



Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional

Cooperative Federalism, Constitutional Symbolism and the confront against COVID-19: how ADI 6341 lured away the symbolic character of brazilian federalism and maximized national politics decentralization



Laura Gabriella Muniz da Silva

UFPE – Faculdade de Direito do Recife

Graduanda em Direito na Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora voluntária do Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais (LAPEDI), cadastrado no CNPQ. Extensionista do programa de extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH-UFPE). Pesquisadora PIBIC, bolsista PROPESQI, com a pesquisa “Suape e a comunidade quilombola Ilha de Mercês: relações estado-empresa-sociedade à luz do Sistema Interamericano de Direitos Humanos”.

Recife, PE – Brasil

lauragmuniz@hotmail.com



Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega

UFPE – Faculdade de Direito do Recife

Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UFPE, vinculada à linha de pesquisa "Justiça e Direitos Humanos na América Latina". Professora de Teoria Política e do Estado do Departamento de Direito Público Geral e Processual da UFPE. Coordenadora do Programa de Extensão "Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos - aSIDH" e líder do "Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais", ambos da UFPE.

Coordenadora da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA) da Faculdade de Direito do Recife da UFPE. Pós-doutorado no Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Hamburg. Doutora em Direito pela UFPE, com período sanduíche na Bucerius Law School – Hamburg – Alemanha. Mestre em Ciência Política e Mestre em Direito pela UFPE. Recife - PE - BR.

Recife, PE – Brasil

flavianne@gmail.com

Resumo: O federalismo brasileiro é historicamente centralizado, com a tomada de decisões concentrada na órbita federal, tornando o federalismo cooperativo previsto no texto constitucional, uma legislação simbólica. Com a pandemia e o julgamento da ADI 6341, que possibilitou aos entes subnacionais a atuação no combate ao coronavírus, essa realidade passou por transformações institucionais. O presente artigo, assim, objetiva investigar quais são os fatores que impulsionam essas modificações, em que sentido elas ocorrem e qual o papel da ADI 6341 nessa realidade político-institucional. Por meio de uma análise qualitativa, focada em investigação bibliográfica e documental, foi possível perceber que a ADI 6341 atuou institucionalmente no fortalecimento do federalismo nacional, impulsionando a descentralização política brasileira no combate à pandemia de COVID-19.

Palavras-chave: federalismo; instituições; pandemia; constituição simbólica.

Abstract: Brazilian federalism is historically centralized, with decision-making concentrated in the federal orbit, making the cooperative federalism provided in the constitutional text a symbolic legislation. With the pandemic and the judgment of the ADI 6341, which enabled subnational entities to act in the fight against coronavirus, this reality underwent institutional transformations. This article, therefore, aims to investigate what are the factors that drive these changes, in what sense they occur and what is the role of ADI 6341 in this political-institutional reality. Through a qualitative analysis, focused on bibliographic and documentary research, it was possible to perceive that ADI 6341 acted institutionally in strengthening national federalism, boosting Brazilian political decentralization in the fight against the COVID-19 pandemic.

Keywords: federalism; institutions; pandemic; symbolic constitution.

Para citar este artigo (ABNT NBR 6023:2018)

SILVA, Laura Gabriella Muniz da; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional. *Revista Thesis Juris – RTJ*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 285-315, jul./dez. 2023. <http://doi.org/10.5585/rjt.v12i2.20820>

Introdução

O modelo federalista de Estado surge com os trabalhos de James Madison, John Jay e Alexander Hamilton (2003), no contexto norte-americano. Os autores, insatisfeitos com o desenho institucional confederativo até então em vigor, passaram a propor uma nova organização estatal, que seria caracterizada por uma “dupla esfera de governo” (Dallari, 2019, p. 118). Todavia, essa nova forma de desenho institucional não ficou restrita ao seu contexto de gênese.

Como apresenta Silva, et al (2020, p. 68), atualmente, “quase vinte países exibem, pelo menos formalmente, a forma federativa de organização do Estado”, tendo “a inovação norte-americana” se disseminado, com “cada nova nação” cuidando “de acrescentar suas peculiaridades às suas respectivas federações”. Para Arretche (1996, p. 6), essa forte aderência ao modelo federalista se dá, sobretudo, às características democráticas que são comumente associadas ao modelo. O caso brasileiro de adoção ao federalismo, no entanto, apresenta certa peculiaridade.

Ao incorporar o federalismo à Constituição Republicana de 1891, o Brasil buscou se libertar de uma tradição autoritária e monárquica, presente no passado imperial do país (Rosenn, 2005, p. 578) e se aproximar, ideologicamente do já consolidado Estados Unidos da América. Todavia, esse objetivo, não foi completamente atingido: o federalismo brasileiro não é suficientemente descentralizado ao ponto de se equiparar aos Estados Unidos (Rosenn, 2005, p. 578).

Como afirmam Liziero e Carvalho (2018, p. 1497), “o grau de centralização da Federação brasileira sempre foi alto e historicamente os Estados sempre tiveram poucos mecanismos de veto em relação às decisões tomadas pelo governo federal”. Nos estudos desenvolvidos pelo jurista Marcelo Neves (1994), essa não concretização regular representa o fenômeno intitulado como simbolismo constitucional, responsável por uma verdadeira sobreposição da função política das normas sobre a função jurídica.

Esse viés simbólico e centralizado do federalismo brasileiro apresenta uma longa trajetória de estabilidade institucional, com esparsos momentos de descentralização política.

Todavia, na contemporaneidade pandêmica, tem-se percebido uma verdadeira tendência descentralizadora. Essa descentralização foi potencializada pelo Supremo Tribunal Federal, com o julgamento da ADI 6341, ao decidir expressamente que “estados, distrito federal e municípios tinham competência concorrente para realizar ações de mitigação dos impactos do novo coronavírus” (Lima, 2021).

O presente artigo, dessa maneira, tece relevantes contribuições para o entendimento desse cenário de modificação que permeia o federalismo brasileiro no período pandêmico. Para isso, destaca-se, inicialmente, quais são os fatores institucionais, em vigor no momento anterior à pandemia de COVID-19, que prejudicam a concretização do federalismo nacional, aqui identificado como “centralizado e simbólico”.

Após essa análise, seguimos para uma investigação institucional contemporânea, identificando e expondo as regras do jogo que estão direcionando o federalismo brasileiro, historicamente simbólico e centralizado, para um federalismo descoordenado e descentralizado. Por último, traçamos relevantes perspectivas futuras para o federalismo brasileiro, analisando a possibilidade, ou não, de uma modificação permanente da configuração centralizada e simbólica até então em vigor.

Para atingir tal fim, utilizou-se a metodologia documental e bibliográfica, procedendo-se, inicialmente, à análise de artigos, livros a respeito da manifestação real e adoção do federalismo no Brasil. Essa etapa introdutória tornou possível a caracterização do federalismo brasileiro como sendo, majoritariamente simbólico. A pesquisa documental voltou-se para o estudo de normas jurídicas, tais como a MP 926 e a ADI 6341, assim como para a investigação do real desenho institucional contemporâneo por meio de matérias jornalísticas. Essa pesquisa documental possibilitou a compreensão contemporânea da manifestação do federalismo nacional. Ademias, utilizaremos o marco teórico do neoinstitucionalismo.

O neoinstitucionalismo surge, sobretudo, com os estudos realizados por Douglas North (2006), com a chamada “nova economia institucional”, sendo posteriormente utilizado em estudos das mais diversas áreas, tais como psicologia, direito, história e política. Compreendendo as instituições como sendo análogas às regras, em um jogo competitivo, e os indivíduos e organizações como “jogadores”, North identifica uma verdadeira influência mútua entre jogadores e instituições, superando as correntes institucionais anteriores que, ora focavam na influência instituição-indivíduo ora focavam na influência indivíduo-instituição.

A corrente neoinstitucional será aplicada, assim, como marco teórico inovador e interdisciplinar, “em que as preferências individuais não são tomadas simplesmente como subjetivas (micro-análise), nem são dadas objetivamente pela estrutura (macro-análise); mas de

modo reflexivo (meso-análise) ” (Nóbrega, 2018, p. 92). Essa escolha possibilitará a investigação da manifestação “real” do federalismo brasileiro, compreendendo fatores que transcendem o texto constitucional e focam na sua verdadeira concretização.

Desenvolvimento

1 A realidade anterior à pandemia: protagonismo unilateral e a incompatibilidade com a distribuição federativa cooperada de competências

No dia 31 de dezembro de 2019, em Wuhan, na China, um novo coronavírus foi registrado: intitulado como SARS-CoV-2, o vírus desencadeou fortes preocupações na comunidade chinesa devido ao seu ineditismo e alto potencial infectocontagioso. A efervescência em torno da doença, gradativamente, passou a transpor as fronteiras e causar desconforto em toda comunidade internacional (G1, 2020). No dia 11 de março de 2020, com 118 mil casos distribuídos em 114 países, a Organização Mundial de Saúde, OMS, atualizou o status da doença, oficializando o contexto de pandemia.

O primeiro caso de COVID-19 no Brasil foi oficialmente registrado no dia 26 de fevereiro de 2020; um ano após a confirmação, o país já apresentava o espantoso quadro de mais de 200 mil mortes em decorrência da doença (Jornal Nacional, 2020). À época da chegada do vírus ao país, o então presidente Jair Bolsonaro afirmou que a pandemia “brevemente passará” e “os empregos devem ser mantidos” (UOL, 2020), se posicionando de modo contrário ao isolamento social. Segundo o chefe do Executivo, “o grupo de risco é o das pessoas acima de 60 anos” e que boa parte dos brasileiros não está sujeita a “qualquer manifestação, caso se contamine”.

