

Pandemia Urbana: Federalismo, o Direito das Cidades e o Judiciário

156

Revista Simetria

James Holston
Professor de Antropologia
Universidade de Califórnia, Berkeley

A crise da pandemia que estamos vivendo no Brasil, inimaginável há menos de um ano atrás, tem a cabeça da Medusa: suas muitas cobras atacam simultaneamente a saúde, a economia e o Estado-Nação. Embora seja claramente uma força devastadora de escala nacional adiante da estimativa ou experiência de qualquer pessoa, essa é uma crise vivida mais intensamente nas cidades. A densidade e precariedade das cidades brasileiras contribui como um multiplicador terrível e aterrorizante da crise. Não é apenas o fato de que a Covid-19 se hospeda de maneira mais eficaz nas densas redes da vida urbana destruindo vidas individuais, vida comunitária e meios de subsistência econômicos. É também o fato de que a pandemia soltou os cães de rinha da disputa política, pois o governo federal, em si dividido por vetores de intrigas e (in)competência, guerra com estados e cidades sobre questões de ciência e charlatanismo. Essas guerras são sintomas de conflitos ainda mais fundamentais sobre segurança, autoridade e liberdade no centro da atual configuração do governo brasileiro. Essas são as questões primárias do federalismo e municipalismo brasileiro. Ou seja, dizem respeito a organização básica e distribuição de poder e responsabilidade entre governo central, estados constituintes e municipalidades componentes.¹

O Brasil não está sozinho ao descobrir que a pandemia da Covid-19 revelou as linhas falhadas das configurações atuais do federalismo constitucional. Como o Brasil, a Índia e os Estados Unidos, também repúblicas federadas,

confrontam as condições da pandemia sem liderança forte e unificada de seus governos centrais – de fato, sem uma liderança que muitos considerem minimamente competente. O que salvou inúmeras vidas nesses três países, foram prefeitos e governadores agindo, com frequência, em total desafio ao governo federal. As falhas no centro forçaram prefeitos e governadores dos Estados brasileiro, indiano e norte-americano a assumirem o comando, exercendo sua autoridade democraticamente constituída sobre suas jurisdições para tomar decisões e impor regulamentações sobre segurança e liberdade em questões de saúde pública. Prefeitos e governadores surgiram não apenas como os comandantes de campo mais importantes na linha de frente da crise, mas também como os defensores mais vitais do governo democrático. Muitas vezes em confronto direto com os ditames das autoridades centrais, eles também consolidaram suas forças por meio de alianças com outros prefeitos e governadores. De fato, eles reduziram o ataque do vírus, aproveitando os recursos do federalismo e levando-os ao limite.

No entanto, as cidades permanecem especialmente vulneráveis a esses limites nas concepções atuais do federalismo. Isso ocorre porque elas são subordinadas não apenas as autoridades centrais, mas também as autoridades estaduais individuais em muitas das áreas mais vitais das quais seu bem-estar depende, incluindo saúde pública, fiscalização, imigração e cidadania. Essa sujeição não é primariamente uma questão de financiamento, pois muitos estados e, na verdade, nações dependem da riqueza das cidades. É, antes, o resultado de uma conceitualização específica de federação nacional que enfraqueceu decisivamente os poderes das cidades e se tornou dominante com o surgimento do estado-nação moderno séculos atrás. A pandemia de coronavírus demonstra que essa conceitualização de “soberanias aninhadas” da nação, estados e cidades deve ser repensada. A pandemia

apresenta uma oportunidade, sem dúvida excepcional e até singular, de reconfiguração da organização política.

O que o Judiciário pode fazer neste momento para contribuir produtivamente? Diretamente dentro de seu *metier*, ele pode reconhecer o problema e promover respostas fundamentadas por meio de cursos de estudo e debate. Mesmo enquanto os juízes estão eles próprios em isolamento em função da pandemia (*lockdown*), eles podem se engajar em estudos comparativos de constituições para encontrar melhores soluções para as estruturas do federalismo. Eles podem abordar os princípios de “soberanias aninhadas” do governo central e componentes constituintes. Eles podem examinar a organização de alianças regionais entre estados e cidades que possam ter autonomia e autoridade de confederações. Essas formações implicariam necessariamente trocas em termos de poderes e expectativas entre relação ao governo central e entre si, o que poderia variar regionalmente e que deveria ser desenvolvido constitucionalmente. Juízes também podem investigar os fundamentos do poder municipal e a relação entre as regiões, estados e cidades tanto como entidades individuais quanto como ligas.

Felizmente, a atual constituição brasileira (1988) e a legislação que a viabiliza, como o Estatuto da Cidade (2001), fornecem importantes parâmetros bem como pistas para construir esse repensar abrangente. Esse é um momento para o redesenho e a invenção, no qual juízes podem fazer uma significativa contribuição não esperando pelo surgimento dos problemas em seus tribunais, mas reconhecendo que o problema já está posto e investigando possíveis soluções fora da “caixa” constitucional atual.

