

**E**m um esforço inédito, esta obra reúne importantes pesquisadores brasileiros e estrangeiros de renomadas universidades para traçar uma análise detalhada dos mais diferentes aspectos dos dois primeiros anos do governo Bolsonaro. Os 35 capítulos cobrem a relação conflituosa do governo com outros poderes e instituições, incluindo as igrejas e os movimentos sociais; dedicam-se à análise da trajetória das políticas públicas e indicam os retrocessos também em questões raciais e de gênero. Não escapa aos autores a análise da política econômica do governo e de suas relações com outros países, tampouco a tensão que estabelece com a imprensa e a reação da opinião pública. Além de ser um registro histórico, o livro auxilia na compreensão de um momento político extremamente delicado, capitaneado por um governo que avança contra as demais forças políticas do Estado e da sociedade, e que coloca em risco a democracia brasileira.

ISBN 978-65-5928-023-0



**autêntica**  
www.autenticaeditora.com.br

**GOVERNO BOLSONARO**

RETROCESSO DEMOCRÁTICO E DEGRADAÇÃO POLÍTICA

autêntica

LEONARDO AVRITZER, FÁBIO KERCHE E MARJORIE MARONA (ORGS.)

# GOVERNO BOLSONARO

## RETROCESSO DEMOCRÁTICO E DEGRADAÇÃO POLÍTICA

autêntica

## Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa?

*Celina Souza*

*Flavio Fontanelli*

A chegada inesperada da covid-19 ao Brasil e ao mundo tornou mais visível não só a importância do federalismo, como também suas tensões e seus dilemas. Como temos aprendido, países federais deram respostas diferentes para o enfrentamento do coronavírus. Apesar do consenso da inexistência de um modelo único de federação, o que poderia explicar as diferentes respostas, a pandemia deixou claro que o desenho do federalismo importa e pode ser acionado para explicar as distintas estratégias dos países. Se os desenhos são diferentes, o mesmo não se pode dizer dos dilemas e das tensões dessa instituição política, que giram em torno de encontrar o equilíbrio entre autonomia regional e autoridade federal. Em resumo, como distribuir poder, autoridade e recursos dentro de um mesmo território para preservar a unidade territorial e assegurar a diversidade, objetivos últimos das federações.

A chegada da pandemia tirou dos bastidores uma das muitas tensões inerentes a todo sistema federal, ou seja, a competição em torno de quem decide, quem coordena, quem implementa e quem financia as políticas públicas. Em algumas federações, essas disputas foram contornadas pelo papel de liderança do presidente ou do primeiro-ministro e de coordenação do governo federal. Esse foi o caso, por exemplo, da Alemanha, da Austrália e da Argentina. Em outras, como o Brasil e os Estados Unidos, entendimentos divergentes entre o governo federal e os estaduais sobre os métodos para enfrentar o vírus foram objeto de notícias diárias na mídia. No caso do Brasil, a disputa foi levada à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que, rompendo sua tradição de julgar a favor da União nas disputas federativas, reconheceu a competência

concorrente das três esferas de governo para adotar procedimentos de combate à pandemia.

A covid-19 tem mostrado que o desenho do federalismo permite que governadores e prefeitos assumam papel de liderança e de coordenação quando presidentes e primeiros-ministros se omitem ou acirram os conflitos federativos. Análises apressadas tendem a associar o relativo sucesso do combate à pandemia ao comando dos governantes centrais que optaram por seguir as orientações da comunidade internacional e de especialistas da área médica. Sem negar a importância da capacidade de liderança e de coordenação dos presidentes e primeiros-ministros, argumentamos que em alguns países federais, como os Estados Unidos e o Brasil, foram seus governadores e prefeitos que assumiram a liderança das medidas preventivas e, no caso do Brasil, coordenaram questões sensíveis como, por exemplo, a compra de equipamentos no exterior e a criação de grupos de especialistas por meio da formação de consórcios. Por que isso foi possível e por que o atual governo federal abdicou de seu tradicional papel de coordenação federativa? A resposta à primeira pergunta está no desenho do federalismo e nas regras que formatam essa instituição política. Essas regras foram acionadas por governadores, prefeitos, parlamentares, STF e organizações da sociedade civil quando uma crise complexa, global e exógena chegou ao Brasil. Quanto à segunda pergunta – sobre por que a União abdicou de seu papel de coordenação federativa –, abdicação inédita na história recente do país, a resposta parece estar na eleição de um governo sem estrutura partidária, sem uma agenda concreta de políticas públicas e sem compromisso com as regras do jogo político. No caso do federalismo, mas não só, o Executivo federal adotou a estratégia de confronto com os entes subnacionais e renunciou a seu papel de criar incentivos à cooperação e à coordenação, mudando a rota assumida por ex-presidentes nos conflitos federativos do passado recente.<sup>1</sup>