A política federal brasileira de combate à pandemia passou a ser identificada como omissa e negligente. A demógrafa Márcia Castro (DW, 2021), em parceria com outros dez cientistas, explicita que “a falta de conduta do governo do presidente Jair Bolsonaro” é uma das maiores causas do “caos gerado pela pandemia” no país, consolidando uma resposta federal composta de “inação e irregularidades”. O estudo em conjunto realizado por Elize Massard, mestre em saúde pública, também exhibe a mesma problemática: segundo os autores, o governo federal teria utilizado de “todos os poderes constitucionais” para “minimizar a pandemia e boicotar ações” (Rede RBA, 2021).

Ciente de tal contexto, o médico Miguel Nicolelis, criador do Projeto Mandacaru, grupo voluntário que presta orientação e consultoria sobre o enfrentamento a pandemia nos nove

estados do Nordeste, afirma que os trágicos resultados são frutos de uma “sequência de erros” (Biernath, 2021). Para Nicolelis, o país precisava urgentemente de “um comando central”, representando uma “mensagem única, disseminada para o país inteiro, com transparência, com bons dados, com boas práticas”. O médico ainda afirma que a ausência desse “comando central” gerou um “exemplo dramático” no estado de Manaus, desencadeando uma crise conjunta, tanto no sistema de saúde do estado quanto no sistema funerário.

Se a posição adotada pelo Executivo Federal foi de encontro ao isolamento social e à paralização da economia, o mesmo não ocorreu na política subnacional¹ brasileira, que ocupou um lugar de protagonismo nas ações de combate à pandemia. Ainda em março de 2020, o então governador do Estado de São Paulo, João Doria, por meio do Decreto Nº 64.879, reconheceu estado de calamidade pública, decorrente da pandemia de COVID-19 e suspendeu, até 30 de abril, a realização de atividades de natureza não essencial (São Paulo, 2020). Em Pernambuco, o governador Paulo Câmara atuou de modo semelhante, determinando o fechamento de shoppings, clubes sociais, bares, restaurantes, salões e comércio de praia (Portal Folha PE, 2020).

Essa divergência comportamental entre a União e os Estados e municípios não passou despercebida no cenário nacional. Concordando com os posicionamentos públicos de Jair Bolsonaro, um grupo de apoiadores do governo se reuniu em frente à residência oficial do presidente, solicitando a reabertura do comércio em prol da manutenção dos empregos e da economia brasileira (Estadão Conteúdo, 2020). Em Maringá, no Paraná, o fechamento do comércio realizado pelo prefeito Ulisses Maia, do PDT, Partido Democrata Trabalhista, foi motivo para um protesto realizado pelos comerciantes locais (Ogawa, 2020). No Rio de Janeiro, um grupo de motoristas fez uma carreata; munidos de alto-falantes, bandeiras e cartazes, o grupo pediu a reabertura do comércio e o afrouxamento do distanciamento social (G1 RIO, 2020).

O presidente, que contava com o apoio político da classe empresarial desde o período eleitoral² (Silva et al., 2020, p.80), declarou publicamente seu apoio aos manifestantes, se opondo aos governadores e prefeitos. Segundo Bolsonaro, as ações de restrição desenvolvidas constituem “um crime”, “arrebataando o Brasil” e “destruindo os empregos” (MAZUI, 2020). Em entrevista, o presidente ainda disse que a abertura do comércio poderia ser resolvida com “uma canetada” (Shalders, 2020):

¹ O termo “subnacional” é utilizado em referência às entidades que compõe a federação brasileira; estados, municípios e Distrito Federal.

² “Empresários que somam 32% do PIB nacional apoiam Bolsonaro” (Gandra; Correa, 2020). “A candidatura de Jair Bolsonaro à presidência da República conquistou a simpatia de alguns empresários, que decidiram apoiar financeiramente sua campanha ou declaram publicamente seu voto no ex-capitão do Exército.

Eu tenho um projeto (uma minuta) de decreto pronto na minha frente, para ser assinado, se preciso for, considerando atividade essencial toda aquela exercida pelo homem ou pela mulher, toda aquela que seja indispensável para ele levar o pão para casa todo dia.

Cumprindo sua promessa, Jair publicou a Medida Provisória N° 926 no dia 20 de março de 2020. Dentre outras questões, o dispositivo estabelece que “o Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” (Brasil, 2020).

Essa atribuição delegada ao presidente gerou fortes repercussões no cenário político brasileiro: dias após a publicação da MP, parlamentares de oposição ao governo solicitaram ao então presidente da Câmara e do Senado, Rodrigo Maia e Davi Alcolumbre –respectivamente–, que devolvessem a Medida (Ribeiro; Truffi, 2020). Segundo os congressistas, o presidente estaria objetivando “evitar que medidas estaduais” tomassem seu “protagonismo e controle sobre as ações de combate ao vírus”.

Todavia, essa realidade, de protagonismo, é vedada pela Constituição Federal. Ao estabelecer, no artigo 23º, II, que é “competência comum da União, dos Estados, e do Distrito Federal e dos Municípios” “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (BRASIL, 1988), a Carta Magna prevê, em verdade, cooperação entre os entes federativos (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018, p.968), e não a predominância da órbita nacional sob regional, como a Medida Provisória deixa inferir.

Trata-se de matérias em relação às quais o constituinte pretendeu assegurar certa simetria entre os entes federativos, ademais de garantir uma ampla cobertura de atuação, isenta de lacunas, mediante políticas públicas e ações diversas em áreas sensíveis, como é o caso, apenas para ilustrar, zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público (art. 23, I), cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiência (art. 23, II), entre outras (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018 p. 969).

Dessa maneira, a Constituição brasileira consolida o chamado “federalismo cooperativo” (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018, p. 969), que preza pela ação coordenada entre os membros do federalismo nacional. Essa previsão normativa constitucional é, assim, incompatível com possíveis decisões “unilaterais” por parte da União, ou qualquer outro estado-membro, no trato da pandemia de COVID-19 (Marrafon, 2020).

Ainda segundo as disposições do artigo 23, o funcionamento de tal cooperação deverá ser regulado por Leis de natureza complementar, no entanto, tais Leis não podem transpor a natureza cooperativa prevista no caput do artigo, tendo em vistas, sempre, “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988). Em acordo com tal entendimento, Dourado e Elias (2011) afirma que, na ótica das políticas públicas, das quais, a saúde está inserida, “essa atuação conjunta dos entes federados” “deve preservar a liberdade de

cada integrante e, ao mesmo tempo, possibilitar a adoção de ações coordenadas e socialmente efetivas”.

Dessa forma, é evidente que, na leitura inicial atribuída à Medida Provisória 926/2020, de que caberia ao Chefe do Executivo decidir sobre a essencialidade dos serviços no período pandêmico, esvazia os princípios de federalismo cooperativo, comprometendo a concretização do princípio federativo presente no texto constitucional.

Essa ausência de concretização dos parâmetros federativos, todavia, não é inédita no cenário político nacional, que, salvo alguns períodos histórico pontuais de descentralização, pende a para a centralização decisória na órbita nacional (Arretche, 1996, p7.), ou seja, pende para um “protagonismo da União”.

Nesse sentido, e, como se verá mais à frente, a MP 926 é, em verdade, uma manifestação institucional formal de uma realidade fática, centralizada, estável, do contexto brasileiro. Para compreender como isso se dá é preciso, antes, investigar o que são instituições e como estas podem se manifestar em dissonância com a Constituição Federal.

2 A medida provisória 926/2020 como expressão formal da centralização fática do federalismo simbólico brasileiro em vigor no período anterior à pandemia

Contemporaneamente, as chamadas “instituições” são compreendidas e interpretadas como regras do jogo que, por meio de mecanismos de incentivo e constrangimento, moldam o comportamento humano em torno de um objetivo pré-estabelecido (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019, P.7). As instituições, assim, conduzem os “jogadores”, que são os indivíduos e as organizações, à uma determinada finalidade, que pode coadunar, ou não com o ordenamento jurídico.

A relação instituições/jogadores não é estática. Como evidencia Nóbrega (2013, p.94), fazendo referência ao trabalho de Lowndes, o que ocorre é um dinamismo institucional, ao passo que as instituições também são moldadas pelos indivíduos e organizações. É uma verdadeira dialética: as regras do jogo influenciam os jogadores e por estes são “alimentadas”, “preenchidas”. As instituições, assim, são um verdadeiro reflexo da cultura, economia, política e história em que estão inseridos tais jogadores. As instituições podem ser classificadas, quanto a sua natureza, em formais e informais.

As instituições formais são aquelas vinculadas através de canais compreendidos como oficiais; instituições formais são compostas por regras formais (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019, P.7). São as leis, decretos, atos normativos e, também, as medidas provisórias. Douglass North (2006), vencedor do prêmio Nobel da economia, em 1993, chama atenção para outro tipo

de instituição: as informais. As instituições informais não estão justificadas nos mecanismos oficiais do Estado, possuindo mecanismos que estão para além desses instrumentos.

Por orientar o comportamento dos indivíduos e das organizações em prol da consecução de fim teleológico e por ser oriunda de um veículo oficial do Estado, (ato normativo presidencial), a MP 926 pode ser interpretada como sendo uma instituição formal do direito brasileiro. Observa-se, toda via, fator interessante: como já foi visto, tal instituição formal não possui um objetivo finalístico compatível com a Carta Magna brasileira, que também consolida instituições formais no seu texto.

Acontece que, enquanto a Constituição Federal agrupa um conjunto instituições que conduzem os indivíduos e as organizações em prol de um arranjo federativo, descentralizado e cooperativo no trato da saúde pública, a Medida Provisória, também instituição formal, visa a centralização unilateral na esfera nacional, o “protagonismo da União”.

