

Nota Técnica

Nº 20

Dinte

Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais

Maio de 2020

**COVID-19 E MEDIDAS
LEGAIS DE DISTANCIAMENTO
SOCIAL: ISOLAMENTO
SOCIAL, DESCENTRALIZAÇÃO
E ANÁLISE DO PERÍODO DE
11 A 24 DE MAIO DE 2020
(BOLETIM 4)**

Rodrigo Fracalossi de Moraes



Nota Técnica

Nº 20

Dinte

Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais

**COVID-19 E MEDIDAS
LEGAIS DE DISTANCIAMENTO
SOCIAL: ISOLAMENTO
SOCIAL, DESCENTRALIZAÇÃO
E ANÁLISE DO PERÍODO DE
11 A 24 DE MAIO DE 2020
(BOLETIM 4)**

Rodrigo Fracalossi de Moraes

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Nota Técnica

Nº 20

Dinte

Diretoria de Estudos e Relações
Econômicas e Políticas Internacionais

Maio de 2020

**COVID-19 E MEDIDAS
LEGAIS DE DISTANCIAMENTO
SOCIAL: ISOLAMENTO
SOCIAL, DESCENTRALIZAÇÃO
E ANÁLISE DO PERÍODO DE
11 A 24 DE MAIO DE 2020
(BOLETIM 4)**

Rodrigo Fracalossi de Moraes

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Rodrigo Fracalossi de Moraes

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

E-mail: <rodrigo.moraes@ipea.gov.br>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	7
1 INTRODUÇÃO.....	7
2 MEDIDAS DE DISTANCIAMENTO SOCIAL: DESCENTRALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERESTADUAL	8
3 MEDIDAS LEGAIS DE DISTANCIAMENTO E ISOLAMENTO SOCIAL DE FATO	10
4 MEDIDAS LEGAIS DE DISTANCIAMENTO E GRAVIDADE DA EPIDEMIA	15
5 POLÍTICAS NOS ESTADOS: 11 A 24 DE MAIO DE 2020.....	15
6 POLÍTICAS NAS CAPITAIS ESTADUAIS: 11 A 24 DE MAIO DE 2020	18
7 CONCLUSÕES	18
REFERÊNCIAS	19

Esta nota técnica argumenta que o rigor das medidas de distanciamento social no Brasil deixou de diminuir a partir de 8-10 de maio, interrompendo uma tendência de diminuição que vinha ocorrendo ao longo das semanas anteriores. Tal mudança decorreu, sobretudo, do aumento da gravidade da epidemia em grande parte do país, o que levou vários governos a interromper o relaxamento das restrições e, em alguns casos, a ampliá-las. Essa tendência foi acompanhada pela estabilidade no índice de isolamento social no período, o qual também não diminuiu, diferentemente do ocorrido em semanas anteriores. Ademais, a nota demonstra que a população “respondeu” mais às mudanças em medidas legais em alguns estados do que em outros. Por exemplo, a mudança de comportamento no Pará esteve mais associada às mudanças no rigor das medidas legais do que em Goiás.

A nota demonstra ainda que: *i*) políticas de distanciamento social se mantêm descentralizadas no país, variando significativamente conforme o estado ou o município. Essa descentralização possibilitou o protagonismo de governadores e prefeitos no gerenciamento da crise, o que por um lado fragmentou políticas, mas por outro permitiu que elas fossem adaptadas ao contexto local; *ii*) a estabilidade do rigor das medidas legais e do índice de isolamento social no período 11-24 de maio não altera o fato de que, desde o final de março, o isolamento social diminuiu mais do que o rigor das medidas legais; e *iii*) o rigor das medidas de distanciamento social está fortemente associado à gravidade da epidemia em uma determinada área geográfica – ou seja, situações graves da epidemia parecem deixar pouca escolha ao gestor, levando-o a optar por medidas rigorosas de distanciamento.

Palavras-chave: Covid-19; distanciamento social; estados e municípios; federalismo.

1 INTRODUÇÃO²

Medidas legais de distanciamento social passaram a ser adotadas no Brasil a partir de 11 de março, quando a Covid-19 foi declarada uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde. Essas medidas foram introduzidas no país de forma descentralizada, estando em grande medida a cargo de governos estaduais e prefeituras municipais.

Embora a maior parte dos estados e prefeituras tenha imposto restrições sobre atividades não essenciais, houve grande variação nas políticas em termos do seu grau de rigor e de sua duração. Alguns governos adotaram políticas restritivas e depois as relaxaram (como Santa Catarina e Goiás), enquanto outros fizeram o oposto (Tocantins, por exemplo). Alguns governos têm mantido políticas rigorosas desde ao menos o final de março (como Ceará e São Paulo), enquanto outros têm políticas pouco rigorosas desde então (Mato Grosso do Sul, por exemplo).

