

# As respostas dos governos municipais à Covid-19 no Brasil: a política de distanciamento social nas cidades médias nos primeiros meses da pandemia

*Marta Mendes da Rocha<sup>1</sup>*

*Paula Emília Gomes de Almeida<sup>2</sup>*

*Giliard Gomes Tenório<sup>3</sup>*

*Rafael Maciel Artuzo<sup>4</sup>*

*Helena Delgado Malvaccini Mendes<sup>5</sup>*

## Resumo

Este artigo analisa as respostas governamentais à pandemia de Covid-19 no Brasil no que se refere às medidas de distanciamento social durante os primeiros meses de sua eclosão. Desde o início da pandemia a resposta à crise tem sido liderada por prefeitos e governadores. A maior parte das análises centrou-se nas medidas adotadas por governos estaduais e capitais, deixando em segundo plano as cidades médias. Neste artigo analisamos as medidas legais voltadas para fomentar o distanciamento social em uma amostra de 49 municípios com mais de 200 mil habitantes. Utilizamos o índice elaborado por Moraes (2020) para classificar as medidas quanto ao seu grau de rigor. A análise revelou convergências e divergências entre as medidas adotadas no período de março a junho de 2020. Corroboramos que os prefeitos das cidades médias fizeram uso de suas prerrogativas, mas suas decisões foram constringidas pelas normas estaduais e pelo tipo de relacionamento estabelecido entre estados e municípios.

**Palavras-chave:** Covid-19, pandemia, distanciamento social, municípios, governos locais

## Local responses to the Covid-19 in Brazil: the social distancing measures in medium-sized cities in the first months of the pandemic

## Abstract

This article aims to shed light on the Covid-19 pandemic in Brazil regarding the governmental responses to the sanitary crisis during the first months of its outbreak. Since the outbreak started, government responses to the pandemic have been led by state governors and mayors. The major part of the analysis has focused on actions adopted by states and state capitals, overlooking those carried out in medium-sized cities. In this article, we analyze the legislative measures which aimed to promote social distancing in a sample of 49 municipalities with more than 200,000 inhabitants. We resorted to an index built by Moraes (2020) to classify the measu-

1 Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL)

2 Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), pesquisadora no Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL)

3 Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)

4 Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), pesquisador no Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL)

5 Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), pesquisadora no Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL)

res regarding their degree of restriction. The analysis revealed convergences and divergences between the measures enacted by state governments, mayors of capitals, and in medium-sized cities. It corroborates that mayors have mobilized their authority, but their decisions were constrained by state legislation and by the type of relationship established between states and municipalities.

**Keywords:** Covid-19, pandemic, social distancing, municipalities, local government

## 1. Introdução

Desde o início da pandemia de Covid-19 no Brasil, em fevereiro de 2020, seja em função das omissões do governo federal e da postura negacionista do presidente, seja como resultado da própria organização federativa do país, os governos subnacionais despontaram como atores centrais no enfrentamento à crise sanitária. Desde então, vários esforços de pesquisa monitoraram o comportamento dos tomadores de decisão e os impactos das medidas sobre o comportamento da população e as taxas de contaminados e de óbitos (BARBERIA et al., 2020a, 2020b; MORAES, 2020; LOTTA et al. 2020; ROCHA, ALMEIDA e CORRÊA, 2020; SCHAEFER et al., 2020). No que se refere às medidas de distanciamento social, a maior parte das análises concentrou-se nas normas estaduais e nas medidas implementadas pelas capitais estaduais, deixando de lado ou abordando apenas pontualmente as cidades médias.

Este artigo toma como objeto as medidas legais implementadas por cidades médias brasileiras voltadas para fomentar o distanciamento social durante os primeiros meses da pandemia. A análise compreende uma amostra de 49 cidades com mais de 200 mil habitantes em treze estados brasileiros, excetuando-se as capitais. A escolha dos municípios priorizou os estados que, no início da coleta de dados, eram os mais afetados pela pandemia, e garantiu que todas as regiões do país fossem contempladas. O recorte temporal vai do momento em que as primeiras medidas começaram a ser adotadas, em 12 de março de 2020, até 15 junho, quando a flexibilização se tornava uma tendência geral. Com esta análise objetivamos lançar luzes sobre a forma como tais gestores incentivaram o distanciamento social, então a principal estratégia

não farmacológica de contenção da Covid-19. Este trabalho não tem como objetivo, todavia, verificar a efetividade das medidas adotadas, mas analisar o comportamento dos gestores municipais diante de uma situação inédita tanto no âmbito da saúde pública quanto na política, uma vez que o governo federal recusou-se a assumir seu papel na coordenação da pandemia, relegando a estados e municípios a responsabilidade de lidar com a crise. Nesse sentido, nos perguntamos: em que momento estas cidades começaram a adotar as medidas de distanciamento e por quanto tempo foram capazes de sustentá-las? Em que medida elas convergiram ou divergiram das medidas estaduais e das adotadas na capital do estado? O que a comparação dos casos pode nos dizer sobre a forma de relacionamento entre estados e municípios no que se refere às medidas legais de distanciamento social? Como boa parte das pesquisas desenvolvidas no contexto da pandemia, este artigo tem pretensões exploratórias, em especial porque o presente trabalho foi realizado durante os eventos analisados. Por se tratar de um evento sem precedentes, a primeira tarefa enfrentada pelos analistas foi a de oferecer descrições sistemáticas e contextualizadas capazes de contribuir para ampliar nosso conhecimento sobre a pandemia e suas implicações políticas, econômicas e sociais.

Para tanto, replicamos a metodologia desenvolvida por Moraes (2020) para analisar quão rígidas foram as medidas legais de distanciamento implementadas por governos e prefeituras. Tal índice considera seis dimensões do distanciamento social e permite estabelecer comparações entre os municípios ao longo do tempo. Além disso, nos valemos da base de dados do Núcleo de Estudos sobre Política Local (Nepol-UFJF) contendo estudos de caso sobre as medidas adotadas pelos governos locais em mais de 80 municípios de todas as regiões do país.

O artigo está organizado em três seções. Na primeira discutimos o papel desempenhado pelos governos locais no combate à Covid-19 e os principais condicionantes da tomada de decisões no nível municipal. Na segunda apresentamos uma breve descrição da metodologia utilizada na análise e a discussão dos resultados. Na terceira apresentamos as considerações finais.

## 2. Os governos municipais frente à pandemia de Covid-19 no Brasil: os primeiros meses

A confirmação do primeiro caso de contaminação por Sars-Cov-2 no país ocorreu no dia 26 de fevereiro. No dia 11 de março a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu a Covid-19 como uma pandemia. Desde meados de março governos estaduais e municipais no Brasil implementaram uma série de medidas em resposta à pandemia, entre elas as políticas de distanciamento social.

Antes mesmo da confirmação do primeiro caso no país o governo federal emitiu protocolos para orientar a ação e adotou medidas preparatórias, decretando Estado de Emergência em Saúde Pública e autorizando a contratação de profissionais de saúde e a aquisição de bens e serviços. A aprovação do projeto de lei emergencial ocorreu em tempo recorde (Lei nº 13.979/2020), e em 20 de março, o Congresso Nacional declarou Estado de Calamidade Pública. Tudo isso ocorreu enquanto o presidente Bolsonaro preferiu negar a gravidade da crise, recusando-se a assumir a liderança na sua gestão. Um importante ponto de inflexão foi a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em abril, pela qual afirmou a competência concorrente dos governos subnacionais na área da saúde, tornando a resposta à crise sanitária no Brasil eminentemente descentralizada, cabendo a estados e municípios adotarem medidas de contenção e mitigação.

Tais medidas foram objeto de análise de grupos e redes de pesquisadores desde março de 2020. Já em abril, Barberia et al. (2020) chamaram a atenção para as ações implementadas pelos governos estaduais e pelas capitais, especialmente as políticas visando ao fechamento de escolas, locais de trabalho e a suspensão de eventos públicos. Petherick et al. (2020) mostraram que essas medidas afetaram significativamente o comportamento dos cidadãos e foram capazes de fomentar o isolamento (especialmente nos cenários de maior restrição), e que o relaxamento das medidas de distanciamento não observou os critérios da OMS, e foi acompanhado por uma queda gradual e contínua dos índices de isolamento. Uma série de artigos sobre as respostas dos governos estaduais também destacou o protagonismo dos governadores no enfrentamento da crise, estabelecendo semelhanças e diferenças entre os estados da federação quanto ao *timing*, à abrangência

e ao rigor das medidas<sup>6</sup>. As análises publicadas pelo Nepol sobre as ações dos governos locais enfatizaram o papel desempenhado pelos prefeitos em municípios de todas as regiões do país e de diferentes portes populacionais. Nunes et al. (2020) analisaram as respostas de municípios de pequeno porte nas regiões Norte e Nordeste. Todas essas análises destacam o caráter descentralizado e descoordenado da resposta à Covid-19 no Brasil (ABRUCIO et al., 2020).

