

OPINIÃO



Diana Vaz de Lima é professora e pesquisadora no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA/UnB) e no Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA/PPGA) da Universidade de Brasília (UnB). É Colíder do *Grupo de Estudos e Pesquisas em Governos Locais* (GEPGL). É membro da Academia Brasileira de Ciências Contábeis (Abracicon), da Academia de Ciências Contábeis do Distrito Federal (ACiConDF) e da Associação Brasileira de Contadores Públicos (ABCP).

Lições da pandemia para o pacto federativo brasileiro

Agora que apareceu uma luz no fim do túnel – aprovação para aplicação emergencial de vacinas para enfrentamento ao novo coronavírus – é preciso fazer uma reflexão sobre as lições que estão sendo deixadas pela pandemia da Covid-19. Uma delas diz respeito à resiliência do pacto federativo brasileiro.

Não é segredo para ninguém que desde o início da pandemia muitos fatores vêm concorrendo para minar o esperado e desejado alinhamento entre os entes federados brasileiros no que diz respeito às ações de enfrentamento à doença. Afinal, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o pacto federativo, determinando o papel e a responsabilidade na distribuição dos recursos públicos e respectivas alocações. Com a pandemia, contudo, as coisas ficaram confusas, revelando que o texto constitucional precisava de um reforço.

Em abril de 2020, no auge da pandemia, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que a medidas adotadas pelo Governo Federal não afastavam a competência concorrente e nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, distrito federal e municípios. Ou seja, que era de responsabilidade de todos os entes da federação adotarem medidas em benefício da população brasileira no que se refere à pandemia.

No entendimento da maioria dos ministros do STF, devidamente respaldado pela Carta Magna, a União poderia legislar sobre o tema, mas, no exercício dessa competência deveria ser resguardada a autonomia dos demais entes federados brasileiros. Especificamente na área da saúde pública, o STF trouxe expressamente em sua decisão que a União, estados, distrito federal e municípios tinham competência concorrente para realizar ações de mitigação dos impactos do novo coronavírus. Nove meses depois da decisão do STF e com quase 220 mil vidas perdidas para a doença precisamos reconhecer que em alguns momentos nossas instituições fracassaram. E o nosso pacto federativo também.

É fato que mesmo antes da pandemia havia o sentimento de que apesar do avanço institucional que a Constituição Federal de 1988 trouxe com o pacto federativo, reconhecendo a autonomia e o protagonismo dos entes subnacionais brasileiros, a descentralização do poder não havia considerado previamente as desigualdades do território brasileiro e criou diferentes “Brasis”. Essa diversidade acabou por limitar e comprometer as

condições para o exercício das competências compartilhadas e aprofundou as disparidades locais e regionais do país. Com a pandemia, essas diferenças ficaram ainda mais evidentes.

Há de se considerar também que as nossas instituições nunca foram tão testadas quanto nestes tempos difíceis. Ao participar de um congresso virtual da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o próprio ministro do STF, Ricardo Lewandowsky, reconheceu que a pandemia da Covid-19 só acentuou o abismo social no Brasil. Em outro evento, o também ministro do STF Alexandre de Moraes comentou que dado ao seu tamanho era impossível que o Brasil sobrevivesse do ponto de vista administrativo, legislativo, social e econômico com extrema centralização, e que a pandemia apenas alertou para esse fato.

A pandemia também tem testado a força do Estado Federal em outros países. Ao participar em maio de 2020 do seminário *Federalismo cooperativo no combate à calamidade*, o professor assistente da Universidade de Frankfurt, Ricardo Campos, apresentou que a crise da pandemia da Covid-19 é um ponto de inflexão para a questão federalista no mundo todo. Ao trazer como exemplo o fracasso da coordenação coletiva do plano europeu, o professor argumentou que mais importante nas ações de enfrentamento à doença acabou sendo o estado nacional e o modelo federativo.

No Brasil, o pacto federativo já vinha dando mostra de desgaste, principalmente da perspectiva fiscal. Inclusive, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional brasileiro a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 188/2019, visando conferir maior autonomia para os estados e municípios por meio da distribuição e recursos e suas alocações. Mas a PEC tem sido alvo de críticas, principalmente ao trazer entre as suas proposições a extinção de municípios de até 5 mil habitantes que não comprovarem sustentabilidade financeira. Para os críticos da medida, a presença da municipalidade seria importante para manter os serviços básicos fundamentais.

