

**CORONAVÍRUS E CONFLITO FEDERATIVO:  
Como a gestão da crise da pandemia afetou a relação entre a união e os entes federados, por meio do populismo autoritário, no contexto constitucional periférico do Brasil**

**Fernando Antônio da Silva Alves**

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/RS).

**RESUMO**

Este estudo pretende observar o quanto, durante o período de pandemia do novo coronavírus, o avanço do populismo autoritário no sistema político brasileiro produziu abalos, a ponto de afetar o sistema jurídico, mormente no que tange à relação entre os entes federados e o poder central. Por meio do emprego de conceitos, oriundos da teoria política sobre o populismo, bem como por meio do apelo à teoria dos sistemas sociais autopoieticos aplicados à teoria constitucional, além da aplicação das modernas teorias sobre o federalismo, demonstra-se que o conflito federativo, como um produto dos desacertos e divergências entre o governo federal e os governadores dos estados, na gestão da crise da saúde pública, resultante do contágio e internações hospitalares de um vírus pandêmico, tem seu fundamento nas investidas populistas, sob a presidência de Jair Bolsonaro, como traço de sua forma de governar. Justifica-se tal abordagem metodológica pela observação, durante a pandemia, de iniciativas tendentes a uma instrumentalização política do texto constitucional, a ponto de comprometer a eficácia das normas que versam sobre as competências dos entes federados. Busca-se, portanto, demonstrar que tal conflito, sem dúvida, aprofunda o acirramento da crise da república brasileira afligida por uma pandemia global, num contexto de modernidade constitucional periférica.

**Palavras-chave:** Coronavírus. Conflito federativo. Populismo.

***CORONAVIRUS AND FEDERATIVE CONFLICT***

***How the management of the pandemic crisis affected the relationship between the union and the federated entities, through authoritarian populism, in the peripheral constitutional context of Brazil***

**ABSTRACT**

The present study intends to observe how, during the pandemic period of the new coronavirus, the advance of authoritarian populism in the Brazilian political system produced shocks, to the point of affecting the legal system, especially with regard to the relationship between federated entities and central power. Through the use of concepts, derived from political theory about populism, as well as through the appeal to the theory of autopoietic social systems, applied to constitutional theory, in addition to the application of modern theories about federalism, it is demonstrated that the federative conflict, as a product of the mistakes and divergences between the federal government and the state governors, in the management of the public health crisis, resulting from the contagion and hospital admissions of a pandemic virus, has its basis in populist attacks, under the presidency of Jair

Bolsonaro, as a trace of his way of governing. Such methodological approach is justified by the observation, during the pandemic, of initiatives aimed at a political instrumentalization of the constitutional text, to the point of compromising the effectiveness of the rules that deal with the competences of the federated entities. Therefore, we seek to demonstrate that such a conflict undoubtedly deepens the intensification of the crisis in the Brazilian republic afflicted by a global pandemic, in a context of peripheral constitutional modernity.

**Keywords:** Coronavirus. Federative conflict. Populism.

Recebido em: 16/04/2021

Aceito em: 31/10/2021

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Desde dezembro de 2019, com seu início na China, até chegar ao Brasil, a partir de fevereiro de 2020, o vírus Sars-Cov, também conhecido como novo coronavírus, espalhou-se por mais de 180 países, produzindo a enfermidade conhecida como Covid-19. Tal sigla passou a ser traduzida como a maior pandemia desde a gripe espanhola, há mais de cem anos, enfermidade viral que infectou, em sua época, cerca de quinhentos milhões de pessoas em todo o mundo (FIORAVANTI, 2020, p.19).

Em 1918, a enfermidade da gripe espanhola infectou meio bilhão de pessoas, que, na época, correspondia a mais de um quarto da espécie humana (HARARI, 2020). Ao longo do último século, profissionais da área de saúde como médicos e enfermeiros, compartilharam informações para tentar compreender e controlar epidemias, por meio de vacinas, medicamentos e novos hábitos de higiene. Contudo, isso não foi suficiente para conter a disseminação do novo coronavírus.

Como alternativa para debelar um vírus cuja cura ainda é desconhecida, uma das medidas preventivas mais necessárias e óbvias é o isolamento. Para Zizek (2020, p. 10), um Estado forte é necessário em grandes epidemias, e é caracterizado por adotar medidas em larga escala, tais como a quarentena, com disciplina militar. Nações populosas e poderosas como China e Estados Unidos necessitam de tais medidas, mesmo que militantes libertários entendam que o isolamento é, na verdade, uma conspiração para tolher suas liberdades.

Segundo Agamben, as condições para o surgimento e desenvolvimento da pandemia já existiam no mundo antes de se iniciar o contágio, ou seja, já havia uma praga anterior, uma vez que, em uma palavra, as condições de vida de milhões de pessoas já se consideravam intoleráveis, assim como uma praga.

*En otras palabras, se trata de reflexionar sobre la facilidad con la que toda una sociedad ha aceptado sentirse plagada, aislarse en casa y suspender sus condiciones normales de vida, sus relaciones laborales, amistad, amor e incluso su creencias religiosas y políticas ¿ Por qué no hubo protestas y oposiciones, como era posible imaginar y como es costumbre en*

*estos casos? La hipótesis que me gustaría sugerir es que de alguna manera, aunque inconscientemente, la plaga ya estaba allí, que, aparentemente, las condiciones de vida de las personas se habían vuelto tales que una señal repentina fue suficiente para que aparecieran como lo que ya eran; es decir, intolerables, como una plaga. (AGAMBEN, 2020, p. 135)*

Para Boaventura Santos (2020), as pandemias surgem para demonstrar o quanto o capitalismo neoliberal incapacitou os Estados para responder às emergências. As respostas que os Estados dão à crise variam, mas a sua falta de previsibilidade quanto às emergências parece ser um ponto em comum, mormente num momento em que governos de extrema-direita, que cresceram no mundo, baseados num nacionalismo excludente, na xenofobia, no racismo, no ataque à investigação científica independente e num discurso antissistema, parecem ficar desacreditados diante da má gestão da crise constatada com o avanço em larga escala da pandemia. Na crise humanitária, com milhares de contaminados e mortos, tais governos falharam na luta contra o vírus, seja por ocultar informação, seja por desprestigiar a comunidade científica, minimizando os efeitos do novo vírus.

A questão da obrigatoriedade ou não do isolamento envolve, no âmbito jurídico, fatores a incidir sobre direitos individuais ou coletivos tais como a necessidade ou não da intensidade e extensão da quarentena em regiões com maiores ou menores índices de contágio, uma vez que, diante da iminente coercitividade de medidas restritivas à locomoção, como medida preventiva para contenção de surtos epidêmicos, mormente de uma doença com a gravidade da Covid-19, indaga-se se haveria celeuma quanto ao pleno exercício dos direitos de liberdade. Sobre isso, a aplicação do princípio constitucional da proporcionalidade e da razoabilidade encontrariam na solidariedade humana elementos a justificar tais medidas restritivas, uma vez que a circulação de pessoas, sintomáticas ou assintomáticas, com suspeita de contaminação por coronavírus, poderia se constituir em grave lesão à saúde pública, a vida da própria pessoa contaminada, bem como de toda a comunidade (NOGAROLI, 2020, p.6).

