




A DEMOCRACIA BRASILEIRA E O FEDERALISMO: A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA DECISÃO SOBRE O COVID-19

BRAZILIAN DEMOCRACY AND FEDERALISM: THE ACTION OF THE SUPREME FEDERAL COURT IN THE DECISION ON COVID-19

DEMOCRACIA Y FEDERALISMO BRASILEÑOS: LA ACCIÓN DE LA SUPREMA CORTE FEDERAL EN LA DECISIÓN DEL COVID-19

Luciléia Aparecida Colombo¹

Soraya Gasparetto Lunardi²

 10.21665/2318-3888.v8n16p107-127

RESUMO

O presente artigo se propõe analisar qual a influência do federalismo brasileiro na argumentação desenvolvida através da interpretação jurídica nos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, os quais foram devidamente apresentados ao processo responsável por definir os critérios da Ação Direta de Constitucionalidade 6341. Neste sentido, buscamos interpretar como a concepção desta Corte sobre a delimitação do conceito de federalismo mostrou-se decisiva no voto emitido, no que tange à pandemia da Covid-19. Metodologicamente, nos amparamos em fontes primária e secundária, sendo a primeira a análise dos votos dos Ministros do STF e a segunda, calcada em periódicos científicos especializados sobre a temática aqui processada. Como resultados preliminares, podemos destacar que as noções de *checks and balances*, presentes na teoria federalista, são decisivas para políticas públicas que encontram resistências e dissensos no interior da sociedade brasileira, transferindo ao Poder Judiciário, a competência não somente para arbitrar o conflito, como para regular a formulação e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Federalismo. Covid-19. Poder Judiciário. Pandemia.

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professora do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia na mesma instituição. E-mail: leiacolombo@gmail.com.

² Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP. Professora Livre Docente em Direito Constitucional, Direitos Fundamentais e Pesquisadora da UNESP. E-mail: soraya.gasparetto@unesp.br.

ABSTRACT

This article proposes to analyze the influence of Brazilian federalism in the argument developed in the legal interpretation developed in the votes of the Ministers of the Supreme Federal Court, who were duly presented to the process responsible for defining the criteria of the Constitutionality Direct Action 6341. In this sense, we seek to interpret how this Court's conception of the delimitation of the concept of federalism proved to be decisive in the vote cast, with respect to the Covid-19 pandemic. Methodologically, we rely on a primary and secondary bibliography, the first being the analysis of the votes of the Ministers of the STF and the second, based on specialized scientific journals on the theme processed here. As preliminary results, we can highlight that the notions of *checks and balances*, present in the federalist theory, are decisive for public policies that encounter resistance and dissent within Brazilian society, transferring to the Judiciary, the competence not only to arbitrate the conflict, as to regulate the formulation and implementation of public policies.

Keywords: Federalism. Covid-19. Judicial Power. Pandemic.

RESUMEN

Este artículo propone analizar la influencia del federalismo brasileño en el argumento desarrollado a través de la interpretación jurídica de los votos de los Ministros de la Suprema Corte Federal, quienes fueron debidamente presentados al proceso encargado de definir los criterios de Acción Directa de Constitucionalidad 6341. En En este sentido, buscamos interpretar cómo la concepción de esta Corte de la delimitación del concepto de federalismo resultó ser determinante en el voto emitido, en relación con la pandemia Covid-19. Metodológicamente, nos apoyamos en fuentes primarias y secundarias, siendo la primera el análisis de los votos de los Ministros del STF y la segunda, a partir de revistas científicas especializadas en la temática aquí procesada. Como resultados preliminares, podemos destacar que las nociones de frenos y contrapesos, presentes en la teoría federalista, son decisivas para las políticas públicas que encuentran resistencias y disensiones dentro de la sociedad brasileña, transfiriendo al Poder Judicial, la competencia no solo para arbitrar el conflicto, como regular la formulación e implementación de políticas públicas.

Palabras clave: Federalismo. COVID-19. Poder Judicial. Pandemia.

