

CAPÍTULO 4

COORDENANDO ESFORÇOS PARA A AÇÃO INTERGOVERNAMENTAL EM CENÁRIOS DE CRISE: DESAFIOS DO FEDERALISMO COOPERATIVO E A DESARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

José Irivaldo Alves de Oliveira Silva

Rárisson Jardiel Santos Sampaio

Marcelo Bruno Bedoni de Sousa

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

03 - Saúde e bem-estar

13 - Ação contra a mudança global do clima

16 - Paz, justiça e instituições eficazes

1. INTRODUÇÃO

A tarefa de implementar propostas em comum para o desenvolvimento se torna um duplo desafio frente às crises de repercussão global. Estas têm se tornado cada vez mais frequentes e, dada a natureza complexa destes fenômenos, acarretam na violação de múltiplas dimensões de direitos. Lidar com este cenário em escala mundial demanda articulação e cooperação em todos os níveis e esferas de poder, especialmente no âmbito nacional, como forma de efetivar as ações e atribuir maior capilaridade.

Em estados que adotam uma estrutura federativa de cooperação, os limites de atuação e possibilidades de articulação nem sempre estão bem delimitados, suscitando questões jurídico-normativas na definição e execução de políticas comuns, seja para mitigar as consequências negativas de uma crise, ou, na mesma medida, universalizar direitos básicos.

A pandemia de COVID-19 expôs muitas fragilidades nos modelos de governança em todo o globo. Em nações federalizadas, houve uma maior quantidade de conflitos e embates governamentais a respeito da elaboração e implementação de políticas públicas. No Brasil, houve conflitos intergovernamentais em face da ausência de um sistema bem definido de cooperação e pelo desbalanceamento na distribuição de competências entre os membros da federação. O país chegou a ter um dos piores desempenhos no enfrentamento da pandemia, com o Governo Federal adotando uma postura negacionista e omissa, obstruindo as políticas subnacionais e se tornando epicentro global da doença em dado momento¹.

Os efeitos negativos de crises globais, como a emergência climática e a pandemia de COVID-19, e mais recentemente o conflito russo-ucraniano, atingem as populações mais vulneráveis de forma mais severa, tendo em vista a disparidade que existe entre os territórios, o que reforça o sentido de cooperação. As soluções para esse tipo de problema não podem ser alcançadas por ações individuais, mas exigem atuação conjunta nos planos nacional e internacional.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é uma expressão própria deste cenário, pois, ao tempo em que amplia o horizonte de objetivos anteriores convencionados na ordem internacional, o documento das Nações Unidas articula, de maneira integrada e interdependente, a realização de direitos humanos pautados na articulação conjunta para o alcance de determinados ideais.

Esta cooperação é preconizada especialmente na organização interna de cada país. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adotados pela Assembleia Geral da ONU partem de uma abordagem *bottom-up* (a partir de baixo), priorizando o planejamento local para a formulação de uma política nacional e implementação dos mesmos. Essa condição, por consequência, confere maior protagonismo aos Estados na coordenação interna de suas esferas de poder.

Em Estados federados, a fragmentação de políticas públicas e a adoção de medidas conflitantes entre integrantes de uma mesma jurisdição pode acabar retardando ou inviabilizando a aplicação de instrumentos para a realização de objetivos em comum. Atendo-se ao contexto brasileiro, a partir de uma aproximação entre a pandemia e as mudanças climáticas, nota-se que estas crises evidenciam lacunas no federalismo cooperativo instituído pela Constituição.

Nesse sentido, o presente trabalho pretende examinar as fragilidades evidenciadas durante o cenário pandêmico, destacando os respectivos caminhos

¹ O país chegou a apresentar o pior desempenho no gerenciamento da crise sanitária entre 98 nações analisadas. O estudo foi realizado com base em critérios de quantidade de casos, número de mortes e testagem, os quais foram contabilizados a partir do registro do centésimo caso de infecção em cada país até janeiro de 2021. (Lowy Institute, 2021).

adotados pelos entes subnacionais em resposta à descoordenação política da instância federal. Com estes elementos é possível avaliar de que maneira a articulação subnacional pode ser um instrumento eficaz para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, considerando ainda que as crises globais não apenas interferem na governança federativa dos países, mas tendem a agravar o cenário de violação de direitos e dificultar a consecução das metas instituídas na Agenda 2030.

A pesquisa utiliza procedimentos bibliográfico e documental, de abordagem qualitativa e cunho descritivo. O desenvolvimento está estruturado em quatro seções. Primeiramente trata-se de contextualizar a discussão a partir do cenário de múltiplas crises na atualidade e a necessidade de cooperação que emana desta condição. Em seguida, descreve-se os principais elementos do federalismo cooperativo e a aplicação de políticas públicas no arranjo brasileiro. Na sequência, o estudo analisa casos distintos que evidenciam a descoordenação da estrutura federalista brasileira a partir do enfrentamento da pandemia e do desmonte de políticas ambientais e climáticas. Por fim, trata-se da articulação subnacional como resposta à lacuna de coordenação federal.

O trabalho dialoga especificamente com o ODS 16 (metas 16.6 e 16.7), referente à eficácia das instituições e à tomada de decisão inclusiva e justa em todos os níveis. Trata-se também, de maneira transversal, do ODS 13, voltado à ação climática (meta 13.2) e o ODS 3 em geral, porquanto busca olhar para a atuação das instituições e sua eficácia no enfrentamento de crises comuns, como a pandemia de COVID-19 e as mudanças climáticas.

