

O (Re)Desenho Institucional do Pacto Federativo Diante da Covid-19: Arranjos Institucionais no Contexto da MP 926/2020

The Institutional (Re)Design of the Federative Pact in Front of Covid-19: Institutional Arrangements in the Context of MP 926/2020

LAURA GABRIELLA MUNIZ DA SILVA¹

Universidade Federal de Pernambuco — Faculdade de Direito do Recife, Brasil.

FLAVIANNE FERNANDA BITENCOURT NÓBREGA²

Universidade Federal de Pernambuco — Faculdade de Direito do Recife, Brasil.

ANA LAURA MACHADO RODRIGUES³

Universidade Federal de Pernambuco — Faculdade de Direito do Recife, Brasil.

ANTONELLA BRUNA MACHADO TORRES GALINDO⁴

Universidade Federal de Pernambuco — Faculdade de Direito do Recife, Brasil.

RESUMO: A pandemia da Covid-19 desencadeou as mais diversas mudanças ao redor do mundo. No Brasil, as disputas ocasionadas pela MP 926/2020 instaura um cenário propício para a alteração do desenho institucional do federalismo, historicamente centralizado na União. Nesse sentido, este artigo propõe pesquisar a mudança institucional real do federalismo brasileiro antes e durante a pandemia. Para tanto, o referencial teórico do neoinstitucionalismo de North, Brinks e Levistky, que concebem instituições como “regras do jogo”, foi utilizado, de modo original, a fim de se investigar os arranjos institucionais formais e informais no (re)desenho do pacto federativo, com identificação de seus jogadores e mecanismos de incentivo. O artigo contextualiza, ainda, a peculiaridade do desafio institucional da Federação no Brasil, comparada à experiência estadunidense, para evidenciar a singularidade do novo desenho institucional descentralizado na pandemia. Ao final, identifica o aprendizado para os Estados-membros e lança questionamentos sobre a sobrevivência dessa regra do jogo no pós-pandemia.

1 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0003-2954-9067>>.

2 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-2349-0167>>.

3 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-1143-4213>>.

4 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-8787-4119>>.

PALAVRAS-CHAVE: Neoinstitucionalismo; pandemia; federalismo; arranjos institucionais.

ABSTRACT: The Covid-19 pandemic triggered the most diverse changes around the world. In Brazil, the disputes caused by MP 926/2020 establish a favorable scenario for the alteration of the institutional design of federalism, historically centralized in the Union. In this sense, this article proposes to research the real institutional change of Brazilian federalism before and during the pandemic. Therefore, the theoretical framework of neoinstitutionalism of North, Brinks and Levitsky, that conceive institutions as “rules of the game”, was used in an original way, in order to investigate the formal institutional arrangements and informal (re)design of the federative pact, with identification of its players and incentive mechanisms. The article also contextualizes the peculiarity of the institutional challenge of the federation in Brazil, compared to the American experience, to highlight the uniqueness of the new decentralized institutional design in the pandemic. In the end, it identifies the learning for member states and raises questions about the survival of this post-pandemic game rule.

KEYWORDS: Neoinstitutionalism; pandemic; federalism; institutional arrangements.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Olhar neoinstitucional sobre o transplante jurídico do federalismo norte-americano – Peculiaridade do desafio institucional brasileiro na pandemia; 2 Desenho institucional real do federalismo no Brasil antes da pandemia – Descentralização formal fraca e centralização fática forte; 3 A demanda por um (re)desenho do federalismo brasileiro com a MP 926: identificando as novas regras do jogo na pandemia; 4 As regras do jogo no atual contexto de instabilidade: análise dos jogadores na formação do real desenho institucional; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

O contexto atual de pandemia reiterou desastres e mudanças. Posuindo uma saliente taxa de transmissibilidade, o novo coronavírus é hoje considerado uma ameaça mundial. Os países ao redor do globo enfrentam crises de saúde pública; o Brasil, no entanto, apresenta turbulências também em outros sistemas, entre eles o sistema político. Ainda que os conflitos políticos sejam inúmeros, é possível ressaltar as agitações em torno do pacto federativo brasileiro.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OECD (2020, p. 9-10) afirma que a situação de emergência levou governos subnacionais⁵ do mundo todo a realizarem medidas de contenção, muitas vezes além das suas responsabilidades. Diante da pandemia e da inércia problemática da União, os Estados-membros da Federação brasileira passaram a demandar por uma legítima concretização da autonomia fede-

5 Aqui no Brasil o termo “*subnational governments*” se refere aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal que integram o pacto federativo.

rativa, clamando pela efetiva concretização dos seus respectivos poderes constitucionais.

Esse cenário destoa completamente do histórico político brasileiro: desde sua criação, a República Federativa do Brasil, quando analisada de modo pragmático, exhibe um ímpeto de centralização política. O contexto de pandemia torna-se, assim, pano de fundo para uma mudança no funcionamento das instituições políticas brasileiras, sobretudo com o advento da Medida Provisória nº 926/2020.

Neste contexto, o referencial teórico do neoinstitucionalismo é utilizado, de modo original, para a compreensão da mudança institucional do federalismo no Brasil. Com base nesse paradigma neoinstitucional de North e Weingast (2006, p. 21), instituições são usadas como sinônimo de “regras do jogo”, resultantes da interação entre as regras formais e informais. Já os indivíduos (atores políticos, jurídicos, sociais e econômicos individualmente considerados) e as organizações (conjunto desses indivíduos, que possuem uma mistura de objetivos comuns e individuais e tomam decisões) são os jogadores dessa “regra do jogo”.

Tais disposições surgem com o neoinstitucionalismo econômico, a partir dos anos 80. Caracterizada pela sua interdisciplinaridade, a análise neoinstitucional inova na compreensão do desenho institucional real, incorporando a informalidade à concepção de instituição. É uma análise reflexiva, em que os jogadores (indivíduos e organizações) influenciam e modificam as “regras do jogo” e também têm suas preferências por elas modificadas (Immergut, 1998). Essa abordagem foi reforçada nos anos 90, com prêmio Nobel atribuído a Ronald Coase, em 1991, e, depois, em 1993, com a abordagem histórica e cultural do economista Douglass North, que desenvolveu estudos na área. Este artigo incorpora também o referencial contemporâneo da abordagem neoinstitucional de G. Helmke, Daniel Brinks e Steven Levitsky. Desse modo, será possível investigar o desenho institucional real do federalismo brasileiro, e não o meramente aparente, avançando para além dos aspectos formais.

Embora alguns artigos jurídicos sob o olhar da dinâmica federativa na pandemia já estejam contribuindo para o avanço dessa discussão, esses, em sua maioria, focam nas instituições formais (regras formais) que atuam nesse processo. O cerne de publicações científicas, como a de Benvindo (2020) e a de Archegas e Kreuz (2020), é o Poder Executivo, mais precisamente o atual Presidente da República, desconsiderando as redes de incentivos e os

constrangimentos que o envolvem. Há, ainda, estudos que situam o debate a nível estadual, como o artigo desenvolvido por Shvetsova, VanDusky-Allen e Zhirnov (2020), no qual reforçam a importância das iniciativas dos Estados-membros como responsáveis de o Brasil não ter se saído ainda pior no combate à pandemia.

O presente artigo, de modo diverso, avança no estado da arte sobre o tema e investiga a mudança institucional do federalismo brasileiro, a partir da MP 926/2020, editada pelo Presidente. Desenvolve análise da dinâmica de interação das regras do jogo (formal e informal) e de seus jogadores (Presidente da República, empresários, STF, partidos políticos, OMS, Comunidade Internacional, governadores, entre outros) no contexto da pandemia. Identifica e contextualiza, também, a peculiaridade do desafio institucional da Federação no Brasil, comparada à experiência estadunidense. Em seguida, analisa o arranjo institucional antes e durante a pandemia. Ao final, lança questionamentos sobre o futuro do novo desenho institucional do federalismo descentralizado.