Introdução

O presente artigo³ pretende analisar os argumentos de interpretação jurídica empregados nos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal apresentados no processo que definiu critérios do modelo federalista apresentados na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341. Para tal análise utilizaremos os fundamentos da decisão do Supremo Tribunal Federal, bem como fontes secundárias, compostas de livros e artigos que dissertaram sobre a temática. Nosso objetivo principal é identificar os padrões argumentativos empregado pelos integrantes do Tribunal, mostrando a concepção do Tribunal sobre a delimitação do conceito do federalismo e sua correlação com os modelos de federalismo. Além disso, pretendemos verificar se são utilizados argumentos técnicos nestas decisões, o que nos leva, então, para a pergunta central deste trabalho, que é: qual o impacto de tais decisões dos Ministros do STF nos entes federativos?

O Supremo Tribunal Federal recebeu no dia 23 de março de 2020 o protocolo da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 6341 propostas pelo PDT – Partido Democrático Trabalhista.⁴ No processo o pedido era para a declaração de Inconstitucionalidade com pedido de concessão de medida liminar pedido esse que englobava a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020 (que regulava a compra de bens serviços e insumos) bem como os seguintes dispositivos da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020: o artigo 3º, *caput*, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, por incompatibilidade com o texto constitucional.

O fundamento do pedido de inconstitucionalidade se deu em razão da redistribuição dos poderes de polícia sanitária previstos na Lei 13.979/20, e da Medida Provisória 926/20 (depois convertida na Lei 14.035/20). Essas normas dispõem sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus para proteção da coletividade. Entretanto, as leis regulamentavam a questão de uma maneira

³ As autoras agradecem as ótimas considerações e a leitura atenta e minuciosa dos (as) pareceristas anônimos (as), as quais auxiliaram na revisão do presente trabalho.

⁴ <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>

que distorcia o regime federativo concentrando os poderes em decisões do presidente da república o que é incompatível com o modelo brasileiro que sempre teve como proposta um modelo de colaboração entre seus entes. A inconstitucionalidade dava-se em razão de à saúde ser de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme previsto no art. 23, II da CF. Não havendo clareza sobre os limites para atuação em temas relativos à pandemia como: interdição de locomoção, compras de insumos e atividades essenciais de circulação (Petição Inicial PDT).

A violação da Constituição ocorre nesse caso, conforme sustentado na petição inicial do PDT, em razão de centralização de competência na figura do presidente da república limitando a atuação constitucional de estados e municípios para regulação e atuação na área da saúde e de ações de vigilância sanitária e epidemiológica e desconfigurando o modelo constitucional de federalismo considerado de cooperação. Requer portanto a interpretação dos dispositivos, para reconhecer que é inconstitucional que o exercício da competência da União possa derogar a competência dos demais entes federativos.

A decisão foi tomada rapidamente pelo ministro relator, um dia após a distribuição do processo acolhendo parcialmente o pedido. O Ministro relator da referida Ação de Controle de Constitucionalidade Marco Aurélio de Melo, deferiu em parte o pedido para garantir a competência concorrente de todos os entes da federação evitando a centralização dessa competência na figura do Presidente da república e o processo foi submetido ao julgamento pelo colegiado da Corte.

A verdade é que a urgência imposta pela pandemia e a crise de saúde nacional não vinha sendo enfrentada adequadamente pelo poder executivo federal que minimizava os riscos e não apresentava uma proposta nacional articulada. Por outro lado, muitos governadores e prefeitos implementavam medidas muito mais eficientes e necessárias com base em opções cientificamente defensáveis, mas especialmente nos termos do permitido pelo art. 23 II da Constituição que permite a competência comum. Dessa forma a decisão da liminar explicitou que estes entes da federação tinham competência para tomar medidas com o objetivo de impor medidas para controlar a pandemia sem

que a União pudesse interferir, julgando parcialmente inconstitucional as limitações impostas nas leis indicadas.

O presente artigo analisará o voto a ADI 6341 que estabeleceu limites para o federalismo no Brasil iniciando com os fundamentos da ação e da medida liminar concedida pelo relator Marco Aurélio de Melo e na sequência apresentado o voto vencedor no plenário relatado pelo seu autor, Ministro Edson Fachin, precedido de uma seção sobre o federalismo brasileiro e as suas principais características e, finalmente, um item sobre a COVID-19 e a interferência no federalismo.

