

FEDERAÇÃO E PANDEMIA: PAPEL DOS ENTES NO COMBATE A PANDEMIA DA COVID-19

Paula Xavier Reis

Graduada pela Universidade Federal Fluminense. Advogada.

Resumo – No presente artigo científico, busca-se analisar a seguinte reflexão: o federalismo atua de forma a efetivar ou não o direito a saúde no cenário brasileiro da pandemia da covid-19? Para auxiliar a reflexão, se faz necessário apresentar um ensaio teórico sobre a temática do federalismo e do impacto da Covid-19 no contexto da coordenação federativa da política de saúde no Brasil. Para tanto, defende-se a ideia de que o federalismo se comporta de forma mais efetiva quando cooperativo, bem como se sustenta o emprego da descentralização como mais benéfico para a consecução do direito à saúde de forma a ser empregado como exemplo frente a outros problemas de concretização de direitos fundamentais enfrentados pelo país.

Palavras-chave – Direito Constitucional. Federalismo. Direito à saúde. Pandemia Covid-19.

Sumário – Introdução. 1. Federalismo Brasileiro: uma relação entre entes mais predatória do que cooperativa. 2. Uma análise da lei do SUS: Estados e municípios efetivando o direito à saúde. 3. Como o federalismo impacta nas medidas de combate à pandemia da covid-19: uma análise da decisão do STF (ADI nº 6341 ou MP nº 926/2020). Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica discute a relação entre o federalismo e seus desdobramentos para o enfrentamento à pandemia da covid-19. O cenário pandêmico trouxe problemas nos sistemas sanitários e econômicos no mundo todo. No Brasil, não foi diferente. Porém, em nosso país, além das dificuldades observadas nos países afetados pela pandemia, instaurou-se uma crise federativa. Tal crise se deu porque estados, municípios e governo federal divergem em opiniões e adoção de medidas de combate e enfrentamento da pandemia.

No cenário brasileiro, são observadas divergências entre os chefes do Poder Executivo na adoção tanto das estratégias preventivas, quanto na erradicação da doença através da compra de vacinas. Os governos estaduais e municipais se valem, então, da autonomia a eles atribuída pelo modelo de estado adotado no Brasil: o federalismo. O grande problema se dá quando a essa autonomia legislativa e administrativa é limitada pela falta de autonomia financeira, implicação da coordenação federativa. Com isso inicia-se então uma nova crise, a federativa.

Em um primeiro momento, no primeiro capítulo, o trabalho pretende estabelecer a ideia de que o federalismo brasileiro é mais predatório do que cooperativo. Comparando-se



com o berço de tal sistema, o federalismo norte-americano, o federalismo brasileiro não possui os princípios fundamentais que regem o federalismo originário: a autonomia política e financeira dos demais entes federados em relação ao Governo Federal, apontado por Thomas Dye e a institucionalização das relações intragovernamentais, destacadas por Elazar. Os dois pontos são cruciais para a demonstração do porquê se vive uma crise federativa.

Após tal apontamento, o trabalho pretende demonstrar, em seu segundo capítulo, como se deu a lógica da descentralização do direito à saúde. Pretende-se aqui analisar a Lei nº 8080/90, conhecida como a Lei Orgânica da Saúde - que instituiu a descentralização, a regionalização e a hierarquização da rede e a participação popular na definição de diretrizes para a saúde. No que diz respeito à descentralização, a referida lei estabeleceu que os recursos e as responsabilidades fossem repassados para o governo municipal, não havendo direcionamento nacional. Segundo Arretche, a Lei nº 8.080/90 reforçou a atribuição municipal de planejamento e de execução dos serviços de saúde. Tal apontamento se mostra importante para se demonstrar como se chega a polêmica decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 6341), proposta pelo Partido Democrata Trabalhista (PDT), que determinou que os governos subnacionais possuem autonomia para estabelecerem as ações preventivas mais condizentes com suas realidades.

Ao final, durante o terceiro capítulo, a discussão finalmente chega à referida decisão do STF. O presente trabalho faz uma análise da ação, em que o plenário do STF, por unanimidade, alcançou o entendimento de que, apesar de o Governo Federal ter editado a Medida Provisória (MP) nº 926/20, tal fato não exclui a competência concorrente dos estados e municípios em relação a política de saúde, principalmente em relação ao exercício do poder de polícia. Nessa decisão, o aspecto relevante está em que a maioria dos ministros do STF também reconheceram que a União pode determinar as diretrizes, mas garantiram a autonomia dos demais entes da federação. Dessa forma, o artigo pretende então trazer uma reflexão de como deveriam ser compatibilizadas as ações dos entes, buscando trazer possíveis soluções para a crise federativa nacional.

