pela quantidade de milhões e milhões de desempregados na minha pessoa” (Saldaña, 2020b).

Em 23 de março, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionou no Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade da referida medida provisória (ADI nº 6.341), sob a alegação de que o ato normativo feria o princípio da autonomia dos entes federativos (Brasil, 2020b). A Corte garantiu, por unanimidade, aos estados e municípios, amplos poderes para determinar as medidas que entendessem cabíveis para conter o avanço da pandemia da covid-19, desde que orientados por fundamentos técnicos e científicos<sup>5</sup>. A Corte Suprema evidenciou que essa competência não excluía

<sup>3</sup> Ressalta-se que as medidas de isolamento foram elencadas pelo próprio governo central, por meio da Lei nº 13.979, de seis de fevereiro de 2020 (Brasil, 2020c), que dispôs sobre as medidas para enfrentamento à pandemia. A lei foi formulada por Mandetta e seguia de perto as determinações da OMS.

<sup>4</sup> “Art. 1º [...] § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º” (Brasil, 2020a).

<sup>5</sup> Trecho do voto do relator, ministro Marco Aurélio: “Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios [...] há de ser reconhecido [...] que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios” (Brasil, 2020b).

a possibilidade de cooperação<sup>6</sup> entre os entes federados ou, se fosse o caso, a liderança da União na condução desses esforços<sup>7</sup>.

O presidente Bolsonaro preferiu adotar o que aqui se denominará de “federalismo de confronto” (Abrucio *et al.*, 2021), segundo o qual a União, para além de abdicar de sua função de coordenadora dos esforços nacionais de combate ao vírus, estimula a descoordenação, ao enviar mensagens públicas dúbias e contraditórias, e acirra o conflito direto com os governadores dos estados (Abrucio *et al.*, 2021, p. 140; Lui, 2021, p. 3; Rocha Neto, 2020, p. 340).

Nessa perspectiva, o federalismo de confronto expõe a interpretação de que o governo central foi omissivo ou negligente, e, ao mesmo tempo, considera que o governo federal assumiu uma estratégia de disseminação da covid-19<sup>8</sup>, uma vez que, por exemplo, nos primeiros meses, priorizou a elaboração de normas relacionadas à pandemia no âmbito da economia, em detrimento da área da saúde<sup>9</sup>. A Figura 1 oferece uma visão geral da conjuntura do federalismo de confronto e da proposital confusão comunicativa, pelo Executivo federal, durante as semanas iniciais da pandemia.

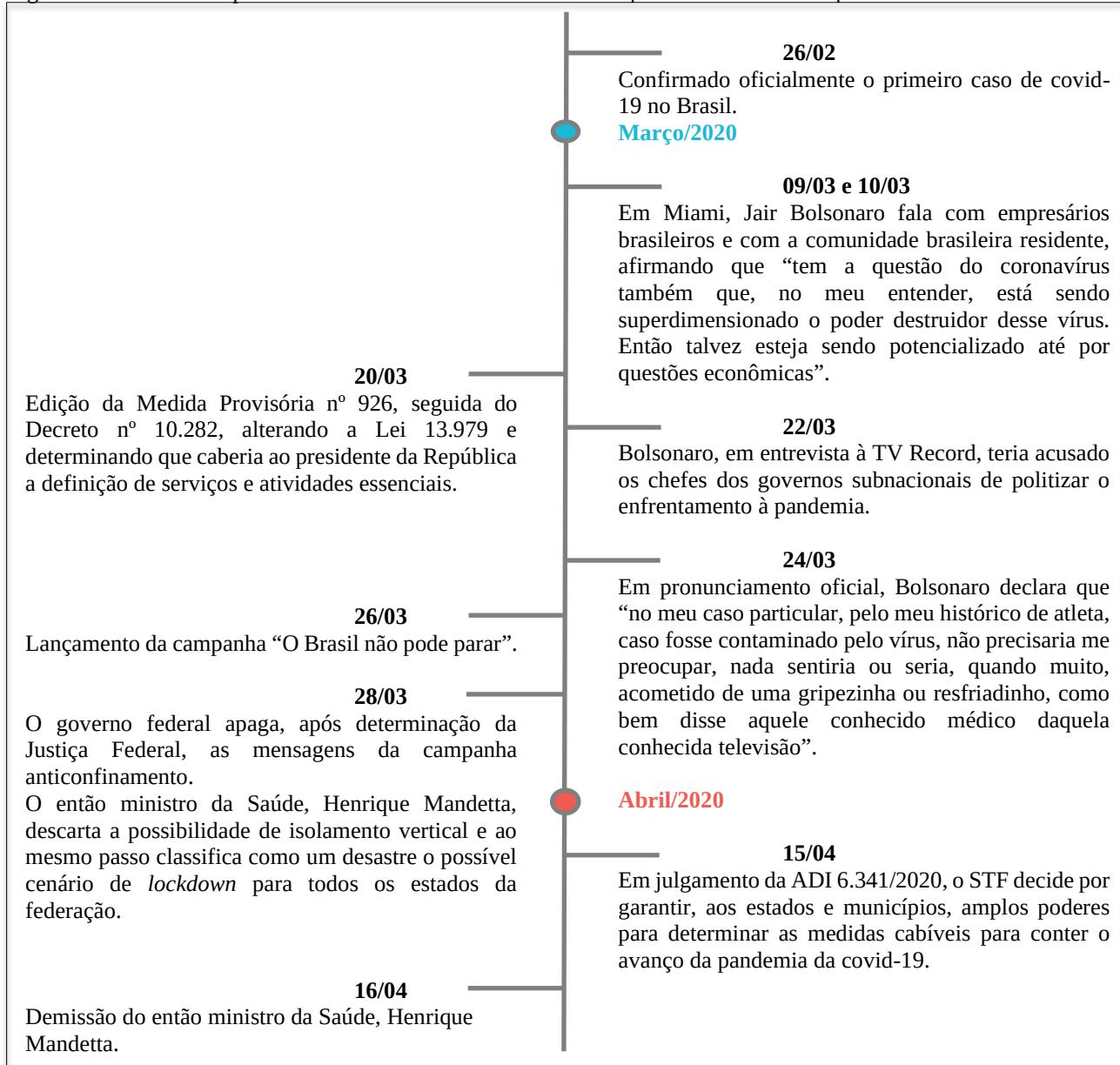
<sup>6</sup> Voto do ministro Luiz Fux: “A Lei 13.979/2020, norma geral em matéria de proteção e defesa da saúde (art. 24, §1º, CF), deve ser observada pelos entes federativos como forma de coesão social e harmonia federativa diante do regime cooperativo” (Brasil, 2020b).

<sup>7</sup> Voto do ministro Alexandre de Moraes: “Não é possível que, ao mesmo tempo, a União queira ter monopólio da condução administrativa da pandemia nos mais de 5 mil Municípios. Isso é absolutamente irrazoável. Como não é possível também que os Municípios queiram, a partir de uma competência comum estabelecida pela Constituição, tornarem-se repúblicas autônomas dentro do próprio Brasil, fechando os seus limites geográficos, impedindo a entrada de serviços essenciais. Não é isso que a Constituição estabelece” (Brasil, 2020b).

<sup>8</sup> Ver CONECTAS Direitos Humanos. Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. Boletim Direitos na Pandemia. **Boletim nº 10**. 20 jan. 2021. Disponível em: <http://tinyurl.com/nfb5rcez>. Acesso em: 5 jan. 2022.

<sup>9</sup> Conforme Boletim nº 02, do Conectas Direitos Humanos, sobre o mapeamento e análises das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil, no âmbito da União, entre janeiro e junho de 2020, o Ministério da Economia editou 317 normas referentes à covid-19, enquanto o Ministério da Saúde editou 243 normas (Conectas [...], 2020).

Figura 1 – Linha do tempo do federalismo de confronto durante as primeiras semanas da pandemia da covid-19



Fonte: autoria própria.

A partir do cenário observado, com a problemática do novo coronavírus, a investigação proposta neste trabalho intenciona identificar o tipo de padrão de cooperação federativa estabelecido entre o estado do Pará e o município de Belém, por intermédio das medidas de enfrentamento e atividades essenciais estabelecidas pelos dois entes. A pesquisa justifica-se pelo fato de que a tomada de ação descoordenada (Moraes, 2020, p. 7, 2022, p. 881) e movida pela autonomia, em detrimento da cooperação entre os “governos subnacionais, pode ensejar desigualdade no acesso a insumos de prevenção por parte dos cidadãos, sobreposição de atividades e vazios assistenciais” (Lui, 2021, p. 3).

Considerou-se como critério comparativo a Lei Federal nº 13.979/2020, de iniciativa do Poder Executivo, a ADI 6.341/2020, julgada pelo STF, e os decretos executivos de ambos os governos locais, no período de março a maio de 2020. Tendo em vista a adoção de um federalismo de confronto por parte do presidente da República, responsável tradicional pela estruturação das vias de coordenação entre os entes federados, objetiva-se investigar os efeitos práticos da decisão do STF e como se estabeleceu a cooperação vertical entre estado e município, na perspectiva paraense.

