

A resposta do sistema federativo ao Governo Bolsonaro: um estudo de caso a partir da pandemia de Covid-19¹

Rubens Glezer

Resumo: Este artigo analisa como o sistema federativo brasileiro tem permitido aos Estados se contraporem ao populismo autoritário, representado pelo Presidente Jair Bolsonaro na gestão da Covid-19. Entre os motivos para tal, temos delimitações institucionais previamente estabelecidas, bem como a ausência de uma ampla coalizão partidária de apoio ao governo federal, que tem permitido o maior protagonismo e influência de Governadores perante representantes do Congresso Nacional. No âmbito judiciário, o Supremo Tribunal Federal tem atuado como um

1 Uma versão preliminar deste capítulo foi discutida no grupo de debate de pós-graduando da Faculdade de Direito da USP (“PósDebate”) em março de 2021. Aquela minuta trazia um excesso de ideias que mereciam tratamento distinto. O presente artigo é a versão focada na natureza do federalismo como um mecanismo de proteção contra excessos do Poder Executivo. Os comentários foram cruciais para a modificação da estrutura e esclarecimento do argumento; uma modificação bastante substancial em relação à formulação original. Agradeço em especial a pesquisadora Ana Laura Pereira Barbosa pela constante interlocução. Uma versão desse argumento focada na relação entre coalizão partidária e conflitos federativos foi publicada em dezembro de 2021 na Revista Suprema. GLEZER, Rubens. As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional. *SUPREMA – Revista de Estudos Constitucionais*, v. 1, n. 2, 2021.

mediador de conflitos federativos, por vezes chancelando a autonomia estadual e sua contraposição às políticas e medidas do Governo Federal na pandemia. Esses, entre outros diversos fatores, contribuem para aplicação de um verdadeiro sistema de pesos e contrapesos nas relações federativas brasileiras, em analogia com a metáfora comumente aplicada no estudo da separação de poderes, que tem se mostrado capaz de frear arroubos autoritários e condutas oportunistas do governo Bolsonaro.

Palavras-chave: Federalismo Cooperativo; Desenho Institucional; Populismo; Governadores; Coalizão partidária; STF.

O federalismo é a instituição gêmea da separação de poderes. Ambos possuem a mesma natureza de controle e equilíbrio do poder político por meio de sua pulverização e pela criação de mecanismo de competição entre diferentes facetas do Estado.² Enquanto na separação de poderes a competição ocorre entre setores do Estado, no federalismo a competição se dá entre os entes federativos; uma competição que implica em controle recíproco. Além disso, a identificação de violações em casos concretos é especialmente controvertida nos dois casos: há pouco consenso sequer sobre métodos para identificar uma ação que viole o equilíbrio federativo ou a separação de poderes. Essa dificuldade em operacionalizar juízos e avaliações parece ter uma fonte comum tanto para a separação de poderes quanto para o federalismo: a suposição, equivocada, que a ordem/licitude é marcada por uma separação de competências e que a violação/ilicitude decorre de uma mistura de competências.

A literatura a respeito de separação de poderes trabalhou bem o diagnóstico da fragilidade da abordagem, que tenta mapear se determinada ação está dentro da esfera de ação de cada poder.³ Contudo, o mesmo não pode ser dito a respeito da literatura jurídica nacional sobre federalismo, que até hoje é largamente concentrada em apurar critérios para verificar se determinado tipo de ação recai sobre a competência desse ou daquele ente federativo e seus conflitos fiscais.⁴ Ao invés de reconhecer a fragilidade

2 Ambos os mecanismos são adaptações modernas da ideia de equilíbrio pelo conflito entre partes opostas, presente nas constituições mistas da Antiguidade. DIAMOND, Martin, *The Separation of Powers and the Mixed Regime*, *Publius*, v. 8, n. 3, p. 33-43, 1978; ARAUJO, Cicero, *O processo constituinte brasileiro, a transição e o Poder Constituinte*, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 88, p. 327-380, 2013.

3 NOURSE, Victoria. *The Vertical Separation of Powers*, *Duke Law Journal*, v. 49, n. 3, p. 749-802, 1999. MENDES, Conrado H. *Neither dialogue nor last word: Deliberative separation of powers III*, *Legisprudence*, v. 5, n. 1, p. 1-40, 2011; STONE SWEET, Alec. *Constitutional Courts*, Rochester, NY: Social Science Research Network, 2011.

4 Esse é um problema próprio de sistemas que possuem federalismo cooperativo, no qual diferentes entes federativos atuam conjuntamente na produção de normas jurídicas e administração de uma mesma área de relevância política.

dessa abordagem, a literatura nacional critica a imprecisão do texto constitucional ou a falta de rigor do Supremo Tribunal Federal em lidar com esses temas.

Parece ser muito mais promissor tentar desenvolver critérios de ordem e violação a partir da razão de ser, tanto política quanto jurídica do instituto. À semelhança do que ocorre no debate sobre separação de poderes, qualquer abordagem mais relevante precisa resgatar a finalidade do federalismo dentro do arranjo político e constitucional. Em outras palavras é preciso lembrar que o federalismo não é apenas uma forma de organização política, mas um mecanismo que visa a concretização de determinados objetivos: um deles (dentre muitos outros) é a contenção sobre certos tipos de excessos e arbítrios realizados pelo poder político.⁵ A presente pesquisa visa apresentar como o federalismo realiza na prática o objetivo de evitar arbitrariedades em momentos de maior tensão na democracia, com enfoque no arranjo do federalismo brasileiro.

Durante momentos de normalidade, os mecanismos de controle do arbítrio operam em segundo plano, de maneira quase imperceptível. Seus traços e características se tornam visíveis apenas em conjunturas muito específicas, na quais há um embate severo entre entes federativos. No caso brasileiro, durante a Presidência de Jair Bolsonaro, o Governo Federal tem se mantido em constante conflito com governos estaduais. Esse conflito ganhou contornos bem definidos durante a pandemia de COVID-19, que permite explorar em detalhes os mecanismos do federalismo brasileiro de contenção de excessos na prática. Mais especificamente, foi possível verificar em que medida o arranjo institucional do federalismo brasileiro administrou a tensão gerada por um Presidente que buscou reiteradamente inviabilizar e deslegitimar as medidas estaduais de enfrentamento à pandemia de COVID-19.

O Governo Federal entrou em conflito direto com governadores que se pautaram por medidas como de investimento em distanciamento social, restrições a atividades econômicas e ênfase na vacinação, adotando discursos e práticas para privilegiar a manutenção das atividades econômicas e sociais, considerando que a pandemia poderia ser controlada pela rápida contaminação da população (gerando a chamada “imunidade de rebanho”), cuja mortalidade seria controlada pela administração de medicamentos sem eficácia comprovada para o combate da doença (chamado de “tratamento precoce”).⁶

5 Como o federalismo regula diferentes formas de conflito político, ele possui diferentes finalidades. Mas neste capítulo me concentrarei apenas sobre essa finalidade. Para um aprofundamento sobre outra finalidade possível, vide GLEZER, R.; FERRARO, L. P.; BARBOSA, A. L. P. O sentido do Federalismo enquanto cláusula pétrea: uma proposta dogmática para identificar violações à forma federativa de Estado, in *Desafios à estabilidade constitucional*, Belo Horizonte: Arraes, 2020, pp. 95-106.

