

DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/2236672568203>

Recebido em: 20/10/2021. Aprovação final em: 14/03/2022.

**GOVERNANÇA METROPOLITANA E O ENFRENTAMENTO
À COVID-19 NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR:
COOPERAÇÃO E CONFLITOS INTERGOVERNAMENTAIS.**

*METROPOLITAN GOVERNANCE AND THE FIGHT AGAINST COVID-19
IN THE METROPOLITAN REGION OF SALVADOR:
INTERGOVERNMENTAL COOPERATION AND CONFLICTS.*

*LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE ET LA LUTTE CONTRE LE
COVID-19 DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DU SALVADOR: COO-
PÉRATION ET CONFLITS INTERGOUVERNEMENTALES.*

*GOBERNANZA METROPOLITANA Y LA LUCHA CONTRA LA COVID-19
EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE SALVADOR:
COOPERACIÓN Y CONFLICTOS INTERGUBERNAMENTALES.*

*Rafael de Aguiar Arantes**



<https://orcid.org/0000-0002-3953-9340>

*Carla Galvão Pereira***



<https://orcid.org/0000-0002-0801-3688>

RESUMO: Este trabalho analisa as relações intergovernamentais do Governo do Estado da Bahia e dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Salvador (RMS) e as ações de governo implementadas no enfrentamento à pandemia da Covid-19. Busca-se compreender a natureza desta relação, se eles cooperam, competem entre si ou se houve uma coordenação vertical operada pelo governo do estado. O trabalho se fundamentou em uma triangulação de métodos-fontes-técnicas baseada em três etapas: revisão da literatura sobre os temas em questão, enquadramento histórico

* Doutor em Ciências Sociais; Professor adjunto do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais e do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, BA, Brasil; e-mail: rafaelarantes13@gmail.com

** Doutora em Ciências Sociais; Professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, BA, Brasil; e-mail: carla.galvap@ufba.br

da problemática metropolitana e uma análise documental sobre as principais ações de governo. O artigo conclui que, embora o combate à pandemia tenha suspenso momentaneamente a competição política estabelecida entre o governo do estado e a prefeitura de Salvador nos últimos anos, alterando o padrão das relações intergovernamentais em direção a um padrão cooperativo, essa mudança de percurso não abarcou os demais municípios da RMS e não alcançou a questão metropolitana, que permaneceu esvaziada de sentido político.

Palavras-chave: Relações intergovernamentais; Governança Metropolitana; Pandemia; Covid-19; Região Metropolitana de Salvador.

ABSTRACT: *This paper analyzes the intergovernmental relations of the Government of the State of Bahia and the municipalities that are part of the Metropolitan Region of Salvador (RMS) and the governmental actions implemented to fight the Covid-19 pandemic. It seeks to understand the nature of this relationship, whether these entities cooperate, compete with each other or if there was a vertical coordination operated by the state government. The work was based on the triangulation of technical-source-methods from three stages: literature review on the themes in question, historical framing of the metropolitan issue and documental analysis of the main government actions. The article concludes that, although the fight against the pandemic has momentarily suspended the political competition established between the state government and the city of Salvador in recent years, changing the pattern of intergovernmental relations to a cooperative pattern, this change of direction did not involve the others municipalities in the RMS and did not reach the metropolitan issue, which remains devoid of political sense.*

Keywords: Intergovernmental relations; Metropolitan Governance; Pandemic; Covid-19; Metropolitan Region of Salvador.

RÉSUMÉ: *Cet article analyse les relations intergouvernementales du gouvernement de l'État de Bahia et des municipalités qui composent la région métropolitaine de Salvador (RMS) et les actions gouvernementales mises en œuvre pour lutter contre la pandémie de la Covid-19. Nous cherchons à comprendre la nature de cette relation, si ces entités coopèrent, se concurrencent ou s'il y avait une coordination verticale opérée par le gouvernement de l'État. Le travail s'est appuyé sur une triangulation de méthodes-sources-techniques reposant sur trois étapes : une revue de la littérature sur les thèmes abordés, un cadrage historique de la problématique métropolitaine et une analyse documentaire sur les principales actions gouvernementales. L'article conclut que, bien que la lutte contre la*

pan­démie ait momentanément suspendu la compétition politique établie entre le gouvernement de l'État et la ville de Salvador ces dernières années, faisant évoluer le modèle des relations intergouvernementales vers un modèle de coopération, ce changement de cap n'a pas englobé la d'autres communes du RMS et n'atteignent pas l'enjeu métropolitain, qui reste dénué de sens politique.

Mots-clés: *Relations intergouvernementales; Gouvernance métropolitaine; Pandémie; Covid-19; Région métropolitaine de Salvador.*

RESUMEN: *Este trabajo analiza las relaciones intergubernamentales del Gobierno del Estado de Bahía y los municipios que integran la Región Metropolitana de Salvador (RMS) y las acciones gubernamentales implementadas para combatir la pandemia de Covid-19. Buscamos entender la naturaleza de esta relación, si estas entidades cooperan, compiten entre sí o si hubo una coordinación vertical operada por el gobierno de estado. El trabajo se basó en una triangulación de métodos-fuentes-técnicas a partir de tres etapas: revisión de la literatura sobre los temas en cuestión, encuadre histórico de la problemática metropolitana y análisis documental de las principales acciones gubernamentales. El artículo concluye que, si bien la lucha contra la pandemia ha suspendido momentáneamente la competencia política establecida entre el gobierno del estado y de la ciudad de Salvador en los últimos años, cambiando el patrón de relaciones intergubernamentales hacia un patrón cooperativo, este cambio de rumbo no abarcó los otros municipios de la RMS y no llegó al tema metropolitano, que quedó desprovista de sentido político.*

Palabras clave: *Relaciones intergubernamentales; Gobernanza Metropolitana; Pandemia; Covid-19; Región Metropolitana de Salvador.*

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as relações intergovernamentais do Governo do Estado da Bahia e das Prefeituras dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Salvador e as medidas colocadas em prática por eles no enfrentamento à Covid-19. Busca-se compreender a natureza desta relação, se eles cooperam, competem entre si ou se houve uma coordenação vertical operada pelo governo do estado.

O trabalho se fundamentou numa metodologia que engloba uma triangulação de métodos-fontes-técnicas (Pereira, 1991) basea-

da em três etapas. A primeira etapa se baseou na revisão da literatura sobre federalismo brasileiro, relações intergovernamentais e governança metropolitana no Brasil. A segunda etapa, por sua vez, se volta à análise empírica da situação da governança na Região Metropolitana de Salvador (RMS) a partir de um enquadramento histórico da questão nessa metrópole, também realizada a partir de fontes bibliográficas. Por fim, buscou-se fazer uma análise da situação da pandemia na RMS e das principais ações de governo para o seu enfrentamento, bem como das relações estabelecidas entre os entes federados baseando-se em pesquisa documental. Foram analisados, assim, os principais decretos e leis promulgados pelo Governo do Estado e municípios, especialmente Salvador, documentos oficiais e matérias jornalísticas sobre a questão.

Conforme destacaram Silveira et al (2020), as grandes cidades, que integram as regiões metropolitanas e onde vivem 47,5% da população brasileira, concentram as maiores densidades habitacionais e os maiores números de infectados e de óbitos ocasionados pela Covid-19 no Brasil, ainda que a pandemia tenha demonstrado em conjunto uma tendência de interiorização. Elas se conformam também como os principais centros de decisões e abrigam os recursos de saúde para o combate à pandemia. Apesar disso, segundo os autores, que fizeram uma primeira análise sobre o tema na Região Metropolitana de Natal, a questão metropolitana não vem sendo evidenciada na abordagem desse tema tão atual.

Algumas pesquisas revelam também a importância da rede urbana na disseminação da Covid-19 pelo território brasileiro: a entrada no país através de São Paulo, a “Grande Metrópole Nacional”, a partir dela para as capitais estaduais e, posteriormente, para os demais estratos da rede (Souza e Ferreira Jr., 2020). A hierarquia urbana foi importante na disseminação da doença, de modo que, como mostraram Batella e Miyazaki (2020) em estudos sobre Minas Gerais, houve uma sobreposição entre a ocorrência espacial desta enfermidade, sua intensidade e os principais nós da rede urbana.

