



FEDERALISMO E PARADIPLOMACIA: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA GLOBAL

FEDERALISM AND PARADIPLMACY: BRAZILIAN EXPERIENCE IN TIMES OF GLOBAL PANDEMIC

Bruno Lima Barbalho¹

William Paiva Marques Júnior²

SUMÁRIO: Introdução - 1. Elementos conformadores do federalismo brasileiro - 2. Desenvolvimento paradiplomático em tempos de pandemia global - 3. Experiência brasileira em tempos de crise sanitária: federalismo na perspectiva da paradiplomacia – Considerações finais – Referências.

SUMMARY: Introduction - 1. Conforming elements of Brazilian federalism - 2. Paradiplomatic development in times of global pandemic – 3. Brazilian experience in times of health crisis: federalism from the perspective of paradiplomacy – Final considerations – References.

RESUMO: A dinâmica do federalismo no âmbito da crise sanitária representa questão de extrema relevância na contemporaneidade, tanto que este artigo procura debater alguns tensionamentos jurídicos e institucionais movidos pela tragédia humanitária, sendo necessário denotar o alcance da autonomia dos entes interfederativos e das regras de competência insculpidas na Constituição Federal de 1988 frente à gestão protetiva da vida e da saúde pública, tratando-se de ponto sensível, dado que não é viável na organização política e administrativa do Estado brasileiro a tendência centralizadora e antagonista entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A metodologia aplicada é exploratória, qualitativa, analítica-descritiva baseada na utilização de documentos jurídicos e textos doutrinários, não tendo este trabalho a finalidade de encerrar qualquer controvérsia a respeito da temática. Por fim, de acordo com as balizas paradigmáticas fixadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, propõe-se fomentar também o debate sobre as incumbências paradiplomáticas no bojo do marco legal de enfrentamento da COVID-19.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Tempos de pandemia global. Atuações paradiplomáticas. Tensões governamentais. Experiência institucional brasileira.

ABSTRACT: The dynamics of federalism in the context of the health crisis represents an issue of extreme relevance in contemporary times, reason why this article seeks to debate some legal and institutional tensions driven by the humanitarian tragedy, making it necessary to denote the scope of autonomy of federative entities and the rules of competence introduced in the Federal Constitution of 1988 in relation to the protective management of life and public health, this is a sensitive point, given that the centralizing and antagonistic tendency between the Union, States, Federal District and Municipalities is not viable in the political and administrative organization of the Brazilian State. The methodology applied is exploratory, qualitative, analytical-descriptive based on the use

¹ Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito Público pelo Instituto Damásio. Advogado e Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/CE. E-mail: brunobarbalhoadv@gmail.com.

² Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito Processual Penal pela ESMEC/UFC. Professor e Vice-Coordenador do PPGD-UFC. Ex- Advogado da ECT (Correios). E-mail: williamarques.jr@gmail.com.





of legal documents and doctrinal texts, with this work not intended to end any controversy regarding the topic. Finally, in accordance with the paradigmatic guidelines established within the scope of the Federal Supreme Court, it is also proposed to encourage the debate on paradiplomatic responsibilities within the legal framework for combating of COVID-19.

KEYWORDS: Federalism. Times of global pandemic. Paradiplomatic actions. Government tensions. Brazilian institutional experience.

INTRODUÇÃO

A difusão global do coronavírus simbolizou uma das maiores crises contemporâneas desafiando toda a humanidade e colocando à prova a capacidade dos governos em todo o mundo de enfrentarem de modo eficiente às repercussões de tais consequências deletérias em suas alusivas localidades.

Não é à toa que a calamidade sanitária eclodida na província chinesa de Hubei, na cidade de Wuhan, no final de 2019, sob o flagelo do Sars-CoV-2, tornou-se, em poucos meses, uma pandemia de gravíssimas implicações ecumênicas, tanto que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, o surto da COVID-19 enquanto Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o que levou ao máximo o nível de alerta para os países, em especial aqueles com sistemas de saúde menos desenvolvidos.

Por seu turno, no Brasil, após o Ministério da Saúde declarar emergência de saúde pública de importância nacional (ESPIN) decorrente da COVID-19, em 03 de fevereiro de 2020, quando já ativado o Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública para o novo coronavírus (COE-nCOV), datado de 22 de janeiro de 2020, tudo para enfrentamento à ESPII, foi editada a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que prevê a possibilidade de que as autoridades adotem, no âmbito de suas competências: o isolamento social, a quarentena; a realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, medidas profiláticas, tratamentos específicos, estudos epidemiológicos, a restrição temporária e excepcional do direito de locomoção, a requisição de bens e serviços de particulares, garantida a posterior e justa indenização e a promoção de contratações simplificadas ou na modalidade direta, com dispensa de licitação.

Digno de nota é que o cenário insólito em tempos de COVID-19 gerou tensionamentos jurídicos e governamentais, nomeadamente de ordem política-administrativa entre os entes federados, no que tange à competência para instituir regras no embate da pandemia. No caso da realidade brasileira, além do imenso desafio sanitário, houve uma conflituosidade presente nas relações entre os atores institucionais responsáveis pela tomada de decisão nas diferentes esferas de governo que compõem a estrutura do Estado sob a forma organizativa de uma república federativa. Aliada aos terríveis efeitos sanitárias, a atitude errática do então Poder Executivo Federal reverberou na compleição do arquétipo federalista brasileiro.

Nesse ímpeto, a preservação da autonomia e da atuação paradiplomática dos entes subnacionais na implementação de políticas públicas na alçada dos seus respectivos territórios, com objetivo de viabilizar a proteção da vida e da saúde, foram basilares para evitar uma catástrofe sanitária ainda maior no Brasil, considerando a atuação insuficiente dos órgãos federais, principalmente diante do comportamento do Presidente da República, que desde o início da pandemia buscou minimizar a gravidade da doença e se contrapôs claramente às medidas de redução do contágio adotadas pelos Governadores.



1 ELEMENTOS CONFORMADORES DO FEDERALISMO BRASILEIRO

De início, já cabe registrar que o federalismo é um processo em construção, isto é, não tem uma forma predefinida e fixa, tanto que o arranjo federativo como é de fato vivenciado transforma-se com o passar do tempo, assumindo tendências diversas em constante influxo com a historicidade.