Este capítulo está organizado da seguinte forma: a primeira seção analisa as principais características do federalismo brasileiro

<sup>1</sup> Abrucio *et al.* (2020) mostraram as diferenças entre o governo Bolsonaro e os anteriores em relação aos conflitos federativos.

após a redemocratização. A segunda lista os conflitos federativos que ocorreram nos mandatos anteriores ao do presidente Bolsonaro. A terceira mapeia os principais eventos que marcaram as mudanças na dinâmica do federalismo e que tornaram governadores e prefeitos os principais protagonistas no combate à covid-19 em resposta à ausência de coordenação central.

### A engenharia institucional do federalismo brasileiro

Federações são instituições políticas complexas e compostas por múltiplas dimensões. Concebidas para manter ou agregar realidades heterogêneas dentro do mesmo território, as federações não têm um modelo único e seu formato depende do desenho institucional e das regras constitucionais de cada país.

Tendo assumido diferentes formatos ao longo das reformas constitucionais, o federalismo é uma das mais longevas instituições políticas brasileiras, adotado desde a primeira constituição republicana de 1891. A redemocratização e a Constituição de 1988, contudo, redesenharam o federalismo brasileiro, tornando-o mais complexo e de difícil rotulação. Após 1988 e de várias emendas constitucionais, a federação foi marcada, até o governo Bolsonaro, (1) por políticas públicas decididas no centro, aprovadas pelo Congresso e que se impõem às instâncias subnacionais; (2) pela vinculação de recursos tributários das três esferas de governo a políticas como educação fundamental e saúde; (3) por limitações na capacidade das esferas subnacionais de legislar sobre políticas próprias; e (4) pela coordenação da esfera federal no gerenciamento dos conflitos federativos. Por outro lado, (1) estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável *vis-à-vis* algumas federações; (2) autoridade para determinar uma parte das alíquotas finais de seus impostos exclusivos; (3) corresponsabilidade pela implementação de políticas nacionais; e (4) parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, e superior a outros países em desenvolvimento (SOUZA, 2019).

Pelas razões apresentadas anteriormente, a federação brasileira é avaliada por um dos mais importantes índices sobre autoridade regional, desenvolvido por Hooghe *et al.* (2010) – o *Regional Authority Index*

(RAI) –, como uma federação mais cooperativa do que competitiva. O RAI incorpora duas dimensões para a classificação dos países: *self-rule* (regras próprias) e *shared rule* (regras partilhadas). A primeira dimensão caracteriza federações que optaram pela adoção de políticas nacionais comuns e nas quais as esferas subnacionais têm autonomia para determinar parte das alíquotas de seus impostos. A segunda dimensão diz respeito à capacidade da esfera subnacional – no caso do RAI, apenas os estados – de participar de decisões que afetam seus interesses.

Essas dimensões são eminentemente institucionais e apontam para a importância do desenho das federações. No caso brasileiro, portanto, os estados (e os municípios) têm autoridade para determinar questões cruciais, tais como cobrar e como gastar parte de seus impostos exclusivos e participam da implementação de políticas públicas nacionais. A dimensão *self-rule* da federação brasileira, pouco conhecida e discutida, é importante porque uma coisa é arrecadar e/ou gastar recursos disponíveis, e outra é ter autoridade exclusiva para fixar parte das alíquotas de impostos.<sup>2</sup> Essas características contrariam a visão comum e simplificada de que a federação brasileira é dominada pela União. Não só o RAI nos classifica como uma federação com relativa autonomia na dimensão *self-rule*, como também o papel de governadores e prefeitos no combate à covid-19 mostrou o exercício dessa autonomia relativa quando o Executivo federal adotou uma estratégia negacionista em relação à pandemia.<sup>3</sup> Essa autonomia relativa foi reforçada e até mesmo expandida por decisões do Congresso e do STF.