Em artigo recente, Bógus e Magalhães (2021, p. 71), por sua vez, analisaram a disseminação da Covid-19 nas 15 principais regiões metropolitanas brasileiras e chegaram à conclusão de que

“mais do que um fenômeno urbano, a Covid-19 é um fenômeno metropolitano”. Segundo os autores, em abril de 2020 74,74% dos casos confirmados e 74,50% dos óbitos estavam concentrados nas referidas 15 regiões. Um ano depois, em março de 2021, esses números caíram para 40,75% dos casos e 53,84% dos óbitos, ainda demonstrando proporções elevadas. Para além dessa concentração geral, as regiões metropolitanas e seus municípios apresentaram tendências distintas, mas fortemente correlacionadas ao grau de integração que os municípios dessas RMs têm entre si e com o polo metropolitano. Quanto maiores os níveis de integração maiores foram as possibilidades de contágio, com exceções pontuais que expressaram especificidades locais e regionais. Também por isso, São Paulo e Rio de Janeiro (as duas metrópoles mais integradas e que já começaram a conformar uma megalópole) tenham sido as regiões com os maiores graus de disseminação da doença (Bógus; Magalhães, 2021).

Isso sugere, portanto, a relevância de se pensar a disseminação da pandemia, bem como as estratégias de enfrentamento, a partir de territorialidades que ultrapassam a escala municipal. No entendimento de Bógus e Magalhães (2021, p. 71):

A dimensão metropolitana desta enfermidade indica que também sua prevenção, tratamento e estratégias de enfrentamento devem ser coordenadas e não seguir a lógica dominante das hierarquias urbanas vigentes, nas quais os municípios competem entre si por recursos e investimentos. Essa estratégia será fundamental para que não ocorra uma distribuição desigual dos leitos, equipamentos de proteção individuais e demais elementos para prevenção e tratamento da Covid-19.

Nesse sentido, o presente trabalho apresenta também um esforço de compreensão da questão metropolitana focada no combate à Covid-19 na Região Metropolitana de Salvador, analisando as relações intergovernamentais no enfrentamento à pandemia.

2. PACTO FEDERATIVO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E A GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Segundo Anastasia (2015, p. 143), “o Brasil é uma República Federativa, bicameral, presidencialista, com representação proporcional e multipartidarismo”. O pacto federativo brasileiro é conformado pela União, Estados, o Distrito Federal e Municípios. No caso da saúde, a lei federal N. 8080/1990 estabelece que a política de saúde é competência concorrente dos três entes federativos, implicando na necessidade de uma ampla articulação e cooperação interfederativa. (Frey et al, 2020), ainda que estes entes sejam autônomos, possam adotar uma agenda política própria e possuam competências legislativas, administrativas e tributárias privativas.

Dessa forma, no Brasil a responsabilidade pela administração de políticas sociais é atribuída não só ao governo federal como também aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de acordo com o princípio da descentralização e compartilhamento da gestão. Todos eles possuíam um papel importante na atuação de combate à pandemia, mas, por estarem mais próximos da população, os estados e municípios detinham um papel de maior relevância, já que eram capazes de identificar problemas e agir de forma mais imediata ante as demandas das próprias localidades (Arretche, 2004).

Apesar disso, mesmo com um regime de separação de fontes tributárias, a arrecadação é bastante concentrada no governo federal e extremamente desigual entre os governos subnacionais e municípios. Para reduzir tais desigualdades, existem transferências obrigatórias de caráter constitucional que distribuem parte das receitas entre os entes, e que pós-constituição de 1988 descentralizaram a implementação de diversas políticas públicas. Não obstante, as relações existentes entre os entes da federação brasileira são ainda bastante verticais (Arretche, 2004). E a capacidade de coordenação das políticas setoriais depende em grande medida dos arranjos institucionais de cada política pública, mas sua implementação e impactos dependem também do perfil da coalizão política predominante em cada contexto, como salientou Anastasia (2015).

A coordenação das políticas pode ser analisada, em parte, através da lógica da ação coletiva, como discutido na clássica obra de Olson (1999). O autor analisa os fatores que levam os indivíduos e organizações a cooperar, considerando o tamanho dos grupos e os incentivos engendrados. Para ele, o bem público não seria alcançado a menos que fossem aplicados incentivos seletivos negativos (coerção) sobre os membros que não cooperam ou incentivos seletivos positivos (como retribuições individuais materiais ou simbólicas) aos membros que forneceram a sua contribuição para o “bem comum”.

A ação coletiva depende também dos interesses e estratégias das elites políticas, que podem ser entendidas como pessoas, partidos e grupos que estão no comando ou que têm influência sobre instâncias decisórias. As elites interferem na agenda pública (Kaplan e Lasswell, 1984) e contribuem para a constituição das próprias instituições políticas, que, em parte, são resultados das suas ações (Marengo, 2008).

Considerando esses elementos, é possível discutir a articulação de entes federativos analisando em que medida as relações intergovernamentais e as estratégias das elites políticas se fundamentam em ações de cooperação (quando há manutenção da autonomia dos entes), ações de verticalização/hierarquização (que ocorrem quando um ente concentrador de recursos intervém sobre a esfera de ação dos demais) (Souza, 2008) ou ações de competição e conflito (quando os entes assumem posições distintas ou disputam as ações na formulação de uma dada política).

Nesse sentido, a pandemia da Covid-19 realçou a importância de uma coordenação política entre os entes da federação, bem como o papel do Estado e dos poderes públicos, mas também testou a capacidade política e administrativa dos governos de responderem à crise de forma hábil. Essas relações intergovernamentais se complexificam na gestão dos territórios metropolitanos.

As Regiões Metropolitanas no Brasil foram instituídas pelo Governo Federal através da Lei Complementar Nº 14 de 8 de junho de 1973, que instituiu essa figura administrativa nas principais capitais e nos municípios do seu entorno (Brasil, 1973; Souza, 2008).

Essa primeira experiência de institucionalização das RMs no Brasil foi concebida pelo regime militar e se caracterizava pela bus-

ca de centralização e controle do território em termos econômicos e políticos por parte do governo federal. A consequência foi a conformação de um padrão de governança metropolitana dependente dos recursos e decisões federais, que limitava a autonomia dos estados e municípios e impactava negativamente sobre as possibilidades de criação de mecanismos de cooperação e coordenação. Segundo Souza (2008), isso criou uma dependência de trajetória que impacta ainda hoje a governança metropolitana no Brasil.

Segundo boa parte da literatura, a Constituição de 1988 tampouco conseguiu garantir maior autonomia à governança metropolitana, pois, como apontaram Rodrigues e Azevêdo (2018), ela não criou instituições e regras adequadas para a implantação de formas de gestão e governança nas RMs. A falta de regulamentação acabou gerando disputas muito acirradas sobre a titularidade da gestão das chamadas funções públicas de interesse comum, mobilidade, saneamento, habitação social, entre outras. Souza (2008) também apontou que, na ausência de mecanismos de relações intergovernamentais, de cooperação e de resolução de conflitos, ações verdadeiramente compartilhadas só são viabilizadas na ocorrência de interferência federal. Nesse sentido, conflitos entre estados e municípios, em especial entre as capitais e os governos estaduais, são frequentes e assumem diferentes formatos.

Apesar desse amplo consenso sobre a inexistência de incentivos institucionais e uma regulação apropriada à questão metropolitana na CF-88, Nunes (2020) considera que, se é verdade que a constituinte sofreu forte pressão municipalista, é correto também afirmar que o debate sobre a questão metropolitana teve como resultado uma descentralização parcial, já que designou aos estados a responsabilidade pelo seu tratamento. Se mitigou os efeitos do controle hierárquico do plano federal, reforçou também o potencial de controle dos governadores.

