

ARTIGO

Governança metropolitana e gestão de crises no contexto da pandemia da COVID-19: uma revisão de literatura

Marco Antônio de Almeida Silva¹ | Laura Ribeiro de Barros²

Como citar este artigo: SILVA, Marco Antônio de Almeida; BARROS, Laura Ribeiro. Governança metropolitana e gestão de crises no contexto da pandemia da COVID-19: uma revisão de literatura. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, e25184. ISSN: 2525-8036.

Resumo: O presente artigo aborda, a partir de uma revisão de literatura, a governança metropolitana e gestão de crise, com seus desafios no contexto brasileiro contemporâneo. O cenário adverso decorrente da pandemia da COVID-19 (*Corona virus disease* -2019) acentua as desigualdades inter e intrarregionais e traz dificuldades para os municípios e regiões metropolitanas. Com a Constituição Federal de 1988, a questão da coordenação e cooperação entre os entes federativos tornou-se crítica, considerando a descentralização político-administrativa e municipalização de diversas competências. Na perspectiva da esfera metropolitana, observa-se que essas regiões carecem de mecanismos e instituições que promovam uma governança capaz de enfrentar os problemas comuns, por meio da coordenação e estímulo à cooperação dos governos municipais. A governança metropolitana mostra-se relevante para a gestão da crise decorrente da pandemia da COVID-19, articulando os governos locais e os diversos setores da sociedade e, de modo mais complexo, potencialmente criando um modelo efetivo de gestão para reduzir os riscos e conseguir responder às futuras crises.

Palavras-chave: governança metropolitana; gestão de crises; COVID-19; pandemia.

Recebido em 05.09.2020

Aprovado em 08.04.2021

Publicado em 16.04.2021

¹ Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Bacharel em Administração Pública pela FJP. Foi membro do Observatório-Governos Locais e Políticas Públicas no Contexto da Pandemia da Covid-19: Caso de Belo Horizonte (FJP).

² Graduanda em Administração Pública pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho. Técnica em Administração pela Escola de Formação Gerencial do SEBRAE (2014). Integrante do Observatório-Governos Locais e Políticas Públicas no Contexto da Pandemia da Covid-19: Caso de Belo Horizonte (FJP).

INTRODUÇÃO

O tema da coordenação intergovernamental e de seus instrumentos é de suma importância para a compreensão de políticas públicas em contexto federativo. “A mobilização de instrumentos visando promover sistemas integrados e coordenados tem como efeito afetar a dinâmica das relações intergovernamentais, bem como a forma de produção de políticas públicas” (JACCOUD, 2020, p. 37).

No Brasil, o olhar para os entes federativos tornou-se crítico desde a Constituição Federal de 1998 (CF-1988), com a descentralização político-administrativa e a municipalização de diversas competências de planejamento territorial. Esse debate torna-se ainda mais necessário quando considera as regiões metropolitanas (RMs), caracterizadas pela forte densidade de pessoas e de suas múltiplas relações, bem como concentração e complexidade de atividades econômicas, o que acrescenta dificuldades na prestação de serviços públicos. O caminho para a cooperação passa a depender de instituições que estimulem a ação coordenada, as quais, por sua vez, são afetadas pelas próprias regras que restringem as relações intergovernamentais. Outrossim, a formação de instituições pode facilitar a coordenação e cooperação e reduzir os custos de transação entre os entes. (GARSON, 2009).

Em 2020, a pandemia da COVID-19 evidenciou a discussão sobre o pacto federativo brasileiro e, ainda de forma mais complexa, sobre a questão metropolitana. A referida crise induziu, de maneira não coordenada, diferentes arranjos de governança como tentativa de responder aos desafios complexos postos pela pandemia. Cada unidade federada teve que se adaptar em um espaço de tempo limitado: tomadas de decisões constantes e rápidas e reformulação das estratégias adotadas (VIDAL, 2020). Diante dessa pandemia, pode-se considerar como fundamental que haja um sistema de governança que consiga articular as instituições governamentais e a participação social para a aplicação de um modelo de gestão de crises eficiente. Em ciência disso, ressalta-se que a solução de problemas metropolitanos não se restringe à ação do governo. Mostra-se também necessária a participação da sociedade civil e do setor privado.