Em sua visão clássica, o federalismo é essencialmente divisão de poderes – um governo federal que não exerce hierarquia sobre os governos estaduais e municipais. As competências são repartidas, compartilhadas para que possam atuar em harmonia e sem subordinação, motivo pelo qual o diálogo, o entendimento, a coordenação horizontal devem ser a tônica fenomenológica (LIMA, 2022, p. 27-28).

Na lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 150-151):

O objetivo da Federação é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos compõem o seu povo e assegurando-se, assim, a legitimidade do poder e a eficiência de sua ação. [...] A Federação é fenômeno de Direito Interno, fundamentalmente de Direito Constitucional, caracterizando-se pela existência de uma organização política nacional sobreposta a todas as ordens que, setorialmente, conciliam-se e aplicam-se em condomínio jurídico no Estado. As entidades federadas não se qualificam pela soberania, característica exclusiva da entidade nacional. Sem soberania, elas carecem do poder de secessão, ficando restritas ao exercício de suas competências, cuja descrição é constitucionalmente estabelecida. O modelo de repartição dessas competências é que traça o modelo de Federação escolhido em cada Estado.

Destarte, o federalismo é muito mais que mera descentralização política e administrativa. Trata-se, então, de divisão de poderes entre várias esferas, não olvidando que no Estado Unitário pode haver – e frequentemente há – descentralização, no sentido de que se delegam funções para províncias e municípios, porém, no Estado Federal, há competências próprias dos respectivos entes, muito mais do que delegação. A relação é de poder com poder – muitas vezes, poder contendo poder -, e não de superior com subordinado, que emite ordens para serem obedecidas (LIMA, 2022, p. 27-28).

Em sentido convergente, visando aclarar o processo de construção do federalismo brasileiro, Luciano Ferraz reverbera que (NASCIMENTO; DI PIETRO; MENDES (coord.), 2018, p. 32-33):

O federalismo clássico, norte-americano, é do tipo centrípeto, formado pela união indissolúvel de Estados, os quais, anteriormente soberanos (13 colônias), abriram mão da soberania para a constituição conjunta de um novo e único Estado independente.

[...] A federação adotada pelo Brasil, ao contrário do modelo clássico dos EUA, teve origem centrífuga, nascida quase como uma “dádiva”, em consequência da organização substitutiva do Estado Unitário que vigorava ao tempo de Império e sob a égide da Constituição de 1824. O Estado Federal surge em *terra brasilis* com a Constituição de 1891, que “construiu um modelo federal altamente descentralizado, mas artificial, pois não houve união de estados soberanos, mas sim uma divisão para se criar uma união artificial, que por este mesmo motivo, recuou nas Constituições brasileiras posteriores”.



Com efeito, o grau de descentralização inicial da federação brasileira restou mitigado na Constituição de 1934, como também na Constituição de 1946. Na Constituição de 1937, a federação foi “decorativa”, inexistente sob a perspectiva da autonomia dos estados. Durante a vigência da Constituição de 1967 e da EC nº 1 de 1969 (período extremamente nebuloso em termos de direitos e liberdades individuais), o federalismo brasileiro foi praticamente anulado, seja pela retirada junto ao povo da prerrogativa de eleição dos governadores e senadores, seja pela hipertrofia das competências legislativas e arrecadatórias na esfera da União.

[...] É com a Constituição de 1988, bem de ver, que a federação brasileira se afirma em plenitude, inaugurando – pela primeira vez na história da organização política dos Estados – um federalismo de três níveis. O constituinte de 1988 intencionalmente elevou os municípios à condição de entidade federativa de terceiro grau, com competências legislativas e administrativas enraizadas no próprio texto constitucional e intocáveis ao talante da União e dos estados.

Com efeito, o processo de afirmação do federalismo brasileiro não se desenvolveu senão por meio de avanços e retrocessos. Cada um das sucessivas Constituições que aqui vigoraram inauguram um novo capítulo em sede deste romance federalista, tendo a Constituição de 1988 um lugar especial de destaque.

Não é difícil ver que a experiência mostra significativas diferenças entre cada arranjo federativo, havendo aqueles extremamente centralizados e aqueles com manifesta tendência descentralizadora. Por isso que deve haver uma combinação funcional entre centralização e descentralização, de modo a aproveitar as vantagens do referenciado modelo. Na prática, não é nada fácil. A força centrípeta costuma ser muito forte, devendo haver mecanismos de contenção, o que se efetiva no dia a dia de cada país, havendo movimentos pendulares em que ora prevalecem instrumentos de descentralização, ora de centralização (LIMA, 2022, p. 38).

A passagem do federalismo clássico estadunidense para o federalismo balizado pela solidariedade presente na Constituição de 1988, é fruto das contingências que, superando uma conduta meramente negativa a ser assumida em termos de liberdades públicas, faz surgir um modelo de Estado, que deveria ser atuante, promotor de igualdade material, na mitigação das problemáticas sociais e atento aos clamores das complexidades socioeconômicas emergentes. A igualdade jurídico-formal apregoada nos textos constitucionais clássicos necessitava da substancial concretização oriunda do constitucionalismo social a reverberar no modelo de federalismo.

É intrínseca a relação entre a solidariedade que visa ao desenvolvimento regional e o federalismo cooperativo, consoante adverte Gilberto Bercovici (2005, p. 9): o Federalismo Cooperativo está em estreita relação com o chamado Estado intervencionista (o chamado Estado Social), que tem por objetivos, entre outros, a igualação das condições sociais de vida e a redução das desigualdades socioeconômicas em todo o território nacional (no nosso caso, inclusive, por determinação expressa do art. 3º da CF, conforme veremos adiante). É justamente a exigência de solidariedade do Estado Social que fez com que fosse formulado um princípio de fidelidade federal que vincula a União e os entes federados, condicionando e orientando suas políticas na direção da diminuição das desigualdades sociais. Não é possível, porém, a uniformização das condições sociais de vida entre os vários entes federados se estes não tiverem capacidade suficiente (e não apenas econômica, mas também, política) para satisfazer plenamente todas as suas funções. Assim, a forma cooperativa de federalismo tem por objetivo fundamental a igualação da capacidade dos membros da Federação.