Buscando superar as dificuldades legais e institucionais do tratamento da questão, em 2015 foi promulgada a Lei federal 13.089/2015 intitulada Estatuto da Metrôpole, que estabeleceu diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. Entre as diversas diretrizes e instrumentos de

governança interfederativa está a obrigatoriedade de criação de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para implantar um processo permanente e compartilhado de planejamento do desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de interesse comum (Silva; Silva; Silva, 2016).

A promulgação desta lei, no entanto, não garantiu o fim dos conflitos, como se verá no caso de Salvador. Para Nunes (2020), inclusive, pode dificultar ainda mais o surgimento de um padrão mais cooperativo de governança metropolitana, pois a saída apresentada, ainda em disputa, arrisca reinserir a lógica centralizadora do marco original, na contramão do acúmulo do período democrático. Em sua interpretação, os arranjos metropolitanos que conseguiram construir certa institucionalidade, como no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, se fundamentaram em formas de cooperação política e respeito à autonomia dos entes municipais, e não através de processos centralizadores.

3. A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, ARTICULAÇÃO E CONFLITO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

Considerada uma região metropolitana de primeira geração, a RMS foi constituída em 1973 pelos municípios de Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz. Posteriormente, em 1985 e 1989 a região foi ampliada com a entrada de dois municípios que se emanciparam (Dias D'Ávila e Madre de Deus) e, mais recentemente em 2008 e 2009, foram incorporados mais três municípios, São Sebastião do Passé, Mata de São João e Pojuca, totalizando atualmente 13 municípios, conforme a Figura 1 se segue:

Governança metropolitana e o enfrentamento à Covid-19 na região metropolitana de Salvador: cooperação e conflitos intergovernamentais.

Figura 1: Região Metropolitana de Salvador



Fonte: Elaboração de Silva; Silva; Silva (2015, p. 20)

A RMS apresenta, desde a sua instituição, um conjunto de características e desafios específicos. Em primeiro lugar, conforme apontaram Silva, Silva e Silva (2016), desde a sua fundação a RMS se caracteriza por uma macrocefalia. Em 1970, por exemplo, nenhum dos municípios da região ultrapassava 30.000 habitantes, com exceção de Salvador. Em 2010, Salvador concentrava 79,2% da população e quase 55% do PIB de toda a RMS (Silva; Silva; Silva, 2016). As desigualdades existentes entre os municípios também são relevantes, inclusive na incidência de casos e de óbitos vinculados à Covid-19, conforme se pode observar nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Indicadores Socioeconômicos Selecionados -RMS

Município	População estimada em 2020	%	PIB 2018 (1.000.000 R\$)	%	IDH 2010
Salvador	2.886.698	19,33	63.526	22,19	0,759
Camaçari	304.302	2,04	23.823	8,32	0,694
Candeias	87.458	0,59	4.358	1,52	0,691
Dias D'Ávila	82.432	0,55	2.911	1,02	0,676
Itaparica	22.337	0,15	237	0,08	0,670
Lauro De Freitas	201.635	1,35	6.450	2,25	0,754
Madre De Deus	21.432	0,14	477	0,17	0,708
Mata De São João	47.126	0,32	1.136	0,40	0,668
Pojuca	39.972	0,27	1.037	0,36	0,666
São Francisco Do Conde	40.245	0,27	8.862	3,10	0,674
São Sebastião do Passé	44.430	0,30	641	0,22	0,657
Simões Filho	135.783	0,91	5.813	2,03	0,675
Vera Cruz	43.716	0,29	540	0,19	0,645
RMS	3.957.566	26,51	119.811	41,86	0,743
Bahia	14.930.634	100,00	286.240	100,00	0,660

Fonte: IBGE, PNUD - Atlas do Desenvolvimento Humano

Tabela 2 – Casos e Óbitos Confirmados de COVID-19 por município até 03/03/2022 - Região Metropolitana de Salvador

Município	Casos confirmados	%	Casos por 100 mil habitantes (Pop. Estimada em 2021)	Óbitos	%	Óbitos por 100 mil habitantes (Pop. Estimada em 2021)
Salvador	287.320,00	19,09	9.906,50	8.116,00	27,70	279,83
Camaçari	31.323,00	2,08	10.130,07	638,00	2,18	206,33
Candeias	9.215,00	0,61	10.493,05	196,00	0,67	223,18
Dias D'Ávila	6.831,00	0,45	8.160,80	165,00	0,56	197,12
Itaparica	1.669,00	0,11	7.437,61	38,00	0,13	169,34
Lauro De Freitas	28.868,00	1,92	14.104,73	528,00	1,80	257,98
Madre De Deus	3.111,00	0,21	14.300,82	47,00	0,16	216,05
Mata De São João	5.346,00	0,36	11.220,96	70,00	0,24	146,93
Pojuca	5.005,00	0,33	12.388,31	52,00	0,18	128,71
São Francisco Do Conde	4.450,00	0,30	10.943,34	69,00	0,24	169,68
São Sebastião do Passé	4.055,00	0,27	9.101,32	95,00	0,32	213,22
Simões Filho	10.860,00	0,72	7.920,24	239,00	0,82	174,30
Vera Cruz	2.021,00	0,13	4.573,95	80,00	0,27	181,06
RMS	400.074,00	26,58	10.097,68	10.333,00	35,26	260,80
Bahia	1.505.246,00	100,00	10.044,83	29.304,00	100,00	195,55

Fonte: Elaboração própria¹ baseada nos dados disponibilizados pela Central Integrada de Comando e Controle da Saúde da Secretaria Estadual de Saúde da Bahia. Dados atualizados até o dia 03/03/2022.

Como se pode notar, a Região Metropolitana de Salvador apresenta um peso considerável no estado na Bahia, em termos populacionais, concentrando cerca de 26,51% da população estadual, e em termos econômicos, sendo responsável por 41,86% do PIB estadual. Porém, seus municípios são muito desiguais em termos popu-

¹ O governo do estado da Bahia não utiliza a Região Metropolitana de Salvador como unidade de análise e regionalização das informações de saúde e dos dados sobre a COVID-19.

lacionais, econômicos e no que tange ao índice de desenvolvimento humano. Salvador diminuiu, segundo as estimativas populacionais de 2020 do IBGE, a sua relevância em termos populacionais, caindo para 72,9% da população da RMS. Porém, seu PIB representou em 2018 53% do total da região, ainda que municípios com uma base industrial relevante, como São Francisco do Conde, Camaçari e Simões Filho, ou uma base vinculada ao setor de serviços, como Lauro de Freitas, apresentem também um PIB superior aos demais municípios da região. No que tange ao IDH, apenas Salvador e Lauro de Freitas ficam acima da média da RMS, ainda que toda a região esteja classificada como uma área de médio desenvolvimento humano.

Tanto o peso da RMS no estado quanto as desigualdades internas se expressa também na incidência da Covid-19 entre os municípios. Os dados da última tabela revelam, em primeiro lugar, que a pandemia se converteu claramente num problema metropolitano, já que a RMS concentrou 26,58% dos casos confirmados e 35,26% dos óbitos. Claro que a capital do Estado, Salvador, concentra a maior parte desses dados, com 19,09% dos casos e 27,70% dos óbitos.

Essa concentração se expressa também no número de casos e óbitos por 100 mil habitantes. Os índices da RMS são superiores à média do estado da Bahia, especialmente em relação aos óbitos. O município de Salvador tem um índice de óbitos por 100 mil habitantes superior a média do estado, mas um índice ligeiramente inferior de casos. Outros municípios, tais como Lauro de Freitas, Pojuca, Madre de Deus e São Francisco do Conde, por exemplo, apresentam índices de caso por habitantes maior do que a média do estado, enquanto Camaçari, São Sebastião do Passé, Candeias e as mesmas Lauro de Freitas e Madre de Deus apresentam valores superiores à média estadual em termos de óbitos.