1. O voto do Ministro Edson Fachin

Apesar de o STF ter mantido a decisão do Relator Ministro Marco Aurélio que declarava parcialmente inconstitucional o pedido relativo à Medida Provisória 926, os fundamentos vencedores foram os apresentados em votação no plenário pelo Ministro Edson Fachin, que diferentemente do Ministro Marco Aurélio não simplesmente declarou a inconstitucionalidade do texto normativo mas aplicou ao caso interpretação conforme a constituição. Esse tipo de decisão não declara a inconstitucionalidade mas estabelece como deverá ser a sua interpretação (conforme a constituição) tendo as duas decisões o mesmo fundamento, o desrespeito ao preceito constitucional de autonomia dos entes federados que no caso limitava a atuação de governadores e prefeitos.

O Voto do Ministro Edson Fachin apresenta a seguinte vantagem, sendo certamente uma maneira mais precisa de resolver a questão: por não declarar a inconstitucionalidade do texto da MP 926 também não anula as providências de vigilância sanitária e saúde tomada por Estados e Municípios para a compra de insumos. Os ministros também ressaltaram que o trecho da MP em que se lê que “o presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” terá interpretação conforme a Constituição para preservar as atribuições de cada esfera de governo.

Ficaram nesse sentido vencidos o Min. Marco Aurélio e o Min. Dias Toffoli que entendiam que a interpretação conforme estava subentendida no voto da medida liminar, mas todos concordavam com a necessidade de proteger o regime federalista pela declaração de inconstitucionalidade. Não votou o Min. Roberto Barroso que se declarou suspeito por razões de foro íntimo. Em razão disso o Min. Fachin acabou sendo nomeado relator e seus fundamentos são os fundamentos que dão base à decisão que configurou com maior precisão o sistema federativo brasileiro. O voto se baseia nos seguintes principais argumentos:

a) Mesmo em casos de graves situações de emergência os poderes não podem ser desempenhados de maneira discricionária e sem os contrapesos dos demais poderes, a democracia garante pela liberdade pública o direito de que essas decisões sejam examinadas e controladas. b) as competências na área da saúde devem seguir padrões específicos e devem ser justificados pelos agentes públicos, c) Não se admite omissão na formulação de políticas públicas, sobretudo as essenciais previstas no art. 23 da CF. Dessa forma havendo omissão do governo federal Estados e Municípios devem nos limites de suas competências implementá-las, d) O governo federal pode estabelecer política pública nacional de maneira integrada mas seu silêncio “não pode tolher o exercício das competências dos demais entes na promoção de direitos fundamentais.” (STF, Voto Ministro Fachin, 2020, p. 02). e) A Lei do SUS estabelece limites das competências pela municipalização dos serviços não havendo hierarquia entre os entes federados, f) A competência da União para legislar sobre vigilância epidemiológica não pode diminuir as competências dos demais entes da federação, g) o direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas, h) nos termos do Regulamento Sanitário Internacional existem parâmetros regionalizados para o atendimento mínimo à necessária capacidade de vigilância e resposta em casos de epidemia.

O ministro deixa claro entender haver uma necessidade urgente de se definir os contornos das competências dos entes da federação “no âmbito do federalismo cooperativo da Constituição Federal”. Esclarece ainda que medidas como o isolamento e a quarentena, recomendadas pela OMS, devem poder ser tomadas por todos que

tenham competência material para cuidar da saúde (STF, Voto Ministro Fachin, 2020, p. 09). A competência exclusiva ou privativa nesse sentido poderia acabar por impedir a atuação de Estados e Municípios no âmbito de suas respectivas competências na implementação de políticas públicas essenciais (STF, Voto Ministro Fachin, 2020, p. 10).

O Supremo Tribunal Federal nesse sentido deve exigir o cumprimento integral das obrigações do Estado, especialmente as estabelecidas pelo legislador que pode regularizar de maneira harmonizada e nacional mas não havendo norma nesse sentido nada pode tolher as competências estabelecidas pela Constituição, incentivando a produção normativa dos demais entes da federação e possibilitando a atuação dos seus entes de forma descentralizada. “Afim, mais relevante do que saber quem é o ente competente para lidar com a emergência sanitária é saber como União, Estados e Municípios devem agir” (STF, Voto Ministro Fachin, 2020, p. 11).