Além disso, alguns governos adotaram medidas restritivas em toda a sua área geográfica (como São Paulo e Pernambuco), enquanto outros optaram por adotá-las apenas em áreas de maior risco (Rio Grande do Sul, por exemplo) ou por delegar quase todo o poder de decisão aos prefeitos (Bahia, por exemplo).

Dessa forma, não há uma *única* política de distanciamento no país. Como explorado neste estudo e em trabalhos anteriores (Moraes, 2020a; 2020b; 2020c), as políticas variam de acordo com: a gravidade da epidemia em uma determinada área geográfica, a disponibilidade de infraestrutura hospitalar e profissionais da saúde, o tipo de relação existente entre governador e prefeitos dos municípios mais importantes do estado, entre outros fatores.

Esta nota técnica possui quatro objetivos: *i*) analisar alguns dos aspectos da política de distanciamento social no país, especialmente o seu caráter descentralizado; *ii*) verificar a relação entre medidas legais de distanciamento e o isolamento social de fato; *iii*) observar a relação entre medidas legais e a gravidade da epidemia; e *iv*) analisar em detalhes as alterações ocorridas no período 11-24 de maio de 2020, atualizando informações de publicações anteriores (Moraes, 2020a; 2020b; 2020c).

Os dados apresentados neste trabalho indicam que a tendência de diminuição no rigor das medidas de distanciamento foi interrompida a partir dos dias 8-10 de maio. Essa interrupção decorreu, sobretudo, do aumento da gravidade da epidemia em grande parte do país, o que levou vários governos a ampliarem algumas restrições ou ao menos não relaxá-las. Ao se comparar os períodos 27 de abril a 8 de maio e 11-22 de maio, observa-se que o rigor das medidas de distanciamento social no Brasil manteve-se praticamente estável (houve um crescimento de 1,5%). Ao mesmo tempo, o isolamento social também parou de diminuir, interrompendo a tendência de queda das semanas anteriores. Entre esses mesmos períodos, o índice de isolamento no país se manteve em cerca de 43%

1. Agradeço o apoio de João Pedro Oliveira dos Santos pela compilação de dados sobre isolamento social.

2. O banco de dados utilizado neste trabalho é atualizado periodicamente e está disponível em: <<https://tinyurl.com/ipeacoronavirus>>, onde estão também alguns dos gráficos. Gráficos dinâmicos estão nestes endereços: <<https://tinyurl.com/distanciamentosocial>>, para índice de medidas legais de distanciamento social, e <<https://tinyurl.com/obitoscoronavirus>>, para óbitos acumulados por 100 mil habitantes.

Cabe aqui uma ressalva quanto a interpretação dos valores do índice. Como destacado em trabalhos anteriores, um valor alto do índice não significa necessariamente uma *boa* política. Como exemplo hipotético, um governo poderia adotar medidas de distanciamento rigorosas em decorrência de situações bastante distintas: *i*) em reação a uma manifestação grave da epidemia, mas que não poderia ter sido evitada ainda que diversas outras medidas houvessem sido tomadas; ou *ii*) em reação a uma manifestação grave da epidemia, mas que poderia ter sido evitada caso políticas houvessem sido bem planejadas. No primeiro caso, um valor elevado do índice provavelmente indicaria uma política adequada, enquanto no segundo caso o mesmo valor refletiria uma política mal planejada.

2 MEDIDAS DE DISTANCIAMENTO SOCIAL: DESCENTRALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERESTADUAL

2.1 Descentralização das políticas de distanciamento

No Brasil, a adoção de políticas de distanciamento social foi feita de forma descentralizada por estados e municípios, havendo variação significativa tanto em termos da rigidez das medidas como de sua duração. Alguns estados adotaram medidas rígidas, mas apenas por algumas semanas, como ocorreu em Santa Catarina e Goiás. Outros, como Ceará e Pernambuco, têm mantido medidas rígidas desde o início da epidemia.

Variações também são observadas quanto ao tipo de atividades suspensas. Em alguns locais, o comércio não essencial está em funcionamento, mas o transporte intermunicipal de passageiros foi suspenso, como é o caso de Santa Catarina. Em outros lugares, o comércio não essencial está fechado, mas o transporte intermunicipal não foi suspenso, como em São Paulo. As únicas atividades que estão suspensas em todo o país são eventos com número elevado de pessoas e aulas presenciais.

Uma outra forma de variação é em termos geográficos: em alguns estados e municípios, medidas de maior rigor se aplicam apenas a algumas áreas. No Ceará, por exemplo, a capital adotou um *lockdown* por alguns dias, mas isso não ocorreu nos demais municípios. Na Paraíba, até meados de maio, as restrições foram mais rígidas apenas em municípios com casos de Covid-19. Tal variação também ocorre dentro de alguns municípios: no Rio de Janeiro e em Salvador, por exemplo, alguns bairros estão sujeitos a um nível de rigor maior que outros. Nesse contexto, o quadro 1 discrimina as políticas de acordo com esse critério.