Para Éric Canal-Forgues e Patrick Rambaud (2011, p. 57), no caso de Estados com uma estrutura federal, a repartição de competências pode ser reservada a uma competência legislativa que restringe os poderes da federação. No entanto, este é um assunto interno, como, no plano internacional, o Estado Federal é responsável pela execução ou pela não execução das suas obrigações.

Na sistemática adotada pela ordem jurídico-constitucional de 1988, observa-se que os princípios da República e da Federação apresentam-se como estruturantes da ordem jurídica, política e social brasileira.

Daí como harmonizar um cenário que muitas vezes exige normas e decisões globais, mais do que nacionais, com as aspirações de decisões que respeitem as preferências locais?

Efetivamente, importa retorquir que cada modelo de federalismo deve estar aberto a promover negociações permanentes entre os entes federados e entre estes e a federação, tanto que o sistema para remanescer deve ter flexibilidade suficiente para se adaptar aos anseios de mudança e de repartição de poder entre os múltiplos participantes.

Sendo assim, o federalismo é motivo de consideráveis debates na literatura internacional, muito se discutindo sobre as forças centralizadoras e descentralizadoras que o conformam, sendo um processo de negociações constantes, inexistindo uma fórmula pronta aplicável a todos os países.

É cediço que a essência de uma federação, a qual pretende se renovar constantemente, transpassa pela flexibilidade dos estados e dos municípios a fim de que possam testar e implementar modelos inovadores, oportunizando o florescimento de novas ideias e experiências. Isso é, portanto, incompatível com um modelo que concentra excessivamente atribuições no bojo da União, sobretudo dos assuntos legislativos mais relevantes, a esgotar zonas legislativas e matérias de competência concorrente (LIMA, 2022, p. 29).

Conforme aduzido por Paulo Bonavides (2015, p. 211), o federalismo do século XX se liga inarredavelmente a fatores intervencionistas. Com isso, coloca-se, de certo modo, diante de um paradoxo, violando sem dúvida a linha clássica do princípio e a alta inspiração doutrinária em que as primeiras gerações republicanas fizeram o tirocínio da liberdade constitucional.

Por último, frente à presença de níveis normativos múltiplos no ordenamento federativo, resta presuntivo os conflitos de normas locais e de regramentos gerais, de modo que se faz imprescindível a existência de uma suprema corte para decidir as tensões entre os entes governamentais componentes. Obviamente que na consolidação e manutenção do estado federal junto à realidade brasileira, em que três são os entes integrantes da federação, o Supremo Tribunal Federal exercerá a função de árbitro dos litígios, moldando e dirigindo a cada nova decisão os rumos da federação.

2 DESENVOLVIMENTO PARADIPLOMÁTICO EM TEMPOS DE PANDEMIA GLOBAL





De imediato, tem-se que a gênese do termo paradiplomacia ainda não está bem definida, havendo sérias considerações acerca da etimologia e do corpo teórico que fundamenta o seu marco de desenvolvimento epistêmico.

A paradiplomacia simboliza uma pluralidade de vozes na política externa representada por unidades governamentais não centrais, que podem apoiar, complementar, retificar, duplicar ou desafiar a diplomacia central do Estado (JUNQUEIRA, 2017, p. 49).

Digno de nota é que os avanços na globalização e a conseqüente interdependência econômica instituíram, progressivamente, uma nova lógica de mercado calcada no florescente questionamento sobre o papel do Estado frente aos novos atores internacionais, sobretudo em áreas da ciência, tecnologia, cultura, educação e algumas pautas econômicas.

Nesse contexto, merece realce que os Estados não são mais os únicos atores das relações internacionais e, ainda que seja óbvia esta colocação, o poder estatal ainda resguarda importantes estruturas de controle e ação nas atividades internacionais, de modo que o seu papel tem se estabelecido dentro de princípios fundamentais como defesa da soberania e o controle de questões sensíveis territoriais (RIEGER; BRUM, 2020, p. 150-154).

Ocorre que no seio das atividades paradiplomáticas reside espaço para novas abordagens de problemas crônicos e que são tipicamente regionais. Experiências em países com maior tradição paradiplomática têm demonstrado que a importância das cidades e regiões nas relações internacionais está moldando os papéis atribuídos aos governos centrais, o que também causará transformações na própria construção epistêmica da paradiplomacia enquanto paradigma internacional.

De fato, a movimentação dos governos subnacionais em nível internacional, ou seja, uma relação entre escalas e que não passa, necessariamente, pelos governos centrais, pode ser uma valiosa ferramenta no portfólio de medidas, benefícios e soluções para as demandas internas ou mesmo para as problemáticas relações assimétricas vivenciadas na lógica do comércio internacional. As vantagens oriundas das mobilizações subnacionais vão além dos benefícios econômicos - sendo esta a principal motivação -, mas também partem do pressuposto do fortalecimento da democracia e do sistema federal, uma vez que o processo decisório das diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são bem mais compreendidas e articuladas no plano local e não no nacional (RIBEIRO, 2009, p. 35).

Por seu turno, ainda com a finalidade de clarificar as possibilidades de atuação internacional dos governos subnacionais no Brasil, restou lançada, em 3 de novembro de 2005, a Proposta de Emenda Constitucional nº. 475, intitulada “PEC da Paradiplomacia”, que significou uma tentativa alegórica de instituir um marco de fortalecimento das atividades paradiplomáticas, mas houve parecer desfavorável na seara da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) sob equivocado argumento de tentativa de dar o controle dos atos internacionais sob detrimento ao conteúdo do artigo 18 da *Lex Mater* (RIEGER; BRUM, 2020, p. 160).

A propósito, insta notabilizar que, embora a Constituição de 1988 elenque como competência da União celebrar acordos internacionais, “manter relações com Estados estrangeiros” e notabilize os princípios de tais relações, a maioria dessas competências aventam questões de soberania e defesa.



Em complemento, a orientação do Texto Constitucional de 1988 para o governo central, a representar o Estado brasileiro, enquanto atribuição constitucional, reside na definição e execução das agendas de Política Externa, delimitando a cena de atuação às relações oficiais e posicionamento estatal, logo as restrições existentes no ordenamento jurídico confinam-se, apenas, à celebração de tratados. Assim, entende-se, largamente, não haver impedimentos para a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros, desde que respeitados os limites de suas competências constitucionais. Os limites constitucionais destas ações estão, por outro lado, orientados a partir dos princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil e na impossibilidade de firmar tratados unilaterais - competência do governo central (APRIGIO, 2016, p. 44-45).