Dessa forma, esse estudo propõe a seguinte reflexão: o federalismo atua de forma a efetivar ou não o direito a saúde no cenário da pandemia da covid-19? Para auxiliar a reflexão, se faz necessário apresentar um ensaio teórico sobre a temática do federalismo, da coordenação federativa e da política de enfrentamento à Covid-19 no contexto da descentralização, uma política de saúde aplicada no Brasil.

A pesquisa é desenvolvida pelo método qualitativo, explicativo e bibliográfico, uma vez que se pretende compreender o federalismo e seus impactos por meio da coleta de dados



narrativos, com a intenção de encontrar evidências de sua tese e as respostas para as questões ou hipóteses formuladas, de forma argumentativa. Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é necessariamente qualitativa, porquanto o pesquisador pretende se valer da bibliografia pertinente à temática em foco – analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa (legislação, doutrina e jurisprudência) – para sustentar a sua defesa.

1.FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA RELAÇÃO ENTRE ENTES MAIS PREDATÓRIA DO QUE COOPERATIVA

O Federalismo é uma das formas político-administrativas de se organizar o Estado, nessa forma há a divisão de poder entre os entes federados. Tal organização federativa se dá através do pacto federativo, estando esse conceito relacionado com a distribuição de competências entre os entes da Federação. Ao mesmo tempo em que existe um governo que exerce funções de Estado centralizador, existe também a divisão de poder entre as unidades que formam o Estado. Quanto à divisão de poder, se viabiliza por meio da delegação, sendo o poder político central compartilhado por cada uma das unidades federativas. Conforme ensina Elazar¹:

O federalismo é uma forma de associação política e de organização que une diferentes políticas dentro de um sistema político mais abrangente de tal forma que permite que cada membro mantenha sua própria integridade política. Sistemas federativos fazem isso ao requerer que as políticas básicas sejam feitas e implementadas através de alguma forma de negociação, de maneira que todos os membros possam compartilhar o processo de produção e execução das decisões.

O Brasil adotou o federalismo com o advento do movimento republicano por influência e determinação de Rui Barbosa, que, sob influência do aparente progresso do sistema adotado nos Estados Unidos da América, transpôs para a constituição republicana aquele modelo de Estado, dissociado da experiência histórica vivenciada nas terras do Norte. Nesse sentido, reflete Comide Souza et al Pinto no artigo “O Federalismo Brasileiro em tempos de pandemia da COVID-19”²:

com o federalismo o que se propõe é uma combinação de forças, resguardando as autonomias dos entes federados, evitando a centralização de poder, mas permitindo a recentralização quando se fizer necessário para fortalecer políticas públicas prioritárias. Esse entendimento é compartilhado por Elazar (1994) e Grodzins (1966)

¹ ELAZAR, D. J. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. p.1.

² PINTO, Comide Souza et al. *O Federalismo Brasileiro em tempos de pandemia da COVID-19*. Disponível em: <<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/198>>. Acesso em: 09 mar. 2021.



que destacam a importância de o governo central tomar para si a incumbência de coordenar as atividades exercidas pelos diversos entes federais.

O que iniciou no trabalho de Rui Barbosa, conforme ensina Bonini,³ hoje se concretiza no preâmbulo e no artigo 1º da CRFB/88⁴. Neles, a Constituição traz o princípio federativo como um princípio estruturante da ordem jurídico-institucional do Estado Brasileiro, o tratando com *status* de cláusula pétrea, em seu artigo 60, parágrafo 4º, I: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado”.⁵

O federalismo brasileiro se organiza de maneira diferente do federalismo clássico, por meio de quatro entes: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Entes esses formam, no sistema constitucional vigente, uma união indissolúvel. Nesse mesmo sentido, a Constituição de 1988 elenca em seu artigo 23, parágrafo único, as competências comuns aos entes, que são de índole cooperativa, objetivando um equilíbrio comum, o desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional (artigo 3, II, CRFB/88⁶).

Deve-se ter certa cautela com a implementação do federalismo. É necessário se observar a dimensão sociológica da organização política proposta, balizadora de um limite à descentralização. A descentralização deve se desenvolver de modo a não aumentar as desigualdades regionais, a preservar a diversidade cultural, econômica e social no interior do país, sem admitir a desintegração da estrutura institucional estabelecida. Tais limites são impostos por serem objetivos fundamentais explícitos da República Federativa do Brasil (artigo 3, III, CRFB/88⁷).