Nesse sentido, observa-se no Brasil que, desde o início da gestão da grave crise social e do sistema de saúde brasileiro, por conta dos elevados números de contágio da pandemia de Covid-19, a relação entre União e estados federados restou conflituosa, com evidentes repercussões quanto às melhores soluções de prevenção à doença. Justamente por defender, inicialmente, uma postura de recomendar tão somente o chamado isolamento vertical de grupos de risco, o governo federal, através de seu presidente, continuamente discordou das iniciativas dos governos estaduais em prevenir a crise por meio de medidas que preconizavam o isolamento horizontal de todos, em detrimento do funcionamento regular da economia e suspensão da atividade comercial e laboral, com

exceção dos chamados serviços essenciais. Tal conflito entre entes estatais deu-se em grande parte pela opção populista adotada pelo governo federal, de acirrada polarização, passando a antagonizar governadores como adversários da presidência da república, uma vez que, na dicotomia entre povo e elites, os que discordavam do negacionismo presidencial quanto à gravidade do contágio do novo coronavírus deveriam ser considerados como inimigos do povo, despreocupados com a enorme recessão, crise econômica e desemprego, resultante, em muitos casos, das medidas restritivas de quarentena e isolamento.

Valendo-se de estudos que vão desde a explicação política, histórica, e sociológica do populismo, até suas relações com o sistema do direito, com a contribuição do constitucionalismo moderno sobre a teoria do federalismo, aliada à crítica sistêmica do modelo constitucional brasileiro, no contexto de uma modernidade periférica, busca-se, numa abordagem inicial, vincular o conflito havido entre o governo federal e os governos estaduais, na gestão da crise do coronavírus, como resultante da investida do populismo autoritário, no âmbito do sistema político, como uma corrupção do sistema jurídico, ao se aproveitar das brechas de nosso sistema constitucional.

## **1 POPULISMO E PANDEMIA: ACOPLAMENTOS E CORRUPÇÕES SISTÊMICAS ENTRE O SISTEMA POLÍTICO E O JURÍDICO NA GESTÃO DA CRISE DA SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA, DIANTE DO CORONAVÍRUS**

### **1.1 O novo populismo autoritário no Brasil: uma breve reflexão**

O populismo é um fenômeno político recorrente durante todo o século XX e que parece ter se agigantado no século XXI, por influência da tecnologia e do emprego das redes sociais, já que é um movimento de líderes e partidos políticos que necessita trabalhar em grande escala a comunicação. Um dos traços mais marcantes dos movimentos e partidos populistas é a divisão da sociedade em grupos antagônicos: o povo, de um lado, e as elites de outro. É um conceito de uma forma de fazer política que transcende a mera dicotomia entre esquerda e direita, e busca afirmar em seu discurso o direito de pessoas comuns enfrentarem os interesses de grupos privilegiados, considerados os verdadeiros inimigos da nação (LACLAU, 2013, p.34).

Segundo Tormey (2019, p. 38), o populismo é efeito ou causa de uma crise. A crise financeira global e o conseqüente empobrecimento da camada mais vulnerável da população põem em xeque a capacidade das elites de governar, e, nesse contexto, militantes políticos populistas entoam o discurso de que é necessário acreditar que a solução para a crise é uma mudança radical por meio de uma nova política, uma nova liderança.

É nesse momento que o populismo depende de um líder carismático. A América Latina foi pródiga em exemplos de líderes populistas, desde Vargas, no Brasil, a Perón, na Argentina, passando por Chávez, na Venezuela, Ortega, na Nicarágua, a, recentemente, Bolsonaro, no Brasil. Geralmente ao invés do líder servir ao partido, é o partido que serve de veículo de escalada de determinado líder ou sua família (TORMEY, 2019, p.42). Nesse sentido, pode-se dizer que o populismo implica num tipo particular de liderança e de discurso.

Na abordagem de Laclau, há três conjuntos de categorias importantes para estruturar ontologicamente os pressupostos do populismo: discurso, significantes vazios hegemônicos, e retórica, combinados com uma unificação de demandas e identidades populares. Para isso, o populismo funciona como ideologia, mostrando uma realidade diferente de si mesma, como forma de constituir a unidade de um grupo (LACLAU, 2019, p. 122). As demandas isoladas de grupos passam por um processo de articulação, onde se trabalha uma lógica de equivalência entre essas demandas, tornando-as demandas populares. Por exemplo, as demandas de emprego de trabalhadores desempregados, das classe subalternas, com a crise, das de pequenos empresários, com prejuízos financeiros face à pressão de banqueiros e os sentimentos de insegurança crescente de ambos, devido ao avanço da criminalidade, podem ser unificadas por meio do discurso do combate à corrupção, como significativo vazio, que por meio da retórica, torna-se o discurso dominante de justificação da crise, elegendo-se uma elite ou grupos responsáveis pelas agruras pelas quais passam grupos de demandas distintas, que convergem para a pessoa de um líder ou partido, emissor do discurso populista.

O populismo de Bolsonaro reflete um autoritarismo encarnado em movimentos da atualidade que na lógica de uma polaridade entre “nós” X “eles”, trabalham uma razão ou código binário beligerante em que se desconfia de tudo que não faça parte de uma comunidade moral igualmente binária, entre honestos e corruptos, trabalhadores e preguiçosos, defensores da família e degenerados, religiosos ou descrentes, ou do bem contra o mal (SCHWARCZ, 2019, p.212). Valendo-se da comunicação pelas redes sociais, o populismo autoritário vale-se da internet para construir narrativas que apenas acirram essas polarizações. Valendo-se dos espaços virtuais, com mecanismos de propaganda, as mensagens autoritárias fazem sucesso nas redes, disseminando ódio, insegurança e medo. Como bem afirma Lilia Schwarcz em seu estudo sobre o autoritarismo brasileiro:

Por isso, e para tornar-se popular nesses espaços, é suficiente fomentar narrativas políticas críveis, distopias funcionais, desde que empreguem uma linguagem simplificada, tão curta como direta. Também é de bom alvitre selecionar um bom inimigo, daqueles a quem é possível endereçar muita raiva e contraposição; desautorizar seu discurso para legitimar o próprio. É comum a estrutura de tais narrativas mostrar um verdadeiro desapego à realidade.

Melhor criar uma, desde que ela se mantenha dividida entre os “nós” e o “eles”, e apegada emocionalmente a falsas certezas. (SCHWARCZ, 2019, p. 213).