As instituições federativas e a MP 926, apesar de possuírem gênese análoga, o Estado, são assimétricas quanto aos seus respectivos funcionamentos e objetivos. A Medida, assim, não pode ser materialmente justificada com base nos preceitos constitucionais.

Tendo em vista que as instituições são expressão dos mais diversos fatores sociais, indaga-se quais são os fatores que justificam materialmente a MP centralizadora.

2.1 A manifestação real do federalismo brasileiro: centralização fática e simbolismo normativo

O federalismo brasileiro é atípico, centralizado e possui importantes peculiaridades. Entender tais questões é de suma importância para a compreensão das regras do jogo que conduzem à MP 926/2020. Inicialmente, cabe ressaltar que o próprio processo de implementação do federalismo no Brasil apresenta pontos controversos: apesar de possuir como modelo o federalismo norte-americano, que surge da união de 13 estados soberanos e independentes, o Brasil vinha de uma tradição imperial, corporificada em um Estado Unitário. Como afirma Abrucio (1998, p. 32), fazendo referência a Rui Barbosa, idealizador do federalismo brasileiro, o Brasil teve “União antes de ter estados”, “o todo antes das partes”.

Além disso, o cenário político do país perpassava por um amplo rol de instabilidades e tensões, que, de certo modo, orientaram a manifestação real do federalismo brasileiro sob a égide da Constituição Republicana. As elites regionais brasileiras encontravam-se extremamente descontentes com o arranjo político e fiscal até então em vigor. Esse grupo desejava, sobretudo, possuir poder político sobre o governo local, até então monopolizado pelo

governo Imperial, que instituía, periodicamente, diferentes “Presidentes de Província” (Abrucio; 1998, p. 33).

Essa elite regional almejava melhores condições fiscais para gerir o promissor mercado cafeeiro. No artigo 65º da Constituição Republicana, atribuía-se aos Estados todos os poderes que não lhe fossem negados no texto magno. “Os Estados ficaram implicitamente autorizados a exercer atribuições diversas, como as de contrair empréstimos no exterior e organizar forças militares próprias”, ambas competências importantes para que as elites cafeeiras pudessem “pôr em prática planos de valorização do café” (Fausto, 2006, p. 249).

A adoção do federalismo brasileiro, formalmente, não pode ser desvinculada da pressão política exercida por tais atores. Segundo o jurista brasileiro Marcelo Neves, quando ocorre a produção de um texto normativo-jurídico que serve, “primária e hipertroficamente”, a finalidades políticas outras, “de caráter não especificamente normativo-jurídico” estamos diante de uma legislação simbólica (1994, p.32). Para o autor, “a referência deôntico-jurídica de ação e texto à realidade torna-se secundária, passando a ser relevante a referência político-valorativa ou político-ideológica” (Neves, 1994, p. 32).

“Tendo em vista que os casos enquadrados no campo conceituais da legislação simbólica são muito heterogêneos”, Neves (1994, p. 33) categoriza as legislações simbólicas, identificando-as em três diferentes categorias. Essa classificação facilita a identificação de um texto simbólico e foi anteriormente proposta por Harold Kindermann (Oliveira, 2015, p. 4). Nesse sentido, a legislação simbólica pode se manifestar com três escopos principais: a confirmação de valores sociais; atuar como álibi (legislação-álibi) ou ser compromisso dilatatório (legislação como fórmula de compromisso dilatatório).

No primeiro caso, confirmação de valores sociais, ocorre um conflito social em torno de determinados valores, de modo que os grupos envolvidos influenciam para que um valor desejado tenha prevalência. Tais grupos enxergam a adoção dos valores desejados como uma “vitória legislativa” (Neves, 1994, p. 34). Há uma “predominância social” da “concepção valorativa”. Os grupos políticos buscam influenciar:

a atividade legiferante. No sentido de que sejam formalmente proibidas aquelas condutas que não se coadunam com os seus valores, assim como permitidos ou obrigatórios os comportamentos que se conformam aos seus padrões valorativos. Satisfazendo-se as suas expectativas basicamente com a expedição do ato legislativo (Neves, 1994, p. 34).

Nessa ótica, a adoção do federalismo brasileiro pode ser classificada como sendo uma “confirmação de valores sociais”: os grupos políticos republicanos mais desejavam a prevalência de interesses valorativos próprios, como a maior influência na política e economia

local, que a adoção, propriamente, da dupla orbita de governo própria do modelo federalista norte-americano. O federalismo brasileiro, assim, possui uma adoção “simbólica”, visto que representa uma norma jurídica que serve “de forma primeira, a finalidades políticas de caráter não correspondente com a norma editada” (Follone; Rodrigues, 2014, p. 16).

Para Marcelo Neves (1994, p. 49), um dos efeitos da legislação simbólica é a não concretização regular da norma, quanto a sua observação, aplicação e execução. Em se tratando da legislação simbólica para “confirmação de valores sociais”, o autor destaca três efeitos socialmente relevantes, que contribuem para o entendimento das consequências sociais da adoção simbólica do federalismo brasileiro. São eles: o convencimento social de que os respectivos valores estão incorporados ao Direito, a condução das principais instituições da sociedade em prol da sustentação da norma e a distinção, “com relevância institucional”, quais condutas e culturas são dignas de respeito público e quais devem ser consideradas “desviantes” (Neves, 1994, p. 49).

À título comparativo, é válido pontuar que, em contrapartida, os idealizadores do modelo federalista norte-americano, à época da formação dos Estados Unidos da América, encontravam-se preocupados com a consolidação de uma Constituição federal capaz de manter a autonomia administrativa e política dos Estados membros, ao passo que firmava, internacionalmente, um país forte e unificado (Ramos, 2009). O Brasil realizou um “transplante jurídico formal” (Silva et al., 2020, p. 70) do federalismo norte-americano, adotando formalmente a instituição descentralizadora. Essa adoção formal, todavia, não foi suficiente para alterar as regras do jogo centralizadoras presentes no país.

O “transplante jurídico formal”, e a sua reverberação institucional, não é restrito unicamente aos aspectos federativos. Toda a Carta Magna de 1891, em generalidade, possui clara referência à Constituição norte-americana, isso corrobora para que os efeitos simbólicos, destacados anteriormente, na órbita do federalismo nacional também se manifestem em outras instituições constitucionais, formais, brasileiras, especialmente durante o período republicano.

É importante ressaltar que o simbolismo aqui referido não condiz com a função simbólica do direito. No direito, é possível identificar funções de eficácia simbólica, que não prejudicam a concretização normativa. “A própria força normativa da legislação depende de uma combinação de variáveis instrumentais e simbólicas”, o sistema jurídico como um todo “funciona com base em ambas variáveis” (Neves, 1996, p. 325). O problema ocorre quando há uma sobreposição, uma “hipertrofia”, nos termos de Marcelo Neves, da função simbólica, prejudicando a eficácia instrumental-normativa.

Essa “generalização”, hipertrofia, simbólica das normas constitucionais consolida o fenômeno da constitucionalização simbólica. A constitucionalização simbólica possui maior abrangência nas suas dimensões sociais, temporais e materiais (Neves, 1994, p. 90). A legislação simbólica atinge setores do sistema jurídico, a constituição simbólica atinge o “núcleo” do Direito, isto é, a constituição (Neves, 1996, p.325)

Enquanto na legislação simbólica o problema se restringe a relações jurídicas de domínios específicos, não sendo envolvido o sistema jurídico como um todo, no caso da constitucionalização simbólica esse sistema é atingido no seu núcleo, comprometendo-se toda a sua estrutura operacional (Neves, 1994, p.90).

Em análise voltada para a caracterização, ou não, das Cartas Magnas brasileiras como “simbólicas”, Marcelo Neves (1994, p.156) tece comentários a respeito da Constituição Republicana que não só confirmam o simbolismo em torno do federalismo brasileiro como também atribui parte desse resultado à “identificação simbólica da experiência político-jurídica nacional com a norte-americana”. Para o autor, a Carta Magna republicana traz um rol abrangente de direitos e liberdades que eram permanentemente deturpados na realidade social. Neves ainda destaca que são evidências significativas da falta de concretização do texto constitucional, que reforçam o entendimento abordado anteriormente: a fraude eleitoral, a degeneração do presidencialismo, a deformação³ do federalismo e a decretação abusiva da intervenção federal nos estados (Neves, 1994, p.156)

Ferreira (2015, p. 7), com base no trabalho de O’Donnell, chama atenção para a “imposição de modelo institucional estrangeiro a países de institucionalização tardia”, afirmando que essa prática, geralmente, “não surte os efeitos desejados”. Ainda segundo o autor, isso ocorre porque o “modelo de instituições” são “formados ao longo dos séculos”, de forma “lenta e gradual”, enraizando-se no desenho institucional do país. O Brasil implementou o modelo federativo estrangeiro, em sua Carta Republicana, no entanto, essa escolha política formal, por si só, não é suficiente para desvincular a nação da realidade institucional em que está inserida.

Todas as particularidades institucionais brasileiras (forte centralização prévia + interesses secundários com a descentralização) fizeram com que a recém-formada república, intitulada “Estados Unidos do Brasil”⁴, ainda apresentasse um desenho institucional demasiadamente semelhante àquele vivido nos tempos de “Império do Brasil”. Mudou-se o

³ O autor afirma que a deformação do federalismo ocorre por meio da “política dos governadores”. Como será visto adiante, esse período histórico compreendido como “Política do Café com Leite” simboliza um dos raros casos de deturpação do federalismo em decorrência de uma descentralização aquém das atribuições federativas. Na análise política à longo tempo, transcendendo o período republicano, nota-se que a deturpação do federalismo ocorre por intermédio da centralização excessiva.

nome e a Carta Magna; implementou-se a forma federativa estrangeira de modo desvinculado do desenho institucional nacional. Como resultado, as regras do jogo de centralização política permaneceram em proeminência na realidade brasileira, sem sofrer alterações tamanhas.