Duas outras características do federalismo brasileiro devem ser ressaltadas para melhor explicar sua dinâmica antes e durante a covid-19. A primeira é a listagem, na Constituição de 1988, de inúmeras competências concorrentes entre os três níveis de governo. Como se

sabe, em todas as constituições brasileiras, assim como nas constituições da maioria dos países federais, a União tem capacidade para regular, mediante normas gerais, as competências definidas como concorrentes. Esferas subnacionais só podem regular em complementação à regulação federal. A Constituição de 1988 foi a primeira entre as sete constituições brasileiras que discriminou tais competências. A constitucionalização de uma longa lista de competências concorrentes legitima a capacidade da União de traçar normas gerais sobre políticas que afetam os interesses dos estados.

A segunda característica é o alto grau de constitucionalização das questões que afetam os entes federados *vis-à-vis* outras federações (COUTO; ABRANTES, 2006; SOUZA, 2008). Isso tem duas consequências. A primeira é que o STF, como guardião da constituição e, conseqüentemente, das regras constitucionais que regem as federações, é constantemente acionado para arbitrar conflitos federativos. A segunda, que também decorre da constitucionalização, é que grande parte das mudanças das regras que afetam os entes federados e as políticas públicas têm de ser aprovadas pelo Congresso. A covid-19 não só tem mostrado à sociedade brasileira o grau de constitucionalização de questões que afetam nossas vidas, mas também a capacidade de resposta do Congresso e do STF às demandas relativas aos conflitos federativos que lhes são encaminhadas.

Em síntese, o desenho do federalismo brasileiro contempla instrumentos institucionais capazes de gerenciar as tensões e os dilemas da federação. Esse desenho permite também que a dinâmica do federalismo mude de rota quando se acirram os conflitos entre os atores políticos que jogam o xadrez do jogo federativo.

### Tensões da federação brasileira pré-covid-19

Em artigo recente, Souza (2019) mapeou as principais tensões e dilemas das federações, com foco na federação brasileira. A autora categorizou esses dilemas e tensões em quatro blocos: coordenação *versus* cooperação intergovernamental; uniformidade *versus* diversidade; autonomia *versus* compartilhamento de autoridade; e centralização *versus* descentralização.

<sup>2</sup> No caso dos estados, os principais impostos sobre os quais os governantes podem determinar parte das alíquotas ou conceder isenções são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o imposto sobre heranças e doações. No caso dos municípios, são o imposto de transmissão *intervivos* de bens imóveis, o Imposto sobre Serviço (ISS), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e a contribuição sobre iluminação pública.

<sup>3</sup> Em artigo que compara o combate à pandemia no Brasil, Argentina e México, Giraudy *et al.* (2020) apresentam o mesmo argumento.

Desde a estabilidade democrática, a federação brasileira vivenciou conflitos federativos que ilustram essas tensões e a forma como foram gerenciadas. Até a chegada da covid-19, os conflitos federativos contaram com o papel de coordenação do governo federal, com a cooperação dos governadores e com a liderança dos presidentes. Conflitos foram também arbitrados pelo STF. Os exemplos a seguir ilustram como ex-chefes do Executivo federal enfrentaram tais conflitos e o papel do STF de sistematicamente arbitrar a favor da União, como mostraram Canello (2016) e Oliveira (2009). No entanto, e como se verá adiante, o padrão de atuação do Executivo federal e do STF nos conflitos federativos mudou com a chegada da pandemia ao Brasil.

O presidente Fernando Henrique Cardoso contornou um conflito exógeno à questão federativa, mas que o colocou em confronto com governadores. Isso aconteceu com o ajuste fiscal de 1994, concebido para domar a até então indomável inflação brasileira. Após a aprovação do Plano Real, o governo federal conseguiu aprovar vários instrumentos legais em 1996, 1997 e 2001 com medidas voltadas para a renegociação das dívidas estaduais e a privatização dos bancos comerciais estaduais e das empresas estaduais de serviços públicos. Tais medidas foram consideradas importantes porque avaliava-se que o desequilíbrio fiscal dos estados e dos grandes municípios era uma das causas da inflação brasileira. Todas essas medidas foram construídas com incentivos positivos e sanções para viabilizar a adesão dos entes subnacionais e foram objeto de intensas negociações entre o Executivos federal e os estados (SOUZA, 2007).<sup>4</sup>