A cautela se dá porque o federalismo engloba as ideias de interdependência e autonomia. A partir dessa aparente antítese entre dependência e autonomia que o conceito traduz, se torna fundamental discutir o conceito da descentralização para se chegar a uma conclusão acerca da compatibilidade entre as ideias e o conceito de federalismo.

A descentralização se traduz na transferência orgânica e organizada e ou a conquista de autonomia fiscal e de gestão de políticas e autonomia, em termos de poder decisório.

³ BONINI, Luci Mendes de Melo. TORRES, Natália de Carvalho Ortega. SILVA, Paulo Leandro. *O papel de Rui Barbosa na Constituição de 1891 e o exercício da competência normativa no Brasil contemporâneo*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53090/o-papel-de-rui-barbosa-na-constituicao-de-1891-e-o-exercicio-da-competencia-normativa-no-brasil-contemporaneo>>. Acesso em: 09 nov.2021.

⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

⁷ Idem.



Algumas características sobre a descentralização promovida pelo federalismo repercutem de forma positiva na literatura, como a ideia de que a descentralização favorece a aproximação do governo com o cidadão. Além disso, de que a descentralização contribui para a preservação de identidades locais, fomenta o surgimento de parcerias, ações integradas e articulação de atores, e propicia ao cidadão maior participação decisória e controle das ações dos governos.

Noutro giro, o que muito se critica acerca descentralização é que, na prática, ela tem fomentado uma ineficácia na realização de políticas públicas, além de promover atitudes patrimonialistas e clientelistas dos representantes dos poderes executivo e legislativo em âmbito local e regional. Embora a descentralização trazida pelo federalismo tenha um viés positivo, há também o lado negativo que precisa ser pontuado: o clientelismo, a corrupção, a perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas públicas pelo governo central, além de poder atuar como elemento facilitador do acirramento de disparidades regionais.

Mesmo com a inovação da elevação dos municípios ao status de entes pela Constituição de 1988, há grandes discussões sobre a atuação deles como entes em comparação à atuação dos Estados e União, entes do federalismo clássico. Nesse sentido, o mestre Fernando Luiz Abrucio⁸ reflete:

nem sempre essa esfera de poder alcançou capacidade administrativa, capacidade técnica instalada, recursos técnicos, equipamentos, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à descentralização, carecendo da ajuda expressa de níveis superiores de governo, a fim de modernizarem sua estrutura e seus modelos de gestão. Neste sentido, torna-se necessário “abandonar a falsa e estéril dicotomia entre centralização e descentralização”.

Apesar da elevação do status municipal a ente, o objetivo dessa promoção não foi concretizado na prática, o que se pretendia era desconcentrar o poder, mas o que na verdade a Constituição brasileira fez foi apenas o descentralizar. Acrescentando ainda à essa discussão sobre a dicotomia entre desconcentração e descentralização, Fernando Luiz Abrucio⁹ enuncia:

Tobar aponta para um distanciamento qualitativo entre as duas categorias. Enquanto a descentralização implica redistribuição do poder, a desconcentração é a delegação de competência sem, necessariamente, o deslocamento do poder decisório. A

⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salette. *Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552010000200003> Acesso em: 04 abr. 2021.

⁹ Idem.



desconcentração significa um “conjunto de procedimentos funcionais para a racionalização, modernização e reprodução ampliada do sistema a modificar” (Tobar, 1991, p. 5). Neste sentido, a adoção da descentralização ou da desconcentração produzirão diferentes resultados na sua implementação.

Verdade seja dita, por mais que a Constituição elenque competências concorrentes, ela não especificou como ela se regulamentaria suficientemente, alavancando um o protagonismo do judiciário ao ter que resolver questões controversas sobre extrapolação de competências. Tal incompletude fez do federalismo brasileiro mais predatório do que cooperativo, culminando na crise federativa atual.

2. ANÁLISE DA LEI DO SUS: ESTADOS E MUNICÍPIOS SÃO AUTÔNOMOS

A saúde é uma das matérias de competência concorrente entre os entes (art. 24, XII, CRFB/88¹⁰) e hoje esse direito é garantido através do Sistema Único de Saúde (SUS). Tal sistema é regulamentado pela Lei nº 8080/90¹¹, conhecida como a Lei Orgânica da Saúde, que instituiu a descentralização, a regionalização e a hierarquização da rede de saúde.