Uma vez eleito, Bolsonaro continuou a difundir, com mais ênfase, seu discurso populista de encontrar e confrontar inimigos. Sem base de apoio no Congresso Nacional, e sem ter sequer um partido político, após sua saída conturbada do PSL (Partido Social Liberal), que o ajudou a se eleger, bem como desprovido de uma numerosa bancada parlamentar, o presidente brasileiro passou a governar como que tão somente para seu eleitorado, mantendo o discurso voltado contra supostas elites, integradas sobretudo pela oposição de esquerda, veículos de comunicação da grande imprensa, e governadores dos estados, que lhe eram desafetos. Com o advento da pandemia do novo coronavírus, após o surgimento do primeiro caso registrado no país no final do mês de fevereiro de 2020, a relação de Bolsonaro com os governadores passou a piorar. Enquanto os contágios aumentavam, bem como o número de mortos, tornando-se o Brasil o país emergente mais afetado pela pandemia, o presidente insistia num confronto com os governadores sobre a melhor forma de enfrentar o vírus. Nesse período, a popularidade dos governadores chegou a ser maior do que a presidente, chegando o apoio a governos estaduais chegar a 69%, enquanto o apoio ao governo federal estancou em 51% da preferência da população brasileira nos dias iniciais da crise gerada com a pandemia (GÓRTAZAR, BENITES, 2020).

Em 24 de março de 2020, num pronunciamento nacional em rádio e televisão, o presidente Jair Bolsonaro definiu as preocupações com a propagação da Covid-19 como “pânico” e “histeria” (ANÍBAL, 2020), afirmando que a doença era similar a uma “gripezinha” ou “resfriadinho”, conclamou a população brasileira a abandonar o confinamento e defendeu pelos dias seguintes apenas o isolamento vertical (aquele direcionado somente aos grupos mais vulneráveis ao coronavírus, como idosos e portadores de doenças pré-existentes). Na sua cruzada de negação dos efeitos devastadores da pandemia, o presidente brasileiro lançou a campanha “O Brasil não pode parar”, a fim de que o país retomasse a atividade econômica, a despeito do vírus, numa propaganda flagrantemente contrária a percepção da população, conforme pesquisa realizada pelo Instituto Ideia Big Data, que ouviu 1.555 pessoas de todas as regiões do país, entre os dias 24 e 25 de março, após o pronunciamento presidencial, e que revelou que 81% dos pesquisados concordavam com as medidas restritivas adotadas pelos governos estaduais para conter a doença, 13% avaliava o governo federal como ótimo e 21% como bom na gestão da crise do coronavírus, enquanto que 16% apontavam o desempenho do governo como ruim e 20% o considerava péssimo.

Apesar dos resultados desfavoráveis ao governo federal nos dias iniciais da pandemia no Brasil, o presidente brasileiro retomou sua ofensiva aos críticos, apoiando nas redes sociais, pelo

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ  
V.23, N.3, set.-dez. 2021 | pp. 182-203

perfil oficial do governo, carreatas de apoiadores em diversas cidades do país, em detrimento às regras de isolamento social e recomendação de que o maior número de pessoas ficasse em suas casas, para evitar o contágio do vírus. As carreatas eram endossadas, em sua maioria, por empresários, pedindo o fim da quarentena, em nome da economia, e faziam alusões visuais ao patriotismo, sempre utilizando as cores verde e amarelo, com o uso de brasões e a bandeira nacional (ANÍBAL, 2020). Em todas as ocasiões, as manifestações bolsonaristas pareciam recorrer a um forte apelo emocional, equiparando os manifestantes a soldados patriotas que defendiam a volta ao trabalho e a salvação de empregos.

Outra das características do populismo é sua forte carga emotiva, marcada por uma postura de exasperação diante da situação do mundo, recorrendo a comportamentos que muitas vezes chocam, assustam, quando não buscam a confrontação (TORMEY, 2019, p.47). Como se coloca na condição do artífice de uma nova forma de fazer política, populistas como Bolsonaro não hesitam em parecer mal-educados, proferindo discursos grosseiros e insultantes, recorrendo a palavrões e deixando a diplomacia e a cortesia da política tradicional para trás.

Segundo o antropólogo Piero Lieiner, Bolsonaro vale-se de táticas militares em sua estratégia política (VALLE, 2020). Seu populismo tem um método baseado em disseminar informações contraditórias e dissonantes de autoridades estaduais e órgãos oficiais e científicos que divulgam dados sobre a pandemia, com o objetivo de tirar proveito político, condenando o fechamento do comércio, ao se arvorar como protetor dos negócios e dos empregos, e ao lançar a responsabilidade da crise econômica para os governadores. No momento em que o número de mortos aumenta no país, o presidente passa a questionar as estatísticas, insinuando que os médicos estariam inflando os dados para prejudicar seu governo. Em síntese, a cada movimento seu, no tom monocórdio de seu discurso do nós contra ele, ao adotar o discurso da guerra a um inimigo misterioso, escondido na imprensa, nos governos estaduais ou nos partidos de oposição, durante a pandemia do coronavírus, o presidente brasileiro deixa seus apoiadores constantemente mobilizados, como num estado de guerra, não se importando quando ele mesmo tende a violar regras de proteção sanitária na prevenção de contágios, contrariando medidas de isolamento recomendadas pelo seu ministro da saúde, saindo às ruas para cumprimentar comerciantes.

O populismo de Bolsonaro na busca de hegemonia no âmbito do sistema político, opera, portanto, continuamente com a tentativa de estabelecer uma equivalência diante da lógica diferencial de identidades sociais distintas (LACLAU, 2013, p.293) durante o advento e intensificação de uma pandemia. Para conduzir sua definição de povo brasileiro, Bolsonaro precisa a todo momento apontar

a derrota da promessa democrática, e, em seu lugar, estabelecer a alternativa autoritária, por meio do incentivo a seus seguidores de que é necessária uma intervenção do poder executivo federal, com apoio militar, para subjugar os interesses de outros poderes, governos locais e setores que estariam conspirando contra a pátria. Nesse sentido, ao tentar subverter as atribuições dos entes federados, face à previsível assimetria federativa do modelo constitucional brasileiro, o presidente populista chega mesmo a perverter a hermenêutica do texto da Constituição Federal, ao promover um discurso de equivocada e falacioso papel moderador das Forças Armadas, nos termos do artigo 142, mormente na última parte do texto, ao tratar das atribuições de defesa da pátria, garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa de quaisquer desses poderes, a garantia da lei e da ordem.

### **1.2 A escalada populista autoritária no Brasil e suas repercussões no sistema jurídico**

O artigo 22, inciso II, da Constituição Federal, trata da competência comum da União, Estados federados, do Distrito Federal e dos Municípios de cuidar da saúde e da assistência pública, além de proteger e garantir os direitos das pessoas portadoras de deficiência. Ora, era previsível, dentro do contexto de uma pandemia, diante de uma crise sanitária que não vinha sendo vivida pelo Brasil desde a gripe espanhola, que se firmasse um pacto entre os entes descritos no texto constitucional, a fim de traçar um plano unificado, ou mesmo uma saída comum para a crise com atendimento médico, medicamentos e respiradores, além de um compromisso comum com regras de isolamento social e distanciamento preventivo, com limitação de locomoção para evitar a propagação do vírus. Entretanto, não foi isso que ocorreu.