Apesar do papel crucial desempenhado pelos governadores na edição de uma série de normas, os esforços de coordenação de ações entre governadores e prefeitos careceram da institucionalidade necessária para responder a um evento dessas proporções – exceção feita ao comitê instituído pelo Consórcio do Nordeste, como destaca Moraes (2020). O que a maior parte dos estudos demonstrou é que os canais e mecanismos institucionalizados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), cruciais em crises anteriores, não foram mobilizados no contexto da emergência atual (ABRUCIO et al., 2020; MACHADO, 2020; FERNANDEZ e FERNANDES, 2020).

O caráter descentralizado, descoordenado e errático das respostas governamentais também caracterizou as estratégias de flexibilização, emergentes já em abril. No caso dos governos locais é importante considerar a enorme diversidade que caracteriza os municípios brasileiros: 68,2% possuem até 20 mil habitantes e correspondem a 15% da população total do país. Por outro lado, 1/3 da população brasileira está concentrada em 48 municípios com mais de 500 mil habitantes (IBGE, 2019). Considere-se ainda as enormes desigualdades inter e intrarregionais e variáveis que impactam diretamente tanto a gravidade da crise quanto a capacidade de resposta dos governos locais. Entre elas estão a densidade demográfica, o padrão de ocupação do espaço urbano, o perfil econômico e a localização geográfica do município, a infraestrutura de saúde, a existência de favelas ou aglomerados subnormais, entre outros.

Os municípios brasileiros gozam de autonomia política, administrativa e fiscal e desempenham um papel importante em áreas-chave como educação, saúde e assistência social. No tocante à saúde, os municípios são responsáveis pela Atenção Primária à Saúde (APS),

<sup>6</sup> A série foi coordenada pelas professoras Luciana Santana e Olívia Perez. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governos-estaduais-lidam-com-a-pandemia>. Acesso: 17 dez. 2020.

que é a porta de entrada do SUS para a maioria da população (FERNANDEZ e FERNANDES, 2020). A despeito disso, a maioria dos municípios do país é altamente dependente de recursos provenientes de outros níveis, enfrentando déficits em termos de recursos humanos e organizacionais.

Por mais que crises e emergências desta natureza e proporção mobilizem atores governamentais e não governamentais em todos os níveis de governo, ultrapassando em muito a capacidade de resposta das instituições locais, estas desempenham um papel fundamental, porque, em geral, são as primeiras a tomarem contato com a manifestação da emergência e seus desdobramentos. A resposta descentralizada à pandemia, portanto, não tem necessariamente um caráter negativo, uma vez que oferece a possibilidade de respostas e soluções sensíveis às peculiaridades locais, como sugerem outros casos de países federativos que, no início da pandemia, obtiveram resultados mais satisfatórios que o Brasil no combate à pandemia como Argentina, Alemanha e Austrália. A ausência de coordenação, contudo, não apenas agravou as condições já adversas enfrentadas, mas também ampliou a incerteza para a tomada de decisões e dificultou o aproveitamento de potencialidades importantes.

Ao não desempenhar o papel tradicional de coordenação na federação brasileira, o governo federal deixou a cargo de estados e municípios com capacidades institucionais e financeiras muito desiguais a tarefa de lidar com a crise. A falta de planejamento no nível central limitou sobremaneira a capacidade dos municípios para dar respostas efetivas (PERES e SANTOS, 2020; SOUSA e BARBERIA, 2020) e de aproveitarem potencialidades importantes como a estrutura da APS, assim como todo o aprendizado institucional acumulado no combate a outras epidemias, como a dengue, zika e chikungunya (MACHADO, 2020; FERNANDEZ e FERNANDES, 2020; SOUSA e BARBERIA, 2020).

Essas considerações sobre a postura de governo federal e presidente são importantes para compreender o conjunto de constrangimentos que marcaram a ação de governadores e prefeitos. No caso dos municípios, some-se ainda as eleições municipais de 2020, que colocaram os prefeitos diante de um cálculo complexo e arriscado. Podiam assumir uma postura rígida no combate à pandemia, despertando a oposição de grupos

organizados e influentes na esfera local, ou relaxar as medidas, correndo o risco de assistir ao descontrole da crise sanitária. Ou poderiam ainda investir em uma terceira alternativa: acompanhar as medidas dos governos estaduais buscando liberar-se parcialmente da responsabilidade pelas decisões e suas consequências.

Os artigos publicados na série “Os governos municipais frente ao Coronavírus”<sup>7</sup> do Nepol-UFJF mostram que é possível identificar um conjunto de semelhanças entre os municípios de diferentes regiões do país. Pelo menos até meados de abril houve uma tendência geral no sentido do fomento ao distanciamento social em capitais, cidades médias e municípios pequenos. Os poucos municípios que resistiram a adotar as medidas foram instados a fazê-lo por força de decisões judiciais, ou à medida em que a pandemia avançou na cidade.

Ao lado das semelhanças, é possível encontrar um quadro bastante diversificado no que se refere ao relacionamento entre prefeitos e governadores, sobretudo no tocante às medidas de distanciamento social. Há casos em que prefeitos de capitais se orientaram de forma oposta aos respectivos governos estaduais parte do tempo ou em todo o período, como se viu em Belo Horizonte, Porto Velho e no Rio de Janeiro. Casos em que os prefeitos tiveram uma postura mais central dado o espaço aberto pelas normativas estaduais ou nos quais buscaram suplementar as normas estaduais com um conjunto mais amplo de medidas como em Niterói, Maricá, Belo Horizonte e Florianópolis. Noutros onde, devido ao caráter abrangente das normas estaduais, os governos municipais restringiram-se a seguir o que havia sido estabelecido, como ocorreu em Natal.

Na maioria das situações, nota-se que uma vez iniciado o processo de flexibilização no nível estadual, tornou-se muito custoso para os municípios, sobretudo os menores, sustentar medidas muito rígidas. As análises de Moraes (2020) sugerem que a tendência foi no sentido de uma resposta cada vez mais descentralizada, com os municípios gozando de mais autonomia para tomar decisões com o passar do tempo, tendendo para uma flexibilização do distanciamento. Em junho de 2020, segundo o Ministério da Saúde, existiam casos confirmados de Covid-19 em 3771 municípios brasileiros, o que equivale a 82% do total. Em 38,9% deles já havia algum óbito confirmado (MINISTÉRIO

<sup>7</sup> Disponíveis em: <https://nepolufjf.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>. Acesso: 17 dez. 2020.

DA SAÚDE, 2020). Ao final de julho, vinte e um estados já haviam adotado planos de flexibilização com adesão de boa parte dos municípios.

### 3. As medidas legais de distanciamento social: um olhar sobre as cidades médias

#### 3.1 Metodologia

Apesar de ser possível encontrar várias semelhanças nas medidas adotadas pelos prefeitos em todo o país, a análise contextualizada dos casos ilumina uma série de singularidades na forma como gestores e sociedade civil reagiram à pandemia. Com o objetivo de estabelecer uma comparação sistemática entre os casos e classificá-los em termos da rigidez das medidas de distanciamento social adotadas, Moraes (2020) desenvolveu um índice que aplicou às normas estaduais e de todas as capitais brasileiras. Neste artigo replicamos a metodologia para a análise de uma amostra de 49 cidades com mais de 200 mil habitantes distribuídas em treze diferentes estados, compreendendo todas as regiões do país.<sup>8</sup>

Esse índice leva em conta as medidas legais de distanciamento social adotadas pelos municípios em relação a seis diferentes áreas. São elas: (1) suspensão de eventos diversos (culturais, esportivos e religiosos); (2) suspensão das atividades de bares, restaurantes e similares; (3) suspensão de outros estabelecimentos comerciais (excetuando-se os essenciais); (4) suspensão das atividades de estabelecimentos industriais (excetuando-se os essenciais); (5) suspensão das aulas escolares; e, finalmente, (6) restrição ao transporte de passageiros (por via terrestre, fluvial ou marítima) (MORAES, 2020). Quando a suspensão foi total atribuiu-se valor 2; quando foi parcial, valor 1; se não houve nenhuma restrição, atribuiu-se o valor 0. Não se computa qualquer pontuação quando os decretos municipais apenas recomendam a restrição de alguma atividade. Desse modo, a soma dos valores estabelece uma variação entre 0 e 12 (por serem seis variáveis), cujo total é corrigido para 10 (oferecendo, assim, uma escala mais intuitiva). A partir da data definida como marco inicial foi atribuída uma nota (0, 1 ou 2) para todos os dias em que a medida esteve vigente<sup>9</sup>. As informações sobre as medidas adotadas pelos municípios foram obtidas nos portais oficiais das

prefeituras ou nos diários oficiais, com consultas às prefeituras e câmaras de vereadores quando necessário. O índice apresentado leva em conta a média dos valores diários de todas as localidades, em comparação com os valores apurados para as capitais e os estados por Moraes (2020).