De acordo com o que o SUS objetiva, o poder e a responsabilidade são distribuídos entre os três níveis de governo, buscando uma prestação de serviços com mais eficiência e qualidade e também aumentando a fiscalização e o acesso ao direito pela sociedade. Jean Keiji Uema¹² reflexiona sobre a atuação descentralizada do SUS:

assim, o SUS vai do tratamento inicial na unidade básica de saúde municipal até o transplante de alta especialidade em hospitais de referência, passando por tratamentos complexos de doenças graves, como o câncer. Abrange a prevenção e a promoção da saúde; a pesquisa, a produção e o sistema de incorporação de novos medicamentos e tecnologias; o controle sanitário de alimentos, agrotóxicos e medicamentos; a fiscalização do sistema privado suplementar; a gestão e formação de recursos humanos de saúde, entre outras tantas prestações e ações do SUS, como a da vacinação tão premente no momento.

A referida lei tem como princípios e diretrizes: a utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática; e a descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo.

¹⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

¹¹ Brasil. Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022

¹² UEMA, Jean Keiji. *O SUS, a crise da Covid-19 e a responsabilidade dos entes da Federação*. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2021-fev-26/uema-sus-covid-19-responsabilidade-entes-federacao> >. Acesso em 14 ago.2021.

Na prestação desse direito, há uma ênfase na descentralização dos serviços para os municípios, uma regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde; além da conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população. A capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência mais a organização dos serviços públicos se faz necessária para evitar a duplicidade de meios para fins idênticos. Nesse mesmo sentido, Jean Keiji Uema¹³ elucida:

A pirâmide normativa que rege esse sistema multidimensional tem no seu topo os princípios constitucionais do SUS e abaixo leis e atos infralegais, como decretos e portarias ministeriais. Essa teia normativa disciplina o conjunto de competências, processos, subsistemas (como os da saúde indígena e o do atendimento e internação hospitalar), órgãos específicos (Anvisa, ANS, Hemobrás, Fiocruz, entre outros), programas e políticas (o PNI e o Mais Médicos, por exemplo), tudo de forma a garantir a organicidade do sistema, dando-lhe coerência federativa com a descentralização e a regionalização da rede SUS e garantindo a integralidade do direito à saúde

Ademais, o que se extrai da lei e da estrutura organizacional utilizada é de que um dos Princípios Organizacionais do SUS é a descentralização: a descentralização política administrativa, com direção em cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) e a descentralização dos serviços para os municípios (regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde).

Tal forma de organização dá aos municípios o poder de administrar os serviços de saúde locais, porque conseguem enxergar demandas específicas em escalas menores. Há a proposta de uma redistribuição das responsabilidades quanto as ações e serviços de saúde entre os vários níveis de governo.

Além disso, não só organizacionalmente as responsabilidades são repartidas, mas também as finanças, na lei há a previsão de transferências de recursos financeiros de forma regular e automática dos Fundos de Saúde (nacional, estaduais e municipais).

A jurisprudência também caminha nesse sentido. O STF, por exemplo já decidiu que é de responsabilidade solidária a obrigação de promover os atos necessários à concretização do direito à saúde, tais como o fornecimento de medicamentos e o custeio de tratamento médico adequado aos necessitados. No RE nº 855178¹⁴, a Corte entendeu que:

¹³ Idem.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 855178. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4678356&numeroProcesso=855178&classeProcesso=RE&numeroTema=793#>>. Acesso em: 13 fev.2022.

“[o]s entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro”

Portanto, o SUS se revela compatível com o modelo federalista de estado proposto na constituição, prevê descentralização e distribuição de competências entre todos os entes, materializando na prática o direito a saúde. Porém, a grande questão surge quando se discute sobre a pandemia da covid-19 no Brasil é que leis federais foram editadas para que se pudesse agir com a rapidez que a situação de pandemia exigia, mas ao mesmo tempo se retirou a autonomia local para atuar. Nesse sentido, Mazzuoli e Frazão¹⁵ verificam a problemática aqui enfrentada:

sob esse aspecto, o problema que existe no Brasil é em tudo semelhante. A lei federal brasileira que regula as ações contra o novo coronavírus é a Lei n. 13.979/2020, a qual, no art. 3º, § 7º, destaca que medidas de isolamento social e quarentena só podem ser impostas pelo Ministro da Saúde ou por alguém por ele autorizado nas hipóteses que estabelece. Também, prescreve o art. 3º, § 9º – introduzido pela Medida Provisória n. 926/2020 – que somente o Presidente da República poderá decidir sobre o funcionamento das atividades essenciais. Contudo, na prática, essas regras não impediram os governadores e prefeitos brasileiros de estabelecerem medidas restritivas, o que, em verdade, está causando um enorme conflito federativo em nosso País.