## **1 FEDERALISMO BRASILEIRO, A IDEIA DE FEDERALISMO COOPERATIVO E A INTERPRETAÇÃO CENTRALIZADORA DO SUPREMO: NOVOS ARES OU DESLOCAMENTO PONTUAL?**

Para compreender os resultados alcançados nesta pesquisa, é necessário revisar a literatura sobre a caracterização do federalismo dual e do federalismo cooperativo produzida por juristas brasileiros. No Brasil, por exemplo, a doutrina constitucional tradicional aponta para a adoção de um federalismo cooperativo estático desde, pelo menos, os anos de 1930, ao mesmo tempo que sinaliza para uma possível mudança no padrão decisório do Supremo Tribunal Federal sobre a concentração de poderes nas mãos da União.

Contudo, acredita-se na emergência, temporária ou não, cumulativa ou não, de características do federalismo dual, nas mobilizações feitas pelos entes subnacionais em busca de proteção contra as medidas agressivas do governo central.

O federalismo consiste em um modelo distinto do Estado unitário, sendo um arranjo territorial de Estado que estabelece a forma como as porções territoriais que compõem uma nação devem se relacionar (Abrucio; Franzese; Sano, 2013). Os norte-americanos, a partir de uma formatação federativa inicialmente dual, souberam conciliar interesses gerais e específicos, no intuito de garantir a liberdade das pessoas que formaram a nação (Guimarães, 2013, p. 50).

Nesse sentido, os federalistas relatam, em seus artigos, a necessidade de uma união firme para a prosperidade da América do Norte e para a defesa contra possíveis ameaças externas e internas, dado tratar-se de povo apegado à liberdade e entendido das coações que essa poderia sofrer por uma maioria mal-intencionada (Madison; Hamilton; Jay, 1993). A partir da lógica do federalismo dual, a separação de competências entre os entes federados é justificada em um Estado liberal, no qual a rígida separação de competências é factível em razão da extensão e da economicidade dos momentos de intervenção estatal. Na literatura norte-americana sobre o tema, o federalismo dualista era considerado um complemento necessário ao Estado liberal e ao *laissez-faire* econômico, a fim de se evitar uma maior intervenção e regulação do Estado, em especial da União, na economia (Bercovici;

Siqueira Neto, 2007, p. 20).

Já o federalismo de modelagem cooperativa, inspirado no welfarismo alemão, implica o estabelecimento de competências comuns e, no caso brasileiro atual, a edição de uma lei complementar é exigida para o estabelecimento de pautas normativas de cooperação. A determinação constitucional ancora-se no fato de as esferas subnacionais não terem condições de analisar e decidir, solitariamente, sobre setores nacionais que necessitam de tratamento uniforme, quando analisados os objetivos almejados pela Constituição de 1988, encartados em seu art. 3º (Bercovici, 2004). Para Arretche (2010), por exemplo, é necessário incluir na análise do modelo federativo brasileiro a perspectiva de que as desigualdades territoriais e as relações entre a União e os governos subnacionais permitem formular uma interpretação mais precisa sobre as motivações para a adoção da fórmula federativa e sobre seus resultados.

O objetivo da cooperação no federalismo resume-se à busca por resultados unitários e uniformizados, sem que haja o completo esvaziamento dos poderes e das competências dos entes federados. Seu fundamento consiste, portanto, na cooperação financeira, com o objetivo da execução uniforme e adequada de serviços públicos, sendo sua característica principal a responsabilização conjunta e a descentralização administrativa. Com o federalismo cooperativo, intenta-se a realização de políticas públicas conjuntas e de compensação das disparidades regionais (Bercovici, 2004).

Dessa forma, a literatura nacional aponta diferenças entre o sentido de *coordenação* e de *cooperação*.

A *coordenação* é um modo de atribuição e de exercício conjunto de competências, na qual todos os entes possuem certo grau de participação na formulação da política pública, ao mesmo tempo que podem atuar de maneira isolada e autônoma. Nesse caso, uma decisão comum é adaptada, executada autonomamente e cada parte decide de maneira separada e independente como irá implementá-la. Por via de regra, no Brasil, a União assume a dianteira nos esforços de coordenação, por meio da normatização, indução e financiamento (Abrucio *et al.*, 2021). No campo da normatização, por exemplo, compete à União “orientar decisões de diferentes atores em torno de um mesmo campo” (Rocha Neto, 2020, p. 343).

Já na *cooperação* propriamente dita, nenhum ente pode atuar isoladamente no cumprimento da política pública, porquanto há um exercício conjunto de suas competências e uma responsabilização comum. Como pressuposto desse modo de criação conjunta de regras (Hegele; Behnke, 2017, p. 531), observa-se a interdependência entre matérias e programas de interesse comum. Ademais, apesar de a decisão ser tomada conjuntamente com base na coordenação, a execução ocorre de maneira separada.

O mecanismo do federalismo cooperativo, portanto, pode ser dividido em dois momentos. Em um primeiro momento decisório, que toma assento no nível nacional para que haja coordenação, há a formulação e adoção de políticas públicas com base na pauta do governo federal. Posteriormente, em um segundo momento, o momento da cooperação, a nível estadual ou municipal, observa-se a adaptação da decisão nacional ao conjunto de características e necessidade regionais e locais próprias (Bercovici, 2004).

Para Marta Arretche (2010), a descentralização da execução cooperativa de políticas é compatível com a centralização, no âmbito da coordenação, mesmo em estados federativos. Dessa forma, a governança local é fortemente afetada pelas relações estabelecidas entre centro e periferia, e as prioridades políticas dos governos subnacionais podem ser profundamente afetadas pela estrutura de incentivos derivada de suas relações com níveis superiores de governo.

Existem duas características principais que distinguem os sistemas federativos dos demais. A primeira delas se resume na ideia de que, mesmo existindo determinado grau de verticalidade e assimetria nas federações, o funcionamento do modelo ainda envolverá relações contratualizadas e negociadas entre os níveis de governo. Nesse sentido, há mais de um governo agindo de forma legítima na definição e na elaboração das políticas públicas, produzindo pactos entre os componentes da federação. A segunda característica encontra-se na possibilidade de os governos subnacionais terem, pela via legislativa, pela provocação de cortes federais de justiça ou pela atuação de fóruns compostos pelos poderes executivos dos governos dos estados, representação e participação no centro (Abrucio; Franzese; Sano, 2013).

Segundo Arretche (2009), a Constituição de 1988 estabelece um Estado federativo marcado por dois elementos: uma ampla autoridade jurisdicional da União, combinada com a limitação de oportunidades institucionais de voto aos governos subnacionais<sup>10</sup>. Dessa forma, o movimento centralizador dos anos de 1990, quando houve uma maior ampliação da regulação federal sobre as políticas públicas dos governos subnacionais, ocorreu devido aos dispositivos constitucionais que definiram um governo central forte, com capacidade de regular as ações dos governos subnacionais. Assim, a União não precisou de uma autorização constitucional para pautar alguma legislação de interesse direto dos governos subnacionais, bem como não houve a necessidade de o Executivo buscar coalizões para reunir supermaiorias com o intuito de aprovar essa legislação.

<sup>10</sup> Além do mais, estudos comparativos demonstram que a escolha institucional pelo federalismo cooperativo, em um sistema hiperpresidencialista como o brasileiro, tende a afetar as formas de coordenação desenvolvidas no âmbito legislativo, postas a cabo a partir de uma combinação entre reforço de competências exclusivas, controle orçamentário dos gastos dos entes federados e interpretação judicial (Fenna, 2013, p. 753-754).

Nessa perspectiva, a legislação federal centralizadora aprovada nos anos de 1990 é uma continuidade de princípios normativos já presentes na Constituição de 1988. Por conseguinte, ela não inaugura um novo modelo de Estado federativo<sup>11</sup>.

Em síntese, o governo federal sempre esteve autorizado, pela Constituição de 1988, a iniciar esse tipo de legislação centralizadora, sendo exemplo a limitação, aos governos subnacionais, do poder de adotar novas bases de tributação sem a prévia autorização federal, com as elites do governo central não encontrando impedimentos para aprovar uma legislação federal que regula extensivamente o modo como os governos subnacionais podem arrecadar seus impostos exclusivos. Portanto, ainda que o modelo de federalismo cooperativo abra espaço para a tomada de decisões conjuntas, o papel de destaque da União, de incentivar e pautar o nível e o grau da coordenação cooperativa, é inegável.

À vista disso, a União tem grande capacidade de iniciativa legislativa, no âmbito da competência concorrente (art. 24 da Constituição), para a edição de normas gerais, o que limita as decisões e gastos dos entes subnacionais sobre os temas constitucionalmente elencados nesse dispositivo, da mesma forma como a legislação e supervisão federal também afetam a provisão e alocação setorial de gastos. Dessa forma, apesar da autonomia dos entes subnacionais, ela não pode ser adequadamente interpretada ignorando-se a pequena extensão da agenda dos governos subnacionais e como esta é afetada pela regulação coordenadora induzida pelo governo federal de turno (Arretche, 2010).