O quadro 1 também aponta o grau de rigor das políticas estaduais conforme o valor do índice de medidas legais de distanciamento social: *i*) políticas rigorosas têm um valor do índice $\geq 6,66$; *ii*) políticas medianamente rigorosas têm um valor do índice $>3,33$ e $<6,66$; e *iii*) políticas pouco rigorosas têm um valor do índice $\leq 3,33$.³

QUADRO 1

Tipo de política de distanciamento social: igual para todo o território ou com variações geográficas (22 de maio de 2020)

UF	TIPO DE POLÍTICA NO ESTADO	
	GOVERNO ESTADUAL	PREFEITURA DA CAPITAL
Acre	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Alagoas	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Amapá	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Amazonas	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Bahia	Mais restritiva em municípios de maior risco (medianamente rigorosa)	Mais restritiva em bairros de maior risco
Ceará	Mais restritiva na capital (rigorosa)	Igual para todo o território
Distrito Federal	Igual para todo o território (medianamente rigorosa)	-

(Continua)

UF	TIPO DE POLÍTICA NO ESTADO	
	GOVERNO ESTADUAL	PREFEITURA DA CAPITAL
Espírito Santo	Mais restritiva em municípios de maior risco (medianamente rigorosa)	Igual para todo o território
Goiás	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Maranhão	Igual para todo o território (medianamente rigorosa)	Igual para todo o território
Mato Grosso	Igual para todo o território (medianamente rigorosa)	Igual para todo o território
Mato Grosso do Sul	Igual para todo o território (pouco rigorosa)	Igual para todo o território
Minas Gerais	Mais rigorosa em municípios de maior risco, por adesão voluntária (medianamente rigorosa)	Igual para todo o território
Pará	Mais rigorosa em municípios de maior risco (rigorosa)	Igual para todo o território
Paraná	Igual para todo o território (medianamente rigorosa)	Igual para todo o território
Paraíba	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Pernambuco	Mais rigorosa na capital (rigorosa)	Igual para todo o território
Piauí	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Rio de Janeiro	Igual para todo o território (medianamente rigorosa)	Mais rigorosa em bairros de maior risco
Rio Grande do Norte	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Rio Grande do Sul	Mais rigorosa em municípios de maior risco (medianamente rigorosa)	Igual para todo o território
Rondônia	Mais rigorosa em municípios de maior risco (medianamente rigorosa)	Igual para todo o território
Roraima	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Santa Catarina	Igual para todo o território (medianamente rigorosa)	Igual para todo o território
São Paulo	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Sergipe	Igual para todo o território (rigorosa)	Igual para todo o território
Tocantins	Mais rigorosa em municípios de maior risco (medianamente rigorosa)	Igual para todo o território

Obs.: UF – Unidade da Federação.

Percebe-se pelo quadro 1 que nove estados e duas capitais adotaram uma política regionalizada: as medidas são mais rigorosas em lugares de maior risco ou onde a epidemia se manifesta de forma mais grave. Entre os nove estados, apenas em Minas Gerais há uma adesão voluntária à política estadual, ou seja, prefeitos não precisam adotar as medidas de maior restrição.

Portanto, não existe uma única política de distanciamento no país. Por um lado, esse formato é adequado pois a política pode ser adaptada às necessidades locais: uma política centralizada no nível federal poderia levar ao microgerenciamento das medidas de distanciamento, em que gestores federais decidiriam os níveis de rigor em cada um dos municípios do país. Por outro lado, ao menos os critérios que balizam possíveis decisões deveriam ser estabelecidos pelo governo federal de modo a se evitar uma saída caótica e desordenada da quarentena.

Ademais, uma política nacional com critérios claros e baseada em evidência científica evitaria que decisões pela reabertura ocorressem com base em pressões de: *i)* associações de classe; *ii)* prefeituras sobre governos estaduais – ou *vice-versa*; e *iii)* prefeituras ou governos estaduais sobre o Executivo federal – ou *vice-versa*.

2.2 Difusão de políticas e cooperação interestadual

Embora políticas de distanciamento no Brasil sejam descentralizadas, isto não implica que estas foram formuladas e implementadas de maneira independente. Ainda que não haja uma política nacional clara de distanciamento, há um processo de difusão de políticas entre estados e prefeituras, o que ocorre de duas formas.