A relevância da territorialidade metropolitana da RMS no padrão de concentração de casos e de óbitos fica evidente a partir desses dados. Porém, esse mesmo exercício foi realizado anteriormente, em julho de 2020 e março e setembro de 2021, conforme a Tabela 3. Como se observa, inicialmente a RMS concentrava uma proporção muito maior de casos e de óbitos causados pela COVID-19. Essa proporção foi caindo ao longo do desenvolvimento da pandemia e, no

que tange ao número de casos, ela se apresentou em março de 2022 numa ordem de grandeza bastante semelhante à concentração da população do estado na RMS (26,51%). Não obstante, a RMS apresenta ainda um número superior de concentração de número de óbitos.

Tabela 3 – Evolução da proporção de casos e óbitos Confirmados de COVID-19 na Região Metropolitana de Salvador

Período	Concentração de casos de COVID 19 na RMS (%)	Concentração de óbitos por COVID 19 na RMS (%)
Julho de 2020	44,91	58,35
Março de 2021	29,53	40,98
Setembro de 2021	26,73	38,40
Março de 2022	26,58	35,26

Fonte: Elaboração própria² baseada nos dados disponibilizados pela Central Integrada de Comando e Controle da Saúde da Secretaria Estadual de Saúde da Bahia.

A concentração inicial dos casos e óbitos derivados da pandemia na RMS parece confirmar a hipótese da relevância das redes urbanas na disseminação da Covid-19 pelo território brasileiro, como destacaram Souza e Ferreira Jr. (2020) e Batella e Miyazaki (2020), bem como a conformação da pandemia como um fenômeno não apenas urbano, mas metropolitano (Bógus; Magalhães, 2021). A manutenção da relevância do fenômeno metropolitano no que tange ao número de óbitos na Bahia, por sua vez, precisa ser melhor investigada. Porém algumas hipóteses podem ser lançadas, como a importância da concentração populacional, do adensamento urbano, do fluxo de transportes e da mobilidade metropolitana como agentes de dispersão e difusão do vírus. Por outro lado a crise urbana vivida atualmente poderia ter um papel relevante, conforme destacaram Ribeiro e Rodrigues (2021) ao trabalharem com o conceito de sindemia numa busca de construção de uma nova ótica sobre a relação entre o meio urbano construído e a saúde coletiva. Segundo os autores, as sociedades que se sustentam em grandes e densas aglomerações populacionais são altamente dependentes do acesso ao meio urbano construído para a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva.

Os resultados preliminares das pesquisas de Pereira et al

² O governo do estado da Bahia não utiliza a Região Metropolitana de Salvador como unidade de análise e regionalização das informações de saúde e dos dados sobre a COVID-19.

(2021) sobre a distribuição de casos e de óbitos por Covid-19 na escala intraurbana da cidade de Salvador podem ilustrar essa dependência do meio ambiente contruído e das condições de vida urbana para o desenvolvimento da pandemia. Passados 18 meses após o início da pandemia, os dados de contágios em Salvador coletados pelos autores não permitiram traçar uma relação direta entre o número de caso e as condições sociais dos bairros e áreas da cidade, uma vez que os bairros com maior incidência de casos pela população se localizam no vetor mais valorizado de expansão, em áreas classificadas como médias e superiores, enquanto áreas com elevadas densidades demográficas e maiores vulnerabilidades estruturais apresentaram taxas de incidência mais baixas. Porém, esse padrão se modifica quando é analisado o coeficiente de incidência de não-recuperados pelos bairros da cidade, que é muito maior em bairros populares, o que demonstra a influência de fatores socioeconômicos, mas também de condições urbanas, quanto à possibilidade de tratamento da doença, ainda que não necessariamente quanto à sua propagação (Cf. Pereira et al, 2021).

Retomando a questão metropolitana, apesar da variação descendente da concentração de casos e óbitos, os dados até então analisados sugerem a relevância de se pensar a disseminação da pandemia, bem como as estratégias de enfrentamento, a partir de territorialidades que ultrapassam a escala municipal. Nesse aspecto, o tratamento da questão metropolitana apresentou inflexões importantes no enfrentamento à pandemia pelos entes federados na RMS.

No que tange à governança metropolitana, como destacou Souza (2008), as marcantes heterogeneidades, como as do PIB, distribuição de recursos tributários, indicadores socioeconômicos, o uso da terra (Rodrigues; Azevêdo, 2018), entre outras, engendram um dos grandes constrangimentos à capacidade de cooperação dos membros da RMS.

Historicamente, a RMS se diferenciou também pelo papel de coordenação que o governo do estado passou a desempenhar, especialmente a partir da criação de um conselho deliberativo e consultivo e de uma empresa pública específica para a promoção, coordenação e execução de políticas de desenvolvimento para a RMS, a

CONDER. Ela passou a ter um grande poder decisório no planejamento e principalmente na execução de projetos e obras na RMS, consolidando uma forte agência do governo do estado sobre os seus municípios (SOUZA, 2008), inclusive sobre Salvador que teve seu poder político profundamente vulnerável ao condicionamento do forte poder estadual e ao contencioso político que se forma para disputá-lo (Dantas Neto, 2000).

O papel hierárquico que o governo do estado exerceu sobre os municípios da RMS impediu a configuração de um padrão de governança metropolitana pautado na cooperação. Por vezes, o papel coordenador do governo do estado assumiu a condição de uma verdadeira competição intergovernamental.

Segundo Ivo (2002), as disputas partidárias entre o governo do estado e a prefeitura de Salvador na primeira metade da década de 90, por exemplo, culminaram com um bloqueio por parte do governo de recursos legais de impostos e execução financeira e com uma guerra urbana sobre o espaço físico de mobilidade da cidade através da superposição de ações que criou desordem e mal-estar aos cidadãos. Na segunda metade da década, por outro lado, quando o prefeito da capital teve apoio dos governadores do mesmo grupo político, a competição se revestiu de dependência administrativa, chegando ao ponto de não haver uma clara separação dos limites das responsabilidades entre as duas instâncias. Por conta disso, a relação intergovernamental deixou de figurar em termos de competição e se revestiu de positividade em termos de parceria solidária, união e ordem (Ivo, 2002).

Em 1998 a CONDER se converteu na Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, vinculada à SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano. De um lado, conforme destacaram Rodrigues e Azevêdo (2018), a ampliação da área de abrangência da CONDER, distanciando-se do foco metropolitano, iniciou um período de refluxo do planejamento metropolitano, com a gradativa transferência das competências metropolitanas. De outro, porém, a Companhia permaneceu politicamente atuante nos municípios da RMS, como demonstraram as intervenções realizadas em Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas a partir de 2004, quando políticos da oposição ao grupo hegemônico no governo do estado ganharam as eleições.

Essa característica se conformou como prática de grupos políticos distintos. Segundo Nunes (2020), a CONDER passou a ser esvaziada depois que a elite política dominante no estado venceu as eleições municipais de Salvador em 1996. Com a mudança política no estado em 2007 essa agenda permaneceu esvaziada e quando foi retomada de maneira mais efetiva, em 2014, manteve a lógica centralizadora, com a criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS).

Em 2014, o Estado da Bahia instituiu a lei complementar nº 41, criando a EMRMS, estabelecendo uma estrutura de governança e um sistema de planejamento metropolitano. Conforme destacaram Silva, Silva e Silva (2016), a instituição da Entidade Metropolitana se tornou matéria polêmica, uma vez que a prefeitura municipal de Salvador entendia que a instituição feria o modelo do pacto federativo, reduzindo a autonomia municipal e ampliando o poder do governo do estado sobre as questões dos municípios da Região Metropolitana de Salvador. A prefeitura de Salvador não reconheceu a Entidade Metropolitana e se ausentou das reuniões do seu Colegiado, para não legitimar a sua criação. Em agosto de 2014, o Democratas, partido do prefeito de Salvador, ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF contra a Entidade Metropolitana, que ainda não foi julgada.