Tendo em vista essa perspectiva, o presente artigo apresenta uma revisão da literatura sobre governança metropolitana e gestão de crises, em especial, a partir do cenário atual de pandemia causada pelo novo coronavírus. Para tanto, foi feito um levantamento bibliográfico sistemático orientado principalmente pelos trabalhos disponíveis no livro *Governing the Metropolis: principles and cases*, pelas publicações do Observatório das Metrôpoles e pelas análises da estratégia de enfrentamento da crise decorrente da pandemia

proposta pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde (CEPEDES) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A partir do conteúdo proposto nos textos bases estruturou-se uma lista de palavras-chave como gestão de risco, *transboundary crisis*, governança metropolitana e COVID-19, que guiaram a pesquisa da literatura. Por fim, o artigo desenvolve-se em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção aborda a gestão de crises e introduz a problemática no entorno da pandemia da COVID-19 que requer, dentre outros pontos, arranjos de governança. A segunda discute a governança metropolitana a partir da própria noção de governança. Na seção seguinte, é discutida a relação entre a frágil estrutura de governança metropolitana e a gestão de crises a partir do contexto da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus.

GESTÃO DA CRISE DECORRENTE DA COVID-19

O entendimento sobre a gestão de crise parte do pressuposto de que esta é uma metodologia de ação contínua que visa mitigar riscos provenientes de desastres que já ocorreram e prevenir os riscos de crises futuras (UNISDR, 2015). A ideia de continuidade advém da compreensão de que as estratégias da gestão de crise devem anteceder os momentos críticos, ser aplicadas durante a crise na busca por soluções e empregadas após os eventos críticos propiciando a construção de conhecimento que irá contribuir na prevenção de desastres futuros. Nesse sentido, a política de gestão de crise deve ser aplicada durante todo o processo de gestão governamental, podendo ser retomada durante as etapas de planejamento, em que seria utilizada como instrumento de prevenção, ou em momentos críticos, atuando como ferramenta de redução de impactos (HART; BOIN, 2009; FARAZMAND, 2017).

Contudo, apesar de não ser incorreta, essa conceituação da gestão de crise que está fortemente ligada ao que seria um evento crítico. Ao entender a crise como a consequência de um desastre advindo de um evento pontual pode levar a conclusões errôneas, ignorando as crises advindas de questões processuais (SCHMID; MELLO; CAVALCANTE, 2020a). De acordo com Farazmand (2017), as crises processuais são aquelas ligadas a situações persistentes e resultam de problemas sistêmicos. Portanto, ao vislumbrar os diferentes formatos que uma situação de crise pode assumir, compreende-se que as estratégias de gestão de crise devem ser aplicadas em conformidade com a concepção da própria crise.

No caso da pandemia da COVID-19, percebe-se que a fronteira entre uma situação de crise processual e uma crise repentina é frágil, já que apesar da doença advir de um evento pontual - o surgimento de um novo vírus - os problemas enfrentados durante a pandemia se

sobrepõem a questões de crises processuais que já eram vislumbradas antes da pandemia. Neste caso, é válido retomar o conceito de *transboundary crisis* (crise transfronteiriça, tradução nossa) que se caracteriza por uma situação em que os riscos ultrapassam barreiras políticas, geográficas, culturais e sociais (PRAMANIK, 2015). Segundo Arjen Boin (2019) a crise de saúde vivida durante a epidemia da SARS-CoV-1 em 2002 pode ser considerada uma crise transfronteiriça, de forma análoga o mesmo pode ser dito sobre a pandemia da COVID-19.

A compreensão de que a atual crise de saúde pode ser entendida como uma *transboundary crisis* é fundamental para o enfrentamento da pandemia, já que implica a necessidade de uma atuação multisetorial e permite um olhar macro sobre o problema corroborando com a tese do Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde (FREITAS, 2020) que afirma que “a Pandemia deve compreendida como um risco sistêmico que amplia as condições de vulnerabilidades e riscos futuros”. Ainda segundo o Cepedes,

“Os efeitos não podem ser tratados de modo isolado e pontual, pois combina crises econômicas, políticas e sanitárias, resultando em um efeito cascata, ampliando as condições de vulnerabilidades e riscos presentes e futuros, impactando de modo muito mais acentuado as condições de vida e saúde dos mais pobres e vulneráveis.” (CEPEDES, 2020, p.6)

Portanto, compreende-se que a crise enfrentada durante a pandemia do COVID-19 não pode ser tratada isoladamente como uma crise de saúde, já que os desafios gerados pela mesma ultrapassam os limites da área e se alocam em distintos campos. Nesse sentido, assim como a compreensão da crise deve ser feita sob uma ótica multisetorial o seu gerenciamento também. De posse do entendimento do alto nível de complexidade da crise e compreendendo os múltiplos riscos que a envolvem é reafirmada a necessidade de se construir um processo contínuo de gestão de crises. Dessa forma, o enfrentamento da pandemia do COVID-19 deve envolver um conjunto de etapas interligadas como planejamento “prevenção e mitigação, preparação e resposta, reabilitação, recuperação e reconstrução” (FREITAS, 2020).

