

PACTO FEDERATIVO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA BAHIA: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO NO ENFRENTAMENTO À COVID-19

João Victor Azevedo da Costa¹

joao.azevedocosta@ufba.br

RESUMO: O presente artigo possui como objetivo geral, a partir dos estudos sobre federalismo e governança, analisar as relações intergovernamentais fomentadas pelo Governo do Estado da Bahia com os municípios e os desafios de governança encontrados para definição das ações de enfrentamento à COVID-19, observando se houve uma relação competitiva ou cooperativa entre o governo estadual e os governos municipais. Durante a pandemia da COVID-19, o federalismo brasileiro enfrentou desafios com relação à cooperação entre os entes federativos para uma maior efetividade de políticas públicas. Perante a inação do governo federal, os governos subnacionais foram abandonados quanto à coordenação de ações de saúde coletiva, além de resistirem aos ataques do ente federal para retirar-lhes as competências e prerrogativas de legislar em suas próprias jurisdições. Nesse sentido, as determinações de medidas de enfrentamento ao vírus suscitaram a análise da distribuição de competências no território brasileiro, assim como o comportamento cooperativo do Governo do Estado da Bahia, que supriu o vácuo federal ao assumir papel de coordenador estadual. Para realizar essa análise, o trabalho se fundamentou na metodologia mista, desenvolvida em três fases principais: revisão da literatura sobre federalismo brasileiro, relações intergovernamentais e conceito de governança metropolitana; pesquisa empírica, por meio de análise de conteúdo, com a finalidade de mapear as ações de combate à COVID-19 do Governo do Estado, baseada na análise de decretos; e, categorizar os dados reunidos para caracterização das relações intergovernamentais na Bahia. A partir disso, identificou-se uma governança cooperativa entre o Governo da Bahia e os municípios baianos com o fim de combater à COVID-19.

PALAVRAS-CHAVE: FEDERALISMO. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS. COVID-19. GOVERNO DA BAHIA.

ABSTRACT: The general objective of this article, based on studies on federalism and governance, is to analyze the intergovernmental relations fostered by the Government of the State of Bahia with municipalities and the governance challenges encountered in defining actions to combat COVID-19, observing whether there was a competitive or cooperative relationship between the state government and the municipal government. During the COVID-19 pandemic, Brazilian federalism is facing challenges regarding cooperation between federal entities for a greater transition of public policies. Faced with the inaction of the federal government, subnational governments were abandoned in terms of coordinating collective health actions, in addition to resisting attacks by the federal entity to remove them from the competences and prerogatives of legislating in their own jurisdictions. In this sense, the influence of measures to combat the virus led to the analysis of the distribution of competences in the Brazilian territory, as well as the

¹ ¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), ex-bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da UFBA (PIBIC/UFBA) em Ciência Política, grupo de pesquisa vinculado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/UFBA) (2021-2023). Pesquisador no grupo de pesquisa “Controle de Constitucionalidade: análise da experiência da América Latina” (GPCC/UFBA), sob orientação do Professor Doutor Gabriel Dias Marques da Cruz. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3683-4936>, CV: <http://lattes.cnpq.br/9464433995219473>.

cooperative behavior of the Government of the State of Bahia, which supplied federal infections by assuming the role of state coordinator. To carry out this analysis, the work was based on the mixed methodology, developed in three main phases: literature review on Brazilian federalism, intergovernmental relations and the concept of metropolitan governance; empirical research, through content analysis, with the purpose of mapping the State Government's actions to combat COVID-19, based on the analysis of decrees; and categorize the data gathered to characterize intergovernmental relations in Bahia. From this, a cooperative governance between the Government of Bahia and the municipalities of Bahia was identified in order to combat COVID-19.

KEY WORDS: FEDERALISM. INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. COVID-19. GOVERNMENT OF BAHIA.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO SOB A LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 Repartição de Competências na “Constituição Cidadã” e o Direito Fundamental à Saúde

2.2 Pacto Federativo e o Dever de Proteção e Garantia à Saúde no Contexto da Pandemia da Covid-19

3. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

4. AÇÕES DO GOVERNO ESTADUAL NA BAHIA: UMA ANÁLISE DOS DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19

4.1 Categorização das Ações adotadas pelo Governo da Bahia

4.2 Decretos Estaduais de Enfrentamento ao Vírus e o Consórcio Nordeste

5. CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

PACTO FEDERATIVO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA BAHIA: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO NO ENFRENTAMENTO À COVID-19

1. INTRODUÇÃO

Durante a pandemia da COVID-19, o federalismo brasileiro enfrentou desafios com relação à cooperação entre os entes federativos para uma maior efetividade de políticas públicas. Perante a inação do governo federal, os governos subnacionais foram abandonados quanto à coordenação de ações de saúde coletiva, além de resistirem aos ataques do ente federal para retirar-lhes as competências e prerrogativas de legislar em suas próprias jurisdições. Nesse sentido, as determinações de medidas de enfrentamento ao vírus suscitaram a análise da distribuição de competências no território brasileiro, assim como o comportamento cooperativo do Governo do Estado da Bahia - relacionando-se até mesmo com prefeitos de partidos opositores - que supriu o vácuo federal ao assumir papel de coordenador estadual.

Segundo Gontijo (2016, p. 90), as relações intergovernamentais são influenciadas por fatores demográficos, geográficos, socioculturais, históricos, constitucionais e político-institucionais, além das influências das conjunturas nacional e internacional. Desse modo, a crítica internacional direcionada ao descaso do governo federal com a proliferação do vírus pandêmico², assim como o alto nível populacional do estado da Bahia - com mais de 14 milhões de habitantes, se apresenta como o 4º estado mais populoso do Brasil e maior estado da Região Nordeste (IBGE, 2022) -, exigiram ações rápidas do governo estadual para evitar o colapso da saúde no território. Nesse viés, durante a crise do coronavírus, observou-se a inércia do governo federal, marcado por desarticulação dos instrumentos já existentes no Ministério da Saúde e incapacidade de consolidar medidas de enfrentamento, o que oportunizou espaço para a construção de ações conjuntas do Governo da Bahia e os prefeitos dos municípios.

