

## COMENTÁRIO

---

### A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E O ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19

*Paulo Fernando Mohn e Souza*

No texto “A resposta do sistema federativo ao Governo Bolsonaro: um estudo de caso a partir da pandemia de Covid-19”, o Prof. Rubens Glezer resgata a natureza do federalismo como um mecanismo de controle e equilíbrio do poder político, que tem como instituição gêmea a separação de poderes. Nesse sentido, propõe que o

estudo do federalismo não se concentre apenas em sua análise como forma de organização política, mas que focalize especialmente seus objetivos essenciais, entre os quais ressalta a “contenção sobre certos tipos de excessos e arbítrios realizados pelo poder político”.

Se os mecanismos de controle do poder operam de forma discreta em tempos normais, elas se tornam visíveis em conjunturas nas quais se acentuam embates entre os entes federativos. Essa foi a situação que se configurou com o advento da pandemia de Covid-19, em que foram deflagrados inúmeros conflitos entre o governo federal e os governos estaduais, especialmente pela conduta do presidente da República de tentar inviabilizar e deslegitimar as medidas adotadas pelos governadores para enfrentamento da emergência de saúde. O artigo indica que o sistema brasileiro possui fortes salvaguardas para proteger a autonomia dos estados e a capacidade de oposição dos governadores, delineando estrutura que foi protegida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal-STF.

É interessante observar que tais conflitos federativos incidiram no setor da saúde, domínio do federalismo cooperativo e objeto de competências comuns (art. 23, II) e concorrentes (art. 24, XII), com prestação de serviços sobretudo pelos estados e municípios (art. 30, VII), num sistema articulado pela Constituição Federal de 1988.

O federalismo demanda uma divisão do poder entre o ente central (a União) e os estados, Distrito Federal-DF e municípios. Essa divisão se opera principalmente pela repartição de competências, que determina a esfera delimitada de poder outorgada pela Constituição a cada ente da federação, mediante especificação de matérias que passam a compor o seu campo de atuação governamental. As formulações constitucionais de repartição de competências opõem dois modelos principais, o federalismo dual e o federalismo cooperativo (ALMEIDA, 2007).

No modelo dual, que tem como paradigma os Estados Unidos da América, ocorre a repartição horizontal de competências, por meio da atribuição a cada um dos entes federativos de uma área própria (privativa). Conforme Schwartz (1993), a União e os estados são concebidos como rivais iguais, cada governo deve-se limitar à sua própria esfera e, dentro dela, ser independente do outro. Na pandemia, tal modelo foi radicalizado no governo Trump, ao responsabilizar totalmente os estados ou disputar protagonismo com eles, o que contribuiu para o avanço da doença (ABRUCIO et al., 2020: 667).

Como alternativa ao dual, tem-se o modelo cooperativo, que se baseia na técnica de repartição vertical de competências, concebida com a finalidade de estabelecer uma atuação coordenada entre as esferas federativas. Surgem, então, as competências comuns (administrativas) e concorrentes (legislativas), que admitem a atuação de mais de um ente federativo em uma mesma matéria. A expe-

riência que mais caracteriza o federalismo cooperativo é a da Alemanha, que implementa a distribuição funcional de competências.<sup>69</sup> Contudo, a configuração e os mecanismos do federalismo cooperativo não são uniformes nos diversos países que o adotam. Também, sua compreensão comporta uma grande variedade de posicionamentos e análises discrepantes. Assim, por exemplo, Chambô (2021: 10) registra que um grupo de autores denomina de federalismo cooperativo um modelo específico de organização das competências federativas, enquanto outro grupo o entende como um comportamento voltado à aproximação dos entes federados na busca por soluções conjuntas.

Conforme descreve Almeida (2005: 32), na federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988, “o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal”. O texto constitucional dispõe não só que a saúde é “direito de todos e dever do Estado” (art. 196), mas também que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único” (art. 198), do que se extrai uma clara concepção de cooperação entre os três níveis de governo.

No aspecto federativo, a Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990), estabelece que o Sistema Único de Saúde (SUS) atende ao princípio de descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo, com ênfase na descentralização de serviços para os municípios, regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde (art. 7º, IX). Segundo Lima (2013), a descentralização redefine responsabilidades entre os entes, reforçando a importância dos executivos municipais e estaduais na política de saúde. A regionalização, por sua vez, traduz-se em um processo político mais amplo, condicionado pelas relações estabelecidas entre diferentes atores nos espaços regionais: entes governamentais, organizações públicas e privadas, cidadãos. Os processos de descentralização e regionalização induzem a mudanças na distribuição do poder nas relações interinstitucionais estabelecidas na política de saúde, o que requer o fortalecimento da coordenação federativa como formas de articulação que se expressam em interação, compartilhamento e decisão conjunta.