O dilema de efetivação da norma constitucional, com o advento da pandemia do novo coronavírus, deu-se quando, na gestão da crise, o presidente brasileiro passou a eleger como antagonistas os governos estaduais, na agressiva dicotomia do populismo autoritário entre o “nós” e “eles”, na tentativa de impor suas próprias medidas de gestão da crise do sistema de saúde com a pandemia, como a publicação de decreto presidencial que tentou regular a crise pelo viés meramente econômico, como a determinação da abertura de academias de ginástica, templos religiosos e salões de beleza, e iniciativas de campanhas publicitárias para a reabertura de estabelecimentos, à revelia de governos locais, baseados, por sua vez, em recomendações de organizações médicas e científicas. Na confusão havida entre as esferas de competência, mormente no que tange ao sistema de saúde e a existência ou não de um gabinete unificado da crise, reunindo gestão federal, estadual e municipal sobre medidas de contenção ao contágio e tratamento de contaminados pelo vírus, revelou-se o quanto



o texto constitucional restou fragilizado, com amplo espectro simbólico de sua materialização, ao invés de uma efetividade normativa.

Segundo Marcelo Neves (2018, p. 86), textos constitucionais simbólicos são considerados como sintomas de insuficiência na positivação do direito. A função do texto constitucional é, numa primeira linha, político-ideológica, mas não ocorre uma normatização jurídica do comportamento político. Diante disso, instituições constitucionais como o próprio federalismo, aparecem como construções frágeis, carentes da efetivação de sua normatividade constitucional.

Já que a normatividade constitucional não se efetua, o sistema jurídico perde reflexividade (quer dizer, é bloqueado por outros sistemas sociais, sobretudo pelo político), e com isso, capacidade de desempenhar suas funções e prestações. Em outras palavras: a reprodução autopoiética é frequentemente rompida, o direito falha como generalização congruente de expectativas de comportamento e como mecanismo social para solução de conflitos. (NEVES, 2018, p.87).

Com a chegada do presidente Jair Bolsonaro à presidência, o populismo autoritário passou a preencher a comunicação no sistema político, num contexto permanente de polarização, a ponto de tentar bloquear o sistema jurídico, por meio de sucessivas crises na relação do governo federal com os governos estaduais, na gestão da crise oriunda da pandemia do novo coronavírus.

Compreendendo o direito enquanto um sistema social operativamente fechado, Luhmann (2005, p. 132) compreende que o sistema jurídico é uma unidade dentro de um ambiente, um entorno, onde a abertura do sistema para esse ambiente somente se dá por impulsos internos do próprio sistema, por meio da efetivação de suas operações que se dão no âmbito do próprio sistema, ou seja, num contexto de clausura operativa. Em outras palavras, a abertura do sistema para o ambiente onde ele se insere se dá por conta de seu fechamento.

Para ocorrer essa abertura é que se dá o que Luhmann chama de autorreferência e heterorreferência, ou seja, a referência que o sistema faz a si mesmo e a referência que faz aos demais sistemas. Em sua autorreferência, na perspectiva de um observador de primeira ordem, de dentro do sistema, o sistema jurídico operaria como normativamente fechado, ao mesmo que cognitivamente aberto. O direito fecha-se num esquematismo binário, dentro de um código que pode ser definido como lícito ou ilícito, de expectativas, portanto, normativas, que lhe dão sentido e que, em sua autopoiese, definem o que é jurídico e que o não é. O sistema jurídico ganha complexidade a partir da função que ocupa na sociedade moderna como observador de segunda ordem, no momento, por exemplo, que as expectativas normativas passam por um processo de aprendizagem junto ao seu entorno, momento em que se abrem para os demais sistemas; ou seja, as normas não se petrificam, são capazes de mudar dentro de um contexto cognitivo (LUHMANN, 2005, p.136). Por isso, pode-

se afirmar que a teoria sistêmica de Luhmann sobre o direito pressupõe um fechamento normativo do sistema jurídico enquanto ele permanece em sua auto-observação, dentro do código de licitude/ilicitude, porém, através da aprendizagem que acontece com a abertura cognitiva do sistema, ele é capaz de aprender, de modificar suas normas, havendo a valorização social de normas específicas que podem, conforme a recursividade da autopoiese do sistema, ser modificadas sem que haja sua violação.

Entretanto, aprendizagem é uma coisa, e corrupção do sistema é outra. Luhmann adverte que a abertura cognitiva do sistema do direito sempre se dá na forma de integrar um caso particular a práxis presente e vindoura das decisões do próprio sistema. É por conta disso que é um ato arbitrário é assim considerado pelo direito porque o seu sistema assim o reconhece como uma afirmação autoritária de outro sistema, o sistema político, que pode implicar numa violação das normas (LUHMANN, 2005, p. 137).

A corrupção sistêmica traduz-se então em uma intromissão à qual pode estar exposto o sistema jurídico pelo sistema político. Isto ocorre quando as normas não podem resistir às pressões da política, quando o sistema do direito simula uma legalidade, mas, na verdade, renuncia a normatividade. É nesse momento que Luhmann (2005, p. 138) percebe que o direito se converte num puro instrumento de poder, tanto dentro quanto fora do sistema. O déficit de concretização constitucional assinalado por Marcelo Neves pode ser encontrado nesse contexto de corrupção de um sistema social para outro.

Ao observar a classificação das Constituições como normativas, nominalistas e semânticas, feita por Karl Loewentein, Neves (2018, p. 87) percebe que o citado constitucionalista alemão busca uma análise ontológica da Constituição, ao adotar o critério da concordância ou não das normas constitucionais com a realidade do processo de poder, para estabelecer sua tipologia. Portanto, diferente das Constituições normativas, onde as normas constitucionais dominam o processo político, de modo que o processo de poder se adapta às normas da Constituição e não o contrário, atuando a Constituição como um verdadeiro subsistema diferenciado de um sistema jurídico já diferenciado dos demais sistemas sociais, nas chamadas Constituições nominalistas, ao contrário, existe uma concordância das normas constitucionais à realidade do poder. Ocorre uma discrepância entre norma constitucional e realidade social, a ponto de não ser possível a integração completa destas normas à dinâmica da vida política.