1 OLHAR NEOINSTITUCIONAL SOBRE O TRANSPLANTE JURÍDICO DO FEDERALISMO NORTE-AMERICANO – PECULIARIDADE DO DESAFIO INSTITUCIONAL BRASILEIRO NA PANDEMIA

A proclamação da independência dos Estados Unidos da América, em 1776, inaugurou uma disposição vanguardista a respeito do modelo organizacional do Estado – a Federação (Jay; Hamilton; Madison, 1788). O federalismo norte-americano, assim, se desenvolveu, na origem, como primeiro modelo estatal, em que se institucionalizou a “regra do jogo” da descentralização do poder decisório. À época, era evidente que essa organização estatal *“cuidava-se de algo substancialmente diferente do que existia até então”* (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018, p. 930, grifo dos autores). Atualmente, quase vinte países exibem, pelo menos formalmente, a forma federativa de organização do Estado nas suas constituições. A inovação norte-americana se disseminou e cada nova nação cuidou de acrescentar suas peculiaridades às suas respectivas federações. Desse modo, é consensual a ideia de que não existe mais um único modelo de Estado Federal (Mendes; Coelho; Branco, 2009, p. 848).

Afirmar a pluralidade de realidades no âmbito do federalismo não significa, todavia, negar a ausência de um núcleo caracterizador. Apesar de o conceito de Estado Federal abraçar diversas realidades distintas, a doutrina jurídica costuma identificar traços comuns. Nesse sentido, Sarlet, Marinoni e

Mitidiero (2018, p. 932) afirmam a existência de “elementos nucleares qualificadores do Estado Federal”, em que se destacam: a presença de ordens parciais, a autonomia política e administrativa das Unidades da Federação e a proibição de dissolução da Federação. Dessa forma, o federalismo norte-americano possui como principal característica a descentralização política.

Essa experiência descentralizada do federalismo norte-americano, no entanto, enfrenta fortes instabilidades no atual contexto de pandemia. Segundo os estudos de Kettl (2020), como o governo federal dos EUA omitiu-se das decisões nacionais em relação à contenção do vírus, os Estados foram, de acordo com suas necessidades, assumindo o protagonismo, algo já consagrado no seu federalismo descentralizado. Criou-se, assim, um fenômeno de “The States as Laboratories”, ou seja, cada Estado, de acordo com suas necessidades, editou as medidas e, conseqüentemente, teria os resultados mais diversos. Essa situação, porém, não foi de todo positiva, haja vista que, com as particularidades inerentes aos diferentes Estados, a discrepância no enfrentamento da Covid-19 foi nítida. Governos estaduais optaram por notificar de maneiras diversas o contágio do vírus, o que dificultou a comparação de medidas adotadas. Além disso, estadunidenses em alguns Estados estavam expostos a riscos bem mais graves, devido às decisões que os seus governadores tomaram.

De acordo com Peltz-Steele (2020), tornou-se comum, no cenário de pandemia, que governadores e prefeitos de todo o país culpem a falta de liderança federal norte-americana pelo agravamento das disputas interestaduais. Ainda segundo Steele, é preciso a configuração de uma “Liderança do Topo” na formulação da resposta nacional à pandemia, protegendo, assim, tanto a saúde pública quanto a economia. Esse desejo de uma liderança do governo federal revela uma crença compartilhada de atores políticos para uma mudança institucional de um federalismo com atuação mais forte do poder central. Na pandemia de Covid-19, ocorre a demanda norte-americana pela centralização política, em contrapartida com a descentralização formal instituída.

O Poder Judiciário norte-americano também foi demandado para se posicionar sobre essa realidade. Em maio desse ano, alegando violação ao direito de culto e manifestação religiosa, a igreja South Bay United Pentecostal Church, localizada em Chulaa Vista, Califórnia, demandou à Suprema Corte norte-americana a abertura dos estabelecimentos religiosos em contraposição às restrições do Governador Gavin Newsom (Washington, 2020). A Suprema Corte, por decisão majoritária, negou a demanda da igre-

ja, mantendo, assim, a decisão de contenção estabelecida pelo governador, reforçando a “regra do jogo” de descentralização federativa.

A configuração do federalismo na experiência brasileira, todavia, se desenvolveu de modo diferente. O Brasil, chamado à época de “Estados Unidos do Brasil”, formalizou a importação da experiência norte-americana do federalismo, com a primeira Constituição Republicana do Brasil em 1891. Na abordagem neoinstitucional (North, 2005, p. 36), além das normas escritas, importam o contexto histórico-cultural, as convenções sociais, as normas informais de comportamento e as crenças compartilhadas pelos atores sociais, jurídicos e políticos. Assim, o mero transplante jurídico formal do modelo de organização federal dos Estados Unidos, marcado pela forte descentralização política, não representou a mesma mudança institucional para o Estado brasileiro. O Brasil possui uma experiência muito peculiar, diversa da realidade experimentada pela americana, que lhe deu forma e essa diferença pragmática também reverbera no cenário atual de pandemia.

No Brasil, o Judiciário e os governadores dos Estados aparecem também como jogadores importantes, modificando o real desenho institucional a respeito do pacto federativo. A mudança, no entanto, ocorre no sentido oposto ao estadunidense para um modelo mais descentralizado na prática. Como será visto nas próximas seções, tais questões materializam desafios diversos em oposição aos enfrentados pela experiência norte-americana. Essa pesquisa propõe, assim, analisar, sob olhar crítico do neoinstitucionalismo, os atores e as organizações que sustentam o real desenho institucional da Federação no Brasil, para se compreender as regras do jogo antes e durante a pandemia, a fim de tornar claros seus efeitos para o futuro no pós-pandemia.

2 DESENHO INSTITUCIONAL REAL DO FEDERALISMO NO BRASIL ANTES DA PANDEMIA – DESCENTRALIZAÇÃO FORMAL FRACA E CENTRALIZAÇÃO FÁTICA FORTE

Na Constituição brasileira, tem-se a institucionalização do pacto federativo, em que cada Estado-membro possui autonomia administrativa, política e legislativa para exercer “as competências que não lhes sejam vedadas”. Na letra da “Lei Maior” estão presentes as “regras formais” dessa descentralização. Isso significa que, nos veículos oficiais do Estado, as regras do jogo, isto é, as instituições orientam o comportamento em prol do pacto federativo. Esse desenho formal, no entanto, não possui força institucional suficiente. No “real desenho institucional” (Nóbrega, 2013, p. 23),

o contexto brasileiro, historicamente, pende para a centralização política. Como esclarece Arretche:

Com exceção de um breve período histórico – a República Velha –, o Brasil foi administrado de forma fortemente centralizada, desde o período colonial. A herança de um Estado centralizado no passado colonial e na monarquia foi abalada com a instauração da República, mas durante a maior parte da história brasileira a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrada no nível central de governo. (1996, p. 7)

O atual contexto de pandemia da Covid-19, no entanto, desencadeou uma interessante ruptura no peculiar federalismo brasileiro, fortemente centralizado. Todavia, os desafios são diversos àquele experimentado no modelo norte-americano, com histórico de federalismo descentralizado, como “regra do jogo”.

No real desenho institucional, jogadores (indivíduos ou organizações) moldam e são moldados pelas “regras do jogo”. Segundo North (2006), deve-se diferenciar as regras do jogo (instituições) de seus jogadores coletivos (organizações). As organizações são formadas por indivíduos que se associam coletivamente para alcançar um propósito comum ou individual, como corpos políticos (p. ex., partidos políticos), corpos econômicos (p. ex., empresas, cooperativas, grupos de camponeses familiares), corpos jurídicos (p. ex., Supremo Tribunal Federal), corpos sociais (p. ex., igrejas, clubes, associações atléticas), corpos educacionais (p. ex., escolas, universidades), entre outros.