6 VENTURA, Deisy Freiras Lima; AITH, Fernando Mussa Abujanra; REIS, Rosana Rocha. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da covid-19. São Paulo: CEPEDISA, 2021. Disponível em: <https://>

A tensão entre o Presidente da República e os Governadores está intimamente conectada ao fato de que o Governo Bolsonaro não estabelece canais de coordenação com os demais agentes políticos: ele não possui uma coalizão partidária sólida no Congresso Nacional e nem manteve uma negociação direta com a maioria dos governadores. Essa ausência de negociação com outros agentes políticos lhe dá liberdade para entrar em confronto direto com os governadores e, com isso, tentar deslocar os custos políticos-eleitorais de suas ações para os governadores de oposição.

Nesse sentido, esta pesquisa sobre o conflito federativo durante a pandemia de Covid-19 indica que o sistema brasileiro possui fortes salvaguardas para proteger a autonomia dos Estados, bem como a capacidade de oposição pelos Governadores. Isso é garantido pela ampla independência burocrática dos Estados, a baixa liberdade da União para prejudicar orçamentariamente os governadores opositores, em um contexto no qual o Presidente não estabeleceu forte coalizão partidária.⁷ Uma estrutura que foi protegida pela Jurisprudência do STF.

Para apresentar esses dados, a primeira seção irá oferecer um aprofundamento sobre o papel do federalismo brasileiro na salvaguarda de excessos na competição entre poder central e local. A segunda seção mapeia como os diferentes mecanismos democráticos, estruturais e políticos, do federalismo brasileiro. Na terceira seção é apresentado como a Jurisprudência do STF durante a pandemia de Covid-19 protegeu a disputa democrática entre presidente e governadores. Na última seção é apresentada uma avaliação crítica dos resultados, indicando os limites que o federalismo brasileiro impôs ao populismo autoritário do Governo Bolsonaro.

1. A NATUREZA DEMOCRÁTICA DO FEDERALISMO

O Governo Bolsonaro é permeado por disputas com os governos estaduais. Em linha com o pesquisado por Vieira, Glezer e Pereira, essa é uma característica de seu infralegalismo autoritário; que é uma forma de exercer o seu populismo autocrático especialmente por meio de decretos, atos administrativos e manifestações para-institucionais (especialmente no campo discursivo). Um populismo que se alimenta do constante conflito com outros autores e instituições.⁸

cepedisa.org.br/wp-content/uploads/2021/06/CEPEDISA-USP-Linha-do-Tempo-Maio-2021_v3.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

7 Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura. Populismo autocrático e resiliência constitucional: as barreiras legislativas e o bolsonarismo de mãos livres nos dois primeiros anos de governo (capítulo da presente coletânea).

8 VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura. Populismo autocrático e resiliência constitucional: as barreiras legislativas e o bolsonarismo de mãos livres nos dois primeiros anos de governo (capítulo da presente coletânea).

Nessa constante disputa com governadores, o Executivo Federal reivindica a autoria de obras públicas⁹, reforça preconceitos regionais para atacar governadores¹⁰, endossa a responsabilização de governadores por eventuais ilícitos¹¹ ou mesmo insinua que estes cometeram crimes¹². Essa disputa é especialmente útil quando Bolsonaro se esquivava de sua responsabilidade política e tenta imputá-la aos Estados. Foi o que ocorreu nas demandas para redução do preço de combustíveis (responsabilidade federal): Bolsonaro prometeu zerar o imposto federal, desde que os governadores se dispusessem a zerar a tributação estadual¹³. Governadores reagiram com críticas, dada a inviabilidade prática de realizarem essa isenção¹⁴. Em abril de 2020, vinte governadores escrevem uma “Carta aberta à sociedade brasileira em defesa da democracia”, com críticas à postura de Bolsonaro.¹⁵

- 9 *Governador do PT reivindica autoria de obra que será inaugurada por Bolsonaro*, Folha de S.Paulo, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/governador-do-pt-reivindica-autoria-de-obra-que-se-ra-inaugurada-por-bolsonaro.shtml>>, acesso em: 10 nov. 2020. *Bolsonaro inaugura obra no Maranhão sem Flávio Dino e elogia parlamentares do estado*, O Globo, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-inaugura-obra-no-maranhao-sem-flavio-dino-elogia-parlamentares-do-estado-1-24718563>>, acesso em: 10 nov. 2020; *Bolsonaro visita obra em São Vicente com adversários de Doria – Notícias – R7 Brasil*, disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/bolsonaro-visita-obra-em-sao-vicente-com-adversarios-de-doria-07082020>>, acesso em: 10 nov. 2020; *Bolsonaro exclui governadores adversários de inaugurações*, O Globo, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-exclui-governadores-adversarios-de-inauguracoes-24625323>>, acesso em: 10 nov. 2020.
- 10 *Bolsonaro faz piada homofóbica no MA: “virei boiola, igual maranhense”*, disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/10/29/bolsonaro-faz-piada-preconceituosa-no-ma-virei-boiolla-igual-maranhense.htm>>, acesso em: 10 nov. 2020.
- 11 *Bolsonaro ri ao ouvir comentário sobre operação contra Witzel e dá parabéns à PF*, G1, disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/26/bolsonaro-ri-ao-ser-questionado-sobre-operacao-contrawitzel-e-da-parabens-a-pf.ghtml>>, acesso em: 10 nov. 2020.
- 12 *AE, Governador da Bahia diz que vídeo publicado por Flávio Bolsonaro não é de Adriano*, Correio do Povo, disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/governador-da-bahia-diz-que-v%C3%ADdeo-publicado-por-fl%C3%A1vio-bolsonaro-n%C3%A3o-%C3%A9-de-adriano-1.400686>>, acesso em: 10 nov. 2020.
- 13 *BARBOSA, Ingrid Soares, Marina, Bolsonaro diz que zera imposto em combustíveis se governadores zerarem ICMS*, Acervo, disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/02/05/internas_economia,825859/bolsonaro-zera-imposto-em-combustiveis-se-governadores-zerarem-icms.shtml>, acesso em: 10 nov. 2020.
- 14 *Ibaneis diz que é “irresponsável” forma como Bolsonaro propôs reduzir preço de combustível*, G1, disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/02/11/ibaneis-diz-que-e-irresponsavel-forma-como-bolsonaro-propos-reduzir-preco-de-combustivel.ghtml>>, acesso em: 10 nov. 2020; *BARBOSA, Marina, Governador do ES alfineta Bolsonaro: “Ele fica com 70% da arrecadação”*, Acervo, disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/02/11/internas_economia,827282/governador-do-es-alfineta-bolsonaro-ele-fica-com-70-da-arrecadacao.shtml>, acesso em: 10 nov. 2020.
- 15 *Em carta, governadores de 20 estados manifestam apoio a Maia e Alcolumbre*, G1, disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/19/em-carta-governadores-de-20-estados-manifestam-apoio-a-maia-e-alcolumbre.ghtml>>, acesso em: 13 nov. 2020.