2. MÚLTIPLAS CRISES GLOBAIS E O IMPERATIVO DA COOPERAÇÃO NO ANTROPOCENO

Estima-se que há ainda uma estreita janela de ação para mitigar os danos e recuperar parcialmente o equilíbrio climático, garantindo uma oportunidade de adaptação para muitas nações que já sofrem com os impactos das mudanças climáticas. As ações e decisões para contenção dos efeitos do aquecimento da temperatura precisam ser realizadas em um período relativamente curto de tempo (uma contagem de décadas), sob o risco de que as transformações no sistema planetário sejam completamente irreversíveis e pouco acolhedoras à vida (IPCC, 2021). Posto isto, afirma-se que a situação vivenciada atualmente é uma emergência climática (Ripple et al., 2021).

Além da mudança do clima, outros fenômenos são apontados como influência direta da ação humana, a exemplo da crise da biodiversidade, que pode conduzir o planeta para um sexto evento de extinção em massa e, mais recentemente, a crise sanitária, materializada pela difusão de epidemias e pandemias (Artaxo, 2020). Todos estes acontecimentos se aproximam e possuem

semelhanças que permitem classificá-los como resultado ou reflexo do atual período vivenciado, o Antropoceno (Lewis e Maslin, 2015; Crutzen e Stoermer, 2000).

A pandemia de COVID-19 adiantou ao mundo a exigência de uma postura há muito cobrada em face de outras questões complexas. A cooperação entre diferentes esferas de poder, em muitos casos coordenados por uma entidade federal, foi determinante para a aplicação mais eficiente de políticas de enfrentamento da doença, desde a aquisição de insumos e equipamentos de proteção até a aplicação de medidas restritivas. A mesma condição se exige em relação à emergência climática, uma vez que seu enfrentamento necessita de cooperação em múltiplas escalas, de forma a coordenar esforços para redução estrutural da emissão de gases poluentes.

Considerando a amplitude destas crises e como as mesmas impõem riscos para todo o globo, Beck (2018) argumenta que as soluções para tais problemas requerem outra forma de organização social e política que priorize a cooperação. Numa sociedade cosmopolizada pelas condições da globalização, os desafios da mudança do clima e outras consequências da modernidade imputam a cooperação como condição de sobrevivência entre as nações. Dessa forma, a “lógica de ilha”, empregada em muitas ocasiões, é inócua quando a solução está no agir coletivo.

A modernidade tem por característica principal a reflexividade, posto que muitas das crises que emergem são oriundas do modelo de vida associado à sua concepção (Giddens et al., 2012). Nesse contexto, ressalte-se que os fenômenos possuem uma correlação ainda mais íntima. A exemplo disso, tem-se que a intensificação das mudanças climáticas pode tornar mais recorrente o aparecimento de novas doenças de rápida transmissão e, com isso, potencializar o risco de novas pandemias (Carlson et al., 2022).

Heyd (2020) estabelece uma conexão mais direta entre a pandemia de COVID-19 e as mudanças climáticas a partir de três fatores. Primeiramente, ambos os fenômenos se tornam especificamente mediados e fortemente amplificados pela ação humana, implicando que a proporção destes problemas na atualidade se deve principalmente à interferência humana. Em segundo, há uma conexão com o fenômeno da globalização, uma vez que tanto a pandemia, quanto as mudanças climáticas são aceleradas devido ao alto grau de interconexão global existente. A difusão de atividades industriais e a exploração da terra ampliam a emissão de gases poluentes em todo o globo, ao mesmo passo em que o constante fluxo mundial de pessoas, com encurtamento de distâncias e maiores interações entre todos os países acarreta numa rápida disseminação de qualquer doença contagiosa.

Como terceiro fator de aproximação, tem-se a disparidade na forma como os fenômenos afetam diferentes populações. Ainda que ocorram de maneira

indiscriminada e transnacional, as consequências da pandemia de COVID-19, bem como das mudanças climáticas, recaem mais severamente sobre grupos mais vulneráveis (Heyd, 2020). Essa vulnerabilidade ocorre devido ao grau de exposição aos riscos, bem como à baixa capacidade de adaptação em face de catástrofes ou situações emergenciais, além da falta de acesso à bens e serviços públicos, dentre outros fatores. Acselrad et al. (2009) já ressaltava a existência de injustiça quanto à distribuição dos riscos e consequências socioambientais, posto que estes tendem a atingir de modo danoso os mais pobres.

No contexto brasileiro, foi justamente a população mais pobre que mais sofreu com os impactos da COVID-19, em sua maioria pessoas negras e pouco alfabetizadas (Peres et al., 2021). Os impactos foram evidenciados a partir dos maiores índices de hospitalização e mortalidade presentes neste segmento social, além dos aspectos socioeconômicos (Neri, 2021), com o aumento do desemprego e da quantidade de pessoas em situação de miséria. Dessa forma, as crises do antropoceno adquirem um aspecto multidimensional e complexo, com fortes impactos sociais, ambientais e econômicos (Artaxo, 2020).

O *Sustainable Development Goals Report 2022* mostra que houve um retrocesso da implementação das metas da Agenda 2030. O relatório (United Nations, 2022) considera que mais de quatro anos de progresso contra a pobreza foram apagados pela COVID-19, com um aumento estimado de cerca de 95 milhões em condição de miséria quando comparado aos níveis pré-pandêmicos.

Para além disso, outros efeitos remontam à bilhões de crianças que tiveram sua aprendizagem escolar prejudicada e mulheres que foram desproporcionalmente afetadas pelas consequências socioeconômicas, com desemprego, aumento das despesas, trabalho doméstico não remunerado e situações de violência doméstica (United Nations, 2022). O texto é enfático ao se referir à multiplicidade das crises e suas consequências para a consecução da agenda global:

Neste momento crítico, nós estamos em um precipício. Ou falhamos em cumprir nossos compromissos de apoiar os mais vulneráveis do mundo ou, juntos, turbinamos nossos esforços para resgatar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e proporcionar um progresso significativo para as pessoas e o planeta até 2030 [...] (United Nations, 2022, p. 04, tradução nossa)²

O texto do último relatório sobre o progresso dos ODS evidencia a natureza do que Beck (2018) afirmara quando se referiu à cooperação enquanto um

² At this critical moment, we stand at a precipice. Either we fail to deliver on our commitments to support the world's most vulnerable or together we turbocharge our efforts to rescue the Sustainable Development Goals and deliver meaningful progress for people and the planet by 2030 [...] (United Nations, 2022, p. 04).

imperativo. O conjunto de crises instaladas no antropoceno não apenas dificulta a universalização de direitos, mas consiste em ameaça real de retrocesso àquilo que já foi alcançado. Por sua vez, tal condição implica que a satisfação de ações coletivas para o enfrentamento das crises passa a depender do atendimento à realização de objetivos comuns.