Utilizando a metodologia de Daniel Brinks (2006, p. 206), o ponto de partida para se investigar a existência de arranjos institucionais informais na formação das “regras do jogo” do federalismo brasileiro foi: observar a regularidade informal de uma experiência federativa centralizadora, que não é explicada exclusivamente tendo por referência a norma formal da Constituição (regras do jogo formais). Uma vez constatada essa dissociação entre a regra formal e a realidade prática brasileira, é preciso identificar como a regra do jogo, dada por hipótese, é reforçada na prática por mecanismos de premiação e punição por parte dos atores envolvidos. Assim, o modo como as regras formais interagem com as regras informais permite conhecer o desenho institucional real.

Deve-se pontuar, então, que uma análise voltada unicamente para a rede de constrangimentos e incentivos formais é considerada limitada.

Analizando unicamente a formalidade, a centralização “real” brasileira não pode ser entendida, e o estudo fica restrito à descentralização formal, que, sozinha, não reflete a realidade política do país.

As instituições formais são regras impostas por meio de um veículo, entendido, socialmente, como oficial (Helmke; Levitsky, 2006, p. 5). Quando falamos de instituições informais, portanto, nos referimos às regras que não são vinculadas a um órgão amplamente reconhecido como tal. Isso não significa, porém, que as instituições informais não influenciam o comportamento dos indivíduos em prol de um objetivo. A eficiência de uma instituição independe do nível de formalidade, mas da sua “força institucional”.

Para saber se uma instituição é “forte” ou “fraca”, é preciso perceber se as práticas exigidas ou proibidas por essa instituição estão ocorrendo (Brinks; Levitsky; Victoria, 2019, p. 9). No caso aqui estudado, nota-se que a “regra do jogo” formal, propagada por meio das diretrizes constitucionais, objetiva a efetivação do pacto federativo. Essa regra do jogo – instituição –, no entanto, não consegue se manifestar de modo preponderante no real desenho institucional, devido à ausência de força institucional. A descentralização formal, assim, não é forte o suficiente para competir com as regras do jogo informais em prol da centralização. É por meio do estudo da interação entre as regras formais e informais que a compreensão do real desenho institucional se torna possível.

As instituições formais e informais podem dialogar de diferentes formas. Atentos à relevância do estudo da interação formalidade/informalidade para a compreensão da realidade, Helmke e Levitsky (2006) elaboraram uma série de classificações condizentes ao estudo da dinâmica entre as instituições na América Latina. Segundo eles, quando as instituições formais diferem, quanto ao objetivo, das instituições informais, existe uma relação de divergência; quando há compatibilidade, uma relação de convergência. A relação de divergência ainda pode ocorrer por acomodação ou por competição. Quando as instituições informais contornam a finalidade das instituições formais, sem, no entanto, violar as regras propriamente, mas dando-lhe aparência de legalidade, considera-se acomodação. A competição, entretanto, existe quando uma instituição informal forte “compete” com as regras do jogo formal, enfraquecendo-as.

No contexto do federalismo brasileiro, depreende-se que as instituições formais (regra formal prescrita na Constituição Federal) objetivam o desenvolvimento da descentralização do poder decisório, tentando assegurar,

como foi visto, uma dupla esfera entre a União e os Estados-membros. Em seu art. 23, a Constituição Federal trata da temática da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, firmando competência corrente nos temas relacionados à saúde pública. Dessa maneira, percebe-se, na esfera formal, uma descentralização do poder decisório na questão sanitária. Todavia, o real desenho institucional, em tais questões, sempre foi o da centralização, como no caso do protagonismo do Ministério da Saúde, que, historicamente, ditava e coordenava as diretrizes para execução de políticas nos Estados-membros e Municípios (Ferreira, 2020).

As instituições informais, todavia, não atuam de forma condizente à descentralização, haja vista a centralização fática que impera no real desenho institucional. Há, dessa forma, uma relação de competição entre as instituições formais descentralizadoras e as instituições informais centralizadoras. Nesse entendimento, ao longo da história brasileira, essa competição enfraquece a descentralização prevista no pacto federativo, consolidando a centralização fática.

A sistemática centralização fática, assim, levanta questionamentos. Por que, apesar da descentralização formal, o Brasil possui um longo histórico de concentração de poder? Quais são as redes de incentivo informais que conseguem se sobrepor às regras do jogo formais, oriundas do pacto federativo? Segundo a cientista política Marta Arretche, essa centralização ocorre, principalmente, por dois motivos: a progressiva concentração dos principais tributos e recursos fiscais nas competências do governo federal e a presença, também no nível federal, de uma estratégia de fortalecimento institucional bem-sucedida (Arretche, 1996, p. 8).

Esses dois fatores refletem a rede institucional de incentivos em prol da centralização. Segundo Afonso (2020), especialista em finanças públicas, no Primeiro Webnário COMSEFAZ e IDP (2020), a máxima porcentagem direcionada aos governos subnacionais, de 1960 a 2019, foi de 30%. Há uma histórica concentração fiscal na esfera federal de poder. Tal fator, assim, reflete um dos mecanismos utilizados para moldar as instituições em prol da centralização política. Dessa maneira, consequentemente, a União consegue manter-se predominantemente atuante no campo decisório. No real desenho institucional, a histórica concentração fiscal atua como rede de incentivo à histórica concentração fática do poder.

Possuindo estratégias de crescimento institucional mais bem elaboradas, a União assumiu o protagonismo ao criar órgãos administrativos alta-

mente capazes de responder às demandas de desenvolvimento e industrialização em curso na história brasileira (Arretche, 1996, p. 8). Consolidou-se um contexto de dependência dos órgãos federais para se desenvolver políticas públicas estaduais e locais. Muitas das empresas e órgãos estaduais e municipais foram desenhados supondo, de um lado, uma agência financiadora e planejadora (federal), e, do outro lado, empresas estaduais encarregadas exclusivamente da execução das políticas (sob controle dos governos federais). Ainda segundo Arretche (1996, p. 7), este contexto desencadeou um “paradoxo” na Federação brasileira, pois o sucesso da descentralização brasileira esteve condicionado desde a origem ao fortalecimento das faculdades administrativas a nível federal, o que, na prática, favoreceu uma forte concentração fática.

Trazer as disposições do pacto federativo para a realidade requer a elaboração de instituições eficazes condizentes com tais objetivos. Mantido o *status quo* das relações institucionais historicamente em vigor no território brasileiro, tais objetivos não serão alcançados. Sem modificações nas regras do jogo, o real desenho institucional continuará sendo representado pela centralização fática, dada a descentralização formal fraca.

O contexto atual de pandemia, todavia, tem proporcionado o surgimento de novas regras institucionais, com objetivos “transformadores” ou, melhor dizendo, revolucionários, no sentido de que objetivam modificar o cenário do *status quo* (Brinks; Levitsky; Victoria, p. 9). O estudo desenvolvido por Grin (2020, p. 32) reforça essa transformação. Segundo o teórico, existem duas concepções conflitantes do federalismo em vista do novo coronavírus: a instituída 30 anos atrás com a Constituição de 1988 e o modelo de “Mais Brasil e menos Brasília”, do Presidente Jair Bolsonaro. A estável relação de descentralização formal fraca e de centralização fática forte, desse modo, encontra-se instável. O conflito entre a União e os Estados federados, no contexto da pandemia, abriu espaço para um redesenho das relações entre os governos do País (Oliveira; Rodrigues, 2020).

Nessa instabilidade, ergue-se uma demanda institucional em prol de uma verdadeira “República Federativa”. Novas instituições (regras do jogo) surgem e a concretização do pacto federativo passa a receber novos incentivos. A situação de descentralização real e de centralização fática encontra-se, assim, ameaçada. Há uma demanda por um (re)desenho.

3 A DEMANDA POR UM (RE)DESENHO DO FEDERALISMO BRASILEIRO COM A MP 926: IDENTIFICANDO AS NOVAS REGRAS DO JOGO NA PANDEMIA

O atual contexto de pandemia tem desencadeado drásticas mudanças nas cidades no País. Tributos foram relocados, as eleições de 2020 foram adiadas, diversas empresas adotaram *home office*; outras, no entanto, fecharam as portas. Segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, atualmente existe uma emergência global sem precedentes (CIDH, Resolução nº 1/2020, p. 5).