Em 2015 houve a primeira reunião do Colegiado Metropolitano, envolvendo o governador e os prefeitos dos municípios da RMS, tendo como encaminhamento principal a definição sobre a elaboração do PDUI e a indicação dos representantes dos municípios e governo no Comitê Técnico. O prazo para a elaboração do plano foi adiado pela Lei Nº 13.683 de 19 de junho de 2018, que alterou o Estatuto da MetrÓpole, fortaleceu a necessidade de aprovação de um PDUI, ampliando o prazo final para 31/12/2021, além de ratificar a obrigatoriedade do compartilhamento das responsabilidades e da gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado e de reforçar a importância da sociedade civil nesse processo.

Para Rodrigues e Azevêdo (2018), os desafios para a configuração efetiva da Entidade Metropolitana derivam não apenas de desacordos político-partidários existentes entre os prefeitos da RMS com o governo do estado, mas também pela falta de entendimento

dos gestores da importância dessa instância de planejamento.

Trata-se de um difícil aprendizado, institucional e político. Isso se deve não apenas à criação de um novo mecanismo de ação, mas também de uma dependência de trajetória que construiu um grande vácuo no planejamento metropolitano (o último plano metropolitano para a RMS era de 1982) e da complexa tarefa de conciliar diversos níveis de governo que, segundo a legislação, não devem se sobressair frente aos demais (Rodrigues; Azevêdo, 2018).

No que tange a Salvador, esse aprendizado se tornou ainda mais difícil nos últimos anos pois as disputas políticas têm transformado o espaço urbano de Salvador numa espécie de campo de batalhas. O governo do estado da Bahia e a prefeitura municipal de Salvador (PMS) vêm demonstrando uma grande incapacidade de produzir uma governança cooperativa.

Embora a tendência seja a prevalência das ações centralizadoras do governo do estado, por vezes os municípios, em especial Salvador, conseguem produzir uma disputa por sua autonomia, configurando uma verdadeira competição intergovernamental, o que vem ocorrendo na cidade depois da eleição em 2012 de um prefeito de oposição ao governo do estado³. Tal competição entre entes federativos e elites políticas tem se expressado de formas diversas, na disputa simbólica por quem faz mais, quem tem o melhor modelo de gestão, quem mais intervém sobre o espaço da cidade, o que tem produzido superposição de algumas ações e falta de complementariedade em outras. Tem gerado também um autorreferenciamento dos diversos planos construídos, a exemplo do PDDU de Salvador e o boicote a instituições metropolitanas como visto anteriormente. Segundo Rodrigues e Azevêdo (2018), o PDDU de 2016 de Salvador não possui nenhuma abordagem metropolitana, não faz menção aos projetos de impacto regional e nem à relação de Salvador com os demais municípios da RMS. Por outro lado, as políticas públicas de logística e mobilidade do governo do estado, que deveriam ter uma abrangência metropolitana e regional, foram realizadas sem diálogo e, muitas vezes, com ameaçadas de embargo, não liberação

³ O prefeito ACM Neto, do Partido Democratas, compõem um grupo político historicamente antagônico àquele do atual governador do estado, Rui Costa do Partido dos Trabalhadores.

de alvarás e acusações públicas nos meios de comunicação entre os gestores do governo do estado e da prefeitura municipal de Salvador (Arantes; Pereira, 2020).

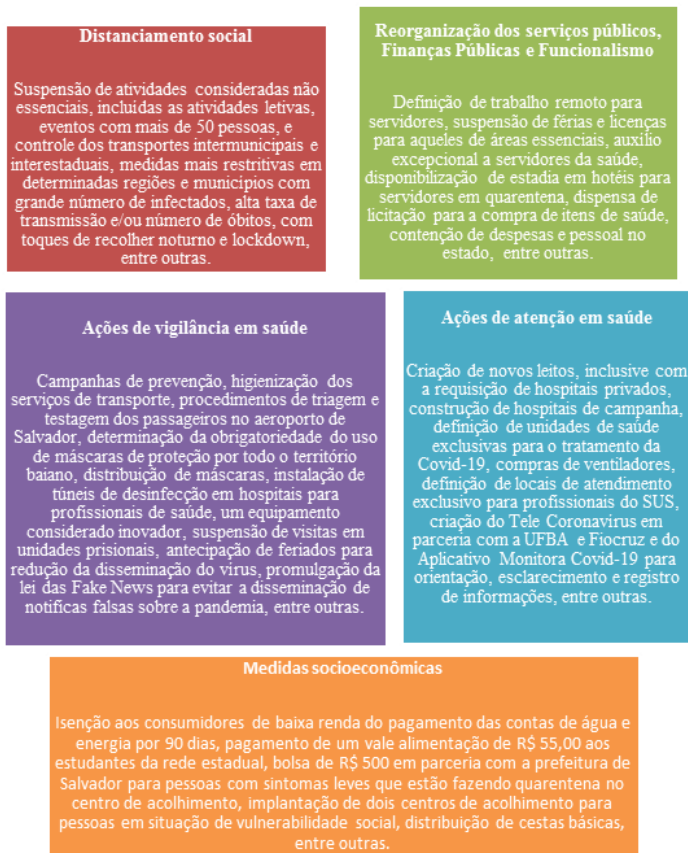
A consequência desses conflitos é a incapacidade de produzir cooperação, estratégia fundamental para a governança de uma metrópole que é extremamente complexa (Arantes; Pereira, 2020).

4. O ENFRENTAMENTO À PANDEMIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

O enfrentamento da pandemia da Covid-19 tem suspenso, pelo menos momentaneamente, a competição e alterado o padrão das relações intergovernamentais e interfederativas entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Governo do Estado (Pereira; Arantes, 2020).

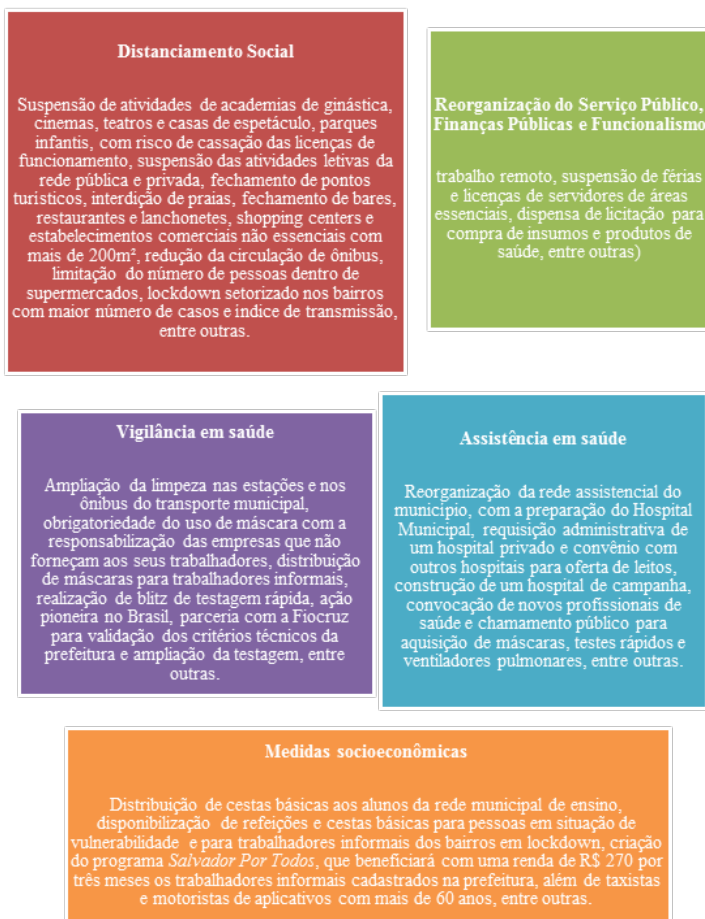
O governador do estado e o prefeito de Salvador se reuniram, em conjunto com seus secretários de saúde, logo após a declaração da situação de emergência sanitária em 18 de março para definirem ações conjuntas, deixando de lado o histórico recente de competição intergovernamental, e ajustando as ações interfederativas. Outras reuniões foram realizadas ao longo deste período com ambos destacando o “esforço conjunto” “acima de qualquer diferença partidária” como algo fundamental para “preservar vidas”. As medidas adotadas se fundamentaram em critérios semelhantes, ainda que com abrangências distintas, conforme se pode observar nas figuras 2 e 3, que se seguem.