A aplicação do índice trouxe alguns desafios. Além da dificuldade de acesso aos dados de alguns municípios, a codificação do índice encontrou obstáculos na definição do que é essencial para as variáveis 3 e 4. Um grande debate surgiu, desde o início da pandemia, sobre o que deveria ser considerado essencial ou não e, portanto, o que poderia funcionar ou não em uma determinada localidade. Além dos critérios epidemiológicos, questões práticas e, posteriormente, político-econômicas fizeram com que o “essencial” se ampliasse de maneira significativa.

Esse comportamento gerou consequências para a pontuação no índice, uma vez que o mesmo pontua de forma distinta o funcionamento de serviços essenciais, mas não tem como finalidade julgar a legitimidade dos critérios adotados pelos municípios. Ou seja, nem sempre que um município aparece com a nota 2 (suspensão total, com exceção dos serviços essenciais) quer dizer que, de fato, pouca gama de serviço estava funcionando – pode ter ocorrido como o descrito acima, em que a prefeitura ampliou o leque de serviços essenciais, o que fez a nota se manter e não ser modificada como 1 (parcial) ou 0 (inexistente).

Efeito similar ocorreu em cidades que adotaram, voluntariamente ou não, *lockdown*, para o qual não há consenso sobre sua definição prática. É o caso de Itabuna (BA), onde a prefeitura decretou “toque de recolher” entre os dias 12 e 21 de maio, visando o confinamento domiciliar obrigatório entre as 20h e as 5h (Decreto Municipal nº 13.659, de 12 de maio de 2020).

Por fim, é importante ressaltar que o índice não pretende oferecer um retrato fiel do que de fato ocorreu no município. Ele expressa como os atores políticos locais, sobretudo o prefeito, se comportaram em relação às medidas de distanciamento. Logo, uma pontuação baixa no índice não expressa necessariamente menos restrição de modo geral, e sim menos restrições

<sup>8</sup> A base de dados encontra-se disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/QAEONI>

<sup>9</sup> Na análise das normas estaduais e das capitais, Moraes atribuiu aos finais de semana as mesmas notas da sexta-feira anterior. Em nossa análise verificamos a legislação em vigor todos os dias, inclusive nos finais de semana, atribuindo a nota correspondente.

impostas por força das normas municipais. Por isso é importante que, sempre que possível, os dados sejam interpretados à luz das medidas estaduais e que a análise seja complementada com dados e informações contextualizadas sobre os municípios. Para isso serão utilizadas as informações disponibilizadas pelo NEPOL.

### 3.3 As medidas legais de distanciamento social nas cidades médias nos primeiros meses da pandemia de Covid-19

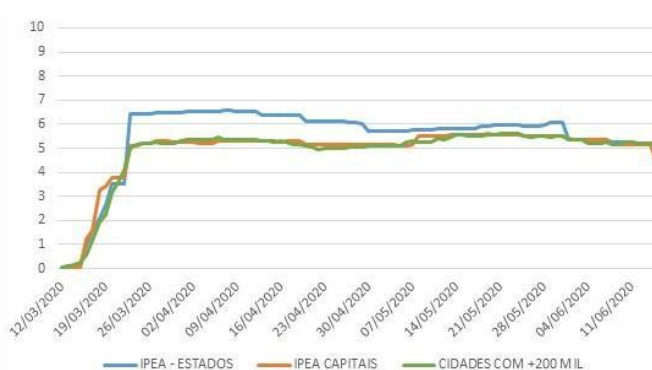
O dia 11 de março, data em que a OMS declarou o novo coronavírus como uma pandemia<sup>10</sup>, foi o marco inicial da adoção de medidas de distanciamento social por estados e municípios. O Distrito Federal foi o primeiro a adotar medidas restritivas. Em onze estados as primeiras medidas foram adotadas antes do primeiro caso de contaminação.<sup>11</sup> As primeiras capitais a adotarem medidas de restrição foram Rio de Janeiro, São Paulo, Florianópolis, Recife e Vitória, que editaram suas primeiras legislações em 13 de março.<sup>12</sup>

Entre as cidades médias analisadas, as primeiras a adotarem medidas legais de distanciamento social o fizeram já no segundo dia após a declaração da pandemia: Itabuna, Feira de Santana e Juazeiro (na Bahia) e Duque de Caxias (no Rio de Janeiro). No oitavo dia desde a manifestação da OMS, todas as 49 cidades médias já haviam decretado algum tipo de restrição. As localidades derradeiras foram Serra (ES), Marabá e Paraopebas (PA).

Conforme se observa no gráfico 1, estados, capitais e cidades médias passaram a implementar continuamente medidas legais de distanciamento social em período quase coincidente, compreendido entre os dias 12 e 23 de março. Daí em diante, adquirem trajetória praticamente estável, com pequenas oscilações. A primeira queda no índice dos estados ocorre na segunda semana de abril, seguida por uma nova queda ao final da terceira semana e ao final do mês. O índice dos estados se estabiliza ao longo de maio e volta a cair no início de junho, enquanto o índice das capitais demonstrou mais estabilidade no mesmo período. Em média, as medidas tornaram-se mais rigorosas no

início de maio e apenas em junho observa-se queda no nível de restrição das medidas adotadas nas capitais. Estas oscilações foram menores no caso das 49 cidades médias estudadas, cuja dinâmica parece se assemelhar mais às capitais do que aos estados. O gráfico permite verificar que os estados foram os primeiros a relaxar as medidas e que esta flexibilização não se reproduziu imediatamente nos municípios. Na verdade, durante o período, foi possível observar para as capitais e cidades médias um movimento mais errático no qual uma flexibilização é seguida por endurecimento das medidas e, posteriormente, por novo relaxamento.

**Gráfico 1 - Índice de medidas legais de distanciamento social (Março-Junho de 2020)**



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

As médias de estados, capitais e cidades médias oferecem uma visão geral do movimento dos governos subnacionais no que se refere ao distanciamento social. Mas elas escondem importantes variações entre as localidades e entre as diferentes dimensões do índice. Segundo o levantamento de Moraes (2020), estados e capitais primeiro decretaram medidas voltadas para suspensão das aulas e eventos com aglomerações. Comércio e indústria vieram na semana seguinte. De modo geral, as cidades médias analisadas repetem esse padrão, porém com menor grau de restrição. No caso do funcionamento dos restaurantes, a velocidade de implementação e a intensidade das medidas são semelhantes. Essas informações são apresentadas nos gráficos 2 a 7 que mostram os índices desagregados por dimensão para estados, municípios e cidades médias.

10 Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 17 dez. 2020.

11 Acre, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Rondônia e Tocantins. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governos-estaduais-lidam-com-a-pandemia>. Acesso em: 17 dez. 2020.

12 Disponível em: <https://nepolufj.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>. Acesso em: 17 dez. 2020.

A Tabela 1 (Anexo) apresenta a frequência simples do número de dias sob medidas legais de distanciamento social restritas, parciais, ou na ausência delas, para estados, capitais e cidades médias.

O gráfico 2 mostra que as cidades médias analisadas adotaram medidas legais sensivelmente menos restritivas que as capitais quanto à realização de eventos. O descolamento do índice das cidades médias para a variável eventos também chama a atenção. De fato, a frequência de dias sob restrição absoluta é muito menor entre esses municípios do que entre governos estaduais e capitais.

De maneira geral, grandes eventos foram suspensos em todo país, porém, o comportamento para as demais categorias não foi análogo. Esse foi o caso especialmente no âmbito das atividades religiosas, com restrições menores e, em alguns casos, nenhuma restrição. Ademais, pode ter pesado o fato de ter sido bastante comum entre as cidades médias a adoção de um limite máximo de pessoas para a realização de eventos, o que inevitavelmente reduziu a pontuação do índice, já que tais situações são exemplos de suspensão parcial, valorados com peso 1. Esse é o caso de Ananindeua (PA) que, ao menos inicialmente, restringiu apenas eventos com mais de 500 pessoas; Contagem (MG), Uberlândia (MG), Caruaru (PE) e Maringá (PR) agiram de modo semelhante.

**Gráfico 2- Variável de distanciamento: Eventos**



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

O gráfico 3 aborda a suspensão das atividades de bares, restaurantes e similares, para estados, capitais e cidades médias. Nota-se que inicialmente os estados editaram as normas mais restritivas. No geral, as cidades médias editaram medidas ligeiramente mais restritivas

que as de capitais e estados. Enquanto estas registram leve relaxamento a partir de meados de abril, os 49 municípios sustentam sua média por um período mais longo de tempo com menores oscilações.