A paradiplomacia pode vir a se tornar uma ótima ferramenta para alavancar o desenvolvimento regional. A dificuldade de estabelecer relações dinâmicas duradouras entre o governo central e os entes subnacionais fica patente com a difícil compreensão das singularidades geográficas do país. Estabelecer níveis de autonomia para cidades e regiões pode ser, portanto, uma forma de manter a unidade nacional, o que não necessariamente promove reflexos secessionistas. A paradiplomacia pode ser cooperativa e/ou coordenativa com o governo central, e garantidora da ampliação do portfólio de oportunidades de desenvolvimento destas regiões. Nesse contexto, a formação de governos não centrais em regime de adesões com o governo central traria benefícios para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas que reflitam sobre as necessidades das cidades e regiões (RIEGER; BRUM, 2020, p. 165-167).

A coordenação regional é tão importante quanto as ligações nacionais entre os entes subnacionais e o governo central. A vantagem de conferir certo grau de autonomia para regiões é que, por meio de ações conjuntas, os órgãos Executivos locais podem absorver propostas sinérgicas. Em regiões cujas características geográficas e econômicas das cidades são similares, defende-se que estas estabeleçam uma conexão que balize interesses particulares e comunitários.

Em verdade, a institucionalização de redes locais de ações paradiplomáticas pode facilitar a internacionalização ativa de governos subnacionais, restando uma ótima ferramenta para o desenvolvimento regional, uma vez que impede a atomização dos atores envolvidos, privilegiando as tomadas de decisões que fortaleçam os arranjos cooperativos.

Não é à toa que se observa o crescimento da atuação destes entes subnacionais na ordem internacional, razão pela qual o novo panorama jamais implica na extinção do Estado nacional, apenas impondo uma reestruturação dos papéis e a aceitação de que a esfera internacional não está limitada à atuação do Estado-Nação como ator único e indivisível.

Sob esse espectro, vale listar as seguintes ações mais frequentes dos grupos não centrais: (I) estabelecimento de mecanismo e instituições para a condução das relações internacionais; (II) formulação e implementação de políticas domésticas vinculadas às relações internacionais, como aquelas voltadas à atração de investimentos e à promoção de exportações; (III) organização de missões ao exterior; (IV) recebimento de missões estrangeiras; (V) assinatura de atos internacionais; (VI) participação e organização, redes ou conferências internacionais; (VII) organização de eventos internacionais; (VIII) desenvolvimento de redes de serviços de apoio para internacionalização da economia local, como melhorias na infraestrutura de telecomunicações, etc. (ISER, 2013, p. 19-20).

Enfim, a capacidade de gestão dos Estados nacionais tende a ficar mais sujeita às dependências internacionais, à difusão do poder numa arquitetura política multinível e à expansão da capacidade regulatória de organismos multilaterais – como é o caso da Organização Mundial de Saúde. A imagem externa de cada país torna-se, então, fundamental.

Nesse sentido, que confiança a comunidade internacional pode ter em países cujos governantes confundem o relacionamento institucional entre Estados com afinidades puramente ideológicas? A resposta é óbvia. Governantes que caminham na linha habilidosa de influenciar indiretamente outros governos de países por meios que vão da autoridade amealhada pela sensatez dos argumentos à reputação, da qualidade do fluxo de informações à composição das agendas, do respeito ao que é pactuado sob a forma de convênios e convenções à afirmação de valores culturais, são ouvidos e seus interesses e propostas são analisados com seriedade. Já os países cujos governantes são populistas, demagogos e bufões, primando pelo cinismo e por falsas espertezas, são convertidos em párias na comunidade internacional. Não tem respeitabilidade nem influência. São irresponsáveis e inconsequentes. São voluntaristas e insensatos. São comandantes que, por não saber a que porto querem dirigir a nação, nenhum vento lhes será favorável (FARIA, 2022, p. 84).

3 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM TEMPOS DE CRISE SANITÁRIA: FEDERALISMO NA PERSPECTIVA DA PARADIPLOMACIA

Como já dito, busca-se uma abordagem dinâmica que privilegie o estudo da evolução histórica das relações entre os governos locais e central, que estão em contínua reconstrução, denotando o federalismo como força produtora de constante tensão no seio da Constituição, a manifestar tendências diversas em cada contexto histórico, sendo mais apropriado falar-se em um processo de federalização.

O federalismo, portanto, é dotado de historicidade. No Brasil foram experienciados diversos federalismos, ainda sob o manto de uma mesma Constituição, eis que a dinâmica federalista pode manifestar díspares tendências, a depender do contexto político de cada ocasião, tanto é que a Constituição Federal de 1988 procurou estabelecer um sistema de equilíbrio nas relações entre poder central e poderes estaduais e municípios, assegurando as competências comum e concorrente dos entes federativos.

É interessante que, nos artigos 23 e 24 da Carta Magna, está prescrito que o dever do Poder Público com a saúde pública e com a vida das pessoas estende-se, solidariamente, a todos os entes federativos, já que todos eles, sem exceção, podem legislar sobre “proteção e defesa da saúde” (art. 24, XII) e devem “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (art. 23, II).

De modo mais específico também no artigo 198 da Constituição Federal, estabeleceu-se que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada que, dentre outras diretrizes, deve pautar-se pela “descentralização, com direção única em cada esfera de governo”, perfazendo o sistema único dotado de racionalidade e eficiência.

A rigor, independentemente do conteúdo das providências adotadas pelo governo federal, estados e municípios gozam de relevante margem de discricionariedade normativa para formularem sus próprias políticas de saúde.

Na prática, mesmo quando eventualmente contrárias às definições do governo federal na área da saúde pública, as orientações e medidas específicas estaduais e municipais podem prevalecer a despeito daquelas federais, por serem compreendidas como mais efetivas no combate em dada localidade da crise sanitária. O federalismo nessa oportunidade, não significa, aprioristicamente, a supremacia das normas gerais em face das regionais ou locais, mas reporta-se finalisticamente à necessidade de melhor efetivação das normas e objetivos constitucionais.