Contudo, a interpretação do grau de cooperação entre os entes do pacto federativo nacional não pode ser pensada como um dado fixo, imutável e restrito ao alvedrio da União, uma vez que o papel do Judiciário é fundamental no processo de centralização/descentralização dos poderes coordenadores da União. A atuação do Supremo Tribunal Federal nas questões federativas expõe sua tendência centralizadora (Guimarães, 2013, p. 81), a demonstrar como entende a relação de poder estabelecida entre as esferas federativas (Oliveira, 2009, p. 225): em caso de dúvidas sobre qual ente é competente para legislar, o mais importante é reforçar o papel normativo coordenador da União<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Dentre as legislações aprovadas nesse período, destaca-se a Lei Kandir como um claro exemplo de continuidade de dispositivos já existentes na Constituição de 1988. A aprovação da Lei Kandir não alterou a dinâmica da distribuição jurisdicional de autoridade tributária constitucional, tendo em vista que a constituição vigente já dispunha que a legislação que regula a arrecadação do ICMS deveria ser de competência federal. Por conseguinte, há uma concentração, na União, do exercício do papel de definir as normas de arrecadação e a base de incidência dos impostos estaduais e municipais (Arretche, 2009).

<sup>12</sup> De acordo com Oliveira (2009, p. 235), a União, comparativa e reciprocamente aos estados, acionou quatro vezes mais o Judiciário, a fim de questionar a constitucionalidade de leis estaduais, tendo, assim, maior probabilidade de prosperar, em relação aos estados. Glezer, Barbosa e Cadedo (2021, p. 98) discordam, parcialmente, do diagnóstico aqui proposto, pois, embora reconheçam que “o tribunal de fato decide em favor da competência da União em parcela

Em pesquisas recentes, observa-se uma aparente mudança de comportamento do Supremo no que tange aos conflitos federativos. A partir de um estudo com base nas decisões de ações civis originárias, Dantas (2020) descobriu um enorme êxito dos estados nos litígios contra a União, os quais, somados a uma temática redistributiva, permitem concluir no sentido de uma postura descentralizadora. Assim, houve um primeiro indício contrastante com a literatura nacional (Maués; Fadel, 2019) sobre federalismo e comportamento do STF ao arbitrar temáticas de conflitos federativos.

À luz dessas proposições apresentadas, uma das questões a serem enfrentadas é se houve um possível abandono de um modelo de federação cooperativo que dependa da coordenação da União, após as recentes decisões do STF. Acredita-se não ser necessário chegar a este ponto, porém, diante do cenário pandêmico e das polêmicas causadas pelo governo federal na condução do enfrentamento da problemática durante a marcação temporal deste trabalho, admite-se a importância de se atentar para o fato de que o federalismo cooperativo talvez não seja o modelo teórico mais adequado para explicar o comportamento dos entes, no que concerne à realização de políticas sanitárias para esse momento específico.

A partir do cenário provocado pela covid-19, presume-se que não há um novo modelo de federalismo a ser adotado ou que foi criado pelas decisões do STF, mas sim que foram tomadas de empréstimo, mesmo que de forma tênue, características de um federalismo dual para explicar a movimentação dos governos estaduais. Nesse sentido, entrou em cena uma das principais funções do federalismo dual, segundo a qual esse modelo passa a ser necessário para a proteção, contra arbítrios da União, dos interesses dos entes subnacionais.

Dessa forma, defende-se que se trata de uma camada que não é suprimida pela natureza cooperativa do pacto federativo, uma vez que, em determinadas circunstâncias, será possível conceder, aos estados, poderes de coordenação em face da União, principalmente quando este ente ameaçar pôr em risco direitos fundamentais dos cidadãos situados nos entes federados. Nesses casos, a camada dual do federalismo brasileiro pode ser suscitada pelo ente responsável pelo arbítrio dos conflitos federativos, com vistas a resguardar as competências administrativas comuns, em uma perspectiva que permita atenuar a posição de coordenadora da União, recaindo sobre estados e municípios esta responsabilidade e a consequente cooperação na implementação das políticas públicas.

---

significativa dos casos”, afirmam que essa postura pode não indicar uma tendência, e que sua incorporação acadêmica, como premissa da análise dos conflitos entre estados/União, pode ofuscar problemas mais sensíveis, não captados por pesquisas quantitativas.

Em outras palavras, a centralização coordenadora da União pode ser judicialmente calibrada para a proteção de direitos fundamentais, dos cidadãos das entidades federadas, que estejam correndo o risco de serem violados, em razão de ações arbitrárias daquele ente federado. No entanto, a calibragem não implica a deformação do modelo federal cooperativo, porquanto esta camada da arquitetura federalista ainda se fará presente, especialmente em uma perspectiva horizontal, observada na relação estados-municípios, bem como na perspectiva da coordenação (indução normativa e organização) e cooperação (implementação das políticas públicas).

Com a pandemia da covid-19, novos dilemas federativos foram enfrentados, principalmente em face de uma possível ação arbitrária da União contra os estados e municípios. Os eventos que explicitaram conflitos entre os governos federal e estadual foram muitos, e fizeram questionar a força da tese do federalismo cooperativo para explicar o que se passava no Brasil. Em consequência, busca-se formular outro referencial, que seja capaz de explicar os comportamentos dos entes federados, em meio a esta inédita problemática sanitária. Em suma, busca-se, a partir desta seção, interpretar os acontecimentos do período, a partir da ideia de que há uma camada de federalismo dual no cooperativismo brasileiro.

Para Gilberto Bercovici e José Francisco Silveira Neto (2007), o federalismo dual é um complemento necessário do Estado liberal, e o federalismo cooperativo, a forma adequada para um Estado do bem-estar social. Logo, a dinâmica da cooperação não estaria absorvida pelo conceito clássico do modelo federal, em razão do vínculo organizativo espacial à finalidade do Estado.

A cooperação consiste em uma via necessária para se evitar uma possível transformação, em centralização, da homogeneização, ao buscar resultados unitários e uniformizadores sem que se esvaziem os poderes e as competências dos entes federados em relação ao poder central, mas evidenciando a sua complementaridade (Bercovici; Silveira Neto, 2007, p. 21).

Entretanto, a formulação acima não é capaz de explicar situações em que haja disputas sobre o papel coordenador das políticas cooperativas, o que se agrava quando o ente que deveria encabeçar a coordenação abdica dessa tarefa. Por essa razão, a cooperação deve ser encarada como uma camada, talvez a mais importante, do federalismo brasileiro, mas que não exclui outra, inspirada no liberalismo dual.

Em relação às políticas de saúde pública, remete-se à criação do Sistema Único de Saúde (SUS), na qual a busca por cooperação entre as três esferas de governo tornou-se fundamental para o sucesso do sistema (Menicucci; Marques, 2016, p. 826). Além da cooperação entre entes subnacionais e governo federal no momento da implementação, para o sucesso da política do SUS também é necessário que a coordenação seja favorecida nesse processo. O governo central é quem dispõe dos

recursos capazes de interferir nas escolhas do executivo estadual e da capacidade para induzir a normatização nacional, com o fulcro de reduzir as eventuais problemáticas decorrentes da ação coletiva entre os entes federados com competências administrativas comuns (Menicucci; Marques, 2016, p. 828)<sup>13</sup>.

No mesmo sentido, Daniel de Araujo Dourado e Paulo Eduardo Mangeon Elias (2011, p. 209) consideram que, na dinâmica da política de regionalização da saúde, a descentralização franqueada pela cooperação gera benefícios no que diz respeito à participação e à aproximação dos cidadãos no processo decisório, bem como sobre a negociação entre os governantes regionais e locais. No entanto, esse processo implica riscos que precisam ser observados.

Constrangimentos diretos são uma opção para forçar a coordenação e posterior cooperação entre os entes. O próprio texto constitucional, leis regulamentares ou complementares obrigam ou limitam a margem de escolha dos estados e municípios na atuação pelo desenvolvimento de políticas sociais (Machado; Palotti, 2015, p. 66). Nesse sentido, a adoção da vinculação do gasto de receitas para áreas específicas é uma estratégia constitucional elaborada para diminuir as possibilidades de barganhas políticas de receitas destinadas a setores como saúde e educação, de forma que os gastos com essas áreas não estejam sujeitos às negociações entre os poderes executivos estaduais, federais ou municipais (Arretche, 2010).

Outra possibilidade consiste na adoção de constrangimentos indiretos, que se originam dos poderes conferidos à União e que a autorizam a exercer a função de formuladora e coordenadora das políticas sociais, a exemplo do previsto na Lei nº 8.080/1990, que reservou ao governo central as funções de formulação, coordenação e estabelecimento de normas e parâmetros nacionais no âmbito da saúde (Machado; Palotti, 2015, p. 68; Pereira; Oliveira; Sampaio, 2020, p. 682).

Nesse sentido, Menicucci e Marques (2016) observam que, no caso do SUS, a “cooperação coordenada” entre governo federal, estados e municípios é condição essencial para a prestação de assistência tempestiva por meio do desenvolvimento de redes de atenção à saúde. No intuito de combater possíveis problemas decorrentes da ação coletiva – a exemplo da dificuldade dos municípios em prestar os serviços necessários aos seus cidadãos sem recorrer a outras jurisdições –, foram criados mecanismos de transferências de responsabilidades e de combate às relações competitivas e predatórias entre os entes federados. Nesse sentido, Machado e Palotti (2015, p. 62)

<sup>13</sup> Na linha do defendido neste artigo, “o governo federal tem assumido uma posição de protagonista na construção de arranjos institucionais de coordenação e cooperação na área social, elaborando um cenário no qual o nível federal concentra as capacidades de normatização e os municípios são importantes atores de implementação” (Pereira; Oliveira; Sampaio, 2020, p. 682).

indicam que uma das condições capazes de afetar a eficácia da coordenação federativa consiste no modo como são distribuídas as responsabilidades por políticas públicas entre os agentes do desenho federativo estudado.