Na perspectiva da corrupção sistêmica efetuada pelo populismo autoritário característico do bolsonarismo, na classificação acima estabelecida, soma-se a de Constituições

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ  
V.23, N.3, set.-dez. 2021 | pp. 182-203

instrumentalistas, assim entendidas como um modelo constitucional que não apresenta qualquer reação contrafática aos detentores de poder. (NEVES, 2018, p. 94). Nesse sentido, a Carta constitucional encontra-se totalmente subjugada ao sistema político; uma vez que o direito é quase que completamente instrumentalizado pela política, além do que não se exclui a função simbólica do texto normativo, no que tange a direitos fundamentais e processo eleitoral. É o modelo de Constituições típicas das ditaduras, dos regimes de exceção, onde há uma latente subordinação do processo legislativo e dos demais poderes a um poder político central. As razões de Estado, o intervencionismo (muitas vezes militarizado) e o culto à segurança nacional servem como pretexto para uma subjugação completa do texto constitucional ao interesse autocrático do governante. Se a Constituição nominalista funciona como um alibi para que o sistema político ingresse no seu processo de subjugação do sistema jurídico, na Constituição instrumentalista tal subordinação já se completou, com a completa instrumentalização da norma constitucional como uma arma na luta política.

## **2 A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E O NOVO CONTEXTO DA RELAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS E UNIÃO, DIANTE DA CRISE, NO PANORAMA CONSTITUCIONAL PERIFÉRICO DO BRASIL**

No posfácio à edição brasileira de sua obra sobre a Constituição e o direito na modernidade periférica, vinte e seis anos após sua primeira publicação, Marcelo Neves reconhece como marco constitucional da concretização de direitos sociais a diminuição de desigualdades ocorrida durante os dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, com a redução da pobreza como fator de exclusão social; Entretanto, o professor da Universidade de Brasília assevera que tal proeza histórica não foi suficiente para produzir efeitos relevantemente concretos, dentro de um texto constitucional democrático-social, mesmo com programas governamentais como o Bolsa Família, manifestando-se da seguinte forma:

Contudo, além de não ter havido mudança significativa na desigualdade social, o combate à exclusão não foi suficiente para uma transformação fundamental necessária às exigências do modelo textual de constitucionalismo democrático-social, nem teve a persistência temporal que se exigiria para sedimentar uma estrutura social de preferência por inclusão, havendo claras tendências ao agravamento do quadro com o governo de Michel Temer, que decorreu da destituição da presidente Dilma Rousseff, mediante controverso processo de *impeachment*, em 2016 (NEVES, 2018, p.403).

Entretanto, além das dificuldades de concretização constitucional de direitos sociais, o próprio modelo de Estado brasileiro e sua forma federativa, parecem ter manifestado a dimensão simbólica do texto da Carta, muito mais do que sua dimensão normativa.

Desde a Constituição republicana de 1891, o federalismo adotado no Brasil inspirou-se no modelo norte-americano, onde a federação era concebida pela união indissolúvel das antigas províncias (art.1º do texto constitucional), cada uma delas passando a constituir um novo Estado, e como dizia o artigo 2º, dotado de autonomia política e financeira e com poder para elaborar sua própria constituição e suas leis (SOUZA NETO, SARMENTO, 2012, p.92).

Seguindo o âmbito da teoria do estado e da ciência política, o federalismo pode ser concebido como um resultante das composições entre a forma política e a forma jurídica do Estado, que tem uma raiz comum, nas formas sociais mercantis capitalistas (MASCARO, 2013, p.42).

Segundo Hess (1991, p.2), a diferenciação entre uma constituição jurídica e uma constituição real passa exatamente pela discussão iniciada por Lassale no século XIX, sobre a natureza das questões constitucionais. Se for entendido que as questões constitucionais não são propriamente jurídicas, mas sim políticas, reforça-se a tese da corrupção do sistema jurídico pela política, desenvolvida por Luhmann, e que dá ao populismo um espaço significativo no debate constitucional, especialmente no que tange às funções e competências da federação. Hess alerta que o problema da definição de uma Constituição baseada na realidade fática da luta política, faz sucumbir a normatividade, fazendo com que o regramento constitucional se assemelha apenas a um pedaço de papel. Isso importaria na negação do direito constitucional enquanto ciência jurídica (HESS, 1991, p. 3), onde a Constituição figuraria como uma momentânea relação de poder. Ao defender vida própria à Constituição jurídica, Hess procura restabelecer a autoridade do texto constitucional sobre o poder dominante, propondo uma fórmula de complementação entre o jurídico e o político, de modo que a norma constitucional tivesse resguardada sua autonomia. O problema se dá em nações colonizadas onde a modernidade tardiamente se apresentou, mormente nas suas cartas constitucionais, como no modelo latino-americano, especialmente no Brasil. Desta forma, o modelo de federação também sofrerá impacto desse suposto conflito entre sistemas distintos (o político e o jurídico), que culmina com um questionamento da eficácia normativa do texto constitucional sobre a égide do princípio federativo.

Para Paulo Bonavides (2010, p.318), o modelo federativo brasileiro, diferente do modelo norte-americano, partiu do centro para a periferia, mediante a transformação das antigas províncias do Estado unitário monárquico, para a categoria de unidades autônomas federadas de uma União federativa. Trata-se de um sistema constitucional de federalismo dualista, entre União e Estados-membros, fragilizado, uma vez que, historicamente, são comuns as crises e enfraquecimentos das autonomias estaduais. Pautado pelo desequilíbrio em situações de autoritarismo, como no exemplo

histórico da centralização política da União no Estado novo, o federalismo brasileiro passou por distintas fases no século XX, até chegar a uma terceira fase denominada de federalismo de regiões (BONAVIDES, 2010, p. 321). Diante das desigualdades econômicas entre as regiões do país, superando o modelo dualista União-Estado, o federalismo regional tende a reconhecer a importância da região na ordem federativa. Entretanto, na gestão da crise com o contágio da Covid-19 no Brasil, a sucessão de desacertos entre as medidas adotadas pela União quando da gestão dos serviços de saúde, muitas vezes relutante quanto ao isolamento social face a necessidade de preservação da atividade econômica, em contrariedade à gestão da pandemia nos Estados federados, onde, mormente no nordeste do país, foram priorizadas regras de distanciamento e fechamento de estabelecimentos, é apenas uma cabal demonstração de uma série de conflitos que ainda estava por vir.

A realidade de países de modernidade periférica como o Brasil ocorre juntamente num momento em que se tem um presidente brasileiro que louva os Estados Unidos da América, país recordista no mundo inteiro em casos de contaminação por Covid-19, como um referencial político a ser seguido. A governança de Bolsonaro parece reproduzir a divisão da modernidade em centro e periferia, onde, do ponto de vista econômico, o Brasil parece confirmar sua condição de nação periférica, diante de nações centrais (NEVES, 2018, p.103). O populismo autoritário adotado pelo governo federal, especialmente durante o apogeu da pandemia do novo coronavírus, na sua tentativa de instrumentalização política do texto constitucional, seja em discurso, seja por atos governamentais como decretos, parece levar o modelo constitucional também para um papel periférico, diante do contexto do constitucionalismo mundial. Define-se, portanto, como um contexto constitucional periférico, aquele que revela uma conjuntura de sucessivas crises entre o ente federal e os entes federados, mormente num inédito período de gestão de uma crise abissal no sistema de saúde, por conta de uma pandemia global.