A segunda crise entre o presidente e os governadores decorreu do chamado “apagão” elétrico de 2001. A despeito da enorme visibilidade dos efeitos da crise, a disputa federativa se deu no STF, sem, contudo, alcançar repercussão na mídia. Governadores questionaram a constitucionalidade de várias medidas provisórias e outros, como o do Rio de Janeiro, entraram com ações pedindo o ressarcimento das perdas de receita provocadas pelo racionamento. Como era a tradição

<sup>4</sup> Arretche (2000; 2003; 2005; 2012) mostra como incentivos negativos e positivos foram mobilizados para que governadores e prefeitos participassem do financiamento e da implementação de algumas políticas sociais.

do STF até a chegada da pandemia, o colegiado não decidiu a favor dos estados.<sup>5</sup>

Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) enfrentaram uma crise federativa que ganhou visibilidade e colocou em confronto governadores, tanto entre eles como com os presidentes Lula e Dilma. Trata-se da disputa em torno da distribuição dos *royalties* do pré-sal. O embate entre estados produtores e não produtores teve início em 2009 e contou com a participação de todos os governadores, de dois presidentes, do Congresso e do STF. A razão da controvérsia foi a mudança introduzida na Câmara pelo deputado Ibsen Pinheiro ao projeto de lei enviado pelo presidente Lula, que, originalmente, mantinha as regras de distribuição restrita a estados e municípios produtores. A “emenda Ibsen” propunha a distribuição dos *royalties* entre todos os estados e municípios. O projeto de lei e a emenda foram aprovados pelo Congresso quinze meses depois, mas a emenda foi vetada pelo presidente Lula. Ao longo da discussão do projeto no Congresso, os estados produtores recorreram várias vezes ao STF. No mandato da presidente Dilma, o conflito foi na mudança da distribuição de recursos do pré-sal para destinar uma parte para a educação. Demonstrando a estratégia de inação do STF, além da prevalência de julgamentos favoráveis à União, a disputa ainda não foi julgada, tendo voltado ao noticiário em 200 em função de julgamento que estava previsto para até o final ano, mas que não ocorreu.

No seu curto mandato, o presidente Temer, assim como seus antecessores, não se furtou de exercer o papel de coordenar questões federativas. Assolado por crises de toda ordem, e sem condições financeiras sequer para pagar seus servidores, o governo do Rio de Janeiro negociou, em 2018, a intervenção federal, restrita à área de segurança pública. Temer assinou o decreto com base em uma das oito hipóteses previstas na Constituição – grave comprometimento da ordem pública – e com prazo de duração determinado. O decreto foi aprovado pelo Congresso em 24 horas. A hipótese levantada por parte da mídia é que a medida foi decretada às pressas e sem um plano pronto logo depois do Carnaval, quando cenas de roubos em áreas

<sup>5</sup> Sobre os problemas e as ações de coordenação federativa no governo FHC, ver Abrucio (2005).

nobres foram amplamente divulgadas pela imprensa, aumentando a percepção de insegurança e vácuo no governo do estado. Desde a Constituição de 1988, essa foi a primeira vez que o dispositivo foi acionado. Prevista na maioria das constituições dos países federais, a intervenção é um instrumento a que os países recorrem em situações extremas, não só por afetar o equilíbrio federativo, mas também por ter outras consequências institucionais, como a proibição de emendas à Constituição. Como não poderia deixar de acontecer, a constitucionalidade do decreto foi questionada no STF.

Esta seção mapeou os principais conflitos federativos ocorridos no Brasil desde a redemocratização, mostrando o tradicional papel de coordenação dos presidentes e do governo federal e as também tradicionais decisões (ou omissões de decisão) do STF a favor da União. O papel de coordenação do presidente deixava claro a condução dos conflitos por meio de acordos, negociações e barganhas, como é da natureza do federalismo em países democráticos. Deixava claro também o respeito às regras que regem a federação, regras essas que demarcam o campo de ação dos governos. No entanto, o padrão de coordenação federativa do governo federal mudou com a chegada da covid-19, assim como as decisões do STF. A seção seguinte mostra essa mudança e busca explicar o porquê.