Marta Arretche (1996, p.7), nesse sentido, pontua a existência de um verdadeiro movimento pendular na história federativa brasileira: salvo o período da “República do Café com Leite”, o federalismo brasileiro passa por momentos de centralização mais branda, ou momentos de centralização mais preponderante (tais como a Ditadura Vargasista ou a Ditadura Militar), mas, inexoravelmente, a centralização se faz presente. Silva, et. al (2020, p. 70), tendo ciência de tal arranjo centralizador, identifica que há, no Brasil, uma “centralização fática forte”, em contraposição a uma “descentralização formal fraca”, prevista no federalismo constitucional. Sarlet, Marinoni, e Mitidiero (2019, p.940), nesse mesmo sentido:

Com efeito, ao passo que o Estado Federal na América do Norte surgiu da reunião entre Estados independentes e soberanos que abdicaram de sua soberania em prol do Estado Federal, no caso brasileiro a Federação foi criada a partir de uma experiência unitarista e centralizadora, o que, aliás, é de todos conhecido, refletindo, ao longo da experiência republicana (e das diferentes constituições desde então), para além de outros aspectos, na própria formatação do Estado Federal brasileiro, que, a exemplo de outras experiências, não observou um modelo estático, tanto quanto ao nível de centralização, como em virtude de períodos de grave instabilidade política (basta recordar, entre outros, as duas revoltas federalistas no Rio Grande do Sul e a Revolução de 1930), crise da democracia, movimentos de forte centralização e mesmo períodos de autoritarismo, aqui com destaque para a Ditadura do Estado Novo e o Regime Militar de 1964-1985.

Dessa maneira, no “real desenho institucional” existem “falhas de coordenação das políticas públicas nacionais, que asseguram amplo protagonismo e poder de decisão estratégica na mão do governo central, cabendo aos estados e municípios uma atuação residual” (Rocha, 2020, p. 343).

Sônia Fleury (2020) chama atenção para a existência de assimetrias que dificultam o pacto federativo brasileiro. Entre tais assimetrias, estariam: a tradição e trajetória institucional centralizadora, a ocorrência de profundas desigualdades regionais, a indefinição legal quanto às competências compartilhadas e a elevada concentração de recursos no nível nacional. Em decorrência de tais assimetrias, a pesquisadora identifica o federalismo brasileiro como “assimétrico”, visto que “se traduz em estruturas legais e administrativas com diferentes graus de autonomia para entes em condição de elevada desigualdade”. Rabat (2002, p. 11), observando o real desenho institucional brasileiro, também chama atenção para a concentração de recursos fiscais na esfera central, em detrimento da descentralização formal assegurada na Carta Magna:

Temos atualmente, portanto, uma situação em que a ordem constitucional formal foi pensada para reforçar a desconcentração de poderes e recursos e em que tendências descentralizadoras importantes decorrem da própria internacionalização produtiva, remetendo as regiões brasileiras para relações diretas com o exterior. Ao mesmo tempo, os últimos anos foram caracterizados por algum retorno ao padrão anterior de concentração de recursos na União. Mostra-se vigente, como não poderia deixar de ser em uma situação real, a tradicional contradição dinâmica entre centralização e descentralização de poderes.

Utilizando a metodologia investigativa desenvolvida por Daniel Brinks, Silva, et. al (2020, p.71) identifica dois mecanismos que contribuem para essa manifestação centralizada, do federalismo brasileiro. São elas: a concentração de tributos na escala federal e a elaboração de uma estratégia institucional bem-sucedida realizada pela União. Segundo os autores, esses dois fatores contribuem para que a centralização continue se propagando, mesmo sob a égide da atual Constituição de 1988. É com base nessas regras informais que a Medida Provisória 926/2020 se manifesta. No real desenho institucional, o protagonismo da União da tomada de decisões não é inédito; questiona-se, assim, o caráter normativo do federalismo cooperativo brasileiro.

A MP 926/2020 possui traços incompatíveis com o federalismo cooperativo previsto na Constituição de 1988, no entanto, este dispositivo normativo não é alienígena à realidade do país, sendo compatível com o esquema centralizado do desenho institucional brasileiro. O que ocorre, em verdade, é que a Medida formaliza as regras centralizadoras que propiciam o protagonismo da União, em vigor informalmente. Com isso, ocorre o fortalecimento, das regras do jogo informais centralizadoras, que agora contam com um reforço formal, e a potencialização do caráter simbólico do federalismo brasileiro.

Quadro 1. Consequências imediatas da MP 926/2020

ANTES DA MP 926/2020	DEPOIS DA MP 926/2020
FEDERALISMO SIMBÓLICO: Federalismo brasileiro enfraquecido devido à influência informal das instituições centralizadoras em vigor no país.	FEDERALISMO SIMBÓLICO POTENCIALIZADO: formalização das regras do jogo centralizadoras, potencializando o federalismo simbólico em vigor no país.

Fonte: As autoras.

Essa potencialização, todavia, não será consolidada. Como será analisado no próximo tópico, o Partido Democrático Trabalhista, PDT, argumentando que o presidente Jair Bolsonaro estaria cometendo ato inconstitucional, impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Supremo Tribunal Federal. As reverberações jurídicas da ADI 6341 mudaram o curso da potencialização trazida, inicialmente, pela MP 6341.

Os arranjos institucionais, podem ser relativamente estáveis. Essa condição, no entanto, não pode servir como sentença em prol da imutabilidade do respectivo arranjo: por mais que o federalismo simbólico nacional esteja presente na tradição institucional do país, não se pode inferir e assim continuará. Mudanças bruscas nos mecanismos de incentivo e constrangimento em vigor no país são capazes de alterar até os arranjos mais bem consolidados. O federalismo não foge à essa regra.

3 A ADI 6341 como vetor de concretização do federalismo brasileiro no período pandêmico

Como foi analisado nos tópicos anteriores, a conduta adotada pela União, no trato e gestão dos assuntos relacionados à COVID-19, tem sido considerada como omissa. Segundo estudos publicados pela revista científica Science, a gestão federal brasileira representa uma combinação perigosa entre inação e irregularidade (Cazian, 2021). Também em escala internacional, a revista The Lancet também ressalta a omissão do presidente Jair Bolsonaro, pontuando que os governos subnacionais atuaram como instrumentos para “mitigar” os efeitos do “negativismo e incompetência” (Cazian, 2021).

As pesquisas brasileiras não divergem desses entendimentos. A pesquisadora Sônia Fleury (Vilhena, 2021), considerando que “o governo federal recuou nas suas prerrogativas e nas suas possibilidades de editar normas, de divulgar informações, de colocar financiamento e estratégias para o combate à pandemia” indica a existência de um “vácuo federativo” na realidade brasileira.

Tais condutas mostraram-se extremamente prejudiciais para cenário público nacional. Como foi analisado anteriormente, o país, apesar de adotar formalmente o modelo federativo, conta, no real desenho institucional, com a liderança presidencial para a estipulação de políticas públicas. No Brasil, onde a centralização fática, concentrada nas mãos da União, é histórica e estável, a omissão adotada pelo governo Bolsonaro deixou o país sem liderança, abrindo espaço para a configuração de novos arranjos. Esse “vácuo federativo”, como já pontuado, foi preenchido pelos governos subnacionais, que iniciaram uma atuação protagonista no combate ao coronavírus.

Fleury, em parceria com o economista Assis Mafort, conclui que nos “desafios impostos pela pandemia”, “os governadores assumiram o protagonismo das ações”, por meio de “frentes de trabalho”. A primeira delas identificada como “normativa”, estaria destinada a regular “a

dinâmica social e econômica” (Vilhena, 2021). Além disso, os pesquisadores destacam uma frente institucional, relacionada à criação de comitês estratégicos de combate.

A atuação omissa do governo nacional e imprudente do governo nacional, desencadeou, assim, uma mudança sutil, porém colossal no sistema federativo brasileiro, quanto a sua manifestação real. O federalismo real brasileiro, manifestadamente centralizado e simbólico, passou a caminhar no sentido da descentralização política, passando o tradicional protagonismo atribuído à órbita federal, para a órbita regional. Os Estados-membros do federalismo brasileiro passaram a representar a face do combate e gestão das medidas de contenção ao novo coronavírus.

Essa “transferência” do protagonismo decisório, como visto, não foi bem recebida pelo presidente da República. Editando a MP 926, o presidente formalizou as regras centralizadoras – anteriormente em vigor – no federalismo brasileiro. Como foi visto no quadro acima, esse dispositivo normativo possui pontos de incompatibilidade entre o federalismo cooperativo, assegurado constitucionalmente. A “potencialização” do federalismo simbólico, no entanto, não ocorreu. O PDT, Partido Democrata Trabalhista, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro, questionando a constitucionalidade da Medida Provisória.

Segundo o partido, “a redistribuição de poderes de polícia sanitária feita pela MP nº 926/2020 na Lei Federal nº 13.979/2020 interferiu nos contornos do regime de cooperação entre os entes federativos” (PDT, 2021, p.4). Na sua fundamentação jurídica, o partido ainda ressalta que, sob a ótica material, a MP 926/2020 é gravemente inconstitucional por representar uma “subtração total de parcela da competência administrativa comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, máxime para adotarem, sponete própria, medidas de isolamento” (PDT, 2020, p.8).