## **2.1 Federalismo e políticas públicas durante a pandemia**

O federalismo revela impacto nas políticas públicas do Estado face a multiplicação de agentes envolvidos nos processos decisórios, pela dispersão e fragmentação do poder e o aumento de atores com poder de veto (governos estaduais), o que pode culminar ou não em mudanças no status quo (SOARES, 2018, p.56).

Na crise econômica agravada com a pandemia do novo coronavírus, tal assimetria relacionada com a política de preservação de empregos e estabilidade econômica, supostamente pregada pelo governo federal, não encontrou eco nos governos estaduais, seja pela preferência dos estados federados de priorizar políticas de saúde, enfatizando regras de distanciamento social, quando não *lock down*, com proibição total da circulação de pessoas em serviços de natureza não essencial, como na postura de basicamente ignorar decreto da presidência da república, que considerava como serviços essenciais e passíveis de abertura, estabelecimentos como academias de ginástica, templos religiosos e salões de beleza (GÓRTAZAR, BENITES, 2020).

Nas federações, haveria, portanto, pelo exercício do poder de veto, um controle dual das políticas públicas, divididas entre um governo nacional e diferentes governos locais estaduais, prevalecendo, no controle da gestão da crise havida com uma pandemia, um conflito sistêmico entre um federalismo interestadual, em detrimento de um federalismo intraestado; ou mesmo de um federalismo dual, em contraposição a um federalismo cooperativo (SOARES, 2018, p.59). O primeiro modelo testado pelo governo federal, por meio da tentativa de protagonismo do Ministério da Saúde, quanto à implementação das medidas de contenção ao vírus, com uma separação verticalizada e bem definida, com atuações exclusivas de cada nível do governo, parece ter sucumbido diante de um modelo que priorizava um compartilhamento de responsabilidades (ao menos pela constante cobrança efetuada a União pelos governos estaduais na gestão da crise, especialmente na alocação de recursos).

De qualquer forma, na definição de funções específicas de formulação ou implementação de medidas de saúde para eficaz controle de casos de contágio, tratamento e internações pela COVID-19, constatou-se, constantemente, nas ações presidenciais e na demissão em sequência de dois ministros da saúde, que houve certa tibieza do governo federal, revelando-se uma série de obstáculos à coordenação nacional de políticas públicas relacionadas com a gestão do vírus. Certamente, pelo conjunto da obra observado desde o início do mandato presidencial, culminando com os atritos havidos com governadores, a gestão populista do governo de Bolsonaro contribuiu significativamente para a criação desses obstáculos.

Segundo Dallari (2019, p.72), ao analisar o estudo efetuado por Duchacek sobre a fórmula federativa, bem como seus acertos e falhas históricos, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, e nos demais Estados que adotam esta forma de organização, restou demonstrado que prevaleceu um critério jurídico-formal na estrutura federal, mais preocupado com a delimitação territorial de cada Estado-membro e o reconhecimento de sua identidade política enquanto unidade diferenciada (formação de governos próprios), do que com seus fatores étnicos, econômicos e culturais. Isto

resultou numa divisão artificial em que os Estados economicamente fracos permaneceram dependentes de auxílio federal para a manutenção de suas necessidades básicas.

Compreendendo-se, portanto, a gravidade da situação de pacientes enfermos, internados em unidades hospitalares, acometidos de COVID-19, observa-se a quão crítica restou a situação de Estados-membros de regiões menos ricas do país, especialmente no norte e nordeste do Brasil. A necessidade de auxílio do governo federal tornou-se pujante, até mesmo para equilibrar a folha de pagamento e ser possível a governos estaduais remunerar seus profissionais de saúde comprar equipamentos médicos. Diante de um panorama de assimetria entre União e Entes federados, e, conforme um conflito assentado num discurso populista de formação de antagonismos por um governante com inspirações autoritárias, o conflito federativo surgiu como mais um preocupante aspecto da trágica passagem do coronavírus no território brasileiro.

## **2.2 A teoria das assimetrias federativas e de como o conflito federativo se acirrou com o advento da pandemia, num contexto constitucional periférico**

Contrário às regras de isolamento social, o governo federal, representado por um presidente com argumentos negacionistas ou, no mínimo, banalizantes, da extensão e intensidade dos danos da pandemia, atuou intensamente por meio do populismo para tentar subverter a aplicação das regras constitucionais quanto às competências do ente federal e dos entes federados, mormente na saúde pública. Na verdade, seja por propor menos do que soluções no âmbito da saúde e no mais na gestão da política econômica, ou mesmo gerando verdadeiro conflito com os governos dos Estados quanto a compra e manutenção de respiradores para unidades hospitalares, a União, materializada pelos atos do presidente da república e seus ministros, demonstrou o quanto a dimensão simbólica do federalismo, típica de Constituições nominalistas, estava presente no Brasil.

A falta de uma teoria sobre o estado federal no direito alemão desde a república de Weimar, fez com que, no decorrer dos anos, o Tribunal Constitucional alemão consagrasse o princípio da confiança federal (HESSE, 2013, p. 14). Tal princípio reforçaria a obrigação do ente federal com os entes federados e vice-versa, como substrato da coesão constitucional. Tais obrigações são definidas por meio de limites concretos de competência, pois se trata de um princípio constitucional não escrito de uma Constituição escrita, mas fundamental para o regular funcionamento do Estado e singular normatividade concreta de seu ordenamento.

Durante a pandemia do novo coronavírus, na gestão da saúde pública, questionou-se por diversas vezes, por meio do discurso político no governo federal ou de atos efetivos de gestão por parte de governos estaduais, na publicação de atos e decretos de prevenção ao contágio, até que ponto iriam as competências legislativas dos estados-membros, e se não caberia a União, por meio do Ministério da Saúde, a unificação e principal iniciativa de todos os atos normativos na pandemia. Nesse sentido, nas últimas décadas, o Supremo Tribunal Federal viu-se provocado a julgar ações diretas de inconstitucionalidade, alegando a incompatibilidade, por exemplo, de leis estaduais no âmbito das telecomunicações, desde a impossibilidade de lei local dispor sobre cobrança de assinatura básica mensal pelas concessionárias de telefonia fixa e móvel, até a instalação de serviços de telefonia móvel para bloqueio do serviço de aparelhos celular em estabelecimentos penais (ARABI, 2019, p.43).

Não obstante, em seu aspecto normativo, o texto constitucional alegar que se trata em ambos os casos de competência privativa da União, conforme o art. 22, IV da CF, o texto pode se tornar tão somente simbólico, quando, no aspecto político da autonomia federativa, os entes federados podem se encontrar habilitados para legislar, levando-se em conta o pluralismo político, como um dos fundamentos da República, conforme leitura do art. 1º, V da Carta. Este foi o entendimento seguido pelo ministro Luiz Fux, no julgamento da ADI nº 4.060, em que se buscava impugnar lei do estado de Santa Catarina, que estabelecia um número máximo de alunos por sala de aula, a fim de possibilitar melhor comunicação e aproveitamento, do ponto de vista pedagógico e de ensino. Na ocasião, repelindo o argumento de que a lei estadual impugnada ofenderia a competência da União, firmada no artigo 24, IX e §3º da CF, a ementa do acórdão da suprema corte destacou que o princípio federativo brasileiro deveria abandonar qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União, fossem elas privativas ou concorrentes, e descobrir novas searas normativas de entes como Estados, Municípios e o Distrito Federal (ARABI, 2019, p.61).

