

MEDIDAS LEGAIS DE INCENTIVO AO DISTANCIAMENTO SOCIAL: COMPARAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GOVERNOS ESTADUAIS E PREFEITURAS DAS CAPITAIS NO BRASIL^{1,2}

Rodrigo Fracalossi de Moraes³

1 INTRODUÇÃO

Desde que a transmissão da Covid-19 passou a ocorrer em larga escala, diversas políticas de distanciamento social foram adotadas na maior parte dos países. Alguns trabalhos buscaram comparar estas políticas, identificando a aplicação de medidas bastante restritivas por parte de alguns governos, enquanto outros adotaram apenas medidas isoladas.⁴

Um ponto cego dessas comparações, no entanto, é o fato de que, frequentemente, existem variações significativas no nível subnacional. Enquanto em Estados unitários o governo central geralmente estabeleceu políticas para todo o país, em Federações os governos locais (estados, municípios, condados etc.) adotaram políticas em momentos e com conteúdos diferentes. Nos Estados Unidos, por exemplo, todos os governos estaduais adotaram medidas de contenção da epidemia, mas isto ocorreu em datas e formatos variados. A título de exemplo, o primeiro estado a declarar situação de emergência foi Washington, em 29 de janeiro de 2020, enquanto o último foi Vermont, em 16 de março de 2020. Além disso, no momento da redação deste texto, alguns estados haviam determinado que as pessoas deveriam ficar em casa (Califórnia e Nova Iorque, por exemplo), outros haviam apenas aconselhado tal medida (Massachusetts e Kentucky) e uns não haviam feito nenhuma recomendação (Iowa e Arkansas).

No Brasil, alguns estados e municípios passaram a adotar políticas de distanciamento social logo após a Organização Mundial da Saúde (OMS) ter declarado, em 11 de março de 2020, que a infecção causada pela Covid-19 era uma pandemia. Estas políticas, contudo, foram introduzidas em momentos diferentes e algumas foram mais restritivas do que outras.

Por um lado, isso poderia comprometer esforços para conter a transmissão do vírus, levar à sobrecarga dos sistemas de saúde e gerar externalidades negativas. A adoção de medidas menos restritivas por parte de um município em relação a outros, por exemplo, pode provocar um aumento na contaminação de pessoas e no número de atendimentos médicos necessários em municípios vizinhos. Por outro lado, medidas de governos locais podem ser positivas por ao menos dois motivos. Primeiro, elas compensariam eventuais dificuldades de governos centrais de gerir a pandemia, as quais decorreriam de limitação de recursos, baixa capacidade de articulação, problemas nas relações entre poderes, ausência de vontade política ou falta de pessoal qualificado. Segundo, estados e municípios poderiam adotar políticas mais adequadas às

1. Este artigo foi publicado originalmente como *Nota Técnica* nº 16. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35462&Itemid=4>.

2. Agradeço a colaboração de João Pedro Oliveira dos Santos e Kamila Mesquita Rodrigues Corrêa na conferência de vários documentos de governos de estados e municípios, assim como os comentários e as sugestões de Acir dos Santos Almeida, Amanda Reis Montenegro, Flávia de Holanda Schmidt, Janine Mello dos Santos e Leandro Freitas Couto.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

4. Hale, Thomas *et al.* *Variation in government responses to Covid-19*. Oxford, United Kingdom: BSG, 2020. Disponível em: <www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker>; Ilzetzki, Ethan. *Covid-19: the economic policy response*. VoxEU, 28 Mar. 2020. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/covid-19-economic-policy-response>>; IMF – International Monetary Fund. *Policy responses to Covid-19*. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>>.

especificidades locais, decorrentes de sua localização geográfica, tamanho, perfil socioeconômico e hábitos da população. Por exemplo, localidades isoladas, pequenas e sem nenhum caso de Covid-19 poderiam suspender medidas de distanciamento social antes de outras. Diferentemente, localidades com um número baixo de leitos hospitalares, mas com vários casos de infecção deveriam manter medidas de distanciamento social por mais tempo, o que demandaria autonomia do governo local.

Contudo, essas diferenças ainda não foram medidas sistematicamente, não se sabendo ao certo quais estados e municípios adotaram as medidas de distanciamento social mais restritivas e quando isto ocorreu. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é comparar estas medidas nos estados e nas capitais do país. Para tanto, foi construído um índice que mede o quão restritivas são as políticas de distanciamento social, denominado aqui índice de medidas legais de distanciamento social (IDS).

É importante destacar que esse índice não busca apontar estados e municípios que adotaram as “melhores” políticas: um valor alto no índice não necessariamente significa uma boa política. Como exemplo, um governo poderia decretar o fechamento de todos os estabelecimentos comerciais e industriais, o que restringiria a circulação de pessoas, mas isso afetaria o funcionamento de atividades essenciais, inclusive algumas ligadas à própria contenção da epidemia (produção e distribuição de equipamentos de proteção individual, por exemplo). Assim, mais importante do que simplesmente suspender atividades de estabelecimentos é fazê-lo de forma racional.

2 IDS

O IDS é um índice composto que mede o quão restritivas são as medidas legais de distanciamento social. Ele é feito pela soma dos valores de seis variáveis, as quais consideram: *i*) se a realização de eventos, assim como o funcionamento de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos, foi suspensa; *ii*) se as atividades de bares, restaurantes e similares foram suspensas; *iii*) se as atividades de estabelecimentos comerciais e de serviços em geral (exceto os essenciais) foram suspensas; *iv*) se as atividades de estabelecimentos industriais (exceto os essenciais) foram suspensas; *v*) se as aulas foram suspensas; e *vi*) se foram introduzidas restrições ao transporte de passageiros.

Para todas essas variáveis foram atribuídos os valores 2, 1 ou 0 conforme a suspensão ou restrição se apresentasse como total, parcial ou inexistente. Como a soma dos valores variaria entre 0 e 12 (por serem seis variáveis), os valores do índice foram ajustados para que estivessem entre 0 e 10 (uma escala mais intuitiva), sendo que 10 são os casos de medidas mais restritivas. Estas informações estão resumidas no quadro 1.