De acordo com Arantes, Souza e Arantes (2020), o controle da pandemia nos municípios foi um objetivo de trabalho do Governo baiano, consubstanciado em um conjunto de medidas relevantes para proteção da vida e seguridade social, tais como a

² Por exemplo, a publicação de 24 de maio de 2020 do jornal estadunidense New York Times, um dos mais importantes e confiáveis veículos de informação do mundo, na qual apontara que o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, sofria queda na sua aprovação enquanto a pandemia estava fora de controle no país, naquele período (NYTIMES, 2020).

estruturação de rede de saúde e o acompanhamento das medidas de isolamento social, realizado, principalmente, através dos decretos estaduais. Sendo assim, é inegável que o período pandêmico exigiu padrão de relacionamento diferenciado para a implantação, maximização e efetivação de medidas sanitárias.

Diante disso, o presente artigo possui como objetivo geral, a partir dos estudos sobre federalismo e governança, analisar as relações intergovernamentais fomentadas pelo Governo do Estado da Bahia com os entes municipais e os desafios de governanças encontrados para definição das ações de enfrentamento à COVID-19, observando se houve uma relação competitiva ou cooperativa entre o governo estadual e os governos municipais.

Para isso, traçou-se os seguintes objetivos específicos: realizar revisão de literatura sobre os institutos do federalismo e da governança, partindo da literatura, com o fim de compreender o federalismo brasileiro, sua evolução histórica, suas particularidades e as dinâmicas de governança apresentada a partir da Constituição Federal de 1988, em especial; estudar as dinâmicas de repartição de competências dispostas na Constituição Federal de 1988 concernente ao direito fundamental à saúde; abordar o pacto federativo e o dever de proteção e garantia à saúde no contexto pandêmico; analisar as relações intergovernamentais na Bahia a partir das ações do Governo do Estado com o fim de combater a COVID-19 tomando como ponto de partida os decretos estaduais voltados ao enfrentamento à COVID-19 entre março de 2020 e 2021, diante da evolução do vírus na região; e verificar os encontros e os desencontros nas relações intergovernamentais a partir das leituras dos decretos mapeados.

O presente trabalho está dividido em 4 seções, além da introdução. Na primeira, apresenta-se o pacto federalismo, a partir das concepções sobre o federalismo e a Constituição Federal de 1988, com o fim de compreender a forma que o pacto federativo fundamenta a repartição de competência, em especial, as que garantem o direito à saúde, e o papel do Governo da Bahia no exercício de sua competência constitucional diante da inércia do governo federal; em seguida, na segunda seção, aborda-se as relações intergovernamentais entre o Governo do Estado da Bahia e os entes municipais no combate à COVID-19 e a importância da governança nesse diálogo; na terceira seção, compreende-se os decretos expedido pelo Governo da Bahia como estratégia de combate

à COVID-19 e as relações intergovernamentais estabelecidas entre aquele e os municípios e o Consórcio Nordeste. Na conclusão, demonstra-se que o governo da Bahia atuou como coordenador das medidas de enfrentamento à COVID-19 no território, tendo estabelecido padrões de relações intergovernamentais inesperados.

Para realizar essa análise, o trabalho se fundamentou na metodologia mista (qualitativa e quantitativa), desenvolvida em quatro fases principais: a primeira fase teve como ponto de partida a revisão da literatura sobre federalismo brasileiro, relações intergovernamentais, conceito de governança metropolitana na América Latina e as particularidades do Brasil, bem como sobre o Governo do Estado da Bahia e Região Metropolitana, seus problemas históricos relacionados à gestão urbana e os desafios no enfrentamento à COVID-19; por conseguinte, na terceira etapa, desenvolveu-se uma pesquisa empírica, através de análise de conteúdo, com a finalidade de quantificar e mapear as principais ações de combate à COVID-19 por parte do Governo do Estado, baseada na análise de decretos estaduais expedidos entre março/2020 e março/2021 voltados às ações de combate ao coronavírus; e, por fim, na quarta etapa, buscou-se categorizar os dados colhidos, principalmente os decretos estaduais, dando-lhes tratamento qualitativo para a caracterização das relações intergovernamentais na Bahia.

2. O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO SOB A LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O federalismo é construído de maneira muito particular em cada Estado que o adota como forma de organização política, localizando-se diferentes arranjos federativos no mundo, não existindo modelo único ou ideal conseqüentemente. Em outras palavras, a essência do federalismo envolve a criação de instituições e processos que possibilitam lograr uma unidade política que abarque e aumente a diversidade durante a solução dos problemas da vida cotidiana” (RÔMULO et.al, 2021). Para Abrucio e Franzese (2007, p.2), o objetivo é “compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo”.

Além disso, para Maria Fernandes Caldas (2015), não existe um modelo ideal ou único de relação intergovernamental no âmbito do federalismo, haja vista que as práticas vão se diversificar de acordo com o contexto social, cultural, histórico e econômico. Entretanto, a literatura especializada percebe distinções que podem ser caracterizadas por

relações competitivas ou cooperativas. Por um lado, o modelo competitivo desenvolve a distribuição de competência e responsabilidades entre os entes federados, incitando a competição política como forma de controle e com o fim de alcançar uma maior inovação e eficiência na gestão pública. Contudo, esse modelo pode levar a um processo de relação predatória entre os entes (CALDAS, 2015).

Por outro lado, o federalismo cooperativo demonstra maior entrelaçamento e compartilhamento entre as competências e funções, onde os entes são estimulados a trabalhar de forma colaborativa. Desta forma, não há competição tributária, mas um mecanismo de taxaçaõ conjunta e equalizaçaõ fiscal vertical e horizontal (ibid., p. 164). Esses modelos serãõ peças-chaves para compreender, ao lado da governança, as dinâmicas de poder envolvidas no combate à COVID-19.

