

Federalismo e Covid-19 no Brasil

Federalism and Covid-19 in Brazil

José Vitor Lemes Gomes

*Doutor em Ciências Sociais pelo PPGCSO-UFJF
Professor na Universidade do Estado de Minas Gerais
vitorlemes.cso@hotmail.com*

Resumo: Esse artigo objetiva responder: Quais as consequências políticas do federalismo brasileiro na atuação e relação dos entes federativos no enfrentamento da pandemia COVID-19? Buscamos refletir essa questão através da análise dos princípios legais e institucionais do federalismo brasileiro e pelo levantamento de informações sobre fatos políticos relevantes, ocorridos no desenrolar da pandemia no país. Reconhecendo o impacto da pandemia, o estudo se justifica na importância de compreender os dilemas políticos das autoridades responsáveis pela saúde pública. Conclui-se que o federalismo assegurou a autonomia dos entes subnacionais em relação à União para a adoção de medidas voltadas ao enfrentamento da pandemia. Desse modo, o desenho institucional do estado federal manteve-se preservado.

Palavras-chave: Política, Federalismo, COVID-19.

Abstract: This article aims to answer: What are the political consequences of Brazilian federalism in the assessment and relationship of federative entities in confronting the COVID-19 pandemic? We seek to reflect on this issue through the analysis of the legal and institutional principles of Brazilian federalism and by gathering information on relevant political facts that occurred in the course of the pandemic in the country. Recognizing the impact of the pandemic, the study is justified by the importance of understanding the political dilemmas of authorities responsible for public health. It is concluded that federalism ensured the autonomy of subnational entities in relation to the Union for the adoption of measures aimed at fighting the pandemic. In this way, the institutional design of the federal state was preserved.

Keywords: Politics, Federalism, COVID-19.

Introdução

A proliferação do coronavírus pelo mundo caracterizou uma pandemia devastadora que causou o adoecimento e a morte de milhões de pessoas. O adoecimento coletivo em massa levou à saturação da capacidade de atendimento hospitalar e levou o sistema de saúde, em muitos países, à crise. Em 2020, na ausência de vacina ou medicamento eficaz contra a COVID-19, as autoridades científicas em saúde defenderam o distanciamento/isolamento social como medida mais eficaz para mitigar a proliferação do coronavírus. O êxito de tais medidas requer o empenho e sintonia entre as autoridades políticas para cooperação no enfrentamento à pandemia. No caso de estados federais a sintonia entre os entes federativos é fundamental para elaboração e gestão de políticas públicas que visem conscientização da população e a coordenação da ação coletiva.

O tema desse artigo é o federalismo brasileiro frente à pandemia de COVID-19 e seus impactos políticos. Nesse sentido a questão central é: Quais as consequências políticas do federalismo brasileiro na atuação e relação dos entes federativos no enfrentamento da pandemia de COVID-19? Buscou-se responder essa questão através da análise dos princípios do federalismo brasileiro, no âmbito da Ciência Política, e pelo levantamento de fatos políticos relevantes ocorridos no desenrolar da pandemia no país. Consideramos a hipótese de que, diante da dissonância entre o presidente da República e a maioria dos governadores e prefeitos, a legislação e o desenho institucional do estado federal garantem a autonomia para as autoridades locais e estaduais agirem em favor das necessidades impostas pela pandemia em seus respectivos territórios, apesar dos desacordos com o governo federal. Nesse caso, espera-se que o federalismo preserve a autonomia dos governantes subnacionais. A legislação federal contém normas nesse sentido, cabe avaliar se essa foi cumprida eficazmente nas práticas políticas em um momento de crise.

Desse modo, o trabalho tem como objetivo compreender a orientação da presidência da república, dos governadores e prefeitos frente à evolução da pandemia COVID-19 no Brasil e a influência do pacto federativo no combate à disseminação do vírus entre os brasileiros. Considerando o impacto da pandemia na sociedade brasileira, esse estudo se justifica na importância de compreender os dilemas políticos desencadeados pelas autoridades responsáveis pela saúde pública. Partimos do

pressuposto de que a organização federativa da República brasileira é o marco legal e institucional que norteia e limita a atuação dos entes federativos na elaboração e gestão de políticas públicas, inclusive no âmbito da saúde.

Do ponto de vista metodológico esse estudo é desenvolvido através da pesquisa bibliográfica da literatura de Ciência Política sobre o federalismo; da pesquisa documental da legislação que pauta o federalismo brasileiro; do levantamento de informações nos sites de notícias a respeito da atuação dos entes federativos; e do levantamento de dados sobre a evolução da pandemia no Brasil.

Esse artigo está dividido em quatro seções. A primeira visa apresentar um panorama do federalismo ao longo da história republicana brasileira. A segunda seção contém uma breve abordagem do federalismo com ênfase na experiência brasileira pós Constituição Federal de 1988. A terceira seção contém a abordagem dos conflitos entre os entes federativos brasileiros durante a pandemia COVID-19. Na última seção buscou-se responder quais medidas puderam ser adotadas pelos entes subnacionais. A resposta foi obtida pela análise de casos específicos, o Estado de Minas Gerais e três de seus municípios. Ao final concluímos que as instituições do federalismo brasileiro garantiram a autonomia dos entes nacionais frente à União para o enfrentamento da COVID-19.

Federalismo ao longo da República brasileira: descentralização x centralização

Na modernidade, a primeira experiência do federalismo ocorreu nos Estados Unidos no século XVIII. As treze colônias inglesas da América do Norte se uniram para lutar pela independência e após conquistá-la optaram pela organização federal do estado, na Convenção Constitucional da Filadélfia em 1787. A partir de então, outros estados passaram a se organizar em federações. Esse foi o caso do Brasil a partir de 1889. Os militares fundadores da República no Brasil se inspiraram, em alguma medida, no modelo estadunidense. Porém, enquanto nos Estados Unidos a formação da federação resultou da união de vários estados independentes, no Brasil a federação foi antecedida por um Estado unitário (durante o Império), que deu lugar a uma República Federativa em que as unidades subnacionais passaram a gozar de maior independência em relação ao governo central.

Ao longo da História da República brasileira o federalismo oscilou em um movimento pendular entre mais ou menos centralização do poder. A origem do projeto federalista é atribuída à primeira constituição republicana, desenhada com o intuito de atender às demandas das burguesias regionais, sobretudo dos interesses paulistas, preocupados em garantir as condições de gerenciar a acumulação do complexo cafeeiro em momento de franca expansão (LOPREATO, 2020: 5). A Constituição republicana de 1891 propiciou mais autonomia das unidades subnacionais se comparada ao que ocorria no Império, fato que viabilizou a política dos governadores na República Velha. A Constituição de 1937, ao contrário, consistiu em considerável concentração de poder no governo federal, então presidido por Getúlio Vargas. Ao romper as premissas democráticas da Constituição de 1934, Vargas fechou o Congresso Nacional, pôs fim a eleições diretas para governadores, os quais passaram a ser indicados pelo próprio presidente da República.