QUADRO 1
Variáveis do IDS

Número da variável	Descrição	Valores
I	Suspensão de eventos e atividades de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos.	2 = total 1 = parcial 0 = inexistente
II	Suspensão das atividades de bares, restaurantes e similares.	
III	Suspensão das atividades de outros estabelecimentos comerciais e de serviços, exceto os essenciais.	
IV	Suspensão das atividades de estabelecimentos industriais, exceto os essenciais.	
V	Suspensão das aulas.	
VI	Restrições ao transporte terrestre, fluvial ou marítimo de passageiros.	

Elaboração do autor.

Cada uma dessas variáveis representa um tipo de aglomeração de pessoas: se todas essas atividades forem suspensas, o efeito agregado será uma ampla restrição à formação de aglomerações e à circulação. As medidas de pouco impacto editadas pelo governo, contudo, foram desconsideradas (por exemplo, a limitação do funcionamento de restaurantes até a meia-noite). Os valores foram atribuídos às variáveis com base nos critérios detalhados a seguir.

Variável I: suspensão de eventos e atividades de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos (museus, teatros, cinemas, academias de ginástica, templos etc.)

- 2 = totalmente suspensos.
- 1 = alguns podem ser mantidos (por exemplo, eventos privados ou aqueles com um número máximo de pessoas).
- 0 = não há restrições.

Quando eventos foram suspensos, mas se permitiu o funcionamento de templos religiosos para a realização de cerimônias, atribuiu-se à variável o valor 1, dada a possibilidade de aglomeração de pessoas (por exemplo, em Campo Grande/Mato Grosso do Sul). Nos casos em que templos puderam ter suas portas abertas, mas apenas de forma simbólica, atribuiu-se o valor 2 (por exemplo, em Cuiabá/Mato Grosso).

Variável II: suspensão das atividades de bares, restaurantes e similares (lanchonetes, cafés etc.)

- 2 = proibidos de funcionar. Para estabelecimentos que podem funcionar apenas para serviços de *delivery* ou retirada no local, atribuiu-se também este valor.
- 1 = podem se manter abertos desde que algumas regras sejam seguidas (por exemplo, com 50% da capacidade ou em municípios sem casos da Covid-19).
- 0 = não há restrições.

Em tese, esses estabelecimentos poderiam ser incluídos na variável III. Contudo, dado o número muito elevado desses estabelecimentos e do tipo de aglomeração que eles criam, incluí-los em outra variável a deixaria com um peso maior no índice.

Variável III: suspensão das atividades de estabelecimentos comerciais e de serviços não incluídos nas variáveis I e II, exceto os essenciais (lojas de vestuário, brinquedos, eletrodomésticos etc.)

- 2 = apenas estabelecimentos essenciais podem se manter em funcionamento. Para estabelecimentos que podem funcionar apenas para serviços de *delivery* ou retirada no local, atribuiu-se também este valor.
- 1 = além de estabelecimentos essenciais, alguns outros podem se manter abertos, condicionados a certos critérios (por exemplo, apenas com 50% da capacidade ou em municípios sem casos da Covid-19).
- 0 = não há restrições.

Um problema na atribuição desses valores é que o “essencial” não é constante. Alguns estabelecimentos são considerados essenciais independentemente da localidade: farmácias, hospitais, clínicas, supermercados, funerárias e postos de gasolina, por exemplo. Contudo, outros são essenciais apenas em certos contextos. Como exemplo, um estabelecimento que venda insumos agrícolas pode ser essencial em um determinado município, mas não em outros. O mesmo se aplica a estabelecimentos situados em rodovias (pontos de apoio essenciais para que a distribuição de produtos se mantenha no país), cujos equivalentes não

seriam essenciais em outras localidades. Estes casos foram todos considerados individualmente quando da atribuição de valores.

Variável IV: suspensão das atividades de estabelecimentos industriais, exceto os essenciais

- 2 = apenas indústrias essenciais (e seus distribuidores) podem se manter em funcionamento.
- 1 = além de indústrias essenciais, algumas outras podem se manter abertas, com a condição da adoção de medidas de distanciamento social (limitação do número de funcionários, espaçamento entre funcionários no local de trabalho, turnos mais reduzidos etc.).
- 0 = não há restrições.

A observação feita para a variável anterior, acerca do que se considera essencial, também se aplica a unidades industriais.

Variável V: suspensão de aulas em estabelecimentos de ensino (escolas e universidades)

- 2 = todas as aulas foram suspensas.
- 1 = algumas aulas puderam ser mantidas, mas com restrições (por exemplo, apenas em universidades).
- 0 = não há restrições.

Variável VI: restrições ao transporte terrestre, fluvial ou marítimo de passageiros

- 2 = o transporte de passageiros foi proibido ou requer alguma forma de identificação ou explicação para que possa ser acessado (por exemplo, apenas para quem trabalha em serviços essenciais ou pessoas doentes).
- 1 = o transporte de passageiros é possível, mas há limitação do número de pessoas (por exemplo, ônibus apenas com metade do número de passageiros) ou suspensão de certos tipos de transporte (por exemplo, ônibus interestaduais ou mototáxis).
- 0 = não há restrições.

No caso das medidas de governos estaduais, elas geralmente se restringiram ao transporte intermunicipal e interestadual. Explica-se ainda que as decisões pela redução da frota em circulação não foram consideradas como uma restrição, pois elas poderiam levar ao aumento da concentração de passageiros.

As informações usadas na codificação dos valores das variáveis provêm de fontes abertas, especialmente de documentos legais de governos estaduais e prefeituras municipais,⁵ assim como de notícias veiculadas na imprensa. Alguns documentos foram publicados em finais de semana, mas como o número foi pequeno, considerou-se que as normas em vigor na sexta-feira de cada semana se mantiveram inalteradas no sábado e no domingo.

Em alguns casos, decisões judiciais revogaram algumas dessas medidas. Contudo, estes casos geralmente alteraram decisões do Executivo ou Legislativo de forma apenas marginal. Além disso, como o objetivo do índice é medir a disposição dos governos em adotar medidas de distanciamento social, decisões judiciais foram desconsideradas.

5. Os documentos de governos são dos seguintes tipos: decretos, portarias, normas, medidas provisórias, atos, resoluções, notas, ordens de serviço e comunicados.