3. COORDENANDO DIFERENTES ESFERAS DE PODER PARA A AÇÃO COLETIVA: ARRANJOS INTERGOVERNAMENTAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO FEDERALISMO COOPERATIVO

O gerenciamento de situações de crise pode ser determinado pela organização institucional de cada estado. A distribuição da autoridade e a descentralização do poder entre centros decisórios com diferentes níveis de autonomia, tal como ocorre em federações, tem reflexos na formulação e implementação de políticas públicas que visem a atingir uma meta ou objetivo comum, como é o caso da Agenda 2030 das Nações Unidas. Crises globais como as mudanças climáticas e a pandemia de COVID-19 exigem do Estado capacidade organizacional para coordenar esforços conjuntos em seu plano interno e cooperar de maneira uniforme no plano externo.

O grau de descentralização empregado na configuração de cada país determina as condições de diálogo entre os múltiplos níveis governamentais. As respostas institucionais às crises globais que surgem da Modernidade revelam a eficiência da configuração político-administrativa adotada. Apesar de existirem muitas as formas de organização estatal, são mais evidentes os modelos de Estado unitário e de Federação (Novelino, 2016).

No Brasil, o federalismo cooperativo foi o modelo instituído pela Constituição brasileira de 1988, com alguns arranjos e variações. Tem-se aqui a noção de descentralização territorial ou vertical, que compreende a transferência de poderes, competências ou funções para entes governamentais pertencentes a níveis inferiores ou menos abrangentes de governos, tais como Estados e Municípios, visando a demonstrar a necessidade de integração para realização de ações conjuntas com finalidades em comum.

Segundo, Rammê (2015), em Estados Federados, a autonomia é proporcional à concentração de competências, as quais podem ser distribuídas de maneira horizontal (também chamado de modelo competitivo ou dual), onde os membros da federação possuem competências equivalentes e capacidade de auto-organização com pouca interferência do governo nacional; ou de maneira vertical (chamado de modelo cooperativo), onde há um fortalecimento do governo federal, pelo qual são atribuídas competências subsidiárias ou complementares aos membros subnacionais.

Em todos os casos verifica-se, em alguma medida, a distribuição de autoridade e competências ao longo de um território, podendo ou não apresentar uma multiplicidade de centros decisórios. Desta forma, a descentralização da autoridade é o elemento que diferencia cada modelo de organização, referindo-se à irradiação da autonomia político-administrativa numa dada nação.

Reconhece-se que a descentralização compreende diferentes esferas de organização, as quais Machado e Soares (2018) classificam em: I) política, referente à capacidade eleitoral de um determinado ente; II) jurisdicional ou legislativa, atinente às competências normativas; III) fiscal, referente à disposição de recursos financeiros próprios, capacidade de gastar e contrair empréstimos de acordo com a necessidade ou vontade do ente; IV) administrativa, que engloba as competências próprias para gerenciar políticas em seu espaço de jurisdição, bem como a prestação de serviços a nível subnacional.

De acordo com o grau de descentralização, as Federações podem assumir configurações diferentes, fazendo com que exista uma infinidade de possibilidades para a sua organização. Esta variedade de disposições faz do federalismo um modelo heterogêneo, com um arranjo institucional definido de acordo com a distribuição da autoridade para diferentes esferas de governo em um mesmo território. Soares e Machado (2018) observam que em uma configuração centrífuga, os entes subnacionais possuem elevado protagonismo na tomada de decisão, porquanto as competências estão descentralizadas em maior medida. Por outro lado, sob uma configuração centrípeta, as competências ou atribuições mais relevantes estão concentradas, em sua maior parte, na autoridade nacional ou federal.

Do ponto de vista da prestação positiva do Estado, as configurações institucionais possuem relevância determinante. Federações com arranjo cooperativo (vertical) frequentemente possuem maior fortalecimento da entidade nacional, a qual detém o papel de orientar a formulação (*policy decision making*) e implementação (*policy making*) de políticas públicas. As competências, entretanto, são compartilhadas com os entes subnacionais de maneira comum ou concorrente. No Brasil, estas atribuições estão disciplinadas entre os artigos 21 e 24 do texto constitucional.

Entretanto, estes fatores não são absolutos para determinar o grau de autonomia de cada ente federativo. O desequilíbrio do desenho institucional pode acarretar no enfraquecimento excessivo dos entes subnacionais, de modo que, mesmo em arranjos cooperativos, a concentração de competências em determinado nível de governo pode tolher a autonomia dos demais, prejudicando a organização e reforçando as assimetrias territoriais. Soares e Machado (2018, p. 42) ressaltam que “é possível que a combinação entre descentralização política e administrativa com uma centralização fiscal, por exemplo, assegure ao governo central um elevado poder de agenda, formulação e controle sobre a implementação de políticas públicas”.

A organização do Estado envolve uma complexidade de conflitos e heterogeneidades (cultural, econômica, social, política, ambiental, etc.) que precisam ser consideradas no diálogo federativo. A multiplicação de centros decisórios representa um desafio para a realização de políticas, objetivos ou metas que dependam da convergência de escolhas, de tal forma que se faz imprescindível a busca por consensos e a coordenação entre os níveis de governo. Nesse sentido, quando equilibrado, o federalismo cooperativo é eficiente, porquanto viabiliza a atuação conjunta de múltiplas esferas governamentais e a repartição vertical de políticas.