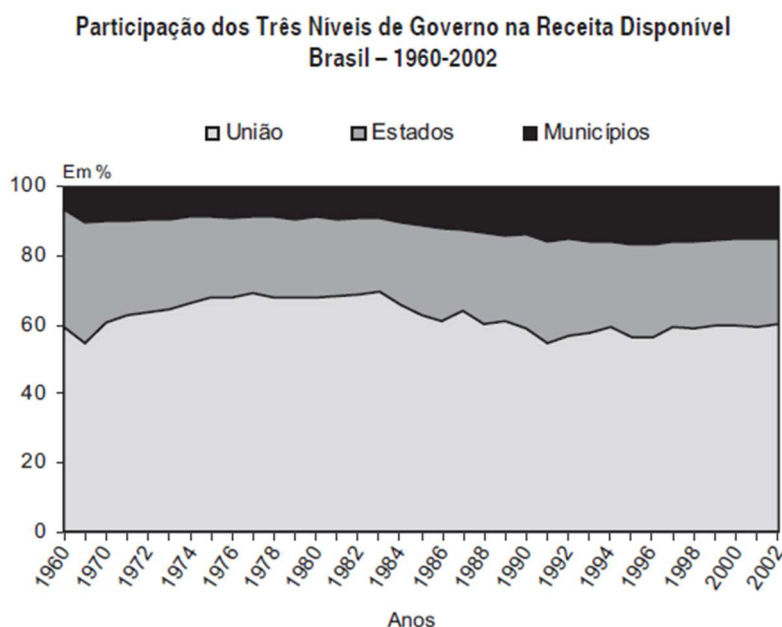
Por conseguinte, no que tange ao desenvolvimento histórico do federalismo, é necessário pontuar certos aspectos importantes. Abrucio e Franzese (2005) apontam para o nascimento do federalismo moderno nos Estados Unidos, em 1787, como resultado da uniãõ das chamadas “Trezes Colônias Americanas”. Apesar de fragilizadas, essas povoações abriram mão de parte de sua independência para a criaçaõ de um poder central, estabelecendo relaçaõ de interdependência entre si e com o governo federal recém-estabelecido. Ainda, Marta Arretche (2001, p. 24) acrescenta que os poderes executivo e legislativo, no modelo federalista norte-americano, seriam escolhidos pela populaçaõ e o governo central possuiria a competência de intervir nos estados-membros em caso de conflito. Entretanto, vale salientar que não haveria hierarquia entre os entes subnacionais ou entre estes e o governo central.

Para Celina Souza (2005, p. 106), no contexto brasileiro, o sistema federal somente foi introduzido em 1889 e detalhado na Constituiçaõ de 1891, a primeira constituiçaõ republicana do país. De maneira diametralmente oposta à experiênciã norte-americana, a carta política brasileira não teve seu surgimento como resultado de um pacto entre unidades autônomas, mas sim de uma descentralizaçaõ de poderes, após anos de Império centralizador (Abrucio e Franzese, 2007, p. 3). Apesar disso, permaneceu a preocupaçaõ de preservar a unidade estatal federalista, razãõ pela qual as constituições brasileiras não previam regras ou a mera possibilidade de secessãõ de territórios. De igual modo, a Constituiçaõ de 1988 reverbera a necessidade de garantia da indissolubilidade

do Estado e estabelece a forma federativa como cláusula pétrea, preservando, em seu núcleo imutável, a organização política e a distribuição territorial de poder.

Dito isso, o desenho do federalismo brasileiro pode ser compreendido através de uma descrição histórica das constituições nacionais, porque elas refletem as barganhas políticas e territoriais que ocorreram ao longo de nossa existência enquanto nação. Após a ditadura militar, no processo de redemocratização, concebeu-se na Lei Maior de 1988, por influência das várias mudanças de regime político no Brasil, uma forte constitucionalização de questões consideradas importantes a fim de buscar alguma espécie de estabilidade ao país.

Nesse sentido, as bandeiras da “restauração” do federalismo e a descentralização de recursos prevaleceram na construção da Carta Magna (SOUZA, 2005). Inclusive, no que tange à arrecadação de impostos, sabe-se que existe desigualdade horizontal entre os governos subnacionais, assim como a extrema concentração de recursos direcionados à União que recolhe o maior número de tributos, devendo repassar verbas aos demais para equalizar as contas e possibilitar a efetivação de políticas públicas (ARRETCHE, 2004, p. 18).



Fonte: Marta Arretche, 2004, p. 19.

Conforme se extrai do gráfico acima, mesmo após a Constituição de 1988 e seu regime de descentralização fiscal, a arrecadação tributária permanece, majoritariamente,

sob a gestão federal e com os governos estaduais na sequência. Logo, “o governo central manteve papel central no processo de formulação de políticas e tomada de decisão sobre as mesmas” (RÔMULO et.al, 2021, p. 25), fato que se estende à coordenação do Ministério da Saúde nas ações de saúde pública. Isto posto, os entes não tiveram acesso a recursos suficientes para colocar sua autonomia em prática, acarretando, durante a pandemia em específico, entraves para a diversificação de medidas de enfrentamento à COVID-19 e a manutenção da relação de dependência dos entes subnacionais ao Governo Federal.

2.1 Repartição de Competências na “Constituição Cidadã” e o Direito Fundamental à Saúde

A administração da saúde no Brasil é desafiadora, considerando as proporções continentais do território, o tamanho da população e a escassez de recursos financeiros, inerentes à condição de país em desenvolvimento. Desta forma, a coordenação de políticas entre esferas de governo é fundamental para potencializar a resposta do Estado aos problemas públicos que se apresentam (*Ibid.*, p. 25). No contexto federativo, a responsabilidade dos entes para com a elaboração, gestão e/ou execução dessas políticas públicas é definida através da atribuição constitucional de competências, viabilizando a prestação de serviço público adequado, analisando-se as peculiaridades locais (GIL, 2021, p. 6).

A noção de competência envolve uma faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou órgão do Poder Público para emitir decisões e exercer suas funções (SILVA, 2017, p. 482). Portanto, para que os entes federados cumpram os deveres constitucionais, atribuídos através das competências, é fundamental a garantia de suas autonomias e atuação dentro dos limites legais. Nessa toada, a Constituição de 1988 reserva à União um grande número de competências exclusivas, uma parcela bem menor aos municípios brasileiros, enquanto, aos estados, direciona competências residuais apenas.