Destaca-se a importância das etapas de reabilitação, reconstrução e recuperação enquanto figuras fundamentais na prevenção de futuras crises já que estas etapas permitem o rearranjo das instituições baseado no conhecimento adquirido durante o enfrentamento da crise. Esse processo de reorganização institucional corrobora com a noção de que a gestão de crises é uma ferramenta cíclica em que a prevenção contra futuros desastres é tão importante quanto o enfrentamento da própria crise. Nesse sentido, é sugerido um alinhamento entre a política de gestão de crises e a política de gestão corretiva (busca a redução dos riscos

existentes) e a gestão prospectiva dos riscos (trabalha para a redução dos riscos futuros) (UNISDR, 2015).

No caso da pandemia por COVID-19, o alinhamento entre a gestão de crises e a gestão prospectiva dos riscos é fundamental para conter o surgimento de futuros desastres semelhantes ao atual. Em relatório publicado pela OMS em setembro de 2019 é apontado o despreparo do mundial para o enfrentamento de uma possível e provável crise causada por “um patógeno respiratório virulento e em movimento rápido pandêmico”. Considerando o cenário anterior à pandemia do COVID-19, de ausência de estrutura de combate a uma pandemia virulenta, percebe-se que o empreendimento de uma gestão da crise atual deve ser focado em ambas a gestão corretiva do risco como também na construção de instituições capazes de lidar com problemas dessa natureza no futuro. Segundo exposto em relatório da Cepedes (2020) “Não se trata de voltar ao “normal”, à situação anterior, pois isto significaria voltar às mesmas condições de riscos e de vulnerabilidades que propiciaram o desastre.”

Portanto, antes da descoberta do Sars-CoV-2 já se sabia que a estrutura global de enfrentamento a uma pandemia viral era extremamente deficitária. Em meados de 2018 a comunidade médica já apontava que o surgimento de um novo vírus respiratório iria desencadear uma crise que resultaria milhares de morte em todo mundo, o desconhecido patogênico que seria responsável por esse desastre era chamado pelos cientistas de *The Big One* (SCHMID; MELLO; CAVALCANTE, 2020a, 2020b). Ao enumerar os motivos que fariam um novo vírus respiratório ser tão destrutivo, Gupta (2018) destaca a capacidade de vírus de ignorar barreiras geográficas e sociais, o alto potencial transmissivo e a sobreposição dos riscos causados pela nova doença aos riscos ligados a vulnerabilidade social. Todos esses elementos estão presentes no caso da COVID-19 e, como debatido anteriormente, permitem a caracterização da pandemia atual como uma *transboundary crisis*.

Conforme o debate proposto por Boim (2019) um elemento central na gerência de uma *transboundary crisis* seria o reconhecimento dos atores e quais suas responsabilidades em torno da crise.

A Transboundary Crisis não se enquadra perfeitamente em um domínio definido, com uma divisão clara de tarefas e responsabilidades. A Transboundary Crisis desafia vários atores múltiplos com várias responsabilidades. Não está claro pelo o quê cada ator é responsável ou quem tem a capacidade de realizar certas tarefas. A Transboundary Crisis confunde as fronteiras organizacionais que normalmente facilitam uma resposta eficaz. (BOIM, 2019, p. 2, tradução nossa)¹

Os desafios em torno da responsabilização levam o debate sobre a gestão de crises ao campo teórico da governança e suas implicações na capacidade dos atores em lidar com os

riscos. Segundo exposto no relatório Sendai (2015), um requisito fundamental para a aplicação de um modelo de gestão de crises eficiente é um sistema de governança que consiga articular a participação social e as instituições governamentais. O modelo deve ser capaz de balancear as atribuições e a responsabilização dos agentes promovendo participação inclusiva e empoderamento dando atenção especial aos grupos que foram majoritariamente atingidos pelos desastres, principalmente aqueles que já se encontravam em situação de vulnerabilidade social. Outra função, essencial para aplicação da gestão de crises, exercida pelos instrumentos de governança é a capacidade de articular mecanismos de coordenação entre todos os agentes envolvidos. Nesse sentido, o papel dos governos centrais é fundamental na estruturação, orientação e coordenação das ações dos governos locais. Contudo, é importante destacar que essa coordenação deve ser feita de forma construtiva concedendo responsabilidades e atribuições às autoridades locais na redução dos riscos. (UNISDR, 2015)

Em suma, a gestão de crise só pode ser plenamente instituída em um Estado que tenha um sistema de governança bem articulado capaz de promover a participação social, a coordenação e a responsabilização dos atores na busca pela administração e mitigação dos riscos. Dessa forma a estrutura de governança deve existir em todas as esferas de atuação do poder público, estando presente no âmbito federal, estadual e municipal bem como nos espaços do poder executivo, legislativo e judiciário, além de promover a articulação entre o Estado e a sociedade civil.