3.1. Federalismo brasileiro e políticas públicas

O arranjo organizacional do Estado brasileiro passou por diversas turbulências até alcançar o desenho definido na Constituição vigente. A configuração centrífuga adotada advém em grande parte da resistência aos ímpetos centralizadores que marcaram a história autoritária nacional. Abrucio e Sydow (2018) destacam a tentativa de construção de um federalismo mais democrático, com espaços de autonomia e negociação entre os níveis de governo e estabelecendo a coordenação federativa como fundamento relevante da Constituição de 1988.

Como consequência direta, tem-se um forte processo de descentralização que atribuiu aos municípios o status inédito de ente federativo, apesar da baixa capacidade de autonomia estatal. Se, por um lado, a descentralização visa a atribuir maior equilíbrio político entre os níveis de governo, por outro, em dadas circunstâncias, pode acentuar a desigualdade regional existente na federação. Grin (2019) observa que

O pressuposto normativo que orientou os constituintes era que quanto mais políticas fossem decididas e/ou implementadas no nível local e mais próximas estivessem dos cidadãos, mais favoreceriam a *accountability* do Poder Público. Acreditava-se que descentralizar significaria democratizar e aumentar a eficiência governamental, suposição nem sempre real (Grin, 2019, p. 38).

No caso brasileiro, a ampliação da autonomia das esferas subnacionais, notadamente nos âmbitos fiscal e administrativo, repassou funções aos governos locais sem que houvesse um planejamento adequado ou a previsão de mecanismos próprios de responsabilização, o que dificultou a plena realização de políticas, especialmente as sociais, tendo em vista a fragilidade das instâncias municipais e a falta de articulação intergovernamental (Abrucio e Sydow, 2018; Soares e Machado, 2018).

O modelo de expansão das políticas públicas, no Brasil, conferiu relevante papel de coordenação intergovernamental à União, mediante atuação

normatizadora e indutora. Aos entes subnacionais coube a sua respectiva implementação. Contudo, há um vácuo institucional quanto às formas de cooperação federativa, considerando que o texto constitucional se limitou tão somente a definir a natureza das competências atribuídas de cada ente federativo para determinados temas de importância nacional (Grin, 2019). Disposições específicas sobre a atuação intergovernamental foram deixadas a cargo de leis complementares, conforme o parágrafo único do art. 23 da Constituição (Brasil, 1988).

Para a maior parte das políticas, não houve uma definição minimamente clara do papel a ser desempenhado por cada uma das esferas de governo, nem a discriminação das formas possíveis de coordenação (Abrucio e Sydow, 2018). A falta de clareza quanto às formas de cooperação, somadas às assimetrias de fato e as disparidades existentes entre os entes, compromete a capacidade de concretização das metas e objetivos nacionais, cujo resultado são “as duplicidades e omissões e ainda grandes inequidades na oferta dessas políticas ao longo do território nacional” (Soares e Machado, 2018, p. 81).

Não obstante as lacunas existentes, a Constituição Federal (Brasil, 1988) previu, em seu art. 241, o associativismo territorial enquanto arranjo de coordenação federativa que consiste na formação de alianças entre níveis de governo, tanto no plano horizontal, quanto no plano vertical (Abrucio e Sydow, 2018). Com isso, há a possibilidade de formação de consórcios públicos e convênios de cooperação (cooperativismo horizontal), bem como mecanismos mistos de cooperação que envolvem tanto a dimensão vertical quanto a dimensão horizontal do federalismo (Grin, 2019). Como exemplos, tem-se a regionalização de políticas, fundos, Arranjos de Desenvolvimento da Educação, Comitês de Bacia, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Regiões Metropolitanas.

A cooperação no sistema federativo brasileiro pode se dar, também, por via impositiva, com relevante papel atribuído ao judiciário no sentido de balizar as atividades das demais esferas de poder (Grin, 2019). A intervenção do judiciário para resguardar a cooperação federativa restou evidente durante a pandemia de COVID-19 (Brasil, 2020b), em face da descoordenação capitaneada pelo governo federal, o qual buscava interferir nas medidas sanitárias restritivas aplicadas pelos entes subnacionais.

A mesma situação voltou a acontecer com o julgamento de um conjunto de ações do chamado Pacote Verde³, em 2022, que tinha por objeto atos do executivo federal que ameaçavam a preservação ambiental e a ação climática

³ O Pacote Verde trata-se de um conjunto de sete ações constitucionais propostas em sua maioria no ano de 2020, após o governo federal, pela presidência de Jair Bolsonaro e seu então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, editar uma série de decretos e medidas provisórias que flexibilizavam normas ambientais e excluíam a participação da sociedade civil de instâncias decisórias. As ações também versavam sobre a omissão do governo federal em executar políticas de estado

em todo o território nacional. Dessa maneira, o constrangimento constitucional e legal é um dos principais meios utilizados para manter a mínima coordenação em um sistema federalista cooperativo, seja para compelir um ente a adotar determinada postura ou para impedir que suas ações prejudiquem a articulação intergovernamental.

4. LACUNAS E DESAFIOS DO DIÁLOGO FEDERATIVO PARA ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO BRASIL

Os recorrentes cenários de crise, agravados pela coexistência de suas manifestações, tem feito emergir lacunas no sistema federativo brasileiro no que concerne à regulamentação dos instrumentos de cooperação, bem como a distribuição de competências. A descoordenação também se manifesta em outros âmbitos, além da saúde e do meio ambiente, a exemplo do desalinhamento entre as políticas de redução da violência pelos estados e a política armamentista adotada pelo governo federal⁴. Outro caso consistiu no embate entre os entes federativos acerca a redução do ICMS sobre combustíveis e a energia elétrica⁵.