No que se refere às competências concorrentes, envolve-se a possibilidade de disposição de um mesmo tema por mais de um ente federativo e a prevalência da União para estabelecer normas gerais que devem servir de base para os demais entes (SILVA, 2017, p. 483). A constituinte elencou que a provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, são de competência das três esferas, que devem atuar conjuntamente.

Contudo, na prática falta cooperação entre os entes federativos devido às diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as grandes desigualdades fiscais e de gestão existentes e a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais para estimular a cooperação (SOUZA, 2005).

Para alguns juristas, a divisão de poder dá uma preponderância, no contexto brasileiro, à União devido ao seu papel central na definição de políticas, à carência de recursos financeiros de dos estados e ao excessivo poder de legislar que emite uniformidade nos governos e nas políticas estaduais. (SOUZA, 2005)

Assim, para possibilitar o acesso ao direito à saúde, a Constituição Federal brasileira (CF) atribui outra classificação: competência comum entre União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para atuar ativamente com fim de “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (BRASIL, 1988). A competência comum traz a ideia que as competências dos entes políticos podem ser exercidas em pé de igualdade, sem que o exercício de uma venha transgredir o exercício da outra. Essa competência está disposta no art. 23 da CF.

No âmbito legislativo, há competência concorrente entre União, Estados e o Distrito Federal para produzir diplomas legais para garantir a proteção e defesa à saúde. Os municípios, incumbidos de competência suplementar, podem suprir lacunas e omissões das legislações estaduais e federais buscando atender o interesse local. A partir dessa lógica, os entes possuem a obrigação de legislar e executar medidas públicas para garantir a saúde da população.

2.2 Pacto Federativo e o Dever de Proteção e Garantia à Saúde no Contexto da Pandemia da Covid-19

Conforme supracitado, a Constituição Federal estabelece que os cuidados com a saúde pública são competência comum dos três entes federados, devendo atuar ativamente a fim de concretizar o cuidado à saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 1988).

Cumprir destacar que, a garantia fundamental à saúde é classificada como um direito social, de acordo com o artigo 6º da Carta Magna. Outrossim, José Afonso da Silva (2016) afirma que, como direito fundamental, a saúde comporta uma dupla natureza: negativa, que defende abstenção do estado e de terceiros de qualquer ato que prejudique

a saúde; e positiva, que significa o direito às medidas e prestações estatais, com o fim de prevenir as doenças e permitir o tratamento delas. Portanto, envolve um dever positivo do Estado que, considerando o contexto pandêmico, revestiu-se de maior importância e necessária efetividade.

Nesse sentido, traçado o entendimento de que a proteção à saúde é obrigação comum dos diversos níveis de governo, esclarece-se que a União, com relação às competências constitucionais, está incumbida das ações de financiamento e formulação de uma política nacional de saúde, bem como da coordenação das ações intergovernamentais, através do Ministério da Saúde. Desta forma, as políticas implementadas pelos governos locais são dependentes das transferências federais e das diretrizes adotadas pelo Ministério da Saúde. As portarias ministeriais condicionam as transferências de verbas federais à adesão de Estados e municípios aos objetivos da política federal (ARRETCHE, 2004, p. 23). Ainda assim, a concentração de poder conferida ao Executivo federal na área da saúde é contrabalanceada pela participação dos estados e dos municípios nos conselhos deliberativos, de forma que a institucionalização destes espaços de negociação suprimiu do Ministério da Saúde a possibilidade de estabelecer unilateralmente as regras de funcionamento do SUS (*Ibid.*, p. 23).

Todavia, em função da desigualdade técnica e financeira entre os entes federativos, permaneceu a necessidade de coordenação federal contra a COVID-19, o que, contudo, não ocorreu. O Presidente da República, interlocutor de discursos negacionistas, eximiu-se de assumir o compromisso constitucional de garantir meios para proteção da vida dos cidadãos e, agravando a situação, reivindicou, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a subordinação dos governos subnacionais às suas decisões. Porém, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6343/2020, o governo federal foi “impedido de concentrar em suas próprias decisões a gestão da crise de saúde para determinar uma medida única em todo território nacional” ou, ainda, de submeter as decisões das demais esferas de governo à sua chancela (GIL, 2021, p. 8).

Diante desse vácuo de coordenação deixado pelo Executivo Federal, os estados passaram a ocupar lugar central na condução da crise sanitária, mesmo com limitações técnicas e orçamentárias. Fernandez e Pinto (2020) definem o cenário como de “crescente embate político e de inédita perda de capacidade de coordenação do Governo Federal

tanto das ações sanitárias quanto intersetoriais” (p. 8), onde os governadores assumiram o protagonismo político nacional e o executivo dos estados ocupou lugar central no enfrentamento no controle da crise e proteção à saúde.

A referida conjectura foi bem vislumbrada na região Nordeste do país através do Consórcio Nordeste, que possibilitou a atuação conjunta dos governadores e governadoras da região. Esse consórcio nasce em um contexto escasso de arranjos institucionais formais estabelecidos para a cooperação dos estados brasileiros pré-pandemia, viabilizando uma série de ações de coordenação intergovernamental na região durante o enfrentamento à COVID-19 (FERNANDEZ; PINTO, 2020). Viabilizou, ainda, que medidas realizadas em bloco fossem tomadas rapidamente no enfrentamento da pandemia, o que levou à criação de um Comitê Científico regional unificado (FREITAS; SANTANA; GOMES; PEREZ; ALMEIDA, 2021, 94-103).

O governo do estado da Bahia, neste período, foi protagonista dentro do Consórcio Nordeste e foi considerado referência nacional no combate do poder público contra o vírus. Inclusive, o então governador do estado, Rui Costa, ocupou o cargo de presidente da instituição em 2020, primeiro ano de pandemia, assumindo embates de grande repercussão e discordando frontalmente da política de negação à ciência do Executivo Federal. Para além, por ausência das orientações do Ministério da Saúde, o Consórcio estabelecia diretrizes para atuação estadual, por meio de diálogo entre especialistas dos estados e reuniões com os dirigentes, efetivando uma relação intergovernamental horizontal/ de cooperação. Ademais, os estados-membros realizavam compras unificadas - barateando as compras de insumos médicos - e remanejaram profissionais de saúde para locais da região que careciam de serviço.

3. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

De acordo com Eduardo Marques (2013), a governança é o conjunto de atores estatais e não-estatais interconectados por laços formais e informais e que operam dentro do processo de formulação de políticas. Depreende-se, portanto, que diferentes agentes influenciam na adoção de ações estatais, tornando extremamente complexo a construção de cooperação e a confluência de interesses. Logo, no âmbito do Brasil, é cada vez mais urgente o fomento ao diálogo entre os entes federados no intuito de construir uma

governança criativa e que atenda as particularidades de cada região. A iniciativa dessa congregação deve nascer do poder público e também atingir atores não integrantes da administração pública, para garantir os interesses públicos e coletivos na construção desse diálogo.

Além disso, as relações intergovernamentais - que podem ser constituídas formal ou informalmente - são influenciadas por fatores demográficos, geográficos, socioculturais, históricos, constitucionais e político-institucionais além das influências da conjuntura nacional e internacional (GONTIJO, 2016). Portanto, as políticas sociais no Brasil devem ser pensadas dentro de uma progressiva influência de processos e mecanismos de coordenação intergovernamental, a fim de evitar conflito de poder. De igual modo, a política nacional de saúde no enfrentamento à COVID-19 deveria ter sido construída em diálogo entre os entes federados, pois as “relações intergovernamentais operam na interface entre o que a Constituição prevê e o que a realidade prática do país exige” (CAMERON, 2001, p. 121).

Diante de tantos fatores de influência para construção e efetividade de políticas sociais, os governos estaduais enfrentaram, indubitavelmente, dificuldades de articulação de medidas em todos os municípios de seus territórios, durante a pandemia da COVID-19. Segundo Souza (2016), o desenho de federalismo e a divisão de competências brasileiros, determinam formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e necessariamente caracterizadas pelo conflito de poder, como pela negociação entre esferas de governo. Nesse sentido, afirma que “essa característica é relevante, sobretudo e principalmente em países com fortes heterogeneidades, como é o caso brasileiro, nos quais é ainda maior a dificuldade de implementar políticas em municipalidades com diferentes capacidades administrativas e fiscais” (SOUZA, 2016).

Por conseguinte, no plano específico do estado baiano e sua relação com a Região Metropolitana de Salvador (RMS) por exemplo, o enfrentamento da pandemia da COVID-19 suspendeu, momentaneamente, a competição e alterou o padrão das relações intergovernamentais e interfederativas entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Governo do Estado. Segundo Pereira e Arantes (2021), nos últimos anos, as disputas políticas entre os entes têm marcado o tecido urbano sobremaneira, demonstrando “uma

grande incapacidade de produzir uma governança cooperativa” (p. 11). Alguns dos fatores que justificam a competitividade seriam: o governo estadual é comandado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e a gestão municipal foi liderada pelo Democratas (DEM) - hoje, União Brasil (UB) -, partidos de polos diferentes do espectro da política brasileira; e, principalmente, o exercício, historicamente, por parte das gestões estaduais, de poder verticalizado e centralizado sobre os municípios (SOUZA, 2008), fechando as portas para diálogo cooperativo.

Todavia, sendo Salvador uma grande metrópole e capital do estado, o arranjo institucional entre o governo estadual e prefeitura foi importantíssima para a diminuição do contágio pelo vírus, uma vez que os entes discordavam da atuação negacionista do executivo federal, buscando empreender esforços locais para assegurar a saúde e vida dos cidadãos.

4. AÇÕES DO GOVERNO ESTADUAL NA BAHIA: UMA ANÁLISE DOS DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19

Diante da atuação como coordenador regional e local, o governo do Estado da Bahia adotou diversas medidas em seu território, com o fito de promover o afastamento social, reduzir o contágio por COVID-19 e, conseqüentemente, evitar a sobrecarga do SUS no estado. Nesse sentido, esta pesquisa mapeou 241 decretos estaduais entre março de 2020 a dezembro de 2021, dentre os quais selecionou os 194 decretos referentes às ações de enfrentamento à COVID-19, estabelecendo o recorte temporal publicado entre as datas 06 de março de 2020 e 04 de março de 2021.

Quanto à delimitação temporal definida, considerou-se a data do primeiro caso confirmado de COVID-19 registrado na Bahia em 06 de março de 2020, cerca de 9 dias após o 1º caso confirmado no Brasil ocorrido em 26 de fevereiro de 2020, conforme boletim epidemiológico do dia 27 de março de 2020, divulgado pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado da Bahia, até o intervalo aproximado de 1 ano, a fim de observar os conteúdos apresentados pelos decretos estaduais e analisar suas disposições e estratégias de combate à COVID-19, considerando se houve algum indício tentativa de cooperação ou conflito entre os entes para formulação de estratégias em conjunto.

De acordo com o Boletim Epidemiológico datado em 27 de março de 2020, até aquele momento, haviam sido confirmados 123 casos de COVID-19, representando 3,0%

do total de casos notificados. Dentre os casos confirmados, 55,3% eram do sexo feminino e 44,7% do sexo masculino. A faixa etária mais atingida pela doença foi a de 30 a 39 anos, representando 23,58% do total, contudo, o maior risco de adoecer pertencia aos idosos. Os casos confirmados estavam distribuídos em 19 municípios do estado, com maior proporção em Salvador (63,41%) e não havia registro de óbitos confirmados para COVID-19. (BAHIA, 2020)

Esclarece-se que uso de decretos estaduais como indicador de relações intergovernamentais tem como base o art. 105, inciso V, da Constituição do Estado da Bahia, que define como competência privativa do Governador do Estado a expedição de decretos. Ou seja, trata-se de ato de expressão da vontade da administração estadual. Além disso, destaca-se que a vasta maioria das decisões dos executivos estaduais foi feita por meio de decretos do governador, sendo o meio normativo adotado para as decisões mais importantes na maioria das Unidades Federativas do Brasil (GOMES, 2021).