Rompido, entretanto, o arranjo constitucional em 1937, a política de centralização foi restabelecida com maior vigor. Praticamente nenhum campo de legislação econômica permaneceu com os estados, nenhum no qual pudessem agir sem aprovação direta do presidente da República. Durante todo o Estado Novo, a organização do poder em todo o espaço geográfico repousava no binômio interventorias, departamentos administrativos estaduais: um arranjo em que tanto a competição como a cooperação entre os dois polos podiam ser manipuladas com relativa facilidade pelo governo da União dentro da estratégia global de implantação de um poder centralizado (SOUZA, 2006: 12).

A Constituição de 1946 fez o pêndulo se deslocar para a descentralização, o que viabilizou maior autonomia das unidades subnacionais. Essa Constituição garantiu o período mais democrático da História brasileira até então. Desse modo vigoraram direitos civis, políticos e sociais (trabalhistas), fato que viabilizou relativo amadurecimento de partidos políticos de âmbito nacional e da cidadania no país. Esse período foi marcado por maior participação popular na vida pública e pelo crescimento do eleitorado, porém boa parte da organização sociopolítica de 1937 persistiu.

O advento do pluralismo partidário, das eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado determinado pela Carta

Constitucional de 1946 foram superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias e pela existência de um arcabouço sindical corporativista além de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória e de recursos monetários ampliados (SOUZA, 2006: 16).

O período democrático inaugurado pela Constituição de 1946 foi encerrado pelo Golpe Militar de 1964 que, mais uma vez, deslocou o pêndulo do federalismo para mais centralização no executivo federal. Na Ditadura Militar a presidência da República passou a ser ocupada por militares eleitos indiretamente por um colégio eleitoral, o Congresso Nacional. Através de vários Atos Institucionais os governos militares reduziram o poder das unidades subnacionais da federação ao tornar indireta a eleição para governadores e prefeitos das capitais e, de modo geral, garantiram assim o alinhamento dos estados com os interesses do executivo federal. Na ditadura militar predominou a resseção dos direitos civis e políticos. Nesse contexto o pluripartidarismo foi substituído (em 1965) pelo bipartidarismo, no qual o partido governista (ARENA) garantiu hegemonia na maior parte do tempo, através de medidas casuísticas (SCHIMITT, 2000; CRUZ E MARTINS, 2008). O ano de 1979 foi um marco para abertura política. Em um contexto econômico de elevada inflação e redução das taxas de crescimento do PIB, o governo Figueiredo decreta a anistia política e o fim do bipartidarismo. A consolidação da redemocratização, no entanto, ainda levaria aproximadamente 10 anos, para que, finalmente, o pêndulo do federalismo voltasse a oscilar no sentido da descentralização, fato garantido na Constituição de 1988.

O federalismo e a experiência brasileira pós 1988

A palavras federal e federalismo derivam do latim *foedus* que significa pacto (ELAZAR, 1987). Em um estado federal o poder político é dividido em função das divisões territoriais. Nesse caso, cada território possui governo próprio com grau relativo de autonomia, mas todos os governos subnacionais estão pactuados com um governo central responsável pela união. O federalismo pode ser compreendido como um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro da mesma nação, diferentes entes autônomos e cuja as relações são mais contratuais do que hierárquicas. Assim é possível conciliar o princípio da

autonomia com o da interdependência entre as partes que resulta na divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2010).

O modelo federativo de organização do estado possibilita a existência de controles mútuos entre os poderes, os chamados freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*), que buscam limitar a atuação dos poderes centrais e subnacionais, propiciando o equilíbrio de poder (SOARES E MACHADO, 2018). As principais características do federalismo encontram-se sintetizadas no quadro a seguir.

Quadro 1: Principais características do federalismo.

Constituição Federal	O pacto federativo entre os entes territoriais é estabelecido pela Constituição Federal.
Divisão do Estado Nacional	O Estado Nacional é dividido em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados.
Divisão dos Poderes	Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais.
Divisão de competências	Divisão de competência fiscal e administrativa entre os níveis de governo.
Legislativo Nacional Bicameral	Com representação das subunidades nacionais (estados) em uma segunda casa legislativa, o senado.
Corte Suprema de Justiça	Responsável pela regulação de conflitos federativos, garantia da ordem federal e da constituição.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados contidos em RIKER, 1964 e SOARES E MACHADO, 2018.

Além das características elencadas no quadro 1, ressaltamos a democracia como um fenômeno político relevante para vigência efetiva do federalismo, pois a democracia é o melhor regime para assegurar a autonomia dos entes subnacionais frente ao poder central (SOARES E MACHADO, 2018). Ao longo da história da República brasileira a democracia efetiva não foi a regra. A Constituição Federal de 1988 inaugurou o período mais longo da conjunção entre democracia e federalismo no Brasil.

O federalismo implica em um sistema de *checks and balances* em que o poder; além de estar dividido entre Executivo, Legislativo e Judiciário; divide-se, também, entre os entes nacional e subnacionais. A tripartição do poder ocorre tanto no nível federal (nacional) como estadual (subnacional). O caso brasileiro conta com uma peculiaridade, a Constituição de 1988 garantiu aos municípios a posição de ente federativo, status não conferido ao município em nenhum outro Estado federal (RODRIGUES E AZEVEDO, 2020). Desse modo, a República Federativa do Brasil é

formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo Estado Democrático de Direito, tal como expresso no artigo 1º da Carta Magna de 1988. É importante ressaltar que nos municípios não ocorre a tripartição de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), pois no nível local constam as prefeituras (Executivo), câmaras municipais (Legislativo), mas não consta o Poder Judiciário. A estrutura do federalismo brasileiro está sintetizada no quadro 2.

Quadro 2: Síntese da Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO
UNIÃO	Presidência da República	Câmara dos Deputados e Senado Federal	Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Justiça Especializada (TST, TSE, TSM).
ESTADOS	Governos Estaduais; Governo Distrital	Assembleias Legislativas	Tribunal de Justiça; Foro/Varas Especializadas
MUNICÍPIOS	Prefeituras Municipais	Câmaras Municipais	

Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, a estrutura do federalismo brasileiro comporta atualmente 1 União, 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5570 Municípios (SOARES E MACHADO, 2018). As competências dos entes federativos são definidas pelos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988. O artigo 23 define as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios entre as quais destacamos o cuidado com a saúde e assistência pública expresso no inciso II. O artigo 24 define as competências concorrentes dos entes federativos entre as quais ressaltamos a proteção e defesa da saúde, constante no inciso XII. Portanto, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios zelar pela saúde pública. Essa tarefa é comum ou concorrente aos entes da federação, o que se define em circunstâncias específicas.

A Carta de 1988 ainda regulamenta que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução de risco de doenças, de outros agravos e ao acesso universal e igualitário...” (BRASIL, 1988:

Art. 196). O artigo 198 regulamenta que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único organizado de modo descentralizado, com direção única em cada esfera de governo.

