

## FEDERALISMO COOPERATIVO: desafios em tempos de pandemia

Grupo 3 - Políticas públicas, legislação e meio

Marlene de Paula Pereira <sup>1</sup>

Maria Eduarda Balbino Gonçalves <sup>2</sup>

Lucas Guedes <sup>3</sup>

### *Resumo*

O federalismo cooperativo, modelo de Estado instaurado no Brasil por meio da Constituição de 1988, visa uma autonomia político-administrativa maior entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ao mesmo passo que permite um sistema cooperativo, que delega responsabilidades e atribuições concorrentes a todos os entes federativos. Embora pareça um modelo perfeito porque estabelece uma distribuição de competências, apresenta tensões e dificuldades em relação à concretização de alguns objetivos comuns. O presente trabalho teve por objetivo refletir a respeito dos desafios que se apresentaram em relação ao modelo de federalismo cooperativo, nesse momento de pandemia e ainda sobre as possibilidades de diálogo para ultrapassar esse momento. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica. Foi realizada uma busca nos principais portais de artigos científicos como Scielo, Eric, dentre outros, utilizando-se como termos de busca as seguintes expressões: “desafios do federalismo cooperativo”; “municípios e federalismo”. À luz desta literatura, buscou-se interpretar as principais dificuldades evidenciadas neste cenário de pandemia, especialmente em relação ao direito à saúde e à educação. Concluiu-se que a pandemia evidenciou dificuldades já existentes e deixou claro que somente com atuação conjunta será possível superar os desafios.

Palavras-chave: federalismo, cooperação, dificuldades.

<sup>1</sup> Prof. De Direito. Instituto Federal sudeste de MG – depaulamarlene@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Estudante do Curso de Direito. Instituto Federal sudeste de MG , Campus Rio Pomba lucas-srguedes@outlook.com.

<sup>3</sup> Estudante do Curso de Direito. Instituto Federal sudeste de MG , Campus Rio Pomba mariaegoncalves3@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A Federação Cooperativa foi o modelo adotado pelo Brasil a partir da Constituição de 1988, onde os entes federados passaram a possuir atribuições comuns, ou seja, além de suas responsabilidades autônomas territoriais e administrativas, existem competências que são responsabilidades concorrentes. Desta forma, além da atuação específica de cada ente, cabe uma atuação conjunta em determinadas áreas tais como: acesso à cultura, educação e a ciência, respeitar e guarda a Constituição, conservar o patrimônio público, zelar pela saúde e assistência pública, promover a integração social, resguardar o meio ambiente, entre outros.

Embora este modelo possa parecer harmônico e simplificado, a prática demonstra que a efetivação deste revela-se como um grande desafio. Não apenas porque não é tão fácil definir exatamente o que seja “interesse local” ou “regional”, mas também porque a atuação efetiva em determinadas áreas, demanda uma quantidade de recursos, que muitas vezes os entes federativos não possuem.

A respeito desse aspecto, cabe exemplificar o caso dos municípios brasileiros, que constitucionalmente receberam uma grande autonomia para exercer determinadas funções, mas na maioria dos casos, especialmente no que se refere aos municípios de pequeno porte, são profundamente dependentes das transferências constitucionais e voluntárias realizadas pelo governo federal.

Portanto, implementar o federalismo cooperativo faz parte das questões complexas que ficaram ainda mais difíceis, nesse cenário de crise, visto que são muitas as demandas que passaram a exigir uma atuação ainda mais efetiva dos entes federativos, inclusive com dispêndio de mais recursos, que em regra, não possuem. Cita-se o exemplo da necessidade de aumento da compra de materiais e equipamentos hospitalares, medidas de suporte às populações necessitadas, medidas de suporte para a continuidade das atividades escolares, até decisões relativas às regras para movimentação dentro do território, barreiras sanitárias, etc.