4.1 Categorização das Ações adotadas pelo Governo da Bahia

Conforme supracitado, identificou-se uma atuação significativa do governo do estado da Bahia por meio de decretos, identificando 194 decretos referentes, exclusivamente, às ações de enfrentamento à COVID-19 em diversos âmbitos da administração pública. Isto posto, os decretos reunidos foram categorizados como: (i) distanciamento social; (ii) reorganização dos serviços públicos, finanças públicas e funcionalismo; (iii) ações de vigilância em saúde; (iv) ações de atenção em saúde; e (v) medidas socioeconômicas. Essas categorias são visualizadas a partir do esquema abaixo elaborados pelos autores Galvão e Arantes (2020):



Após a classificação material dos decretos analisados a partir das categorias adotadas pelo Governo do Estado, chegou-se aos seguintes resultados:

- a) 165 decretos tratam sobre medidas de distanciamento social, tais como suspensão de atividades consideradas como não essenciais, o controle sobre o deslocamento dos transportes intermunicipais e interestaduais com o interstício de 14 dias de observação, a imposição do toque de recolher em cidades com o maior número de infectados;
- b) 13 decretos versam sobre reorganização de servidores e funcionalismo, tais como a suspensão de férias de servidores de áreas essenciais, instituição do trabalho remoto para servidores, principalmente os maiores de 60 anos, medidas de gestão e

controle de despesas e de pessoas, suspensão do recadastramento de servidores inativos e pensionistas etc;

c) 10 decretos abordam ações de vigilância à saúde tais como campanhas de prevenção, higienização, procedimentos de triagem e testagem dos passageiros nos aeroportos, determinação da obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção por todo o território baiano, distribuição de máscaras, quarentena e instalação de túneis de desinfecção em hospitais para profissionais de saúde;

d) 2 decretos falam sobre ações de atenção à saúde como a criação de novos leitos, inclusive com a requisição de hospitais privados, construção de hospitais de campanha, definição de unidades de saúde exclusivas para o tratamento da COVID-19, dentre outras medidas;

e) 6 decretos versam sobre medidas econômicas, tratando, majoritariamente, sobre a prorrogação do pagamento de impostos estaduais, fornecimento de auxílio financeiro, etc.

Outrossim, encontrou-se menções expressas e relevantes de cidades da Região Metropolitana de Salvador, com o fim de direcionar as medidas para atender as necessidades daquele local: 9 menções a Candeias, 8 menções a São Francisco do Conde e Lauro de Freitas, 6 menções a Salvador, Itaparica, Simões Filho, Mata de São João, e Pojuca, e 5 menções a Madre de Deus, São Sebastião do Passé e Dias d'Ávila.

Nesse viés, durante a pesquisa, percebeu-se uma maior convergência das ações do Governo do Estado em prol de uma governança colaborativa com as prefeituras baianas, em especial, a de Salvador. Por exemplo, houve um acordo feito entre o Governo da Bahia e o Município de Salvador, no início da pandemia (15 de março de 2020) concernente a publicação conjunta de decretos em caráter de urgência, determinando que os transportes de massa (ônibus, metrô, trens, BRT) deveriam manter uma política de limpeza diária e frequente com produtos saneantes nas superfícies de contato dos passageiros; proceder a limpeza com água e sabão, ou álcool a 70%, pelo menos uma vez ao dia de superfícies que são tocadas com muita intensidade tais como maçanetas; intensificar os procedimentos de limpeza e desinfecção nos terminais e meios de transporte, reforçando a utilização de EPI, etc.

Ressalta-se que a medida de higienização encontra correspondência nos empenhos regionais de combate à COVID-19, uma vez que o Comitê Científico do Consórcio Nordeste, em seu boletim nº 5 de 24 de abril de 2020 (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020), recomendou a implementação de um programa de desinfecção de lugares públicos por meio de processo de sanitização preventiva em pontos da cidade com maior circulação pública, com adoção de cuidados específicos para não submeter as pessoas aos efeitos adversos de produtos químicos.

4.2 Decretos Estaduais de Enfrentamento ao Vírus e o Consórcio Nordeste

O Consórcio Nordeste ganhou um importante protagonismo como centro de coalizão entre os estados da região em face da pandemia e das ações negacionistas do então presidente Bolsonaro. Em maio de 2020, o Consórcio Nordeste apresentou a Carta de Governadores do Nordeste, a qual reconhece a gravidade da pandemia, faz uma defesa firme das recomendações com base científica e apoia a implementação de rígidas medidas preventivas, especialmente, relacionados aos infectados e o distanciamento social da população, apoiado pela OMS e pelo Ministério da Saúde, em contraponto a perspectiva anticientífica da gestão federal (ROSSI e SILVA, 2020, p. 18).

Através de seus boletins, o Consórcio buscou ampliar seu papel no enfrentamento à proliferação da COVID-19 defendendo uma atuação conjunta e harmônica entre todos os estados do Nordeste a partir de alguns pontos, a exemplo de: a promoção de campanhas de doações e estímulo ao uso de máscaras; o uso do aplicativo “Monitora COVID-19” como subsídio aos órgãos estaduais de vigilância sanitária; fechamento de rodovias e programa para aquisição de equipamentos de saúde. Esses pontos foram fortemente absorvidos pelo Governo da Bahia e os boletins do Consórcio Nordeste tornaram a guiametra das políticas públicas do governo estadual, como é possível perceber em seus decretos. (*Ibid.*, p. 18 e 19)

Abaixo, podemos visualizar alguns decretos que seguiram premissas do Consórcio Nordeste:

a) No dia 27 de março de 2020, foi expedido o Decreto nº 19.586, que visava a restrição de locomoção dos transportes públicos, constando inicialmente com 29 cidades, conforme o Anexo único. Esse documento foi atualizado por 117 decretos posteriormente à sua publicação, dentro do período analisado, demonstrando que a restrição nas estradas

estaduais foi uma das ações mais adotadas pelo Estado da Bahia (BAHIA, 2020). A medida de suspensão da circulação de transporte público foi utilizada em outros decretos posteriores como o principal instrumento de contenção do constante fluxo de pessoas;

a) Esta medida e suas atualizações estavam de acordo com as recomendações do Comitê Científico do Consórcio Nordeste, quando, em seu Boletim nº 4 de 16 de abril de 2020, orientou que as medidas de restrição de mobilidade fossem ainda mais rígidas, devendo-se proibir, em todos os Estados do Nordeste, o tráfego intermunicipal e interestadual, garantindo, porém, a segurança dos profissionais de serviços essenciais;