A legislação do Sistema Único de Saúde Lei 8080 de 1990 já estabelece a competência dos entes federados estabelecendo a municipalização, respeitando ainda a diretriz do art. 198, I, da Constituição Federal que prevê que o SUS será descentralizado, com direção única em cada esfera de governo, considerando que os municípios poderiam avaliar melhor as necessidades da população (STF, Voto Ministro Fachin, 2020, p. 12). Isso demonstra não haver hierarquização, mas comandos em cada ente federado.

É a própria lei do SUS em seu art. 16 que estabelece uma atuação integrada entre os membros da federação: delimita que a União poderá executar “ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual”. Já os Estados coordenam de maneira complementar a execução de ações e de serviços de vigilância epidemiológica e cabe aos Municípios a execução dos serviços (STF, Voto Ministro Fachin, 2020, p. 14). Com base em todos esses argumentos e concordando com o argumento do relator Marco Aurélio o ministro Fachin julgando a existência de competência concorrente entre os membros da federação para regular a matéria em questão com base explícita no federalismo cooperativo, não havendo relação

hierárquica nem de poderes nem de esferas do governo (STF, Voto Ministro Fachin, 2020, p. 20).

Assim o Ministro Fachin vota: “Por isso, defiro a medida cautelar para dar interpretação conforme à Constituição relativamente ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, reconhecendo que, “preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” (STF, Voto Ministro Fachin, 2020, p. 20).

Verificamos, portanto, que os argumentos apresentados pelo ministro Fachin foram acolhidos pelo STF como sendo a interpretação a ser aplicada nos casos de dúvidas sobre o federalismo em relação à independência e limites da independência de Estados e Municípios.

Essa decisão é especialmente importante em razão de seus efeitos vinculantes que permitem que governadores e prefeitos possam desenvolver suas políticas públicas com relativa independência nos limites estabelecidos pela lei. Nos termos do Ministro Fachin: “a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.”

2. O sistema federativo - Características

Com a promulgação da Constituição de 1988 há, já em seu primeiro artigo, a caracterização do país como República Federativa, sendo este formado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Dessa forma, o federalismo compreende a divisão do Estado em níveis de governo, onde os mesmos possuem autoridade sobre a mesma população; autonomia, onde cada nível é soberano sobre suas jurisdições, sendo capazes de implementar suas próprias políticas; e também apresenta uma descentralização de competências, ou seja, uma determinação das funções que devem ser exercidas por cada unidade integrante do Estado. Com isso, vê-

se na própria Constituição, também, as condutas que deverão ser tomadas para o funcionamento da ordem jurídica.

Assim, essa forma de descentralização política torna possível que diferentes níveis de governo também possam formular editar, expedir normas jurídicas que seriam necessárias para o desenvolvimento e controle de seu espaço territorial, capacitando uma composição de legislações condizentes com a cultura e realidade de cada ente federativo, demonstrando a autonomia constitucional que detêm. “[...] não se concebe a ideia de um Estado Federal onde as entidades federadas não possuam a faculdade de criar atos normativos para incidir sobre a conduta daqueles que se encontram sobre o seu território.” (NETTO, 1999, p. 73)

Com isso, levando em consideração os Estados-membros, é possível dizer que,

[...] são as unidades autônomas integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, sendo pessoas jurídicas de direito público interno, o que significa dizer que podem fazer parte de relações jurídico-processuais, no polo ativo ou no passivo, revelando-se, ainda, como autênticas pessoas políticas, de onde decorre sua capacidade para legislar, julgar e administrar, de acordo com as previsões normativas existentes. (NETTO, 1999, p. 65)

Levando em conta essa competência legislativa fruto do sistema federativo ainda podemos citar as relações intergovernamentais, caracterizadas por Segatto e Abrucio (2016) com sendo as relações entre as partes constitutivas da federação que se referem a extensiva e contínua relação entre governo federal e os governos subnacionais supondo negociação e barganha na formulação e implementação de políticas públicas, assim, o modo de concretização da cooperação.

A ideia dessa relação vem justamente da busca e necessidade de que políticas do governo central sejam repassadas para leis estaduais e que as mesmas sejam administradas de forma mais específica por estes entes. Essa característica pode, muitas vezes, ser vista, primeiramente, nas Constituições estaduais, onde, muitas vezes, tendem a ser similares à Lei Suprema.