Ao federalizar o problema, a Lei nº 13.979/20 anulou a autonomia federativa prevista na Constituição e não se fez eficaz, uma vez que o Brasil é um país de dimensões continentais, com peculiaridades, que não são atingidas quando se pensa apenas na dimensão nacional. A Lei Orgânica da saúde justamente previu esses tipos de problema, e por isso deu poder aos municípios de atuação, o que poderia ter sido mantido com um necessário direcionamento nacional, principalmente com relação ao enfrentamento da pandemia. Nessa orientação, Mazzuoli e Frazão¹⁶ acrescentam:

Lei n. 13.979/2020 (nem após seu texto original ter sido alterado por medida provisória) não se presta a estabelecer regras de cooperação entre todos os entes federativos, nem cria uma gestão verdadeiramente unitária e uniforme de combate

¹⁵ Trecho do artigo Mazzuoli, Valerio de Oliveira. Frazão, Hugo Abas. *Papel do Federalismo em Situações de Crise: o caso da pandemia da Covid-19*. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/download/2568/2420/>>. Acesso em 31 ago. 2021

¹⁶ Idem.



ao vírus. Na verdade, seu propósito é tão somente disciplinar o interesse federal *stricto sensu*, desconsiderando a importância dos demais entes como partes da coordenação estratégica. Desse modo, o viés empregado pela citada legislação prejudica o desempenho da política pública sanitária em território nacional. Assim, tem-se uma lei federal que não é, propriamente, nacional – pois não atinge todo o País – no enfrentamento do tema.

A discussão sobre a lei ser nacional e não atender às demandas locais durante a pandemia reacende a discussão de que a não cabe mais uma submissão dos Estados e Municípios em relação à União. Dessa forma, a ideia de reforço ao pacto federativo deve ser considerada principalmente pensando na dimensão não realizada do federalismo cooperativo idealizado na Constituição de 1988.

Por essas razões, propõe-se um novo pacto federativo que deve ser baseado no resgate de maior autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, aliado à abertura de novos âmbitos de integração democrática com os cidadãos e às estratégias de solidariedade entre os entes, formando o pacto cooperativo, não apenas em sentido formal, mas também material. Nessa perspectiva Marco Aurélio Marrafon¹⁷ também destaca os problemas que um novo pacto federativo irá enfrentar:

no entanto, movimentos recentes demonstram que os resquícios de ambos os lados (estadualistas por parte dos governadores e centralistas do lado da União) não tem permitido o avanço federativo necessário. As dificuldades de análise e aprovação de propostas de reforma no Parlamento são provas da preponderância de interesses econômicos imediatos de parte de todos os atores envolvidos. Tal situação expõe a lógica predatória e não cooperativa na relação dos entes federativos. É possível considerar que, talvez pela primeira vez, abre-se uma janela de oportunidade em que a descentralização não signifique predomínio de formas neocoronelistas das elites locais e regionais, permitindo que se instaure as condições necessárias para a cooperação federativa.

Portanto, deixar de lado interesses econômicos imediatos por parte dos entes e focar no desenvolvimento do pacto federativo é a estratégia a se seguir para um federalismo mais cooperativo e mais eficiente.

Ao observar o caso da pandemia, o governo brasileiro ao atuar de forma cooperativa, trazendo a ideia da descentralização proposta pelo federalismo cooperativo e de atuação local conjunta, obteve como consequência uma maior efetividade para o combate ao coronavírus e maior acesso ao direito fundamental e material à saúde. Tal atuação deve ser vista como berço para resolução de outros problemas enfrentados pelo país, principalmente quando se trata da concretização de direitos elencados na Constituição.

¹⁷ Trecho do artigo MARRAFON, Marco Aurélio. *Novo pacto federativo para aprimorar a democracia brasileira*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-abr-21/constituicao-poder-pacto-federativo-aprimorar-democracia-brasileira>> Acesso em: 10 nov. 2021.