Os tempos de crise sanitária redundaram um desafio inédito e substancial para as federações, sobretudo pela necessidade de que a cooperação atuasse com vigor, evidenciando a importância de um federalismo cooperativo.

Sob essa tônica, os controles sanitários que muitos Estados tentaram impor acabaram por colocar problemas novos. Se boa parte da força da federação vem da livre movimentação de pessoas e mercadorias, medidas unilaterais dos Estados federados são visivelmente complicações.

No Brasil, a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, contemplou as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, e a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao SARS-CoV-2, por meio de repasses diretos, da suspensão de pagamento de dívidas contratadas e da reestruturação de operações de crédito interno e externo.

Segundo Luciana Dias de Lima, Adelyne Maria Mendes Pereira e Cristiani Vieira Machado (2020, p. 3):

Em março, vários governos estaduais adotaram estratégias de enfrentamento relativas ao distanciamento social, medidas econômicas, sociais e de fortalecimento do sistema de saúde, assim como alguns municípios de maior porte.

A partir de abril de 2020, no entanto, as dificuldades de coordenação no âmbito do governo federal se acentuaram – entre áreas da política e entre a Presidência e o Ministério da Saúde – culminando em duas trocas do titular do Ministério da Saúde, com repercussões sobre a composição das equipes técnicas federais. Da mesma forma, foram intensificadas as diferenças de posições entre os governos federal, estaduais e municipais em torno das medidas de enfrentamento, bem como entre governos e grupos da sociedade (comunidade científica, movimentos sociais), o que dificultou a coordenação de esforços no enfrentamento da pandemia.

As incompatibilidades de ações e de discursos levaram o Supremo Tribunal Federal a decidir por unanimidade que estados e municípios têm autonomia para a determinar medidas de isolamento social. Porém, mesmo iniciativas inovadoras como a implantação de um comitê científico de enfrentamento da COVID-19, vinculado ao consórcio dos governadores do Nordeste, e a adoção de medidas pelos Conselhos de Representação de Secretarias Estaduais e Municipais para orientar gestores e trabalhadores do SUS, permaneceram insuficientes, sem uma articulação efetiva com o governo federal.

Não difere dos ensinamentos de Rodrigo Maia Rocha (PAULA (org.), 2021. p. 103-104):

... a disseminação da doença no território nacional e atuação errática e insuficiente do governo federal na coordenação de ações frente à crise sanitária crescente – simboliza em larga medida por manifestações emanadas pelo próprio Presidente da República – interpuseram aos Estados-membros e aos Municípios, no exercício de suas competências constitucionalmente asseguradas, a adoção em maior ou menor medida

de providências de enfrentamento da doença, tendo como parâmetro as recomendações da OMS e as orientações técnicas e científicas das suas respectivas autoridades sanitárias, inspiradas, sobretudo, nas experiências de outros países que tiveram que enfrentar antes, a crise sanitária global causada pelo novo coronavírus...

[...]

O confronto entre as concepções do Presidente da República e dos governantes subnacionais – especialmente os Governadores – no tocante às medidas adequadas ao eficaz enfrentamento da pandemia, resultaram em diversos episódios que sublinharam o antagonismo e a conflituosidade, materializadas no seio da Federação em um nível inédito desde a redemocratização...

A bem da verdade, em tempos de COVID-19, enquanto o governo federal pretendia e, de fato, iniciou a campanha que “O Brasil não pode parar”, os governos estaduais determinavam o fechamento dos comércios e limitavam a circulação de pessoas, satisfazendo objetivos estratégicos do Ministério da Saúde postos inclusive no Boletim Epidemiológico 06, de 03 de abril de 2020, quais sejam: I) interromper a transmissão de humano para humano, incluindo a redução de infecções secundárias entre contatos próximos profissionais de saúde, prevenindo eventos de amplificação de transmissão e prevenindo a dispersão internacional, por meio da identificação rápida de casos e diagnóstico; II) identificar, isolar e cuidar dos pacientes precocemente, inclusive fornecendo atendimento otimizado aos pacientes infectados; III) pesquisar as dúvidas existentes sobre: gravidade clínica, extensão da transmissão e infecção, opções de tratamento e acelerar o desenvolvimento de diagnósticos, terapias e participar dos estudos de vacinas; IV) manter a população informada, combater a desinformação (*fake news*) e atualizar sobre os riscos diariamente.

Para a aplicação das medidas de isolamento e quarentena devem ser observados os protocolos clínicos da COVID-19 e as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Contingência Nacional para Infecção Humana do coronavírus, disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Saúde, com a finalidade de garantir a execução das medidas profiláticas e o tratamento necessário.

Neste cenário, torna-se evidente um conflito ímpar na história política brasileira, tanto que o ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF), deferiu medida cautelar em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 699 para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de campanhas que sugiram que a população deve retornar às suas atividades plenas ou que minimizem a gravidade da pandemia do coronavírus.

Acontece que o presidente da República exigia uma abertura total dos setores frente ao inverossímil argumento de “salvar a economia”, mesmo que à custa de vidas humanas. Enquanto os governadores, bem mais próximos à população que os elegeram e buscando seguir as recomendações científicas, emitiam decretos que interrompiam as atividades comerciais para evitar uma sobrecarga do Sistema Único de Saúde (BARROS, 2020, p. 11).

Por oportuno, manifesta-se Fábio Periandro de Almeida Hirsch (BAHIA (org.), 2020, p. 83-84):

Os atos do Governo Federal, com o respeito devido, não demonstram a segurança (inclusive jurídica) mínima necessária para o controle e o combate a uma situação extravagante como a vivenciada desde o mês de Fevereiro no país.

O que se mostra é um quadro de descompasso entre as necessidades técnicas da seara médica com o foco do Palácio do Planalto, em especial de Sua Excelência o Presidente da República, de minimizar o impacto social derivado da doença por convicções personalíssimas do mandatário maior (o qual não tem formação na área médica) e por uma preocupação aparentemente exacerbada com a questão econômica sem levar em conta o sacrifício de centenas ou milhares de vidas humanas de brasileiros que merecem ser protegidos.