No contexto do federalismo brasileiro, o texto constitucional esclarece que as políticas públicas (entre as quais se inclui aquelas voltadas para a proteção e promoção da saúde pública) não são exclusividade do governo federal, mas, ao contrário, são de responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O artigo 25, em seu parágrafo primeiro, afirma que são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal. O artigo 30 regulamenta que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar legislação federal e estadual no que couber.

O texto constitucional não especifica com precisão as funções de cada ente federativo, mas norteiam as mesmas e enfatiza a distribuição de poderes entre os três níveis da federação. Tanto a gestão da saúde pública quanto seu financiamento são compartilhados. Os artigos 195 e 198 regulamentam que o financiamento da seguridade social e do Sistema Único de Saúde deve ocorrer com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O federalismo cooperativo inerente à constituição cidadã trouxe uma onda de valorização das escalas subnacionais e garantiu aos municípios a posição de ente federativo com autonomia política e capacidade administrativa com as devidas ressalvas constitucionais. No entanto, a capacidade financeira dos municípios continua limitada, pois os recursos financeiros permaneceram concentrados na União. Desse modo, os municípios assumiram um leque de atribuições, mas sem que tivessem garantidos recursos necessários para executá-las. Essa situação mantém os municípios em situação de dependência em relação à União e aos Estados (RODRIGUES E AZEVEDO, 2020). A concentração de recursos na União coloca, muitas vezes, Estados em situação de dependência em relação a mesma para financiar políticas públicas no seu âmbito de ação.

Os entes federativos financiam as políticas públicas com recursos oriundos da tributação. Arretch (2004) esclarece que a federação brasileira, desde a Constituição de 1891, adota o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e União. Historicamente a arrecadação tributária foi concentrada na União. A partir da Constituição de 1988, dos cinco impostos, responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, quatro são arrecadados pela União.

Essa desigualdade vertical (entre União, Estados e Municípios) é acompanhada da desigualdade horizontal, isto é, entre os governos subnacionais. Estados onde os setores produtivos são mais intensos a arrecadação é maior e o mesmo ocorre entre Municípios de um mesmo Estado. Essa desigualdade de arrecadação tem sido compensada por transferências obrigatórias de caráter constitucional que “distribuem parte das receitas arrecadadas pela União para Estados e Municípios, bem como dos Estados para seus respectivos municípios” (ARRETC, 2004: 18).

O texto constitucional estabelece o compartilhamento de atribuições entre os diferentes entes da federação, mas nem sempre detalha o âmbito de ação de cada ente. Além da Constituição, outras instituições federativas garantem o pacto federativo, estabelecendo freios e contrapesos entre os níveis de governo e formas de coordenação entre eles (ABRUCIO, 2010). O Supremo Tribunal Federal é uma instituição relevante no cumprimento dessa função. O artigo 102 da Carta de 1988 regulamenta que compete ao STF processar e julgar as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta. O artigo 102 ainda concede ao STF a competência de processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

As lacunas constitucionais sobre os papéis dos entes federativos ainda podem ser supridas por leis complementares (como previsto no parágrafo único do artigo 23) e por outras leis que regulamentem a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em situações específicas. A Lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia COVID-19. Essa Lei não detalha ações específicas para cada ente federativo, mas aponta, em seu artigo 3º, medidas que “as autoridades” poderão adotar, no âmbito de suas competências, para o enfrentamento do coronavírus. Entre tais medidas constam: o isolamento, a quarentena, a realização de exames médicos e testes laboratoriais, restrição de locomoção de pessoas por rodovias, portos e aeroportos. É importante ressaltar que tais medidas só devem ser implementadas pelos entes da federação quando comprovada cientificamente a ocorrência de casos positivos de COVID-19 e seu potencial de contágio no âmbito local ou regional.

A Lei 13.979 de 2020, no seu artigo 6º, ainda determina que os órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal têm a obrigação de compartilhar dados essenciais à identificação de pessoas infectadas ou

com suspeita de infecção pelo coronavírus. O parágrafo 2º do mesmo artigo regulamenta que o Ministério da Saúde manterá os dados públicos e atualizados sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação.

Foram apreciados, nos parágrafos anteriores, inúmeros mecanismos legais e institucionais voltados para regulação do federalismo brasileiro. As regras revisadas demonstram que a gestão de políticas públicas é compartilhada pelos diferentes entes da federação e não concedem exclusividade de arbítrio ao executivo federal. Os governos estaduais e municipais têm autonomia para assumir, ou não, determinadas políticas adotadas pelo governo federal. “Em suma, quaisquer discussões acerca de políticas públicas compartilhadas entre escalas de poder político têm necessariamente como ponto de partida negociações e acordos que se dão em arenas políticas distintas” (RODRIGUES E AZEVEDO, 2020).

A União exerce papel relevante nas principais políticas públicas executadas no país, mas isso não anula a importância e o potencial de autonomia dos Estados e Municípios. “Ainda que os poderes regulatórios da União exerçam forte influência sobre a agenda e políticas das unidades constituintes, seria equivocado concluir que as unidades constituintes não são atores relevantes na formulação e implementação de políticas públicas” (ARRECH, 2012: 22).

Considerando toda a análise dos mecanismos regulatórios do federalismo brasileiro apresentados até aqui, retomamos a questão central desse estudo, isto é: Quais as consequências políticas do federalismo brasileiro na atuação e relação dos entes federativos no enfrentamento da pandemia de COVID-19? A legislação analisada nessa seção sugere que o federalismo implica em possibilidades de gestão compartilhada ou concorrente das medidas de enfrentamento à pandemia pelos entes federativos. Mais importante é a autonomia que às leis conferem aos Estados e Municípios no âmbito de seus territórios para a adoção de medidas de enfrentamento à pandemia. No entanto, devemos avaliar o que de fato ocorreu no Brasil. Em que medida as autoridades políticas acataram as normas do federalismo e em que medida tais normas pautaram as relações dos entes federados? Para responder essas questões apresentamos, a seguir, a análise de fatos políticos relevantes ocorridos entre março e abril de 2020, quando o coronavírus avançava entre os brasileiros.

O conflito entre os entes federativos brasileiros durante a pandemia COVID-19

Esta seção contém a descrição de fatos relativos à atuação dos entes federativos frente à pandemia COVID-19 no Brasil. O primeiro caso de COVID-19 diagnosticado no Brasil ocorreu no final do mês de fevereiro. Até o dia 28 de junho já haviam sido registrados 1.274.974 casos confirmados e 55.961 mortes pela doença¹. Nessas condições o Brasil encontrava-se na segunda colocação do ranking de países com maior número de casos positivos para COVID-19, ficando atrás apenas dos Estados Unidos².