Esse conflito entre Bolsonaro e os governadores foi acentuado durante a pandemia de Covid-19. O Presidente buscou inviabilizar e deslegitimar as medidas estaduais de enfrentamento à pandemia durante toda sua duração. Bolsonaro combateu e hostilizou todos os governadores que se pautaram por medidas como de investimento em distanciamento social, restrições a atividades econômicas e ênfase na vacinação. Durante toda a pandemia optou por discursos e práticas para privilegiar a manutenção das atividades econômicas e sociais, considerando que a pandemia poderia ser controlada pela rápida contaminação da população (gerando a chamada “imunidade de rebanho”), cuja mortalidade seria controlada pela administração de medicamentos sem eficácia comprovada para o combate da doença (chamado de “tratamento precoce”).¹⁶ Em diferentes ocasiões se posicionou contra o distanciamento social¹⁷ e o uso de máscaras¹⁸. Mesmo quando está sendo criticado exclusivamente sobre sua postura – como retirar a máscara de uma criança de 4 anos que estava ao seu lado – Bolsonaro tergiversa sobre a culpa de governadores: a imposição de máscaras serviria apenas para “arrumar dinheiro para alguns governadores como esse de SP [São Paulo].”¹⁹

Esse conflito introduziu uma crise no sistema brasileiro de saúde, que depende da cooperação entre entes federativos e sob coordenação federal. No entanto, o Governo Bolsonaro descoordenou as políticas públicas de enfrentamento na pandemia e tentou impor sua abordagem negacionista em todo território nacional. Governadores procuraram, cada um por si, a estabelecer as medidas de controle que consideraram adequadas.²⁰

16 VENTURA, Deisy Freiras Lima; AITH, Fernando Mussa Abujanra; REIS, Rosana Rocha. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da covid-19. São Paulo: CEPEDISA, 2021. Disponível em: https://cepedisa.org.br/wp-content/uploads/2021/06/CEPEDISA-USP-Linha-do-Tempo-Maio-2021_v3.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

17 FOLHAPRESS. Bolsonaro ataca isolamento na pandemia: ‘Tem alguns idiotas que até hoje ficam em casa’. *Valor Econômico*, 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/05/17/bolsonaro-ataca-isolamento-na-pandemia-tem-alguns-idiotas-que-ate-hoje-ficam-em-casa.ghtml>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

18 MOTTA, Anáís; OLIVEIRA, Felipe. No dia mais letal da covid-19, Bolsonaro questiona máscara e isolamento [25/02/2021]. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/02/25/no-dia-mais-letal-da-covid-19-bolsonaro-questiona-mascara-e-isolamento.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

19 SOARES, Ingrid. Bolsonaro questiona uso de máscara em crianças: “Fica com a boca aberta”. *Correio Braziliense*, 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/06/4933613-bolsonaro-questiona-uso-de-mascara-em-criancas-fica-com-a-boca-aberta.html>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

20 ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública* [online]. 2020, v. 54, n. 4; sobre o negacionismo Cf. CALIL, Gilberto Grassi. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. *Serviço Social & Sociedade* [online]. 2021, n. 140.

Ao longo da próxima seção exploro os mecanismos do federalismo brasileiro que permitiram aos Governadores competirem frontalmente com o Presidente da República. Na seção seguinte indico como essas características do federalismo brasileiro foram reforçadas por decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal ao longo da pandemia de Covid-19.

2. OS MECANISMOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO CONTRA POPULISMO AUTOCRÁTICO

O federalismo não é apenas uma forma de organização do sistema político. É um sistema que atinge muitas finalidades, sendo uma delas a contenção do arbítrio do Poder Executivo. A conexão entre federalismo e proteção democrática já estava presente em *Os Federalistas*, especialmente nos textos de Madison.²¹ Para tratar dos riscos do autoritarismo, no artigo n. 51, os benefícios de um estado federado são abordados de forma análoga ao esquema de separação de poderes: como uma proteção ante os abusos do Estado e também do arbítrio de majorias violentas.

Em primeiro lugar, a dispersão do poder entre entes federados estabelece barreira adicional à concentração de poderes nas mãos do Presidente. Em segundo lugar, a divisão da população em diferentes comunidades gera um obstáculo à criação de uma grande maioria violenta contra as minorias.²² Esse segundo problema é apresentado de forma mais direta no artigo n. 10, no qual Madison esclarece o tipo de conduta conflitiva que o preocupa: “[cidadãos] unidos por uma ação comum passional, ou por interesse, contrário aos direitos de outros cidadãos, ou aos interesses permanente e coletivos da comunidade”. Madison considera essa propensão à violência tribal do “facciosismo” como um aspecto próprio da natureza humana, que não tem como ser suprimido sem a aniquilação da própria liberdade e que, portanto, não teria como ser prevenido em uma democracia, mas apenas mitigado. Entre as diferentes formas de “facciosismo”, Madison identifica uma como a mais perigosa: aquela promovida por uma maioria instalada no Governo. Para Madison, o federalismo coloca barreiras a esse “facciosismo” majoritário e governamental ao criar divisões entre a população, que tornam difícil a coordenação desse tipo de paixão majoritária violenta: no mínimo pela oportunidade de criar diversos espaços, que podem priorizar interesses diversos.²³

21 Para uma leitura complementar a respeito da percepção de Madison a respeito do federalismo, vide GREENE, Francis R. *Madison's View of Federalism in "The Federalist"*. Publius, Winter, 1994, v. 24, n. 1.

22 *Federalistas* 51. p. 258. *The Federalist Papers*. “Oxford World's Classics”. Oxford: Oxford University Press, 2008.

23 *Federalistas* 10, p. 51-54. É evidente que o advento da internet e das mídias sociais mitiga esse aspecto do federalismo, na medida em que torna possível a agregação de interesses, independentemente da proximidade física.