O cenário de crise trouxe mais necessidades de recursos e enfatizou as dificuldades dos entes, especialmente dos municípios de pequeno porte de exercerem a autonomia. Demandou ainda que estados e municípios se posicionassem em relação às medidas de controle da doença a serem seguidas pela população, como isolamento social, fechamento de comércios, restrições de trânsito em vias públicas, e, isto também evidenciou as disparidades e falta de harmonia das diferentes esferas de poder.

Assim, este trabalho tem por objetivo refletir a respeito dos desafios que se apresentaram em relação ao modelo de federalismo cooperativo, nesse momento de pandemia, visto que, em tempos normais, este modelo adotado pela Constituição Federal já apresentava grandes dificuldades tanto em relação às dificuldade de entes menores exercerem a autonomia, quanto no que se refere ao exercício da cooperação efetivamente.

## METODOLOGIA

Para a análise que se objetivou foi realizada uma pesquisa bibliográfica nos principais portais de artigos científicos como Scielo, Eric, dentre outros, utilizando-se como termos de busca as seguintes expressões: “desafios do federalismo cooperativo”; “municípios e federalismo”. Os artigos foram selecionados tendo como critério o enfoque do federalismo cooperativo em relação às dificuldades enfrentadas pelos municípios de menor porte, especialmente em relação à saúde e à educação. À luz desta literatura, buscou-se interpretar as principais dificuldades evidenciadas neste cenário de pandemia, especialmente em relação ao direito à saúde e à educação.

Noronha e Ferreira (2000, p. 191) compreendem a pesquisa bibliográfica como uma metodologia por meio da qual se analisa a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma visão geral ou um relatório do estado-da arte sobre um tópico específico, evidenciando novas idéias, métodos, subtemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Observando-se a estrutura do sistema de repartição de competências trazido pela Constituição de 1988 percebe-se que o constituinte buscou o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais (BARROSO, 2007). Essa mudança de comportamento por parte dos constituintes no sentido de admitir que mais de um ente federativo seja competente para legislar/atuar acerca de determinada matéria deve-se muito à dificuldade para solucionar os problemas, cada vez mais complexos, em uma única esfera de poder.

Sobre o assunto afirma Thais Barrozo (2011) que é cada vez mais dificultoso separar o que de fato é de interesse de um ente federado e não de outro, surgindo, por muitas vezes, uma área obscura em que não se reconhece exatamente quem seja o maior “interessado” na realização de determinada tarefa estatal, gerando não só dúvidas, mas também zonas de conflito quanto à partição do poder do Estado. Segundo Barroso (2007) o interesse local é um conceito dinâmico, ou seja, aquilo que hoje é considerado de interesse absolutamente local, com a passagem do tempo poderá passar para a esfera de interesse regional e até mesmo federal.

Após a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu um aumento das receitas de transferência das instâncias federal e estadual para os Municípios, (SANTOS, 2009). Os municípios experimentaram ainda maior fortalecimento institucional ao passar a ter competência pela administração de seus tributos (MATTOS E SANTOS, 2008: 78). Entretanto, houve também um aumento das responsabilidades assumidas pelos Municípios.

O movimento de descentralização no Brasil foi muito marcado pela tentativa de transferir encargos e responsabilidades do governo central para os municípios e tal transferência não foi acompanhada pela preparação e fortalecimento dos municípios e dos agentes locais (SOUZA, 2006, p. 375).

Nesse sentido, o que já era complexo em tempos normais, ficou ainda mais preocupante no cenário da pandemia. Na área da saúde, temos evidenciado estados e

municípios com o sistema de saúde esgotado, sem condições de realizar os testes necessários para identificação precoce da doença; esgotamento dos leitos de hospitais; ausência de leitos de UTIs; insuficiência de equipamentos considerados essenciais, como é o caso dos respiradores.

Em relação às políticas públicas criadas na área da saúde para combater o contágio do covid-19 observou-se divergências quanto às posições adotadas pela presidência da República e por alguns governadores de Estado, especialmente sobre a determinação de isolamento social, uma medida orientada pela Organização Mundial da Saúde como forma de achatamento da curva de propagação do vírus.

A edição da lei 13.929/20 que dispôs acerca das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, deixa clara a complexidade da situação, ao prever que as autoridades poderão adotar as medidas que entenderem cabíveis, no âmbito de suas competências.