Pelo pluralismo político, o princípio federativo leva à cooperação entre os entes estatais. O federalismo por cooperação consiste basicamente numa relação entre o ente central e os entes federados por meio da ajuda mútua para alcançar objetivos comuns, na manutenção de direitos fundamentais e promoção do desenvolvimento econômico, nos campos administrativo, político e financeiro. No Brasil, essa forma de federalismo contribuiria para a fixação constitucional de competências concorrentes entre a federação e estados-membros (DALLAVERDE, 2016, p.45).

A questão das assimetrias ganha destaque na gestão da profunda crise social e política com a pandemia, com conseqüente perigo de colapso no sistema de saúde, face a assimetria constitucional



ou assimetria de direito, definida no próprio texto da Constituição, além das assimetrias de fato concebidas pela doutrina jurídica, que levam em conta aspectos históricos e culturais, mais do que propriamente formais (OLIVEIRA, 2010, p.17).

A disparidade quanto aos investimentos feitos pelo Ministério da Saúde no governo federal e das Secretarias de Saúde, no âmbito dos governos estaduais e municipais, bem como a disputa quanto às compras e emprego de respiradores em hospitais para doentes graves contaminados pela Covid-19, representa um quadro de assimetrias que, por conta do populismo político adotado pelo governo federal, parece antagonizar governos de estados, quando, na verdade, o modelo assimétrico deveria servir para que o Estado federal mapeasse as diferenças e dificuldades de cada estado na gestão das querelas surgidas com o vírus, e proporcionasse fórmula jurídica que mantivesse a integridade do próprio Estado, o que não ocorreu. Desta forma, torna-se ameaçado o próprio pacto federativo (OLIVEIRA, 2010, p.19).

Diante de um eventual conflito de competências, porquanto do desenho assimétrico do federalismo brasileiro, chamou atenção a decisão do Supremo Tribunal Federal, ao analisar medida cautelar na concessão de segurança, em sede de reclamação apresentada pelo Ministério Público de Goiás, face agravo de instrumento em mandado de segurança, que autorizava o funcionamento de academias de esportes no estado de Goiás (STF, 2020). A suspensão da segurança dava-se por conta de decisão proferida pelo Desembargador Gilberto Marques Filho, que ao indeferir liminar proferida em primeiro grau em mandado de segurança, autorizava a abertura de academias de ginástica e atividades físicas durante o período da pandemia do coronavírus, num limite de 30% de lotação.

Em parte do voto proferido pelo ministro Luiz Fux no processo, pode-se observar a fundamentação adotada pela Suprema Corte brasileira, mormente no que tange ao pacto federativo e a delimitação de competências dos entes federados, no seguinte trecho do julgado:

Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas. Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias.

Por outro lado, em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, “para que seja determinado o respeito às

determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração”.

A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. (BRASIL, STF, 2020).

Citando os incisos II e IX do artigo 23 da Constituição Federal, o julgado da suprema corte brasileira vem a corroborar competências constitucionais que acabam sendo atingidas pela falta da ação conformadora do governo federal, diante das assimetrias. Sobre isso, Ricardo Victalino de Oliveira preconiza as lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao tratar da chamada “identidade na diversidade” trazida pelas tentativas políticas do Estado federal de querer contrariar o espírito do federalismo:

O regime federativo deixaria então de significar garantia de convivência pacífica e harmoniosa entre suas unidades para transformar-se em preocupante artifício de padronização das partes federadas. Neste caso, se as demandas e exigências regionais por cuidados específicos forem muito acentuadas e imprescindíveis para a manutenção do conjunto, certamente, o pacto idealizado não será mantido íntegro e o sistema sofrerá sérios problemas de funcionamento (OLIVEIRA, 2010, p.96).

Diante de um suposto conflito quanto às competências dos entes federados, observa-se uma questão de fundo, de como, face a corrupção do sistema político pelo sistema jurídico no contexto de um modelo constitucional juridicamente nominalista e politicamente periférico, o conflito federativo chama o Judiciário para definir quem, efetivamente, num sistema democrático, decide (MARTINS, 2011, p.85). No contexto dos conturbados meses de gestão da crise do sistema de saúde (e do próprio sistema político), por conta do novo coronavírus, na relação estabelecida pelo populismo autoritário entre uns: nós X inimigos, até mesmo o Poder Judiciário se viu desafiado, ao serem questionadas decisões desfavoráveis ao governo federal, sob alegação, no discurso presidencial, de não estar julgando conforme os interesses do povo.

Observa-se, ainda, que no voto proferido, bem durante a vigência de uma pandemia global e diante de um suposto conflito de competências entre entes da federação, os ministros da suprema corte brasileira exerceram, na condição de juízes constitucionais, uma função estruturante, de adequação e harmonização do sistema jurídico a fim de garantir a normatividade constitucional do próprio Estado federal, no sentido de tentar solucionar o conflito federativo (TAVARES, 2012, p.62).

Voltando-se à crítica de Marcelo Neves, observa-se, portanto, que assimetria federativa detectada na relação entre o ente federal e os entes federados, mormente no contexto específico de um sistema constitucional que parece se apresentar na periferia de um modelo de Estado federal coeso e equilibrado nos padrões globais para tempos tão incertos como de uma pandemia, revela-se pelo forte caráter simbólico do texto constitucional brasileiro em relação às competências dos entes

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ  
V.23, N.3, set.-dez. 2021 | pp. 182-203

federados. Resta-se demonstrado, no que tange à delimitação da forma do Estado, que o populismo adotado pelo governo de Jair Bolsonaro aprofundou a dependência do Estado e seu ordenamento a um modelo periférico de desenvolvimento, levando em conta o caráter hierárquico da sociedade mundial, guiada principalmente pela economia (NEVES, 2018, p. 106). Justifica-se, portanto, por esse viés interpretativo, as tentativas insensatas e populistas de subverter a competência dos estados federados em prol de uma diretriz de abertura da economia pregada pelo governo federal, mesmo que em prejuízo dos serviços de saúde, face a avalanche de contágios da Covid-19 e consequente superlotação hospitalar, por conta da ausência de medidas de isolamento social.