Entretanto, é preciso considerar algumas peculiaridades de nosso federalismo que interferem diretamente na formulação e na implementação de políticas públicas: a primeira delas é a maneira como a descentralização foi processada, sendo instituída pela Constituição sem um programa claro e objetivo de sua execução nos entes subnacionais; a segunda, é a existência dos *checks and balances*, buscando a autonomia dos entes subnacionais, de modo que nenhum poder tenha sobreposição de poder em relação a outros; e, finalmente, é importante considerar as relações intergovernamentais travadas de maneira mais ou menos colaborativa entre os entes subnacionais e que, no limite, define o desempenho das políticas públicas processadas.

Para pensarmos o federalismo, é importante destaca-lo a partir de variados ângulos: o tema pode comportar diversos fatores de ordem linguística, religiosa, regional, entre outros. Souza (2006) oferece uma definição bem objetiva sobre o que é Federalismo:

A natureza regionalmente dividida no Brasil foi instituída desde o início da construção do Estado moderno pelo estabelecimento de um sistema federativo de governo. O federalismo inicialmente adotado como acomodação do Estado aos interesses seccionais existentes, representados pelas províncias, continuou a se expressar e a reforçar as divisões regionais ao longo da evolução política do país. Como sistema de governo, o federalismo pode ser caracterizado pela polaridade entre centralização e descentralização, dependendo dos poderes e dos recursos alocados ao governo central comparados aos alocados às partes federadas constitutivas do país. Uma forma de descentralização é a "provincialização", mediante a qual as autoridades provinciais e suas instituições têm autonomia e voz direta tanto na representação das próprias províncias como no âmbito federal de governo. Uma forma centralizada de federalismo pode sobrepujar as instituições provinciais por meio da criação de organizações centralmente coordenadas, porém marcadas pelo foco regional (SOUZA, 2006, p. 8).

Algumas questões podem ser suscitadas a partir da teoria federalismo, para o caso brasileiro, tais como: por que algumas populações decidem abdicar de suas liberdades e autonomia para formarem um pacto, que colocará limites a esta autonomia? Quais as reais vantagens para agirem coletivamente? Tais respostas foram respondidas por autores como Riker (1964), que ressalta a importância do federalismo para a proteção de possíveis invasões e ameaças externas militares, além de oferecer uma diversificação da

base produtiva dos entes federados, pois favorece bons contratos entre os parceiros comerciais, pois permite o desenvolvimento da confiança mútua.

Além disso, o federalismo oferece a oportunidade de um desenho federativo que resolva os conflitos, as competições e possíveis tentativas separatistas, pois mantém inalterados os vínculos entre eles. Neste ponto reside, objetivamente, o conceito de *checks and balances*⁵ (pesos e contrapesos), onde as unidades federadas controlam-se reciprocamente, propiciando estabilidade e a possibilidade de que nenhum poder interfira nas competências do outro, mantendo, portanto, Executivo, Legislativo e Judiciário com as suas funções, além de regular a atuação da União, Estados e Municípios, como é o caso brasileiro.

Entretanto, quando analisamos os dados do Latinobarômetro⁶ sobre o grau de confiança das pessoas nos poderes, os resultados são bem diferentes, como apontam os gráficos:

Tabela 1 – Grau de confiança no Congresso Nacional no Brasil – 2018

	Número de casos	% do total
Muita confiança	27	2,2%
Alguma confiança	121	10,0%
Pouca confiança	452	37,5%
Nenhuma confiança	565	46,9%
Não sabe	35	2,9%

⁵ Em *O Federalista*, Jay, Hamilton e Madison (2003) preocuparam-se em estabelecer um conjunto de normativas através das quais deveria ser constituída a Federação Americana. Retomam em boa medida a teoria de Montesquieu, da separação dos poderes, e vão além, adaptando-a para as condições da América. A teoria dos federalistas assenta-se sobre a liberdade e a justiça, considerando que estes dois princípios devem sempre estar alinhados à limitação do poder político entre os entes que compõe o sistema federativo. Além disso, ao limitar o poder dos entes federados, através dos freios e contrapesos, a própria democracia estará assegurada.