Em relação à educação, mais uma vez destaca-se que a pandemia apenas intensificou as dificuldades enfrentadas pelos entes para manter os padrões de educação, visto que as possuem diferentes condições de ofertas do ensino, permanente dependência financeira da União, dificuldades fiscais e incapacidade de execução técnica dos encargos educacionais; heterogeneidade e disparidades populacionais; ineficiência da função redistributiva e supletiva federal, que não considera as diferenças socioeconômicas locais e regionais; dificuldades em relação à prática do regime de colaboração entre os mais de 5.500 sistemas de ensino.

Com todas as dificuldades existentes agravadas pela crise provocada pela pandemia e em meio a uma diversidade de fontes normativas advindas do Congresso Nacional, presidente da República, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, secretarias de Educação e conselhos municipais de Educação, fica ainda mais complexo promover a equidade e qualidade educacionais.

As dificuldades se mantêm quando passamos a analisar os desafios enfrentados pelo ensino superior, promovido por Universidades e Institutos Federais. Neste momento, em que a pesquisa científica precisa de suporte para prosseguir, muitas ações em sentido contrário tem sido realizadas, com cortes e outras medidas de desincentivo, em muitos casos, violando até a autonomia universitária.

No contexto do federalismo cooperativo, o esperado seria uma ação conjunto visando a aquisição de equipamentos e aparelhos necessários, amplificação do acesso digital, capacitação dos docentes, disponibilização de internet.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O propósito deste artigo foi refletir a respeito dos desafios do federalismo brasileiro em contexto de pandemia. Exercer o federalismo é, em si, um grande desafio, visto que, apesar de a Constituição Federal estabelecer uma divisão de competências e a obrigatoriedade de atuação conjunta em determinadas áreas, não é fácil conjugar os esforços. Em geral, os entes federativos tentam se esquivar das responsabilidades, passando-as para outros entes, visto que implementar políticas públicas tem um custo, que nem sempre os entes federativos tem como arcar.

O estado de pandemia que se instalou no Brasil, desde de março de 2020, impactou fortemente os entes federados, pois o isolamento social que foi necessário gerou o fechamento de muitos serviços e comércio, o que refletiu em uma queda das arrecadações, principalmente municipais, ao mesmo tempo em que gerou uma

necessidade de maiores investimentos em políticas e ações voltadas para a assistência social, etc.

Observou-se uma dissonância entre os entendimentos da União e dos estados em muitos sentidos e nem mesmo a experiência internacional foi capaz de unificar os pensamentos. Considerando que a pandemia terá um impacto muito além deste momento em que se constata a elevação da curva de contaminação, acredita-se que, mais do que nunca é necessário pensar formas de colaboração para o real enfrentamento da crise.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19/06/2020.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento Básico: Competências constitucionais da União, Estados e Municípios. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 11, agosto/setembro e outubro de 2007. Salvador. Bahia, p. 3. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 19/06/2020.

BARROZO, Thais Aranda. A competência material comum do art. 23/CF e a ultrassubjetividade da tutela jurisdicional: formação de litisconsórcio passivo no cumprimento da sentença. 2011. 121 f. Dissertação (mestrado em Direito Negocial) - Curso de Direito, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000162684>>. Acesso em: 19/06/2020.

MATTOS, Liana Portilho e SANTOS. Ângela Moulin Penalva. Emendas Constitucionais põem em cheque a autonomia municipal no Brasil. In: Município, Descentralização e Território. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

NORONHA, Daisy Pires; FERREIRA, Sueli Mara S. P. Revisões de literatura. In: CAMPELLO, Bernadete Santos; CONDÓN, Beatriz Valadares; KREMER, Jeannette Marguerite (orgs.) Fontes de informação para pesquisadores e profissionais. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

SANTOS. Ângela Moulin Penalva. A Política Urbana nos Marcos do Federalismo Brasileiro. Artigo apresentado na ANPUR. 2009.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e Relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Sonia Fleury (org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.