A partir do mês de março, quando a proliferação do coronavírus passou a se intensificar no Brasil, governadores e prefeitos passaram a decretar estado de emergência em saúde e medidas no sentido de intensificar o distanciamento ou isolamento social com potencial impacto econômico. Em oposição aos governos estaduais e municipais, o presidente da República passou a discordar publicamente de tais medidas e a subestimar o potencial de danos do coronavírus à saúde pública. O antagonismo entre o governo nacional e os governos subnacionais evidenciou um conflito federativo sem precedentes na história do período republicano inaugurado com a redemocratização em 1985.

O conflito federativo entre o executivo federal e os governos subnacionais gerou inúmeros litígios e crises. Desde março, são frequentes as polêmicas em relação ao comportamento do presidente Bolsonaro e a ocorrência de embates entre ele e governantes de Estados e Municípios. Bolsonaro colocou evidências científicas em descredito e priorizou a manutenção das atividades econômicas. Desse modo, o presidente atuou no sentido de inviabilizar o distanciamento/isolamento social e seu potencial de mitigar a proliferação do coronavírus. Graças ao pacto federativo a vontade do presidente não prevaleceu, a maioria dos governadores e prefeitos optaram por medidas preventivas voltadas para o isolamento.

Frente à grande número de fatos a serem relatados e as limitações de um artigo, delimitamos a análise sobre um período limitado de 40 dias. Consideramos que o período de 40 dias é suficiente para ilustrar a natureza da crise política gerada no Brasil

¹ Os dados referentes à evolução da pandemia de COVID-19 no Brasil tem como fonte o site <<https://covid19br.wcota.me/>> organizado e atualizado diariamente por Wesley Cota, doutorando em física pela Universidade Federal de Viçosa e vinculado a Universidade de Zaragoza (Espanha) onde compõe um grupo de pesquisa voltado ao desenvolvimento de um projeto de modelagem computacional para prever a incidência do coronavírus no país ibérico.

² Dados da OMS. Disponíveis em: < <https://covid19.who.int/>>. Consulta realizada em 28 de junho de 2020.

em pleno ao avanço da pandemia de COVID-19. Desse modo, buscamos abordar os fatos mais relevantes ocorridos entre o dia 10 de março e 18 de abril envolvendo a atuação das autoridades políticas responsáveis por alguns dos principais entes federativos brasileiros.

No dia 10 de março, em visita diplomática à Miami (EUA), o presidente Bolsonaro afirmou, durante um discurso, que: “Obviamente temos no momento uma crise, uma pequena crise. No meu entender, muito mais fantasia, a questão do coronavírus, que não é isso tudo que a grande mídia propala ou propaga pelo mundo”³. No dia 11⁴, ainda em Miami, Bolsonaro afirmou que outras gripes mataram mais que essa⁵.

No dia 15 de março, apesar das recomendações das autoridades em saúde para o distanciamento social, ocorrerão, em várias cidades brasileiras, aglomerações em atos favoráveis ao governo Bolsonaro⁶. Em Brasília, quando os manifestantes se concentraram em frente ao Palácio do Planalto, o presidente saiu da sede do governo, se dirigiu ao público, cumprimentou vários apoiadores e fez *selfies* com os mesmos. Além disso, Bolsonaro veiculou imagens das manifestações em suas redes sociais⁷.

Esses fatos geraram reações por parte de outras autoridades políticas. O presidente do Senado, David Alcolumbre (DEM), criticou estímulos à aglomeração de pessoas nas ruas e afirmou que a pandemia exige de todos, inclusive do presidente, responsabilidade⁸. O presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM), manifestou perplexidade frente à participação de Bolsonaro em manifestação. Maia ressaltou que Bolsonaro desautoriza o ministro da saúde ao ter contato com apoiadores⁹. Em Goiânia a manifestação pró-Bolsonaro ocorria em frente à sede do governo estadual quando o governador, Ronaldo Caiado (DEM), se dirigiu aos manifestantes para pedir o

³ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/10/bolsonaro-diz-que-questao-do-coronavirus-e-muito-mais-fantasia.ghtml>>

⁴ No dia 11, já haviam 118 mil casos positivos de COVID-19 e 4291 óbitos no mundo, 53 casos já haviam sido confirmados no Brasil.

⁵ Fonte: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/apos-oms-declarar-pandemia-bolsonaro-volta-a-falar-sobre-coronavirus-outras-gripes-mataram-mais-do-que-essa.ghtml>>

⁶ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/15/cidades-brasileiras-tem-atos-pro-governo.ghtml>>

⁷ Fonte: <<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/03/15/bolsonaro-descumpre-monitoramento-por-coronavirus-e-cumprimenta-apoiadores-em-brasilia.ghtml>>

⁸ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/15/alcolumbre-critica-estimulos-a-aglomeracao-de-pessoas-nas-ruas-apos-bolsonaro-participar-de-ato.ghtml>>

⁹ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/15/maia-diz-ver-com-perplexidade-participacao-de-jair-bolsonaro-em-manifestacao.ghtml>>

encerramento do ato em nome do decreto estadual que recomendava a suspensão de eventos com aglomeração de pessoas¹⁰. Cabe ressaltar que, nessa ocasião, Caiado era aliado político de Bolsonaro.

Em entrevista coletiva, no dia 20, Bolsonaro argumentou: “Depois da facada, não é uma gripezinha que vai me derrubar”¹¹. No mesmo dia, o presidente e o governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel (PSC), trocaram críticas em entrevistas. A discórdia se deu em torno de um decreto estadual que pedia o aval da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para impedir a entrada de voos internacionais e interestaduais com casos da doença. Bolsonaro considerou a medida um exagero e afirmou que tal medida não competiria ao governador. O presidente enfatizou: “Parece que o Rio de Janeiro é um outro país. Não é outro país. Você tem uma federação”. O governador Witzel contra argumentou que não é momento para se fazer política e que o governo federal precisa entender a gravidade do momento¹².

No dia 24 de março, quando já haviam 2.255 casos positivos para COVID-19 e 47 óbitos pela doença no Brasil, Bolsonaro fez um pronunciamento em rede nacional de televisão. Nesse pronunciamento o presidente afirmou: “No meu caso particular, pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus, não precisaria me preocupar, nada sentiria ou seria, quanto muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho”¹³. Mais uma vez o presidente minimizou o potencial destrutivo do coronavírus e provocou reações críticas de várias lideranças políticas do país. O presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, considerou equivocado o pronunciamento do presidente e argumentou que a população deveria seguir as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS)¹⁴. O governador de Santa Catarina, Carlos Moises (PSL), disse que estava estarrecido com o pronunciamento de Bolsonaro e recomendou o isolamento à população¹⁵.