3. COMO O FEDERALISMO IMPACTA NAS MEDIDAS DE COMBATE A PANDEMIA DA COVID-19: UMA ANÁLISE DA DECISÃO DO STF (ADI nº 6341 vs. MP nº 926/2020)

Como visto, mesmo tendo uma relação mais predatória na prática pela falta de autonomia financeira, há a possibilidade de uma atuação mais cooperativa dos entes, como a prevista na Lei do SUS e utilizada no enfrentamento da pandemia atual. Portanto, o que se pretende é com a promoção de um federalismo mais cooperativo é o aumento da eficiência da promoção de direitos materiais previstos como fundamentais, de forma mais urgente como agora em tempos de crise.

Ao observar a Constituição Federal, temos que as relações federativas de cooperação estão expressas em seus artigos 23 e 24¹⁸, em que há a definição das competências comuns e concorrentes entre os entes federados, cujo direito material será tema para a elaboração e implantação de políticas públicas.

O funcionamento do Estado Federal perpassa o interesse de todos os governantes em cooperar e da capacidade do governo central em estimular ou impor regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades de Estados e Municípios.

Tal apontamento se mostra importante para se demonstrar como se chega a polêmica decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 6341¹⁹), proposta pelo Partido Democrata Trabalhista (PDT), que determinou que os governos subnacionais possuem autonomia para estabelecerem as ações preventivas mais condizentes com suas realidades. O STF referendou a decisão em liminar do Ministro Marco Aurélio para que estados e municípios pudessem determinar quarentenas, isolamento, restrição de atividades, sem que a União possa interferir no assunto.

A decisão no STF foi unânime. O PDT pedia a declaração de inconstitucionalidade por entender que a norma editada através de MP nº 926²⁰ desrespeita o preceito constitucional da autonomia dos entes federativos e que foi editada com a finalidade política de atingir os governadores.

¹⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 6341*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

²⁰ BRASIL. *MP 926 convertida em Lei nº 14.035*, 11 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm>. Acesso em: 11 nov. 2021.

Na decisão²¹, os ministros entenderam que deve ser feita uma leitura conforma a constituição no trecho em que se lê que “o presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” para preservar as atribuições de cada esfera de governo, ou seja, lê-se chefe do poder executivo, podendo ser governador ou prefeito. Assim, há validade nos decretos de governadores e prefeitos que forem mais restritivos que as medidas do governo federal. Nesse sentido, Ana Pompeu e Luiz Orlando Carneiro²² citam em reportagem:

[...] o ministro Alexandre de Moraes enfatizou que, se há excessos por parte dos estados e municípios é porque não há, até o momento, uma coordenação geral da União sobre o combate à pandemia, como por exemplo quanto ao isolamento social. Para ele, o julgamento não se refere a questões meramente burocráticas, administrativas, mas a um dos alicerces do Estado Democrático de Direito, o federalismo e suas regras de distribuição.

Tal decisão do STF foi acertada, por mais que se tenha a autonomia dos entes federados para que se haja decisões com maior efetividade, não se põe a União inerte para agir, mas sim, para traçar um plano nacional de combate a pandemia.

O que muito se discutiu no cenário político do país durante 2020 era se os ministros teriam ou não retirado os poderes de atuação da União, e na verdade o que ocorreu foi uma maior proteção ao direito material da saúde. Decisões de cortes constitucionais como essa são polêmicas porque tratam justamente dos limites de atuação em outro poder.

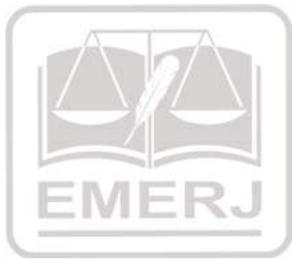
A separação de poderes enquanto princípio organizatório estrutural, preconiza que as funções estatais sejam repartidas e distribuídas a diferentes órgãos, de modo a evitar os arbítrios e abusos que a concentração de poder potencializa. Essa repartição de tarefas é arquitetada de modo equilibrado, impedindo que um Poder avance sobre as atribuições dos demais e extrapole os limites postos pela Constituição sem que haja contenção. Há, pois, um controle recíproco entre os diferentes Poderes, baseado no sistema de freios e contrapesos. Nessa perspectiva, Mazzuoli e Frazão²³:

A tutela do federalismo pelo Tribunal Constitucional é, na prática, uma tarefa que visa a auxiliar na governabilidade do Estado em situações de crise. Porém, tal tutela judicial deve ser realizada com bastante cuidado, pois a função governativa não

²¹ BRASIL. op. cit.