A ADI 6.341, como mencionada anteriormente, parece ter alterado a dinâmica entre o governo central e os governos subnacionais, tendo em vista que conferiu aos estados e municípios maiores poderes para determinar políticas de contenção à pandemia da covid-19 e coordenar a cooperação entre si. No entanto, entende-se que, na prática, a decisão não provocou grandes alterações no campo da cooperação, mas da coordenação entre os entes subnacionais<sup>14</sup>.

Como reforço dessa hipótese, em nove de abril de 2020, o ministro Alexandre de Moraes concedeu medida cautelar no âmbito da ADPF 672, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (Brasil, 2020d). A parte requeria que fosse assegurada a atuação de estados e municípios na adoção de medidas restritivas, como isolamento social, quarentena e restrições de comércio, durante a pandemia, independentemente de atos arbitrários do governo central contrários às orientações das autoridades sanitárias nacionais e internacionais. No caso, o ministro destacou que medidas, ações e omissões do presidente da República são passíveis de controle jurisdicional, uma vez que o presidente estaria submetido ao império das normas constitucionais. Nesse sentido, Moraes reconheceu que há “[...] grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo” (Brasil, 2020d, p. 5).

Outrossim, a AGU reconheceu que, em função da pandemia, foram proferidas decisões judiciais contra a União e em defesa da proteção federativa dos estados e municípios<sup>15</sup>. Se tais decisões não foram capazes de fortalecer a cooperação entre os entes, pensa-se ser possível sugerir

<sup>14</sup> Em sentido semelhante ao aqui defendido, “o conflito provocou uma paralisia no MS [Ministério da Saúde], que não tem tido capacidade de normatizar e coordenar as ações de combate à pandemia no nível nacional. A inação do governo federal forçou os estados, que lidam diretamente com os problemas causados pela pandemia, a assumirem o papel de coordenadores nos seus territórios. Para esse fim, o principal instrumento acionado pelos governadores estaduais tem sido a normatização de políticas de distanciamento social, que orienta a gestão municipal” (Pereira; Oliveira; Sampaio, 2020, p. 683).

<sup>15</sup> A Advocacia-Geral da União (AGU), à época chefiada por André Mendonça, recorreu da liminar concedida, argumentando que caberia à União a harmonização da definição das medidas restritivas e das atividades essenciais a serem adotadas pelos entes, a fim de evitar deliberações isoladas e conflitantes que poderiam causar danos colaterais: “Cumpre observar que a Lei nº 13.979/2020 não afastou a competência comum dos entes federados no enfrentamento da crise. A referida norma apenas estabeleceu as orientações gerais, destacando a competência de cada autoridade, a fim de que o território brasileiro adotasse com uniformidade as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19. Veja-se que a referida Lei estabeleceu as orientações gerais para uma atuação uniforme em todo território nacional. Neste momento de crise que o país enfrenta, entendeu-se fundamental a ação coordenada entre os entes federados, com as diretrizes nacionais estabelecidas pela União (Governo Federal), para a mitigação dos problemas sociais e dos riscos sérios à saúde pública causados pela pandemia do novo coronavírus” (Informações [n. 00084/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU] da AGU ao STF, para instruir o julgamento da ADPF nº 672. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdhz6ckb>. Acesso em: 6 set. 2022, p. 18). Desse modo, fortalece-se o argumento da comunicação conflituosa entre o presidente da República e os governos subnacionais.

que elas desnudaram a manutenção de uma coordenação tênue garantida pela Lei Federal 13.979/2020<sup>16</sup>. Coube ao STF, por meio da ADI 6.341, afastar, parcial e momentaneamente, a União desse procedimento coordenador decisório<sup>17</sup>, sem que tenha rompido definitivamente com sua postura centralizadora (Vasconcelos; Arguelhes, 2021, p. 197).

Em linha com o defendido por Vasconcelos e Arguelhes (2021, p. 201), se Bolsonaro houvesse adotado medidas restritivas mais severas e assumido a posição proativa de coordenar os esforços nacionais, “difícilmente o tribunal teria afirmado (e certamente não de maneira unânime) tanto espaço para a atuação local”. O aspecto protetivo do federalismo, em sua vertente dual, possibilitou ao STF excluir, parcialmente, da linha de frente a União, em detrimento da manutenção de padrões de cooperação horizontal no âmbito regional, regidos pela lei federal.

## 2 O GRAU DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO DO PARÁ E O MUNICÍPIO DE BELÉM NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Conforme o ponto anterior, pôde-se constatar que a interpretação do federalismo brasileiro é complexa e tende a variar de acordo com a agenda do presidente da República, das interpretações do STF e das contingências políticas e jurídicas pelas quais o país esteja passando. O cooperativismo, por exemplo, era um dado latente nas normas constitucionais desde sua criação, mas a centralização da coordenação nas mãos da União foi reforçada pelo governo FHC e pelas decisões do STF (Arretche, 2012). Isso quer dizer que o federalismo cooperativo brasileiro tende a ampliar-se ou restringir-se contextualmente.

Os motivos que justificam eventual movimentação levada à cabo pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário são diversos. O que se pode constatar no caso em análise é que a alteração pode ser creditada à manutenção da camada dual do federalismo, a qual pode ser suscitada para calibrar os níveis de coordenação nacionais quando houver, por conta de atos da União, riscos de violação a direitos fundamentais, em desfavor dos entes subnacionais<sup>18</sup>. Glezer (2021, p. 406) aponta que a

<sup>16</sup> De acordo com Fachin, relator do acórdão da ADI 6.341: “É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços” (Brasil, 2020b, p. 2).

<sup>17</sup> A partir de perspectiva semelhante, Glezer (2021, p. 415) pondera que “o Supremo Tribunal tutelou parcialmente o oportunismo federativo, porque controlou apenas a sua dimensão mais visível de desmonte das políticas de distanciamento social”.

<sup>18</sup> “É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios” (Brasil, 2020b, p. 2, min. Edson Fachin).

Constituição oferece meios estruturais para que os estados viabilizem sua proteção contra invasões de competências oportunistas da União. Essas medidas protetivas estruturais, lidas, pelo citado autor, através das lentes da autonomia, são representadas, principalmente<sup>19</sup>, pela liberdade que os estados têm para criar e recrutar os agentes que comporão sua burocracia administrativa, a qual terá espaço para interpretar e implementar as políticas públicas federais e para refrear medidas que considerem lesivas ao ente.

De acordo com os estudos em análise, a adoção de um federalismo de confronto (pauta presidencial) forçou a redefinição momentânea dos padrões de coordenação do federalismo cooperativo centralizado na União, no sentido de afastar esse ente federativo, por meio da interpretação judicial, do papel de centralizadora administrativa desses esforços, o qual é representado em detrimento dos demais entes, mantendo-a, contudo, no controle do papel de indutora normativa, com base na Lei 13.979/2020 (Brasil, 2020c). Glezer (2021, p. 412) indica que a descentralização em favor dos estados, em face da União, depende, ademais, da ausência de uma ampla coalizão partidária no Congresso, que apoie políticas públicas federais indutoras da coordenação, como foi o caso na presidência de Bolsonaro<sup>20</sup> antes da implementação do orçamento secreto, abrindo assim espaço para o protagonismo dos governadores<sup>21</sup>.

Considerando o afastamento administrativo, por parte da União, do esforço coordenador em matéria de saúde, será proposta uma escala gradativa composta por três níveis, a fim de identificar o grau de cooperação estabelecido entre estados e municípios durante a pandemia:

- a) alto:* nesta hipótese, há coincidência das medidas de enfrentamento da pandemia e na definição das atividades essenciais, inexiste correção de ajuste dos decretos pela via judicial e há a realização de reuniões entre os órgãos especialmente criados para a edição conjunta dos decretos<sup>22</sup>;
- b) médio:* nível em que se notará uma coincidência parcial das medidas de enfrentamento e da

<sup>19</sup> Outros exemplos incluem a autonomia financeira dos estados, abastecidos pelo envio de recursos vindos da União e que independem de contingências políticas, e as cautelas formais e materiais contra a decretação indiscriminada de intervenção federal na autonomia dos estados (Glezer, 2021).

<sup>20</sup> A “ausência de coalizão estimula a descoordenação de serviços públicos e incentiva a competição entre presidente e governadores, especialmente em casos com potencial benefício ou prejuízo eleitoral” (Glezer, 2021, p. 413).

<sup>21</sup> Moraes (2020, 2022), a partir de estudos oficiais feitos pelo governo federal (Ipea), demonstrou, entre outras informações, que o governo federal não atuou de forma propositiva em termos de coordenação, que os estados assumiram a dianteira na proposição de medidas anticovid em um espaço de tempo semelhante (mês de março) e que tais medidas estavam baseadas em evidências científicas. Por outro lado, reconhece que as medidas de distanciamento social não se mantiveram efetivas por muito tempo, especialmente em razão de pressões políticas e econômicas, e que muitas delas não foram adotadas de forma articulada.