Contudo, a literatura contemporânea tem enfatizado o quanto essa relação entre federalismo e democracia depende das estruturas concretas de sua operação. O federalismo em si não garante essa resistência ao facciosismo e majoritarismos autoritários.²⁴ Como Obydenkova e Sweden observaram em seu estudo comparativo entre Rússia e outros países da Europa Ocidental, são as características e o desenho institucional específico do federalismo que servirão para fomentar a democracia ou estabilizar regimes autocráticos.²⁵ Nesse sentido, Landau, Wiseman e Wiseman argumentam, mais recentemente, que a principal virtude do federalismo norte-americano é dar autonomia para as burocracias estaduais, ao judiciário e a agentes policiais estaduais, bem como a eleições estaduais.²⁶

Jenna Bednar, em seu *The Robust Federation*, indica que a proteção à autonomia dos entes federativos não basta. Um sistema federalista deve ser capaz de evitar desequilíbrios nas disputas federativas relativas a questões alocativas de poder, distributivas de recursos ou, ainda, a créditos eleitorais.²⁷ Na relação entre união e estados, Bednar indica que é preciso evitar extremos de concentração ou de evasão dessas alocações de poder, recursos e méritos eleitorais. É como se a autora dissesse – frisando que ela não faz essa afirmação nesses termos – que o conflito federativo entre união e estados traz sempre o risco de abusos na i) concentração de competências, de recur-

24 Por exemplo, BULMAN-POZEN, Jessica, *Federalism as a Safeguard of the Separation of Powers*, *Columbia Law Review*, v. 112, 2012. BÉDARD-RUBIN, Jean-Christophe, *Senate Reform and the Political Safeguards of Canadian Federalism in Québec*, *Constitutional Forum/Forum constitutionnel*, v. 28, n. 1, p. 19-28, 2019. MILLHISER, Ian, *Federalism in a Time of Autocracy*, *Yale L. & Policy Rev.*, v. 35, p. 521, 2016; KAMENA JR, Theodore Henry, *Populism and federalism: the interplay of direct democracy and federal institutions in Australia, Canada, Switzerland and the United States*, [s.l.]: University of Calgary, 2001.

25 OBYDENKOVA, Anastasia; SWENDEN, Wilfried. *Autocracy-Sustaining Versus Democratic Federalism: Explaining the Divergent Trajectories of Territorial Politics in Russia and Western Europe*, *Territory, Politics, Governance*, 1:1, 86-112, 2013. Para uma análise focada sobre como o Governo Putin foi capaz de burlar os princípios federativos, vide STARODUBTSEV, Andrey, *Federalism and Regional Policy in Contemporary Russia*, 1ª edição. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2017.

26 LANDAU, David; WISEMAN, Hannah J.; WISEMAN, Samuel R. *Federalism for the Worst Case*. *Iowa Law Review*, v. 105, n. 3, p. 1187-1256, 2019.

27 “This is the classic problem of public good provision: under these conditions, there is a temptation to free ride. Translated to federalism, it takes several forms. First, governments will tend to focus on the allocative issues in federalism: who gets what, or more specifically, how many benefits flow into the politician’s constituency (Filippov et al. 2004), even if it reduces total utility (Bednar 2007b). Second, governments try to position themselves to claim credit for positive outcomes, or distance themselves from negative ones. At times, this will cause them to either skirt the existing federal distribution of power, or even readjust it, as they exercise power that is not theirs. Federal performance becomes a problem of public good provision. If the member governments have a temptation to shirk on their responsibilities, then the public good may be underprovided, and federal performance will suffer.” (Cf. BEDNAR, Jenna, *Federalism as a public good*, *Constitutional Political Economy*, v. 16, n. 2, p. 189-205, 2005).

os orçamentários ou de crédito eleitoral ou ii) evasão de responsabilidades, de custo financeiro ou de custo eleitoral.

As seções abaixo indicam como o federalismo brasileiro estabelece mecanismos para atuar nessas duas esferas. Esses mecanismos garantem uma autonomia administrativa e financeira robusta aos Estados, bem como habilitam os Governadores a entrarem em franca disputa com o Presidente da República em períodos de crise federativa, se presentes algumas condições.

2.1. Mecanismos habilitadores da competição federativa

No federalismo cooperativo brasileiro, a Constituição reparte as competências administrativa discriminando serviços e políticas que são planejados e executados apenas pela União, daqueles nos quais os Estados executam em conjunto com a União e também com os Municípios.²⁸ Algo semelhante ocorre com as competências legislativas, a Constituição lista temas cuja normatização deve ser uniforme em todo o território nacional e lista outros sobre os quais a União deve se limitar a produzir normas gerais, cuja especificidade pode ser adaptada por cada Estado.²⁹

No caso de temas em que a responsabilidade é compartilhada entre os entes federativos (as chamadas competências comuns e concorrentes), a ausência de legislação federal não impede a regulação estadual.³⁰ No mais, Estados só detêm exclusividade sobre as competências que não foram repartidas na Constituição.³¹ Essa divisão por temas e também pela oposição entre normas gerais e específicas dá ampla margem para disputas interpretativas, porque em diversos casos, um determinado serviço ou legislação poderia ser razoavelmente incluído em qualquer uma dessas listas ou classificações. Nesse sentido o sistema estabeleceu um papel central ao Supremo Tribunal Federal para organizar na prática essa divisão teórica de competências.³²

Essa estrutura de federalismo cooperativo impõe à União um dever robusto de coordenação e consenso. O federalismo cooperativo exige esforços de coordenação da União, “mediante normatização, indução e financiamento” de políticas nacionais de “expansão de políticas públicas e do combate a desigualdade”.³³ Quando a união se nega a exercer seu papel de *coordenação*, há aumento do conflito federativo e da de-

28 Arts. 21 e 23 da CF/88.

29 Arts. 22 e 24 da CF/88.

30 Art. 25, §§ 1º a 4º, da CF/88.

31 Art. 25, § 1º, da CF/88.

32 SILVA, Virgílio Afonso. Federalismo e articulação de competências no Brasil, *Administração pública: coletânea*, 2010.

33 ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combating COVID-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination, *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020, p. 667.

sigualdade entre os entes, bem como “desperdício de recursos, sobreposição de ações, redução dos ganhos de escala [...] e prejuízo à garantia dos direitos sociais [...]”, especialmente em face de problemas complexos de natureza intergovernamental.³⁴

Quando a União não cria essa *coordenação* e esses *consensos*, a estrutura do federalismo brasileiro permite que os Governadores entrem em competição direta com o Presidente. Entre em cena um *mecanismo político* de proteção ao arbítrio do Presidente: os governos estaduais possuem condição de impor severas resistências aos planos do Governo Federal, por meio de ações contrárias e disputas de natureza administrativa e política³⁵ ou judicial³⁶. Os incentivos e custos envolvidos nessa competição direta entre governadores e o Presidente depende da existência de outro mecanismo político de controle do Executivo: a robustez, ou mesmo a existência, da coalização partidária estabelecida pelo Presidente da República.

2.1.1. A relação entre a competição federativa e a coalizão partidária

Em razão da natureza altamente consensual do sistema político brasileiro, a capacidade de coordenação e de consenso pelo Presidente da República depende da formação de uma coalização partidária ampla e sólida.³⁷ É a negociação bem-sucedida com os partidos políticos majoritários que permite a implementação de sua agenda junto ao Congresso Nacional³⁸; e, podemos acrescentar, que dita o grau de cooperação dos Governadores.