O IDS possui ao menos quatro limitações. Primeiro, ele não mede outras atividades essenciais à contenção da epidemia, tais como a realização de campanhas de conscientização, compensações financeiras para trabalhadores que tiveram queda na renda ou mesmo o *enforcement* das medidas restritivas. Segundo, o índice mede restrições apenas do lado da oferta: hipoteticamente, se todas as medidas de distanciamento social forem revogadas enquanto a transmissão do vírus ainda estiver elevada, a circulação de pessoas permanecerá baixa, dado que o medo das pessoas de se infectar se manterá. Ou seja, há diversas mudanças comportamentais na população decorrentes da pandemia que não são captadas por este índice. Terceiro, a ausência de normas legais não significa que não existam restrições, pois estas podem ter sido adotadas por outro nível de governo. Por exemplo, a inexistência de normas legais de prefeituras pode resultar do fato de que medidas de distanciamento social já haviam sido introduzidas pelo governo do estado. Caso a prefeitura auxilie na implementação das medidas, seu trabalho está sendo complementar, e não oposto ao do governo estadual. Quarto, o índice mede a restrição em termos de normas formais, não captando a possibilidade de que medidas de distanciamento social tenham sido celebradas a partir de acordos informais entre governo e entidades que representam vários setores da economia. Ainda assim, apesar de suas limitações, o IDS aponta ao menos em parte como estados e municípios têm reagido à pandemia da Covid-19.

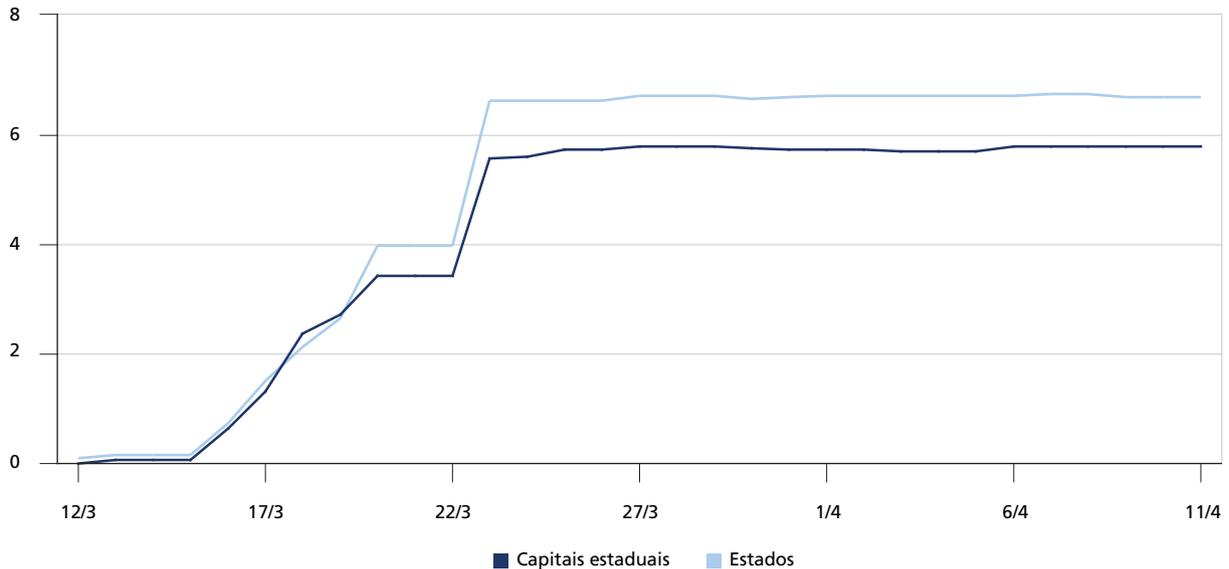
Além disso, o valor do índice resulta da soma simples dos valores das seis variáveis, independentemente do quanto cada uma das atividades que elas medem implica em termos de número de pessoas aglomeradas. Por exemplo, um estabelecimento que venda vestuário possui uma quantidade média de pessoas aglomeradas diferente da que é típica de um restaurante. Embora isto possa ser corrigido por um índice com somas ponderadas, dados relativos à aglomeração de pessoas em diferentes tipos de atividades apenas seriam alcançáveis por meio de estudos especializados (não disponíveis) ou suposições arbitrárias. Isto provavelmente aumentaria – ao invés de diminuir – os erros na medição do fenômeno.

3 POLÍTICAS DE DISTANCIAMENTO SOCIAL NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Nos dias seguintes à declaração da OMS de que a infecção causada pela Covid-19 era uma pandemia, diversos estados e municípios passaram a restringir atividades sociais e econômicas a fim de ampliar o distanciamento social entre indivíduos. A primeira Unidade da Federação (UF) a adotar uma medida de caráter mandatário foi o Distrito Federal, em 11 de março de 2020, quando este suspendeu a realização de eventos envolvendo número grande de pessoas. Ao longo dos dias seguintes, o grau de restrição se ampliou rapidamente, conforme notícias sobre o vírus se espalhavam e conforme outros estados, municípios, governo federal e governos estrangeiros adotavam políticas de contenção da epidemia.

Conforme se observa no gráfico 1, nos estados e nas capitais o grau de restrição subiu continuamente até 23 e 24 de março, mantendo-se em níveis estáveis a partir de então. Isto indica que as medidas foram se tornando mais restritivas tanto nos estados quanto nas capitais estaduais e que elas se mantiveram estáveis a partir de um certo ponto e raramente ocorreram recuos, ou seja, a revogação de medidas de distanciamento social.

GRÁFICO 1

Média simples do IDS¹ para estados e capitais estaduais, por dia (12 mar./2020-11 abr./2020)

Elaboração do autor.

Nota: ¹ De 0 a 10, em que 10 é o mais restrito.