<sup>22</sup> A criação de órgãos conjuntos evidencia a intenção dos entes em compartilhar informações e proteger suas autonomias horizontais (Hegele; Behnke, 2017, p. 532), ao contrário de conselhos intergovernamentais em federações duais, cuja intenção primordial é proteger competências subnacionais contra interferências indevidas do nível federal (Behnke; Kropp, 2021, p. 36).

definição das atividades essenciais, obrigação judicial de proceder a pequenos ajustes nos decretos editados pelos entes, pouco diálogo entre os órgãos especialmente criados para o enfrentamento da pandemia e inexistência da edição conjunta de decretos;

c) *baixo*: nesta hipótese, é possível identificar conflitos estruturais entre as medidas de enfrentamento e as atividades essenciais elencadas nos decretos executivos, obrigação de revogação ou alteração substantiva dos decretos por decisões judiciais e a produção normativa sem diálogo entre os entes, implicando a edição separada dos instrumentos.

Para pôr em marcha o desenvolvimento das hipóteses, foram selecionados os aqui denominados “decretos raízes”, editados no período de março a maio de 2020, pelo governo do estado do Pará e pela prefeitura de Belém. Por “decretos raízes” serão denominados os atos normativos editados pelos chefes do Executivo que criaram as medidas de contenção à pandemia que poderiam ser estabelecidas, a depender da situação contingente do ente federado. A razão da analogia botânica está no fato de todas as alterações, complementações e determinações posteriores, ainda que veiculadas mediante outros decretos, partirem das diretrizes entabuladas inicialmente nesses decretos editados no período mencionado.

A partir da mesma hierarquia desses instrumentos, busca-se identificar quais medidas de enfrentamento editadas pela prefeitura de Belém não seguiram as mesmas disposições estabelecidas pelos decretos estaduais. A mesma análise foi empregada quanto à classificação dos serviços essenciais na capital do estado. Além disso, foram coletadas decisões judiciais sobre a temática específica dos serviços essenciais, disponibilizadas, em portal para ações concernentes à pandemia, pelo Tribunal de Justiça Estadual do Pará. O objetivo da leitura das decisões judiciais foi investigar se houve a judicialização dos instrumentos municipais ou estaduais em função de requerimento de um dos entes, a fim de averiguar o enfrentamento do problema econômico causado pelas medidas de restrição.

Notícias, reportagens e informativos oficiais também foram importantes fontes para o reconhecimento de possíveis conflitos federativos entre o governador do estado e o prefeito de Belém. Quanto a essas fontes de pesquisa, optou-se por publicações realizadas no marco temporal proposto; entretanto, selecionaram-se algumas poucas fora desse período, as quais forneceram elementos essenciais para a interpretação dos resultados obtidos<sup>23</sup>. A revisão bibliográfica da literatura tradicional e clássica sobre federalismo foi fundamental para a percepção do comportamento do modelo federal durante o período da pandemia no Brasil.

<sup>23</sup> Rocha Neto (2020) empregou metodologia semelhante.

Os decretos selecionados para a pesquisa consistem nos “decretos raízes”, tal como já definidos, e em alguns posteriores, editados no período de pico da pandemia no estado do Pará. No âmbito estadual, a primeira fonte legislativa da qual foram coletados os dados necessários para a elaboração dos critérios e consequente identificação do padrão de cooperação foi o Decreto Estadual nº 609/2020, de 16 de março<sup>24</sup>. Nesse documento, pôde-se observar as primeiras medidas de enfrentamento, no âmbito do estado do Pará, ao coronavírus e à pandemia da covid-19.

Posteriormente, selecionou-se o Decreto Estadual nº 729/2020 (assinado por Zenaldo Coutinho, prefeito de Belém à época), de cinco de maio, que dispôs sobre a suspensão total de atividades não essenciais (*lockdown*), no âmbito dos municípios do estado do Pará, visando à contenção do avanço da pandemia, e o Decreto Estadual nº 800/2020, de 31 de maio, que instituiu o Projeto RETOMA PARÁ, dispondo sobre a retomada econômica e social segura, no âmbito estadual, por meio da aplicação de medidas de distanciamento controlado e de protocolos específicos para a reabertura gradual e funcionamento de segmentos de atividades econômicas e sociais<sup>25</sup>.

No âmbito da atividade normativa do executivo municipal, foram editados nove decretos municipais no período de 18 de março a 25 de maio de 2020. O Decreto Municipal nº 95955, de 18 de março, foi o documento considerado como o “decreto raiz” municipal, uma vez que guiou a edição das medidas subsequentes. O documento criou o Comitê de Operações de Emergência e Saúde Pública (COES) para adoção de medidas de enfrentamento à pandemia da covid-19. Outrossim, estabeleceu as principais medidas de enfrentamento, como a suspensão das aulas em toda a rede pública municipal e de programas municipais que poderiam ensejar à aglomeração de pessoas. Em relação às atividades desempenhadas pela administração pública municipal, o município deixou ao encargo dos órgãos e entidades o estabelecimento de redução de atividades e de adoção de sistema de rodízio e, além disso, incentivou a adoção do regime de teletrabalho.

Em momento posterior, o Decreto Municipal nº 96.253, de seis de maio, dispôs sobre a suspensão total de atividades não essenciais (*lockdown*) no âmbito do município de Belém, visando à contenção do avanço descontrolado da pandemia da covid-19. Ressalva-se que somente o Decreto Municipal nº 96.340, de 25 de maio, adotou um regime de cooperação com o estado do Pará, com o intuito de implementar medidas de distanciamento social controlado.

<sup>24</sup> Como defendem Carvalho *et al.* (2022, p. 67), “decretos raiz” são os mecanismos de indução normativa adotados pelos estados para estruturar a coordenação no âmbito regional, em razão da posição absenteísta do Ministério da Saúde.

<sup>25</sup> Não será avaliada, neste estudo, a pertinência das políticas públicas adotadas ou mesmo a interiorização da pandemia no estado, uma vez que o programa de volta das atividades não essenciais no Pará ocorreu quando o número de casos e óbitos ainda era considerável (Rubiatti, 2021, p. 181).

Em pesquisas sobre o período mais delicado da pandemia, alguns aspectos, do ponto de vista político, foram essenciais para a construção da problemática deste trabalho. Schaefer *et al.* (2020, p. 1.439) realizaram uma investigação a fim de observar quais fatores influenciavam as ações governamentais de enfrentamento à pandemia, concluindo que a velocidade da imposição das medidas variava, entre outros fatores, com base no apoio político do governador do estado ou prefeito ao presidente Jair Bolsonaro.

Conforme dados coletados do portal de divulgação de resultados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral<sup>26</sup>, o candidato Jair Bolsonaro perdeu a disputa eleitoral no estado no Pará em 2018, tendo o candidato da outra chapa obtido 54,81% dos votos válidos, contra 45,19% do então presidente. Em contrapartida, quando da análise do resultado na cidade de Belém, observou-se que Jair Bolsonaro foi vitorioso nessa capital<sup>27</sup>, com 54,93% dos votos válidos. No entanto, ante o grau de cooperação média estabelecida entre prefeitura e governo do estado, esses dados e a resistência bolsonarista foram contidos, especialmente em face da oposição feita pelo governador Helder Barbalho à postura combativa do governo federal (Pereira; Oliveira; Sampaio, 2020, p. 687).

No que tange às decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Pará acerca dos serviços essenciais estabelecidos nos decretos dos entes, o objetivo foi identificar possíveis conflitos federativos expostos nas referidas decisões e o cálculo econômico feito judicialmente<sup>28</sup>. Primeiro, fez-se um recorte temporal, no qual delimitou-se o período de março a maio de 2020, para destacar os acórdãos e decisões monocráticas proferidas. Os atos normativos objeto das decisões foram os Decretos Estaduais nº 609/2020 e nº 729/2020.

Segundo, foram coletadas as decisões relacionadas, especificamente, à temática dos serviços essenciais considerados na logística dos decretos estaduais. Foi possível identificar que os serviços discutidos nas decisões foram: loja de tecidos, testes e análises técnicas de importações, transporte rodoviário interestadual, loja de doces e chocolates e serviços de barbearia.

Os primeiros resultados obtidos permitiram reformular algumas das hipóteses pensadas sobre a problemática. Em primeiro lugar, acreditava-se que houvesse um baixo grau de cooperação entre os entes federativos, decorrente de dois fatores principais: a divergência política entre os governantes que lideravam o Executivo no estado do Pará (MDB) e no município de Belém (PSDB)

<sup>26</sup> Os dados foram coletados no portal de resultados do Tribunal Superior Eleitoral (<http://tinyurl.com/msew9smd>).

<sup>27</sup> Resultado coletado no site <http://tinyurl.com/3btwktkn>.

<sup>28</sup> Foram encontradas seis decisões do período estabelecido para essa pesquisa, sendo cinco mandados de segurança civil e um agravo de instrumento. Todas as decisões foram coletadas na página de internet do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (<http://tinyurl.com/ms6au8ej>), em seção específica para normativos, acórdãos e jurisprudências relacionados à covid-19.

e a provável divergência entre as políticas de enfrentamento, reforçada por uma adesão dos belenenses ao bolsonarismo.

A partir de um breve histórico das divergências e oposições políticas no estado do Pará, nota-se que os partidos do governador e do então prefeito sempre estiveram, em diferentes anos, em polos opostos nas disputas eleitorais, seja como opositores políticos para eleições ao governo do estado, seja como parte de coligações formadas pelos partidos, visto que nem sempre assumiram o protagonismo nas candidaturas em todos os anos eleitorais, mas estavam presentes como adversários políticos (Petit, 2019).