b) Posteriormente, em 24 de julho de 2020, o Decreto nº 19.860 estabeleceu uma nova modalidade de pagamento, ficando o auxílio disponibilizado em parcela única de R\$500,00 (quinhentos reais), no 14º (décimo quarto) dia de permanência nos Centros de Acolhimento e Acompanhamento Clínico do Estado da Bahia. (BAHIA, 2020). Este auxílio financeiro encontra respaldo na recomendação do Comitê Científico do Consórcio Nordeste, especificamente em seu Boletim nº1 publicado no dia 1 de abril de 2020, quando declara que os estados nordestinos devem adotar medidas de mitigação dos efeitos sociais da pandemia e declara que o Comitê apoiou todas as medidas de auxílio financeiro e material às famílias mais necessitadas. Desse modo, o socorro às famílias que tiveram suas rendas prejudicadas pela positivação à COVID-19 representa uma ação coordenada de mitigação aos impactos sociais da pandemia (BAHIA, 2020).

Desta forma, é possível perceber que as ações do Governo de Estado não apenas buscavam ter uma sintonia com as ações dos entes municipais, mas também com outros estados do Nordeste, buscando uma maior efetividade no combate a COVID-19, de maneira conjunta e cooperativa, em detrimento a omissão e governança autoritária e negacionista do governo federal.

5. CONCLUSÃO

Conforme visto ao longo deste trabalho, o federalismo brasileiro e o desenho constitucional da distribuição de competência exigiram dos entes federados que enfrentassem os desafios e construíssem uma necessária relação à cooperação para uma maior efetividade de políticas públicas no combate ao vírus. A pandemia induziu a construção de novos padrões de relações intergovernamentais entre o Governo do Estado

da Bahia e os entes municipais para definição das ações de enfrentamento à COVID-19. Identificou-se que, em resposta ao negacionismo protagonizado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, o governo baiano assumiu a coordenação das medidas de preservação da saúde coletiva e atuou também regionalmente no contexto do Consórcio Nordeste.

Majoritariamente por meio de decretos, o ente estadual estabeleceu ações para conter o contágio do vírus em toda Bahia, tendo publicado 194 decretos referentes, exclusivamente, às ações de enfrentamento à COVID-19 entre março de 2020 e março de 2021. Através destes instrumentos, o governo definia normas de distanciamento social, medidas de reforço ao SUS e destinação de verbas para a seguridade social.

Na construção de relação intergovernamental cooperativa com os municípios, por exemplo, os chefes do executivo estadual e do municipal, até então incapazes de cooperar devido ao histórico de oposição partidária, atuaram conjuntamente, publicando decreto e resistindo aos ataques oriundos do governo federal. Houve, portanto, alteração no padrão das relações intergovernamentais e interfederativas entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Governo do Estado. Nas palavras de Pereira e Arantes (2020), “a experiência de cooperação relativamente exitosa experimentada durante a pandemia pode deixar um legado ‘positivo’, demonstrando que estratégias políticas conjuntas podem ser mobilizadas com sucesso”.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31;
- ARANTES, Carla Galvão Pereira Arantes; SOUZA, Cláudio André de; ARANTES, Rafael Aguiar. Bahia: Cooperação Política e Governança de Crise no enfrentamento à Covid-19. In: ESPECIAL ABCP: As ações da Bahia no enfrentamento à pandemia. 2020. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/web/analises/governos-estaduais-e-acoes-enfrentamento-pandemia-brasil/artigo/especial-abcp-acoes-bahia-enfrentamento>>.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em perspectiva, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.
- BAHIA. LEI Nº 14.267 DE 23 DE MAIO DE 2020. Altera as datas de celebração dos feriados de Dois de Julho e São João, na forma que indica. Disponível em:

<<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14267-de-23-de-maio-de-2020>>. Acesso em: 01 jun 2023.

BAHIA. Decreto n. 19.529, de 16 de março de 2020. Regulamenta, no Estado da Bahia, as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=390699>>. Acesso em: 03 abr 2023.

BAHIA. Decreto n. 19.549, de 18 de março de 2020. Declara Situação de Emergência em todo o território baiano, afetado por Doença Infecciosa Viral - COBRADE 1.5.1.1.0, conforme a Instrução Normativa do Ministério da Integração Nacional nº 02, de 20 de dezembro de 2016, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-19549-de-18-de-marco-de-2020>>. Acesso em: 03 abr 2023.

BAHIA. Decreto n. 19.586, de 27 de março de 2020. Ratifica declaração de Situação de Emergência em todo o território baiano, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e regulamenta, no Estado da Bahia, as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-19586-de-27-de-marco-de-2020>>. Acesso em: 03 abr 2023.

BAHIA. Decreto n. 19.619, de 09 de abril de 2020. Prorroga prazos de recolhimento do ICMS apurado e devido, no âmbito do Simples Nacional, por microempresas e empresas de pequeno porte optantes, inclusive por Microempreendedor Individual - MEI. Disponível em: <<http://www.casacivil.ba.gov.br/arquivos/File/DECN19619DE07ABRIL2020.pdf>>. Acesso em: 03 abr 2023.

BAHIA. Decreto n. 19.625, de 09 de abril de 2020. Altera o Anexo Único do Decreto nº 19.586, de 27 de março de 2020, na forma que indica, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ba/decreto-n-19625-2020-bahia-altera-o-anexo-unico-do-decreto-n-19586-de-27-de-marco-de-2020-na-forma-que-indica-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 03 abr 2023.

BAHIA. Decreto n. 19.713, de 20 de maio de 2020. Regulamenta a Lei nº 14.264, de 15 de maio de 2020, que autorizou o Poder Executivo a destinar recursos para pagamento de auxílio financeiro em favor de indivíduos infectados com o novo coronavírus, que aceitem ser hospedados nos Centros de Acolhimento e Acompanhamento Clínico do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.casacivil.ba.gov.br/arquivos/File/DECN19619DE07ABRIL2020.pdf>>. Acesso em: 03 abr 2023.