As mudanças também alcançaram a esfera política. Estados e Municípios realizaram medidas administrativas, decretando o rodízio de veículos e impedindo a circulação de pessoas em locais públicos⁶. Os decretos estaduais se tornaram cada vez mais comuns. A autonomia legislativa e administrativa atribuída, formalmente, aos Estados-membros pareceu dar os primeiros passos em direção à concretização.

Essas reverberações políticas, no entanto, não passaram despercebidas no cenário nacional. Algumas organizações econômicas, entre elas a classe empresarial, manifestaram forte repulsa aos decretos estaduais de contenção. Os argumentos utilizados⁷ são diversos: muitos creem que os danos à economia são mais severos do que os danos ocasionados pelo novo coronavírus, outros defendem que os governadores estão agindo de modo autoritário.

Há, no entanto, organizações internacionais que respaldam a atitude dos governadores frente à pandemia. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Resolução nº 1/2020 (Pandemia y Derechos Humanos em las Américas), esclarece bem esse respaldo:

[...] Reconhecendo que, em certas circunstâncias, a fim de gerar uma distância social adequada, há restrição do pleno gozo de direitos, como assembleia e liberdade de movimento, em espaços tangíveis, públicos ou comuns, que não são indispensáveis para a fornecimento de suprimentos essenciais ou assistência médica propriamente dita.⁸ (CIDH, Resolução nº 1/2020, p. 6, tradução nossa)

6 “PE restringe circulação de pessoas e implanta rodízio de veículos no Recife e mais quatro cidades.” (G1, 2020)

7 Em reportagem do portal de notícias UOL (2020), empresários afirmam que “o trabalhador deveria ter mais medo de perder o emprego do que de ficar doente”. Nas redes sociais, o Presidente Bolsonaro afirma que as medidas de restrição são “protótipos de ditador” (UOL, 2020).

8 “Reconociendo que, en determinadas circunstancias, con el objeto de generar adecuada distancia social, puede resultar de hecho imperativa la restricción del pleno goce de derechos como el de reunión y la

O uso da atividade legislativa, todavia, não ficou restrito aos Estados-membros da Federação. Ainda no primeiro bimestre de 2020, a Medida Provisória nº 926/2020 foi publicada no Diário Oficial da União. Sendo de autoria do Presidente da República Jair Bolsonaro, a MP 926 prevê uma alteração na “Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”. Entre suas disposições, a Medida ainda adiciona:

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.

[...]

§ 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população. (Diário Oficial da União)

Ao afirmar que as atividades essenciais não estão sujeitas à restrição de circulação, e, paralelamente, ao atribuir à União competência de dispor sobre quais atividades são consideradas essenciais, a Medida Provisória recolhe as disposições de quarentena às mãos da Presidência da República. Ainda que indiretamente, nota-se que o dispositivo legal, quando analisado estritamente, esvazia os poderes de autogoverno dos Estados-membros no enfrentamento do novo coronavírus. No caótico cenário atual, a MP 926 surge como um instrumento formal que não condiz com os preceitos constitucionais do federalismo brasileiro.

O arranjo informal divergente à efetivação do federalismo ganhou, assim, um reforço. A União, elaborando a MP 926, agravou ainda mais a dinâmica entre a descentralização formal e a centralização fática. Essa dicotomia, de súbito, ganhou um estímulo em prol da centralização. Por esvaziar, na esfera formal, as competências dos Estados e Municípios, a Medida Provisória nº 926 torna ainda mais difícil a concretização da autonomia federativa.

libertad de circulación en espacios tangibles, públicos o comunes que no sean indispensables para el abastecimiento de insumos esenciales o para la propia atención médica.” (CIDH, 2020, p. 6)

A recepção a determinadas questões foi turbulenta. Apenas sete dias após sua publicação no Diário Oficial, a MP 926 já tinha recebido mais de cem emendas oriundas de deputados e senadores (Agência Senado, 2020) – a repercussão, no entanto, estava longe do fim. Alegando inconstitucionalidade, por esvaziar “a competência e a responsabilidade constitucional de Estados e Municípios para executar medidas sanitárias, epidemiológicas e administrativas relacionadas ao combate ao novo coronavírus”, o PDT, Partido Democrático Trabalhista, ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI).

O PDT, entre outras disposições, argumenta que há uma “incompatibilidade formal” da Medida Provisória nº 926 com o texto da Lei Maior. Segundo o partido, a Constituição é clara ao atribuir competência comum à União e aos Estados-membros para lidar com questões de saúde pública. A MP, assim, simbolizaria um “abuso de poder, na modalidade excesso”, invalidando, inclusive, “por arrastamento”, a Lei nº 13.979/2020, que define as atividades consideradas essenciais.

A ação foi considerada prudente e necessária por parte dos governadores estaduais. O Senador da oposição, Humberto Costa (PT-PE), inclusive, aproveitou o contexto para ressaltar as atitudes negligentes que o então presidente vem realizando: “Bolsonaro, que limpa o nariz e cumprimenta as pessoas nas ruas, sai derrotado” (Agência Senado, 2020). Consequentemente, apesar de o PDT ser considerado o autor oficial da ADI 6341, a ação carrega as indagações de um público muito maior, abrangendo a mobilização de governadores, deputados, prefeitos e senadores de diversos partidos e regiões do País.

Percebe-se, à vista de tais informações, uma reverberação importante. O cenário de pandemia serviu como palco para uma mudança institucional: insatisfeitos com a inércia da União, os Estados-membros passaram a demandar um (re)desenho na centralização fática. As trágicas consequências desencadeadas pelo novo coronavírus atuaram, dessa forma, como estímulo à alteração das regras do jogo em ação.

O termo “(re)desenho”, nessa realidade, se consolida como dúvida. A sua adequação irá depender do parâmetro de análise. Caso o parâmetro escolhido seja referente ao contexto da formalidade, não é prudente afirmar que a demanda urge por alterações. O Texto Constitucional já configura competências administrativas e legislativas aos Estados e Municípios. No entanto, do ponto de vista concreto, analisando o real desenho institucional supracitado fica evidente que tais competências não possuem grande

expressão; outras regras do jogo, informais, atuam com maior força institucional. Neste último panorama, a colocação “demanda por um redesenho” é perfeitamente adequada.

O Supremo Tribunal Federal julgou a ADI 6341 e deferiu, em parte, a medida acauteladora usando-a como oportunidade em prol da reafirmação do pacto federativo⁹. Ao afirmar que não houve transgressão constitucional no texto da MP 926, o Relator, o Ministro Marco Aurélio, imputou, “à exaustão”, que a Medida Provisória não deve afastar a competência concorrente dos Estados e Municípios em lidar no combate ao novo coronavírus: “As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município, considerada a competência concorrente na forma do art. 23, inciso II, da Lei Maior” (2020, p. 5). O controle judicial exercido pela Suprema Corte, na classificação de North (2006), seria identificado como mecanismo de reforço da regra do jogo formal da descentralização federativa, por emanar de um órgão oficial do Estado. Na classificação do neoinstitucionalismo para a América Latina (Helmke; Levitsky, 2006), as regras do jogo do federalismo brasileiro se manifestam, na pandemia, como descentralização formal forte em contraposição a uma centralização informal fraca.

Percebe-se, assim, que, apesar de a Medida continuar em vigor, sua atuação não interfere na competência dos Estados-membros. Ao assegurar a autonomia federativa dos Estados e Municípios no enfrentamento do novo coronavírus, o Supremo Tribunal Federal agiu de modo histórico, pavimentando o caminho para novas regras do jogo, que reforçam a descentralização política. As leis constitucionais condizentes ao pacto federativo foram reforçadas¹⁰. A autonomia dos Estados-membros, há muito ofuscada pelo histórico desenho institucional de um federalismo centralizado, ganha relevante impulso em prol da concretização.