### A covid-19 e a nova dinâmica do federalismo

A despeito da forte repercussão internacional dos efeitos do coronavírus na saúde das populações afetadas, além da pressão sobre os sistemas públicos de saúde, o presidente Jair Bolsonaro destacou-se por uma atitude de ceticismo e contestação do risco da pandemia no Brasil. Em contraste com as estratégias implementadas em outras federações, mas semelhante à do presidente Trump, Bolsonaro, em sucessivos discursos sobre o enfrentamento da emergência sanitária no Brasil, ora politizou a questão, ora classificou-a de histeria coletiva. Para Bolsonaro, a covid-19 não seria mais letal que uma gripe normal e apenas afetaria sistemas imunológicos já comprometidos. Em especial, o presidente criticou as medidas de enfrentamento aprovadas pelo Congresso e pelos governos subnacionais, afirmando que a maioria dos brasileiros morreria da fome supostamente derivada das medidas de isolamento social.

As atitudes e as ações de Bolsonaro no início da pandemia colidiram frontalmente com a reação dos demais atores institucionais, rompendo com a tradição de outros presidentes brasileiros de liderar e coordenar ações governamentais em momentos de crise. Enquanto o presidente e alguns quadros do governo federal minimizavam a crise, defendiam a reabertura de empresas e o retorno das atividades econômicas, o Ministério da Saúde, seguindo orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS), buscava coordenar o combate à propagação do vírus, com o apoio de governadores e prefeitos, que também entraram em ação.

O comportamento do presidente da República acabou disparando ondas de reações institucionais e da opinião pública. Respostas ao negacionismo do presidente vieram de várias instituições e de organizações da sociedade, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e os partidos de oposição ao governo. O Congresso Nacional desempenhou papel fundamental na definição de um marco regulatório para conter e gerenciar a pandemia, enquanto o Judiciário removeu obstáculos e remediou problemas derivados de diversos decretos e ações presidenciais. Os governos subnacionais reagiram à falta de protagonismo e ao negacionismo presidencial com uma atuação marcada pela cooperação entre eles e pautada pelas diretrizes das OMS. Ressalte-se que as reações políticas e institucionais à postura de Bolsonaro alimentaram-se, em parte, de um inédito embate público dentro do Executivo federal, isto é, entre o presidente e seu ministro da Saúde, e entre o presidente e os governadores.

Reagindo à estratégia de confronto do presidente, os governadores partiram para a ofensiva na defesa do que chamaram de ataque às instituições democráticas. Em abril de 2020, 20 dos 27 governadores divulgaram uma carta aberta, repudiando a participação e o discurso do presidente Bolsonaro em ato pelo fechamento do Congresso Nacional e do STF e contra as medidas de isolamento social pela epidemia do coronavírus. Na carta, os governadores elogiaram os *presidentes do Senado e da Câmara* “pelos seus esforços de socorro federativo”.

Primeiro marco legal no combate ao novo coronavírus, a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, de iniciativa do Poder Legislativo, previa mecanismos que seriam manejados pelas autoridades sanitárias

com vistas a conter o avanço da doença. Entre eles, destacavam-se políticas de distanciamento social, de restrição temporária de rodovias, portos e aeroportos, além de restrições de atividades econômicas. Segundo a lei, um ato do ministro da Saúde disporia sobre condições e prazos aplicáveis, “com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”. Em consonância com o disposto na Lei n.º 13.979, o Ministério da Saúde, comandado pelo ministro Mandetta, adotou medidas gerais de prevenção para limitar a propagação da infecção, incluindo o controle dos serviços e das atividades comerciais que deveriam estar disponíveis ao público. Em março de 2020, no entanto, a Medida Provisória n.º 926, de 2020, reformou a Lei n.º 13.979 (convertida posteriormente na Lei n.º 14.035, de 2020), definindo que caberia ao presidente da República decidir sobre o funcionamento das atividades essenciais. Apesar do explícito conflito com o ministro e com os governadores, Bolsonaro manteve a intenção de reiniciar as atividades econômicas, parcialmente paralisadas pela pandemia, e pressionou pela aprovação de um plano de reabertura econômica que ampliasse imediatamente o conjunto de serviços essenciais que poderia ser oferecido. O conflito entre Bolsonaro e Mandetta escalou exponencialmente, resultando na renúncia do ministro em 16 de abril de 2020. O novo ministro, Nelson Teich, permaneceu apenas 29 dias no cargo. Assumindo interinamente o ministério, Eduardo Pazuello, general do Exército brasileiro, foi efetivado em setembro de 2020. Sua postura à frente do ministério, ao contrário de seus antecessores, convergiu com a narrativa do presidente Bolsonaro.