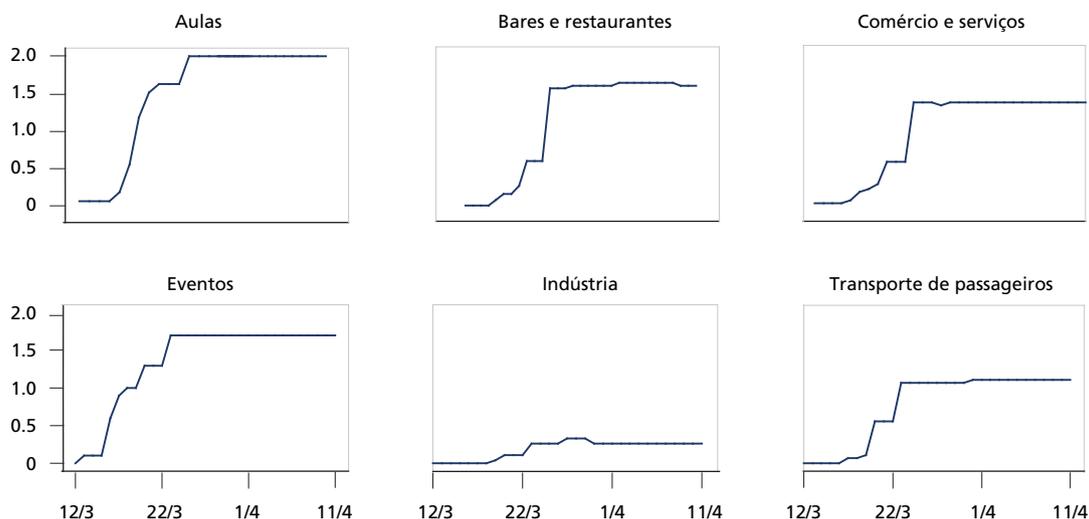
Obs.: 1. Para os dias que caíram nos finais de semana, o índice corresponde à sexta-feira anterior, a fim de facilitar a visualização.

2. Brasília não está incluída no cálculo do IDS para as capitais estaduais.

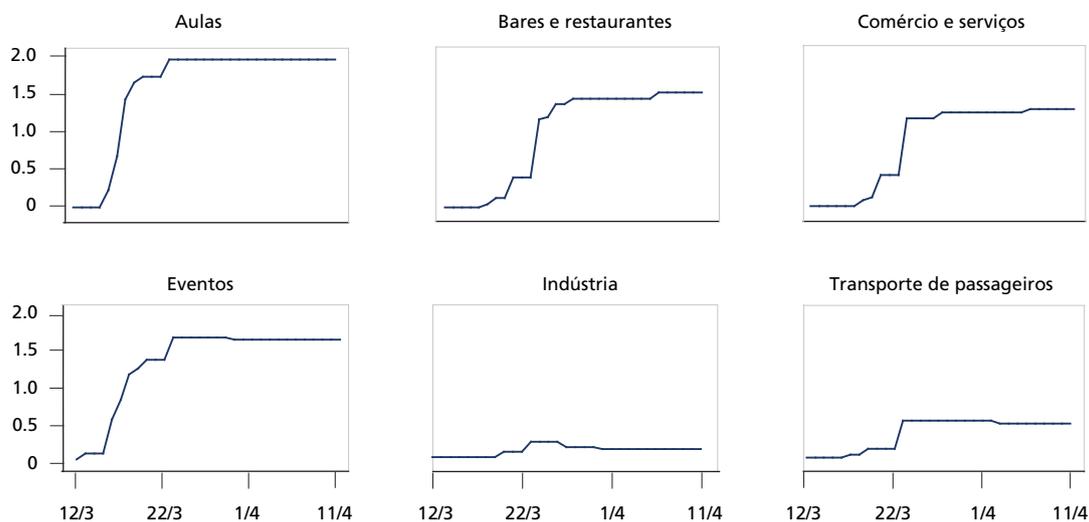
Apesar de o valor médio do índice para as capitais ser inferior ao dos estados desde 20 de março de 2020, não se pode concluir que as capitais tenham políticas menos rigorosas. Isto porque prefeituras podem não ter adotado medidas de distanciamento social em virtude de o governo estadual já as ter introduzido. Por exemplo, embora as prefeituras de Fortaleza e Florianópolis não tenham editado decretos introduzindo medidas de distanciamento social rigorosas, elas têm auxiliado na implementação de várias medidas dos governos estaduais. Assim, os valores dos índices para as capitais e para os estados não são independentes uns dos outros.

Houve ainda uma variação significativa quanto aos tipos de atividades suspensas. O gráfico 2 apresenta a evolução dos valores médios para cada um dos seis indicadores, primeiro nos estados e depois nas capitais. Observa-se que as restrições sobre os estabelecimentos de ensino e sobre a realização de eventos e atividades de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos foram superiores àquelas sobre o comércio em geral, bares e restaurantes e sobre o transporte. Por fim, as restrições sobre a indústria ocorreram apenas em alguns poucos casos.

GRÁFICO 2
Média simples do IDS¹ para estados e capitais estaduais, por variável (12 mar./2020-11 abr./2020)
 2A – Estados



2B – Capitais estaduais



Elaboração do autor.