Essa realidade, como foi observado, difere da realidade norte-americana anteriormente analisada. Enquanto a Suprema Corte norte-americana, ao decidir de modo favorável à descentralização política, manteve o *status*

9 O Ministro Ricardo Lewandowski (STF) deixa evidente a relevância desse julgado para a concretização do pacto federativo, afirmando que a Corte “revalorizou o federalismo brasileiro ao decidir que a União, Estados e Municípios têm competência comum” (STF, 2020).

10 Juízes e Desembargadores, agindo de modo compatível à interpretação do Supremo, também contribuíram para esse reforço. É o caso do portal de notícias UOL: “Baseada em decisão do STF, Justiça proíbe aula presencial em escola militar”. Segundo o Desembargador Rogério Favretto, o “STF determinou ao governo federal que respeite as determinações emanadas dos demais entes federativos” (UOL, 2020)

quo do real desenho institucional estadunidense, o Supremo Tribunal Federal contribuiu para a alteração do desenho brasileiro. No Brasil, a autonomia dos Estados-membros, há muito ofuscada por uma centralização fática, ganha relevante impulso em prol da concretização.

4 AS REGRAS DO JOGO NO ATUAL CONTEXTO DE INSTABILIDADE: ANÁLISE DOS JOGADORES NA FORMAÇÃO DO REAL DESENHO INSTITUCIONAL

Haja vista a explanação anteriormente realizada, objetivando melhor sistematizar a compreensão do novo desenho institucional do federalismo brasileiro na pandemia, foi elaborado o seguinte quadro-resumo a seguir:

QUADRO 1: REGRAS DO JOGO DO FEDERALISMO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA PANDEMIA

FEDERALISMO NO BRASIL	ANTES DA PANDEMIA	DURANTE A PANDEMIA	PÓS-PANDEMIA
Regra do jogo	Descentralização formal fraca e centralização fática (informal) forte	Descentralização formal forte ¹¹ e centralização fática (informal) fraca	Nova mudança institucional?
Mecanismo de punição e incentivos	Concentração histórica dos recursos fiscais na União. Dependência dos órgãos federais para desenvolver políticas públicas estaduais e locais	Controle judicial do Supremo Tribunal Federal, reputação internacional, graves riscos à saúde coletiva, ruptura com o protagonismo do Ministério da Saúde nas políticas sanitárias estaduais e municipais	Mudança dos incentivos?
Jogadores	União, Estados-membros, Municípios e outros atores políticos, jurídicos e sociais	STF, governadores, partidos políticos, OMS, comunidade internacional, empresários, Presidente da República	Novos atores?

Fonte: Os autores.

Em seguida, é desenvolvido o estudo analítico desses arranjos institucionais em disputa, com destaque para os jogadores e mecanismo de punição, que reforçam um e outro desenho institucional. Essa análise é re-

11 O STF, ao afirmar que a interpretação da MP 926 deve ser realizada à luz da Constituição, reforçou as regras do jogo formal das competências estaduais e municipais no enfrentamento ao Novo Coronavírus. Desse modo, a antiga centralização fática forte (informal) foi fragilizada, tornando-se fraca. Identificou-se, assim, uma mudança institucional real para uma descentralização formal forte na pandemia, com o reforço da regra constitucional do pacto federativo.

levante para se vislumbrar os efeitos futuro dessa mudança institucional do federalismo brasileiro, que poderá ou não persistir no pós-pandemia.

4.1 JOGADORES QUE REFORÇAM O ARRANJO INSTITUCIONAL DA CENTRALIZAÇÃO ESTATAL

4.1.1 Classe empresarial alinhada ao público eleitor do Presidente da República

Antes de sua eleição em 2018, o atual Presidente Jair Bolsonaro já contava com o apoio político de grandes empresários brasileiros (Exame, 2020). Porém, foi ao alcançar o público em massa que o então Deputado Federal do PSL conseguiu se eleger à Presidência da República. No atual cenário de pandemia, a combinação estratégica de interesses¹², da classe empresarial e do público eleitor potencializou o questionamento das medidas de isolamento adotadas pelos Estados-membros. Houve, desse modo, a instauração de uma rede de incentivos que orienta o Presidente a privilegiar a economia frente à saúde pública. No caso brasileiro, a resposta a tais mecanismos de incentivos se consolidou na edição da Medida Provisória nº 926/2020.

Como foi pontuado, a MP 926/2020 simbolizou uma tentativa oficial de manter o desenho institucional histórico, reforçando a tensão por arranjos formais e informais em prol da centralização política, contrariando o *slogan* de campanha do Presidente pela descentralização “Mais Brasil e menos Brasília”. No dizer de Brinks, Levitsky e Victoria (2019, p. 9), a finalidade, inerente à regra do jogo formalizada por essa MP, representaria um típico objetivo institucional conservador, em oposição ao que eles identificam como objetivo transformador do *status quo*.

Assim, as organizações empresariais, o Presidente da República e a sua base eleitoral aparecem como jogadores relevantes, com interesses convergentes em prol do arranjo institucional conservador do *status quo* de um federalismo centralizado, materializado na MP 926/2020. Observa-se, ainda, que os meios informais de sanção política (perda de apoio da base eleitoral, diminuição da aprovação ao governo, risco de não ser reeleito) mobilizam a atuação de atores políticos na prática. Nesse sentido, aponta Desposato:

12 Os interesses da classe empresarial, comercial e do público eleitor gravitam em torno da abertura do comércio e possuem fundamentação nos danos econômicos sofridos com o fechamento. Segundo CNN (2020), durante a pandemia “mais de 600 mil pequenas empresas fecharam as portas”.

Em ambientes programáticos, os eleitores se comprometem primeiro com os candidatos e não têm mecanismo de execução para garantir que os candidatos cumpram as políticas prometidas. Entendimentos típicos de representação dependem da imposição através de eleições repetidas e frequentes – os políticos que não entregarem, em breve perderão as propostas de reeleição. (2006, p. 60, tradução nossa)¹³

Conforme dados do instituto Datafolha¹⁴ (Avaliação, 2020), o índice de aprovação do governo Bolsonaro se manteve estável desde abril até junho de 2020. Assim, mesmo depois do julgamento da ADI 6341, em 24 de março de 2020, que, na prática, deu protagonismo aos governos subnacionais (Estados-membros e Municípios) no combate à pandemia, o apoio do eleitorado do Presidente não se diluiu. Ademais, várias manifestações pedindo a reabertura do comércio foram protagonizadas pela base eleitoral do Presidente (Moreira, 2020).

Para além da classe comercial e empresarial alinhada ao eleitorado do Presidente, há um segmento que engloba notáveis empresários, os quais ganharam foco específico, diante de suas declarações públicas neste contexto da Covid-19. Após o julgamento da ADI 6.341 pelo STF, à MP 926/2020 foi imputada uma interpretação à luz do texto constitucional. A competência presidencial foi assegurada, sem, no entanto, afastar a autonomia dos Estados-membros. Os serviços essenciais foram determinados pelo Decreto federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, mas os decretos estaduais também continuaram efetivos em seus respectivos territórios. A rede de incentivos e constrangimentos do arranjo informal, impulsionado pela classe comercial e empresarial pela centralização, não teve força institucional suficiente para superar a atuação do Supremo no controle de constitucionalidade no caso.