Primeiro, pela adoção local de políticas adotadas por outros governos. Como evidência desse processo, os governos estaduais no Brasil adotaram políticas em datas muito próximas, especialmente entre 20-24 de março, independentemente do número de casos, óbitos ou da infraestrutura hospitalar em sua área geográfica. Ou seja, após alguns estados optarem por introduzir medidas de distanciamento em seu território, outros tomaram decisões semelhantes, um processo que se tornou mais forte à medida que mais governos adotavam essas políticas. Em tal situação, poucos governos optaram por serem os “únicos” a não adotá-las.

O processo também ocorreu no sentido inverso. Quando alguns estados passaram a adotar políticas de relaxamento das medidas de distanciamento, as prefeituras, em sua área geográfica, mantiveram a autonomia para manter medidas de maior rigor. Contudo, poucas fizeram tal opção, o que em parte ocorreu devido ao fato de que os demais municípios do estado estavam relaxando medidas. Assim, apenas algumas prefeituras se dispuseram a ser as “únicas” a manterem medidas rigorosas enquanto os municípios vizinhos não as estavam mantendo. Como um caso ilustrativo, após o relaxamento de medidas pelo governo de Santa Catarina, em meados de abril, a prefeitura de Florianópolis inicialmente optou por manter medidas rigorosas. No entanto, ela acabou por recuar, em um contexto em que quase todas as prefeituras do estado optaram por relaxar as medidas.

Segundo, políticas de governos são muitas vezes semelhantes devido ao fato de que há colaboração interestadual. Esse processo é mais claro no Nordeste, onde o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus fornece recomendações aos governos estaduais (no âmbito do Consórcio Nordeste), havendo evidência de que decisões sobre medidas de distanciamento e outras formas de prevenção e tratamento da doença foram tomadas devido a orientações do comitê (Gomes, 2020; Martins, 2020).

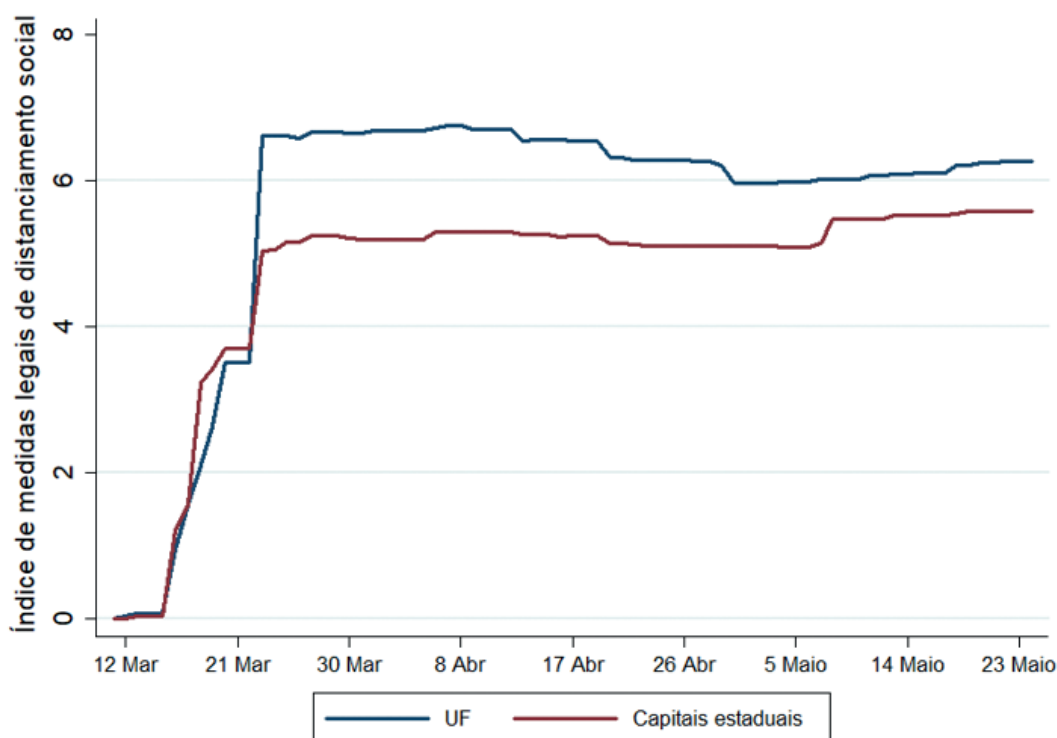
3 MEDIDAS LEGAIS DE DISTANCIAMENTO E ISOLAMENTO SOCIAL DE FATO

Ao contrário do ocorrido em semanas anteriores, o índice de medidas legais de distanciamento não diminuiu no período 11-24 de maio: estados que possuíam políticas rigorosas optaram por mantê-las (Ceará e São Paulo, por exemplo); estados que, em algum momento, tiveram políticas com rigor, mas as relaxaram (como Goiás e Santa Catarina), optaram por não reduzir ainda mais o grau de rigor; e alguns estados que possuíam medidas pouco rigorosas (Tocantins, por exemplo) optaram por ampliar o rigor.