Essa condição dissonante entre a entidade nacional e os membros subnacionais de uma federação revela parte dos desafios de implementar uma política ampla e universalizante no território nacional. Em países de organização federativa, a coordenação intergovernamental torna-se um meio de garantir o equilíbrio entre a interdependência e a autonomia. Para a efetivação de uma agenda global comum, a construção e políticas públicas em escala multinível e policêntrica se coloca como ferramenta principal para tanto, o que depende de uma coordenação integrada entre as diferentes esferas de poder que atuam dentro e fora do Estado.

4.1. A (des)coordenação nacional durante a pandemia de COVID-19

No Brasil, o enfrentamento da pandemia foi marcado por embates entre o governo federal e os entes subnacionais quanto à implementação de políticas

já existentes ou paralisar a aplicação de fundos para redução do desmatamento e ação climática (DANTAS, 2022).

⁴ Por meio de portarias, o governo federal revogou uma série de medidas de restrição à compra de armas e ampliou o acesso e a quantidade que podem ser adquiridas. Há mais de 800 mil armamentos adquiridos por pessoas na condição de CACs (Cruz, 2022).

⁵ As repercussões da pandemia e do conflito russo-ucraniano, aliados à política de preços adotada pela Petrobrás a partir do governo Temer e mantida por Bolsonaro, fizeram elevar o preço dos combustíveis, impactando toda a cadeia produtiva nacional. O governo enviou proposta ao Congresso para limitar a alíquota de ICMS que incidiria sobre combustíveis e sobre a energia elétrica. A medida foi aprovada sob a promessa de compensação aos Estados, o que foi retirado posteriormente e levou diversos governadores e ingressarem com pedido de reparação contra à União (Roubicek, 2022).

públicas, adoção de protocolos de segurança sanitária e articulação da vacinação nacional. A postura omissa adotada pela União na coordenação das políticas refletiu no modo como o país encarou a COVID-19, pelo qual obteve um dos piores desempenhos do mundo (Instituto Lowy, 2021). O resultado foi uma completa fragmentação das ações subnacionais, bem como um cenário agudo de infecções e alta letalidade da doença, levando o país a ocupar uma posição de risco mundial com severos prejuízos para as ordens social e econômica (Shimizu et al., 2021).

O período político que se iniciou em 2018 caracteriza-se principalmente pelo desmonte do arcabouço político e institucional das políticas públicas no Brasil que, sob a gestão Bolsonaro, age para desestabilizar as relações federativas (Shimizu et al., 2021). Há diversos fatores que atravessam a descoordenação promovida pela União na elaboração e implementação de políticas públicas em resposta à pandemia, dentre os quais se pode apontar a sobreposição de interesses eleitorais do Presidente Bolsonaro em detrimento da saúde pública⁶, a postura negacionista e a omissão na elaboração de medidas restritivas, bem como a atuação ativa no sentido de dificultar a ação de entes subnacionais para contenção da doença e realização da vacinação em todo o país, o que ensejou a abertura de uma CPI no Senado Federal. Ademais, por diversas vezes o chefe do executivo federal minimizou a gravidade da infecção e os alertas de autoridades e especialistas em todo o mundo⁷.

A tentativa de revisionismo estrutural do modelo federativo brasileiro ocorre desde o período pré-pandêmico, com medidas que restringem a representação subnacional na tomada de decisão, ao mesmo tempo em que reduz a participação da União na coordenação de políticas públicas. Abrucio et al. (2020, p. 669) definem esta forma de organização como “federalismo bolsonarista”, caracterizado essencialmente pelo desmonte da cooperação estabelecida na Constituição brasileira, além de uma “lógica federativa compartimentalizada, autocrática e confrontadora”. Shimizu et al. (2021) compreendem este modelo em dois níveis de ações, com o primeiro atinente à

* O presidente Bolsonaro promoveu ativamente ou participou de pelo menos 84 aglomerações, de 11 de março de 2020 à 05 de junho de 2021. Em mais de 70 destas ocasiões, que envolviam atos políticos junto aos seus apoiadores em Brasília e em todo o Brasil, o presidente não utilizou máscaras ou respeitou o distanciamento social recomendado e, em alguns casos, exigido (Mergulhão e Castro, 2021).

† O presidente Bolsonaro manifestou-se diariamente sobre a sua percepção da COVID-19, por vezes referindo-se à doença como “gripezinha” ou em outros casos referindo-se às vítimas de maneira pejorativa. O Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública exigindo um pedido de desculpas oficial aos brasileiros e, também, para que o governo instale uma política de assistência às famílias vítimas da doença. No documento da ação, são mencionadas as diversas falas do presidente (Muniz, 2021). No início de 2022, por ocasião do surgimento de uma nova variante do vírus, a Ômicron, Bolsonaro manifestou-se sugerindo que a nova cepa é bem-vinda (Nexo, 2022).

estrutura organizacional do Estado, anterior à pandemia, e o segundo referente às medidas sanitárias durante a COVID-19.

O federalismo bolsonarista está fundamentado sob uma visão que preza pelo ultraliberalismo econômico e o antiliberalismo político (Abrucio et al., 2020). A postura governamental se orienta pela mínima contribuição da União, especialmente em políticas sociais, bem como pela centralização das decisões de repercussão nacional, o que contraria em ambos os casos os princípios constitucionais. Verifica-se o repasse das responsabilidades aos entes subnacionais, com a tentativa de eximir a União da coordenação política e o fomento ao constante confronto intergovernamental, numa lógica competitiva. O estabelecimento de competências horizontais, sem a coordenação da União, resulta na ampliação de assimetrias regionais e acarreta na variação de políticas públicas ao longo do território.