¹⁰ Fonte: <<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/03/15/governador-entra-no-meio-de-manifestantes-para-pedir-que-parem-com-protesto-para-coibir-contaminacao-por-coronavirus.ghtml>>

¹¹ Fonte: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/20/bolsonaro-e-autoridades-do-governo-fizeram-testes-para-covid-19-na-rede-privada-diz-ministerio-da-saude.ghtml>>

¹² Fonte: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/20/bolsonaro-critica-decreto-e-diz-que-rj-nao-e-outro-pais-witzel-pede-dialogo-e-que-o-governo-acorde.ghtml>>

¹³ Fonte: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/24/bolsonaro-pede-na-tv-volta-a-normalidade-e-fim-do-confinamento-em-massa-e-diz-que-meios-de-comunicacao-espalharam-pavor.ghtml>>

¹⁴ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/24/maia-ve-pronunciamento-equivocado-de-bolsonaro-e-diz-que-brasileiros-devem-seguir-normas-da-oms.ghtml>>

¹⁵ Fonte: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2020/03/25/estarrecido-diz-governador-de-sc-sobre-discurso-de-bolsonaro-veja-repercussao.ghtml>>

No dia 25 de março as divergências entre o presidente e os governadores foram intensificadas. Em reunião (por videoconferência) entre o presidente e os governadores da região sudeste ocorreu uma acalorada discussão entre o governador de São Paulo, João Dória (PSDB), e o presidente Bolsonaro. Dória criticou o discurso feito por Bolsonaro no dia anterior e acrescentou que a crise do coronavírus é a pior pela qual o Brasil já passou e que o presidente da República tem que dar o exemplo. O presidente replicou que o governador Dória estaria buscando visibilidade política pra projetar sua candidatura à presidência em 2022¹⁶.

Mais tarde, em conferência com 26 governadores, Dória afirmou: “depois do que ouvi hoje pela manhã e do que ouvi ontem à noite em rede nacional, cabe a nós, governadores do Brasil, ao Congresso Nacional, na liderança do deputado Rodrigo Maia, do presidente do Senado, assim como o presidente do Supremo Tribunal Federal, salvarmos o Brasil”¹⁷. A afirmação do governador de São Paulo é uma evidencia contundente de um conflito federativo. A fala de Bolsonaro no dia 24 foi criticada por 19 governadores e 25 governadores confirmaram a manutenção das medidas de isolamento, contrariando o presidente¹⁸. O governador de Goiás, Ronaldo Caiado, até então aliado de Bolsonaro, anunciou ruptura com o presidente. Caiado afirmou: “Vai prevalecer o que eu afirmei, as ações dele (Bolsonaro) não vão alcançar o estado de Goiás”¹⁹.

No dia 27 de março o governo lança a campanha “O Brasil não pode parar”²⁰. Tratou-se de um vídeo veiculado nas redes sociais que contém um apelo para que trabalhadores de diversas categorias não parem suas atividades, levando em conta suas necessidades e as da sociedade, ou seja, um apelo para suspensão das medidas de isolamento social. Mais uma vez, diversos entes federativos reagiram com críticas à ação do governo federal. Em carta aberta, governadores da região nordeste afirmaram que fazer campanha contra a quarentena é um verdadeiro atentado contra a vida²¹. A

¹⁶ Fonte: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/25/doria-e-bolsonaro-discutem-em-reuniao-de-governadores.ghtml>>

¹⁷ Fonte: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/25/coronavirus-depois-do-que-ouvimos-em-rede-nacional-cabe-aos-governadores-ao-congresso-e-ao-stf-salvarmos-o-brasil-diz-doria.ghtml>>

¹⁸ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/25/governadoras-reagem-ao-pronunciamento-de-bolsonaro-sobre-coronavirus.ghtml>>

¹⁹ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/blog/natuza-nerly/post/2020/03/25/caiado-diz-que-rompeu-com-o-governo-nao-tem-mais-dialogo-com-esse-homem.ghtml>>

²⁰ Fonte: <<https://www.youtube.com/watch?v=hQQZE7LQIGk>>

²¹ Fonte: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/03/27/governadores-do-nordeste-se-dizem-indignados-com-bolsonaro-e-criticam-acao-contra-isolamento-em-pandemia.ghtml>>

Frente Nacional do Prefeitos manifestou que o posicionamento do governo federal gera insegurança a população, pois a suspensão das medidas de isolamento poderia causar o colapso do SUS²².

Ainda no dia 27, o Ministério Público do Rio de Janeiro entrou com ação na Justiça Federal para pedir a suspensão da campanha “O Brasil não pode parar”. Doze procuradores assinaram o documento. No dia 28, a Justiça Federal do Rio de Janeiro atendeu o pedido do Ministério Público Federal do Estado e proibiu o governo federal de veicular por quaisquer meios a propaganda da campanha "O Brasil não pode parar"²³. No dia 31, o ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, decidiu proibir eventuais novas campanhas publicitárias do governo federal que não estivessem alinhadas com as recomendações do Ministério da Saúde²⁴. Desse modo, foi cumprido o princípio constitucional do federalismo brasileiro segundo o qual o poder judiciário pode arbitrar litígios entre os entes federativos.

É importante ressaltar que nem mesmo o Ministério da Saúde, sob o comando do ministro Luiz Henrique Mandetta, assumiu e difundiu as opiniões do presidente Bolsonaro, apesar da pasta estar submetida à Presidência da República. Mandetta é médico, certamente esse fato o levou a adotar medidas técnicas frente a pandemia, ainda que, muitas vezes enfrentasse pressão da chefia do executivo. No dia 3 de abril, após receber críticas de Bolsonaro, o ministro afirmou que não pretendia pedir demissão e que pretendia continuar trabalhando com foco na doença, ou seja, no combate ao avanço do coronavírus.

Bolsonaro contrariou as recomendações de isolamento ao ir as ruas, por várias vezes, onde teve contato com diversas pessoas²⁵. No dia 6 de abril, o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, disse que Bolsonaro poderia ser responsabilizado por eventuais medidas que contrariem a OMS²⁶. No mesmo dia o ministro Gilmar Mendes, do STF, afirmou que achava improvável que algum tribunal acatasse um decreto do presidente da República que contrariasse as orientações da

²² Fonte: <<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2020/03/27/coronavirus-frente-nacional-de-prefeitos-diz-que-fim-da-contencao-social-pode-levar-a-colapso-do-sus.ghtml>>

²³ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/28/juiza-do-rio-proibe-governo-federal-de-veicular-campanha-publicitaria-o-brasil-nao-pode-parar.ghtml>>

²⁴ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/31/barroso-proibe-governo-de-fazer-eventuais-campanhas-contrarias-a-isolamento-social.ghtml>>

²⁵ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/29/um-dia-apos-mandetta-enfatizar-o-isolamento-social-bolsonaro-passeia-pelo-comercio-de-brasilia.ghtml>>

²⁶ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/06/maia-diz-que-bolsonaro-pode-ser-responsabilizado-se-adotar-medidas-que-contrariam-oms.ghtml>>

OMS²⁷. É notável que Bolsonaro se colocou em oposição à diversas autoridades políticas e sanitárias. Apesar disso, muitos governadores e prefeitos agiram no sentido de anular a tendência do presidente de flexibilizar as medidas de isolamento social. Esses fatos evidenciam que o federalismo brasileiro se manteve vigoroso, apesar dos conflitos emanados da presidência da República.