Essa centralização de competência na “Presidência da República” e no “órgão regulador ou ao Poder concedente ou autorizador” (Lei Federal nº 13.979/2020, art. 3º, §§ 8º a 11, com redação da MP nº 926/2020) esvazia uma dimensão vital da responsabilidade constitucional dos demais entes federativos para cuidar da saúde (CF, art. 23, II), dirigir o sistema único (CF, art. 198, I) e executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica (CF, art. 200, II) (PDT, 2020, p.8).

Como se percebe, os argumentos levantados pelo Partido Democrata Trabalhistas utilizam como base normativa o texto legal da Constituição. O dito artigo 23º, como visto, institui formalmente o “federalismo cooperativo”. No entanto, tais argumentos não possuem referência completa ao desenho institucional tradicional, de centralização (e protagonismo da União), até então em vigor no país. A Ação impetrada pelo PDT, sob a ótica aqui trazida,

representa um verdadeiro pedido de “concretização”, dos princípios federalistas, que se tornou indispensável perante a problemática e quase inédita, omissão da órbita federal na tomada de medidas de saúde pública.

A ADI 6341 foi julgada na primeira sessão virtual do Supremo Tribunal Federal, ainda em 2020. O plenário da Suprema Corte decidiu, por unanimidade, que os dispositivos impugnados “não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios”, afastando a tese da inconstitucionalidade.

O Ministro Edson Fachin levantou o argumento de que a Medida Provisória deve ser interpretada “de acordo com a Constituição”, “a fim de deixar claro que a União pode legislar sobre o tema, mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes” (Portal STF, 2020). Em seu voto, o ministro ainda afirmou que “o pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão” (Brasil, 2020). O Ministro Fachin (Brasil, 2020) afirmou a necessidade de uma “interpretação conforme a Constituição”:

É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios.

A maioria dos Ministros do plenário seguiram esse entendimento. A cautelar foi concedida parcialmente, “a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo”, “o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” (Brasil, 2020). O ministro Marco Aurélio, relator da Ação, também adotou o entendimento do Ministro Edson Fachin e reafirmou que “não há na norma transgressão a preceito da Constituição Federal” (Portal STF, 2020).

Apesar de não atender, completamente, o pedido impetrado pelo PDT, a “interpretação constitucional” adotada pelos ministros possibilitou aos estados e municípios brasileiros argumentos normativos suficientes para fundamentarem suas medidas administrativas. Com a “interpretação constitucional”, o Supremo atuou como “vetor institucional”, neutralizando a “potencialização simbólica” representada pela Medida Provisória 926/2020. A ADI 6341 corporifica um fortalecimento dos arranjos institucionais descentralizados do federalismo brasileiro durante a pandemia, alterando, verdadeiramente, o desenho institucional centralizado já consolidado.

Abrucio et al. (2020, p. 670) ressalta a relevância desse julgado para a compreensão das mudanças institucionais em torno do federalismo brasileiro. Segundo os autores, ocorreu uma verdadeira “mudança no posicionamento do STF ao julgar conflitos de competência entre União e governos subnacionais”. Os autores, utilizando estudos de Halberstam, em 2008, e Canello, em 2017, indicam que há uma verdadeira “tendência” do STF decidir em favor da União: “da CF/88 até 2015, de 920 processos sobre conflitos intergovernamentais, 81% foram favoráveis à União e 13% favoráveis aos estados”. Abrucio et al. (2020, p.670) conclui que, “com Bolsonaro”, “o STF tem decidido claramente em favor dos entes subnacionais”, ressaltando o papel da ADI 6341 ao atribuir-lhe o título de “mais importante dessas decisões”.

Analisando empiricamente os votos dos ministros, proferidos quando do julgamento da ADI 6341, Gomes, Carvalho e Barbosa (2020, p. 207) também ressaltam a atuação institucional relevante da ADI 6341 na concretização da descentralização federativa, reconhecendo se tratar de entendimento que foge a atuação tradicionalmente centralizadora da Corte:

No que diz respeito à resolução de conflitos federativos, é um fator preponderante a identificação, no caso sob análise, da necessidade da proteção ao direito fundamental à saúde, prevalecendo sobre tradicionais posturas da Corte acerca dos arranjos institucionais federativos. Somando-se a esse fator relacionado à matéria (especialmente em um contexto de pandemia e de calamidade sanitária), há nos votos indícios de que a estratégia política da Presidência da República (de constante e aberto confronto institucional, materializado em diversas manifestações públicas de discordância e, quiçá, de desrespeito institucional, especialmente em relação às decisões individuais e/ou coletivas dos Ministros do Supremo Tribunal Federal) alterou o cálculo decisório judicial sobre a questão federativa controversa, também contribuindo para a produção de um cenário favorável a uma pontual e relevante mudança de trajetória na postura do Tribunal. Podemos dizer que, em certa medida, o liame de preservação institucional prevaleceu.

É evidente, assim, que a omissão federal perante a pandemia, desencadeou uma sinalização “para alterações nas relações federativas e para um maior protagonismo dos governos estaduais”. A interpretação dada pelo Supremo possibilitou “a manutenção” dessa “liderança federativa no contexto de crise da saúde pública” (Pereira; Oliveira; Sampaio, 2020). Iorio e Duarte (2020, p. 1061), nesse mesmo sentido:

Com o posicionamento tomado pela Corte, reforçam-se as competências comuns e concorrentes dos entes federativos frente à saúde, com destaque para suas autonomias. Se é certo que a decisão do STF afirma a posição da União, também, por outro lado, dá amparo e respaldo para as ações estaduais e municipais de distanciamento social e funcionamento de estabelecimentos comerciais, como desdobramento das competências compartilhadas.

O governo federal, todavia, passou a utilizar, distorcidamente, a decisão do Supremo para alegar que a mesma foi responsável por esvaziar o poder administrativo do presidente. Na Assembleia Geral das Nações Unidas, ocasião em que, tradicionalmente, o Brasil é o primeiro

a discursar, o presidente Jair Bolsonaro afirmou que “por decisão judicial” as medidas de isolamento e restrições, em totalidade, “foram delegadas a cada um dos 27 governadores das unidades da Federação” (Mendonça; Peixoto, 2020). Segundo o presidente, a única atitude que lhe coube foi o “envio de recursos e meios a todo o país” (Mendonça; Peixoto, 2020). Segundo Pereira, Oliveira e Sampaio (2020), essa atitude representa uma verdadeira imposição de “rivalidades e retaliações” que corrói o “potencial de união e impedindo a cooperação entre os entes federativos num momento de emergência sanitária e econômica”.

Quadro 2 –Consequências imediatas da ADI 6341

ANTES DA ADI 6341	DEPOIS DA ADI 6341
Centralização fática, historicamente em vigor, sendo afastada por um protagonismo dos Estados e Municípios no combate à pandemia. Interpretação constitucional assegurando as medidas realizadas pelos Estados e Municípios, sem, no entanto, afastar por completo a atuação do Governo Federal. A União, como resposta ao protagonismo dos Estados e Municípios, adota MP 926, formalizando as regras institucionais informais de centralização fática. Aumento do federalismo simbólico que, agora, conta com reforço formal.	O STF decide em prol do “federalismo cooperativo”, assegurado no art. 23 da Constituição Federal. A decisão, reforça a instituição formal do federalismo cooperativo, atuando como vetor de concretização institucional. Estados-membros continuam a representar protagonismo, agora respaldados formalmente.

Fonte: As autoras.

Nota-se, dessa forma, dois efeitos imediatos desencadeados pelo julgamento da ADI 6341⁵. O primeiro deles, é o fortalecimento da conduta protagonista dos Estados e Municípios no combate à Covid-19, já em voga no contexto inicial da pandemia. Todavia, o óbice que a decisão não conseguiu alcançar (e aqui se encontra o segundo efeito) se encontra na inércia da União. A esfera federal continuou a adotar uma conduta inerte e omissiva perante as medidas de contenção e isolamento. A culminação desses dois efeitos, muda por completo o status quo ante pandemia de COVID-19, de centralização e protagonismos da União.

O federalismo brasileiro apresentava-se simbólico por duas principais motivações: o protagonismo da União somado ao relativo ofuscamento das ações subnacionais. Essas motivações tornavam o federalismo centralizado e protagonista; não necessariamente cooperado, como indica o artigo 23º. Com a ADI 6341, inverteu-se o quadro, visto que o Supremo Tribunal Federal confirmou “o posicionamento no sentido de uma interpretação

⁵ É preciso ressaltar que, apesar do importante papel atribuído à ADI, a interpretação adotada pelo Supremo não é o único motivo responsável pela mudança federativa institucional do país. Como foi analisado, desde os primórdios da pandemia, novas instituições descentralizadoras já davam os primeiros passos para a consolidação de um cenário descentralizado. O julgamento da ADI sustenta essas regras do jogo, dando o suporte formal necessário para que as instituições descentralizadoras sobrevivam à MP 966/2020.

baseada na proteção do pacto federativo e, acima de tudo, do papel da Corte e da própria Constituição no enfrentamento aos contextos de crise” (Guerra, Marcos, 2020, p. 289). Os estados membros passaram a ocupar protagonismo, enquanto a União se ocupou de um local inerte, de segundo plano. Essa mudança simboliza um aumento da descentralização, todavia, ocorre à custo de uma omissão da órbita nacional.

Essa “rotação” institucional do federalismo vai ocasionar consequências político institucionais perante o desenho institucional brasileiro. A investigação dessas consequências, no entanto, ainda está limitada pelo caráter recente dos fenômenos aqui analisados. É preciso se debruçar sobre os fenômenos investigados a seguir com a ciência de que os arranjos não estão, ainda, consolidados. A perspectiva futura ainda está obscurecida. A análise neoinstitucional fornece ferramentas que possibilitam uma melhor visualização dos fatos, ajudando os observadores a traçarem perspectivas acertadas; não finca, todavia, tais perspectivas como imutáveis e inevitáveis.