Assim, esse arranjo institucional pela centralização fática perdeu força, com a entrada de novos jogadores, que divergiram e influenciaram uma mudança institucional transformadora para a descentralização federativa. A decisão formal do Supremo Tribunal Federal não teria força institucio-

13 *"In programmatic environments, voters commit to candidates first and have no enforcement mechanism to guarantee that candidates will deliver their promised policies. Typical understandings of representation rely on enforcement through repeated and frequent elections – politicians who do not deliver will soon lose reelection bids."* (Desposato, 2006, p. 60)

14 A reprovação aumentou de 38% para 43%, mas a aprovação à gestão do atual Presidente, na comparação com o levantamento telefônico do final de abril, ficou estável em 33%. Dados da avaliação do governo de Jair Bolsonaro em 25 e 26/05 de 2020 (Avaliação, Datafolha, 2020).

nal sozinha se não tivesse a convergência de regras informais, reforçadas por outros jogadores – comunidade internacional, Organização Mundial de Saúde, governadores, partidos políticos da oposição, como será retomado no tópico 4.2.

Conforme Helmke e Levitsky (2006), a interação por divergência entre regras formais e informais, na América Latina, poderia ocorrer de duas formas:

1. Por competição: quando há uma divergência expressa entre regra formal fraca e regra informal forte. É o caso da experiência do federalismo brasileiro, antes da pandemia, com descentralização fracamente implementada e forte centralização informal.
2. Por acomodação, quando há interação por divergência entre regras formais fortes e regras informais, que se subsumem na legalidade, favorecendo grupos de interesse. Nessa modalidade de interação, os arranjos informais contrariam o espírito (a finalidade) das regras do jogo formal, sem, todavia, violar a letra da lei (regras do jogo formal).

Neste contexto, destaca-se a atitude do dono das empresas Havan. O empresário Luciano Hang, tentando contornar os decretos estaduais de contenção, passou “a vender arroz e feijão para tentar reabrir o comércio como serviço essencial” (Folha de São Paulo, 2020). Essa ação por parte do empresário reflete um caso exemplar de interação por acomodação (Helmke; Levitsky, 2006) entre a regra do jogo informal (violação sutil por parte da classe empresarial dos decretos estaduais) e a regra do jogo formal (decreto estadual que versa sobre os produtos essenciais). Embora não haja uma afronta explícita à instituição formal, existiu uma clara manipulação dessa regra do jogo formal, a fim de favorecer os interesses individuais do proprietário das empresas Havan.

Essa atitude, porém, não é isolada. Segundo o Jornal do Comércio (2020), tal comportamento ocorreu após um pronunciamento do Presidente Jair Bolsonaro. Conforme divulgou Krüger e Mazui (2020), o atual Presidente, em pronunciamento, no dia 14 de maio, estava se referindo mais estritamente ao governador de São Paulo, João Doria, o qual vinha tomando medidas coerentes com o isolamento e com a contenção do vírus, o que diverge do posicionamento já amplamente divulgado de Jair Bolsonaro. Durante uma conferência realizada com industriais e empresários, na mesma

data da matéria, ele sustenta a afirmação de que empresários devem “jogar pesado” com os governadores, com relação às medidas adotadas na esfera estadual e municipal. Embora a intenção inicial tenha sido o ataque ao governador de São Paulo, a mensagem foi compreendida como análoga a qualquer representante do Executivo que se posicionasse a favor do isolamento, sendo, assim, contra o Presidente.

Dessa maneira, os embates em torno da MP 926/2020 abriram espaço para respostas institucionais de outros “jogadores” na interação institucional, como o STF, a Comunidade Internacional, OMS, governadores e partidos políticos, como será recuperado no tópico seguinte.

4.2 JOGADORES QUE REFORÇAM O ARRANJO INSTITUCIONAL DE UM FEDERALISMO DESCENTRALIZADO FORMAL FORTE E DE CENTRALIZAÇÃO FÁTICA FRACA

4.2.1 Comunidade Internacional e Organização Mundial de Saúde

O trágico avanço da Covid-19 ao redor do globo tem sido exponencial, e o Brasil permanece entre os países mais acometidos pelo vírus. Conforme os dados da Universidade John Hopkins (2020), EUA e Brasil se mantiveram como os dois países no topo do *ranking* de contaminação e, também, no de casos confirmados da doença. Esses dados, associados ao posicionamento de Jair Bolsonaro, têm ameaçado a política brasileira, desencadeando consequência que ultrapassam as barreiras nacionais (Benvindo, 2020, p. 2).

Estados soberanos não estão imunes à dinâmica de incentivos e constrangimentos da comunidade internacional. Assim, regras informais podem se institucionalizar com os mecanismos de punição presente nas relações internacionais: reputação, retaliação e reciprocidade (Guzman, 2008, p. 33), a fim de fomentar a eficácia de tratados, relações comerciais e coalizões.

Na medida em que o governo federal brasileiro flexibiliza, de maneira inadvertida, as medidas de isolamento e, de forma deliberada, emite medidas provisórias, como a MP 926/2020, passa a sinalizar para a comunidade internacional uma posição de descuido no combate à pandemia. Além da perda de reputação internacional, pode perder financeiramente, retaliação econômica e política. Destaca-se, neste contexto, as recentes reverberações envolvendo Bolsonaro e o Tribunal Penal Internacional d’A Haia: denuncia-

do pela sociedade civil por atos que possivelmente implicariam em genocídio e crimes contra humanidade, o atual Presidente comprometeu, ainda mais, a imagem do País internacionalmente (Bolsonaro, BBC, 2020).

Consequentemente, a “pressão” internacional, ao atuar de modo divergente com os posicionamentos da União, consolida uma dinâmica de convergência para com os governos subnacionais. Essa atuação, desse modo, fomenta as medidas de contenção realizadas pelos Estados-membros, que utilizam as orientações internacionais como parâmetro (The World Bank Group, p. 95) para a edição de decretos. Há, assim, arranjos institucionais que atuam em prol do (re)desenho da descentralização federativa.

Esses mecanismos de punição internacional, no entanto, não ficam restrito aos países ou blocos econômicos isoladamente, como também pode ser exercido por organizações internacionais amplamente reconhecidas. É o caso da Organização Mundial de Saúde (OMS), que, sobretudo no contexto de pandemia, ganhou destaque na comunidade internacional. Embora seja um órgão reconhecido, respeitado e de notável importância na área de saúde coletiva, não foi poupado das críticas do Presidente Jair Bolsonaro, o qual questionou a capacidade do atual Diretor-Geral da organização, Tedros Ghebreyesus (Bolsonaro, UOL Notícias, 2020). A declaração do Presidente consolidou-se como tentativa de desautorizar as falas e orientações da Organização no Brasil.

A Medida Provisória interagiu, assim, em divergência, também, com as recomendações desse órgão de saúde. O Presidente do Brasil defende, a partir dessa instituição formal (MP 926/2020), e por meio de discursos, a retórica da flexibilização das condutas de isolamento. Em paralelo, a OMS divulga um posicionamento diametralmente oposto. Os especialistas em direitos humanos da ONU pontuaram com indignação que a política brasileira estaria “priorizando a economia sobre a vida das pessoas” (Brasil, Onu News, 2020) e que essa conduta seria inadmissível.

4.2.2 O Supremo Tribunal Federal, os governadores e partidos de oposição

Retomando a análise feita no item 3, identificam-se os seguintes jogadores nesse (re)desenho promovido inicialmente pela Medida Provisória nº 926 na pandemia: Supremo Tribunal Federal e governadores. Além deles, há a atuação dos partidos de oposição, representados no caso pelo PDT, o qual entrou com a ADI no STF. Cada um desses jogadores, ainda que

com funções distintas, foram relevantes para a mudança institucional na pandemia, pela descentralização típica do modelo federativa, formalmente prevista na Constituição brasileira, mas fracamente realizada.

Como foi visto, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) entrou com uma ADI (6341) no STF alegando inconstitucionalidade da MP 926 emitida pelo Presidente Jair Bolsonaro em relação ao art. 23, inciso II, da Constituição Federal.