A evolução do valor do índice de medidas legais de distanciamento social é apresentada no gráfico 1, que mostra os valores para estados e capitais desde quando as primeiras medidas foram adotadas. Nota-se que a tendência de relaxamento das medidas (que vinha ocorrendo por algumas semanas) foi interrompida. O valor médio do índice para os estados, que havia caído de 6,7 para 6,04 ao se comparar os períodos 30 de março a 12 de abril e 27 de abril a 10 de maio, cresceu para 6,17 no período 11-24 de maio. Assim, restrições se mantiveram com relativo rigor na maior parte do país, incluindo em alguns dos estados mais populosos do Brasil.⁴

GRÁFICO 1

Índice de medidas legais de distanciamento social: médias ponderadas de estados e capitais estaduais, por dia (11 de março a 24 de maio de 2020)
(0 a 10, em que 10 é o mais restrito)



Obs.: 1. Para os dias que caíram em finais de semana ou feriados, o valor do índice corresponde ao do primeiro dia útil anterior.

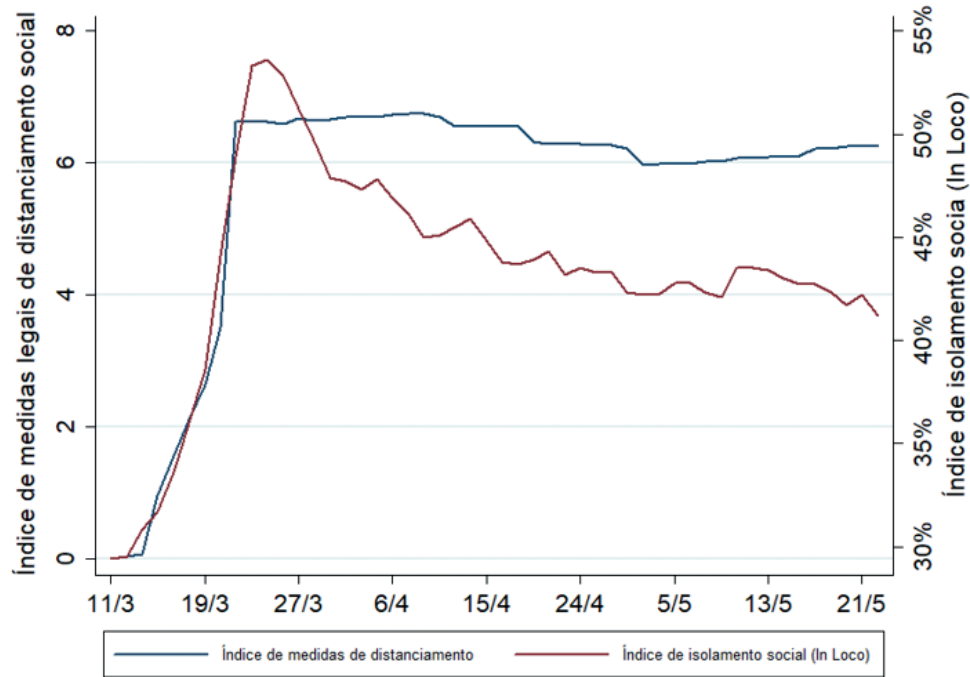
2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Desde quando medidas legais de distanciamento social começaram a ser introduzidas, o nível de isolamento social (ou seja, o quanto as pessoas de fato ficam em isolamento) se reduziu mais do que o nível de rigor das medidas legais. Entre os períodos 23-27 de março e 11-15 de maio, o rigor das medidas legais diminuiu 8%, enquanto o índice de isolamento social diminuiu 18%.

Houve, contudo, grande variação em ambos os indicadores entre diferentes estados. O gráfico 2 apresenta a variação percentual no valor do índice de medidas legais de distanciamento e no índice de isolamento social. Observa-se que a queda no isolamento social foi mais acentuada do que a variação no rigor das medidas.

GRÁFICO 2

Medidas de distanciamento social e isolamento social de fato: médias ponderadas, por dia (apenas dias úteis, medidas estaduais – 11 de março a 22 de maio)