**Gráfico 3- Variável de distanciamento: Restaurantes**



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

Em relação às atividades comerciais (gráfico 4), não havendo, *a priori*, critério para definir de forma inequívoca quais serviços deveriam ser considerados essenciais, sua definição variou substancialmente entre os municípios. Alguns deles incluíram desde o início, por exemplo, serviços de construção civil, empresas relacionadas a agronegócio e escritórios de profissionais liberais como serviços essenciais, enquanto outras não. Para além dessa variação, tem-se a própria modificação ao longo do tempo em relação ao que seria considerado essencial para um mesmo município. Em Camaçari (ES), por exemplo, no decreto 7.315, de 20 de março, excepcionaram-se das restrições impostas ao setor de serviços 16 atividades, dentre as quais a assistência médica e hospitalar, comercialização de medicamentos, de gêneros alimentícios e de higiene. Em 29 de abril, quando editado o decreto 7.340, o rol já havia se ampliado para 22 atividades, incluindo-se, dentre outras, óticas e o serviço de “profissionais liberais que exerçam atividades intelectuais”. Convém sinalizar que 37 cidades chegaram a, em algum momento, impor restrição máxima ao comércio, relaxando entre abril e maio. O gráfico 4 mostra que embora estados, capitais e cidades médias tenham mantido trajetória similar no primeiro momento, com cidades médias apresentando pontuação ligeiramente acima dos demais, essa tendência se acentua em 13 de abril, com estados e capitais partindo para flexibilização

enquanto cidades médias mantiveram o rigor até, pelo menos, o fim de maio.

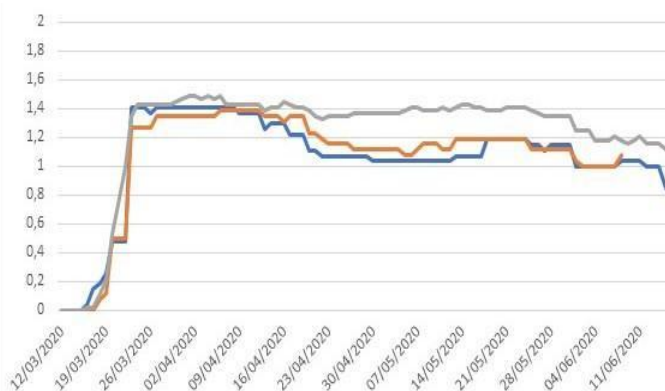
**Gráfico 4 - Variável de distanciamento: Comércio**



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

Por sua vez, no caso dos estabelecimentos industriais (gráfico 5), embora as cidades médias tenham editado medidas mais restritivas que estados e capitais, a média dos três grupos foi sensivelmente baixa em comparação com as outras dimensões. Isso pode ter ocorrido devido a dois fatores: em primeiro lugar, como ocorreu com a variável 3, grande parte dos setores industriais foi incorporada no rol das atividades essenciais. Por outro lado, é mais difícil adaptar o funcionamento do setor industrial, essencialmente de produção, ao trabalho de tipo remoto, dispensando a presença física dos trabalhadores no local de trabalho. As normas das capitais foram as menos rígidas até o início de maio. A partir de então elas passam a se assemelhar às normas estaduais com uma tendência de queda a partir do final de maio. Em todo o período as cidades médias apresentaram as normas mais rígidas, apesar de terem sido poucas as que aplicaram em algum momento restrição completa às atividades industriais, à exceção das essenciais. Dessas destacam-se: Caucaia (CE), Sobral (CE), Duque de Caxias (RJ), Londrina (PR), Campina Grande (PB) e Aparecida de Goiânia (GO).

**Gráfico 5 - Variável de distanciamento: Indústria**



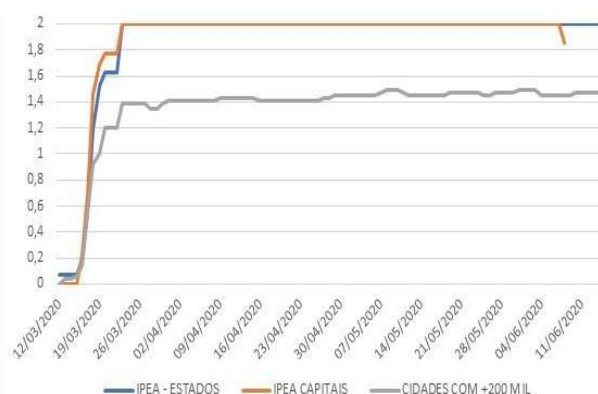
Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Mo-

raes, 2020 e Nepol

A variável relativa à suspensão das aulas escolares, gráfico 6, é particularmente emblemática. Os governos dos estados e das capitais mantiveram restrição absoluta durante quase todo o período, única medida de análise em que esse fenômeno ocorre. Por sua vez, as cidades com mais de 200 mil habitantes adotaram, em média, medidas menos restritivas, oscilando na faixa de 1,4 pontos. Não se trata de um fenômeno unívoco. Diversos desses municípios editaram decretos suspendendo totalmente suas escolas entre março e junho (como foi o caso de Camaçari (ES), Luziânia (GO), Campinas (SP) e Marabá (PA)). Contudo, a maioria dessas localidades adotou ações intermediárias, como medidas de suspensão das aulas apenas na rede pública de ensino (São Bernardo do Campo (SP), Contagem (MG), Cascavel (PR)). Outras se limitaram a “recomendar” a suspensão ou a adoção de medidas sanitárias para os estabelecimentos de ensino da rede particular (Guarulhos (SP), Juiz de Fora (MG), São José dos Pinhais (PR)), sinalizando, talvez, uma baixa disposição para ingerência no setor privado. Em vários casos, os decretos não eram claros a respeito das regras a serem observadas pelo setor privado.

Interessante o caso de Olinda (PE), por revelar um aspecto relevante da aplicação do índice. A prefeitura olindense foi a única dentre as analisadas que não renovou a suspensão das atividades escolares (Decreto nº 30, de 16 de março de 2020). Isso fez com que a pontuação do município no índice sofresse uma redução. Na prática, contudo, as aulas continuaram suspensas, respeitando as proibições aplicadas pelo estado. A existência de norma estadual somada a uma maior dificuldade ou disposição para interferir com a dinâmica do setor privado nas cidades médias podem explicar porque, no geral, a pontuação do índice das últimas divergiu das adotadas por capitais e estados.

**Gráfico 6 - Variável de distanciamento: Aulas**

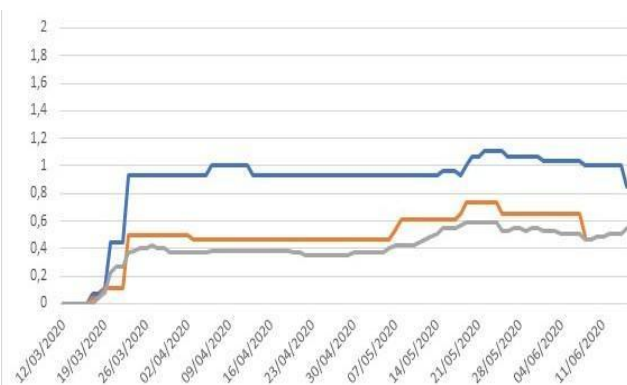




Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

Em relação às medidas sobre o transporte de passageiros (gráfico 7), vale destacar que as mais comuns foram a higienização da frota (não abarcada pelo índice), a redução de frota (para a qual atribui-se nota zero, já que se entende que proporciona aglomeração de pessoas) e a limitação de passageiros. Cidades como Guarulhos (SP) e Ponta Grossa (PR) optaram por reduzir o número de coletivos urbanos em circulação a fim de incentivar o isolamento social. Marabá (PA) e Contagem (MG), por sua vez, limitaram a lotação somente a passageiros sentados. A redução da frota em circulação e/ou sua redução de horário de funcionamento é um dos fatores que auxilia a explicar o desempenho das cidades médias nessa variável em relação à maior pontuação dos estados. Combinado a isso, a atuação inicial mais dura de estados nos transportes intermunicipais (ao menos entre março e abril) pode ter levado administradores locais de cidades médias a considerar que essas eram medidas suficientes para a não disseminação do vírus. Estados foram visivelmente mais rígidos na variável transportes do que capitais e cidades médias. Interessante destacar que essa foi a única variável em que as normas de estados e capitais tornaram-se mais rígidas em maio do que eram no início da série.

**Gráfico 7 - Variável de distanciamento: Transporte**



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

Ao cabo, é conveniente especular sobre se a aplicação de uma medida legal em uma dimensão impacta a atividade social coberta por outra. A restrição ao transporte público influenciaria, provavelmente, o funcionamento do comércio, restaurantes, bares,

até mesmo das indústrias, uma vez que dificultaria a locomoção de pessoas para o trabalho. Os gráficos 2 a 7 revelam que a implementação dessas medidas de restrição ocorreu de forma coincidente, ainda que com menor radicalidade em se tratando da movimentação urbana.