No entanto, com fundamento na comparação entre os decretos estaduais e a produção normativa municipal (Quadros 1 e 2), percebem-se poucas diferenças entre os instrumentos dos dois entes. Por conseguinte, acredita-se que, apesar de divergências políticas entre os dois polos governamentais no estado, houve um grau médio de cooperação entre as ações adotadas por ambos. Dessa forma, o governo do estado do Pará coordenou e influenciou a edição dos instrumentos municipais, de forma que a existência de pequenos desvios pontuais não foi capaz de apontar na direção de um baixo nível de cooperação entre os dois entes.

Quadro 1 – Medidas de enfrentamento adotadas pelo município de Belém

Ato normativo	Medida de enfrentamento
Decreto nº 95955	Criação do Comitê de Operações de Emergência e Saúde Pública (COES), para adoção de medidas de enfrentamento da pandemia da covid-19.
	Suspensão das aulas em toda a rede pública municipal.
	Suspensão de programas municipais que pudessem ensejar a aglomeração de pessoas.
	Manutenção da permissão à realização de missas, cultos e eventos religiosos.
	Estabelecimento de algumas obrigações aos serviços de transportes.
Decreto nº 96190	Encargo, aos órgãos e entidades da administração pública municipal, para o estabelecimento de redução de atividades e a adoção de sistema de rodízio; incentivo à adoção de regime de teletrabalho.
	Proibição da realização de seminários, simpósios e congressos regionais e nacionais de qualquer natureza, com a presença de pessoas de outros estados.
	Estabelecimento de serviços e atividades essenciais.

Fonte: autoria própria.

Quadro 2 – Medidas de enfrentamento adotadas pelo estado do Pará

Ato normativo	Medida de enfrentamento
Decreto nº 609	Suspensão da realização de eventos, reuniões, manifestações, carreatas e/ou passeatas, de caráter público ou privado e de qualquer espécie, com audiência de 10 ou mais pessoas.
	Suspensão do deslocamento, no interesse do serviço, nacional ou internacional, de servidores públicos, empregados públicos e colaboradores eventuais da administração pública estadual, salvo mediante autorização expressa do chefe da Casa Civil da Governadoria.
	Suspensão de visitas a unidades prisionais e unidades socioeducativas do estado.
	Suspensão do transporte coletivo interestadual de passageiros, terrestre, marítimo e fluvial.
	Proibição de realização de cultos/eventos religiosos presenciais.
Decreto nº 777	Obrigatóriedade de distribuição de máscaras por bancos, casas lotéricas, supermercados, farmácias e afins, e higienização de seus equipamentos (carrinhos, cestas, etc.) a cada uso pelos clientes; oferecimento, aos usuários desses estabelecimentos, de alternativas de higienização (água e sabão e/ou álcool em gel).
	Permanência da suspensão das aulas presenciais nas escolas da rede de ensino público estadual, com manutenção regular da oferta de merenda escolar ou medida alternativa que garantisse a alimentação dos alunos, a critério da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC).

Fonte: autoria própria.

A partir dos primeiros indícios obtidos nesta pesquisa, entram em cena alguns questionamentos essenciais às conclusões. O primeiro deles é o seguinte: — Estar-se-ia diante de uma das funções do federalismo dual – especificamente, a de proteção dos entes subnacionais em face da União? Esta problemática surge em função das comunicações conflagradas do governo federal sobre a atuação dos governadores e da atuação conjunta de diversos estados para o enfrentamento da pandemia. E, — Houve de fato um confronto aberto entre os Executivos do município e do estado? Esta pergunta que pode ser respondida com base em eventos isolados, visto que há fortes indicadores de que os dois entes pouco divergiram nas maneiras escolhidas para frear a pandemia causada pelo novo coronavírus.

O primeiro indicador de uma coordenação estadual e de um grau médio de cooperação entre os entes está na ausência de edição constante de decretos conjuntos. Com exceção do Decreto Municipal nº 96.340, de 25 de maio de 2020, e do Decreto Estadual 729/2020, observa-se que nenhum dos demais normativos analisados neste trabalho foi editado por meio de esforços conjuntos do governo do estado do Pará e da prefeitura de Belém. Todos os instrumentos foram redigidos separadamente. Outro elemento hábil a comprovar a hipótese é a movimentação observada por meio de notícias, coletivas de imprensa e entrevistas.

No mês de abril, o decreto do Executivo estadual sobre medidas de enfrentamento, especificamente quanto aos serviços essenciais, determinava o fechamento de *shopping centers* por tempo indeterminado – decisão que também foi acompanhada pela prefeitura de Belém, conforme indicado no mesmo texto jornalístico (Maia, 2020a).

Embora seja possível observar uma coerência entre as medidas adotadas pelos entes, não é possível sugerir que tenham surgido por meio de qualquer forma de diálogo estruturado travado entre eles. Da mesma forma, há indícios de coordenação quando, acerca da inclusão do serviço de domésticas como serviço essencial, o prefeito de Belém, esclareceu que a determinação tomou como base o Decreto Estadual nº 729, para a inclusão da categoria no rol de serviços não suspensos pela medida de *lockdown* (Sandes, 2020). Além disso, secretarias municipais adotaram medidas para restringir a movimentação durante a vigência do decreto de *lockdown*, demonstrando que o município agiu no sentido de colaborar com as políticas implantadas, pelo estado, para contenção da pandemia da covid-19.

Quando do fim da vigência do *lockdown* na capital paraense, o diálogo entre sindicatos e representantes dos governos estadual e municipal foi realizado separadamente (Maia, 2020b). Assim, as propostas para a retomada, no município de Belém, das atividades afetadas pela suspensão originada pelo Decreto Estadual nº 729, tiveram de ser apresentadas para ambos os entes, indicando que o governo do estado e a prefeitura de Belém não agiram conjuntamente no diálogo com os setores interessados<sup>29</sup>.

Outra situação que demonstra a inexistência ou pouca frequência de diálogo entre governo do município e do estado se refere à reabertura de restaurantes na região metropolitana. O então prefeito de Belém, Zenaldo Coutinho, mencionou que não havia sido procurado pelo governador estadual para discutir qualquer medida acerca da autorização para retorno das viagens intermunicipais e interestaduais, afirmando que “independente de questões políticas”, acreditava ser um equívoco o governo do estado do Pará permitir o transporte entre as diferentes cidades do estado<sup>30</sup>. Esse caso remete ao mais evidente momento de conflito entre os dois entes federativos, o que, embora estando fora do marco temporal desta pesquisa, evidencia a tensão na relação entre os poderes executivos locais. Por mais que as medidas de enfrentamento e definição de serviços essenciais tenham conduzido para um ponto em comum na maioria dos normativos, ainda foram evidentes os conflitos federativos e políticos no estado do Pará, indicando um nível de cooperação médio acerca das

<sup>29</sup> Essa postura vale para outros municípios não analisados nesta pesquisa, como o de Santarém, cujo prefeito discordava frontalmente das medidas de isolamento social propostas pelo governador do estado (Rubiatti, 2020).

<sup>30</sup> “O prefeito voltou a mencionar a polêmica envolvendo os terminais rodoviários. Um decreto estadual autorizou a volta de viagens intermunicipais e interestaduais em todo o Pará, incluindo na capital. Zenaldo se manifestou e alegou que não foi procurado pelo governo estadual para discutir a medida. A prefeitura, então, vetou a reabertura dos terminais. O conflito de ordens causou confusão e reclamação entre os usuários do transporte”. Além disso, na mesma reportagem, trecho da entrevista com o prefeito Zenaldo Coutinho indica a inexistência de diálogo entre os dois governos executivos locais: ““Quero dizer que, independente de questão política, acho um equívoco do governo do Estado liberar os transportes intermunicipal e interestadual. Tentamos um acordo, mas não conseguimos. Por isso, estamos reivindicando judicialmente para suspender essa decisão’, completou” (Belém [...], 2020).

políticas de enfrentamento à pandemia no estado<sup>31</sup>.

Em termos de judicialização dos decretos e em relação ao período analisado nesta pesquisa, não foram levados ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará conflitos entre o estado e o município de Belém. Embora os impetrantes das ações coletadas para este trabalho tenham se utilizado de argumentos que poderiam desembocar em uma judicialização dos decretos, haja vista um hipotético conflito entre instrumentos editados pelos dois entes, tais argumentações não foram consideradas pelos órgãos julgadores.

Um exemplo dessa questão está no Mandado de Segurança nº 0803075-52.2020.8.14.0000<sup>32</sup>, no qual a requerente alegou que o Decreto Municipal nº 95955, ao recomendar a adoção de medidas para evitar aglomerações e lotações nos espaços pertencentes aos comerciantes, estaria em contradição com o dispositivo estadual contestado (Decreto Estadual nº 609), visto que o instrumento estadual determinou o fechamento do comércio em geral, enquanto o do município apenas fez uma recomendação para adoção de medidas sanitárias. Todavia, quando da decisão, o desembargador Roberto Moura reafirmou o entendimento de outras decisões do tribunal de justiça local, no sentido de que o tema estaria envolto em questão concernente à saúde pública e, portanto, seria de competência comum e legislativa concorrente dos entes da federação, não identificando a existência de qualquer conflito federativo.