Os partidos políticos são o espaço de intermediação entre interesse dos estados e o poder federal e sua relação é dada pela coalizão presidencial. As coalizões são estabelecidas antes do período eleitoral, como uma estratégia que permite que as campanhas estaduais impulsionem as nacionais, para que os candidatos a presidente tenham projeção ora de seu estado natal.³⁹ Durante a Presidência, a lógica da coalizão parti-

34 *Ibid.*, p. 672-673.

35 Jessica Bulman-Pozen and Heather K. Gerken. “Uncooperative Federalism”. *Yale Law Journal*, n. 118, 2009.

36 POZEN argumenta que Estados que resistem à intrusão do Governo Federal em sistemas de federalismo cooperativo, tendem a fazê-lo enfatizando que as normas estaduais estão de acordo com as diretrizes do Congresso ou que o Governo Federal extrapola os poderes estabelecidos pelo Congresso e, com isso, reforçam a lógica de Separação de Poderes. BULMAN-POZEN, *Federalism as a Safeguard of the Separation of Powers*.

37 VIEIRA, O. V.; GLEZER, R. E.; BARBOSA, A. L. P., Op. cit., 2021.

38 CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando, Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006, *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

39 Cf. LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 88, p. 21-37, Dec. 2010. CHEIBUB FIGUEIREDO, Argelina. “Coalition government in the Brazilian democracy”. *Brazilian Political Science Review*, 2007, v. 1, n. 2.

dária prepondera nas votações do Congresso Nacional, em detrimento de interesses locais: “os legisladores dos partidos governistas tendem a votar com o governo, independentemente de seu estado de origem, da posição dos partidos de seus respectivos governadores e do tipo de matéria em votação.”⁴⁰ Sendo assim, a lógica partidária tende a preponderar sobre a lógica dos interesses locais, inclusive porque, como mapeado por Arretche e Schlegel, os governadores não possuem espaços institucionais para interferir *diretamente* na formulação de opções políticas federais.⁴¹ Desse modo, a agenda do Governo Federal pode se impor com mais facilidade sobre as agendas estaduais específicas, se esse conflito tiver sido resolvido com os partidos políticos da sua coligação.⁴²

Essa centralidade dos partidos políticos foi mapeada também pela literatura norte-americana. As evidências empíricas deram razões para abandonar o argumento de que o Senado seria um espaço institucional de proteção natural dos interesses estaduais, em razão de sua composição.⁴³ No entanto, Kramer identifica como os interesses estaduais são incluídos na esfera federal na dinâmica real dos partidos políticos nos EUA. A chave repousaria em uma cultura de intensa cooperação entre os níveis locais, estaduais e federais dos partidos políticos durante os períodos eleitorais. Essa cultura “promove relacionamentos e cria obrigações entre agentes de diferentes esferas governamentais”.⁴⁴ Kramer trata esse relacionamento como “cultural” porque ele não decorre do seu desenho organizacional: ele é profundamente descentralizado. Como notam Jenkins e Roscoe, esses relacionamentos e obrigações só podem ser estabelecidos porque a atividade partidária local e estadual de fato influencia o resultado eleitoral na esfera federal.⁴⁵

Nesse sentido, a conclusão é dupla a respeito do mecanismo político no federalismo brasileiro. A primeira é que, quando o Presidente possui uma coalizão ampla e sólida, a defesa dos interesses estaduais pelo Legislativo Federal depende da influência que

40 CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52.

41 ARRETCHÉ, Marta; SCHLEGEL, Rogério. Os estados nas federações: Tendências gerais e o caso brasileiro.

42 ARRETCHÉ, Marta. “Um federalismo centralizado”. *Blog DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 2020 [publicado em 25 março de 2020]. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/>.

43 A referência na literatura para esse argumento de correlação entre atuação do Senado e interesses estaduais é WESCHLER, Herbert. The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government. *Columbia Law Review*, v. 54, 1954.

44 KRAMER, Larry D. Putting the Politics Back into the Political Safeguards of Federalism. *Columbia Law Review*, v. 100, 2000, p. 279.

45 JENKINS, Shannon; ROSCOE, Douglas D., Parties as the political safeguards of federalism: The impact of local political party activity on national elections, *Publius: The Journal of Federalism*, v. 44, n. 3, p. 519-540, 2014.

os diretórios estaduais possuem na formulação de orientações para os deputados e senadores federais. A segunda é que, na ausência de uma coalizão sólida – como no caso do Governo Bolsonaro – o Presidente precisa negociar de forma pontual com o Congresso Nacional a provação de seus projetos e, desse modo, os Governadores perdem o limite partidário para o embate direto com o Presidente da República, com finalidades eleitorais.

Na ausência dessa coalizão partidária, o federalismo brasileiro toma o rumo “estadualista” e descentralizado denunciado por Abrucio em “Os barões da federação”. Quando o presidente abre mão, ou é incapaz, de exercer liderança sobre os partidos políticos, os governadores disputam esse protagonismo e por esse motivo, possuem capacidade de influência sobre a conduta de seu partido na Câmara dos Deputados e possivelmente junto aos representantes de seus estados no Senado Federal.⁴⁶ Esse fortalecimento dos executivos subnacionais na ausência de coordenação federal já havia sido notado por Maria Hermínia Tavares de Almeida na década de 90 e ecoada por Gilberto Bercovici no início dos anos 2000.⁴⁷

Na medida em que o Governo Bolsonaro não estabeleceu coalizações partidárias, seja por inaptidão ou seja por desinteresse, os governadores possuem incentivos altos para competirem diretamente com o Presidente. Uma vez realizada a coalizão, os interesses estaduais terão espaço proporcional à força dos diretórios estaduais nos partidos da coalizão. A ausência de coalizão estimula a descoordenação de serviços públicos e incentiva a competição entre Presidente e Governadores, especialmente em casos com potencial benefício ou prejuízo eleitoral. Uma competição que somente é possível quando a autonomia dos Estados é devidamente resguardada; tal como ocorre no federalismo brasileiro.

2.2. Mecanismos de proteção da autonomia burocrática e financeira dos Estados

A autonomia prática dos Estados depende de uma série de fatores. Landau, Wiseman e Wiseman tratam da relevância da autonomia das burocracias e dos aparatos de vigilância estatal. Essa autonomia opera como uma barreira para que um líder populista ou autoritário precisaria derrubar para implementar sua agenda.⁴⁸ Como notam Ginsburg e Versteeg, a autonomia burocrática significa que a implementação de políticas federais depende de algum grau de cooperação voluntária do corpo adminis-

46 ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33, p. 165-183, ago. 1994.

47 ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “Federalismo e Políticas Sociais”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, 1995; BERCOVICI, Gilberto, A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro, *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

48 LANDAU, WISEMAN e WISEMAN, Op. cit., 2020, p. 1205 a 1209.

trativo. Em um federalismo cooperativo, isso significa que a atuação local pode frustrar ou atrapalhar a agenda federal.⁴⁹ Contudo, Bednar apresenta com clareza que a proteção federativa precisa ser compreendida de maneira mais sistemática. Em suas palavras, a autonomia depende do efetivo conjunto de mecanismos, por vezes complementares ou até mesmo redundantes, que mitigam o risco de um presidente suplantar a competência dos governadores.⁵⁰

No Brasil, o arranjo federativo dotou os estados de robusta autonomia administrativa e estabeleceu limites severos à discricionariedade do Presidente para discriminar entre entes federativos. Há, inclusive, fortes desestímulos para a utilização leviana de Poderes de Exceção.