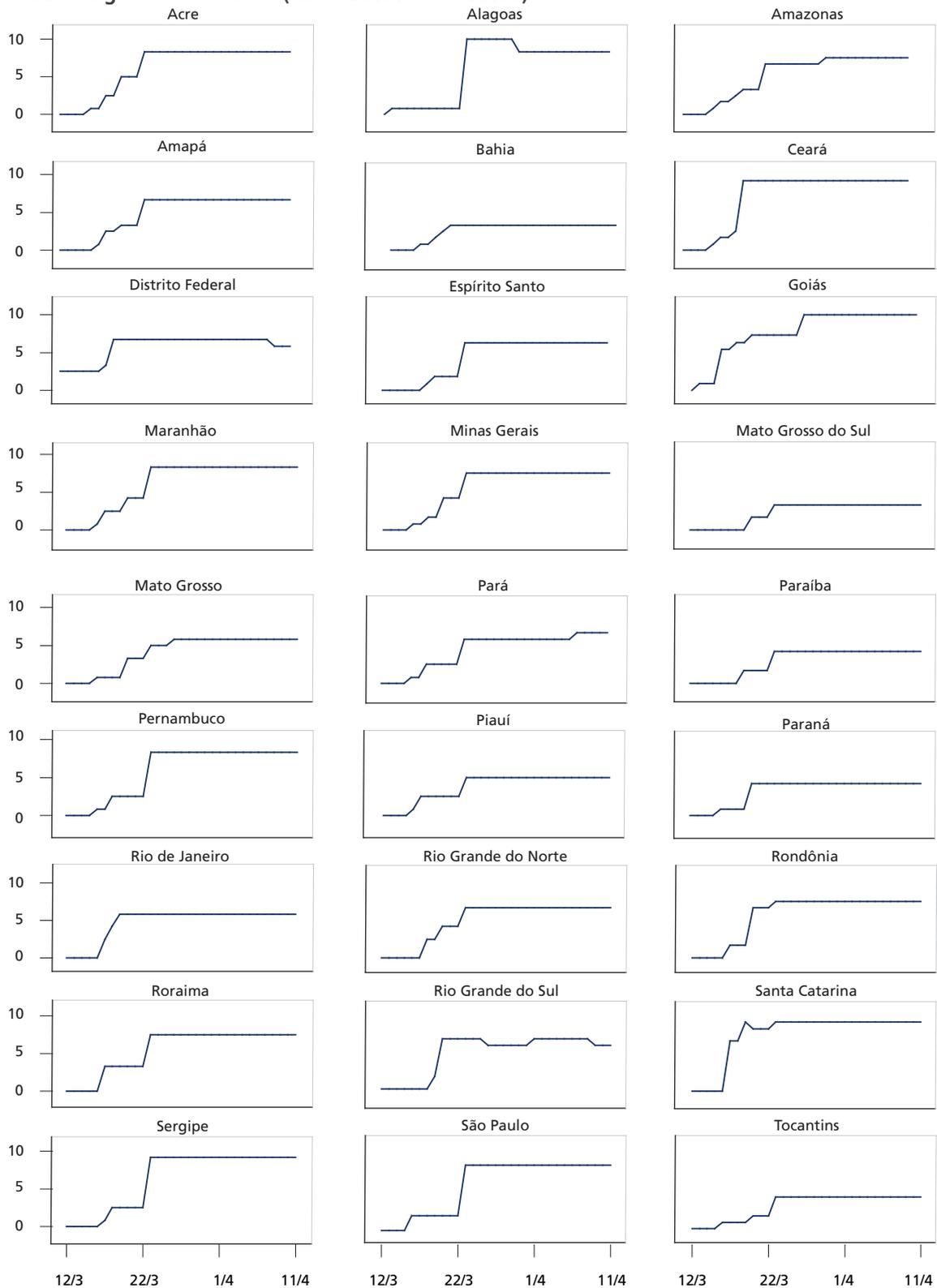
Nota: ¹ De 0 a 2, em que 2 é o mais restrito.

Obs.: Para os dias que caíram nos finais de semana, o índice corresponde à sexta-feira anterior, a fim de facilitar a visualização.

3.1 Políticas nos estados

Os governos estaduais adotaram medidas de distanciamento social semelhantes, mas estas tiveram variações significativas nos primeiros dias em que foram adotadas. Conforme se observa no gráfico 3, algumas UFs (Distrito Federal e Goiás, por exemplo) adotaram políticas restritivas já no início do período de análise, enquanto outras as adotaram um pouco depois (Alagoas e Rio Grande do Sul, por exemplo). Os dados também indicam que os estados colocaram em prática políticas cada vez mais restritivas e que estas raramente foram recuadas. Isto sugere que os governos foram relativamente pouco influenciados por associações de classe de empresas, outros grupos de interesse organizados ou por discursos de autoridades que defendiam menor rigor nas normas de distanciamento social.

GRÁFICO 3
IDS¹ dos governos estaduais (12 mar./2020-11 abr./2020)



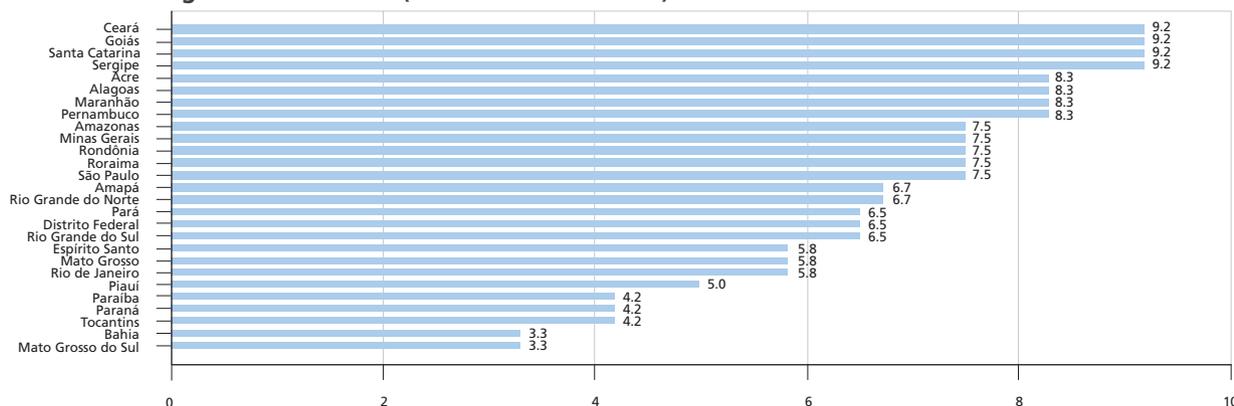
Elaboração do autor.

Nota: ¹ De 0 a 10, em que 10 é o mais restrito.

Obs.: Para os dias que caíram nos finais de semana, o índice corresponde à sexta-feira anterior, a fim de facilitar a visualização.

O gráfico 4 apresenta os mesmos dados, porém de forma diferente, comparando a média dos índices dos estados entre 6 e 9 de abril de 2020.

GRÁFICO 4
IDS¹ dos governos estaduais (6 abr./2020-9 abr./2020)



Elaboração do autor.

Nota: ¹ De 0 a 10, em que 10 é o mais restrito.

A subseção 3.2 traz a comparação das medidas de distanciamento social nos municípios, da mesma forma em que foi realizada para os estados nesta subseção.