O conflito entre entes subnacionais e a Presidência da República escalou ante a omissão da União em promover respostas ativas de controle da pandemia no Brasil. Estados e municípios passaram a instituir políticas próprias de distanciamento social e restrição de mobilidade, além de outras medidas sanitárias. O tema foi judicializado em sede de conflito de competência na ADPF 672/DF, perante o Supremo Tribunal Federal. Na ocasião, a Corte reiterou que a Constituição instituiu competências comuns aos entes federativos em relação à saúde e assistência pública, bem como competências concorrentes para legislar sobre proteção e defesa da saúde. Ademais, ressaltou que cabe a União a coordenação e planejamento das ações governamentais, de maneira que não poderia afastar unilateralmente as decisões tomadas a nível local e regional pelos entes subnacionais (Brasil, 2020^a).

4.2. O desmonte das políticas ambientais e a descaracterização do federalismo cooperativo pelo governo federal

No aspecto regulatório, o atual panorama brasileiro reflete um retrocesso das políticas públicas ambientais, situação que vem desde meados da década de 2010, mas que se intensificou a partir de 2019, com o início de um governo manifestamente anti-ambiental⁸. Em novembro daquele ano, o Decreto nº 10.143/2019 alterou a regulamentação conjunta da Lei nº 12.187/2009

* O governo Bolsonaro foi marcado por inúmeros embates na esfera ambiental, quase todos protagonizados pelo seu Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. O ponto mais crítico de seu mandato à frente do ministério foi a ocasião em que a gravação de uma reunião interministerial veio à público, onde o ministro defendia utilizar o grave cenário pandêmico do país como uma oportunidade para realizar uma série de desregulamentações ambientais distante do olhar da mídia, o que em suas palavras chamou de “passar a boiada” (G1, 2020).

(PNMC) e da Lei nº 12.114/2009 (Fundo Clima), com mudanças estruturais significativas. Reduziu-se a participação de setores da sociedade e organizações não-governamentais, bem como a representação subnacional federativa no Comitê Gestor do Fundo Clima, afetando os processos de tomada de decisão.

Ademais, além das modificações legais via decreto presidencial, em sede administrativa se deu o contingenciamento do Fundo Clima, no ano de 2020, o que motivou contestação judicial perante o Supremo Tribunal Federal, por partidos que compõem a frente ambientalista no Brasil, para que procedesse a sua reativação. Instado a se manifestar sobre a omissão inconstitucional da União, o tribunal julgou a ADPF 708 (Brasil, 2020b) como a primeira ação estrutural de natureza climática do Brasil, reconhecendo a omissão generalizada do governo federal em implementar as medidas de ação climática conforme a legislação nacional e os compromissos internacionalmente estabelecidos, como também afirmou a proteção do clima como um dever constitucional (Menegassi, 2022).

Outras ações importantes em matéria ambiental e climática chegaram ao STF, as quais foram reunidas dentro do que se classificou como Pacote Verde, a exemplo da ADPF 760/DF que trata diretamente de outro instrumento elencado na PNMC, o Plano de Ação para Prevenção e Combate do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e que teve motivação similar à da ADPF 708 ante a paralisação do Fundo Amazônia.

Semelhantemente, as ADPFs 747 e 748 atacaram a revogação inconstitucional de Resoluções do CONAMA que contrariavam os princípios estabelecidos no art. 225 da Constituição. Dessa forma, o Poder Judiciário passa a desempenhar um papel relevante na estruturação política nacional, figurando como um contrapeso para ativação dos mecanismos de constrangimento legal e/ou constitucional que irão delimitar a atuação dos entes federativos (neste caso um espaço de manifestação da representação subnacional por partidos e parlamentares do Senado Federal).

A despeito do cenário político desfavorável dos últimos anos, com forte polarização política e uma guinada autoritária do governo federal, a atuação institucional da governança judicial pode ser uma baliza importante para conter os retrocessos nas políticas ambientais construídas ao longo de todo este tempo. Ademais, ainda que não se verifique uma preempção real das políticas climáticas, com atuação majoritária dos órgãos subnacionais, há iniciativas locais e regionais que buscam fortalecer ações desta natureza no país.

O principal protagonismo na governança ambiental para o clima tem-se dado, todavia, pelo aumento da participação de organizações não-governamentais e setores da economia. Trata-se de uma governança transversal, que inclui a difusão de litígios climáticos (Setzer e Carvalho, 2021), que são um conjunto de ações judiciais e administrativas pautados em princípios da ordem climática

e ecológica, buscam compelir os setores públicos e privados a adotarem uma postura mais séria ante a emergência climática (Setzer et al., 2019).

É preciso esclarecer que embora a governança climática seja constituída por meio da atuação de diversos atores, o Estado continua sendo o ator principal, uma vez que “[...] conserva muitos dos poderes que terão de ser invocados para que se exerça um sério impacto no aquecimento global” (Giddens, 2010, p. 120). As atuações de empresas, dos cidadãos, das sociedades civis, dos cientistas, continuam sendo indispensáveis, mas o Estado possui poderes que são essenciais para coordenar a ação climática.

Num arranjo federativo, o poder público encontra-se distribuído territorialmente e, para uma governança climática efetiva, seria imprescindível que haja uma comunicação harmônica entre as políticas adotadas. Uma possível solução pode estar no estabelecimento de parâmetros nacionais para a formulação de políticas climáticas entre os entes federativos, o que poderia se dar mediante a decretação expressa de emergência climática pelo Congresso Nacional, o que por seu turno serviria como uma espécie de guarda-chuva para novas legislações, seja em nível federal, estadual, distrital e municipal. Esse reflexo tem uma importância prática, pois como explica Nusdeo (2019), muitos dos instrumentos anunciados pelo Plano Nacional de Mudanças do Clima ainda não foram concretizados por falta de regulamentação.

5. ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL COMO CONTRAPONTO À DESCOORDENAÇÃO FEDERATIVA: O PAPEL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Como uma solução ao problema do embate entre as instâncias federativas e a concentração de capacidades e competências no ente federal, a articulação subnacional pode apresentar soluções efetivas a curto e médio prazo para equilibrar a iniciativa dos entes públicos no enfrentamento de problemas comuns, integrando sua articulação com a esfera internacional.