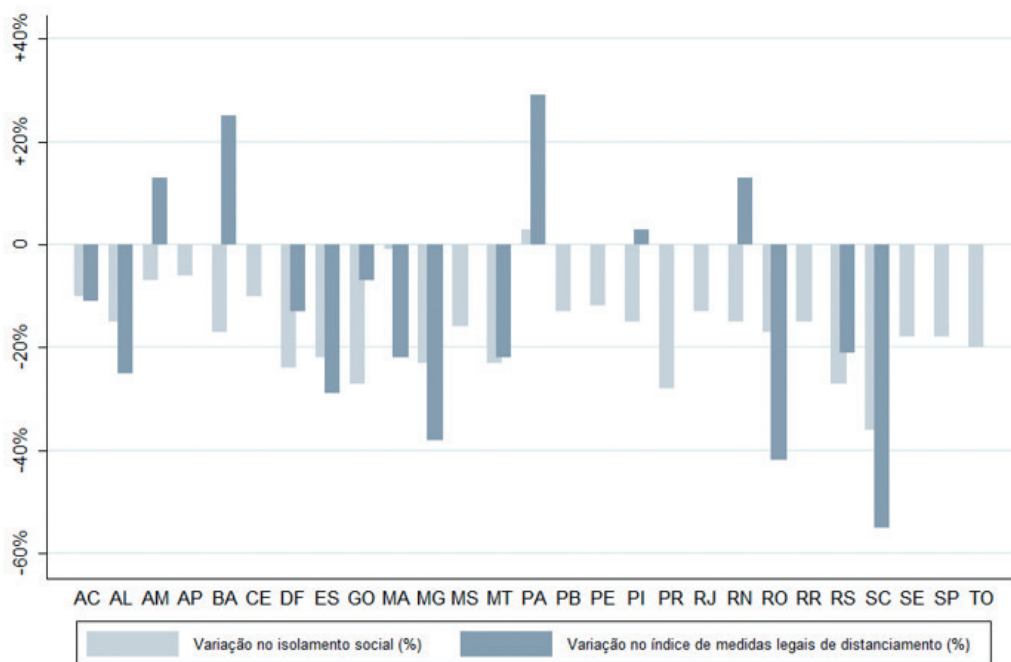


Obs.: 1. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O gráfico 3 indica esses mesmos dados, mas comparando dois períodos para cada uma das UFs: 23-27 de março e 11-15 de maio. Percebe-se que a redução no isolamento ocorreu mesmo nos estados em que o rigor das medidas de distanciamento não diminuiu (São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná, por exemplo).

GRÁFICO 3

Variações no rigor das medidas legais e no isolamento social de fato entre os períodos 23-27 de março e 11-15 de maio (por UF)



Obs.: 1. A ausência de barras na cor azul-escuro para vários estados indica que não houve variação no grau de rigor das medidas legais.
2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

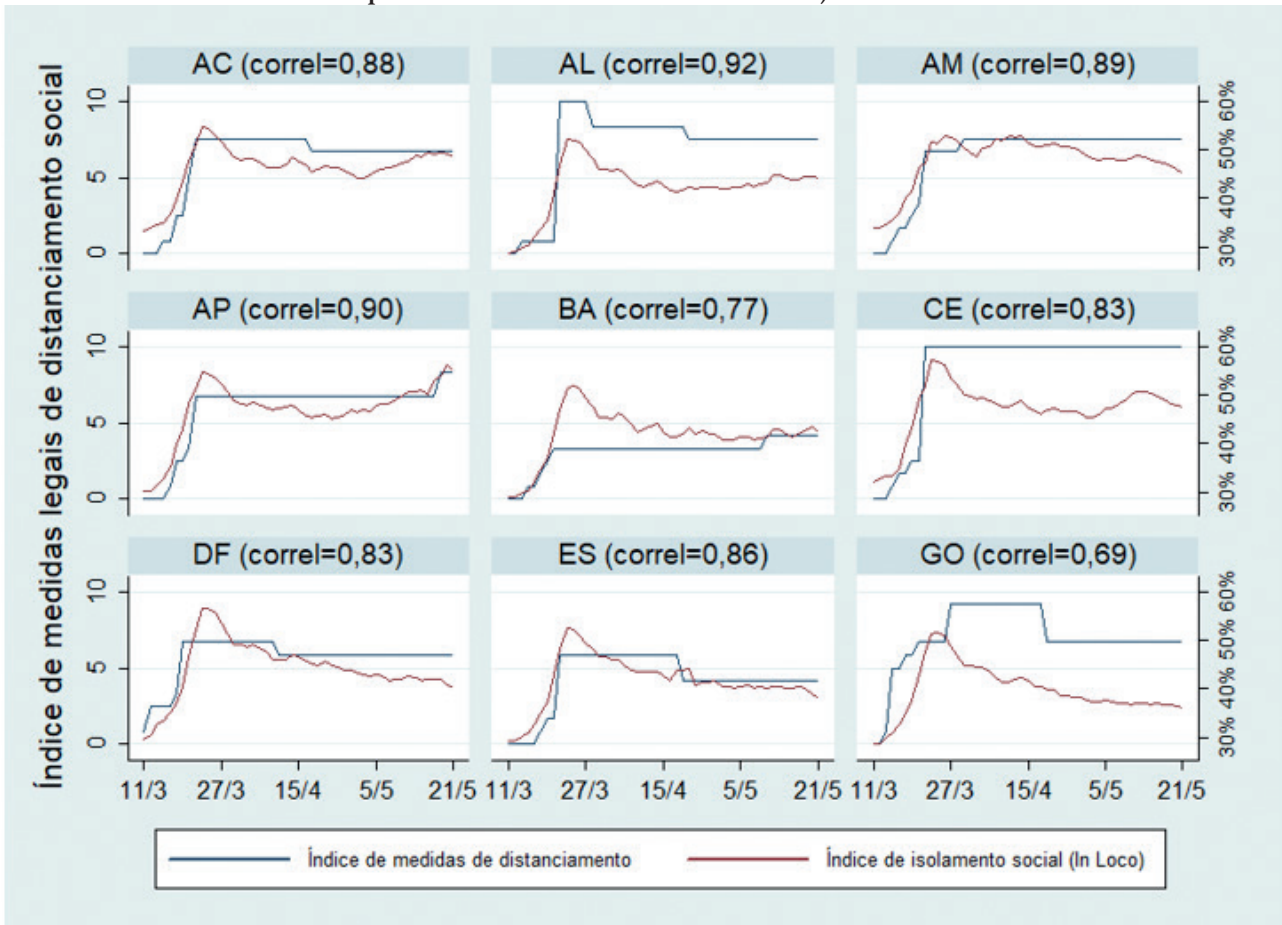
O gráfico 4 apresenta esses dados para todo o período de análise em cada uma das UFs, além de mostrar a correlação entre o nível de rigor das medidas de distanciamento social e o isolamento social de fato.