A falta de comando seguro na esfera nacional contrasta com os esforços das unidades subnacionais em manter firme e com fiscalização as campanhas para que as pessoas permaneçam em suas casas, saiam apenas para atividades indispensáveis e compreendam que o isolamento geral é a forma, até então, mais efetiva de enfrentamento quanto a disseminação do COVID-19.

A pandemia, porém, ensejou uma mudança de mentalidade que gera reflexos relevantes para a comunidade jurídica. A dicotomia direitos e deveres fundamentais nunca se mostrou tão atual e tão passível de estudos e reflexões.

[...]

O momento é delicado. Nunca a geração atual e bem provavelmente a anterior tenham enfrentado um adversário invisível, que se propaga mesmo com seus hospedeiros assintomáticos, com alto grau de letalidade e com uma expansão tão gigantesca que inviabiliza os sistemas de saúde de países com estrutura muito diferenciada da brasileira – vide Espanha, China, Itália e Estados Unidos como exemplos maiores.

Importa frisar ainda que a escalada da descoordenação e da divergência interfederativa culminou, na edição pelo Presidente da República, da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, já convertida em Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, que altera a Lei nº 13.979/2020³ – responsável por disciplinar medidas para defrontar a emergência de saúde pública trazida pela COVID-19 – em um inequívoco movimento de reduzir a autonomia de Estados-membros e Municípios na fixação de medidas de polícia sanitária no combate à pandemia, tais como isolamento social, quarentena, restrições à circulação e ao funcionamento de atividades e serviços, mediante a centralização, pela União, da possibilidade de dispor acerca da adoção de tais medidas, inclusive no tocante à definição de serviços considerados essenciais.

Referido antagonismo interinstitucional sucedeu um intenso movimento de judicialização das relações entre os entes federados, protagonizado principalmente pela União

3 Art. 3º, da Lei nº 13.979/20. Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: I - isolamento; II - quarentena; III - determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou e) tratamentos médicos específicos; III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; IV - estudo ou investigação epidemiológica; V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: a) entrada e saída do País; e b) locomoção interestadual e intermunicipal; VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa...

§ 1º. As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

[...] § 5º. Ato do Ministro de Estado da Saúde: I - disporá sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas previstas nos incisos I e II do caput deste artigo;

§ 6º. Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre as medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo...

e pelos Estados-membros, tendo como cerne fundamental o alcance da autonomia constitucional destes na implementação de políticas de enfrentamento de crise sanitária, objeções estas submetidas ao Supremo Tribunal Federal, que sinalizou pela prevalência das normas protetivas do direito à vida e da saúde pública independentemente de sua origem (PAULA, 2021, p. 292-293).

Por seu turno, no dia 23 de março de 2020, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) moveu Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 em razão da Medida Provisória nº 926, que modificou a Lei nº 13.979/2020 regulamentadora das medidas para o combate ao SARS-CoV-2, conforme orienta Rodrigo Maia Rocha (PAULA (org.), 2021, p. 295-296):

Alegou-se, no bojo da ação, que referida Medida Provisória seria parcialmente incompatível com a Constituição por vícios formais – a matéria em questão não poderia ser veiculada em sede de Medida Provisória – bem como por incompatibilidades de natureza material – especialmente por permitir ao Poder Executivo Federal intervir sobre as políticas sanitárias dos entes subnacionais, uma vez que determinou a centralização na União da prerrogativa de determinar quarentenas, atividades essenciais e outras medidas emergenciais, o que violaria frontalmente a competência constitucional comum conferida a todos os entes federados para adoção de medidas de vigilância sanitária e epidemiológica, conforme previsão dos arts. 23 e 24 da Constituição.

Ao apreciar o pedido de medida cautelar para suspender os efeitos da norma, a Corte, por maioria, afastou os argumentos quanto à inconstitucionalidade formal e, no tocante à alegada colisão entre a norma impugnada e os dispositivos constitucionais supracitados, a solução adotada foi a de conferir àquela interpretação conforme à Constituição, de modo que a prerrogativa do Presidente da República de dispor sobre serviços e atividades essenciais deve respeitar a autonomia dos entes subnacionais na adoção das medidas de vigilância sanitária e epidemiológica em cada esfera de governo e de acordo com a predominância do interesse (ADI/MC nº 6341).

Com efeito, dado que reportada matéria se trata de índole concorrente, o exercício de competência federal sobre normas de proteção à saúde não exclui a dos estados e municípios de fixarem diversamente, observado o disposto no art. 198, I, da Constituição Federal.

Isso significa que, levando em consideração a realidade própria de cada estado, a partir das competências constitucionais concorrentes, os governadores podem opor medidas de restrição ainda que em linha de oposição ao governo federal, de modo a bloquear aqueles atos ou normas federais contrários ao interesse público ou à proteção à saúde (PAULA, 2021, p. 116).

Nesse contexto, vale também examinar a ADPF nº. 672 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) no que diz respeito às condutas do Presidente da República no combate à pandemia, visando uma deliberação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o Governo Federal adotasse medidas de isolamento social, para além (I) do respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomerações; (II) da não interferência nas atividades dos técnicos do Ministério da Saúde; (III) da não adoção de medidas de enfrentamento à pandemia de COVID-19 que divergem das orientações técnicas e sanitárias das autoridades nacionais e internacionais; (V) da preservação da medida de isolamento social enquanto seja considerada necessária pelas autoridades sanitárias responsáveis pela avaliação das condições de saúde do país.

Seguindo tal raciocínio, Rodrigo Maia Rocha adverte que (PAULA (org.), 2021, p. 295-296):

... a ADPF nº 672 buscou syndicar a prática tanto de atos comissivos quanto omissivos praticados pelo Governo Federal na condução das medidas de enfrentamento do novo coronavírus, que contrariam diversos preceitos fundamentais do diploma constitucional, como direito à saúde, o direito à vida, a federação e a autonomia e a independência entre os Poderes.

Tais violações decorreriam de uma concreta atuação do Poder Público federal – especialmente do próprio Chefe do Executivo – contrária aos protocolos e medidas de vigilância epidemiológica reconhecidos por organismos internacionais e pelo próprio Ministério da Saúde como adequados no combate à pandemia e adotados amplamente por Estados-membros e Municípios, bem como em virtude de uma insuficiente proteção aos setores econômicos atingidos pelos efeitos da COVID-19 sobre a atividade econômica, pugnando-se em sede de cautelar, (I) que o Presidente da República se abstinhasse de praticar atos contrários às políticas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios; e (II) a implementação imediata de medidas econômicas de apoio aos setores mais atingidos pela crise.