### 3.4 As medidas legais de distanciamento nas cidades médias e sua relação com a política praticada pelos estados

Pela própria divisão de competências entre os entes federados e devido ao maior volume de recursos à disposição dos estados, os governadores despontaram como lideranças importantes na implementação de medidas de distanciamento social. Mas a forma como essa liderança ocorreu e o relacionamento estabelecido com os prefeitos variou no tempo e no espaço. A convergência de ações – no que se refere ao timing, tipo e abrangência – entre estados, capitais e cidades médias, sugere a existência de algum tipo de coordenação entre os níveis. Contudo, na maior parte dos casos vimos iniciativas pouco institucionalizadas na forma de reuniões e processos conjuntos de tomada de decisão entre governadores e prefeitos de capitais e dos maiores municípios (MORAES, 2020). Isso parece ter ocorrido entre o governador do estado e o prefeito de São Paulo e também em Pernambuco entre o governador e o prefeito de Recife. Nos dois casos, os governantes eram dos mesmos partidos o que pode ter facilitado os esforços de coordenação. Em outros casos foi possível observar uma ação coordenada entre municípios de diferentes estados e administrados por prefeitos de partidos diferentes. Foi o caso de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA), localizadas no sertão nordestino e distantes 800 metros, separadas apenas pela ponte Presidente Dutra que atravessa o Rio São Francisco. A proximidade entre as cidades motivou os prefeitos a firmarem uma parceria para o enfrentamento da crise (ALMEIDA e VISCARRA, 2020). Caso similar ocorreu entre os municípios de Teresina (PI) e Timon (MA) que contou com uma ação coordenada dos prefeitos devido à proximidade entre as cidades e o fluxo intenso entre as mesmas (SANDES-FREITAS, 2020). O esforço de coordenação mais institucionalizado se expressou na criação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus, instituído pelo Consórcio do Nordeste,

formado pelos governos estaduais da região (MORAES, 2020).

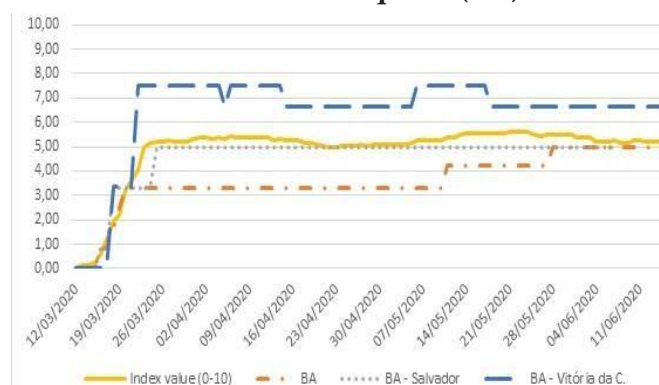
Moraes (2020) propôs uma tipologia para classificar a relação dos governos estaduais com os demais municípios, especialmente com capitais, cidades médias e áreas mais atingidas pela pandemia. Identificou-se quatro padrões de relacionamento: [1] assertiva, quando o protagonismo dos estados deixou pouco espaço de ação para os municípios; [2] articulada, quando ambas as esferas de governo tomaram decisões conjuntamente, dividindo atribuições ou adotando políticas semelhantes; [3] isenta, quando o estado delegou aos municípios a decisão de implementar as medidas que julgassem convenientes; e [4] impeditivas, quando os governos estaduais buscaram limitar o poder dos prefeitos em adotar medidas rigorosas.

As 49 cidades médias analisadas neste trabalho estão distribuídas entre estados das três primeiras categorias de classificação. Na verdade, Moraes (2020) não identificou nenhum estado com característica impeditiva em sua relação com as capitais. Entre os estados presentes em nossa análise identificados com uma postura articuladora encontram-se Pernambuco, Ceará, São Paulo, Espírito Santo e Paraná. Bahia e Rio de Janeiro mantiveram postura isenta durante todo período analisado. Ocorreram situações, todavia, nas quais estados adotaram determinada postura por um certo momento e modificaram seu comportamento a partir de certo ponto. Foram os casos do Pará, que atuou de forma assertiva até abril e a partir de maio, articuladora; Goiás, que se comportou assertivamente até meados de abril e de forma isenta a partir de então; Paraíba, que adotava postura isenta até meados de maio, quando passou a adotar um comportamento assertivo. Minas Gerais, por sua vez, foi o estado que até o fim de abril não se encaixava em nenhuma das categorias desenvolvidas por Moraes (2020), todavia, assume a partir de maio uma postura isenta.

De modo geral, a análise individual das 49 cidades médias estudadas tendeu a reforçar a classificação proposta por Moraes (2020). Os gráficos com as curvas dos índices de distanciamento social dos municípios e estados repetem o padrão de comportamento sugerido

pelo autor nas notas técnicas do Ipea. Foi o caso, por exemplo, de Vitória da Conquista, na Bahia. Trata-se de um governo estadual que preferiu se relacionar com as prefeituras de modo isento, o que exigiu dessa cidade medidas legais mais rigorosas, como mostra o gráfico 8.

**Gráfico 8 – Índice de distanciamento social em Vitória da Conquista (BA)**



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepal

O governo estadual baiano adotou como padrão medidas legais pouco rigorosas, com aumento do rigor em meados de maio, resultado de medidas específicas para regiões com aprofundamento da crise. Ainda assim, esse valor permaneceu inferior ao de Vitória da Conquista durante quase todo o período, mesmo em seu ápice. Nas demais cidades médias baianas, o fenômeno é o mesmo<sup>13</sup>.

Localizar-se em um estado cujo governo preferiu agir de modo isento não levou, contudo, a que prefeituras se vissem obrigadas a impor medidas de distanciamento social mais rigorosas. Foi o caso goiano, em que quatro das cinco cidades analisadas possuem índices que praticamente reproduzem as oscilações do índice estadual, divergindo apenas entre 6 e 9 de maio. Goiás se diferencia da Bahia por ter adotado legislações mais restritivas, de modo a que seu índice de restrição das medidas foi superior ao de seus municípios. Essas informações estão sintetizadas no gráfico 9, com detalhes sobre o município de Luziânia.

**Gráfico 9 – Índice de distanciamento social em Luziânia (GO)**

13 Para mais detalhes sobre as medidas legais em Vitória da Conquista, ver Souza (2020). Disponível em: <https://nepolufj.worpress.com/2020/06/06/a-covid-19-e-a-governanca-de-crise-em-vitoria-da-conquista-ba/>. Acesso em: 17 dez. 2020



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

Goiás e Bahia divergiram, inicialmente, quanto ao grau de rigidez das medidas legais adotadas. Apesar de ambos os estados terem adotado como postura conferir liberdade para que os municípios tomassem as decisões cabíveis para ensejar o distanciamento social, cada um assumiu forma diversa de enfrentar a pandemia, os goianos com mais rigor que os baianos, notável em particular na variável “restaurantes”.

Desse modo, os municípios goianos possuíram menor margem de manobra para agir em comparação ao caso baiano. Fato que não impediu que Luziânia ampliasse o rigor das medidas legais de distanciamento social entre 30 de março e 17 de abril, enrijecendo as proibições, em particular quanto ao funcionamento de restaurantes e estabelecimentos industriais.

Minas Gerais foi o caso mais emblemático entre os estados que adotaram posturas de isenção. Isso deriva da política local de enfrentamento, o programa “Minas Consciente”, decretado em 30 de abril pelo governador Romeu Zema, e que estabelece parâmetros para a retomada das atividades econômicas, desse modo implicando a flexibilização das medidas legais de distanciamento social. Como mencionado anteriormente, antes de propor formalmente esse programa, Minas Gerais não se enquadrava em nenhuma categoria de classificação adotada por Moraes (2020).

Durante o período analisado, muito em razão de ser o “Minas Consciente” de adesão voluntária, manteve-se a postura isenta do estado frente aos municípios. Dos quatro municípios analisados, apenas Juiz de

Fora havia formalmente aderido ao programa. Não é de se estranhar que a entrada em vigor do programa, em 1º de maio, tenha produzido impactos mínimos no índice. Contagem flexibilizou suas medidas legais somente após o fim da vigência das mesmas; enquanto Betim (gráfico 10) sustentou inalterada sua pontuação entre 22 de abril e 10 de junho. Com efeito, o Decreto Municipal nº 42.082, de 17/04/2020, previu o retorno de várias atividades comerciais na cidade a partir do dia 22 de abril, incluindo academias de ginástica, bares e restaurantes, o que reduziu o índice nas variáveis de 1 a 3 até o dia 10 de junho<sup>14</sup>. A partir de então, passou a vigir o Decreto Municipal nº 42.144, de 06/06/2020, bem mais rigoroso, que restringiu novamente todas essas atividades, mantendo apenas as consideradas essenciais, e acarretou o enrijecimento de todas as seis variáveis analisadas<sup>15</sup>. Por seu turno, Uberlândia também manteve sua política inalterada. Juiz de Fora, por sua vez, embora tenha aderido ao Minas Consciente a partir da segunda quinzena de maio, não sofreu modificações em sua pontuação, uma vez que as medidas então vigentes eram correspondentes à “onda” de mesmo nível de restrição.