Figura 2 – Medidas do Governo da Bahia no Enfrentamento à Pandemia da Covid-19



Fonte: Elaboração própria com informações do Governo do Estado da Bahia, 2020

Figura 3 – Medidas Prefeitura Municipal de Salvador no Enfrentamento à Pandemia da Covid-19



Fonte: Elaboração própria com informações Prefeitura Municipal de Salvador, 2020

Tanto o governador quanto o prefeito de Salvador deram forte ênfase à necessidade de cooperação entre entes federados, se posicionando também de maneira bastante crítica ao governo federal, especialmente ao presidente da República, pela sua incapacidade de produzir uma concer-

tação político-federativa de combate a emergência sanitária. Nesse aspecto, como apontam Frey et al (2020) o Brasil tem mostrado evidente dificuldades de enfrentar essa crise de forma coesa e consistente.

O governo federal inicialmente negou a crise e ainda hoje a minimiza. Durante toda a pandemia tem ameaçado os governos subnacionais colocando em questão a eficácia do nosso pacto federativo no que tange ao respeito à autonomia dos entes. Por outro lado, o enfrentamento à pandemia também tem mostrado diversas formas de cooperação entre os entes federativos como mostram os estudos sobre a ações conjuntas do ABC Paulista e também sobre o Consórcio Nordeste⁴ (Frey et al, 2020 e Pessoa; Teixeira; Clementino, 2020).

No caso da Bahia, a estratégia de cooperação entre o governo do estado e as prefeituras municipais parece ter dado resultados positivos. De acordo com o boletim da *Rede CoVida – Ciência, Informação e Solidariedade* formado pela Cidacs/Fiocruz e Ufba, divulgado no dia 13 de abril, a Bahia teve até aquele momento uma redução de 27% da taxa de transmissão do novo coronavírus. Segundo os pesquisadores, a análise dos dados sugeria “fortemente, que as medidas de distanciamento social e redução do fluxo de transportes intermunicipais vêm achatando a curva da epidemia” (Rede CoVida, 2020, p. 7). Nos meses seguintes, o estado da Bahia apresentou taxas de casos confirmados e de letalidade menores do que a média do país. Da mesma forma, Salvador apresentou índices muito menores do que outras capitais do Nordeste como Fortaleza e Recife, onde a severidade da crise sanitária foi ainda maior, conforme os Boletins Epidemiológicos do Ministério da Saúde.

O governo do estado e os demais municípios da região metropolitana também atuaram de maneira cooperativa. Em julho de 2020, por exemplo, o governador decretou uma série de medidas mais duras de restrição de circulação de pessoas à noite, restrição de atividades econômicas e a delimitação do horário de funcionamento dos serviços essenciais a fim de conter a disseminação do vírus na RMS. Quanto a essas medidas ressaltou: “O estado só estabelece tais medidas porque houve concordância plena dos prefeitos. Esse

⁴ Consórcio conformado pelos nove estados que compõem esta região do Brasil e que foi presidido durante o ano de 2020 pelo governador da Bahia.

tem sido o padrão desde o início da pandemia. Só aplicamos um novo protocolo com 100% de concordância”.⁵ Confirmando essa postura do governador, o prefeito de Camaçari, Elinaldo Araújo (DEM) afirmou sobre as referidas medidas:

Seguindo o decreto do governo do estado, nós decidimos renovar o toque de recolher, em ação conjunta com prefeitos da região metropolitana. Esse trabalho alinhado com o governo e as prefeituras tem sido importante para que a gente consiga conter o avanço do coronavírus e, ao mesmo tempo, salvar vidas. E, também em conjunto, vamos definir os protocolos para retomada das atividades econômicas, seguindo critérios técnicos⁶.

Essas ações, em alguma medida, revelam a existência de uma cooperação entre o governado do Estado e os demais municípios da RMS no enfrentamento à pandemia, especialmente com Salvador. O que se destacou naquele momento foi a falta de cooperação entre a prefeitura de Salvador e esses municípios e, ao mesmo tempo, um planejamento que envolva todos os municípios que compõem esta região. Nesse sentido, parece ter havido uma falta de coordenação por parte do governo do estado para operar ações conjuntas entre todos os municípios das RMS.

A cooperação entre o governo do estado e a prefeitura municipal de Salvador se aprofundou durante o planejamento das medidas de flexibilização do distanciamento social. Logo no início de julho de 2020, o governador e o prefeito deram uma coletiva de imprensa em conjunto para apresentar um plano de reabertura das atividades na cidade. O critério principal se fundamentou na taxa de ocupação dos leitos de UTI, ainda que essa dimensão tenha sido bastante limitada quando se comparada à matriz de risco disponibilizada pelo comitê científico do Consórcio Nordeste, que indicava uma análise sobre outros aspectos além da tensão sobre o sistema de saúde, como o fator de reprodutibilidade da doença, a situação local da epidemia e o isolamento social e a influência geográfica. Os critérios definidos entre o governado do estado e a prefeitura de Salvador se estenderam aos demais municípios do estado.

⁵ Disponível em < <https://bit.ly/2HDLDAQ>>, acesso em 26/10/2020, às 11:45h.

⁶ Disponível em < <https://bit.ly/31MvtwJ>>, acesso em 26/10/2020, às 11:47h.

Foi exatamente nesse período que a falta de uma cooperação verdadeiramente metropolitana se fez mais clara. O Governo do Estado se reuniu separadamente com Salvador, em primeiro lugar, e posteriormente com os demais municípios da RMS. Os prefeitos desses municípios, após o anúncio das medidas de flexibilização de Salvador, decidiram se reunir para elaboração de um protocolo conjunto para a reabertura das atividades econômicas. A primeira reunião ocorrida no final de julho contou com a participação de dez municípios da RMS e o governo do estado se fez presente apenas com um representante da Secretaria Estadual de Saúde. Destaca-se a cooperação buscada entre os municípios da RMS, mas é importante notar mais uma vez a ausência de Salvador nas discussões sobre a Região Metropolitana. Trata-se de um problema grave já que Salvador é o polo da Região, é conurbado com o município de Lauro de Freitas e possui vínculos profundos com outros municípios como Simões Filho, Camaçari, entre outros.

O que importa destacar, nesse sentido, é a existência de um planejamento que não leva em conta a totalidade da região metropolitana e nem considera a relevância dos fluxos entre o pólo metropolitano e os outros municípios da região. As ações foram planejadas de modo fragmentado, como se esses municípios fossem de um estrato inferior de importância, tanto em termos políticos quanto no que refere à gestão e planejamento do enfrentamento da pandemia.

Conforme destacado anteriormente, as funções de interesse público bem como as medidas de combate a uma pandemia não podem ser implementadas tomando como referência o território de um único município. Essa estratégia desconsidera a relevância dos fluxos, da mobilidade e da própria rede urbana (Souza; Ferreira Jr., 2020; Batella; Miyazaki, 2020), sem contar na própria característica do sistema único de saúde brasileiro que se assenta na solidariedade territorial exercida através da regulação dos casos mais graves, que sempre são levados aos municípios polos das respectivas regiões de saúde. Claro está que uma das medidas implementadas pelo governo do estado, a suspensão dos transportes intermunicipais, teve um impacto positivo no controle da pandemia na RMS. Não obstante, esse planejamento não considerou as especificidades da própria região.

Essa falta de articulação, cooperação e mesmo de uma gover-

nança metropolitana mais eficaz se converteu em conflitos explícitos entre os gestores municipais. Ao longo do mês de agosto, as medidas de flexibilização se sucederam gradativamente em Salvador. Porém, nesse mês, o município só havia alcançado a fase dois de reabertura, de um total de três. Nesse mesmo período, entretanto, alguns municípios da região metropolitana, como Mata de São João, onde se situa a Praia do Forte, um importante destino turístico do estado e do país, já haviam permitido a abertura de bares, restaurantes, praias e meios de hospedagem. Isso gerou uma crise pública entre o prefeito de Salvador e o prefeito deste município, pois o primeiro foi à imprensa criticar a abertura dizendo:

Não é justo que os leitos de UTI estejam aqui em Salvador, que o atendimento seja feito pela capital, e que a Região Metropolitana comece a abrir. Apelo, somente posso apelar, porque eles têm absoluta competência, que eles cumpram o protocolo que foi estabelecido pelo governo do estado e prefeitura conjuntamente⁷.