Tendo encontrado fortes reações dentro de seu próprio governo, não surpreende a reação institucional derivada da condução presidencial ao enfrentamento da crise sanitária. Provocada por uma Ação Civil Pública, por exemplo, a Justiça Federal do Rio de Janeiro decidiu, em março de 2020, que a União deveria se abster

de veicular, por rádio, televisão, jornais, revistas, sites ou qualquer outro meio, físico ou digital, peças publicitárias relativas à campanha “O Brasil não pode parar”, ou qualquer outra que sugira à população brasileira comportamentos que não estejam estritamente embasados em diretrizes técnicas, emitidas pelo Ministério da

Saúde, com fundamento em documentos públicos, de entidades científicas de notório reconhecimento no campo da epidemiologia e da saúde pública (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 5).

Para dirimir os conflitos que emergiram do choque entre o governo federal e os governos subnacionais na condução do enfrentamento à pandemia, o STF, rompendo sua tradição de julgar a favor da União nas disputas federativas, deslegitimou, em diversas ocasiões, a atuação do governo Bolsonaro. Em abril de 2020, por exemplo, provocado pela OAB sobre a atitude omissa do Executivo federal no contexto da preservação da saúde pública e da contenção da epidemia, o ministro Alexandre de Moraes reconheceu a competência concorrente das três esferas de governo na condução da crise sanitária, afirmando que

não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS e vários estudos científicos (BRASIL, 2020b, [s.p.]).

A OAB, afirmava, então, que o governo federal “nem sempre tem feito uso adequado das prerrogativas que detém para enfrentar a emergência de saúde pública, atuando constantemente de forma insuficiente e precária”, praticando “ações irresponsáveis e contrárias aos protocolos de saúde aprovados pela comunidade científica” (BRASIL, 2020c, p. 195). Em outubro de 2020, o plenário do STF referendou, por unanimidade, a decisão liminar do ministro Alexandre de Moraes.

Em junho de 2020, a OAB acionaria novamente o STF, arguindo descumprimento de preceito fundamental com pedido de medida cautelar “em face de ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Saúde, consubstanciadas

na restrição à divulgação de dados oficiais relacionados à pandemia do novo coronavírus”.<sup>6</sup> A arguição foi baseada no fato de o Ministério da Saúde ter omitido, em seu site oficial, dados e informações sobre o número de infectados e de mortos pela pandemia no Brasil. Tal estratégia do governo federal de retirar dados acumulados sobre as estatísticas da covid-19 dos meios oficiais de divulgação sobre a epidemia violariam, segundo a arguição, os direitos fundamentais à saúde, ao acesso à informação e o dever de transparência e de publicidade dos atos da administração pública. A exclusão do número acumulado de mortes do Painel de Informações do Ministério da Saúde entrou igualmente na pauta do Ministério Público Federal, que instaurou, em junho de 2020, procedimento extraoficial na Câmara de Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral, e da Defensoria Pública da União, que também solicitou a liberação regular dos dados.

Em outra decisão emblemática, o STF voltaria a confirmar o disposto na decisão de abril de 2020 sobre conflitos de competência no enfrentamento da pandemia. Provocado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6341, o plenário do STF, novamente por unanimidade, confirmaria o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória n.º 926, de 2020, para o enfrentamento da crise sanitária não afastavam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos governos subnacionais. O autor da ação, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), argumentava que a redistribuição de poderes de polícia sanitária introduzida pela MP na Lei Federal n.º 13.979, de 2020, interferiu no regime de cooperação entre os entes federativos, pois confiou à União as prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção, de serviços públicos e atividades essenciais e de circulação.

Em 20 de abril de 2020, o STF interveio novamente, dessa vez reagindo à Ação Cível Originária n.º 3385, quando o ministro Celso de Mello determinou que uma empresa privada de equipamento hospitalar entregasse ao governo do Maranhão 68 ventiladores pulmonares adquiridos pelo estado e que haviam sido requisitados pela União. De acordo com o magistrado, a Lei n.º 13.979, de 2020, não legitimaria

o uso pela União de seu poder requisitório de bens pertencentes aos entes federados. O STF reconheceu ao estado do Maranhão autonomia para prestar serviços médicos essenciais na contenção da epidemia e comprar respiradores diretamente de uma nação estrangeira, a China, sem que o Executivo federal pudesse confiscá-los por motivos de emergência sanitária.