Portanto, uma questão central no enfrentamento da pandemia por COVID-19 é a relação entre o sistema de governança e a sua capacidade de articular uma gestão de crise eficiente. Contudo, conforme foi vislumbrado na vivência do combate ao vírus, a frágil estrutura de governança para prevenção e respostas globais aos riscos de pandemias e desastres foi uma das forças motrizes na dificuldade do enfrentamento da pandemia do Coronavírus (FREITAS, 2020).

A GOVERNANÇA METROPOLITANA

A produção de políticas públicas é fortemente influenciada pelo desenho institucional adotado por cada país. O Brasil é uma Federação há mais de um século, mas os impactos ainda reverberam na construção do Estado moderno brasileiro. A partir da redemocratização e da descentralização realizadas nos últimos vinte anos, as relações intergovernamentais tornaram-se mais complexas, ao mesmo tempo em que a provisão dos serviços públicos e as demandas sociais cresciam (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Esse desenvolvimento recente pode ser compreendido pela alta taxa de urbanização e elevado número de cidades com características metropolitanas, o que coloca em discussão a governabilidade desses territórios (ROJAS, 2008). Isso implica produzir políticas públicas capazes de resolver problemas e promover o desenvolvimento dessas regiões, com vistas a não apenas solucionar problemas atuais nas áreas metropolitanas, mas também orientar para o futuro (LEFÈVRE, 2008).

O debate acerca da governança metropolitana e local, portanto, toma por base as ferramentas, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais para tornar esses territórios governáveis (LEFÈVRE, 2008). Jaccoud (2020) defende que o tema da coordenação intergovernamental e a mobilização de seus instrumentos é de suma importância para a compreensão e dinâmica da produção de políticas públicas em contexto federativo.

No Brasil, a aceleração da urbanização, na década de 1960, colocou em pauta o debate sobre o processo de metropolização. A postura adotada pelo governo federal foi de instituir estruturas baseadas nos estados, mas sob forte tutela, com pouca ou nenhuma participação dos atores locais. Com a CF-1988, os estados passaram a ter a competência para instituir as regiões metropolitanas, mas sem que houvesse previsão de mecanismos de governança, ou seja, de coordenação e cooperação, o que corrobora a fragilidade institucional dessas áreas. Isso promoveu um vácuo institucional no país: enquanto a esfera estadual não fez avanços na regulação da matéria, o governo federal recuou na questão metropolitana (KLINK, 2009).

A ausência de uma regulação sobre o tema gera heterogeneidade nas definições e critérios adotados na constituição das regiões metropolitanas, o que tolhe a elaboração de uma política nacional voltada para essas áreas e impõe barreiras para a gestão do território conurbado, cuja escala é a da intermunicipalidade. Apenas com a Lei Federal 13.089 (Estatuto da MetrÓpole), de 12 de janeiro de 2015, o país passou a ter regras específicas sobre instrumentos de gestão interfederativa para lidar com os problemas metropolitanos. A Lei estabelece diretrizes gerais para o planejamento, gestão ea execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, bem como normas gerais sobre instrumentos para a governança interfederativa. Para a presente lei, as funções públicas são definidas enquanto políticas públicas “cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015). Por um lado, a lei traz importantes definições e significa avanços quando comparada à inexistência anterior de regulação; por outro, o Estatuto foi

insuficiente para criar condições institucionais e políticas para a governança metropolitana (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015).

Além do avanço da urbanização, o processo de descentralização conferido pela CF-1988 tornou mais complexas as políticas públicas necessárias para lidar com a não coincidência entre o espaço metropolitano e os municípios. Dessa forma, o problema metropolitano pode ser compreendido como uma fragmentação política e institucional das áreas urbanas, em que a consolidação de um governo metropolitano visaria eliminar esse gargalo. Para Garson (2009), políticas com objetivos comuns e ações coletivas incentivam a cooperação entre governos por extraírem benefícios líquidos e reduzirem custos na provisão do serviço. Todavia, num país federativo, a coordenação deve incluir todos os entes com quem os governos locais partilham receitas e atribuições sobre a prestação de serviços. Os governos metropolitanos, portanto, podem ser caracterizados como um conjunto de organizações para os quais se definem estruturas de governança. Desse modo, modelar organizações é analisar suas estruturas de governança.