4 Julgamento da ADI 6341: uma análise não exaustiva das consequências institucionais

Esse contexto institucional não passou despercebido no cenário político nacional, desencadeando diversas reverberações, que, ao passo que confirmam a mudança do padrão institucional, também apontam relevantes perspectivas para o futuro. Dessa maneira, propõem-se uma breve análise dessas reverberações, de modo não exaustivo, porém dialogado; apresentando pontos de conexão com os entendimentos anteriormente expostos e analisados.

4.1 Descoordenação federativa

Na ótica formal do federalismo cooperativo brasileiro, há a institucionalização de uma mútua participação. Sob essa perspectiva, tanto os Estados e Municípios quanto a União devem agir respeitando suas competências e atribuições. Essa atuação deve ocorrer de forma coordenada, dialogada. No entanto, como foi analisado nos tópicos anteriores, essa previsão normativa descentralizada coordenada tradicionalmente não se manifesta no Brasil, que possui uma trajetória de centralização na escola federal.

Com a pandemia, e a conduta omissiva da União, os estados passaram a atuar de modo protagonista. O vácuo federativo (Fleury, 2020) abriu possibilidade para essa atuação ativa dos governadores e prefeitos brasileiros. Assim, como vimos, o arranjo federativo brasileiro passa de centralizado para descentralizado. Todavia, a atuação dos entes federativos (Municípios, Estados e Distrito Federal) não se manifestou de modo coordenado.

Essa descoordenação fica evidente durante a audiência pública da comissão mista do Congresso, momento em que diversos parlamentares e representantes de consórcios dos governadores ressaltaram alguns entraves criados pela União, e suas reverberações negativas para a cooperação administrativa, dificultando a aquisição de remédios, insumos e equipamentos para UTIs (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2020).

Além disso, a descoordenação entre os entes federativos também prejudica a testagem em massa da população brasileira. Segundo estudos realizados por pesquisadores da Rede de Pesquisa Solidária, há uma diferença “entre os tipos de testes realizados”, além de uma “imprecisão das informações apresentadas pelas Secretarias Estaduais de Saúde (SES)” (Jornal da USP, 2020). Segundo os pesquisadores, a “falta de padrão em testagem e tomadas de decisão desarticuladas comprometem o combate à covid-19 e enfraquecem decisões de flexibilização”.

O Brasil também experimentou uma brusca e súbita troca de ministros da saúde durante o período pandêmico, visto que, em menos de um ano, quatro diferentes profissionais ocuparam a liderança da pasta. Em entrevista para o jornal laboratorial O Humanista (Fontanive, 2021), Alcides Silva, coordenador da comissão de Política, Planejamento e Gestão da Abrasco, essa troca constante de ministros não só prejudica a saúde pública como também exibem uma doença muito mais “gravosa” que a pandemia de COVID-19: uma necropolítica institucionalizada. Para Alcides, a omissão da órbita federal transcende a perspectiva da incompetência e representa uma verdadeira intencionalidade “de deixar morrer em nome da economia”.

Não se pode falar em concretização total do federalismo formal brasileiro, visto que, apesar da descentralização ter transposto a Carta Magna, a cooperação ainda continuou simbólica. Em entrevista, Elize Massard explicita tal entendimento:

O Brasil, como um sistema federalista, teve atuação importante dos estados para dar respostas. Em meio à ilação do presidente, sobrou aos estados responder de alguma forma. Adotaram medidas de distanciamento social, de fechar comércio... O problema é que foi de forma **descoordenada**. Como é papel do Ministério da Saúde coordenar a política de saúde no Brasil, na ausência da atuação federal centralizadora, o que a gente acabou observando foi uma série de **medidas** tomadas em tempos e graus diferentes. E isso não é efetivo para responder a uma pandemia (Lima; Cardim, 2021).

Essa descoordenação apontada pela cientista é extremamente prejudicial, sobretudo quando se fala de pandemias e crises de saúde pública, situações em que as ações conjuntas e coordenadas são cruciais para o enfrentamento de doenças. O caso da crise no sistema de saúde de Manaus, no Amazonas, é um exemplo trágico de como a descoordenação pode afetar negativamente o contexto pandêmico.

O episódio que ficou conhecido internacionalmente como a “crise do oxigênio em Manaus”, ocupou espaço nas manchetes dos principais jornais do mundo (G1, 2021). O sistema de saúde da cidade enfrentou uma falta significativa de oxigênio e demais suprimentos, ocasionando um verdadeiro caos na gerência dos pacientes, que, em muitos casos, tiveram de ser transferidos para estados, inclusive, de outras regiões.

Apesar da gravidade, o episódio poderia ter sido evitado visto que o “governo federal sabia do 'iminente colapso' da Saúde no Amazonas dez dias antes” do ocorrido (Jornal Hoje, 2021), o que revela uma preponderante ausência de coordenação entre a tríplice União, estado e município e uma forte negligência para com a gravidade da doença (Welle, 2021).

Questões como essas evidenciam a necessidade de concretização integral do texto constitucional: não basta a efetivação da descentralização política, é preciso também tornar real o “federalismo cooperativo”. O professor e historiador israelense Yuval Harari (2020, p.8), ao estudar o comportamento dos líderes mundiais perante a pandemia de COVID-19 chama atenção para esse fato: segundo ele, “o verdadeiro antídoto” para as epidemias é a cooperação. Com governadores e prefeitos em descompasso, e uma União omissa, o Brasil está longe de desfrutar de tal “antídoto”.

4.2 Vacinação descoordenada

A questão da vacinação descoordenada é mais uma reverberação da descoordenação federativa, analisada no subtópico anterior, que uma “nova” questão a ser analisada. Tendo em vista as gravosas consequências da descoordenação, tanto na gestão administrativa de utensílios, testes e medicamentos quanto na gestão política das medidas de contenção, a descoordenação também trouxe problemas para o programa de imunização.

Com investimentos milionários e a participação assídua de milhares de cientistas ao redor do mundo, as vacinas contra COVID-19 passaram a ser interpretadas como o único caminho para acabar com a pandemia. No Brasil, o contexto federativo em torno dos imunizantes também seguiu um padrão descentralizado e descoordenado. O Procurador Geral do Estado do Maranhão, Rodrigo Maia (2020), chama atenção para a discrepância entre as ações federais (na aquisição de vacinas) e subnacionais. Para o Procurador, o Ministério da Saúde apresentou uma série de dificuldades na obtenção de vacinas, fazendo com que os estados também apresentassem protagonismo nessa questão.

Essa consideração é assertiva. Com a gradativa disponibilização de imunizantes no cenário internacional e nacional, diversos entes federativos brasileiros passaram a atuar,

isoladamente ou em consórcio, na compra das vacinas e dos aparatos necessários para sua aplicação e armazenamento. Antes mesmo da aprovação da Anvisa, os consórcios de governadores do Nordeste formalizaram a compra de 37 milhões de doses da Sputnik, vacina russa (G1 PI, 2021). Perante esse cenário, a grande mídia passou a utilizar-se do termo “Guerra das Vacinas” (Pires, 2021), para descrever esse cenário descoordenado. Para o procurador Maia (2020), essa situação revigora ainda mais o “federalismo de confusão” presente no contexto pandêmico brasileiro.

A descentralização descoordenada tem prejudicado a logística de imunização brasileira. Houve uma “lentidão” nas primeiras etapas de imunização, “observada em meio a uma campanha nacional descoordenada, com uma estratégia nacional ainda repleta de lacunas”, que favorece, inclusive, a proliferação de “novas cepas do vírus” (Jucá, 2021).

Além disso, essa descoordenação também tem atingido a campanha de vacinação dos jovens e adolescentes menores de dezoito anos. Diante de uma suspeita de reação adversa grave, o Ministério da Saúde recomendou a suspensão da vacinação desse público, restringindo-a apenas para menores com deficiência, comorbidades ou privados de liberdade (G1, 2021).

A recomendação não foi seguida em inúmeros estados e municípios. Em São Paulo, por exemplo, o governador Doria classificou a recomendação como “descabida” e afirmou que o estado continuará com a vacinação (G1 SP, 2021). Nesse caso em particular, a descoordenação transcendeu a tríplice União, estado e município e também atingiu entes da administração pública: a ANVISA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, autarquia ligada ao Ministério da Saúde, também se manifestou contrariamente à pasta, afirmando que “não há evidências para mudar recomendação de uso da vacina Pfizer em adolescentes” (G1, 2021).

4.3 CPI da Covid para apurar as negligências da união

Perante os trágicos resultados vivenciados pela população brasileira sob a égide dessa descoordenação, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Luis Roberto Barroso, em abril de 2021, “determinou que o Senado Federal abra a CPI da Covid-19 com o objetivo de investigar a responsabilidade do governo federal na pandemia” (Junqueira; Lima, 2021).

O presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, atendeu ao pedido do Ministro, mas decidiu, concomitantemente, adicionar o pedido do senador Eduardo Girão “para investigar a aplicação de recursos federais por estados e municípios no combate à pandemia”, o que ampliou “o escopo do colegiado” (Agência Senado, 2021). A “CPI da COVID-19”, como ficou conhecida, foi oficialmente instaurada no dia 27, ainda no mês de abril.

Desde a instauração, a CPI tem trazido à tona esclarecimentos que evidenciam ainda mais a omissão institucional da União frente às medidas de contenção da COVID. Logo nas primeiras atividades, os médicos Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich, ambos Ex-ministros da Saúde, foram convocados. Mandetta, afirmou que “a postura (do presidente) trouxe um impacto (negativo)” e também pontuou a necessidade de se ter “na pandemia, uma fala única” (BBC, 2021). Enquanto isso, Teich afirmou que não tinha autonomia administrativa no cargo.