⁶ O Latinobarômetro é um banco de dados com resultados de pesquisa de opinião pública em 18 países da América Latina sobre temas políticos, sociais e econômicos.

Sem respostas	4	0,3%
Total	1204	100%

Fonte: Latinobarômetro, 2020.

Tabela 2 – Grau de confiança no Poder Judiciário no Brasil - 2018

	Número de casos	% do total
Muita confiança	116	9,6%
Alguma confiança	279	23,2%
Pouca confiança	473	39,3%
Nenhuma confiança	303	25,2%
Não sabe	27	2,2%
Sem respostas	6	0,5%
Total	1204	100%

Fonte: Latinobarômetro, 2020.

Tabela 3 – grau de confiança no Poder Executivo no Brasil - 2018

	Número de casos	% do total
Muita confiança	22	1,8%
Alguma confiança	64	5,3%
Pouca confiança	392	32,6%
Nenhuma confiança	714	59,3%

Não sabe	9	0,7
Sem respostas	3	0,2%
Total	1204	100%

Fonte: Latinobarômetro, 2020.

Observamos, neste sentido, graus bem diferentes de confiança depositada nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Brasil, com números mais expressivos de confiabilidade no Poder Judiciário. E tal fato é evidenciado, por exemplo, na judicialização de políticas públicas, que tem sido recorrente no Brasil.

Cabe também destacar que a descentralização é vista como um mecanismo que propicia uma divisão do poder de maneira articulada, permitindo a cooperação entre os entes federados, se as relações entre eles forem, de fato, propositivas para tal fim. Em sistemas federados, a descentralização pode favorecer a qualidade dos serviços públicos, na medida em que concede poder financeiro e político a eles. Neste sentido, o federalismo também aparece como um sistema capaz de estimular a produção de políticas públicas mais próximas do localismo, dos territórios em que residem os cidadãos. Entretanto, a linha da descentralização é tênue, onde o contrário também pode prevalecer: podemos observar o aumento da competição intergovernamental, dado que estes podem maximizar a descentralização a tal ponto de não promoverem trocas.

Outra característica do federalismo é a do respeito às regras próprias e compartilhadas: *self-rule and shared rule* (regras próprias e regras compartilhadas), conceito elaborado por Elazar (1984;1987;1994) em diversas obras. O autor defende que o federalismo é fruto sempre de uma decisão da maioria, de governos que enxergam vantagens em abrir mão de parte de suas soberanias para viverem sob os auspícios de uma união com seus parceiros federados. Esta corrente é complementada pela vertente do constitucionalismo, que apregoa que as Constituições são importantes para os estudos do federalismo.

O desenho constitucional de um determinado país pode ser o ponto de partida para delinear as regras do jogo para os participantes de uma federação. Sistemas constitucionais desenhados com regras claras e objetivas permitem o aumento dos graus de confiança e previsibilidade para que as regras sejam respeitadas para que possam arbitrar possíveis dissensos sociais. Alguns autores que advogam por essa corrente são Ostrom (1971) e Stepan (2000).

Esta linha de pensamento que associa a Constituição ao estudo do federalismo tangencia também a relação entre Ciência Política e Direito, enfatizando o desenho institucional como uma tentativa de dissecar conflitos decorrentes de ações coletivas, conforme mostram os estudos de Goodin (1998). Entretanto, esta teoria pode tornar-se vulnerável e frágil se apenas considerar o aspecto constitucional, sem evidenciar outros fatores explicativos, que ultrapassam a mera dimensão das leis e normas.

Outro elemento que deve ser considerado nos estudos federalistas é a relação travada entre os entes federados, ou seja, as relações intergovernamentais. Elas influenciam a maneira como as políticas públicas são formuladas e implementadas, além de interferir na qualidade dos serviços públicos prestados. Uma dimensão importante das relações intergovernamentais foi a inserção, a partir da Constituição de 1988, de um terceiro nível de governo, ou seja, os Municípios. Sobre eles, recaiu uma intensa divisão de poder, associado com repasses financeiros significativos.