No dia 8 de abril, o presidente Bolsonaro fez um pronunciamento em rede nacional de televisão. Nessa ocasião o presidente enfatizou preocupação com a economia e afirmou que não foi consultado sobre a amplitude das medidas de isolamento. Bolsonaro reconheceu que os prefeitos e os governadores tem autonomia para adotar tais medidas e que, desse modo, tais medidas são de responsabilidade exclusiva deles²⁸. A Frente Nacional dos Prefeitos reagiu argumentando que o presidente tenta se eximir de suas atribuições de chefe de estado²⁹. Ainda no dia 8, o ministro do STF, Alexandre de Moraes, analisou ação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que pediu ao STF para obrigar Bolsonaro a respeitar atos de autoridades locais. Em decisão, Moraes pediu união e cooperação entre os poderes contra o coronavírus e proibiu o presidente da República de derrubar decisões de estados sobre o isolamento³⁰. No dia 15 o STF decidiu por unanimidade que Estados e Municípios têm autonomia para regulamentar medidas de isolamento social³¹.

No dia 12 de abril, o ministro da saúde, Mandetta, concedeu entrevista exibida no programa dominical Fantástico, da TV Globo. Nessa entrevista o ministro explicitou desconforto com orientações divergentes sobre a pandemia, pois, nessas condições, o brasileiro não sabe se escuta o ministro ou o presidente³². Provavelmente esse foi o momento de maior tensão entre o presidente e seu ministro da saúde, relação que se esgotaria em breve. No dia 16 Mandetta anunciou, em rede social, que o presidente Bolsonaro o demitiu do governo³³. Para substituí-lo no ministério da Saúde foi escolhido Nelson Teich, oncologista que não completou um mês a frente do cargo

²⁷ Fonte: reportagem do Jornal Nacional: <<https://globoplay.globo.com/v/8461961/>>

²⁸ Fonte: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/04/08/bolsonaro-diz-que-objetivo-principal-do-pais-e-salvar-vidas.ghtml>>

²⁹ Fonte: <<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2020/04/09/prefeitos-dizem-que-pronunciamento-de-bolsonaro-tenta-eximir-o-presidente-de-suas-atribuicoes-de-chefe-de-estado.ghtml>>

³⁰ Fonte: reportagem do Jornal Hora 1, da TV Globo. <<https://globoplay.globo.com/v/8468466/>>

³¹ Fonte: <<https://exame.com/brasil/para-maioria-do-stf-governadores-e-prefeitos-podem-decretar-quarentena/>>

³² Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2020/04/13/em-entrevista-mandetta-explicitou-desconforto-com-orientacoes-divergentes-sobre-pandemia.ghtml>>

³³ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/16/mandetta-anuncia-em-rede-social-que-foi-demitido-do-ministerio-da-saude.ghtml>>

devido a divergências com o presidente sobre medidas do ministério frente à pandemia³⁴.

No dia 18 de abril, um sábado, Bolsonaro deu novas demonstrações de desrespeito às normas de distanciamento social. O presidente passeou por Brasília e teve contato próximo com apoiadores sem usar máscara. Bolsonaro ainda voltou a defender o fim do isolamento³⁵. Esse padrão de comportamento frente à pandemia colocou o presidente em oposição aos demais entes federativos e persiste até o presente momento (junho de 2020).

Ao longo dessa seção sintetizamos os fatos mais relevantes ocorridos entre os dias 10 de março e 18 de abril (período de 40 dias) a respeito da relação entre os entes federativos no enfrentamento à COVID-19 no Brasil. A análise de tais fatos revela que o comportamento do presidente Bolsonaro frente à pandemia o colocou em conflitos com muitos governadores e prefeitos. Tais conflitos geraram uma escalada de tensão no pacto federativo que atingiu o ápice no dia 25 de março (na reunião dos governadores do sudeste) e que continua elevado até o momento presente (junho de 2020). No entanto, a federação brasileira não foi abalada e mantém-se vigorosa. As premissas legais que dão autonomia para Estados e Municípios atuarem, ainda que em oposição ao governo federal, têm sido respeitadas, protegidas e promovidas pelos demais poderes da República (legislativo e judiciário). Os presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados se posicionaram, em vários momentos, a favor da legalidade. O STF decidiu, por unanimidade, que o executivo federal não pode anular os decretos de governadores e prefeitos, nem interferir nos Estados e Municípios.

A autonomia dos Estados e Municípios, garantida pelo federalismo, encontra limites na capacidade desses entes financiarem as políticas públicas com recursos próprios. Esse dilema advém das desiguais capacidades de receitas tributárias entre os Estados e Municípios, tal como explicado na seção 1. A pandemia de COVID-19 agrava essa situação, pois as medidas de distanciamento/isolamento social implicam em suspensão de considerável parte dos setores produtivos e de serviços, o que implica em desaceleração das transações comerciais e financeiras e a consequente queda de arrecadação por parte dos entes federativos.

³⁴ Fonte: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/15/teich-deixa-o-ministerio-da-saude-antes-de-completar-um-mes-no-cargo.ghtml>>

³⁵ Fonte: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/04/18/em-brasilia-bolsonaro-causa-aglomeracao-e-conversa-com-apoiadores-sem-usar-mascara.ghtml>>

Nas circunstâncias descritas acima, os Estados e Municípios tornam-se ainda mais dependentes da União, principalmente aqueles que já possuíam baixa capacidade de arrecadação. Além disso, as possibilidades de cooperação são abaladas pelas divergências entre governos subnacionais e o presidente da República, afinal Bolsonaro não é favorável às medidas de distanciamento/isolamento adotadas pela maioria dos prefeitos e governadores. É importante lembrar que as divergências em questão vão além do debate de ideias e propostas, pois se tornaram, em muitos casos, calorosas rivalidades políticas. Se por um lado, o federalismo impede o presidente da República de interferir ou anular as medidas tomadas por prefeitos e governadores, por outro lado, o presidente pode dificultar o repasse de recursos como retaliação às medidas daqueles governantes.

Apesar das dificuldades financeiras de muitos Estados e Municípios, o apoio deliberado ao presidente entre prefeitos ou governadores não foi a regra durante o período analisado. Constatamos que, na maioria dos casos, a flexibilização ou intensificação das medidas de isolamento são definidas em decorrência dos dados sobre a evolução da pandemia nos Estados e Municípios. Quando o número de casos positivos para COVID-19 aumenta, os governos subnacionais tornam mais rígidas as medidas de isolamento, por outro lado, quando abranda o crescimento do número de casos, as medidas de isolamento são flexibilizadas.