Do lado do Congresso, a principal medida de apoio aos estados e municípios foi a aprovação do pacote de ajuda federal de iniciativa da Câmara, que autorizou a transferência de 60,1 bilhões de reais a estados e municípios, assim como a suspensão das dívidas com a União, com os bancos públicos e com os organismos internacionais. Chamado de “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus” e aprovado pela Lei Complementar n.º 173, de maio de 2020, a justificativa foi compensar as esferas subnacionais pela perda de arrecadação decorrente da desaceleração da economia. No processo de discussão do projeto de lei na Câmara, ocorreram embates entre seu presidente e o ministro da Economia.

A despeito do papel desempenhado pelas instituições políticas e sociais e do sistema de Justiça, a omissão do Executivo federal tem outras consequências. A ausência de apoio do Itamaraty para que os estados consigam resolver os problemas de compras de equipamentos e remédios no exterior foi um obstáculo para a maioria dos estados. As compras no exterior realizadas por estados individualmente, ou por consórcios, impediu a negociação de preços mais favoráveis para essas compras. A ausência de um protocolo nacional para a reabertura das atividades econômicas negociado com as esferas subnacionais e baseado em critérios científicos tem colocado em confronto governadores e prefeitos, gerando uma judicialização cada vez maior e decisões erráticas da Justiça.

Por fim, não só a covid-19 tem colocado em confronto governadores e presidente, mas a extrapolação das competências federais e o confronto com os governadores continua uma marca da gestão Bolsonaro. Em setembro de 2020, o Ministério da Justiça autorizou o envio das tropas da Força Nacional para apoiar o trabalho do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em assentamentos de trabalhadores rurais ligados ao Movimento dos Trabalhadores

<sup>6</sup> A peça processual está disponível em: <https://bit.ly/2NwiScH>. Acesso em: 19 mar. 2021.

Rurais Sem Terra (MST) em cidades no sul da Bahia. O governador Rui Costa contestou no STF a atuação da Força Nacional, afirmando que não houve consulta prévia ao governo, nem solicitação das tropas pelo estado. O ministro relator do processo, Edson Fachin, acolheu os argumentos do governo da Bahia e determinou a retirada da Força Nacional do estado, decisão aprovada pelo plenário por 9 votos a 1, do ministro Barroso.

Na ausência de uma efetiva coordenação do governo federal na condução da emergência sanitária que paralisou o país, pressionou o sistema nacional de saúde e causou, até o momento, mais de 200 mil mortos, chama atenção a reação institucional e política verificada na dinâmica do federalismo brasileiro. A atuação do STF, do Congresso, dos governadores, incluindo a implantação do comitê científico de enfrentamento da covid-19 vinculado ao consórcio dos governadores do Nordeste, dos prefeitos das principais capitais, dos Conselhos de Representação de Secretarias Estaduais e Municipais, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da OAB e de partidos de oposição mostram a reação dessas instituições contra ações federais que pudessem aumentar a disseminação do coronavírus, evitando que o Executivo federal extrapolasse suas prerrogativas constitucionais e fortalecesse o equilíbrio federativo.

Disputas entre entes federados são reconhecidas e analisadas pelas teorias do federalismo. A disputa é tratada por Bednar (2009), por exemplo, que faz uso do conceito de *credit claiming*, livremente traduzido como crédito eleitoral. O problema surge quando governos de diferentes esferas assumem os créditos por políticas bem-sucedidas ou apontam outras esferas como responsáveis pelas malsucedidas, refletindo o oportunismo dos representantes das esferas de governo. O problema é agravado ainda porque, dada a natureza indivisível dos bens públicos, como a proteção à saúde, o *credit claiming* pode ser acionado pelas esferas de governo para culpar outras esferas por determinadas decisões ou para clamar pelo crédito quando decisões são bem-sucedidas. No caso da covid-19, presidentes como os do Brasil e dos Estados Unidos, contrários às medidas de isolamento, não quiseram correr o risco de ser responsabilizados por suas consequências econômicas, jogando as decisões para as esferas subnacionais. Diferentemente dos Estados Unidos,

a maioria dos governadores brasileiros assumiu confrontar o presidente, enquanto os governadores norte-americanos agiram partidariamente, com os do Partido Republicano rejeitando medidas preventivas e os do Partido Democrata apoiando.

No caso do Brasil, pesquisas de opinião realizadas pelo Datafolha mostram que, no início da pandemia, os entrevistados aprovavam mais o desempenho dos governadores e dos prefeitos no combate à covid-19 do que do presidente. Embora essa aprovação tenha declinado nas pesquisas dos meses seguintes, a taxa de aprovação dos governadores e prefeitos permaneceu maior que a do presidente, mostrando que os chefes dos Executivos subnacionais calcularam melhor os riscos político-eleitorais de suas estratégias.