O governo federal está no centro do arranjo cooperativo na área de saúde, pois detém o controle do processo decisório, define o formato da cooperação e a desti-

69 Sommermann (2003: 2285) opõe a distribuição “material” de competências do federalismo norte-americano à distribuição “funcional” de competências do federalismo alemão.

nação dos recursos transferidos (ALMEIDA, 2005: 37). Com relação à divisão de competências e responsabilidades no marco regulatório do SUS, Lima (2013: 98) sintetiza da seguinte forma: o Ministério da Saúde tem a função de condução da política nacional de saúde, por meio da indução e regulação de políticas, exercendo seu poder sobre outras esferas de governo, prestadores de serviços e alguns mercados em saúde; os municípios ganharam destaque pelo aumento de suas responsabilidades no planejamento, no financiamento, na regulação e na prestação de serviços de saúde no âmbito local; e aos estados cabe o papel de conduzir e coordenar os processos de regionalização em saúde em parceria com os municípios, o que exige uma atuação direcionada dos governos estaduais para consolidação das redes regionalizadas de atenção à saúde e sua condução político-administrativa nas diferentes regiões do país.

Para Abrucio et al. (2020), a análise da coordenação federativa no governo Bolsonaro indica que houve, no combate à Covid-19, o confronto entre dois modelos federativos: de um lado, o modelo cooperativo e de forte coordenação federal, definido na Constituição de 1988; e, de outro, uma concepção bolsonarista de federalismo baseada numa visão fortemente centralizadora, hierárquica e dualista em relações governamentais. Defendem os autores que a trajetória das medidas do governo federal antes e durante a pandemia foram guiadas por uma lógica de revisão do federalismo cooperativo derivado da Constituição, que se opõe a ele e defende menos ação da União em políticas públicas, a partir de uma visão de Estado que “combina ultraliberalismo econômico com antiliberalismo político”. A lógica federalista do governo federal se assentou no seguinte tripé: divisão rígida de funções entre níveis de governo; concentração autocrática nas mãos da União em decisões que afetam entes subnacionais; confronto intergovernamental e luta constante contra adversários reais ou imaginados, especialmente competidores eleitorais (ABRUCIO et al., 2020: 669).

O diagnóstico refratário ao modelo constitucional coincide com o apresentado por Vieira e Glezer (2019), segundo o qual o governo Bolsonaro articula não apenas uma agenda de desconstrução de políticas adotadas pelos governos anteriores, mas também de ataque à própria matriz constitucional de 1988. O governo passou a lidar com temas que são objeto de proteção especial da Constituição por meio de normas infralegais, que independem de negociação com o Congresso. Com isso, buscou reduzir a eficácia de direitos constitucionais, ao fragilizar as esferas de formulação de políticas públicas, de promoção e defesa desses direitos. A falta de uma maioria parlamentar e o arcabouço institucional, especialmente a independência da Justiça, serviram de anteparo a medidas mais regressivas. No entanto, o governo obteve algum sucesso, no plano legislativo, em pautas antiestado, voltadas a reverter mecanismos de regulação econômica e restringir direitos sociais com maior impacto na economia.

A pandemia de Covid-19 exacerbou os conflitos entre o presidente da República e os governadores. Aponta o Prof. Rubens Glezer que o governo Bolsonaro não estabeleceu coalizões partidárias, o que aumentou os incentivos para a competição dos governadores com o presidente e estimulou a descoordenação de serviços públicos. A propósito, é curioso observar que o presidente da República deixou de pertencer a algum partido político desde novembro de 2019, permanecendo dois anos de seu mandato sem filiação partidária, até se filiar ao Partido Liberal-PL em novembro de 2021.

Em meados de 2021, o governo federal remodelou sua articulação política, com nomeação de parlamentares para a Secretaria de Governo e a chefia da Casa Civil. Os analistas políticos viram nas mudanças uma estratégia do presidente Bolsonaro para buscar ganhar maior sustentação política no Congresso Nacional, especialmente junto ao bloco informal de legendas apelidado de Centrão, e procurar afastar as ameaças de *impeachment*. O presidente da República, porém, manteve a radicalização política até as manifestações de 7 de setembro de 2021, com discursos e críticas dirigidos especialmente contra governadores e ministros do Supremo Tribunal Federal. Possivelmente pelas reações contrárias a essas condutas, ou por reposicionamento com foco nas eleições seguintes, passou a adotar postura de aparente moderação. Nada se alterou, contudo, em relação aos discursos contrários às medidas de proteção à Covid-19, como a vacinação, uso de máscaras e distanciamento social.

No Congresso Nacional, houve melhora do relacionamento do Executivo com a Câmara dos Deputados, onde o governo obteve êxitos na aprovação de matérias. Registre-se, porém, a derrota da PEC do voto impresso e as dificuldades de tramitação das reformas tributária e administrativa. A relação com o Senado Federal, entretanto, se mostrou mais tormentosa, como que para denotar o préstimo do bicameralismo e do federalismo. Apenas como exemplo, tome-se a rejeição e arquivamento de pedido de *impeachment* de ministro do Supremo, os entraves à aprovação da indicação de ministro do STF, a devolução da medida provisória das redes sociais (MP 1068/2021) e a rejeição pelo plenário da minirreforma trabalhista (MP 1045/2021).