**Gráfico 10 – Índice de distanciamento social em Betim (MG)**



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

A diversidade de modos de enfrentamento à pandemia, na forma de medidas legais de distanciamento social, também é notada quando observados estados que adotaram o outro padrão de relacionamento com os municípios, o de articulação. Tome-se o caso cearense. O governo estadual se notabiliza por ser um dos que adotou medidas legais mais rígidas, sustentando o valor máximo do índice de distanciamento social entre 23 de

14 Para mais detalhes sobre Betim, ver Paiva e Rodrigues (2020). Disponível em: <https://nepolufj.wordpress.com/2020/05/27/o-enfrentamento-da-pandemia-em-betim-mg/>. Acesso em: 17 dez. 2020.

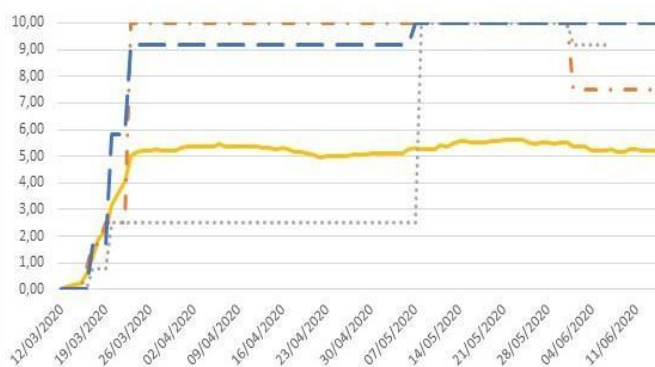
15 Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/10/interna\\_gerais,1155567/coronavirus-betim-recua-e-fecha-o-comercio-nesta-quarta-feira.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/10/interna_gerais,1155567/coronavirus-betim-recua-e-fecha-o-comercio-nesta-quarta-feira.shtml). Acesso em: 17 dez. 2020

março e 30 de maio. Esse fato não representou óbice para que as prefeituras locais adotassem diferentes posturas frente à pandemia – diferenças que, por sua vez, não implicam quebra da articulação sugerida.

De um lado, em Caucaia e Juazeiro do Norte, os índices de medidas de distanciamento social permaneceram sempre abaixo do estadual, atingindo seu ápice apenas quando o governo cearense começou a flexibilizar suas medidas. O próprio decreto a partir do qual elevou-se o índice atribuído a Juazeiro do Norte, qual seja, o 525, editado em 12 de maio, traz como sua razão de ser a baixa adesão às normativas estaduais, tendo, pois, sido o município instado a intensificá-las. Maracanaú, por sua vez, sustentando números baixos em todo o período, procedeu de forma semelhante: da adequação pontual do isolamento estadual, instituiu, por meio do decreto 3.989, de 31 de maio, uma “política de isolamento social rígido”. O ponto de inflexão, a partir do qual assumiu a prefeitura maior protagonismo, não foi, entretanto, captado quantitativamente, já que incide, sobretudo, sobre a circulação de pessoas. Observou-se que as cidades médias estiveram alinhadas com Fortaleza. A capital do estado esteve em sinergia com o esforço do governo estadual, utilizando essa coordenação para dispensar atitudes mais enérgicas<sup>16</sup>. Permaneceu assim em parcela significativa do período, até que o aumento do número de contaminados levou ao decreto de *lockdown*<sup>17</sup>.

Sobral serve de antítese dessas cidades. Ao contrário dos demais casos cearenses, a prefeitura local adotou medidas significativamente rígidas desde o início da pandemia, de modo a que seu índice particular estivesse próximo ao do governo estadual, destoando dos demais municípios cearenses, da capital do estado e, note-se, do índice referente às 49 cidades médias em análise. Tais informações estão disponíveis no gráfico 11.

### Gráfico 11 – Índice de distanciamento social em Sobral (CE)



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

As diferenças na pontuação do índice, contudo, não devem ser interpretadas necessariamente como uma quebra na política de articulação entre estado e município. Cabe lembrar que Sobral é o berço político dos Ferreira Gomes, família que mais uma vez administra a prefeitura e é aliada do governador Camilo Santana (PT).<sup>18</sup>

Como já afirmado o estado do Pará, entre abril e maio, deixou de se comportar assertivamente para assumir uma postura articulada. Diferentemente do caso mineiro, a introdução de um novo procedimento trouxe reflexos no índice. Em todos os cinco municípios paraenses analisados, a flexibilização das medidas legais de distanciamento social pelo governo estadual ocorreu em momento próximo de um enrijecimento pelo governo municipal. Tal fato parece ter se dado em razão de uma política estadual específica para alguns municípios, entre eles os de porte médio aqui analisados (Ananindeua, Castanhal, Parauapebas, Marabá e Santarém), além da capital Belém. Isso porque o Decreto Estadual nº 729, de 05/05/2020, decretou *lockdown* em todas essas localidades, que acabaram tendo, portanto, tratamento diferenciado em relação ao restante do estado. Interessante, nesse caso, é o fato de o decreto ter sido assinado conjuntamente pelo governador e pelos prefeitos, reforçando a nova postura de articulação adotada entre os entes<sup>19</sup>.

16 Ver Cunha Filho, 2020. Disponível em: <https://nepoluff.wordpress.com/2020/04/10/fortaleza-e-covid-19-sinergia-estadual-atrito-federal-e-avanco-da-pandemia/>. Acesso em: 17 dez. 2020.

17 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/coronavirus/fortaleza-esta-em-lockdown-a-partir-desta-6a-feira/> Acesso em: 17 dez. 2020

18 Para mais detalhes, ver Mello e Aguiar (2020). Disponível em: <https://nepoluff.wordpress.com/?p=1433>. Acesso em: 17 dez. 2020

19 Nesse ponto, cabe esclarecer que, embora classificado como “estadual”, a assinatura conjunta com os prefeitos e as respectivas publicações nos diários oficiais municipais criaram uma situação *sui generis* para esse decreto, com autoridades de diferentes níveis emanando uma mesma norma. Para os fins da pesquisa, então, considerou-se que o decreto também se tratou de uma norma municipal.

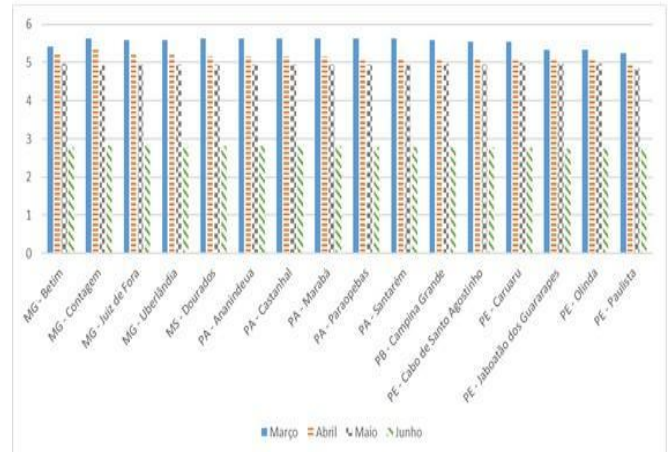
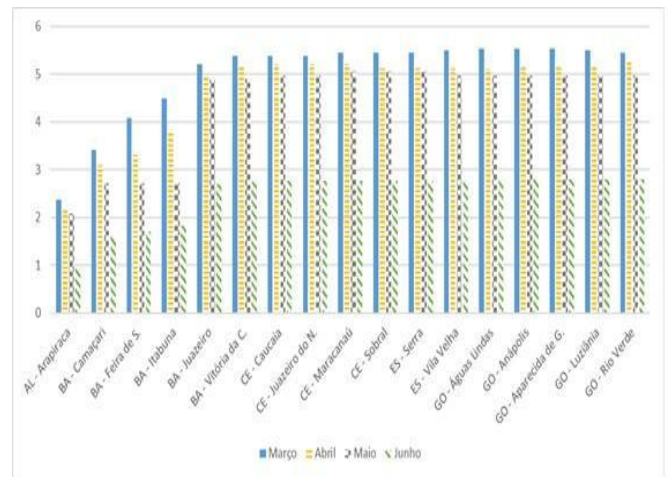
**Gráfico 12 – Índice de Distanciamento Social em Ananindeua (PA)**



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

De modo geral, a ampla maioria das cidades médias reagiu imediatamente à declaração da pandemia do coronavírus, acompanhando a postura adotada por governos estaduais e de capitais. A maior parte desses municípios declarou situação de emergência ainda em março. Em diversos casos, tal postura foi acompanhada da publicação do decreto de situação de calamidade pública nos dias seguintes. Após esse momento, a postura dessas prefeituras deixa de seguir uma forma clara e unívoca. Um único padrão foi encontrado em todos esses municípios: o do relaxamento das medidas legais de distanciamento social, notado a partir da média mensal de seus respectivos índices. Como o gráfico 13 apresenta, para a ampla maioria das cidades médias analisadas, o mês de março é aquele cujas ações apontam para um maior nível de rigidez. Isso não se repete apenas no caso das prefeituras localizadas no estado do Rio de Janeiro e São Paulo, além das localidades paranaenses de Ponta Grossa e São José dos Pinhais. Nesses casos, o ápice do enrijecimento é abril. Daí em diante, contudo, a flexibilização é nota comum, ocorrendo de modo significativamente intenso em junho.