O populismo autoritário bolsonarista, no contexto das assimetrias, e prevalecendo-se do caráter simbólico do texto constitucional, por meio de uma corrupção sistêmica, invadiu o sistema do direito, com o propósito de transformar uma Constituição simbólica em autêntica Constituição instrumental, pois o instrumentalismo constitucional assume a forma de autoritarismo, nos países periféricos (NEVES, 2018, p. 152). A tendência, na dicotomia fundada em falsos significantes de um suposto povo sublevado contra uma elite, é desdiferenciar o sistema político do sistema político, a ponto de até mesmo o Supremo Tribunal Federal ser visto como um obstáculo à governabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escalada populista no sistema político brasileiro, aliada ao deficitário e periférico molde constitucional obtido no sistema jurídico diante da distribuição entre centro e periferia econômica na modernidade global, pode servir como fundamento para justificar a inédita assimetria federativa observada entre União e estados federados, num dos momentos mais trágicos e difíceis da história nacional, diante de uma inédita e devastadora pandemia, que vitimou praticamente o mundo inteiro.

Na necessidade de uma concretização constitucional por meio de uma Constituição jurídica, normativa, e não de uma Constituição meramente política ou instrumental, o federalismo e o princípio que lhe subjaz de confiança e cooperação entre o ente federal e os entes federados, num momento tão grave que exige coesão estatal, na gestão de uma profunda crise do sistema de saúde pública, bem como do sistema econômico, com o advento de uma pandemia que já contaminou milhões e tirou a vida de milhares, urge que a Carta constitucional não se torne apenas um documento simbólico, num nominalismo constitucional, mas que, efetivamente, em suas operações internas, o sistema jurídico-constitucional possa apresentar pleno funcionamento. Tal efetividade constitucional poderá ocorrer, garantindo-se a devida assistência médica a quem necessita, diante do contágio de uma enfermidade

tão pandêmica, se o sistema jurídico agir, fechando-se operativamente ao populismo, resistindo às suas falsas dicotomias e antagonismos.

Diante da pandemia do novo coronavírus, o déficit de concretização do direito fundamental à saúde, acaba por revelar, por conta da escalada populista na definição de antagonistas, que os entes federados, por meio de seus governos federais, são tidos pela União mais como adversários do que parceiros, produzindo um desacerto de competências conforme as regras constitucionais, numa corrupção sistêmica, instrumentalizando-se o texto constitucional, a ponto do sistema do direito ser interferido pela política. Na lógica dos antagonismos populistas, todos se tornam adversários do governo federal: de governadores dos estados a magistrados.

Não resta dúvida de que o controle da constitucionalidade compete a suprema corte brasileira face a supremacia judicial diante do arbítrio, uma vez que é através do Judiciário que se encontra, no Estado de direito, um governo das leis e não dos homens, ou seja, um governo da razão (MARTINS, 2011, p. 152). O constitucionalismo deve ser uma alternativa ao populismo autoritário, uma vez que é através das Constituições democráticas que impulsos autoritários e levianos são contidos, e falsos antagonismos sobrepostos, em prol do verdadeiro interesse comum, qual seja na atual conjuntura: resgatar a saúde e a vida de milhões de brasileiros de uma terrível pandemia.

Dentre as alternativas ao conflito federativo, invoca-se o caráter normativo da Constituição, por meio da concretização constitucional do direito à saúde, tarefa a ser desempenhada não só pela suprema corte brasileira, no seu papel de guardiã da Carta Constitucional e legitimada ao controle de constitucionalidade, no âmbito do sistema jurídico, mas também o próprio sistema político, no momento em que partidos, atores políticos e sociais apresentem alternativas reais ao populismo autoritário no debate democrático. Os estragos causados pelo conflito puderam ser sentidos não apenas na economia, mas principalmente na saúde pública brasileira, com um recorde histórico de contaminações pela Covid-19. Um Estado federal coeso e consolidado, alinhado aos Estados federados, na resolução racional de suas assimetrias, é fundamental para que o Brasil consiga superar a profunda crise trazida de forma inédita por uma pandemia global.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. Reflexiones sobre la peste. **Sopa de Wuhan**. Buenos Aires: Editorial ASPO, 2020.

ANÍBAL, Felipe. Bolsonaro contra-ataca. **Revista Piauí**. São Paulo, 27 março.2020. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/bolsonaro-contra-ataca/>. Acesso em 27 março.2020.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro**. Belo horizonte: fórum, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na suspensão de segurança 5.391 (184), do Mandado de Segurança nº 5225954.55.2020.8.09.0000. Medida cautelar na suspensão de segurança. Agravo de instrumento em mandado de segurança. Decisão que autoriza o funcionamento de academias de esportes no âmbito do estado de goiás. Competência legislativa concorrente. Predominância do interesse regional. Jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar deferida. **DJe nº 134/2020**: Brasília, DF, p. 17, 29 Maio. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e constituição**: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Saraiva, 2019.

DALLAVERDE, Alexandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016.

FIORAVANTI, Carlos. Coronavírus avança no Brasil. **Pesquisa Fapesp**. São Paulo: Fundação de amparo à pesquisa do estado de São Paulo, ano 21, p.19-25, abril. 2020.

GORTÁZAR, Naiara Galarraga, BENITES, Afonso. Bolsonaro insiste em disputa política como governadores enquanto Brasil ultrapassa 13.000 mortes por coronavírus. **El país**. São Paulo, 13 maio. 2020. Disponível em <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-05-14/bolsonaro-insiste-em-disputa-politica-com-governadores-enquanto-brasil-ultrapassa-13000-mortes-por-coronavirus.html>. Acesso em 13 maio. 2020.

HARARI, Yuval Noah. **Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade**. Tradução Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução Gilmar Mendes. São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

\_\_\_\_\_ El estado federal unitário. Tradução Miguel Azpitarte. **Revista direito público**. São Paulo: vol. 10, n.50, IDP, 2013.

LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. Tradução Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Tradução Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Editorial Herder, 2005.

MARTINS, Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

NOGAROLI, Rafaela. Breves reflexões sobre a pandemia do coronavírus (COVID-19) e alguns reflexos no direito médico e da saúde. **Revista dos tribunais**. São Paulo, v.1015/2020, p.1-9, maio.2020.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. São Paulo; Universidade de São Paulo, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Lisboa: Almedina, 2020.

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

SOARES, Márcia Miranda, MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TAVARES, André. **Paradigmas do judicialismo constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TORMEY, Simon. **Populismo: uma breve introdução**. Tradução Mário Molina. São Paulo: Cultrix, 2019.

VALLE, Vinícius do. Bolsonaro e a estratégia do caos. **Le monde diplomatique**, São Paulo, 2 abril.2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/bolsonaro-e-a-estrategia-do-caos/>. Acesso em 2 abril.2020.

ZIZEK, Slavoj. **Pandemic: covid-19 shakes the world**. New York: OR Books, 2020.

\_\_\_\_\_ El coronavirus es un golpe al capitalismo a lo Kill Bill. **Sopa de Wuhan**. Buenos Aires: Editorial ASPO, 2020.

#### **AUTORES:**

##### **Fernando Antonio da Silva Alves**

Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/RS). Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Especialista em Direito Penal Econômico Europeu pela Universidade de Coimbra, Portugal. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Potiguar (UNP/RN).

**E-mail:** profferando71@gmail.com

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-6978-6983>