Outras questões também vieram à tona: o presidente da Anvisa confirmou que o governo tentou mudar a bula da cloroquina, para recomendar o remédio como tratamento para COVI enquanto que a farmacêutica Pfizer, por meio de representantes, afirmou que o governo não respondeu três ofertas de vacinas, que contabilizavam quase 70 milhões de doses (G1, 2021).

Essas conclusões, apesar de serem iniciais, visto que a CPI, nesse momento, ainda está em desenvolvimento, ressaltam a conduta omissa da União e suas trágicas consequências para o modo como o Brasil lidou com a pandemia. Ao desobrigar-se do seu papel “protagonista”, a União inverteu regras do jogo centralizadas há muito em vigor no país, deixando os entes subnacionais atuarem descoordenadamente para lidar com a pandemia. Enquanto que essa atitude afasta, em parte, o simbolismo constitucional do federalismo brasileiro, ela também cria (ou potencializa) uma crise política e institucional em meio a uma drástica crise de saúde pública.

Conclusão

As instituições, por mais fortes, consolidadas, ou estáveis que sejam, não são imutáveis, eternas. Quando se fala de instituição, tanto as “formais”, quanto as “informais”, sempre lidamos com um resquício, uma possibilidade, uma “fenda” para a mudança e a consequente alteração das regras do jogo. Esse paradoxo fica evidente quando analisamos as alterações significantes que o desenho institucional brasileiro tem apresentado durante o período pandêmico.

O federalismo centralizado brasileiro, em vigor desde os tempos republicanos, apresentou, durante longos períodos históricos e políticos, relativa estabilidade e força institucional. Em termos federativos, o Brasil sempre foi caracterizado pelo seu arranjo peculiar, de protagonismo da União na tomada de decisão. Com a pandemia de COVID-19, ascende no contexto nacional um novo tabuleiro de arranjos institucionais que, cada qual a sua maneira, impulsionaram o real desenho institucional brasileiro para uma diferente configuração. A omissão da União na liderança e trato da saúde pública em um período peculiar,



SILVA, Laura Gabriella Muniz da; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional

abriu espaço para o afastamento da hipertrofia simbólica que permeava a descentralização federativa brasileira. Surge uma nova configuração, que transfere aos estados e municípios uma posição política mais atuante.

Todavia, por mais que essa modificação represente uma certa concretização normativa constitucional, na medida em que há um fortalecimento do federalismo nacional, com a descentralização, ainda é possível notar certo viés simbólico na questão cooperativa. Diferentemente do estabelecido constitucionalmente, o Brasil tem experimentado um federalismo verdadeiramente descoordenado, com estados e municípios gerindo de forma diferente os seus recursos e adotando medidas administrativas, muitas vezes, incompatíveis. Em termos contemporâneos, já é possível indicar certos resultados imediatos para essa nova configuração.

Por outro lado, só o decorrer do tempo será capaz de evidenciar se tal configuração institucional irá ficar restrita ao período pandêmico ou se irá permanecer em vigor no “Brasil pós pandemia”. Apesar de tal “imprevisibilidade”, o estudo e investigação das instituições se apresenta como uma verdadeira “oportunidade” perante o futuro, possibilitando aos atores institucionais a chance de edificar o contexto institucional nacional. As instituições são formadas e alimentadas pelos jogadores e suas preferências. Cabe, assim, a cada um de nós a responsabilidade de contribuir para a consolidação de instituições federativas cooperadas fortes e eficientes.

Referências

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista De Administração Pública**. vol. 54 n. 4 p. 663 -677 Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>. Acesso em: 15 de jul. de 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200354>.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. São Paulo: Editora Hucitec. 1998.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Governadores reclamam de falta de coordenação federal no combate à Covid-19. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/671625-governadores-reclamam-de-falta-de-coordenacao-federal-no-combate-a-covid-19/>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

AGÊNCIA SENADO. CPI da Covid: veja os principais momentos até agora. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57335880>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Disponível em: <http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BBC. CPI da Covid: Bolsonaro foi alertado das consequências de não ouvir a ciência, diz Mandetta. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56984581>. Acesso em: 20 de jul. de 2021.

BIERNATH, André. Lockdown: Brasil repete ‘sequência trágica de erros’ da 1ª onda e precisa de bloqueio total, diz Miguel Nicolelis. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55579329>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

BRANDÃO, Marcelo. Governo do DF determina fechamento do comércio até 5 de abril. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/governo-do-df-determina-fechamento-do-comercio-ate-5-de-abril>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

BRANDT, Ricardo. Empresários convocam carreta para cobrar abertura do comércio em São Paulo. Disponível: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/04/29/empresarios-convocam-carreta-para-cobrar-abertura-do-comercio-em-sao-paulo.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

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

BRASIL. Medida provisória nº 926/20, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de março de 2020. Seção 1 - Extra, p. 1.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (TRIBUNAL PLENO). ADI 6341/2020. Referendo em medida cautelar em ação direta da inconstitucionalidade. Direito constitucional. Direito a saúde. Emergência sanitária internacional. Lei 13.979 de 2020. Competência dos entes federados para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à epidemia internacional.



SILVA, Laura Gabriella Muniz da; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional

Hierarquia do sistema único de saúde. Competência comum. Medida cautelar parcialmente deferida. Recorrente: Partido Democrático Trabalhista. Recorrido: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

BRINKS, D.; LEVITSKY, S.; VICTORIA, M.; **Understanding institutional weakness**. Cambridge: Cambridge University, 2019.

CASTRO, Augusto. CPI da Covid é criada pelo Senado. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/13/senado-cria-cpi-da-covid>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

CAZIAN, Fernando. Social Inequality and Bolsonaro Aggravated Pandemic in Brazil, Studies Show. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/scienceandhealth/2021/04/social-inequality-and-bolsonaro-aggravated-pandemic-in-brazil-studies-show.shtml>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

DALLARI, Dalmo. **O Estado Federal**. São Paulo: Saraiva Jur. 2ª ed. 2019

DOURADO, Daniel; ELIAS, Paulo. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 45, n. 1, fev. 2011.

DW, Brasil. Estudo atribui fracasso do Brasil na pandemia ao governo federal. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/estudo-atribui-fracasso-do-brasil-na-pandemia-ao-governo-federal/a-57219075>. Acesso em: 5 de jul de 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. Vídeo: Mulher pede reabertura do comércio e recebe apoio de Bolsonaro. Disponível em: <https://istoe.com.br/mulher-pede-reabertura-do-comercio-e-recebe-apoio-de-bolsonaro/>. Acesso em: 5 de jul. De 2021.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 12ª edição, 2006.

FLEURY, Sonia. Pandemia, contradições e inovações no federalismo brasileiro – por Sonia Fleury. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1179>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

FOLLONE, Renata Ap.; RODRIGUES, R. S. A Constituição Brasileira frente à constitucionalização simbólica e sua efetividade. In: Edinilson Donisete Machado; Riva Sobrado de Freitas; Ademario Andrade Tavares. (Org.). **A Humanização do Direito e a Horizontalização da Justiça no século XXI**. 23 ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. I, p. 07-37.

FONTANIVE, Stéfani. Covid-19: “Troca de ministros é sintoma de doença mais grave”, afirma especialista em saúde coletiva. Disponível em:

<https://www.ufrgs.br/humanista/2021/03/25/covid-19-troca-de-ministros-e-sintoma-de-doenca-mais-grave-afirma-especialista-em-saude-coletiva/>. Acesso em: 10 de set. de 2021.



SILVA, Laura Gabriella Muniz da; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional

G1 PI. Governadores do Nordeste formalizam compra de 37 milhões de doses da Sputnik V; vacina entra no Plano Nacional de Imunização. Disponível em:

<https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/03/13/governadores-do-nordeste-formalizam-compra-de-37-milhoes-da-sputnik-v.ghtml>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

G1 RIO. Carreata pede a reabertura do comércio no Rio. Disponível em:

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/15/carreata-pede-a-reabertura-do-comercio-no-rio.ghtml>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

G1 SP. Doria classifica decisão do Ministério da Saúde de suspender vacinação de adolescentes sem comorbidades como 'descabida'. Disponível em:

<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/09/16/doria-classifica-decisao-do-ministerio-da-saude-de-suspender-vacinacao-de-adolescentes-sem-comorbidades-come-descabida.ghtml>. Acesso em: 17 de set. de 2021.

G1, Portal de Notícias. Novo coronavírus chega à Europa com 3 casos na França. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/24/franca-e-nepal-confirmam-casos-de-coronavirus-europa-registra-primeiras-infeccoes.ghtml>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

G1, Portal de Notícias. Países que seguiram recomendações de combate à Covid-19 estão em situação melhor, diz diretor da OMS. Disponível em:

<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/27/paises-que-seguiram-recomendacoes-de-combate-a-covid-19-estao-em-situacao-melhor-diz-diretor-da-oms.ghtml>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

G1. Anvisa diz que não há evidências para mudar recomendação de uso da vacina da Pfizer em adolescentes. Disponível em:

<https://g1.globo.com/saude/coronavirus/vacinas/noticia/2021/09/16/anvisa-investiga-suspeita-de-reacao-adversa-grave-com-a-vacina-da-pfizer-em-adolescente.ghtml>. Acesso em: 17 de set. de 2021.