**Gráfico 13 – Variações mensais do índice de distanciamento social, por cidade**



Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

#### 4. Considerações finais

Governos estaduais, capitais de estado e cidades médias tiveram de assumir para si o desafio de implementar e coordenar ações com vistas ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. Para tanto, o recurso a medidas legais de distanciamento social se convencionou como uma das ferramentas não farmacológicas mais relevantes e de implementação mais prática. Vários estudiosos já tinham registrado a ampla mobilização desses recursos por governos e capitais estaduais. Neste trabalho, apuramos que o mesmo ocorre no caso de 49 cidades médias brasileiras.

A resposta que essas apresentaram ao desafio de enfrentar a pandemia também se deu na forma do distanciamento social, por meio de medidas legais que, em média, repetem o nível de endurecimento notado nas capitais durante o período analisado. A forma da implementação dessas medidas, contudo, não foi a mesma. Frente a estados e capitais, as cidades médias foram menos rígidas na restrição a eventos diversos e no transporte público. Por outro lado, assumiram postura mais rígida quanto ao funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais.

No entanto, há congruência quanto ao relaxamento dessas medidas no decorrer do tempo. As cidades médias repetem fenômeno já notado nos estudos conduzidos pelo Ipea e nas análises publicadas pelo Nepol, asseverando uma contínua flexibilização do distanciamento social no decorrer dos meses de abril, maio e, especialmente, junho. De outra forma, a análise dos índices individuais de distanciamento social, para cada uma das cidades médias estudadas, lança luzes sobre a tipologia proposta, no que tange ao relacionamento e à coordenação ou não de ações entre estados e municípios. Ao cabo, variam as formas como tais prefeituras intervêm, seja em estados que optaram por ações articuladas, seja em estados que deram liberdade de iniciativa aos prefeitos.

Alguns pontos merecem ser considerados quanto ao índice, sua aplicação e alguns comportamentos dos atores analisados que interferem sobre o mesmo. A iniciativa de Moraes (2020) e sua equipe em desenvolver o índice de medidas legais de distanciamento social em um período tão curto e conturbado de tempo foi admirável, proporcionando alguma forma de orientação para a análise do comportamento de atores-chave na esfera política que, em virtude da posição do governo federal, foram instados a tomar frente da situação. Entretanto, acreditamos que alguns ajustes poderiam dar mais robustez ao índice. O primeiro deles refere-se à escala do índice que, a nosso ver, necessitaria de, ao menos, 5 pontos ao invés de 3. Isso porque as medidas legais foram, em geral, sendo editadas com intervalos pequenos, entre 15 a 20 dias, muitas vezes com modificações incrementais cuja apreensão foi difícil de realizar a partir do índice com três pontos na escala. A dificuldade de captar de forma mais refinada essas mudanças pode gerar uma falsa impressão de estabilidade, quando, de fato, mudanças ocorreram a todo momento.

Essa questão tem implicações maiores para certas variáveis como as dos estabelecimentos comerciais (v3) e das atividades industriais (v4). Por comportarem uma categoria muito diversa de atividades em torno das quais, desde o início, houve muita disputa, essas dimensões poderiam ter sido melhor apreendidas com uma escala que admitisse mais gradação. Outras dimensões, como a relativa à suspensão das aulas (v5) e à restrição nos transportes (v6) puderam ser retratadas de forma mais adequada, pois envolviam categorias menos heterogêneas.

Outro ponto a ser considerado diz respeito especialmente à dimensão 1, que congrega a suspensão de eventos e atividades culturais, esportivas ou religiosas. No período analisado, com raras exceções, eventos e atividades culturais e esportivas foram suspensas em todo país – sobretudo eventos que congregam um número expressivo de participantes, como shows e partidas de futebol. O mesmo não pode ser dito em relação às atividades religiosas que receberam um tratamento sensivelmente mais permissivo do que as demais áreas cobertas nessa dimensão. O tratamento conjunto dos dois tipos de atividades em uma única dimensão dificultou apreender essas diferenças e nuances. Sugere-se, portanto, que as atividades religiosas constituam uma dimensão separada, ainda mais porque elas foram mais objeto de disputa do que os demais tipos de eventos.

Um último apontamento diz respeito não ao índice em particular, mas ao comportamento dos atores institucionais centro dessa análise. Durante a pandemia de Covid-19, não apenas atores políticos como pesquisadores de todas as áreas empreenderam grandes esforços a fim de produzir conhecimento para subsidiar os tomadores de decisão no gerenciamento da emergência. O desenvolvimento de parâmetros de mensuração de transparência, condições do sistema de saúde, atuação política, isolamento, comportamento humano e institucional, foram apenas alguns dos exemplos de frentes empreendidas por cientistas naquele momento. Muitos desses parâmetros, por sua vez, foram utilizados como formas de mostrar ao público se as autoridades responsáveis estavam tomando as medidas cabíveis em determinada situação. Isso gerou um movimento por parte de muitos administradores públicos no sentido de operacionalizar politicamente tais parâmetros, distorcendo suas finalidades e esvaziando-as de sentido. Esse foi o caso,

por exemplo, das noções de “atividades essenciais” e *lockdown*, elasticamente interpretadas, como abordadas ao longo do artigo, o que muitas vezes afetou as tentativas de oferecer uma visão ordenada de uma situação tão difícil. Longe de ser uma crítica a esse esforço de apreensão da realidade, buscamos, mais uma vez, destacar a complexidade e os desafios – por vezes não antecipados – envolvidos na construção do conhecimento científico em contextos extraordinários como o da pandemia de Covid-19.

### Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020.
- ALMEIDA, H. N.; VISCARRA, S. Sertão nordestino no combate à Covid-19: Juazeiro (BA) e Petrolina (PE). **Núcleo de Estudos sobre Política Local**, Juiz de Fora, 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://nepolufff.wordpress.com/2020/04/13/sertao-nordestino-no-combate-a-covid-19-juazeiro-ba-e-petrolina-pe/>>. Acesso em: 12 jul. 2020.
- BARBERIA, L.; CANTARELLI, L.; CLARO, M.; MOREIRA, N.; PEREIRA, F.; ROSA, I.; SCHMALZ, P.; ZAMUDIO, M. As políticas de distanciamento social nos estados brasileiros e a adesão à quarentena. **Rede de Pesquisa Solidária**, São Paulo, 2020a. Disponível em: <<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/politicas-de-distanciamento-social-e-adesao-11-de-maio-de-2020.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- BARBERIA, L.; CANTARELLI, L.; CLARO, M.; MOREIRA, N.; PEREIRA, F.; ROSA, I.; SCHMALZ, P.; ZAMUDIO, M. Confronting the COVID-19 Pandemic: Brazilian Federal and Subnational-Government Responses. **Technical Report on Social Distancing Stringency**, São Paulo, 2020b. Disponível em: <<https://osf.io/wd4et/>>. Acesso em: 05 mai. 2020.
- FERNANDEZ, M.; FERNANDES, L. M. M. Atenção Primária à Saúde no contexto municipal brasileiro e a crise da Covid-19. **Núcleo de Estudos sobre Política Local**, Juiz de Fora, 8 set. 2020. Disponível em: <<https://nepolufff.wordpress.com/2020/09/08/atencao-primaria-a-saude-no-contexto-municipal-brasileiro-e-a-crise-da-covid-19/>>. Acesso em: 19 set. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. **Agência de notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 28 ago. 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019#:~:text=em%202019%2c%20pouco%20mais%20da,mais%20de%20100%20mil%20habitantes>>. Acesso em: 23 ago. 2020.
- LISBOA, D. A. Duque de Caxias e Covid-19: enfrentamento e negociações. **Núcleo de Estudos sobre Política Local**, Juiz de Fora, 8 abr. 2020. Disponível em: <<https://nepolufff.wordpress.com/2020/04/08/duque-de-caxias-e-covid-19-enfrentamento-e-negociacoes/>>. Acesso em: 1 ago. 2020.
- MACHADO, J. A. A Covid-19 e o dilema do prisioneiro. **Núcleo de Estudos sobre Política Local**, Juiz de Fora, 30 jul. 2020. Disponível em: <<https://nepolufff.wordpress.com/2020/07/30/a-covid-19-e-o-dilema-do-prisioneiro/>>. Acesso em: 30 jul. 2020.
- MELLO, R. C.; AGUIAR, C. C. Enfrentando a pandemia no coração do Sertão Nordeste: Sobral (CE) e o combate ao Novo Coronavírus. **Núcleo de Estudos sobre Política Local**, Juiz de Fora, 10 jun. 2020. Disponível em: <<https://nepolufff.wordpress.com/?p=1433>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- MORAES, R. F. Medidas Legais de Incentivo ao Distanciamento Social. **Notas técnicas nos 16, 18, 19, 20 e 22 da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte)**. Ipea, Brasília, 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_alphacontent&section=20&Itemid=1](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&section=20&Itemid=1)>. Acesso em: 28 set. 2020.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial nº 18**. Disponível em: <<http://antigo.saude.gov.br/images/>>