Porém, não há linearidade quando observamos o federalismo brasileiro, que ora se apresenta centralizado, ora descentralizado, adaptando-se a movimentos de mais ou menos democracia. No período militar, por exemplo, a centralização foi a maneira que a agenda governamental da época conseguiu promover uma remodelação administrativa, concomitante a uma centralização política e fiscal. Em contrapartida, na redemocratização, a descentralização não somente empoderou os entes federativos com também deixou em aberto os adequados papéis destes, como as suas reais responsabilidades públicas.

3. A covid-19 e o impacto assimétrico no regime federalista

A formatação do combate à pandemia com base na proposta da eficiência federativa é necessária considerando as profundas diferenças relativas aos municípios brasileiros: temos no Brasil mais de 5500 municípios, aproximadamente 70% desses municípios têm menos de 20 mil habitantes (Borá em SP tem 837 habitantes), outros como a cidade de São Paulo possuem mais de 10 milhões de habitantes. Como realidades tão diferentes podem ser atendidas dentro do sistema federativo de saúde como modelos idênticos? Em situações de grande volume de demanda como no caso do COVID 19 para se implementar adequadamente o direito fundamental à saúde é necessário se pensar o atendimento do SUS e mesmo da rede privada da maneira mais integrada possível em uma proposta de colaboração.

A atuação do SUS no combate ao COVID envolve a necessidade de uma rede integrada de informações, estrutura, procedimentos, técnicas aplicadas e padronização de linguagem de software que permita um trabalho conjunto, inclusive para que se construa uma sólida base de dados. O sistema de colaboração federativa pode ser uma importante ferramenta que permite por um lado superar essas diferenças possibilitando somar vantagens. Além da padronização temos ainda a possibilidade de adotar o modelo de consórcios ou arranjos de maneira planejada.

Esse sistema é uma maneira diferente a simples descentralização para o sistema federativo de municípios e que pode ser mais eficaz nos atendimentos médicos em geral bem como a todo o sistema de saúde não só durante a pandemia, mas também nos demais atendimentos. Isso envolve uma rede integrada de informações, estrutura, procedimentos, técnicas aplicadas e padronização de linguagem de software que permita um trabalho conjunto, inclusive para que se construa uma sólida base de dados.

Verificamos os impactos desse problema no caso da pandemia. O impacto regional e local da crise tem sido altamente assimétrico, razão pela qual a solução deve considerar as diferenças federativas. Na China, 83% dos casos confirmados foram concentrados na província de Hubei. Na Itália, o norte do país foi o mais atingido e a Lombardia registrou o maior número de casos (cerca de 41% dos casos) total de casos na Itália. Na França,

as regiões de Île-de-France (37% dos casos) e Grand Est (29%) foram as mais afetadas em 1 de abril. Nos Estados Unidos, o estado de Nova York tem a maior proporção de casos de COVID-19 (40%). Os países estão gerenciando a assimetria de várias maneiras.

O compromisso do legislador constitucional em igualar o acesso à saúde precisa superar os graves problemas da desigualdade, que impõe limitações ao gestor de saúde pública, particularmente quando tratamos de municípios mais afastados e deficientes de recursos. Um dos princípios básicos do SUS, é o da descentralização. Esse poder-dever exige que todos municípios devem prover aos seus cidadãos assistência à saúde de qualidade, de forma igualitária e integral, conforme previsto no art.198, II da Constituição Federal.

Consolidar e analisar dados permitirá aperfeiçoar os modelos de gestão e melhorar a eficiência da prestação de serviços de saúde apresentando melhores resultados. O levantamento e consolidação de dados oferecerá subsídios fáticos e normativos para avaliar a qualidade legislativa e eficiência normativa.

Verificamos na orientação no documento disponibilizado pela OCDE concentradas na dimensão territorial da Crise do Covid e a importância de respostas integradas à crise nos diversos níveis de governo. Bem como utilizando mecanismos do sistema capilarizado do federalismo. A ideia de fortalecer os municípios através de consórcios ou de arranjos pode ser uma maneira de uniformizar os procedimentos e racionalizar a utilização de leitos, bem como uso e compra de medicamentos e equipamentos.

Não há um “modelo” de federalismo ideal, puro e abstrato, que englobe a variedade de organizações existentes nos Estados denominados federais. O que existe é uma série de soluções concretas, historicamente variadas, de organização do Estado, dentro de determinadas características comuns entendidas como necessárias a um regime federal.