Mas não há dúvida de que o mecanismo de controle de maior impacto no Legislativo foi a Comissão Parlamentar de Inquérito-CPI da Pandemia, instalada no Senado Federal em 27 de abril de 2021. Com duração de aproximadamente seis meses, a CPI investigou ações e omissões no enfrentamento à pandemia de Covid-19, a crise de falta de oxigênio no Amazonas, possíveis irregularidades e fraudes em contratos de compra de vacinas e de prestação de serviços, procedimentos de planos de saúde para uso de medicamentos sem eficácia comprovada e outras situações. Instaurada após decisão do STF, logo no início de seu funcionamento, foi suscitada questão de interesse federativo, sobre a possibilidade de convocação à comissão de governadores. Levada

a questão ao STF na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 848, foi concedida medida cautelar pela relatora, Min. Rosa Weber, para suspender as convocações dos governadores pela CPI, por disporem de prerrogativas institucionais equivalentes às do presidente da República (arts. 50, *caput* e § 2º, e 58, § 2º, II) e pela observância do modelo e postulados do pacto federativo, como a solidariedade, o dever de lealdade, a subsidiariedade e a não intervenção. O Tribunal referendou a decisão, por unanimidade, em 28 de junho de 2021 (BRASIL, 2021).

Cabe reforçar que o STF exerceu papel de grande relevância ao conter o domínio pretensamente exclusivo do Executivo sobre as ações e medidas relacionadas à pandemia de Covid-19.<sup>70</sup> As decisões adotadas reafirmaram o espaço de decisão e atuação dos entes subnacionais, em contraposição às diretrizes da União, inclusive quando tiveram por objeto dispositivos da Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (e alterações posteriores). Em geral, as decisões tiveram fundamento em argumentos como: o modelo de federalismo cooperativo instituído pela Constituição Federal de 1988; a competência comum aos entes federativos para “cuidar da saúde e assistência pública” (art. 23, II); a competência concorrente da União, Estados e DF para legislar sobre “proteção e defesa da saúde” (art. 24, XII); a possibilidade de atuação dos estados, DF e municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas de enfrentamento à pandemia mesmo em face de atribuição de competência à União; a ausência de hierarquia entre os entes da federação; o princípio da subsidiariedade; a adoção de ações e medidas com amparo em evidências científicas e recomendações da Organização Mundial da Saúde.

Cumprir observar, ainda, que grande parte das decisões tiveram como base a situação peculiar e específica da pandemia e, sobretudo, a inércia da União. A propósito, o acórdão do referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6341/DF afirma que “o pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal”. Nessa linha, considera grave que, sob o manto das competências da União, pudessem ser premiadas “as inações do governo federal, impedindo que estados e municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem políticas públicas essenciais” (BRASIL, 2020).

O combate à pandemia de Covid-19 fez reacender o interesse e o debate sobre o federalismo e o modelo cooperativo instituído pela Constituição Federal de 1988. Mais do que simples forma de distribuição de atribuições entre as instâncias de governo, a organização federativa mostrou sua importância como mecanismo de controle do

70 O STF criou uma página especial sobre sua atuação na pandemia: “Combate à Covid-19”, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/covid19/>>.

poder político e de obtenção de medidas e ações governamentais mais adequadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública. Infelizmente, isso não foi suficiente para evitar as centenas de milhares de mortes por Covid-19.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, F. L. et al., 2020. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação governamental. *Revista de Administração Pública-RAP*. FGV-EBAPE. Rio de Janeiro 54(4):663-677, jul.-ago. 2020.
- ALMEIDA, F. D. M., 2007. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- ALMEIDA, M. H. T., 2005. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política [online]*. Jun. 2005, n. 24, p. 29-40. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020. *Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI n. 6.341/DF – Referendo na Medida Cautelar*. Relator Min. Marco Aurélio; Redator do acórdão Min. Edson Fachin. Decisão de 15/4/2020; DJe de 7/5/2020. Pleno. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental-ADPF n. 848/DF – Referendo na Medida Cautelar*. Relatora Min. Rosa Weber. Decisão de 28/6/2021; DJe de 21/10/2021. Pleno. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- CHAMBÔ, P. L., 2021. *Federalismo cooperativo: uma análise bidimensional*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- LIMA, L. D., 2013. A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030 – prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde [online]*. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. v. 3. pp. 73-139.
- SCHWARTZ, B., 1993. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- SOMMERMANN, K., 2003. El federalismo cooperativo. In: SEGADO, Francisco Fernández (ed.). *The spanish constitucion in the European constitucional context*. Madrid: Dykinson, p. 2279-2294.
- VIEIRA, O. V.; GLEZER, R., 2019. Populismo autocrático e resiliência constitucional. *Interesse Nacional*, ano 12, n. 47, out.-dez. 2019, pp. 66-76.