As medidas de isolamento adotadas por governadores e prefeitos têm sido satisfatórias para conter o avanço do coronavírus? Não há uma resposta definitiva para essa questão, pois o avanço da pandemia é desigual ao longo do território nacional. Uma resposta consistente exigiria análises pontuais em regiões específicas que comparasse a evolução da pandemia com as medidas adotadas pelos governos responsáveis. Além disso, a análise dos dados, da pandemia no Brasil, não leva a uma conclusão positiva sobre a capacidade do Estado mitigar o avanço do coronavírus. No dia 21 de junho já haviam sido registrados 1.085.038 casos confirmados e 50.617 óbitos³⁶.

Provavelmente a eficácia das medidas adotadas nos Estados e Municípios foi, em alguma medida, prejudicada pelo comportamento do presidente, pois o mesmo ainda

³⁶ Dados do Ministério da Saúde. Fonte: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Consulta realizada no dia 22/06/2020.

goza do apoio de, pelo menos, 1/4 da população³⁷ e suas opiniões e condutas exerceram influência nesse setor como pode influenciar cidadãos indecisos ou desinformados sobre o potencial de danos do coronavírus. Várias categorias profissionais, temendo prejuízo econômico pressionaram as autoridades locais contra as medidas de isolamento³⁸. Em algumas cidades ocorreram carreatas contra o isolamento social e a favor de Bolsonaro³⁹. Consideramos a hipótese de que as divergências do presidente da República com governadores e prefeitos prejudicam a ação coletiva coordenada contra o avanço do coronavírus, pois gera informações dissonantes que podem confundir muitos cidadãos. Porém essa argumentação será desenvolvida em outro trabalho por não caber nesse artigo.

Medidas adotadas em nível estadual e municipal: casos de Minas Gerais

As seções anteriores esclarecem que os governos estaduais e municipais assumiram protagonismo no enfrentamento à pandemia de COVID-19 no Brasil, graças às regras que definem o federalismo e ao comportamento do presidente. Afinal, quais são as medidas que tais governos podem adotar e de fato adotaram frente à pandemia? Essa seção contém uma síntese de tais medidas através da menção do que foi feito no Estado de Minas Gerais.

Em Minas Gerais, o governador Romeu Zema (Novo) decretou situação de emergência em Saúde Pública em razão de surto de doença respiratória (COVID-19) no dia 12 de março quando haviam 260 casos suspeitos (1 confirmado e 18 descartados) no Estado⁴⁰. De acordo com o decreto estadual nº113 de 2020⁴¹ poderiam ser adotadas, a

³⁷ Pesquisas realizadas pelo instituto Datafolha no período contém vários indicadores da avaliação do presidente. Fonte: < <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/indice-1.shtml>>

³⁸ O Núcleo de Estudos em Política Local (NEPOL) desenvolveu artigos sobre as ações de governos locais em vários municípios brasileiros. Em vários desses artigos foram explicitadas adversidades sofridas por prefeitos em relação às medidas de isolamento. Mencionamos o artigo de MIRA E GOMES que aborda o caso de cidades do sul de Minas onde comerciantes, empresários e autônomos se posicionaram contra as medidas de isolamento.

Fonte: < <https://nepolufjf.wordpress.com/2020/04/21/sul-de-minas-no-enfrentamento-ao-covid-19-os-casos-de-pocos-de-caldas-pouso-alegre-e-varginha/>>.

³⁹ Carreatas ocorridas no dia 27 de março: < <https://veja.abril.com.br/politica/coronavirus-apoiadores-de-bolsonaro-fazem-carreatas-por-fim-da-quarentena/>>. Carreatas ocorridas no dia 18 de abril: < <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/18/carreatas-contr-isolamento-social-tem-criticas-a-maia-e-apoio-a-bolsonaro.htm>>.

⁴⁰ Fonte da informação: Portal de notícias G1 < <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/03/11/ja-sao-260-os-casos-suspeitos-de-coronavirus-investigados-em-minas-gerais-diz-governo-do-estado.ghtml>>

partir de sua publicação, as seguintes medidas: realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coletas de amostras clínicas, vacinação, estudos de investigação epidemiológica, dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência. Através do mesmo decreto o governo mineiro instalou o Centro de Operações de Emergência em Saúde (COES-Minas-COVID-19), coordenado pela Secretária do Estado de Saúde, para monitoramento em saúde pública.

No dia 17 de março o governador determinou a suspensão das aulas da rede pública estadual na região central do Estado devido a transmissão comunitária em Belo Horizonte⁴². Para as demais regiões a suspensão das aulas foi determinada até o dia 28, mas no dia 29 o governador estendeu a suspensão por tempo indeterminado para todo o Estado⁴³. Na rede particular de ensino a suspensão das aulas presenciais foi determinada pelo Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais no dia 16 de março⁴⁴. De acordo com a determinação da justiça as aulas estariam suspensas até o dia 31 de março, mas o mesmo tribunal prorrogou a suspensão por tempo indeterminado no dia 28 de março⁴⁵.

No dia 20 de março o governador Romeu Zema decretou calamidade pública no Estado⁴⁶. Com essa medida, o governo estadual adquiriu a prerrogativa para atuar junto aos municípios. Até então, as medidas do governo estadual valiam em caráter recomendatório. A estadualização obriga os municípios a seguirem as regras do governo do Estado. Para abordar as ações das prefeituras apresentamos, no quadro a seguir, uma síntese das ações dos prefeitos das três principais cidades do Sul de Minas.

Quadro 3 – Medidas adotadas pelas principais prefeituras do Sul de Minas

Principais medidas decretadas	Poços de Caldas	Pouso Alegre	Varginha
-------------------------------	-----------------	--------------	----------

⁴¹ MINAS GERAIS (2020). Decreto nº 113, de 12 de março. <https://www.saude.mg.gov.br/images/noticias_e_eventos/000_2020/coronavirus-legislacoes/Decreto_113-de-12.03.2020-declara-Situacao-de-Emergencia.pdf>

⁴² Fonte: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/rede-estadual-de-ensino-tem-calendario-de-aulas-alterado-em-minas>>

⁴³ Fonte da informação: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/03/19/interna_politica,1130408/coronavirus-governo-anuncia-suspensao-das-aulas-no-estado.shtml>

⁴⁴ Fonte da informação: <<https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/trt-mg-determina-suspens%C3%A3o-de-aulas-em-escolas-particulares-at%C3%A9-31-de-mar%C3%A7o-1.778315>>

⁴⁵ Fonte da informação: <<https://www.otempo.com.br/brasil/justica-mantem-aulas-da-rede-particular-suspensas-por-tempo-indeterminado-em-mg-1.2317839>>

⁴⁶ Fonte da informação: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/romeu-zema-decreta-calamidade-publica-estadualiza-medidas-e-fecha-divisas>>