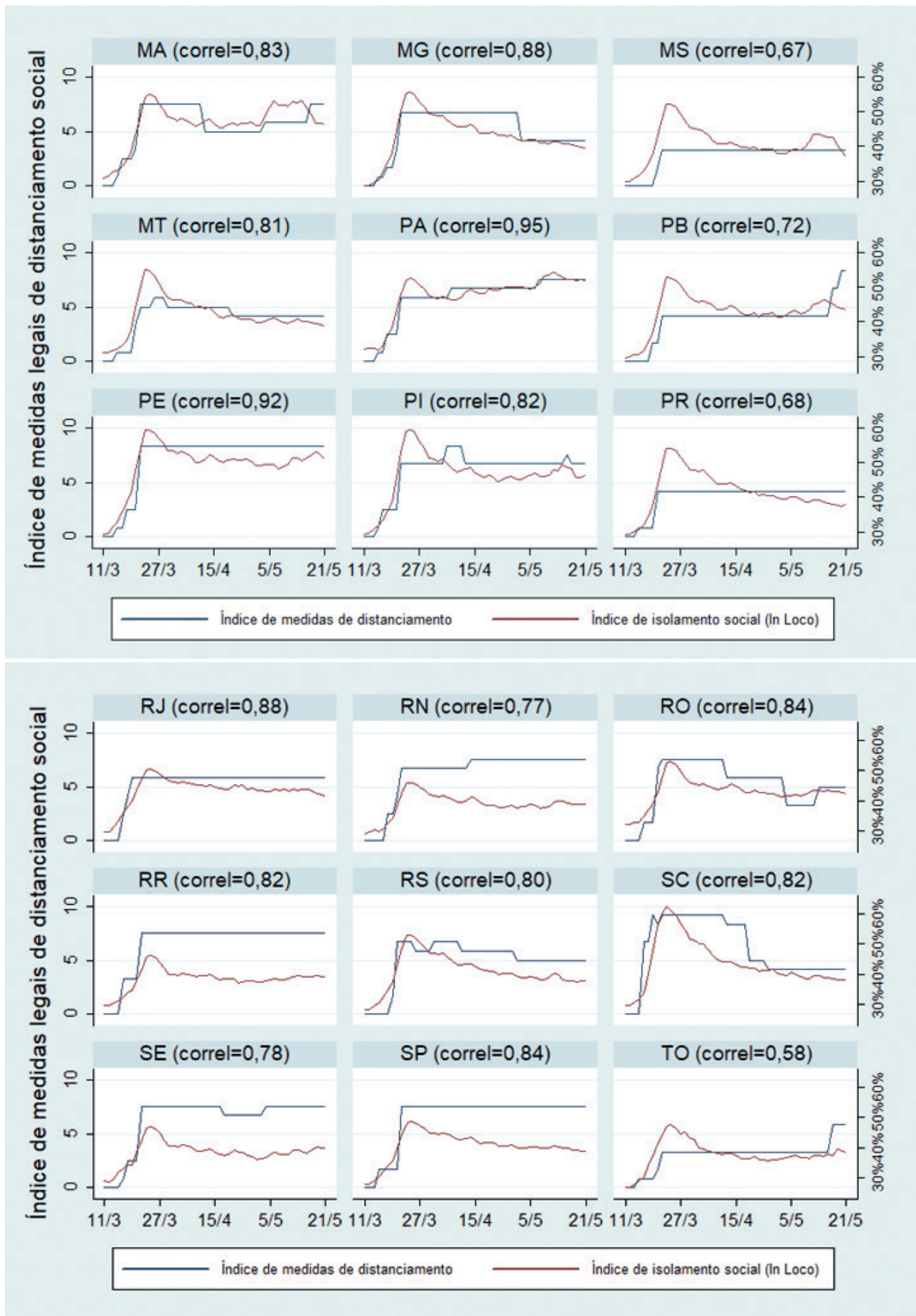
Esses dados indicam que alguns estados precisam de “doses” maiores de rigor nas medidas legais para atingir os mesmos níveis de isolamento social que outros. Como exemplo, São Paulo e Bahia tiveram um nível de isolamento social de, aproximadamente, 42% no período 11-22 de maio, mas São Paulo precisou de uma “dose” maior de rigor nas medidas para atingir esse percentual. Nesse sentido, a política na Bahia foi mais eficiente.