Para especialistas e pesquisadores no tema, o sucesso do pacto federativo também poderia vir por meio de mecanismos de cooperação e coordenação. Ao estudar o tema da perspectiva da saúde, Telma Menicucci e Alisson Marques chegaram à conclusão que embora as regras institucionais definidas nacionalmente favoreçam a cooperação, elas não são capazes de explicar as variações entre as unidades da federação. Segundo os pesquisadores, a ação cooperativa também não ocorre de forma espontânea e depende da construção de arranjos institucionais adequados, de coordenação e, em alguma medida, da coerção, de uma terceira parte - essa não prevista no arranjo institucional do sistema único de saúde (SUS).

Ao pesquisar sobre os desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil, Gabriela Lotta e Arilson Favareto apresentam que um dos aspectos estruturais do ambiente institucional das políticas públicas no Brasil que precisam ser enfrentados diz respeito justamente à pactuação federativa. No entendimento dos pesquisadores, será preciso repensar estruturas e incentivos que organizam as atribuições e capacidades dos entes da federação. Alertam sobre a importância da permeabilidade dos arranjos às especificidades territoriais, uma vez que os territórios não são meros repositórios de investimentos, mas, estruturas sociais que precisam ser consideradas e mobilizadas na implementação de políticas a fim de garantir sua efetividade.

A importância da coordenação para o sucesso do pacto federativo também ficou evidente nestes tempos de pandemia. Pesquisa realizada por Juliana Nunes Rodrigues e Daniel Abreu de Azevedo apresentou que as lacunas do pacto federativo brasileiro, associadas aos conflitos de interesses político-partidários que se ancoram em diferentes escalas de poder, parecem

nublar os processos de tomada de decisões e de ações republicanas para o enfrentamento do vírus. Para os pesquisadores, em se tratando de políticas sociais que se quer universalizadas em território nacional, o papel da União de regulação e de coordenação de ações é indelegável. Como sugestão, apresentam que espaços políticos municipais representativos, como a ideia dos Conselhos Municipais, poderiam ser mais bem mobilizados como instrumentos e canais para a elaboração de estratégias voltadas para a ampliação de políticas de saneamento, da rede de prevenção, do atendimento básico em saúde e, também, de combate a epidemias.

Já o uso de medidas de coerção, é um assunto muito mais delicado. Em sua pesquisa *Federalism and Federation: A Reappraisal*, Michael Burgess apresenta que para serem genuínas as Federações não podem ser resultado de força ou coerção. Em sua pesquisa *Federação, democracia e instituições políticas*, Márcia Soares também afirma que o pacto federal é incompatível com a concentração de poder que caracteriza uma estrutura autoritária. Na prática, o que se vê no Brasil é que para “driblar” essa ingerência sobre os entes subnacionais as medidas de coerção vêm se dando sob a forma de exigências, como a observada no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus aprovado em maio de 2020: para receber os recursos do programa, o ente federativo deveria renunciar formalmente ao direito de ajuizar ação contra a União tendo como causa a pandemia da Covid-19.

Ao comentar sobre a crise federativa em tempos de epidemia da Covid-19, Diego Bomfim e Frederico Moura destacam que ofende à ideia de federalismo cooperativo que pessoas estejam morrendo em um Estado por falta de respiradores enquanto em outro Estado eventualmente sobrem vagas em unidades de tratamento. Na opinião dos autores, não faz sentido, perante o modelo federativo positivado no Brasil, que máscaras de proteção e equipamentos estejam em falta em um município, mas estejam largamente estocadas pela secretaria de saúde de outro.

Como se pode observar, há muitas lições a serem aprendidas na pandemia também quando se trata do pacto federativo brasileiro. Para que funcione de forma efetiva, além de superar os entraves já apontados, devem ser instituídos mecanismos que possibilitem que os entes federados possam se antecipar, absorver ou reagir, de forma cooperativa e coordenada, a choques externos, como os decorrentes da pandemia da Covid-19. Essa pode ser uma boa oportunidade para enfrentarmos finalmente essa discussão.