Criação de comitê/comissão de enfrentamento	SIM	SIM	SIM
Emergência em Saúde Pública	NÃO	SIM	SIM
Calamidade pública	SIM	NÃO	NÃO
Suspensão das aulas e do funcionamento de cinemas, parques, além de eventos com concentração de pessoas	SIM	SIM	SIM
Suspensão parcial ou total da atividade comercial com orientações de higiene e limpeza	PARCIAL	PARCIAL	PARCIAL
Estabelecimento de quarentena (isolamento social)	PARCIAL (GRUPOS DE RISCO)	PARCIAL (GRUPOS DE RISCO)	PARCIAL (GRUPOS DE RISCO)
Controle da entrada de pessoas no município	SIM	NÃO	NÃO
Atendimento à população em situação de rua	NÃO	NÃO	NÃO
Limitação de visitas a asilos, casas de idosos, orfanatos e maternidades	NÃO	NÃO	SIM
Alteração do funcionamento das secretarias municipais e <i>home office</i>	SIM	SIM	SIM
Restrição de funcionamento a templos religiosos	SIM	NÃO	PARCIAL
Autorização de contratações emergenciais temporárias	SIM	SIM	SIM
Proibição de contato físico em visita à detentos	NÃO	NÃO	SIM
Patrões devem controlar a temperatura corporal dos empregados e/ou informar sintomas	SIM	SIM	SIM
Dispensa de licitação para insumos usados no enfrentamento do COVID-19	SIM	SIM	SIM
Alteração na tributação do IPTU.	NÃO	SIM	SIM

Fonte: MIRA E GOMES, 2020

As medidas apresentadas no quadro acima são a síntese de 27 decretos emitidos entre os dias 17 de março e 17 de abril. Em Pouso Alegre a prefeitura editou 12 decretos, foi o município que mais fez uso deste instrumento. A cidade decretou emergência em saúde pública em 17 de março, e desde então, editou medidas com mais frequência, muitas delas corrigindo e/ou alterando dispositivos anteriores. Em Varginha a prefeitura editou 7 decretos, o primeiro em 18 de março. Em Poços de Caldas o prefeito editou 8 decretos, o primeiro em 17 de março, mas a prefeitura acompanhou a situação de calamidade pública decretada pelo governador Romeu Zema em 21 de março (MIRA E GOMES, 2020).

As medidas apresentadas ilustram o que ocorreu em diversos outros municípios brasileiros para o enfrentamento da pandemia. Boa parte das medidas adotadas no Estado e nos Municípios mencionados já estavam previstas na Lei 13.979 de 6 de

fevereiro de 2020. Tais medidas ocorreram em nível estadual e municipal, ainda que em oposição a orientação do presidente da República, graças ao federalismo brasileiro.

Considerações finais

A análise da Constituição Federal de 1988 esclareceu que o federalismo brasileiro é pautado na divisão de poderes e competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Trata-se da descentralização que propicia a autonomia aos entes subnacionais em relação à União para adoção de políticas públicas voltadas para as necessidades sociais das populações situadas em seus respectivos territórios.

A Carta Magna de 1988 não é detalhista quanto aos papéis de cada ente federativo. As lacunas deixadas pelo texto constitucional devem ser preenchidas por leis complementares voltadas para situações específicas. Para pandemia do coronavírus foi elaborada a Lei 13.979/2020 que, apesar de não detalhar medidas exclusivas para cada ente da federação, aponta uma série de medidas que podem ser adotadas “pelas autoridades” no âmbito das suas respectivas competências. Essa legislação garantiu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios agissem frente à pandemia com considerável grau de independência da União, o que, muitas vezes, ocorreu em oposição às opiniões do presidente da República.

As diversas informações apresentadas ao longo desse artigo demonstram que as previsões da legislação respaldaram muitas medidas adotadas por vários governadores e prefeitos em oposição à vontade do presidente Bolsonaro. Esse fato demonstra a ocorrência de conflitos federativos que, apesar de acalorados em determinados momentos, não abalaram os princípios federativos do Estado brasileiro. Ao contrário, foi a presidência da República que, algumas vezes, teve de se adequar a tais princípios, os quais foram constantemente defendidos pela atuação do Poder Judiciário como prevê a Constituição de 1988.

Por fim, retomamos a questão central desse trabalho, isto é: Quais as consequências políticas do federalismo brasileiro na atuação e relação dos entes federativos no enfrentamento da pandemia de COVID-19? Podemos afirmar que a legislação do federalismo brasileiro, através do intermédio do Poder Judiciário, assegurou a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à União para a adoção de medidas voltadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19. Desse modo, desenho institucional do estado federal mantém-se preservado no Brasil.

Fontes

Leis e documentos oficiais

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2020

BRASIL (2020). *Lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020*. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em 21 fev. 2020.

MINAS GERAIS (2020). *Decreto Estadual 113*, de 12 de março de 2020. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DNE&num=113&comp=&ano=2020>. Acesso em 08 abril de 2020.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz (2010). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn e MEDEIROS, Paulo César (Org.). *Construindo uma nova gestão pública*. Natal: Searh.

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

ARRETCHE, Marta (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol.18, n.2, pp.17-26. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvVP/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 15 fev. 2020.

CRUZ, S.C.V.E., and MATINS, C.E. (2008). De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da "abertura". In SORJ, B., e ALMEIDA, M.H.T., (orgs). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 8-90.

ELAZAR, Daniel (1987). *Exploring federalismo*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

LOPREATO, Francisco Luiz C. (2020). *Federalismo Brasileiro: origem, evolução e desafios*. Campinas. Instituto de Econômica, UNICAMP, Texto para discussão. nº.388, jul. Disponível em:

<chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.eco.unicamp.br%2Fimages%2Fquivos%2Fartigos%2FTD%2FTD388.pdf&clen=1466067&chunk=true>>. Acesso em 26 jul. 2020.

MIRA, Gustavo Fernandes Paravizo e GOMES, José Vitor Lemes (2020). *Sul de Minas no enfrentamento ao COVID-19: Os casos de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Varginha*. NEPOL (Núcleo de Estudos em Política Local). Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/2020/04/21/sul-de-minas-no-enfrentamento-ao-covid-19-os-casos-de-pocos-de-caldas-pouso-alegre-e-varginha/>>. Acesso em 02 Mai. 2020.

- RIKER, William (1964). *Federalism: origin, operation and significance*. Boston: Little, Brown and company.
- RODRIGUES, Juliana Nunes e AZEVEDO, Daniel Abreu de (2020). Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. *Espaço e Economia (Revista Brasileira de Geografia Econômica)*, Rio de Janeiro, n°18. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282>. Acesso em 25 Mai. 2020.
- SCHMITT, Rogério. (2000). *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- SOARES, Márcia Miranda e MACHADO, José Ângelo (2018). *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos políticos-institucionais (1930-1964). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.21, n°61, junho/2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/H7pmKMJ3CwJd98CHZNWsK3P/abstract/?lang=pt>>. Acesso em julho de 2020.

Artigo recebido em: 04 de julho de 2021.

Aprovado em: 30 de novembro de 2021.

DOI: 10.12957/intellectus.2021.62506