Além disso, quando os problemas do federalismo e de suas autoridades competentes aparecem em seus tribunais, juízes podem decidir em favor dos direitos e obrigações locais já estabelecidos, em favor dos direitos dos estados e especificamente dos direitos das cidades.

Existem muitos recursos na lei que os juízes podem usar para defender o local. Na Constituição Federal de 1988, Capítulo III do Título III, especificamente o Parágrafo 3º do Artigo 25, estabelece o princípio do federalismo atribuindo às unidades constituintes da federação poderes tanto gerais quanto explícitos. O Artigo 30 do capítulo IV faz o mesmo para os municípios. Os Artigos 182 e 183 do Título VII são iniciativas pioneiras de política urbana criando oportunidades sem precedentes para os residentes urbanos reivindicarem direitos e encontrarem justiça. Mais importante, o Estatuto da Cidade (2001) dá às cidades uma base jurídica abrangente para reivindicar *seus* direitos e fazer valer os muitos poderes que lhes são atribuídos. Esse estatuto é mundialmente reconhecido por estabelecer a visão pioneira do Brasil do direito a cidade para os residentes não apenas como politicamente *de facto* mais também como *de jure*. Existe um movimento global de “municipalismo” que foi diretamente inspirado pelas inovações brasileiras na democracia municipal que estão corporificadas no Estatuto da Cidade. É agora o momento para os tribunais brasileiros usarem esses recursos legais para promover o direito *das* cidades a poderes mais fortes para decidir questões de segurança e liberdade que afetam decisivamente seus habitantes, incluindo aquelas de policiamento, planejamento e re-desenvolvimento, propriedade, meio ambiente, e saúde pública, e que são hoje impostas em parte ou no todo pelos governos dos estados e federal.

Por exemplo, conflitos entre governos federais e locais frequentemente surgem sobre questões de saúde pública em grande parte porque o Ministro da Saúde determina e coordena políticas gerais e os recursos financeiros do SUS enquanto os municípios implementam seus serviços reais. Por mais ineficiente que seja, o centro exige que as demandas locais sejam canalizadas através dele. Um exemplo disso é a compra local de ventiladores no estado do

Maranhão. O governo nacional tentou bloquear a compra porque, embora eficiente, ela passou ao largo da autoridade central. Essas intervenções fazem pouco sentido. Os juízes podem ajudar a reverter essa lógica improdutiva, estabelecendo decisões que permitem às cidades determinar políticas, precisamente porque conhecem melhor suas necessidades, com assistência financeira do governo central. A fundamentação judicial dessa descentralização equivaleria a uma promulgação material do princípio do “experimentalismo democrático”, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 5253) como uma iniciativa importante para gerar inovação, mas que é, no entanto, amplamente subutilizada. Isso permitiria aos prefeitos definir políticas para resolver os problemas que entenderem melhor, com o apoio, mas não a interferência do governo central.

A pandemia de Covid-19 tornou o projeto de promover uma nova organização de direitos à cidade, da cidade e dos estados um desafio urgente. Isso já estava posto antes, mas o coronavírus expôs desastrosamente essas linhas falhadas. Embora sua promulgação pertença, em última análise, à vontade política e engenhosidade do povo brasileiro, os juízes têm competência e autoridade para desenvolver a jurisprudência na qual os saltos necessários na imaginação política devem ser construídos. A reinvenção das soberanias aninhadas do federalismo está agora começando, por força das circunstâncias, na Índia, nos Estados Unidos, e em outras federações. Uma conceitualização diferente dos direitos municipais e da organização federal emergirá do outro lado da pandemia. Os juízes brasileiros precisam se engajar nesse repensar, antes que a União descarrilhe em um novo golpe, impeachment, ou rebelião anárquica, nenhuma das quais oferecerá soluções de longo prazo. O Judiciário pode contribuir com uma visão e direção para uma reconfiguração da união federada que podem vir após a pandemia,

que consolidem o direito das cidades e regiões metropolitanas para salvaguardar o bem estar, com maior independência tanto em relação às autoridades centrais esclarecidas

quanto das idiotas. A alternativa de inação deixa as cidades tão vulneráveis quanto hoje para a próxima pandemia que, em qualquer que seja a forma, certamente virá.

Nota

1 A primeira versão deste comentário resultou de um convite da Presidente do Fórum Permanente de Estudos Constitucionais, Administrativos e de Políticas Públicas, a desembargadora Dra. Cristina Tereza Gaulia, e da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Contou com a colaboração da Profa. Dra. Rafaela Selem para tradução do texto original do inglês para o português.