²² POMPEU, Ana. CARNEIRO, Luiz Orlando. *STF reafirma competência de estados e municípios para tomar medidas contra Covid-19*. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-reafirma-competencia-de-estados-e-municipios-para-tomar-medidas-contr-covid-19-15042020>>. Acesso em 10 nov. 2021.

²³ MAZZUOLI, op. cit.



cabe, a priori, aos juízes. Por isso, eles podem, certamente, decidir mal acerca do papel do Executivo. Também preocupa o risco de a decisão judicial substituir o sentido público do princípio por um conceito dissociado dos demais princípios constitucionais e dos compromissos assumidos à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Por mais que o federalismo realmente trabalhe com esses limites de atuação dos poderes, definir tais limites é extremamente importante para o exercício do estado democrático de direito. A cooperação dos entes transforma a autonomia do sistema em um modelo ideal de Estado. Dessa forma, evoluir nas formas de cooperação, sobretudo diante da urgência que a pandemia requer, significa também avançar com o modelo federativo brasileiro, e conseqüentemente, efetivar o acesso ao direito fundamental à saúde. Acrescenta nessa lógica Mazzuoli e Frazão²⁴:

Já no aspecto ou plano das ações, deve prevalecer a atuação mais descentralizada, exercida pelos diversos centros de poder existentes. Embora se espere que as medidas colocadas em prática pelos governos subnacionais observem as diretrizes prescritas pelo governo central, certo é que, excepcionalmente, podem os governadores e prefeitos adotar ações específicas, inovadoras ou mais rigorosas que as do governo central, desde que ocorram o aumento da gravidade e a variação dos efeitos da crise nas áreas dos seus respectivos territórios. Mesmo nessas atuações menos protocolares, o caráter cooperativo do princípio federalista impõe ao governante o dever de informar o seu modo de atuação ao governo central e aos demais governos subnacionais. Trata-se de uma maneira de compartilhar essa resposta diversa com outros centros de poder que passam por problemas semelhantes. Isso permite que, de um modo geral, todo o Estado nacional aprenda com boas práticas gestadas dentro do seu próprio território, além de auxiliar o governo nacional a revisar e aperfeiçoar, parcialmente, o plano estratégico da crise.

Em síntese, são essenciais as seguintes características a uma federação: a descentralização no exercício do poder político, com a conseqüente identificação de entes federados, dotados de autonomia e não subordinados entre si; a indissolubilidade do vínculo federativo, com a conseqüente inexistência do direito à secessão, sob pena de a entidade que deu origem ao movimento separatista ser submetida ao processo interventivo; a repartição constitucional de competências; a existência de um Tribunal Constitucional apto a dirimir os confrontos que possam advir da relação entre os entes; e a previsão de um órgão legislativo que represente os poderes regionais (Câmara dos Deputados), fazendo com que as vontades parciais participem da formação da vontade nacional.

²⁴ Idem.



O Federalismo é instrumento de garantia da democracia. Celso Bastos²⁵ defende a ideia de que o federalismo, assim como a democracia, não é um esquema jurídico que se transforma em realidade “tão-só pela sua enunciação no Texto Constitucional” [...] “mas um processo que necessita constante aperfeiçoamento e adaptação a novas realidades”, e “serve ao mesmo princípio de que o poder repartido é mais difícil de ser arbitrário”.

Portanto, exercer tais características é justamente o que pretende a decisão tomada pelo STF, uma vez que se trata de uma corte constitucional com o objetivo de defesa a Constituição e que dirime conflitos de interpretação, e o federalismo, uma cláusula pétrea. Tal decisão não é só acertada, mas também emergencial, para que se pudesse enfrentar a situação pandêmica da melhor forma possível, eficiente e rápida, estancando problemas locais e nacionais simultaneamente.

CONCLUSÃO

Por tudo o que foi exposto, o trabalho apresentado objetivou demonstrar que, mesmo que tendo uma relação mais predatória do que cooperativa entre os entes, se observado em uma perspectiva geral, no federalismo brasileiro o direito à saúde é mais efetivo quando descentralizado e por isso deve ser utilizado como parâmetro para a concretização de outros direitos fundamentais.

Da reunião das fontes de conhecimento externadas, observou-se que por mais problemática a relação entre União, Estados e municípios, principalmente frente a questão da autonomia financeira, sua independência administrativa se faz primordial para a efetivação do direito à saúde. Dessa forma, ao analisar o estado de crise causado pela pandemia, a preservação da separação de competências foi primordial para o seu enfrentamento, principalmente se olhada uma perspectiva local.