BAHIA. Decreto n. 19.732, de 29 de maio de 2020. Institui o Grupo de Trabalho para Estudos de Retomada Econômica Pós-Pandemia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.casacivil.ba.gov.br/arquivos/File/DECN19732DE29MAIO2020.pdf>>. Acesso em: 03 abr 2023.

BAHIA. Decreto n. 19.772, de 24 de junho de 2020. Institui, no Município indicado, a restrição de circulação noturna como medida de enfrentamento ao novo coronavírus, causador da COVID - 19, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.casacivil.ba.gov.br/arquivos/File/DECN19772DE24JUNHO2020.pdf>>. Acesso em: 03 abr 2023.

BAHIA. Decreto n. 19.723, de 24 de junho de 2020. Institui, no Município indicado, a restrição de circulação noturna como medida de enfrentamento ao novo coronavírus, causador da COVID - 19, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.casacivil.ba.gov.br/arquivos/File/DECN19772DE24JUNHO2020.pdf>>. Acesso em: 03 abr 2023.

BAHIA. Decreto n. 19.852, de 22 de julho de 2020. Institui, nos Municípios indicados, a restrição de circulação noturna como medida de enfrentamento ao novo coronavírus, causador da COVID - 19, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ba/decreto-n-19852-2020-bahia-institui-nos-municipios-indicados-a-restricao-de-circulacao-noturna-como-medida-de-enfrentamento-ao-novo-coronavirus-causador-da-covid-19-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 03 abr 2023.

BAHIA. Secretária da Casa Civil do Estado da Bahia. Decretos - Prevenção ao coronavírus. 2022. Disponível em: <<http://www.casacivil.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=101>>. Acesso em: 03 mar 2023.

BAHIA. Estado e Município de Salvador publicam decreto com regras de higienização especial nos transportes públicos. 2020. Disponível em: <<http://www.saude.ba.gov.br/2020/03/15/estado-e-municipio-de-salvador-publicam-decreto-com-regras-de-higienizacao-especial-nos-transportes-publicos/>>. Datado em: 01 jun 2023.

BAHIA. Secretária de Saúde do Estado da Bahia. Boletins Epidemiológicos - COVID-19. 2020. Disponível em: <<https://www.saude.ba.gov.br/temasdesaude/coronavirus/boletins-epidemiologicos-covid-19/>>. Acesso em: 01 mar 2023.

BARBOSA, Poliana Brito; FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; NASCIMENTO, Alex Bruno; TEIXEIRA, Marco Antonio. Cooperação Estado-Município no contexto da pandemia: o caso da Prefeitura de Salvador com o Governo da Bahia. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/41604>>. Acesso em: 01 jun 2023.

BRASIL. Constituição. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 mai 2023.

CAMERON, David. The structures of intergovernmental relation. International Science Journal, 2001, 52: 121-127.

CALDAS, M. F. (2015) Política Urbana, Ação Governamental e a Utopia da Reforma Urbana No Brasil, Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CONSÓRCIO NORDESTE. Ações de combate à pandemia. Mai. 2022. Disponível em: <<http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>>. Acesso em: 10 jun 2023.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; PINTO, Hêider Aurélio. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. *Saúde em Redes*, v. 6, n. 2 Suplem, 2020.

FREITAS, V. E. V. S. ; SANTANA, L. ; GOMES, F. G. ; PEREZ, O. C. ; ALMEIDA, H. . O Comitê Científico do Consórcio Nordeste como Resposta dos Governadores Nordestinos à Pandemia de Covid-19. In: Luciana Santana; Emerson Oliveira do Nascimento. (Org.). GOVERNOS E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. 1ed.Maceió: EDUFAL, 2021, v. 1, p. 94-103.

GIL, Arilson Garcia.Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão de crise da saúde pública na Pandemia de Covid-19. *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte: v. 6, n. 1,2021, e25986. ISSN: 2525-8036.

GOMES, Sandra; MELO, Francymonni Yasmim Marques. Padrões decisórios dos governos estaduais frente à pandemia. In: SANTANA, Luciana; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do (org). Governo e o enfrentamento da COVID-19 [recurso eletrônico]. Maceió: EDUPAL, 2021.

GONTIJO, J. Intergovernmental relations and public policy: notes about the areas of policy and its peculiarities as an independent variable. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p. 89-105, jan./jun. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>> Acesso em: 03 jul 2023.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*. 2013, v. 7, n. 3, pp. 8-35.

NYTIMES. U.S. Bans Flights From Brazil, Where Pandemic Is Raging. Leticia Casado e Anatoly Kurmanev. Publicado em 24 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/05/24/world/americas/brazil-us-coronavirus-travel-ban.html?smid=tw-share>> Acesso em 13 jun 2023.

PEREIRA, Carla Galvão; ARANTES, Rafael de Aguiar. GOVERNANÇA METROPOLITANA E O ENFRENTAMENTO À COVID-19 NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: cooperação e conflito nas relações intergovernamentais, 2021.

PEREIRA, C. G., ARANTES, R. A. Fighting COVID-19 in Salvador: cooperation and conflict in intergovernmental relationship. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 23, p. 1-9, 2020.

ROSSI, Rinaldo de Castilho; SILVA, Simone Affonso da. O consórcio do Nordeste e o federalismo em tempos de Covid-19. *Espaço e Economia*, 2020. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/espacoconomia/13776>>. Acesso em: 01/06/2023

RÔMULO, Hesaú; MARQUES, Ananda; FERNANDEZ, Michelle; ALMEIDA, Helga; SILAME, Thiago. Pacto federativo e coordenação intergovernamental na saúde em tempos de Covid-19. In: SANTANA, Luciana; NASCIMENTO, Emerson Oliveira do (org). Governo e o enfrentamento da COVID-19 [recurso eletrônico]. Maceió: EDUPAL, 2021.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo! José Afonso da Silva. - 40. ed., rev. e atual até a Emenda Constitucional n. 95, de 15.12.2016. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de sociologia e política ,n. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Celina. Cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. *In*: CARVALHO, Inaiá M. M.; PEREIRA, Gilberto C. Como Anda Salvador e sua Região Metropolitana. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 213-228.