### Considerações finais

O capítulo mostrou que o desenho institucional da federação brasileira permitiu que os entes subnacionais exercessem papel ativo no combate à covid-19, substituindo o até então tradicional papel de coordenação federal no encaminhamento dos conflitos federativos ou no enfrentamento de crises exógenas, além de ter fortalecido a posição relativa das esferas subnacionais na federação. Mostrou também que outras instituições atuaram para anular as tentativas do governo federal de extrapolar suas competências. Revelou, por fim, que a pandemia descortinou a até então relativa invisibilidade dos embates e dos mecanismos institucionais de solução de conflitos federativos, assim como as mudanças das interpretações do STF. A covid-19 amplificou tais conflitos pelo caráter transnacional da crise, em um contexto de profunda integração nacional e internacional e dos mercados.

Governado por um presidente que não cumpriu a regra informal de encaminhar a solução dos conflitos federativos por meio de acordos, coalizões e incentivos à cooperação, a disputa confronto com governadores e prefeitos apenas seguiu a estratégia do presidente desde sua eleição. Eleito sem formar coalizões partidárias, sem um projeto para enfrentar as questões mais sensíveis da sociedade brasileira e com uma estratégia de confronto com os atores políticos e as instituições democráticas, o presidente conferiu uma nova dinâmica à federação brasileira, com a

participação mais efetiva dos Executivos subnacionais, apoiados por outras instituições que estruturam o federalismo brasileiro.

Se divergências entre os entes federados são típicas de todas as federações e são da natureza mesma do federalismo, e se a coordenação nas federações não ocorre de forma natural, tendo de ser construída, os conflitos em torno da covid-19 mostraram que a federação brasileira conta com mecanismos capazes de gerenciá-los.

No entanto, as tensões geradas pela pandemia ainda não estão superadas, podendo ressurgir após a chegada da vacina contra o vírus no país. Pode também ser motivo de instabilidade federativa a onda de pedidos de *impeachment* de vários governadores, assim como denúncias e prisões de gestores dos recursos extraordinários à disposição de estados e municípios para o combate ao coronavírus, inclusive de prefeitos. Os organismos policiais e de controle, tais como a Polícia Federal, as polícias civis dos estados, a Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), os ministérios públicos federal e estaduais e a mídia parecem agora reproduzir o que aconteceu com os episódios recentes relacionados à Lava Jato e que contribuíram para aumentar o descrédito na política partidária, no sistema representativo e na administração pública. A *nova* Lava Jato, dessa vez estadualizada, também contribui para deslegitimar o voto dos eleitores dos territórios subnacionais.

## Os municípios e a política local sob o governo Bolsonaro

*Marta Mendes da Rocha*

A eleição de Jair Bolsonaro para o cargo mais alto da República, em outubro de 2018, motivou uma série de análises que buscam compreender não apenas os fatores que permitiram sua vitória, mas também suas consequências sobre diversos aspectos da política e da sociedade brasileira. Este capítulo tem como objetivo discutir esses elementos com foco nos municípios e na política local.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, os municípios passaram a ocupar um lugar singular na federação. Sua autonomia política, expressa na possibilidade de eleição direta de prefeitos e vereadores em eleições não coincidentes com as estaduais e nacionais, aumentou sua importância como espaço de competição e emergência de novas lideranças políticas. Não obstante as reformas constitucionais dos anos 1990 e 2000, que resultaram em recentralização de recursos e autoridade decisória no governo central (ARRETICHE, 2012), os municípios brasileiros continuam responsáveis por uma parcela significativa do gasto público e com atuação importante em áreas-chave com impactos tangíveis sobre a vida da população, como saúde, educação e assistência social.

Paralelo ao fortalecimento dos municípios, vimos a consolidação de um campo de estudos na Ciência Política voltado para a investigação e a compreensão de diversos aspectos da política local, incluindo a dinâmica de relacionamento entre políticos e governos em diferentes níveis. Duas dimensões recebem particular atenção: a forma como as eleições locais influenciam as eleições nacionais e vice-versa, e a dinâmica governativa, referente às relações ora mais cooperativas, ora mais competitivas entre os atores situados nas diferentes esferas, dados os