Nesse ditame, o STF também foi um ator importante para a ruptura institucional em prol de um federalismo descentralizado. Por meio do julgamento da ADI 6341, como foi dito, houve a reafirmação das competências federativas dos Estados-membros, embora a MP 926/2020 não tenha sido expressamente contrariada. Com isso, é possível perceber uma relação de acomodação institucional entre a decisão deferida pelo Supremo (ADI 6341) e o texto da Medida Provisória nº 926, posto que divergiu da finalidade da MP, sem, todavia, considerá-la inconstitucional. Entre a decisão do STF e a Constituição Federal, por sua vez, a interação institucional foi de convergência, reafirmando o pacto federativo. Assim, o efeito da decisão do STF, na prática, foi reforçar a relevância do art. 23, inciso II, da Constituição, resgatando o poder decisório dos governadores.

Desse modo, o STF atuou de maneira pragmática, considerando as regras formais e descredibilizando os ataques que recebe constantemente na informalidade das instituições (regras do jogo) fomentadas pelo atual Presidente da República, as quais já foram citadas. Sendo assim, o julgamento da ADI 6.341 representou uma evidente oposição do STF a esse ator político.

Ao final, essa mudança institucional também foi reforçada pela ausência de diretrizes nacionais do Ministério da Saúde¹⁵, o que desencadeou uma fraca centralização nas políticas de saúde na pandemia. Representou, assim, um protagonismo inédito dos governadores e das Secretarias de Saúde estaduais, que deixaram de lado seu papel tradicional de mero executivo-

15 Saad-Diniz e Urban (2020) constataram a existência de um contraste entre as medidas determinadas pelo ex-Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta e as subsequentes atitudes do Presidente da República. Bolsonaro ignorava as descobertas científicas que eram contra suas crenças, priorizando, assim, a economia em detrimento da contenção do vírus. Essa disputa presente na esfera federal culminou com a demissão do Ministro Mandetta e a posterior nomeação do Nelson Teich, retirado pouco tempo depois, por razões semelhantes. Atualmente, a direção do Ministério da Saúde é exercida interinamente por um militar. Dadas tais turbulências na esfera federal, a tomada decisões relativas ao isolamento social, assim, partem majoritariamente das Secretarias de Saúde, ou seja, na esfera descentralizada.

res de políticas nacionais para serem agentes públicos ativos na elaboração de ações locais de combate pandemia.

CONCLUSÃO

Da análise desenvolvida, foi possível identificar a mudança institucional em curso no federalismo brasileiro, com a transição da regra do jogo de uma descentralização formal fraca e centralização fática forte no período pré-pandemia para uma descentralização formal forte e centralização fática fraca durante o contexto da pandemia da Covid-19, o qual teve início em 2020. Toda investigação neoinstitucional é situada de forma contextual, no tempo e no espaço, enriquecida com os dados disponíveis sobre os incentivos institucionais e o papel dos atores e das organizações envolvidos, que poderão ser atualizados em pesquisas, que se sucedam.

Urge questionar se esse novo desenho institucional de forte descentralização formal vai se consolidar no período pós-pandemia. Como visto, uma alteração no real desenho é consequência de complexas interações entre as instituições e os jogadores, levando em conta, dessa forma, tanto as redes de incentivo e constrangimento quanto a atuação dos atores institucionais. Não há como presumir uma mudança permanente na atuação dos governadores frente à utilização das competências oriundas do pacto federativo. Para delinear, assim, se os arranjos institucionais em ação durante a pandemia repercutirão posteriormente, é preciso dispor de dados ainda não consolidados. Nada impede, no entanto, que tal estudo venha a se concretizar em futuras pesquisas, com uma amostragem analítica atualizada.

O artigo, dessa maneira, fornece um olhar promissor por meio de ferramentas que possibilitam a compreensão de reverberações futuras. O aprendizado com a experiência institucional de um federalismo descentralizado, no contexto de pandemia, deixará marcas importantes na atuação dos Estados-membros no futuro.

O Brasil enfrenta, atualmente, mudanças substantivas nos arranjos institucionais antes consolidados na trajetória da Federação brasileira. Nessa metamorfose, o arranjo informal em prol da centralização perde espaço para a descentralização política. As discussões em torno da MP 926/2020 refletem muito mais do que a instauração, ou não, de medidas de isolamento social. Com a interpretação do Supremo Tribunal Federal, houve uma virada pragmática no real desenho institucional do federalismo até então. Só

o tempo, por sua vez, poderá responder se a mudança institucional em prol da descentralização terá a mesma força institucional, como regra do jogo, no período após a pandemia.

Cabe ressaltar, também, que a possível concretização do pacto federativo fortemente descentralizado não significa, necessariamente, a melhoria da democracia brasileira. Descentralizar significa dividir as esferas de poder entre as organizações políticas. Por mais que seja lógico afirmar que a descentralização proporciona cenário propício para a instauração de instituições democráticas (Arretche, 1996, p. 4-5), não é razoável acreditar que a descentralização, sozinha, seja responsável pelo desempenho democrático de um país.

A força democrática de um país está relacionada a fatores diversos. Instituições não estão isoladas, elas interagem com os jogadores. Com suas expectativas, culturas e, sobretudo, com seu comportamento, os indivíduos e as organizações influenciam a composição das regras do jogo. Foi a partir dessa interação dialética (instituição-jogadores) que surge o real desenho institucional. Acreditar, assim, que apenas a descentralização é suficiente para instaurar uma democracia forte é correr o risco de transferir o autoritarismo central para o autoritarismo regional (Arretche, 1996, p. 5).

Como se pode perceber, o olhar neoinstitucional empresta à análise um arcabouço teórico que permite uma melhor observação das mudanças institucionais. Compreender melhor os arranjos institucionais que existem na realidade fática promove uma solução mais efetiva dos problemas que a envolvem. Não é suficiente, porém, como foi supracitado, entender apenas as instituições formais, mas, também, as instituições informais e de seus desdobramentos. A respeito disso, Lilia Schwarcz (2019, p. 235) defende que uma democracia funciona melhor quando sua constituição é reforçada por normas escritas e não escritas, partilhadas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Os Estados e o Federalismo brasileiro. *1º Webinar COMSEFAZ e IDP*. Disponível em: <youtube.com/watch?v=0XaJ0msBkkM>. Acesso em: 23 jul. 2020.

ARCHEGAS, J. V.; KREUZ, L. The “Constitutional Military Intervention”: Brazil on the Verge of Democratic Breakdown. *Verfassungsblog on Matters Constitucional*, [s.l.], 4 jun. 2020. Disponível em: <<https://verfassungsblog.de/the-constitutional->

military-intervention-brazil-on-the-verge-of-democratic-breakdown/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? [s.l.]: [s.n.]. Disponível em: <http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

AVALIAÇÃO. Governo Bolsonaro. *Instituto Datafolha e Folha de São Paulo*, [s.l.], 2020. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2020/05/1988731-reprovacao-a-bolsonaro-sobe-atinge-43-aprovacao-fica-estavel.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BENVINDO, J. Z. Tomorrow Knows Better: A New Inflection Point in Brazil's Democracy? *Blog of the International Journal of Constitucional Law*, [s.l.], jul. 2020. Disponível em: <<http://www.iconnectblog.com/2020/07/tomorrow-knows-better-a-new-inflection-point-in-brazils-democracy/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BOLSONARO critica governadores por distanciamento: “protótipos de ditador”. *UOL*, São Paulo, 23 ago. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/07/23/bolsonaro-critica-governadores-por-distanciamento-prototipos-de-ditador.htm>>. Acesso em: 18 set. 2020.

BOLSONARO nega genocídio e justifica ignorar OMS: “diretor não é médico”. *UOL Notícias*, 23 abr. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/23/bolsonaro-nega-genocidio-e-justifica-ignorar-oms-diretor-nao-e-medico.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BOLSONARO sofre nova queixa penal no Tribunal Penal Internacional: e agora? *BBC News*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53574157>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 1.675-42. Brasília/DF, 1998. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/14114>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

_____. Relatores de direitos humanos criticam políticas durante pandemia. *ONU News*, [s.l.], 29 abr. 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/04/1712012>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. República Federativa do Brasil. *Constituição Federal*. Brasília, 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, Distrito Federal, de 24 de março de 2020. Brasília/DF, 2020.