O distanciamento da coordenação da pandemia por parte do Governo Federal acarretou na preempção de políticas públicas, que consiste na sobreposição de iniciativa dos entes subnacionais em face da competência originária de coordenação do ente federal (Abrucio et al., 2020). O federalismo bolsionarista foi marcado pela forte reação dos Estados e Municípios que trataram de instituir novas instâncias de governança, uma vez que a representação subnacional não foi incluída nas poucas esferas de tomada de decisão da União.

Por outro lado, houve uma fragmentação das ações desenvolvidas ao longo de todo o país, com várias respostas dos entes governamentais e ausência de coordenação nacional (Shimizu et al., 2021). O *Fórum de Governadores e o Consórcio do Nordeste* foram alguns dos instrumentos associativos que fortaleceram a

cooperação horizontal e supriram lacunas deixadas pela União. Ademais, viu-se a aplicação da modalidade de Consórcio Vertical, que incluía os níveis municipal e estadual. No Ceará, a implantação deste modelo viabilizou a difusão da atenção especializada no interior do Estado e promoveu a reestruturação da rede de serviços hospitalares, envolvendo também atores privados e organizações não-governamentais sem fins lucrativos (Shimizu et al., 2021).

Ao mesmo tempo em que se evidenciou uma maior participação subnacional na resposta à pandemia, também restou clara a necessidade de coordenação tripartite, tendo a União como eixo central de articulação (Shimizu et al., 2021). As consequências da descoordenação intergovernamental resultaram na dificuldade de tomada de decisão sobre temas de importância nacional para o enfrentamento da pandemia. Em declaração pública no dia 04 de abril de 2021, o então Presidente do Senado Federal se pronunciou a respeito da vacinação no Brasil:

Não há nada pior em um momento desse que a desarticulação, a falta de coordenação. E o Brasil revelou, infelizmente, a partir desta falta de coordenação, algo que não podíamos ter feito. Era preciso coordenar desde o início todos os entes federados para enfrentar da melhor forma possível essa pandemia. Obviamente, nós temos que reconhecer, o Brasil atrasou esse processo, atrasou esse cronograma. Nós estamos correndo atrás do tempo nesse momento (G1, 2021, online).

No que tange a governança climática, ante a representação desfavorável do Brasil no exterior, o Fórum dos Governadores atuou ativamente durante a COP-26, com o painel Governadores pelo Clima, ocasião em que houve o lançamento do Consórcio Brasil Verde. A iniciativa, que integrou inicialmente 12 estados e o Distrito Federal, visa a articular a atuação subnacional na promoção da ação climática e do desenvolvimento sustentável, funcionando como uma esfera de governança para gerenciamento de projetos e captação de investimentos verdes (Agência Brasil, 2021).

O panorama delineado no Brasil revela a importância da adoção de instrumentos e mecanismos de atuação conjunta que viabilizem a cooperação intergovernamental, com a necessidade de coordenação em modelos de organização federalista territorial. Ademais, a experiência pontual em alguns estados, como o Ceará, sugere a relevância da integração de atores outros além da esfera pública em situações de complexidade intergovernamental.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As crises advindas da modernidade possuem características que se aproximam entre si, principalmente na manifestação dos seus efeitos. Estas crises globais, como a emergência climática e as pandemias se apresentam como uma

face do Antropoceno, associadas às consequências da interferência humana no planeta. Em um mundo cada vez mais globalizado, estas crises assumem caráter transnacional e demandam dos países uma atuação conjunta de forma a superar desafios comuns. Mais do que isso, demandam, também, articulação interna e cooperação em suas múltiplas dimensões internas.

Em que pesem as lacunas na regulamentação do texto constitucional brasileiro quanto aos mecanismos de cooperação intergovernamental, o aspecto colaborativo se consolida com a divisão de competências comuns e concorrentes entre União, Estados e, subsidiariamente, Municípios. Ainda assim, discrepâncias de ordem administrativa e fiscal na autonomia dos entes subnacionais fazem com que haja variações na realização de tais políticas ao longo do território nacional, realçando as desigualdades regionais.

As fragilidades do arranjo federativo brasileiro tornam-se evidentes diante de crises globais, posto que, na ausência de coordenação nacional, as políticas implementadas pelos entes subnacionais frequentemente acabam se dando de maneira assimétrica e fragmentada. Por outro lado, a ausência de protagonismo federal gera lacunas que, posteriormente, podem ser preenchidas pela iniciativa dos entes subnacionais em um movimento de preempção das políticas públicas. Nesse sentido, o associativismo territorial, a exemplo dos consórcios públicos intergovernamentais, ganha relevância e ameniza as disparidades no enfrentamento de questões comuns.

Atendo-se especificamente à promoção de objetivos globais de desenvolvimento, resta evidente a necessidade de uma articulação transversal que inclua não somente entes estatais, mas incorpore outros setores e organizações da sociedade civil. Todavia, o Poder Público ainda detém o papel central na condução e aplicação das políticas, pelo qual se faz necessário um desempenho mais contundente dos diferentes poderes em todas as esferas que compõem a federação.

REFERÊNCIAS

Abrucio, Fernando e Sydow, Cristina. *Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: o caso brasileiro*. In: Carneiro, José e Frey, Klaus (Org.). *Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018.

Abrucio, Fernando et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul.-ago., 2020.

Acelrad, Henri et al. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

Agência Brasil. COP26: estados buscam investimentos associados a compromisso ambiental. *Agência Brasil*, 09 nov. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-11/cop26-estados-buscam-investimentos-associados-compromisso-ambiental>. Acesso em: 09 ago. 2022.

Artaxo, Paulo. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, v. 34, n. 100, p. 53-66, 2020.