G1. Imprensa internacional repercute caos nos hospitais de Manaus. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/01/15/imprensa-internacional-repercute-caos-nos-hospitais-de-manaus.ghtml>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

G1. Pfizer diz ter oferecido 70 milhões de doses de vacina a governo brasileiro para entrega a partir de dezembro de 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2021/01/08/pfizer-diz-ter-oferecido-70-milhoes-de-doses-de-vacina-a-governo-brasileiro-para-entrega-em-dezembro-de-2020.ghtml>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

GANDRA, Alana; CORREA, Douglas. Empresários que somam 32% do PIB nacional apoiam Bolsonaro. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-10/empresarios-que-somam-32-do-pib-nacional-apoiam-bolsonaro>. Acesso em: 5 de jul. de 2021

GOMES; CARVALHO; BARBOSA. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa: STF Afirma Protagonismo dos Governadores no Enfrentamento à Covid-19. **Revista Direito Público**, vol.17, n.94, 2020.





SILVA, Laura Gabriella Muniz da; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional

GUERRA, Gustavo; MARCOS, Henrique. De Wuhan Ao Planalto Central: Federalismo, Patriotismo Constitucional E O Supremo Frente A Covid-19. **Revista Jurídica Unicuritiba**. Curitiba. V.04, n.61, p.278-312, Out-Dez. 2020. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4610/371372774>. Acesso em: 03 de abril de 2022.

HAMILTON, Madison e Jay. **O federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HARARI, Yuval. **Notas sobre a pandemia**: E breves lições para o mundo pós-coronavírus. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. **Informal Institutions and Comparative Politics**: A Research Agenda. Perspectives on Politics, 2004. Disponível em: https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/883_informal-institutions.pdf. Acesso em: 5 de jul. 2020

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. **Informal Institutions and Democracy**: Lessons from Latin America, Maryland: JHU PRESS, 2006.

IORIO, Rafael Mario Filho. Reflexões Sobre O Federalismo À Brasileira Em Tempos De Pandemia Da Covid-19. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 1049-1065, set./dez. 2020. Disponível em: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/viewFile/576/619>. Acesso em: 3 de abril de 2022.

JORNAL DA USP. Descoordenação política dificulta enfrentamento da pandemia no Brasil. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/descoordenacao-politica-dificulta-enfrentamento-da-pandemia-no-brasil/>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

JORNAL HOJE. Governo federal sabia do 'imminente colapso' da Saúde no Amazonas dez dias antes, mostra documento da AGU. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/01/18/agu-alega-para-o-stf-que-colapso-no-oxigenio-em-manaus-foi-informado-de-maneira-tardia-as-autoridades-federais.ghtml>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

JORNAL NACIONAL. Brasil ultrapassa 200 mil mortes por Covid. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/01/07/brasil-ultrapassa-200-mil-mortes-por-covid.ghtml>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

JUCÁ, Beatriz. Ritmo lento na vacinação contra a covid-19 no Brasil favorece novas cepas do vírus. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-03/ritmo-lento-na-vacinacao-contr-a-covid-19-no-brasil-favorece-novas-cepas-do-virus.html>. Acesso em: 10 de set. de 2021

LIMA, Bruna; CARDIM, Maria. Bolsonaro dificultou ações contra vírus, conclui estudo que virou livro. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/05/4921738-bolsonaro-dificultou-aco-es-contr-a-virus-conclui-estudo-que-virou-livro.html>. Acesso em: 10 de set. de 2021.





SILVA, Laura Gabriella Muniz da; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt. Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional

LIMA, Diana Vaz. Lições da pandemia para o pacto federativo brasileiro. Disponível em: <https://noticias.unb.br/artigos-main/4755-licoes-da-pandemia-para-o-pacto-federativo-brasileiro>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

LIZIERO, Leonam; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**. Col. 10, n° 3, pp- 1483 – 1503.

MARRAFON, Marco Aurélio. CF estabelece cooperação federativa para superar crise do coronavírus. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/constituicao-poder-cf-estabelece-cooperacao-federativa-crise-covid-19>. Acesso em: 03 de abril de 2022.

MAZUI, Guilherme. Um dia após pronunciamento, Bolsonaro repete ataques a governadores e críticas ao isolamento. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/25/um-dia-apos-pronunciamento-bolsonaro-repete-ataques-a-governadores-e-defende-isolamento-mais-brando.ghtml>. Acesso em: 15 de set. de 2021.

MENCONÇA, Ana; PEIXOTO, Guilherme. Especialistas comentam trechos polêmicos do discurso de Bolsonaro na ONU. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/09/22/interna_politica,1187933/especialista-s-comentam-trechos-polemicos-de-fala-de-bolsonaro-na-onu.shtml. Acesso em: 10 de set. de 2021.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 33, n. 132, p. 321-330, out/dez. 1996.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt. **Peças e Engrenagens de uma teoria geral do Estado**. João Pessoa: Ideia, 2013.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt. **Teoria Política e do Estado**. Recife: Editora UFPE, 2018.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. 22. ed. New York: Cambridge University Press, 2006.

OGAWA, Vitor. Manifestação em Maringá pede reabertura do comércio; Londrina terá protesto na sexta. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/geral/manifestacao-em-maringa-pede-reabertura-do-comercio-londrina-tera-protesto-na-sexta-2984347e.html>. Acesso em: de jul. de 2021.

OLIVEIRA, Thaís. Legislação simbólica e a alopoiese no direito: por uma aproximação de conceitos a partir de Marcelo Neves. In: Eduardo Pordeus Silva; Maria Fernanda Salcedo Repolês. (Org.). **Filosofia do Direito I: XXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI**. João Pessoa: CONPEDI, 2014, p. 47 – 61.



SILVA, Laura Gabriella Muniz da; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional

PDT. ADI MP 926 INICIAL. Disponível em: <https://www.pdt.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ADI-MP926-Inicial.pdf>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

PEREIRA, A.; OLIVEIRA, M.; SAMPAIO, T.; Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. **Revista de Administração Pública**. 2020, v. 54, n. 4, p. 678 – 696. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200323>. Acesso em: 6 de jul. de 2021.

PEREIRA, Ana; OLIVEIRA, Marília; SAMPAIO, Thiago. Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: aspectos políticos e técnico-administrativos. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/mgNQHB6dZjJNSTXWYDLLVkj/?lang=pt>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

PIRES, Breiller. Guerra da vacina se acirra, e Butantan cobra cota de São Paulo antes de entregar doses da Coronavac. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-16/guerra-da-vacina-se-acirra-e-butantan-cobra-cota-de-sao-paulo-antes-de-entregar-doses-coronavac-a-ministerio-da-saude.html>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

PORTAL FOLHA PE. Coronavírus: Pernambuco determina fechamento de shoppings, bares e outros estabelecimentos. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/coronavirus-pernambuco-determina-fechamento-de-shoppings-bares-e-outro/134084/>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

PORTAL STF DE NOTÍCIAS. STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&tip=UN>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

RAMOS, Mitzi. **Federalists**. Disponível em: <https://www.mtsu.edu/first-amendment/article/1184/federalists>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

REDE RBA. Pesquisa mostra que Bolsonaro atrapalhou o combate à pandemia. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2021/04/pesquisa-mostra-que-bolsonaro-atrapalhou-o-combate-a-pandemia/>. Acesso em: 5 de jul. de 2021

RIBEIRO, Marcelo; TRUFFI, Renan. Oposição e Centro pedem devolução de MP que concentra em Bolsonaro poderes sobre transportes. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/22/oposio-e-centro-pedem-devoluo-de-mp-que-concentra-em-bolsonaro-poderes-sobre-transportes.ghtml>. Acesso em: 06 de jul. de 2021.

ROCHA, João Mendes. As fragilidades do federalismo cooperativo na crise do Covid-19. **Rev. Gestão e Saúde** (Brasília). v. 11 n. 3 (2020): Setembro - Dezembro 2020. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/39860/1/ARTIGO_FragilidadesFederalismoCooperativo.pdf. Acesso em: 3 de abril de 2022.

ROSENN, Keith. Federalism in Brazil. **Miami Law Institutional Repository**, v. 43, p. 577-598, 2005. Disponível em: https://repository.law.miami.edu/fac_articles/165/. Acesso em: 5 de jul. de 2021.





SILVA, Laura Gabriella Muniz da; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Federalismo Cooperativo, Simbolismo Constitucional e o embate à COVID-19: como a ADI 6341 afastou o caráter simbólico do federalismo brasileiro e potencializou a descentralização política nacional

SÃO PAULO. Decreto N° 64.879, de 20 de março de 2020. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo, São Paulo, SP, 21 de março de 2020. Seção 1, p. 1.

SARLET, I.; MARINONI, L.; MITIDIERO, D. **Curso de direito Constitucional**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SHALDERS, André. Bolsonaro diz que pode determinar abertura do comércio com 'uma canetada' semana que vem. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52144782>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

SILVA, Laura G. M.; NÓBREGA, Flavianne F. B.; RODRIGUES, Ana Laura M.; GALINDO, Bruno C. M. T. O (Re)Desenho Institucional do Pacto Federativo Diante da Covid-19: Arranjos Institucionais no Contexto da MP 926/2020. **Revista Direito Público**, v. 17, n.96, p. 65-92, nov./dez. 2020.

UOL, Notícias. 'Gripezinha': leia a íntegra do pronunciamento de Bolsonaro sobre covid-19. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/24/leia-o-pronunciamento-do-presidente-jair-bolsonaro-na-integra.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

VILHENA, Andréia. Novo Federalismo no Brasil? Tensões em Tempos de Pandemia de COVID-19, é tema de pesquisa da Fiocruz. Disponível em: <https://www.conass.org.br/novo-federalismo-no-brasil-tensoes-em-tempos-de-pandemia-de-covid-19-e-tema-de-pesquisa-da-fiocruz/>. Acesso em: 5 de jul. de 2021.

WELLE, Deutsche. A sucessão de erros que levou à crise de oxigênio em Manaus. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/brasil/a-sucessao-de-erros-que-levou-crise-de-oxigenio-em-manaus-24845597>. Acesso em: 10 de set. de 2021.