É possível observar que as estruturas metropolitanas implementadas ao redor do mundo sofreram diversas críticas. Muitas vezes, os modelos foram impostos pelo governo central de forma rígida, desconsiderando as particularidades locais e sem haver participação dos governos locais. Como consequência, as autoridades metropolitanas não se constituíram em atores políticos capazes de responder aos problemas do seu território, bem como não engendraram a identificação dos cidadãos com o espaço metropolitano (GARSON, 2009).

No caso das áreas metropolitanas latino-americanas, estas carecem de estruturas de gestão, financeiras e institucionais eficientes para enfrentar os desafios da construção de regiões metropolitanas competitivas e habitáveis, ainda que tenham sido feitos progressos significativos no sentido da democratização.

De acordo com Klink (2008), o desenvolvimento de uma boa governança deve ser caracterizado pela elaboração de redes horizontais e verticais de parcerias públicas e privadas. Estas redes devem introduzir gradualmente mais racionalidade funcional nos sistemas existentes de governança metropolitana, tendo em conta as experiências acumuladas no passado. O autor também aborda que o relacionamento entre os diferentes níveis governos, por meio de mecanismos de cooperação que visem procedimentos de ação coletiva, é elemento fundamental para a construção de estruturas de governança, tendo em vista a ineficácia da simples imposição de modelos de governança metropolitana (KLINK, 2008).

Nesse sentido, a governança metropolitana é o conjunto de novas modalidades de decisão e de fazer política, com destaque para a negociação, parceria, participação e

flexibilidade na constituição de novas estruturas, uma vez que não há sistemas rígidos. É uma perspectiva de longo prazo, porém com mais chances de sucesso (LEFÈVRE, 2008; GARSON, 2009).

A fragilidade do papel dos estados para coordenar políticas de âmbito metropolitano indica que o foco se volte para estruturas de cooperação menos formalizadas e para o desenvolvimento de instrumentos específicos e políticas públicas que incentivem a cooperação (GARSON, 2009). No Brasil, a coordenação regional metropolitana manifesta-se, majoritariamente, no que toca os municípios, por meio de dois instrumentos: consórcios e convênios. Os consórcios intermunicipais têm como o objetivo reunir esforços em torno de um problema cuja solução extrapola os limites de um município. O resultado dessa cooperação pode ser a realização de obras, serviços ou até mesmo planejamento conjuntos. Por outro lado, os convênios têm como finalidade o alcance de objetivos institucionais comuns por meio de uma mútua colaboração entre os governos. Essa mútua colaboração pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de conhecimento, entre outros (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Notoriamente, a governança metropolitana adota um pluralismo de formas, em que não há um modelo ideal. Se a estrutura tiver competências definidas e financiamento adequado, conseguirá enfrentar melhor os desafios metropolitanos. Em contraste, os governos metropolitanos menos institucionalizados são mais flexíveis e se adaptam melhor a um ambiente em mudança. Na prática, cada região metropolitana tem um modelo de governança de acordo com a tradição de cooperação, alianças políticas, relações entre as jurisdições ali inseridas e a configuração local das diversas partes interessadas. Estes equilíbrios modulam o tipo de governança que evolui ao longo do tempo (TOMÁS, 2015).

Um desafio para a construção da autoridade necessária para a governabilidade desses territórios é fazer coincidir o território metropolitano funcionalmente definido com o território metropolitano representado politicamente (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015). Dessa forma, a instituição de regiões metropolitanas baseia-se na cooperação dos entes federados que a compõem, permitindo a organização, o planejamento e a execução das funções de interesse comum de modo conjunto e eficiente, tendo em vista a integração territorial, social e econômica entre os municípios (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015).

Ao se tratar dos municípios inseridos nas regiões metropolitanas, “sua autonomia constitucional deve ser interpretada de forma a conjugar os interesses regionais e os locais” (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015, p.1257). A governança metropolitana trata, portanto, de

esforços para a atuação mais eficaz dos governos na esfera metropolitana, cujas dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas demandam a coordenação das ações de interesse comum.

GESTÃO DE CRISES E GOVERNANÇA NA ESFERA METROPOLITANA

A pandemia da COVID-19 e seus impactos multidimensionais colocam em destaque, de forma ainda mais complexa, a discussão sobre a governança metropolitana (SILVEIRA *et al*, 2020). O vírus trouxe novos cenários de riscos e agrava a situação crítica já existente da saúde, comprometendo a resposta da esfera metropolitana aos riscos cotidianos, sobrepondo-os aos riscos da nova crise de saúde pública por causa da pandemia (FREITAS, 2020). Como discutido anteriormente, a instituição de uma governança metropolitana busca não apenas produzir políticas públicas capazes de solucionar os problemas, como também orientar para o desenvolvimento, a fim de tornar esses territórios governáveis.