BRINKS, David. Informal Institutions and the Rule of law: The judicial response to State Killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s. *Comparative Politics*, n. 1, p. 1-19, 2003.

BRINKS, Daniel. The Rule of Non (Law): Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Org.). *Informal institutions and Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

BROTERO, Mathias. Mais de 600 mil pequenas empresas fecharam as portas com coronavírus. Brasília, 9 abr. 2020. *CNN Brasil*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/04/09/mais-de-600-mil-pequenas-empresas-fecharam-as-portas-com-coronavirus>>. Acesso em: 16 set. 2020.

COVID-19. Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). Sessão: Corona Vírus Resource Center. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

COVID-19. Ministro mantém validade de decreto estadual que proíbe transporte fluvial no Amazonas. *Notícias STF*, Brasília, 13 abr. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441254>>. Acesso em: 21 set. 2020.

DESIDÉRIO, Mariana. Os empresários que apoiam a candidatura de Bolsonaro. *Exame*, [s.l.], 27 set. 2018. Disponível em: <<https://exame.com/negocios/os-empresarios-que-apoiam-bolsonaro/>>. Acesso em: 16 set. 2020.

DESPOSATO, S. W. How Informal Electoral Institutions Shape the Brazilian Legislative Arena In: HELMKE, Gretchen, LEVITSKY, Steven (Org.). *Informal Institutions and Democracy Lessons from Latin America*. US, Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006. p. 56-68.

FERREIRA, Cláudio. Governadores reclamam de falta de coordenação federal no combate à Covid-19. *Agência Câmara de Notícias*, [s.l.], 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/671625-governadores-reclamam-de-falta-de-coordenacao-federal-no-combate-a-covid-19/>>. Acesso em: 21 set. 2020.

GRIN, E. J. The Perfect Covid-19 Storm in Brazil. *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, v. 4, n. 1, p. 31-35, 2020.

GUZMAN, Andrew T. *How International Law Works: A rational Choice Theory*. Oxford Press, 2008.

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

HAVAN passa a vender arroz e feijão para tentar reabrir como serviço essencial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 maio 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/havan-passa-a-vender-arroz-e-feijao-para-tentar-reabrir-como-servico-essencial.shtml>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal institutions & democracy: lessons from latin américa*. The Johns Hopkins University Press, 2006.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*, 26 (1), 1998.

INTERNATIONAL Bank for Reconstruction and Development. Overview: World Development Report: Governance and the Law. In: *Governance and the Law*. Washington, World Bank Group, 2017. p. 83-103.

KETTL, D. F. States Divided: The Implications of American Federalism for Covid-19. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 80, n. 4, p. 595-602, jul./ago. 2020.

KRÜGER, Ana; MAZUI, Guilherme. Bolsonaro fala em “guerra” e pede que empresários joguem “pesado” com Doria contra *lockdown*. *Portal G1*, Brasília, 14 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/14/bolsonaro-fala-em-guerra-e-pede-que-empresarios-joguem-pesado-com-doria-contra-lockdown-em-sp.ghml>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

MADERO, Havan, Giraffas: empresários criticam medidas de combate à pandemia. *UOL*, São Paulo, 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/24/empresarios-coronavirus-o-que-dizem-criticas.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 16 set. 2020.

MENDES, G.; COELHO, I.; BRANCO, P. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MILITÃO, Eduardo. Baseada em decisão do STF, Justiça proíbe aula presencial em escola militar. *UOL Notícias*, Brasília, 16 abr. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/16/stf-justica-ordena-professor-aula-online-escola-militar-pandemia-covid19.htm>>. Acesso em: 21 set. 2020.

MOREIRA, Cibele. Manifestantes fazem carreata e pedem reabertura dos comércios. *Correio Braziliense*, Brasília, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/04/15/interna_cidadesdf,844842/manifestantes-fazem-carreata-e-pedem-reabertura-dos-comercios.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2020.

MP 926, de medidas de combate ao coronavírus, já tem 126 emendas. *Senado Notícias*, Brasília, 27 mar. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/27/mp-926-de-medidas-de-combate-ao-coronavirus-ja-tem-126-emendas>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bittencourt. *Entre o Brasil formal e o Brasil real*: Ministério Público, arranjos institucionais informais e jogos ocultos entre Poderes. João Pessoa: Ideia, 2013.

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

_____. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OCDE. The territorial impact of Covid-19 managing the crisis across levels of government. *Tackling Coronavírus (Covid-19): Contributing to a Global Effort* – OECD. [s.l.], 16 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

OLIVEIRA, V. E.; RODRIGUES, G. M. A. Brazil and Covid-19: the President against the Federation. *UACES Territorial Politics*, [s.l.], 5 jun. 2020. Disponível em: <<https://uacesterrpol.wordpress.com/2020/06/05/brazil-and-covid-19-the-president-against-the-federation/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

PE restringe circulação de pessoas e implanta rodízio de veículos no Recife e mais quatro cidades. *Portal G1*, [s.l.], 11 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/paranaguaba/noticia/2020/05/11/paranaguaba-decreta-quarentena-em-cinco-municipios-do-grande-recife.ghtml>>. Acesso em: 21 set. 2020.

PELTZ-STEELE, R. J. Covid-19 stresses United States on domestic borders; war analog might foster state solidarity upon federal power. *Law Against Pandemic (blog)*, [s.l.], mar. 2020. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3565322>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

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

SCHWARCZ, Lília Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SHVETSOVA, O.; VANDUSKY-ALLEN, J.; ZHIRNOV, A. Brazilian Federalism and State Level Policy Responses to the Covid-19 Pandemic. *Boise State University*, [s.l.], 17 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.boisestate.edu/bluereview/brazilian-federalism/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

VIEIRA, Anderson. Decisão do STF sobre isolamento de Estados e Municípios repercute no Senado. *Senado Notícias*, Brasília, 16 abr. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/16/decisao-do-stf-sobre-isolamento-de-estados-e-municipios-repercute-no-senado>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

WASHINGTON. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolución nº 1/2020 pandemia y derechos humanos en las américas. Washington/DC, 2020. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. Supreme Court of the United States. Injunctive Relief nº 19A1044. Washington/DC, 2020. Disponível em: <https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19a1044_pok0.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

Sobre as autoras e o autor:

Laura Gabriella Muniz da Silva | *E-mail:* lauragmuniz@hotmail.com

Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, campus Recife. Membro do Programa de Extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH)”, UFPE. Pesquisadora bolsista do Programa Institucional de Iniciação Científica (Pibic) com o projeto “Autonomia federativa, simbolismo constitucional e o embate à Covid-19”, orientado pela Professora Flavianne Nóbrega.

Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega | *E-mail:* flavianne@gmail.com

Professora de Teoria Política e do Estado da Faculdade de Direito do Recife – Universidade Federal de Pernambuco. Coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais credenciado no CNPq. Coordenadora do Programa de Extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH)”. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE. Pós-Doutorado no Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Hamburg. Doutora em Direito pela UFPE, com período sanduíche na Bucerius Law School – Hamburg – Alemanha. Mestre em Ciência Política e Mestre em Direito pela UFPE.

Ana Laura Machado Rodrigues | *E-mail:* analauramr01a@gmail.com

Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, campus Recife. Monitora bolsista da disciplina de Teoria Política e do Estado – UFPE. Membro do Grupo de Extensão “Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH)” e pesquisadora de iniciação científica do Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais, credenciado ao CNPq, ambos coordenados pela Professora Flavianne Nobrega na UFPE.

Antonella Bruna Machado Torres Galindo | *E-mail:* antonella.galindo@ufpe.br

Professora Associada da Faculdade de Direito do Recife - Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutora em Direito pela UFPE/Universidade de Coimbra-Portugal (PDEE)

Data de submissão: 31 de julho de 2020.

Data de aceite: 29 de setembro de 2020.