Partindo das garantias mais básicas, cada estado tem o poder de criar e organizar sua própria burocracia que, via de regra, possui alto grau de independência no processo seletivo (via concurso público) e exercício da função (em razão da estabilidade). A livre escolha de funcionários é destinada para cargos de confiança, sensíveis para o exercício do poder político do Estado ou funções de chefia. Os estados mantem o seu próprio Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia Militar, responsáveis por aplicar a legislação regional e federal. Além disso, os estados produzem suas próprias leis, nos termos de suas constituições estaduais, produzidas por deputados que estaduais que ocupam a assembleia legislativa por mandato de quatro anos, em período idêntico aos governadores.⁵¹ Porém, tanto o Judiciário quanto o Ministério Público uma ampla autonomia em relação ao Governador e por esse motivo, podem – em maior ou menor parte – se alinhar ao Governo Federal e minar o Governo Estadual.

Os Estados também são dotados de razoável segurança financeira, ainda que dependam centralmente do orçamento do Governo Federal. Enquanto estados possuem autonomia sobre sua burocracia fazendária para recolher impostos, só podem recolher aqueles estabelecidos pela Constituição Federal, de acordo com parâmetros estabelecidos pelo Senado Federal.⁵² Essa autonomia orçamentária não implica independência financeira. Pelo contrário, os estados e municípios são largamente dependentes da transferência de recursos pelo Governo Federal.⁵³ Contudo, podem contar com a transferência desses recursos, independentemente da conjuntura política. Nos termos

49 GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. Binding the Unbound Executive: Checks and Balances in Times of Pandemic, *Available at SSRN 3608974*, 2020, p. 48.

50 BEDNAR, Op. cit., 2008, p. 87.

51 Essa liberdade legislativa estará sempre subordinada às competências legislativas estaduais e aos limites impostos também pela Constituição Federal.

52 Art. 155, CF/88.

53 ARRETCHE, Marta. Transferências fiscais no Brasil, in: *A Carta: Para entender a Constituição brasileira*, São Paulo: Editora Todavia SA, 2019, p. 57.

de Marta Arretche, “prefeitos e governadores contam com recursos da União independentemente de lealdades partidárias ou comportamento parlamentar”.⁵⁴ Isso ocorre porque a Constituição estabeleceu um sistema de transferência obrigatória a estados e municípios que consome uma parcela expressiva dos tributos federais.⁵⁵ Além disso, uma boa parte das transferências é disponibilizada por meio de normas que, visando incentivar uma determinada política pública, transferem a verba aos estados que cumprirem com os requisitos legais. Até mesmo as operações de crédito da União aos Estados são realizadas conforme disposições legais.⁵⁶ A transferência discricionária por parte do Presidente da República é de relevância marginal. O Gráfico 1 realiza a comparação de volume entre 2011 e 2019.

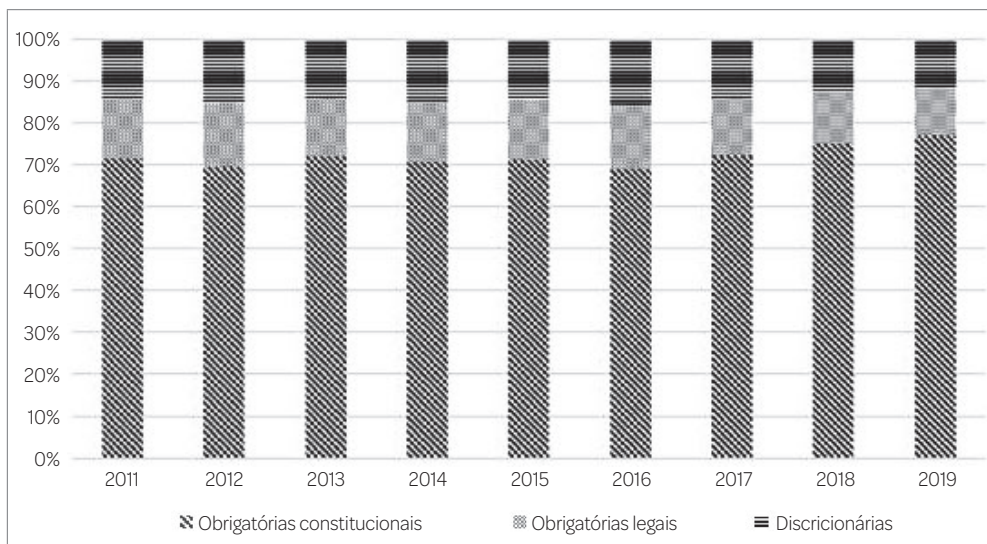


Gráfico 1 Natureza orçamentária da transferência de verba da União aos Estados.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de transferências da União obtidos no site do Tesouro Nacional.

Mesmo dentro das transferências discricionárias, há nuances a serem capturadas. Dentre tais transferências, a chamada de “voluntária” – mobilizada com ampla liberdade política – corresponde a uma parcela ínfima dos valores totais. Em 2019, por exemplo, 89% dos quase 176 bilhões de reais transferidos aos estados, foram destinados por transferências obrigatórias de natureza constitucional e legal. Dos aproximadamente 20 bilhões de reais transferidos por despesa discricionária, apenas 720 milhões foram transferidos por transferência voluntária. Em outras palavras, as transferências

54 ARRETCHE, Marta. Transferências fiscais no Brasil, in: *A Carta: Para entender a Constituição brasileira*, São Paulo: Editora Todavia SA, 2019, p. 70.

55 Art. 159 e ss. CF.

56 LRF, art. 32 e Resolução do Senado Federal, 43/2001.

realizadas exclusivamente pela vontade política do Presidente, correspondem a 4% das transferências discricionárias e, com isso, a 0,4% do total de verbas transferidas.⁵⁷

Isso não implica dizer que tais verbas são irrelevantes. Esses dados apontam que esses repasses discricionários não são cruciais para as finanças dos Governos Estaduais, em situações de normalidade. Jesus Da Silva chama a atenção para a possibilidade de que tais transferências sejam úteis para a manutenção da coalizção partidária no que se refere, especialmente, à negociação com senadores.⁵⁸

Com isso, o federalismo brasileiro estabelece um sistema projetado para a proteção financeira dos Estados, pelo estabelecimento de um modelo no qual há pouco espaço para que tais verbas sejam utilizadas como moeda de troca política.⁵⁹ Há, no entanto, uma exceção a essa regra. A Constituição foi reformada em 2000 para dar à União a possibilidade de condicionar a entrega desses recursos aos estados ao pagamento de suas dívidas com a própria União ou que envolvam garantia da União.⁶⁰ Contudo, o Supremo Tribunal Federal realizou uma série de restrições e condicionantes a respeito dessa possibilidade de retenção de verbas constitucionais.⁶¹