Em razão dos efeitos provocados pela pandemia apresentarem impactos para além da área da saúde, considerando-se os desdobramentos na economia, política e habitação (SEGUNDO *et al*, 2020), mostra-se importante compreender o papel dessas instituições de governança capazes de promover a coordenação intergovernamental como promotoras de uma gestão de crise. A pandemia causada pelo novo coronavírus, enquanto mais recente evento de ciclos pandêmicos, deve ser compreendida como um risco sistêmico, que amplia as condições de vulnerabilidade e riscos futuros (FREITAS, 2020). Faz-se urgente, portanto, aprender com as respostas à pandemia da COVID-19, sobretudo em razão de novos ciclos. Nesse sentido, ao trazer o olhar para as metrópoles, uma lição é a necessidade de um amplo e profundo programa de reformas para gerar um meio social urbano em condições de atender às necessidades da sociedade nesse território conurbado.

Para o sucesso do enfrentamento da pandemia em foco, é necessária a integração intragovernamental e intersetorial para a gestão dos riscos, de modo a produzir medidas coordenadas para as etapas imediatas e mitigação dos riscos atuais, mas também considerando a prevenção aos riscos futuros (FREITAS, 2020). Contudo, os aglomerados metropolitanos apresentam diferenças intra-regionais no que diz respeito à infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, bem como em relação à distribuição de renda e às finanças municipais, o que determina diferentes respostas para o combate à atual pandemia (SEGUNDO *et al*, 2020). Além disso, as desigualdades entre os níveis subnacionais também repercutem na efetividade dos instrumentos de coordenação intergovernamentais (JACCOUD, 2020).

Por causa disso, a governança deve envolver a coordenação e cooperação vertical e horizontal entre os diferentes níveis de governo e sociedade civil, assim como o papel e a responsabilidade das autoridades locais no combate às emergências e na garantia da prestação dos serviços essenciais (FREITAS, 2020). A partir da articulação entre os governos inseridos nos arranjos metropolitanos, além dos demais setores, promovida por um sistema de governança, torna-se possível desenvolver um modelo de gestão de crises que atue na redução dos riscos.

Todavia, o cenário de cooperação é desafiador. São vários decretos regulando, restringindo e suspendendo atividades socioeconômicas e serviços públicos, o que expõe que a atual crise não envolve apenas a saúde (SILVEIRA et al, 2020). No caso do governo federal, prevalece a notória política de omissão e descompromisso, sendo evidente a ausência de empenho para gerar ações coordenadas e de proteção no conjunto do território nacional (RIBEIRO, 2020), mesmo com a publicação da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020).

Diante da falta de confiança no governo federal, os governos dos estados, Distrito Federal e municípios adotaram um conjunto de medidas baseados nas informações sobre a situação do que acontecia nos outros países, nem sempre de modo coordenado (FREITAS, 2020). Como corolário, é possível observar, muitas vezes, conflitos entre as autoridades municipais e demais entes quando integram um espaço compartilhado, em especial o metropolitano.

Entende-se, assim, que, em razão da pandemia, as medidas sanitárias de controle exigem tomadas de decisão coordenadas entre os entes federados, respeitadas as competências constitucionais de cada um deles. Eventuais disputas entre os entes, por causa de competências complementares ou concorrentes no enfrentamento ao coronavírus, demonstram a ausência de um modelo de governança interfederativa com capacidade institucional para se adaptar às mudanças econômicas, sociais e políticas decorrentes da pandemia, bem como dificuldade de fomentar estratégias de gestão para que os instrumentos de governança consigam responder às crises futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento efetivo a uma crise da magnitude da pandemia da COVID-19 requer uma estrutura de governança efetiva capaz de implementar um modelo eficiente de

gestão de crises. Contudo, para analisar os papéis e alcances da gestão de crise e da governança é necessário primeiro entender sobre a atual crise pandêmica e quais suas particularidades em comparação a eventos similares vividos pela humanidade. Nesse sentido, pode-se estabelecer um breve quadro com características gerais da crise. Primeiro, entende-se que o evento crítico, que levou ao início da crise, foi o surgimento do novo vírus Sars-CoV-2, um patógeno de fácil transmissão e em rápido deslocamento pandêmico. As características biológicas do vírus somadas ao enfraquecimento das fronteiras geográficas possibilitaram que a doença se espalhasse rapidamente pelo globo. Segundo, a situação de vulnerabilidade de alguns grupos acentuou os impactos da doença, esse é o caso dos grupos de riscos, compostos por pessoas que possuem algum fator biológico que aumenta sua vulnerabilidade perante o vírus. Entretanto, existe um outro qualificador que amplia o contingente de pessoas em situação de risco, estes são os fatores econômicos e sociais, questões como pobreza, raça e gênero foram percebidas como fortes determinantes no impacto da doença (CÂNDIDO; LAZZAROTTI, 2020). Por fim, aponta-se que a busca pela redução dos riscos do desastre atual envolve diversos setores, além das ações focadas no campo da saúde.