Importante notar que nessa afirmação o prefeito de Salvador ressalta que as ações de flexibilização foram pensadas em conjunto com o Governo do Estado, mas não leva em consideração o planejamento de reabertura realizado pelos demais prefeitos da RMS e nem reconhece que, dada a integração existente entre os municípios da região metropolitana, isso deveria ter sido feito em conjunto. Nesse sentido, o contexto de enfrentamento da pandemia evidencia que a prefeitura de Salvador, na gestão de ACM Neto, continuava se ausentando da responsabilidade com o planejamento e a gestão metropolitana.

A falta da compreensão da importância de ações metropolitanas para o enfrentamento a pandemia se evidenciou também com a ausência/omissão de pronunciamentos da Entidade Metropolitana nesse período. Essa lacuna se expressa também nas ações do governo do estado. Um extenso relatório e disponibilizado em novembro de 2020 sobre as ações adotadas durante a pandemia, e que lista medidas das mais diversas áreas como gestão governamental, re-

⁷ Disponível em <<https://bit.ly/2FX5EIF>>, acesso em 24/10/2020, às 14:05h.

quisições administrativas, medidas sociais, saúde e ampliação da capacidade hospitalar, isolamento social geral, medidas econômicas, entre outras, não reflete em nenhum momento sobre a questão metropolitana. As palavras “RMS” e “metropolitana” só aparecem duas vezes em todo o documento.

A partir de 2021, com a chegada de um novo prefeito em Salvador, Bruno Reis, o tema metropolitano parece estar ganhando maior importância, mesmo que ele tenha sido eleito como sucessor do antigo prefeito ACM Neto. O estado da Bahia alcançou o auge da segunda onda de infecções pela Covid-19 a partir de meados de fevereiro, após o fim da temporada de verão e do carnaval. Os gestores públicos logo perceberam a gravidade da situação devido à ampliação do número de casos, de internações e de óbitos. Assim, o governo do estado decretou toque de recolher na maior parte dos municípios baianos a partir de 19 de fevereiro. Inicialmente planejado para durar uma semana, se estendeu pelo mês de março e início de abril (até o momento da escrita deste trabalho permanece vigente). Reafirmando as práticas de cooperação interinstitucional já antes estabelecida entre o município de Salvador e o governo do estado, no final de semana dos dias 27 e 28 de fevereiro a prefeitura municipal decretou um lockdown, autorizando somente a abertura de serviços essenciais, uma política que também se perpetua até o presente momento.

Porém, diferentemente do que havia ocorrido anteriormente, nesse novo momento essa estratégia parece ter sido desenhada em conjunto com os prefeitos dos municípios da região metropolitana. O próprio prefeito Bruno Reis informou em várias entrevistas coletivas que telefonou para esses gestores e intermediou uma solução conjuntamente com o governo do estado. Nas semanas seguintes, esses gestores se reuniram novamente para redefinir as estratégias diante do avanço da pandemia. No dia 28 de fevereiro, o prefeito de Salvador publicou um artigo de opinião no Jornal A Tarde, quando afirmou a relevância da formulação de estratégias metropolitanas no combate à pandemia, que expressa a possibilidade de inauguração de uma nova forma de lidar com essa questão:

Diante dos dados sobre a situação do nosso sistema de saúde e a projeção para os próximos dias, eu tive a convicção de que precisávamos tomar uma atitude mais dura. Por isso telefonei para todos os prefeitos da Região Metropolitana de Salvador. De nada adiantaria fechar tudo em Salvador e, por exemplo, Camaçari, Lauro de Freitas e Mata de São João continuarem com suas praias superlotadas. É mais do que evidente que o cidadão de Salvador acaba se contaminando nessas cidades próximas, propagando o vírus no retorno à capital⁸.

Alguns conflitos permanecem existindo, agora especialmente no que tange à vacinação. Diante de um cenário de pouca disponibilidade de vacinas e pausas na chegada de novos imunizantes, o secretário de saúde de Salvador foi à imprensa reclamar que diversos idosos de outros municípios da RMS estavam indo tomar a vacina em Salvador. Isso geraria dois problemas, no entendimento do secretário, a diminuição das doses de Salvador, o que atrasaria o cronograma de imunização e uma provável redução dos repasses de saúde dos demais municípios da RMS visto que esses idosos foram orientados a se recadastrarem como se vivessem em Salvador.

Esse conflito, bem como aquele ocorrido em 2020 no que tange à abertura das praias, parece não encontrar um espaço adequado e institucionalizado para o seu tratamento, de modo que críticas e desentendimentos acabam sendo publicizados nos meios de comunicação. A Entidade Metropolitana poderia se conformar como esta instituição, mas até o momento não funciona e não é reconhecida e legitimada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se observa, a questão metropolitana não foi considerada como um eixo importante do planejamento das políticas públicas RMS e isso pode ser explicado a partir de alguns elementos. Em primeiro lugar, historicamente essas relações foram estabelecidas pelo governo da Bahia como uma forma de intervir hierarquicamente sobre o território metropolitano, sufocando as ações dos prefeitos, especialmente os de oposição, e vinculando diretamente as ações ao contencioso político-eleitoral. Essa prática conformou uma

⁸ Disponível em <<https://bit.ly/3sDIq7d>>, acesso em 30/03/2021, às 16:17h.

dependência de trajetória no trato da questão; nesta região as relações intergovernamentais tendem a ser verticalizadas e/ou conflituosas. Por outro lado, faltam incentivos e constrangimentos institucionais mais evidentes para a construção de uma governança cooperativa. Mesmo com a promulgação do Estatuto das Metrôpoles, esse padrão de governança ainda não se estabeleceu, seja porque os prazos foram mais de uma vez prorrogados seja porque os governos em sua autonomia política, fiscal e legal ainda não visualizaram vantagens numa ampliação dos vínculos com os demais municípios e com os governos estaduais.

Nesse aspecto, as estratégias das elites políticas pode ter um peso relevante na medida em que boa parte das relações intergovernamentais depende também de seus interesses em cooperar ou não, como ficou visível na boa relação estabelecida entre o governo da Bahia e a prefeitura de Salvador no enfrentamento à pandemia, bem como com a relação cooperativa do prefeito de Salvador com os prefeitos da RMS a partir de 2021.

Por fim, cabe indagar a relevância de variáveis eminentemente políticas para a vigência ou não de formas mais estabelecidas de governança metropolitana, como fez Nunes (2020) em sua análise comparativa das Regiões Metropolitanas de Salvador e de Belo Horizonte. Segundo o autor, as relações intergovernamentais na região metropolitana de Salvador se estruturaram de maneira bem mais precária do que na de Belo Horizonte tanto por motivos institucionais quanto por elementos vinculados à geografia do voto, à representação política no legislativo e à conexão eleitoral.

Em termos institucionais, isso se estabeleceu desde o período pós-constituente, quando a Constituição da Bahia praticamente não definiu diretrizes para a gestão dos espaços metropolitanos. O arranjo implementado na RMS manteve o aspecto centralizado oriundo do regime militar e demonstrou nos anos seguintes uma agenda metropolitana pouco consolidada.

No que se refere à geografia do voto e à conexão eleitoral, a RMS apresenta um déficit de representatividade metropolitana significativo em seu parlamento estadual. Segundo o autor, a literatura sobre o tema aponta que a subrepresentação das áreas metropolitanas nos

legislativos pode produzir desincentivos à produção de pautas ligadas aos temas metropolitanos, mais gerais e de maior abrangência quando comparados a pautas localistas e “paroquiais”, uma vez que as bases eleitorais exerceriam um papel decisivo sobre o comportamento legislativo. Os achados do autor apontaram que na Assembleia Legislativa da Bahia a proporção de projetos relevantes em termos metropolitanos é pouco significativa, o que sugere que a temática praticamente não sensibiliza os parlamentares baianos, sendo muitas vezes matérias simbólicas ou direcionadas a seguimentos específicos, geralmente em relação ao transporte público (Nunes, 2020).