Beck, Ulrich. *A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Brasil. *Decreto nº 10.143* de 28 de novembro de 2019. Altera o Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília-DF, 2019.

Brasil. *Lei nº 12.114*, de 09 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Brasília-DF, 2009a.

Brasil. *Lei nº 12.187*, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília-DF, 2009b.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF*. Brasília-DF, 2020a.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708/DF*. Brasília-DF, 2020b.

Carlson, Colin et al. Climate change increases cross-species viral transmission risk. *Nature*, 607, p. 555-562, jul. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41586-022-04788-w>.

Cruzen, Paul e Stoermer, Eugene. The Anthropocene. *IGBP Global Change Newsletter*, n. 41, p. 17-18, 2000.

Cruz, Isabela. Os gargalos do controle de armamentos num Brasil mais armado. *Nexo*, 24 jul. 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/07/24/Os-gargalos-do-controle-de-armamentos-num-Brasil-mais-armado>. Acesso em: 09 ago. 2022.

Dantas, Carolina. 'Pacote Verde' do STF: entenda quais são as 7 ações ambientais em pauta pelo tribunal. *G1*, 30 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2022/03/30/pacote-verde-do-stf-entenda-quais-sao-as-7-acoes-ambientais-em-pauta-pelo-tribunal.ghtml>. Acesso em: 30 jul. 2022.

G1. Ministro do meio ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar regras enquanto atenção da mídia está voltada para a COVID-19. *G1*, 22 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 03 fev. 2022.

G1. Presidente do Senado critica falta de articulação nacional no combate à pandemia. *G1*, 01 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/04/01/presidente-do-senado-critica-falta-de-articulacao-nacional-no-combate-a-pandemia.ghtml>. Acesso em: 12 jan. 2022.

Giddens, Anthony et al. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. 2 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

Giddens, Anthony. *A política da mudança climática*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

Grin, Eduardo. *Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura*. In: Carneiro, José e; Brito, Eder. Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

Heyd, Thomas. COVID-19 and climate change in the times of the Anthropocene. *The Anthropocene Review*, v. 8, n. 1, p. 21-36, 2021.

IPCC. *Climate Change 2021: the physical science basis (SPM)*, 2021. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

Lewis, Simon e Maslin, Mark. Defining the Anthropocene. *Nature*, v. 519, p. 171-180, 2015.

Lowy Institute. *COVID Performance Index*, 2021. Disponível em: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/COVID-performance/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Menegassi, Duda. Em vitória histórica, STF reconhece proteção do clima como dever constitucional. *((O))Ew*, 01 jul. 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/em-vitoria-historica-stf-reconhece-protexao-do-clima-como-dever-constitucional/>. Acesso em: 09 ago. 2022.

Mergulhão, Alfredo e Castro, Rodrigo. Bolsonaro participou de pelo menos 84 aglomerações desde o início da pandemia de COVID-19. *O Globo*, 05 de junho de 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-participou-de-pelo-menos-84-aglomeracoes-desde-inicio-da-pandemia-de-COVID-19-25048811>. Acesso em: 03 fev. 2022.

Muniz, Mariana. MPF diz que governo Bolsonaro minimizou pandemia e pede indenização de R\$ 62,5 bilhões para vítimas da COVID-19. *O Globo*, 15 dez. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/mpf-diz-que-governo-bolsonaro-minimizou-pandemia-pede-indenizacao-de-625-bilhoes-para-vitimas-da-COVID-19-25320387>. Acesso em 28 jan. 2022.

Neri, Marcelo. *Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia*. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021.

Nexo. Bolsonaro minimiza pandemia e sugere que ômicron é 'bem-vinda'. *Nexo*, 12 jan. 2022. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/extra/2022/01/12/Bolsonaro-minimiza-pandemia-e-sugere-que-%C3%B4micron-%C3%A9-%E2%80%98bem-vinda%E2%80%99>. Acesso em 28 jan. 2022.

Novelino, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 11 ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

Nusdeo, Ana Maria de Oliveira. Mudanças climáticas e os instrumentos jurídicos adotados pela legislação brasileira para o seu combate. In: Nusdeo, Ana Maria de Oliveira e Trennepohl, Terence (Org.). *Temas de Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 196-214, 2019.

Peres, Igor et al. Sociodemographic factors associated with COVID-19 in-hospital mortality in Brazil. *Public Health*, v. 192, 2021, p. 15-20.

Rammê, Rogério. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí-SC, v. 10, n. 4, p. 2302-2323, 2015.

Ripple, William et al. World Scientists' Warning of a Climate Emergency 2021. *BioScience*, v. 71, n. 9, p. 894-898, set. 2021.

Roubicek, Marcelo. ICMS: os embates entre governo federal, estados e municípios. *Nexo*, 06 jul. 2022. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2022/07/06/ICMS-os-embates-entre-governo-federal-estados-e-munic%C3%ADpios>. Acesso em: 09 ago. 2022.

Setzer, Joana e Carvalho, Delton. Climate litigation to protect the Brazilian Amazon: Establishing a constitutional right to a stable climate. *Review Of European, Comparative & International Environmental Law*, [S.L.], v. 30, n. 2, p. 197-206, jul. 2021.

Setzer, Joana et al. Panorama da litigância climática no Brasil e no Mundo. In: Setzer, Joana et al. (Org.). *Litigância climática: novas fronteiras para o Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 59-86, 2019.

Shimizu, Helena et al. Regionalização e crise federativa no contexto da pandemia da COVID-19: impasses e perspectivas. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 131, p. 945-957, out.-dez., 2021.

Soares, Márcia e Machado, José. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018.

United Nations. *Resolution n. 70/1*, 25 set. 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em: 04 fev. 2022.

United Nations. *Report of the Secretary-General n. E/2022/55*, 29 abr. 2022. Progress towards the Sustainable Development Goals. Economic and Social Council. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2022/secretary-general-sdg-report-2022-EN.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2022.