### 3 CONCLUSÃO

Em um momento inicial, quando se comparam as duas atividades legislativas, estadual e municipal, por meio de seus “decretos raízes”, editados no mês de março de 2020, encontram-se divergências em relação às atividades não afetadas pelas medidas de enfrentamento, e observa-se que em dado momento o município divergiu da recomendação estadual e permitiu: *i*) a realização de missas, cultos e eventos religiosos presenciais; e *ii*) o funcionamento de cinemas, teatros, academias, *shopping centers*, comércio em geral, bancos, restaurantes e bares, com a recomendação de que adotassem medidas para evitar aglomerações e lotação ampla em seus espaços.

Apesar das divergências observadas, percebe-se que elas não foram significativas a ponto de indicar um nível baixo de cooperação, uma vez que, conforme mencionado no tópico anterior, posteriormente, no mês de abril, esses pontos divergentes harmonizaram-se. Nesse sentido, acredita-

<sup>31</sup> Rubiatti (2020) sugere que o alinhamento entre governador e prefeitos teve aumento com a adoção das medidas de flexibilização, ainda que discordâncias sobre o ritmo da retomada das atividades tenham permanecido.

<sup>32</sup> Mandado de Segurança nº 0803075-52.2020.8.14.0000, relator des. Roberto Gonçalves de Moura, julgado em nove de abril de 2020.

se ser possível afirmar a existência, no período demarcado, de um nível médio de cooperação entre o governo do estado do Pará e a prefeitura de Belém. Tal conclusão se justifica pela alta coincidência de medidas de enfrentamento e de definição de atividades essenciais. Ademais, por meio das decisões judiciais coletadas, relacionadas ao período de março a maio de 2020, atenta-se para a inexistência de obrigações judiciais de ajustes de decretos.

Embora não tenha sido identificada a realização de reuniões entre os órgãos especialmente criados para a edição conjunta de decretos, não é possível afirmar a falta de coerência entre a atuação dos dois entes, de forma que ambos se encaminharam para o cumprimento de políticas de enfrentamento iguais ou similares, tendo atuado conjuntamente – por exemplo, na situação do *lockdown* estabelecido pelo Decreto Estadual nº 729/2020 – para execução de medidas estabelecidas pelos instrumentos normativos editados por um dos dois entes.

Todavia, não se pode negar a existência de conflitos abertos e pontuais entre o governador do estado e o então prefeito de Belém, demonstrados nas entrevistas e notícias coletadas. Mesmo que tenham atuado de forma similar, a ocorrência de divergências entre ambos é inegável, sobretudo quando são considerados o histórico de oposições políticas entre os dois respectivos partidos políticos e a literatura recente, que afirma a existência de contraste e problemáticas na forma como a gestão da pandemia foi conduzida em cidades e estados nos quais Jair Bolsonaro obteve vitória eleitoral em 2018, como foi o caso da capital paraense. Nesse sentido, afirma-se que, em função das divergências e semelhanças simultâneas, ocorreu uma coordenação tênue entre os entes estadual e municipal.

No cenário pandêmico, o Supremo Tribunal Federal assumiu o papel de ator combativo às tentativas de medidas arbitrárias de enfrentamento pelo chefe do Poder Executivo federal, o que desencadeou uma proteção aos governos subnacionais, para que determinassem as medidas cabíveis com o intuito de conter o avanço da covid-19, sem limitações por parte da União. Tendo em vista a literatura nacional sobre o tema, isso insinua uma mudança no comportamento centralizador observado em anos e em situações anteriores à pandemia. Na condição de árbitro da federação, o comportamento centralizador do Supremo saiu de cena, ainda que momentaneamente.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Las tres caras del federalismo bolsonarista frente a la Covid-19: Desresponsabilización, confrontación y descoordinación. In: NAVARRO, Freddy Mariñez; TORRES, Marisol Calzada (coord.). **Gestión Pública y Políticas Públicas en Tiempos de Emergencia**. 1. ed. Ciudad de Mexico: Tirant lo Blanch, 2021. v. 1, p. 139-170.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da

cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto (org.). **República, Democracia e Desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. 1. ed. Brasília: Ipea, 2013. v. 10, p. 18-32.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009. Disponível em: <http://tinyurl.com/dbcne659>. Acesso em: 21 maio 2021.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://tinyurl.com/y5ft7x2z>. Acesso em: 21 maio 2021.

BALAGO, Rafael. EUA chegam a 1 milhão de mortos por Covid-19. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 maio 2022. Disponível em: <http://tinyurl.com/49dzym7f>. Acesso em: 3 jan. 2023.

BEHNKE, Nathalie; KROPP, Sabine. Administrative Federalism. In: KUHLMANN, Sabine *et al.* (ed.). **Public Administration in Germany**. Cham: Palgrave Macmillan, 2021. p. 35-51. Disponível em: <http://tinyurl.com/8dz5s82d>. Acesso em: 21 maio 2021.

BELÉM deve reabrir restaurantes no dia 1º de julho e ainda não há previsão para a volta às aulas, diz prefeito. **G1 PA**, Belém, 23 jun. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/h3jjhf6c>. Acesso em: 25 fev. 2020.

**BELÉM. Decreto Municipal nº 96190 de 27/04/2020.** Altera o Decreto nº 95.955 - PMB, de 18 de março de 2020, que “Declara situação de emergência no âmbito do Município de Belém para enfrentamento preventivo da pandemia de coronavírus declarada pela Organização Mundial de Saúde - OMS e dá outras providências”. Diário Oficial do Município, Belém, 27 abr. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/cn2hw6v4>. Acesso em: 7 fev. 2021.

**BELÉM. Decreto Municipal nº 96340 de 25/05/2020.** Dispõe sobre as medidas de distanciamento social controlado, visando a prevenção e o enfrentamento à pandemia da COVID-19, em regime de cooperação com o Estado do Pará, altera o Decreto nº 95.955 - PMB, de 18 de março de 2020, que “Declara situação de emergência no âmbito do Município de Belém para enfrentamento preventivo da pandemia de coronavírus declarada pela Organização Mundial de Saúde - OMS e dá outras providências”. Diário Oficial do Município, Belém, 25 maio 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/yr7p8br9>. Acesso em: 6 set. 2022.

**BELÉM. Decreto nº 95955 de 18/03/2020.** Declara situação de emergência no âmbito do Município de Belém para enfrentamento preventivo da pandemia de coronavírus declarada pela Organização Mundial de Saúde - OMS e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belém, 18 mar. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/3ha7fkyt>. Acesso em: 2 maio 2022.

**BELÉM. Decreto nº 96253 de 06/05/2020.** Dispõe sobre a suspensão total de atividades não essenciais (lockdown) no âmbito do Município de Belém, visando a contenção do avanço descontrolado da pandemia do coronavírus COVID-19 e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belém, 6 maio 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/22yezref>. Acesso em: 7 fev.

2021.

BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988. In: BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 55-71.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O artigo 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. In: SÉRIE Pensando o Direito, 13/2009 – Relatório Final da Pesquisa “Projeto Pensando o Direito: Federalismo no Brasil: limites da competência administrativa e legislativa”, desenvolvida no Convênio Mackenzie/PNUD/SAL-MJ sob a coordenação do Prof. Dr. Gilberto Bercovici. São Paulo, 2007.

BRASIL confirma primeiro caso do novo coronavírus. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 26 fev. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/4msf5xfy>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. **Lei no 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2020c. Disponível em: <http://tinyurl.com/32f4yhjn>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020a. Disponível em: <https://tinyurl.com/42n9ff5r>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 Distrito Federal**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 8 abr. 2020d. Disponível em: <http://tinyurl.com/kp3k9heu>. Acesso em: 4 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 Distrito Federal**. Relator: Min. Marco Aurélio. DJe, Brasília, DF, 13 nov. 2020b. Disponível em: <http://tinyurl.com/27wt5pvk>. Acesso em: 4 nov. 2020.

CANCIAN, Natália. Três ministros da Saúde e uma pandemia: o ano em que ficamos doentes. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 31 dez. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/yz8zz6ma>. Acesso em: 26 fev. 2021.

CANCIAN, Natália; FERNANDES, Talita. Mandetta diz que Brasil terá pico de casos do novo coronavírus até junho. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 mar. 2020b. Disponível em: <http://tinyurl.com/2ujw9ztv>. Acesso em: 26 fev. 2021.

CANCIAN, Natália; FERNANDES, Talita. Nenhum sistema de saúde está 100% preparado para o novo coronavírus, diz Mandetta. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 mar. 2020a. Disponível em: <http://tinyurl.com/3zyj7v7n>. Acesso em: 26 fev. 2021.

CARVALHO, André Luís Bonifácio de *et al.* Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro? **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. especial, p. 62-77, mar. 2022. Disponível em: <http://tinyurl.com/2kxx6xm5>. Acesso em: 21 maio

2022.

CONECTAS Direitos Humanos. Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. Boletim Direitos na Pandemia. **Boletim nº 2**. 23 jul. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/466nbna>. Acesso em: 5 jan. 2022.

CONECTAS Direitos Humanos. Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. Boletim Direitos na Pandemia. **Boletim nº 10**. 20 jan. 2021. Disponível em: <http://tinyurl.com/nfb5rce>. Acesso em: 5 jan. 2022.

DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 2, e1964, 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/mry7b827>. Acesso em: 21 maio 2022.

DELLA COLETTA, Ricardo. Em pronunciamento, Bolsonaro critica fechamento de escolas, ataca governadores e culpa mídia. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 24 mar. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/4x9awzu2>. Acesso em: 26 fev. 2021.

DIAS, Marina. Bolsonaro minimiza crise e diz que coronavírus está superdimensionado. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 9 mar. 2020b. Disponível em: <http://tinyurl.com/mrxmp94v>. Acesso em: 26 fev. 2021.

DIAS, Marina. Em evento esvaziado nos EUA, Bolsonaro nega crise e diz que problemas na Bolsa acontecem. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 10 mar. 2020a. Disponível em: <http://tinyurl.com/yc338zm8>. Acesso em: 26 fev. 2021.

DOURADO, Daniel de Araujo; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. **Revista Saúde Pública**, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 204-211, 2011. Disponível em: <http://tinyurl.com/5n96h3hv>. Acesso em: 21 maio 2022.

FENNA, Alan. Federalism and Intergovernmental Coordination. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (ed.). **The SAGE Handbook of Public Administration**. Los Angeles: SAGE Publications, 2013. p. 750-763.

FERNANDES, Talita. Após proibição da Justiça, governo apaga mensagens de campanha anticonfinamento. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 28 mar. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/ypptt3du>. Acesso em: 26 fev. 2021.

GALZO, Wesley. Mandetta: Bolsonaro foi aconselhado a mudar bula da cloroquina para tratar Covid. **CNN Brasil**, São Paulo, 04/05/2021. Disponível em: <http://tinyurl.com/3r8hv72>. Acesso em: 12 nov. 2022.

GLEZER, Rubens Eduardo; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus Silva. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, a. 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun. 2021. Disponível em: <http://tinyurl.com/carn6j62>. Acesso em: 22 jul. 2022.

GLEZER, Rubens. As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília,

v. 1, n. 2, p. 395-434, jul./dez. 2021. Disponível em: <http://tinyurl.com/586x36a3>. Acesso em: 21 maio 2022.

GUIMARÃES, Guilherme Avelar. **Autonomia política federativa e jurisdição constitucional**. A atuação recente do STF como Árbitro da Federação à luz do princípio da subsidiariedade. 2013. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

HEGELE, Yvonne; BEHNKE, Nathalie. Horizontal coordination in cooperative federalism: The purpose of ministerial conferences in Germany. **Regional & Federal Studies**, [s. l.], v. 27, n. 5, p. 529-548, 2017. Disponível em: <http://tinyurl.com/4tvh257k>. Acesso em: 22 ago. 2022.

LUI, Lizandro *et al.* Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 19, e00319151, 2021. Disponível em: <http://tinyurl.com/awks77ph>. Acesso em: 1 ago. 2022.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização. Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 30, n. 88, p. 61-83, jun. 2015. Disponível em: <http://tinyurl.com/4fyyb6yb>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. 1787-1788. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAIA, Caio. Decreto do Governo do Pará reforça fechamento de shoppings no estado por tempo indeterminado. **G1 PA**, Belém, 1 abr. 2020a. Disponível em: <http://tinyurl.com/3fzev9km>. Acesso em: 25 fev. 2021.

MAIA, Caio. Governo do PA anuncia que lockdown na grande Belém não deve ser prorrogado e detalha medidas de retorno das atividades econômicas. **G1 PA**, Belém, 20 maio 2020b. Disponível em: <http://tinyurl.com/55ezr33b>. Acesso em: 25 fev. 2021.

MAUÉS, Antonio Moreira; FADEL, Alexandre Pinho. A repartição de competências legislativas no federalismo brasileiro: uma análise da jurisprudência do STF (2013-2017). In: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio (org.). **Federalismo**. Desafios contemporâneos. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. p. 35-52.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016. Disponível em: <http://tinyurl.com/ye65duaa>. Acesso em: 9 abr. 2022.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **A Covid-19 e as medidas legais de distanciamento dos governos estaduais: análise comparativa do período de março a julho de 2020**. Nota Técnica nº 23. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte). Brasília: Ipea, 2020.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. O uso de evidências científicas no enfrentamento à pandemia de

covid-19 no Brasil: uma comparação das políticas dos governos estaduais. *In: KOGA, Natália Massaco et al. (org.). Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas.* Brasília: Ipea, 2022. p. 859-897.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e União. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 223-250, 2009. Disponível em: <http://tinyurl.com/bdh6mnfx>. Acesso em: 16 set. 2022.

ONOFRE, Renato; GARCIA, Larissa. Mandetta diz que quarentena total será desastre e critica carreatas. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 28 mar. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/48fhmchn>. Acesso em: 26 fev. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 609, de 16 de março de 2020.** Dispõe sobre as medidas de enfrentamento, no âmbito do Estado do Pará, a pandemia do coronavírus COVID-19. Palácio do Governo, 16 de março de 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/yc8zwduj>. Acesso em: 4 set. 2022.

PARÁ. **Decreto nº 729, de 05 de maio de 2020 (Revogado pelo Decreto nº 800, de 31/05/2020).** Dispõe sobre a suspensão total de atividades não essenciais (lockdown), no âmbito dos Municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Castanhal, Santa Isabel do Pará, Santa Bárbara do Pará, Breves, Vigia e Santo Antônio do Tauá visando a contenção do avanço descontrolado da pandemia do coronavírus COVID-19. Diário Oficial do Estado, nº 34.205, 05/05/2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/4a53s986>. Acesso em: 6 ago. 2022.

PARÁ. **Decreto nº 800, de 31 de maio de 2020 (Revogado pelo Decreto Estadual 2.044, de 2021).** Institui o Projeto RETOMAPARÁ, dispondo sobre a retomada econômica e social segura, no âmbito do Estado do Pará, por meio da aplicação de medidas de distanciamento controlado e protocolos específicos para reabertura gradual e funcionamento de segmentos de atividades econômicas e sociais, e revoga o Decreto Estadual nº 729, de 05 de maio de 2020, e o Decreto Estadual nº 777, de 23 de maio de 2020. Diário Oficial do Estado, nº 34.298, 31/07/2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/2ayvs84>. Acesso em: 8 jun. 2022.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Mandado de Segurança Civil nº 0803075-52.2020.8.14.0000.** Relator: des. Roberto Gonçalves de Moura. Decisão monocrática. 9 de abril de 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/3thdd9uf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

PEREIRA, Ana Karine; OLIVEIRA, Marília Silva; SAMPAIO, Thiago da Silva. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 678-696, jul.-ago. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/bdrk3ruc>. Acesso em: 19 jul. 2022.

PETIT, Pere. Políticas públicas e disputas político-eleitorais na Região Norte. *In: ZIMERMAN, Artur (org.). Polarização política. Série Desigualdade Regional e as Políticas Públicas.* Santo André: Universidade Federal do ABC, 2019. p. 7-36.

ROCHA NETO, João Mendes da. As fragilidades do federalismo cooperativo na crise do Covid-19. **Revista Gestão e Saúde**, Brasília, v. 11, n. 3, p. 340-356, set./dez. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/5n7v6twm>. Acesso em: 6 jul. 2021.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Pará: Apontamentos sobre a Pandemia e Flexibilização. *In: SILVA,*

Juliana dos Santos *et al.* (org.). **Atlas da COVID-19. As Políticas Públcas de Combate à COVID-19 no Brasil.** [S. l.: s. n.], 2021. p. 176-184.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Pará: Flexibilização em meio a pandemia. **Estadão**, São Paulo, 29 jun. 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/5edtuexe>. Acesso em: 28 fev. 2021.

SALDAÑA, Paulo. Após confirmar coronavírus, Ministério da Saúde diz que há 20 casos sob suspeita. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 26 fev. 2020a. Disponível em: <http://tinyurl.com/2u6ewrh6>. Acesso em: 26 fev. 2021.

SALDAÑA, Paulo. População saberá que foi enganada por governadores e imprensa sobre coronavírus, diz Bolsonaro. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 22 mar. 2020b. Disponível em: <http://tinyurl.com/4bnwjjzde>. Acesso em: 26 fev. 2021.

SANDES, Arthur. Belém vai contra entendimento nacional e inclui domésticas como essenciais. **UOL**, São Paulo, 6 maio 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/2v45c3ue>. Acesso em: 25 fev. 2021.

SCHAEFER, Bruno Marques *et al.* Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. **Revista De Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1.429-1.445, set.-out., 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/37twa4ad>. Acesso em: 14 jun. 2021.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa? In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 135-150.

VASCONCELOS, Natalia Pires de; ARGUELHES, Diego Werneck. Covid-19, federalismo e descentralização no STF: reorientação ou ajuste pontual? In: MACHADO, Laura Muller (org.) **Legado de uma pandemia**: 26 vozes conversam sobre os aprendizados para política pública. Rio de Janeiro: Autografia, 2021. p. 191-207.

VIDAL, Josep Pont. Pandemia de COVID-19 y Estado: ¿Hacia una nueva la configuración administración-Estado? **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 924-935, out-dez, 2020. Disponível em: <http://tinyurl.com/5n98aamu>. Acesso em: 7 abr. 2021.