Os estados continuam protegidos pelo federalismo brasileiro mesmo em contextos extraordinários. A Constituição Federal estabelece um mecanismo excepcional por meio do qual Presidente pode interferir diretamente na administração de um estado membro, denominado intervenção federal. Tal intervenção federal só pode ser decretada sob hipóteses específicas, como “repelir invasão estrangeira” ou encerrar “grave comprometimento da orem pública”⁶², e demanda chancela do Congresso Nacional e por órgãos opinativos com membros da sociedade civil⁶³. Além disso, a intervenção não pode se manter se a sua causa já tiver sido resolvida.⁶⁴ Durante esse período de intervenção, a Constituição Federal não pode ser emendada, bloqueando

57 Fonte: Tesouro Nacional.

58 SILVA, Cristian Jesus da, *A importância do federalismo na dinâmica do presidencialismo de coalizção no Senado Federal*, disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/516899>>, acesso em: 13 nov. 2020, Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro), 2015, p. 58. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/516899>>, acesso em: 13 nov. 2020.

59 Arretche indica que esse sistema possui graves deficiências distributivas e deveria ser melhor calibrado para garantir uma redistribuição mais adequada para a diminuição das desigualdade regionais. (Cf. ARRETICHE, Marta, Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?, *Dados*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.)

60 Art. 160, parágrafo único, I.

61 Nas ACO 3363 de 2020, por exemplo, o STF determinou que a União não poderia dificultar ou impedir acesso do Estado de São Paulo às verbas federais mesmo que não viesse a cumprir com suas obrigações financeira, durante o período da pandemia de Covid-19.

62 Art. 34.

63 Art. 90.

64 Art. 35.

a possibilidade de mudanças políticas robustas durante esse momento de instabilidade federativa.⁶⁵

Por último, seria possível imaginar que os Estados poderiam ser pressionados por meio dos mecanismos para criação ou supressão de estados. No entanto, a modificação da estrutura federativa depende de norma federal aprovada com quórum super majoritário, legislação local e consulta à população local. A Constituição estabeleceu uma condição especial de proteção para esse modelo de equilíbrio federativo, ao estabelecer que a forma federativa do Estado é cláusula pétrea, ou seja, qualquer emenda constitucional voltada a flexibilizar esse sistema pode ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Com esses mecanismos, o modelo federativo brasileiro é capaz de prevenir tentativas do Governo Federal de interferir com sua burocracia, com seu equilíbrio orçamentário ou no próprio desenho federativo, com limitações robustas sobre a discricionariedade administrativa do Presidente da República.

3. A ATUAÇÃO DO STF NA CRISE FEDERATIVA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Os conflitos federativos podem levados ao Supremo Tribunal Federal por diversos atores institucionais, sob diferentes fundamentos. O STF pode realizar amplo controle sobre a compatibilidade de normas municipais, estaduais e federais perante a Constituição Federal (direta ou indireta) e mesmo de emendas constitucionais, se violarem a forma federativa de estado. Além disso, há uma ação específica (ação cível originária) para discutir conflitos entre União e Estados. Durante toda a pandemia da Covid-19, o Supremo foi acionado para dirimir esses tipos de conflito, e o fez, de modo geral, assentando o equilíbrio federativo e garantindo aos estados a possibilidade de rivalizar com a União na execução de políticas públicas próprias.

No início da pandemia, o STF estabeleceu que governadores também podem estabelecer medidas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção, de serviços públicos e atividades essenciais, pois essa prerrogativa não era exclusiva do Presidente da República. A decisão reproduziu as regras da Constituição que distribuem a competência concorrente para lidar com matéria de saúde, nos limites dos interesses locais (ADPF 6341). Posteriormente, o tribunal estabeleceu também que o governo deveria se pautar por critérios científicos na determinação de medidas de combate à pandemia (ADPF 672). Tais decisões não ofereceram um critério fixo para avaliar quando cada ente da federação seria competente, o que abriu caminho para a judicialização de muitas outras situações particulares durante a pandemia. Contudo, assinalaram o

65 Art. 60, § 4º.

equilíbrio federativo e possibilitaram que os estados adotassem suas respectivas medidas, a despeito da postura da União. Com a decisão, o judiciário ficou responsável por regular eventuais situações de conflito, avaliando a existência de interesse local e a observância dos critérios científicos.

O Supremo impediu que a União requisitasse ventiladores pulmonares que os estados do Mato Grosso e do Maranhão haviam adquirido de particulares para combater à pandemia nos respectivos estados (ACO 3393 e ACI 3385), e seringas e agulhas adquiridas pelo estado de São Paulo (ACO 3463). O objetivo das requisições era empregar, na execução do plano nacional de imunização, insumos adquiridos com recursos dos próprios estados, eventualmente redistribuindo-os. Em dezembro de 2020, após o presidente declarar que a vacina não deveria ser compulsória, sugerir a necessidade de um termo de consentimento para aqueles que se vacinassem e afirmar que o Brasil não iria adquirir a Coronavac, desenvolvida pelo Instituto Butantã, de São Paulo, em parceria com o laboratório chinês Sinovac, o STF assentou a compulsoriedade da vacinação, vedando eventuais medidas que exigissem o expresse consentimento informado dos cidadãos que se vacinassem. Na mesma ação, reafirmou que a competência de coordenação do governo Federal não excluiria a competência dos estados e municípios para a implementação de medidas, mas que isso não eximia a União de atuar em sua função de coordenação (ADI 6586 e ADI 6587). Em seu voto, o relator afirmou que:

Visto isso, assento que o principal papel da União no combate à pandemia encontra-se delineado no mencionado art. 21, XVIII, da Constituição, o qual corresponde à magna e indeclinável tarefa de planejar e promover, em caráter permanente, ou seja, constantemente e sem solução de continuidade, a defesa de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País – ou mesmo outros que nele se encontrem de passagem –, contra as calamidades públicas. (...), ressalto que o fato de o Ministério da Saúde coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de vacinação não exclui a competência dos Estados, Municípios, e do Distrito Federal para adaptá-los às peculiaridades locais, no típico exercício da competência comum para “cuidar da saúde e assistência pública” (art. 23, II, da CF). Na prática, aliás, essa prerrogativa já vem sendo exercida pelos entes federados, ainda que o sucesso de estratégias fragmentadas seja bastante discutível.