Além disso, a pesquisa procurou analisar os pontos positivos e negativos das leis criadas durante o período pandêmico. A ideia de uma organização nacional de enfrentamento nunca foi objeto de verificação pelo STF no julgamento da ADI nº 6341, mas sim o cerceamento de atuação dos Estados e Municípios. A ideia de que a União não deveria comandar o planejamento de enfrentamento da crise nunca foi ponderada pelos ministros.

Esse artigo científico pretende o reforço ao pacto federativo considerando principalmente a dimensão não realizada do federalismo cooperativo idealizado na

²⁵ BASTOS, Celso. R. *Curso de direito constitucional*. 22 ed. São Paulo. Saraiva, 2001, p. 249.



Constituição de 1988, a fim de efetivar mais direitos fundamentais não concretizados ou plenamente concretizados, a partir da ideia de que eles são normas programáticas, dotadas de imperatividade e normatividade, e por isso, autoaplicáveis.

Sob esse enfoque que se fez necessário analisar o caso do direito à saúde no contexto da pandemia para que se conseguisse alcançar um modelo de cooperação entre os entes de sucesso a fim de implementá-lo no futuro a outros direitos previstos na Constituição. A discussão perpassou a importância do STF e de suas decisões para limitar a atuação de cada esfera de poder.

Aferiu-se que a promoção do federalismo cooperativo além de efetivar direitos materiais previstos na Constituição, também fomenta o Estado Democrático à medida que o modo federalista de organização do Estado Brasileiro é considerado cláusula pétrea.

Conclui-se, pelas razões estudadas, que a promoção de decisões como a proferida pelo STF que descentralizaram a atuação diante da pandemia da Covid-19, é necessária para o desenvolvimento de um federalismo mais cooperativo, mais próximo do previsto pelo poder constituinte originário e que mais materializa direitos fundamentais. No entanto, foi importante destacar que tal decisão em nada cerceou o direito da União de ação, de traçar um planejamento nacional, mas sim somou esforços para a materialização do direito no âmbito local.

Desse modo, é necessário permitir que o eixo de governo varie, em diferentes níveis de intensidade, entre a centralização e a descentralização, a depender dos aspectos da crise do momento.

A proposta é que se aplique o modelo de combate da pandemia da covid-19, modelo este mais cooperativo de federalismo para o enfrentamento de outras crises. É certo, pois, que o estudo do tema vai além das proposições aqui analisadas, tendo em vista a sua complexidade e contemporaneidade. Trata-se de uma proposta descentralizada e colaborativa de Estado mais eficaz.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. FILIPPIM, Eliane Salette. *Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552010000200003>. Acesso em 14 ago.2021.

BASTOS, Celso. R. *Curso de direito constitucional*. 22 ed. São Paulo. Saraiva, 2001, p. 249.



BONINI, Luci Mendes de Melo. TORRES, Natália de Carvalho Ortega. SILVA, Paulo Leandro. *O papel de Rui Barbosa na Constituição de 1891 e o exercício da competência normativa no Brasil contemporâneo*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53090/o-papel-de-rui-barbosa-na-constituicao-de-1891-e-o-exercicio-da-competencia-normativa-no-brasil-contemporaneo>>. Acesso em: 09 nov.2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Brasil. *Lei nº 8080*, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022

BRASIL. *MP 926 convertida em Lei nº 14.035*, 11 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 6341*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 855178*. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4678356&numeroProcesso=855178&classeProcesso=RE&numeroTema=793#>>. Acesso em: 13 fev.2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. FRAZÃO, Hugo Abas. *Papel do Federalismo em situações de crise: o caso da pandemia da Covid-19*. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/download/2568/2420/>>. Acesso em 14 ago.2021. Acesso em 14 ago.2021.

MARRAFON, Marco Aurélio. *Novo pacto federativo para aprimorar a democracia brasileira*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-abr-21/constituicao-poder-pacto-federativo-aprimorar-democracia-brasileira>>. Acesso em 14 ago.2021.

PINTO, Comide Souza. RODRIGUES, Tainá. Martins, Simone. OLIVEIRA, Ramón Canal. *O Federalismo Brasileiro em tempos de pandemia da COVID-19*. Disponível em: <<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/198>>. Acesso em 14 ago.2021.

UEMA, Jean Keiji. *O SUS, a crise da Covid-19 e a responsabilidade dos entes da Federação*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-fev-26/uema-sus-covid-19-responsabilidade-entes-federacao>>. Acesso em 14 ago.2021.