Todos esses fatores contribuem para a caracterização da atual crise como uma *transboundary crisis* indicando que seu enfrentamento deve ser trabalhado através de uma perspectiva multissetorial. Dessa forma, considera-se fundamental o estabelecimento de mecanismos que reforcem a governança permitindo um gerenciamento da crise capaz de promover a cooperação e a coordenação entre os atores envolvidos, a atribuição de responsabilidades para os líderes locais e a participação da sociedade no enfrentamento do desastre. Portanto, conclui-se que para promover uma gestão de crise, mecanismos de governança serão sempre essenciais, como posto. No caso específico da crise da COVID-19, percebe-se que uma coordenação governamental eficiente capaz de promover a governança e a cooperação entre os entes envolvidos em muito poderia favorecer o seu enfrentamento.

Todavia, eventuais disputas entre os entes federados, em virtude de competências complementares no enfrentamento ao novo coronavírus, demonstram a ausência de um modelo de governança interfederativa com capacidade institucional para se adaptar às mudanças econômicas, sociais e políticas decorrentes da pandemia. Essa falta de articulação entre os entes federativos revelou um vácuo institucional no âmbito da governança metropolitana. Portanto tem-se que durante a crise as instituições existentes não foram capazes de articular uma cooperação entre os entes.

Por fim, o presente se artigo propôs a abordar o olhar da governança metropolitana sobre gestão da crise decorrente da pandemia da COVID-19, por meio de uma revisão de

literatura sobre o tema. Contudo, a bibliografia nesse campo ainda é relativamente incipiente, visto que os acontecimentos são muito recentes. Nesse sentido, persiste o questionamento em torno da construção de um mecanismo mais abrangente de governança metropolitana no contexto da pandemia. Seria a crise atual um incentivo para aumentar o diálogo e a cooperação entre os entes subnacionais que compartilham o mesmo espaço institucional metropolitano?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.

ABRUCIO, F. L.. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BOIN, Arjen; HART, Paul ‘t; MCCONNELL, Allan. Crisis Exploitation:: Political and Policy Impacts of Framing Contests. **Journal of European Public Policy**, p. 81-106, 2009. DOI <https://doi.org/10.1080/13501760802453221>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760802453221>. Acesso em: 2 set. 2020.

BOIN, Arjen. The Transboundary Crisis:: Why we are unprepared and the road ahead. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, n. 27, p. 94-99, 2019. DOI <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12241>. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-5973.12241>. Acesso em: 2 set. 2020.

CÂNDIDO, Mariana Parreiras; LAZZAROTTI, Bruno. As nada democráticas mortes por COVID-19 no Brasil. **Observatório das Desigualdades**, 1 jun. 2020. Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1080>. Acesso em: 30 ago. 2020.

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FARAZMAND, Ali. Governance Reforms: the Good, the Bad, and the Ugly; and the Sound: Examining the Past and Exploring the Future of Public Organizations. **Public Organization Review**, v. 17, p. 595–617, 2017. DOI <https://doi.org/10.1007/s11115-017-0398-y>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-017-0398-y#citeas>. Acesso em: 31 ago. 2020.

FREITAS, Carlos Machado de (coord.). **A gestão de riscos e governança na pandemia por COVID-19 no Brasil: análise dos decretos estaduais no primeiro mês**. Centro de Estudos e Pesquisas em Emergências e Desastres em Saúde (CEPEDS), 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/relatoriocepedes-isolamento-social-outras-medidas.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2020.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. 2009.

GUPTA, Sanjay. The big one is coming, and it's going to be a flu pandemic. **CNN Health**, 7 nov. 2018. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2017/04/07/health/flu-pandemic-sanjay-gupta/index.html>. Acesso em: 2 set. 2020.

JACCOUD, Luciana. Instrumentos de Coordenação e Relações Intergovernamentais. *In.*: JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020, p. 37-52. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/200821_coordenacao_miolo_cap01.pdf. Acesso em: 27 ago. 2020.

KLINK, Jeroen. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. *In.*: ROJAS, Eduardo; ROURA, Juan R. C.; GUELL, José M. F. (ed.). **Governing the metropolis: principles and cases**. Washington: Inter-American Development Bank, 2008. p. 77-134.

KLINK, Jeroen. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.