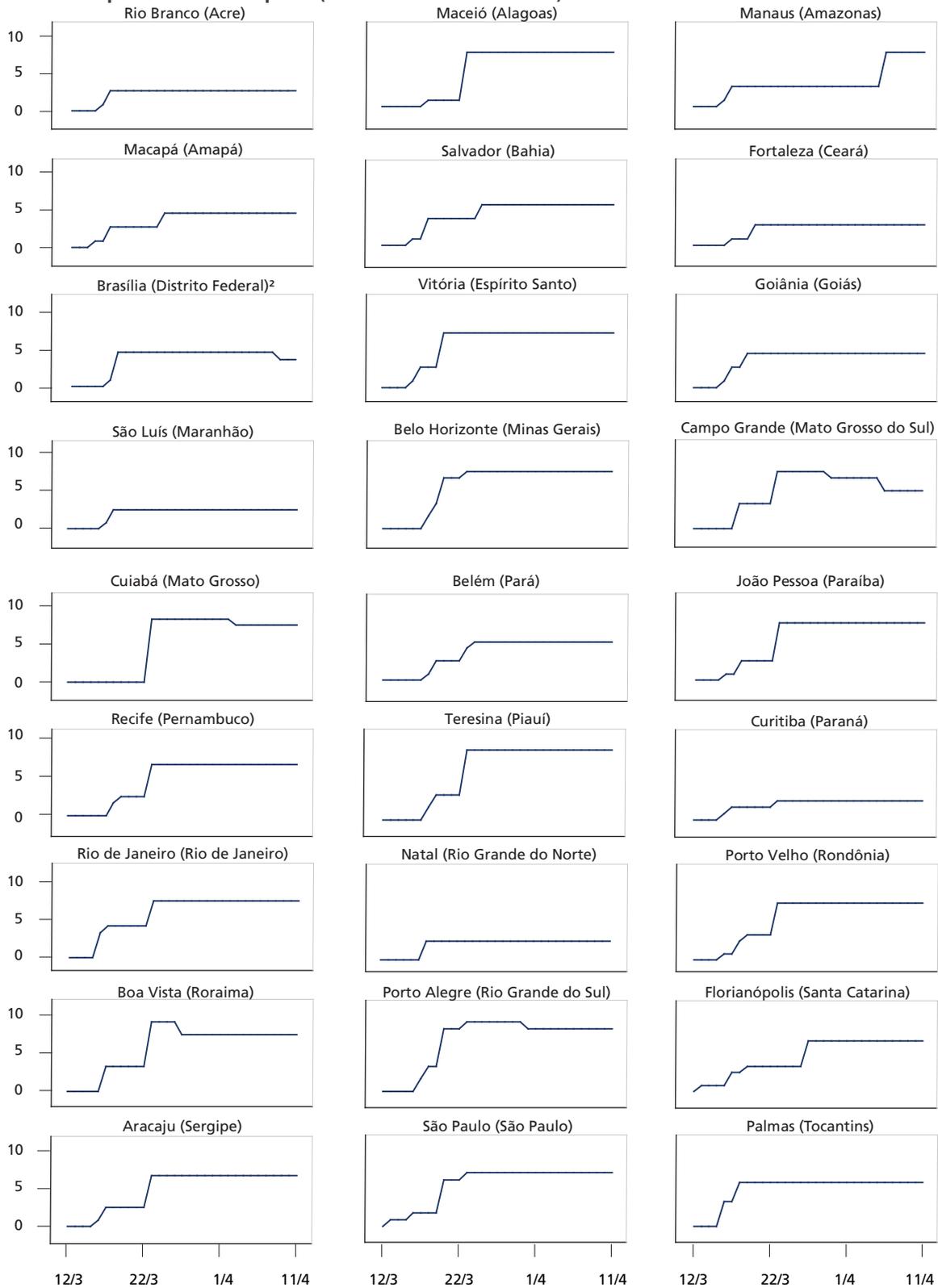
3.2 Políticas nas capitais estaduais

Nesta subseção apresentam-se os dados para as capitais estaduais. Estes devem analisados com um pouco mais de cautela do que os dados para os estados, pois em alguns casos as prefeituras não adotaram medidas legais porque o governo estadual já as havia adotado. Dessa forma, destacam-se dois pontos: os valores dos índices para as capitais não devem ser considerados separadamente dos valores dos índices dos estados; e um valor baixo não implica necessariamente ausência de preocupação com a questão. Contudo, casos em que prefeituras adotaram medidas restritivas, mas os estados não as adotaram sugerem que os governos das capitais compensaram a falta de medidas no nível estadual.

O gráfico 5 segue a mesma linha de dados do gráfico 3, mas neste caso para as capitais estaduais. Da mesma forma que nos estados, as diferenças entre políticas foram maiores nos estágios iniciais, havendo posteriormente a adoção de medidas mais restritivas por quase todas as capitais.

O gráfico 6 apresenta esses dados ordenados de acordo com o valor médio do índice no período de 6 a 9 de abril de 2020, o que permite identificar as capitais com medidas mais restritivas. É preciso cautela, contudo, pois algumas capitais podem ter valores baixos, visto que não havia necessidade de reproduzir em legislação municipal o que já havia sido determinado pelo governo estadual.

GRÁFICO 5
IDS¹ das prefeituras das capitais (12 mar./2020-11 abr./2020)

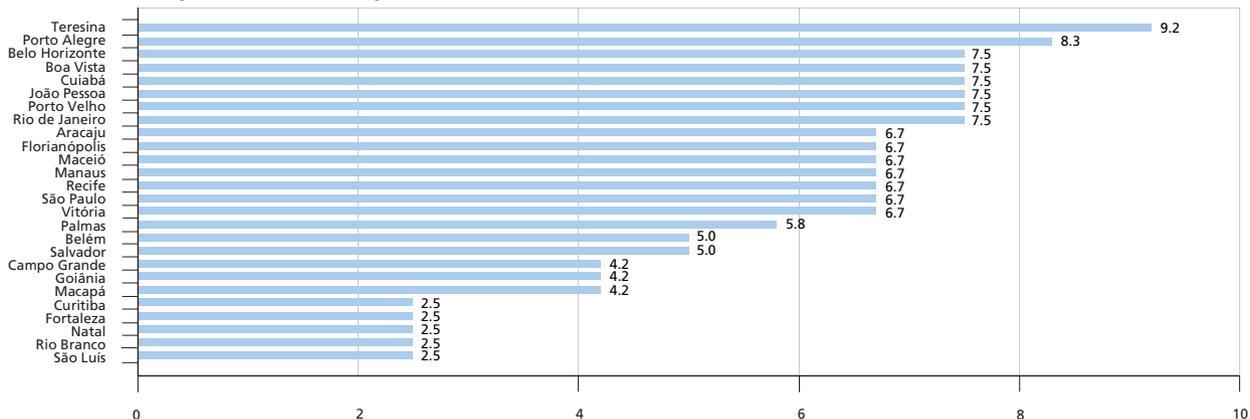


Elaboração do autor.