A demora do governo federal em divulgar um Plano Nacional de Imunização (PNI) – obrigação da União, prevista na Lei 6.259/75 – foi questionada perante o STF em diversas ações (ADPF 754 e 756). Em dezembro de 2020, o julgamento virtual dessas ações foi iniciado, com o voto do relator no sentido de obrigar o governo a apresentar um plano de imunização. Contudo, foi interrompido por pedido de desta-

que, para que fosse debatido pelos ministros em sessão telepresencial⁶⁶. Antes que o tribunal continuasse o julgamento, e antevendo uma derrota, o governo apresentou espontaneamente uma versão preliminar do plano de operacionalização de vacinação⁶⁷. O plano inicialmente apresentado não continha ordem de preferência de grupos prioritários, o que levou o relator da ação, ministro Lewandowski, a exigir que o governo complementasse tal plano, incluindo a ordem de preferência (ADPF 754)⁶⁸.

A função de coordenação da União foi aprofundada em sede da ADPF 770. Nela, o ministro Ricardo Lewandowski afirmou que: “Embora o ideal, em se tratando de uma moléstia que atinge o País por inteiro, seja a inclusão de todas as vacinas seguras e eficazes no PNI, de maneira a imunizar uniforme e tempestivamente toda a população, o certo é que, nos diversos precedentes relativos à pandemia causada pela Covid-19, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública, em particular para suprir lacunas ou omissões do governo central.” Com este fundamento, o ministro deferiu medida cautelar para assentar que, no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 ou na hipótese de cobertura imunológica insuficiente, os Estados e Municípios estariam autorizados a imunizar sua população. Se o a apreciação do pedido de registro na agência sanitária demorasse mais que 72 horas, os estados estariam também autorizados a importar vacinas já registradas por autoridades sanitárias estrangeiras (ADPF 770). Em ação com discussão similar, também autorizou o estado do Maranhão a elaborar e conduzir seu plano próprio de imunização, considerada a demora da União para mobilizar-se (ACO 3451).

No contexto de uma grave crise sanitária instalada em Manaus, capital do Amazonas, que sofria com falta de oxigênio e insumos hospitalares, o ministro Ricardo Lewandowski determinou que o governo federal adotasse as medidas que lhe cabiam na resolução da crise, e demandou do governo a apresentação de um plano com as estratégias que está colocando em prática ou pretende desenvolver para enfrentamento da pandemia, discriminando ações, programas, projetos e parcerias (ADPF 756). Em situação de escassez de medicamentos essenciais para a intubação de pacientes aco-

66 VALENTE, F. Fux destaca do Plenário virtual ações sobre compra de vacinas para Covid-19. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-04/fux-leva-plenario-aco-es-compra-vacinas-covid-19>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

67 MIGALHAS. Covid-19: Governo entrega plano de imunização no STF e ações podem sair da pauta do plenário. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/337768/covid-19--governo-entrega-plano-de-imunizacao-no-stf-e-aco-es-podem-sair-da-pauta-do-plenario>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

68 NOTÍCIAS STF. Vacinas: ministro determina que governo detalhe ordem de preferência em grupos prioritários. *Supremo Tribunal Federal*, 2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460138&ori=>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

metidos com covid-19 no estado da Bahia, a ministra Rosa Weber determinou que a União apresentasse um plano de enfrentamento da referida escassez, contendo a dimensão dos atuais estoques, previsão de aquisição de novos medicamentos e recursos financeiros mobilizados para tal fim (ACO 3490).

Sendo assim, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal regulou as disputas federativas para bloquear tentativas do Presidente de neutralizar medidas adotadas pelos governadores e, ao mesmo tempo, fomentar o papel crucial de coordenação que o Governo Federal deve exercer no combate à pandemia. Nesse sentido, são decisões que protegeram a autonomia dos Estados e habilitaram a competição equilibrada entre os entes federativos.

4. A NATUREZA PREVENTIVA E REATIVA DO FEDERALISMO FRENTE AO POPULISMO AUTORITÁRIO

O estudo do conflito federativo no Brasil durante a pandemia de Covid-19 é bastante instrutivo sobre os limites que esse sistema impõe ao arbítrio do Governo Federal. No entanto, é preciso situar esses resultados diante de duas peculiaridades do Governo Bolsonaro. A primeira é a ausência de uma coalização partidária ampla e estável, que mitiga o papel da lógica partidária na resolução dos conflitos políticos. A segunda é o constante emprego da omissão em relação à pandemia e a tentativa de transferir os custos eleitorais dessa inação aos governadores.

Nesse cenário, foi possível verificar que o federalismo brasileiro estabelece condições estruturais e constantes de autonomia administrativa e financeira para os estados. Em momentos de conflito, o Supremo Tribunal Federal zelou pela preservação dessa autonomia, seja declarando a inconstitucionalidade de decretos federais que anulavam as políticas estaduais, seja pela mitigação da capacidade do Presidente punir financeiramente os Estados de governadores adversários. Há uma lógica preventiva a crises federativas neste âmbito de atuação.

Além disso, se apresentou que a presença de governadores adversários é fomentada pela ausência de uma composição do Presidente com os partidos políticos no Poder Legislativo (no âmbito federal). A ausência dessa composição permite ao Presidente evadir de sua responsabilidade política, seja por omissão ou no campo discursivo. Contudo, essa ausência de composição também habilita os governadores a disputarem no campo político com o Presidente, nas ações e no discurso. Sem as amarras da disciplina partidária, é o conflito federativo que passa a organizar as disputas políticas, possivelmente por meio de uma franca disputa pela eleição presidencial subsequente. Esse mecanismo político de contenção do arbítrio foi protegido pelas decisões do Supremo Tribunal Federal que zelaram pelo equilíbrio nessa competição. São decisões que mitigaram a omissão federal, que habilitaram estados a tomarem medidas de

proteção à sua população na ausência de políticas federais. Há uma lógica mais reativa a crises federativas neste campo de atuação.

Desse modo, os mecanismos de proteção à autonomia estadual coíbem a atuação de governantes que desejam concentrar poderes excessivos e implementar sua decisão em todo território nacional, em todos os campos da vida. Já os mecanismos de competição federativa atuam em face a governantes que não cedem perante as exigências consensuais do seu sistema político, para evitar que o custo político do Presidente seja livremente imputado a outros atores e instituições “inimigas”. Esse equilíbrio entre concentração e evasão abusivos parece ser um bom critério normativo na avaliação de disputas federativas envolvendo risco de ações autoritárias nas disputas entre União e Estados.

No caso do Governo Bolsonaro, o sistema federativo não foi incapaz de impedir as consequências desastrosas da política negacionista do Presidente para a saúde pública nacional. Em junho de 2021 o Brasil acumula mais de quinhentas mil mortes, enquanto a Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no Senado Federal indicam que diversas ofertas de vacinas foram negadas ao longo de 2020, possivelmente motivadas por razões ligadas à corrupção. Contudo, o federalismo brasileiro impõe limites para evitar que o cenário fosse ainda pior, na medida em que protegeu a capacidade dos Governadores resistir à política federal negacionista e promover suas medidas de combate à pandemia, envolvendo vacinação, equipamentos médicos e medidas sanitárias. Instituições podem muito, mas não anulam a irresponsabilidade política. Há um custo inevitável na eleição de um populista autoritário como Bolsonaro; no caso do Brasil, muitas vidas.