Ao apreciar a cautelar, o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, acolheu parcialmente a pretensão deduzida, ratificando a competência de Estados-membros e Municípios para adoção nos seus respectivos territórios de medidas restritivas legalmente permitidas em razão da pandemia, tais como o isolamento social, a quarentena, a suspensão e a restrição ao funcionamento de determinadas atividades, independentemente da superveniência de ato federal em sentido contrário, sendo a medida nesses termos referendada à unanimidade pela Corte.

Assim como no caso da medida cautelar concedida no bojo da ADI nº 6341, o eixo central da decisão proferida foi o respeito à cláusula constitucional intangível do Federalismo e a observância da distribuição de competências entre os entes que integram o Estado Federal, as quais em matéria de proteção e defesa da saúde, possuem natureza comum, conforme disposto nos arts. 23 e 24 da Constituição, sendo defeso ao Governo Federal afastar unilateralmente as medidas adotadas pelos entes subnacionais em seus respectivos territórios e em conformidade com o critério da predominância do interesse.

Inegável, portanto, a competência estadual e municipal para legislar sobre medidas de combate à pandemia de COVID-19, tanto que o entendimento restou fortificado no julgamento cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343 ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade junto ao Supremo Tribunal Federal, o que pode ser visto nas lições de Maria Lia P. Porto Corona e Camila Kúhl Pintarelli (PAULA (org.), 2021, p. 191-192):

Com efeito, a primeira manifestação da Corte Suprema acerca do assunto ocorreu na análise da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 (Min. Rel. Marco Aurélio, DJe 25.03.2020), oportunidade em que reafirmou a competência concorrente dos entes federativos para a tomada de providências normativas e administrativas em relação à pandemia. Tal decisão foi complementada pelo parcial deferimento da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 (Min. Rel. Alexandre de Moraes, DJe 15.04.2020), que assentou a competência concorrente de Estados e Distrito Federal e a competência suplementar dos Municípios para adoção e manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer tais medidas em todo território nacional.

Especificamente no que toca às medidas de restrição de circulação, apenas no mês de maio é que houve a indicação do norte jurídico a seguir, por ocasião do referendo da

cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343 (Min. Rel. Marco Aurélio, Informativo nº 976, de 08.05.2020), tendo o Pleno do Supremo Tribunal Federal fixado que, embora os três entes federativos tenham competência para limitar a circulação de pessoas, esta atuação deve respeitar a esfera de interesses envolvidos e, acima de tudo, deve ser precedida de análise técnica e fundamentada do respectivo órgão de vigilância sanitária.

Extraí-se a notável carência de uma assertiva-hábil estratégia de coordenação das iniciativas de enfrentamento da pandemia no âmbito do Governo Federal, o que simboliza um fator limitante para eficácia das políticas implementadas pelos entes subnacionais.

Não por acaso, vê-se também o episódio sintomático da busca pela vacina, sobretudo em razão de outra postura ambígua do governo federal, especialmente do presidente Bolsonaro, que ora negava a importância e anunciava que não se vacinaria, fazendo seus milhões de seguidores desconfiarem dos benefícios da vacinação, ora tomava medidas basilares, via Ministério da Saúde, o que abriu espaço para que o então governador de São Paulo assumisse a liderança do processo de confecção da vacina no Brasil, por meio do Instituto Butantan, firmando convênio junto ao laboratório chinês Sinovac para a participação na terceira fase de testes da vacina desenvolvida pela empresa; a partir disso, o governo paulista teve acesso à tecnologia desenvolvida para distribuição no Sistema Único de Saúde.

De fato, o Estado de São Paulo inaugurou a campanha de imunização no país, com a primeira pessoa vacinada no dia 17 de janeiro de 2021. A vacina aplicada foi a Coronavac, produzida na parceria supramencionada. Não obstante, sua inclusão do Plano Nacional de Vacinação contra Covid-19 só foi possível graças à intensa pressão dos governadores e da opinião pública: o governo federal negou a compra do imunizante por diversas vezes antes de adquiri-la.

A disputa entre os entes federativos sobre o tema da imunização no Supremo Tribunal Federal se deu por meio de duas ações: a ADPF nº. 770/DF e a Ação Cível Originária [ACO] nº. 3.451/DF, ambas relatadas pelo Ministro Ricardo Lewandowski e com julgamento finalizado no dia 24 de fevereiro de 2021 (CÉSAR JUNIOR, 2022, p. 115).

A ADPF foi apresentada pelo Conselho Federal da OAB, no dia 9 de dezembro de 2020, em face da postura lenta e confusa do governo federal em relação à vacinação, sobretudo pela ausência de um Plano Nacional de Imunização até tal data (havia apenas um plano lacunoso), inclusive sob aposta em uma única vacina, produzida pelo laboratório Astrazeneca, a qual não havia sequer iniciado o procedimento para obter autorização emergencial junto à ANVISA (CÉSAR JUNIOR, 2022, p. 116).

Por seu turno, em sede da ACO nº 3.451/DF, restou em pauta a ausência da política pública de imunização por parte do governo federal. O Estado do Maranhão, responsável pela ação, reverbera que a omissão da União no tema é inconstitucional, o que legitimaria a atuação dos entes subnacionais para promover a vacinação das suas respectivas populações independente de autorização por parte do governo federal.

Assim, convém tratar expressamente da divisão de competências federativas, que reconhece a competência da União para elaborar o Plano Nacional de Imunização (inclusive com menção à Lei nº 6.259/1975), contudo, dada a situação fática apresentada, impõe-se a possibilidade do Estado formular um plano de ação próprio, “inclusive buscando acordos para

aquisição direta de vacinas”, nos termos do art. 3º, VIII, a, da Lei nº 13.979/2020⁴ (CÉSAR JUNIOR, 2022, p. 117).