Considerações finais

O fundamento da Federação é a Constituição rígida comum. Os diferentes centros de poder político não são dotados de hierarquia uns em relação aos outros. Um não é

superior ao outro. O que diferencia cada membro da Federação é a atribuição de competências distintas pela Constituição. Outro dado essencial para a caracterização de um regime federal é a qualidade estatal dos entes federados (Estados-Membros, Províncias), a chamada “estatalidade”, qualidade esta que depende da configuração destes entes enquanto centros de poder político autônomo e de sua capacidade de influir na tomada de decisões do Estado como um todo. As tentativas de melhorar a capacidade política e administrativa dos entes federados dizem respeito, portanto, ao núcleo essencial da ideia de federalismo (BERCOVICI, 2002).

Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade. Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada. Todo Estado, inclusive o federal, neste sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado. Neste sentido, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação).

Em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção. Antes, portanto, de o Estado Social estar em contradição com o Estado federal, o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social.

Não é plausível um Estado Federal em que não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo. Faz parte da própria concepção de federalismo esta

colaboração mútua. No federalismo cooperativo, não se traz nenhuma inovação com a expressão “cooperação”. Na realidade, a diferença é o que se entende por cooperação, que, no federalismo cooperativo, é bem diferente do modelo clássico de colaboração mínima e indispensável.

Dentre as complexas relações de interdependência entre a União e os entes federados, no federalismo cooperativo, devemos distinguir a coordenação da cooperação propriamente dita. A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades.

A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Este tipo de repartição é o previsto pelo artigo 24 da Constituição Federal de 1988.

Já na cooperação propriamente dita, nem a União, nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no artigo 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução destas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas

de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas.

O interesse comum viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação. Na realidade, há dois momentos de decisão na cooperação. O primeiro se dá em nível federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em nível estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os Barões da Federação: **Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo, Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP, 1995. "Descentralização e Reforma do Estado: A Federação Brasileira na Encruzilhada". In *Economia e Sociedade* n. 14. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, junho de 2000.

ALMEIDA, M. H. T. De. **Federalismo e Políticas sociais**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n. 28. São Paulo, ANPOCS, junho de 1995.

ARRETCHE, M. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 112-141, jun. 1999.

_____. **Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira**. *Revista de Sociologia e Política, Dossiê Federalismo*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

_____. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004.

_____. **Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31.

BARBOSA, A.J. **O federalismo brasileiro.** In: Jovem Senador. 20XX. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro/view>. Acesso em: 10 nov. 2019

BERCOVICI, G. **Desequilíbrios regionais: Uma Análise Jurídico-leste-funcional,** mimeo. São Paulo, Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000.

BERCOVICI, G. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro.** Revista De Direito Sanitário, 3(1), 13-28. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28>, 2002.

BERCOVICI, G. Prefácio. In: **As múltiplas faces da Constituição Cidadã.** Organização de Jefferson O. Goulart. 1. ed. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2009.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765> . Acesso em: dezembro de 2020.

ELAZAR, D. **Self-Rule/Shared Rule: federal solutions to the midle east conflict.** Lanham: University Press of America, 1984.

_____. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

ELAZAR, D.; KINCAID, J. **The covenant connection: from federal theology to modern federalism.** Lanham: Lexington Books, 1994.

ELSTER, J. **Argumenter et négociier dans deux assemblées constituants.** Revue Française de Science Politique, vol. 44, n.2, 1994.

GOODIN, R. E. **The theory of institutional design.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista.** Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

NETTO, A.L.B. **Competências Legislativas dos Estados-Membros.** Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1999.

OSTROM, V. Elinor Ostrom. **Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration**. Public Administration Review 13 (Mar./Apr.):203-16, 1971.

RIKER, W. **Federalism: origin, operation, significance**. Little Brown, 1964.

SEGATTO, C.I.; ABRUCIO, F.L. **A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros**. Revista Brasileira de Educação, v.21, n.65, 2016.

SOUZA, M. C. C. **Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964)**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, n. 61, 2006.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964)**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-40, June 2006.

STEPAN, A. **Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos**. Rio de Janeiro: Dados, vol. 42, n. 2, 2000.

Recebido: 05.12.2020

Aprovado: 21.12.2020