LEFÈVRE, Christian. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. *In.*: ROJAS, Eduardo; ROURA, Juan R. C.; GUELL, José M. F. (ed.). **Governing the metropolis: principles and cases**. Washington: Inter-American Development Bank, 2008. p. 137-192.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado, 2006a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&numero=88&comp=&ano=2006>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado, 2006b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&numero=89&comp=&ano=2006>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da Metrôpole. **Revista Direita da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 1249-1269, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18847/14065>. Acesso em: 6 jul. 2020.

PRAMANIK, Roshni; EKMAN, Olof; HASSEL, Henrik; TEHLER, Henrik. Organizational Adaptation in Multi-Stakeholder Crisis Response: An Experimental Study. **J Contingencies & Crisis Man**, v. 23, p. 234-245, 2015. DOI <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12094>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-5973.12094>. Acesso em: 31 ago. 2020.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metrôpole: avanços, limites e desafios. **Observatório das Metrôpoles**, 22 abr. 2015. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios/>. Acesso em: 1 ago. 2020.

ROJAS, Eduardo. The Metropolitan Regions of Latin America: Problems of Governance and Development. *In*: ROJAS, Eduardo; ROURA, Juan R. C.; GUELL, José M. F. (ed.). **Governing the metropolis: principles and cases**.

Washington: Inter-American Development Bank, 2008. p. 3-22.

SEGUNDO, G. S. S.; FONTES, R. B.; MENDONÇA, J. G.; ANDRADE, L. T.. Análise da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). **Observatório das Metrôpoles**, 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%C3%AA-N%C3%BAcleo-Belo-Horizonte_An%C3%A1lise-Local_Julho-2020.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.

SILVEIRA, R. M C.; ALMEIDA, L. S. B.; MEDEIROS, S. R. F. Q.; SILVA, B. C. N.; MELO, K, S.; SILVA, G. R.. Governança Metropolitana em tempos de pandemia. **Observatório das Metrôpoles**, 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/governanca-metropolitana-em-tempos-de-pandemia/>. Acesso em: 6 jul. 2020.

SCHMIDT, Flávia; MELLO, Janine; CAVALCANTE, Pedro. Coordenação Governamental na crise da Covid-19: breve proposta de ação. **Radar: Tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasil: Ipea, n. 62, p. 16, abril 2020a. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10116>. Acesso em: 2 set. 2020.

SCHMIDT, Flávia; MELLO, Janine; CAVALCANTE, Pedro. Nota Técnica n. 32. **Estratégias de coordenação governamental na crise da Covid-19**, Brasil: Ipea, p. 16, abril 2020b. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9828>. Acesso em: 2 set. 2020.

TOMÀS, Mariona. Metropolitan governance in Europe: challenges and models. *In*: EUROPEAN METROPOLITAN AUTHORITIES. **Conclusions from the seminar on territorial competitiveness and social**

inclusion in European Metropolises. Barcelona, 2015. Disponível em: https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-public/alfresco/versions/1/nodes/37f56ffe-8573-4c5b-8c85-ad12f55cfda9/content/CON_EMA_Barcelona2015_ENG+web.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=1998487. Acesso em: 1 ago. 2020.

UNISDR United Nations Office for Disaster Risk Reduction. ICLUX EN5000

1st edition. **Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030.** Genebra, p. 37, 2015. Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

VIDAL, J. Gobernanza de la pandemia covid-19 y modelos de gestión. **Revista do Serviço Público**, v. 71, p. 1-23, 22 jun. 2020.

METROPOLITAN GOVERNANCE AND CRISIS MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC: A LITERATURE REVIEW

Marco Antônio de Almeida Silva | Laura Ribeiro de Barros

How to cite this article: SILVA, Marco Antônio de Almeida; BARROS, Laura Ribeiro. Governança metropolitana e gestão de crises no contexto da pandemia da COVID-19: uma revisão de literatura. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, e25184. ISSN: 2525-8036.

Abstract: This article addresses, based on a literature review, metropolitan governance and crisis management, with its challenges in the Brazilian contemporary context. The adverse scenario resulting from the COVID-19 (Corona virus disease- 2019) pandemic accentuates inter- and intraregional inequalities and poses difficulties for municipalities and metropolitan regions. With the Federal Constitution of 1988, the issue of coordination and cooperation between federal entities became critical, considering the political-administrative decentralization and municipalization of various competences. From the perspective of the metropolitan sphere, it is observed that these regions lack tools, mechanisms and institutions that promote governance capable of facing common problems, through the coordination and encouragement of cooperation by municipal governments. Metropolitan governance is relevant to the management of the crisis arised from the COVID-19 pandemic, articulating local governments and the different sectors of society and, in a more complex way, potentially creating an effective management model to reduce risks and achieve respond to future crises.

Keywords: metropolitan governance; crisis management; COVID-19; pandemic