Notas: ¹ De 0 a 10, em que 10 é o mais restrito.

² Refere-se, neste caso, ao conjunto do Distrito Federal.

GRÁFICO 6
IDS¹ das prefeituras das capitais (6 abr./2020-9 abr./2020)



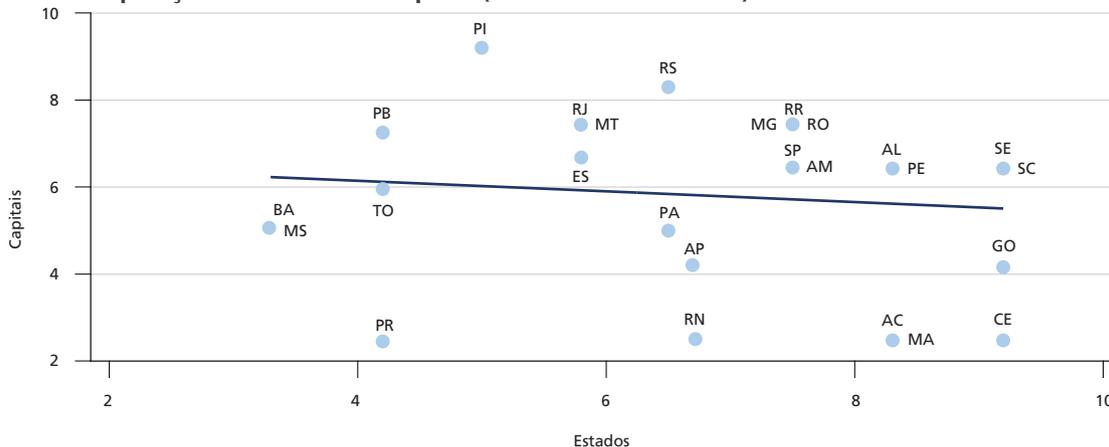
Elaboração do autor.

Nota: ¹ De 0 a 10, em que 10 é o mais restrito.

4 RELAÇÃO ENTRE AS MEDIDAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DAS PREFEITURAS DAS CAPITAIS

No gráfico 1 foi destacado como políticas de estados e capitais seguiram, na média, uma direção semelhante, havendo progressivamente mais restrições e apenas alguns poucos recuos. Teria isto acontecido não apenas na média, mas também dentro de cada estado? No gráfico 7 observa-se que a relação na verdade tende a ser inversa: as medidas legais de distanciamento social são semelhantes em alguns casos, mas a tendência é que elas sejam distintas.

GRÁFICO 7
IDS¹ comparação entre estados e capitais (6 abr./2020-9 abr./2020)



Elaboração do autor.

Nota: ¹ De 2 a 10, em que 10 é o mais restrito.

Obs.: 1. O Distrito Federal não foi incluído.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Isso se deve a um dos seguintes fatores. Primeiro, não haveria necessidade de políticas restritivas nas capitais em virtude de os governos estaduais já terem adotado tais medidas, o que parece ser o caso de Fortaleza, por exemplo. Segundo, haveria necessidade de políticas restritivas nas capitais, pois os respectivos governos estaduais adotaram políticas pouco rigorosas, o que parece ser o caso de Cuiabá, por

exemplo. Terceiro, as decisões tomadas foram diferentes por razões puramente políticas, sendo o resultado de pressões de grupos de interesse e/ou preocupações com as eleições municipais.

Entre os casos em que as políticas foram distintas, os “extremos” foram, de um lado, o Acre e o Ceará, cujas capitais adotaram medidas legais bem menos rígidas que os estados; e, de outro, Piauí, Paraíba e Mato Grosso, cujas capitais adotaram políticas substancialmente mais rígidas que os estados.

Políticas semelhantes (como em Rondônia), por sua vez, podem ter ocorrido por dois motivos: *i*) por uma “coincidência”, ou seja, capitais e estados as adotaram de maneira relativamente independente, sem que houvesse articulação; ou *ii*) devido a uma articulação entre os dois níveis de governo, possivelmente facilitada por posições semelhantes a respeito do tema ou pertencimento ao mesmo partido político ou coalizão partidária. Entre os casos em que elas foram semelhantes, o “extremo” foi o Paraná (em que tanto o estado como a capital adotaram medidas pouco restritivas).

5 MEDIDAS LEGAIS E ISOLAMENTO SOCIAL

As medidas legais de distanciamento social representam uma das formas pelas quais os governos podem incentivar pessoas a reduzir o número de interações sociais físicas. Estas devem ser complementadas por campanhas de conscientização, por políticas que atenuem os fatores de estresse causados pela pandemia, por compensações financeiras para os que perderam renda e, é claro, pelo *enforcement* das medidas de distanciamento social.

Ainda assim, estabelecer uma relação entre medidas legais e isolamento social de fato requereria que alguns problemas fossem solucionados. Primeiro, seria preciso isolar o efeito das medidas legais de distanciamento social de vários outros possíveis determinantes do isolamento social, aí incluídas campanhas de conscientização e o medo da população de contrair a doença, por exemplo. Ou seja, ainda que nenhuma medida legal houvesse sido tomada, as pessoas diminuiriam interações sociais em função de outras razões. Segundo, estabelecer tal relação demandaria dados sobre o quanto as pessoas de fato estão praticando o distanciamento social, os quais poderiam ser obtidos por meio de *surveys* junto à população ou pelo monitoramento à distância de suas atividades.