O enfrentamento da pandemia da Covid-19 suspendeu, pelo menos momentaneamente, essa competição e alterou o padrão das relações intergovernamentais e interfederativas entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Governo do Estado. Porém, essa mudança de percurso não alcançou, como visto, a questão metropolitana, que permaneceu esvaziada de sentido político de modo que a temática metropolitana carece ainda de um tratamento político mais adequado na Região Metropolitana de Salvador.

A busca por uma governança baseada no bem comum, numa cooperação absoluta e sem conflitos é uma idealização. É importante destacar, como salientou Souza (2008), que conflitos entre estados e municípios, em especial entre os governos estaduais e as capitais, assumem diferentes formatos e são frequentes. Porém a construção de pactos e acordos é possível, viável e, considerando a complexidade demográfica, econômica, social, política e cultural de Salvador e da RMS, necessária, especialmente no enfrentamento a uma pandemia que vem exigindo medidas de prevenção e tratamento cooperativas em detrimento do histórico competitivo e conflitivo existente até então.

No caso das relações interfederativas, a experiência de cooperação relativamente exitosa experimentada durante a pandemia entre governo do estado e prefeitura de Salvador, bem como mais recentemente entre os municípios da RMS, pode deixar um legado “positivo”, demonstrando que estratégias políticas conjuntas podem ser mobilizadas com sucesso.

Resta saber se as medidas do atual prefeito de Salvador inaugurarão um novo tratamento da questão metropolitana ou se são

apenas características de uma governança de crise. Ou ainda, se são estratégias políticas voltadas ao horizonte das eleições de 2022, quando o DEM, seu partido, liderado pelo ex-prefeito ACM Neto, deve disputar o executivo estadual contra o grupo do atual governador. Essas são questões importantes para a continuidade da reflexão sobre as relações intergovernamentais na RMS, não apenas no que se refere à pandemia da Covid-19.

REFERÊNCIAS

- ANASTASIA, F. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Ed. UNESP, 2015.
- ARANTES, R. A.; PEREIRA, C. Poder político e desenvolvimento urbano em Salvador: tendências das últimas décadas. *Geopolítica(s). Revista De Estudos Sobre Espacio Y Poder*, 11(2), 287-312. <https://doi.org/10.5209/geop.68656>.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.
- BAHIA. ENTIDADE METROPOLITANA da REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR. Documento de apresentação. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/160406_entidade_metropolitana_da_regiao_metropolitana_de_salvador.pdf>. Acesso em 23/07/2019.
- BAHIA. Lei Complementar N° 41 de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispendo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador - FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador - FRMS, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, n. 21.450, 14 jun. 2014.

- BATELLA, W; MYAZAKI, V.K. Estudos de geógrafos mostram as relações entre rede urbana e casos de COVID-19 em Minas Gerais. *Pandemia e Política*. APES - Seção Sindical do ANDES, 20 de junho de 2020. Disponível: < <https://www.apesjf.org.br/estudos-de-geografos-mostram-as-relacoes-entre-rede-urbana-e-casos-de-covid-19-em-minas-gerais>>, acesso em 25/10/2020, às 11:20h.
- BÓGUS, L.; MAGALHÃES, L. Desigualdades socioespaciais e pandemia: a dimensão metropolitana da Covid-19. In: LEITE, R.; VIERIA, E (Orgs.). *Distopias urbanas*. Aracaju: Criação Editora, 2021.
- BRASIL. Lei Complementar N° 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 11 jun., 1973, seção 1, p. 5585.
- BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 jan. 2015.
- BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nos 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 jun. 2015. Seção 1, p. 3.
- DANTAS NETO, P. F. Caminhos e atalhos: autonomia política, governabilidade e governança em Salvador. In: IVO, A. (Org.). *O poder da cidade: limites da governança urbana*. Salvador: EDUFBA, 2000.
- FREY, K. et al. Quando um vírus desafia o federalismo: Covid-19 e a difícil intergovernamental no Brasil. In: *XVI Seminário Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Blumenau, 2020.
- IPEA. *A implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Salvador*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/180223_relatorio_implementacao_salvador.pdf>. Acesso em 25/07/2019.
- IVO, A. B. L. Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana. *Cadernos Metrópole*, nº. 8, 2º sem, pp. 9-32, 2002.

- KAPLAN, A; LASSWELL, H. *Poder e sociedade*. Brasília: EdUNB, 1984.
- MARENCO, A. Estudos de elites políticas explicam como instituições tornam-se instituições? *BLB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Vol. 65, pp. 5-26, 2008.
- NUNES, V. *A política contra a metrópole?* Representação e trajetório institucional metropolitana e a dinâmica da competição política na Bahia e Minas Gerais. (Tese de doutorado) Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFBA. Salvador, 2020.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 1999.
- PEREIRA, L. M. L.. Relatos orais em ciências sociais: limites e potencial, *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, 18, v.6, n 3, set./dez. 1991.
- PEREIRA, C. G., ARANTES, R. A. Fighting COVID-19 in Salvador: cooperation and conflict in intergovernmental relationship. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, Vol. 23, pp. 1-9, 2020.
- PEREIRA, Gilberto Corso et al. *A pandemia da Covid-19 em uma cidade pobre e periférica: desigualdades e vulnerabilidades socioespaciais, governança e políticas de enfrentamento em Salvador e em sua Região Metropolitana*. Documento de trabalho. Salvador, 2021.
- PESSOA, Z; TEIXEIRA, R.; CLEMENTINO, M. Interfaces between Vulnerabilities, Governance, Innovation and Capacity of Response to COVID-19 in Brazilian Northeast. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, Vol. 23, e0110, 2020.
- REDE COVIDA. *Boletim Covida – Pandemia de Covid 19 – Os impactos das medidas de distanciamento social e redução do fluxo intermunicipal na Bahia*. Disponível em < <https://bit.ly/2Kjvsqy>>, acesso em 21/04/2020, às 16:45h, 2020.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RODRIGUES, Juciano Martins. *Metrópole e a crise urbana na pandemia: tendências e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.
- RODRIGUES, M.; AZEVÊDO, L. Como andam o planejamento e a governança metropolitana no estado da Bahia: um desafio político, técnico e institucional. *Bahia anál. dados*, Salvador, Vol. 28, nº. 2, pp.124-151, jul.-dez. 2018.
- SILVA, S.; SILVA, B.; SILVA, M. Governança urbana e governança metropolitana: desafios para o futuro de salvador e de sua região metropolitana. *In: SILVA, S.; CARVALHO, I.; PEREIRA, G.*

Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina. Salvador: EDUFBA, 2016.

- SILVA, S.; SILVA, B.; SILVA, M.. Salvador e sua região metropolitana: mudanças recentes, conflitos e perspectivas institucionais. *GeoTextos*, Vol. 11, nº. 2, pp.13-40, dez / 2015.
- SILVEIRA, R.; ALMEIDA, L.; MEDEIROS, S.; SILVA, B.; MELO, K.; SILVA, G. *Governança metropolitana em tempos de pandemia.* Disponível em < <https://bit.ly/2x70PBQ>>, acesso em 23/04/2020, às 15:51h.
- SOUZA, C. Cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. In: CARVALHO, I.; PEREIRA, G. *Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana.* Salvador: EDUFBA, 2008, pp. 213-228.
- SOUZA, M.; FERREIRA JR, D. B. Rede urbana, interações espaciais e a geografia da saúde: análise da trajetória da Covid-19 no estado do Pará. *Revista Brasileira de Geografia Econômica. Espaço e Economia* [Online], 18 | 2020. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/13146>>, Acesso em 25/10/2020, às 11:20h.