pdf/2020/June/18/Boletim-epidemiologico-COVID-2.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020

NUNES, M., AGUILLAR, A., LOTTA, G. e H. THAMI. Do Combate à Convivência: Respostas de Municípios à Pandemia de COVID-19. **Nota Técnica nº 15**. IEPS, São Paulo, 2020. Acesso em: 25 set. 2020.

PAIVA, D.; RODRIGUES, W. F. R. O enfrentamento da pandemia em Betim/MG. **Núcleo de Estudos sobre Política Local**, Juiz de Fora, 2020. Disponível em: <<https://nepolufjf.wordpress.com/2020/05/27/o-enfrentamento-da-pandemia-em-betim-mg/>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. Rede de Pesquisa Solidária, **Nota Técnica nº 23**, 17 set. 2020. Disponível em: <[https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/09/boletimpps\\_23\\_17agosto.pdf](https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/09/boletimpps_23_17agosto.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2020.

PETHERICK, A; GOLDSZMIDT, R; KIRA, B; BARBERIA, L. As medidas governamentais adotadas em resposta ao COVID-19 no Brasil atendem aos critérios da OMS para flexibilização de restrições? **BSG Working Paper Series**. University of Oxford, Jun. 2020. Disponível em: <[http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/news-4\\_estudo-oxford\\_covid.pdf](http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/news-4_estudo-oxford_covid.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2020.

ROCHA, M.; ALMEIDA, P. E. G.; CORRÊA, I. Os governos municipais frente ao Coronavírus: um balanço provisório. Relatório Técnico. **Núcleo de Estudos sobre Política Local**, Juiz de Fora, 2020. Disponível em: [https://nepolufjf.files.wordpress.com/2020/04/primeiro-relatc3b3rio-nepol-ufjf\\_28abril2020.pdf](https://nepolufjf.files.wordpress.com/2020/04/primeiro-relatc3b3rio-nepol-ufjf_28abril2020.pdf). Acesso em: 25 jul. 2020.

SANDES-FREITAS, V. E. V. Prefeitos definitivamente importam para a contenção de pandemias: o caso de Teresina-PI. **Núcleo de Estudos sobre Política Local**, Juiz de Fora, 2020. Disponível em: <<https://nepolufjf.wordpress.com/2020/04/06/prefeitos-definitivamente-importam-para-a-contencao-de-pandemias-o-caso-de-teresina-pi/>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

SCHAEFER, B. M.; RESENDE, R. C; EPITACIO, S.

S. F.; ALEIXO, M. T. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, p. 1429-1445, set./out. 2020.

SOUSA, T. C. M.; BARBERIA, L. Rede de Pesquisa Solidária, **Nota Técnica nº 20**, 14 ago. 2020. Disponível em: <[https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/08/boletimpps\\_20\\_14agosto.pdf](https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/08/boletimpps_20_14agosto.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2020.

SOUZA, C. A. A Covid-19 e a governança de crise em Vitória da Conquista (BA). **Núcleo de Estudos sobre Política Local**, Juiz de Fora, 6 jun. 2020. Disponível em: <<https://nepolufjf.wordpress.com/2020/06/06/a-covid-19-e-a-governanca-de-crise-em-vitoria-da-conquista-ba/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.



## ANEXO

Tabela 1 - Frequência simples do número de dias sob medidas legais de distanciamento social restritas, parciais, ou na ausência delas

	Eventos			Restaurantes			Comércio		
	Cid. Méd.	Capitais	Estados	Cid. Méd.	Capitais	Estados	Cid. Méd.	Capitais	Estados
<b>0</b>	8,7%	5,5%	3,9%	15,4%	34,7%	25,7%	16,1%	33,8%	27,0%
<b>1</b>	68,2%	37,3%	49,7%	33,2%	7,7%	21,9%	44,3%	24,8%	45,4%
<b>2</b>	23,1%	57,2%	46,4%	51,4%	57,5%	52,4%	39,6%	41,3%	27,5%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
	Indústria			Aulas			Transportes		
	Cid. Méd.	Capitais	Estados	Cid. Méd.	Capitais	Estados	Cid. Méd.	Capitais	Estados
<b>0</b>	71,9%	92,4%	88,7%	8,7%	6,9%	5,0%	65,9%	59,0%	30,8%
<b>1</b>	20,6%	1,8%	8,2%	48,6%	0,6%	0,7%	28,0%	33,5%	52,7%
<b>2</b>	7,5%	5,9%	3,1%	42,7%	92,5%	94,4%	6,1%	7,5%	16,5%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Moraes, 2020 e Nepol

Tabela 2 - Municípios da amostra

Cidade	Estado	População- Estimada 2020	IDHM -2017	Faixa do IDHM
Itabuna	BA	213685	0,712	Alto
Feira de Santana	BA	619609	0,712	Alto
Vitória da Conquista	BA	341128	0,678	Médio
Camaçari	BA	304302	0,697	Médio
Juazeiro	BA	218162	0,677	Médio
Caucaia	CE	365212	0,682	Médio
Juazeiro do Norte	CE	276264	0,694	Médio
Maracanaú	CE	229458	0,686	Médio
Sobral	CE	210711	0,714	Alto
Jaboatão dos Guararapes	PE	706867	0,717	Alto
Olinda	PE	393115	0,735	Alto
Caruaru	PE	365278	0,677	Médio
Petrolina	PE	354317	0,697	Médio
Paulista	PE	334376	0,732	Alto
Cabo de Santo Agostinho	PE	208944	0,686	Médio
Ananindeua	PA	535547	0,718	Alto
Santarém	PA	306480	0,691	Médio
Marabá	PA	283542	0,668	Médio
Parauapebas	PA	213576	0,715	Alto
Castanhal	PA	203251	0,673	Médio
Uberlândia	MG	699097	0,789	Alto
Contagem	MG	668949	0,756	Alto
Juiz de Fora	MG	573285	0,778	Alto
Betim	MG	444784	0,749	Alto
Aparecida de Goiânia	GO	590146	0,718	Alto
Anápolis	GO	391772	0,737	Alto
Rio Verde	GO	241518	0,754	Alto
Águas Lindas de Goiás	GO	217698	0,686	Médio
Luziânia	GO	211508	0,701	Alto
Dourados	MS	225495	0,747	Alto
Arapiraca	AL	233047	0,649	Médio
Campina Grande	PB	411807	0,72	Alto
Londrina	PR	575377	0,778	Alto
Maringá	PR	430157	0,808	Muito Alto
Ponta Grossa	PR	355336	0,763	Alto
Cascavel	PR	332333	0,782	Alto
São José dos Pinhais	PR	329058	0,758	Alto
Foz do Iguaçu	PR	258248	0,751	Alto
Colombo	PR	246540	0,733	Alto
Guarulhos	SP	1392121	0,763	Alto
Campinas	SP	1213792	0,805	Muito Alto

São Bernardo do Campo	SP	844483	0,805	Muito Alto
São José dos Campos	SP	729737	0,807	Muito Alto
São Gonçalo	RJ	1091737	0,739	Alto
Duque de Caxias	RJ	924624	0,711	Alto
Nova Iguaçu	RJ	823302	0,713	Alto
Niterói	RJ	515317	0,837	Muito Alto
Serra	ES	527240	0,739	Alto
Vila Velha	ES	501325	0,8	Muito Alto

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do IBGE, 2019 e PNUD/Brasil, 2017.