Daí sobressaiu a atuação do próprio Supremo Tribunal Federal em fortalecer as competências dos Estados e Municípios no combate à pandemia, “em particular para suprir lacunas ou omissões do governo central” e conferiu-se o direito das autoridades estaduais e locais exercerem as atribuições previstas na Lei nº 13.979/2020 no que diz respeito à vacinação – em outras palavras, autorizou a importação de vacinas aprovadas nos órgãos sanitários mencionados na lei (caso não tenham sido aprovados pela ANVISA no prazo de 72 horas).

Em arremate, a crise sanitária revelou um STF que soube prestigiar as decisões dos Estados, sendo mais uma demonstração de como os desafios para um federalismo harmônico, cooperativo, são significativos e de como ainda não passa de um sonho a ideia de um federalismo global, em que países compartilham muitas instituições de coordenação e reduzem drasticamente os gastos de defesa, redirecionando-os para setores que aumentem o bem-estar social com a promoção da dignidade humana e da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 buscou instituir um federalismo cooperativo ou de equilíbrio, no qual as competências dos entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estão partilhadas de modo complexo.

Neste cenário de atuação dimensional, sobretudo versado em tempos de crise sanitária com preservação da autonomia dos entes subnacionais para garantir a proteção da vida e da saúde, via implementação de medidas lastreadas nas recomendações técnicas, restou vital para obstar um desastre humanitário ainda maior no Brasil, considerando as diversas falhas de atuação do Governo Federal, que agiu como fator de instabilidade das políticas públicas necessárias à contenção da expansão do vírus em território nacional.

Em rigor, a pandemia gerou tensionamentos jurídicos de ordem administrativa, que se refere às divergências governamentais, implicando na colisão entre o regramento federal de tendência centralizadora e a legislação regional, inclusive restando, paralelamente, abordado situações paradigmáticas de conflitos institucionais no bojo da crise sanitária, momento em que o Supremo Tribunal Federal atuou na pacificação dos antagonismos interfederativos e garantiu a necessária autonomia sanitária dos entes subnacionais para concretização e desenvolvimento de atividades paradiplomáticas responsivas para encolhimento da curva de infecção e mortalidade.

4 Art. 3º, da Lei nº 13.979/20. Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: [...] VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que: a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países: 1. Food and Drug Administration (FDA); 2. European Medicines Agency (EMA); 3. Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA); 4. National Medical Products Administration (NMPA);



Considerando a complexa realidade oriunda do contexto de transpandemia, é intrínseca a relação entre a solidariedade que visa ao desenvolvimento regional e o federalismo cooperativo, democrático e inclusivo na construção e reconhecimento de um genuíno federalismo sanitário, transmitido pela paradiplomacia. Destarte, prospectivamente, é tarefa imprescindível e desafiadora dos atores políticos de todos os níveis de governo materializar a promessa constitucional de um pacto federativo harmônico, efetivo, sólido e coordenado destinado à proteção dos direitos fundamentais à saúde e à vida digna, em articulação com os vetores informativos paradiplomáticos.

REFERÊNCIAS

APRIGIO, André. *Paradiplomacia e interdependência: as cidades como atores internacionais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

BAHIA, Saulo José Casali (Org.). *Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus*. São Paulo: Editora Iasp, 2020.

BARROS, Felipe Amário da Silva. *A forma constitucional em tempos de crise humanitária: a postura dos agentes públicos diante da pandemia do COVID-19 no Brasil*. 2020. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4701>>. Acesso em: 29 de março 2024.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. 1ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

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, 07 de fev. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/113979.htm>. Acesso em: 25 de março 2024.

_____. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 de mai. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>>. Acesso em: 25 de março 2024.

_____. Ministério da Saúde. Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública. *Boletim Epidemiológico nº 6, de 03 de abril de 2020*. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <<https://portal.arquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/03/BE6-Boletim-Especial-do-COE.pdf>>. Acesso em: 25 de março 2024.



_____. Ministério da Saúde. Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública. *Boletim Epidemiológico n° 5, de 14 de março de 2020*. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <<https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/março/24/03--ERRATA---Boletim-Epidemiologico-05.pdf>>. Acesso em: 25 de março 2024.

_____. Portaria n° 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). *Diário Oficial da União*, Brasília, 04 de fev. 2020. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt0188_04_02_2020.html>. Acesso em: 25 de março 2024.

_____. Portaria n° 356, de 11 de março de 2020. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei n° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm>. Acesso em: 25 de março de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária n° 3451*. Requerente: Estado do Maranhão. Relator: Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>> Acesso em: 31 de março de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6341*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>> Acesso em: 31 de março de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6343*. Requerente: Rede de Sustentabilidade. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>> Acesso em: 31 de março de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 669*. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5884084>> Acesso em: 31 de março de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 672*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>> Acesso em: 31 de março de 2024.



_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 770*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>> Acesso em: 31 de março de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Informativo de Jurisprudência n° 976/STF*. Brasília, 4 a 8 de maio de 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo976.htm>>. Acesso em: 31 de março de 2024.

CANAL-FORGUES, Éric. RAMBAUD, Patrick. *Droit international public*. 2e édition. Paris: Champs Université, 2011.

CÉSAR JUNIOR, Euclides. *Federalismo e pandemia: a “jurisprudência de crise” do Supremo Tribunal Federal*. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/73882>> Acesso em: 29 de março de 2024.

FARIA, José Eduardo. *Direitos, política e ciência em tempos de pandemia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ISER, Guilherme de Cruzeiro. *Os entes subnacionais nas relações internacionais: o fenômeno da paradiplomacia*. 2013. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/81385>> Acesso em: 29 de março de 2024.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 83, p. 43-68, 2017.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Federalismo e democracia em tempos difíceis*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. *Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19*. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000700504&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 de março de 2024.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O Federalismo Cooperativo no Constitucionalismo Brasileiro Pós-1988. *Revista da Faculdade de Direito da UFC*, v. 43, p. 11-33, 2022.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus*. 2020. Disponível em:





<<https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>>. Acesso em: 29 de março de 2024.

PAULA, Rodrigo Francisco de. (Coord.). *A experiência dos Estados no enfrentamento da pandemia da COVID-19*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. 2009. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/zxnbn>> Acesso em 29 mar. 2024.

RIEGER, Fernando Camara; BRUM, Argemiro Luis. *Paradiplomacia e Desenvolvimento Regional: Uma Proposta de Cooperação entre Governos Locais*. Rde-Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 3, n. 44, 2020.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil Traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