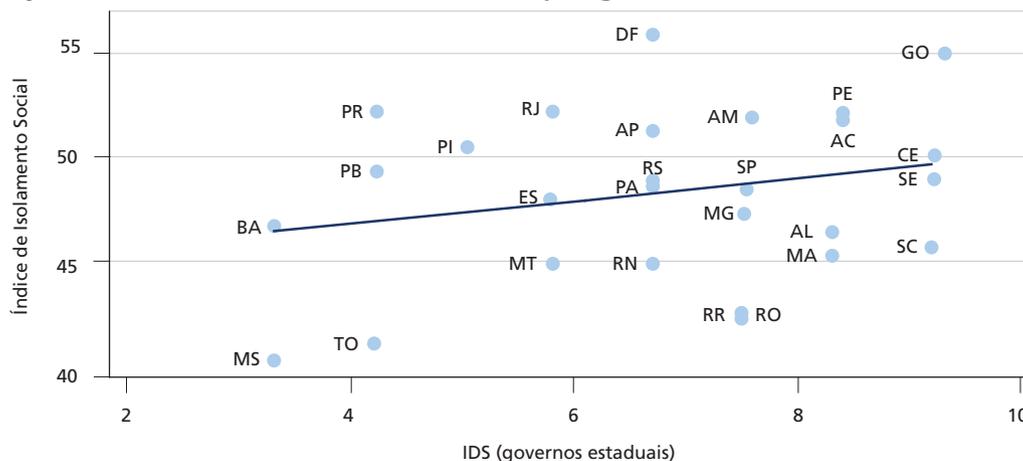
Dados de *surveys* existem, mas apenas informações agregadas são abertas, não havendo materiais disponíveis por estado ou por capital. Contudo, foram divulgados recentemente alguns dados sobre a porcentagem da população que está seguindo as recomendações de isolamento, os quais se basearam em padrões de deslocamento de pessoas medidos por meio de seus *smartphones*.⁶ Ainda que imperfeita, por não ser uma amostra representativa da população, cruzar estes dados com o IDS apresentado neste trabalho pode indicar se as medidas legais têm tido algum impacto. Estes dados são apresentados no gráfico 8.

Observa-se pelos dados apresentados que parece de fato haver uma relação entre essas duas variáveis. Os estados nos quais as medidas foram mais restritivas tenderam a ter um grau de isolamento social maior. No entanto, mais dados seriam necessários para confirmar esta relação.

6. Disponível em: <<https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt>>.

GRÁFICO 8

Relação entre o IDS e o Índice de Isolamento Social para governos estaduais



Fonte: In Loco. Disponível em: <<https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/>>.

Elaboração do autor.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

A principal conclusão deste estudo é que os governos estaduais e as prefeituras das capitais adotaram amplas medidas de distanciamento social, ainda que este processo tenha ocorrido de forma descentralizada. Isto indica que governos locais seguiram recomendações provenientes do Ministério da Saúde, de organizações internacionais e de comunidades de cientistas, assim como provavelmente emularam o comportamento de outros municípios, estados ou países. Ainda assim, alguns estados adotaram políticas substancialmente mais rigorosas do que outros, o que possivelmente levou algumas capitais a adotar medidas mais restritivas por considerarem insuficientes as medidas adotadas em âmbito estadual.

Uma vez que medidas foram introduzidas, raramente ocorreram recuos, ou seja, não se revisaram medidas previamente restritivas. Considerando-se as perdas econômicas significativas decorrentes da suspensão de várias atividades, isto indica que pressões de associações de classe ou outros grupos/indivíduos que defendem o retorno das atividades econômicas não foram capazes de alterar o comportamento dos governos.

Por fim, os dados parecem indicar que medidas legais de distanciamento social diminuem o número de interações sociais físicas, para além de outras formas de redução das interações sociais. No entanto, mais dados são necessários para que esta relação seja confirmada.

Muito embora esta pesquisa tenha sido sobretudo descritiva, algumas recomendações podem ser extraídas a partir dos dados aqui disponibilizados, conforme descrito a seguir.

- As políticas de governos locais devem continuar se baseando nas evidências disponíveis na literatura científica, as quais nas atuais circunstâncias têm sido filtradas e sistematizadas de forma confiável por algumas instituições, tanto nacionais como internacionais, especialmente o Ministério da Saúde, a OMS e grupos de cientistas. Embora alguns estados e municípios tenham buscado suspender algumas medidas de distanciamento social (Campo Grande/Mato Grosso do Sul, por exemplo), mais dados são necessários para que tal decisão seja tomada, o que requer sobretudo a realização de testes de detecção do vírus.

- Isso se aplica não apenas à evidência oriunda das ciências naturais, mas também à de disciplinas que lidam com as seguintes questões: saúde mental da população, macro e microeconomia, políticas sociais, análise custo-benefício, comunicação, políticas públicas, relações internacionais, entre outras. Trata-se de abordagem necessária para enfrentar não apenas a pandemia, mas também as suas consequências sobre a saúde mental da população, a economia e as relações sociais de forma geral.
- Embora a descentralização de políticas tenha funcionado na prática, alguma forma de coordenação é necessária para que governos não tenham incentivos para ser *free-riders*. Como exemplo, um município que tenha muitos leitos hospitalares e cujos municípios vizinhos adotaram políticas restritivas teria incentivos para adotar políticas menos restritivas, o que lhe traria alguns ganhos econômicos. Contudo, isto poderia trazer externalidades negativas para a população de outros municípios.
- Em razão da epidemia, vários fatores de estresse foram introduzidos na população, decorrentes do medo de ser infectado, da perda da renda, do confinamento, da disseminação de informações imprecisas e conflitantes, assim como da incerteza quanto ao futuro. Embora compensações financeiras sejam repassadas sobretudo pelo governo federal, governos locais podem: manter atividades voltadas para a manutenção da saúde mental da população, divulgar informações sobre a pandemia (por meio de carros de som ou rádios locais, por exemplo), auxiliar pessoas cuja renda caiu substancialmente, auxiliar pais de crianças que necessitam continuar trabalhando e monitorar o fornecimento de eletricidade e água.
- O governo federal deve manter uma política de comunicação baseada na transparência, coerência, agilidade e clareza, de forma a criar incentivos para que governos estaduais e municipais adotem políticas padronizadas e baseadas em evidência.
- Com apoio do governo federal, estados e municípios devem começar a elaborar estratégias de saída, de maneira que esta não ocorra de forma desordenada. Havendo dados epidemiológicos disponíveis, estas estratégias poderiam indicar quais grupos de pessoas, setores econômicos ou localidades voltariam à rotina primeiro.