Ademais, os índices de correlação indicam o quanto alterações nas medidas legais foram acompanhadas de mudanças no comportamento da população: no Pará e em Pernambuco, por exemplo, a associação entre essas duas variáveis foi mais forte do que em Goiás ou no Paraná.

GRÁFICO 4

Índice de medidas legais de distanciamento social e índice de isolamento social, por UF (apenas dias úteis; médias móveis centradas para o índice de isolamento social – 3 dias)





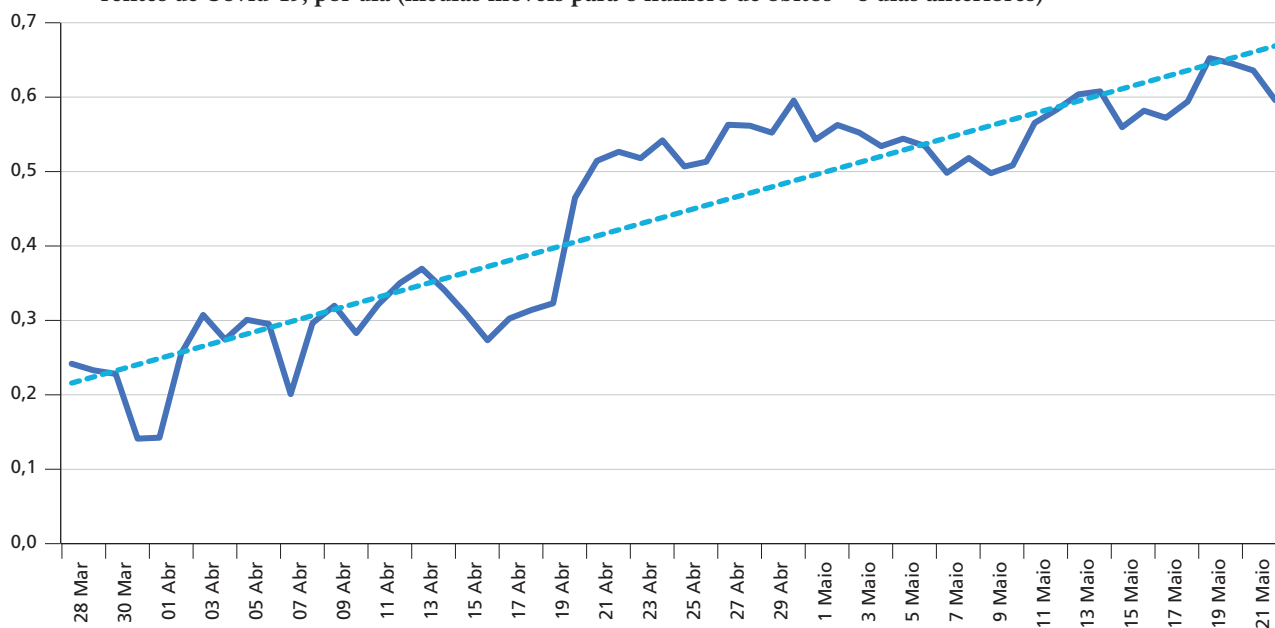
- Obs.: 1. Recomenda-se cautela na interpretação dos índices de correlação no casos da Bahia, do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul, da Paraíba, do Rio de Janeiro e de Tocantins, pois as capitais desses estados adotaram políticas substancialmente mais rigorosas que as do governo estadual, o que pressionou para cima os valores do índice de isolamento social.
2. Para os índices de correlação, utilizaram-se dados de isolamento social para um determinado dia em vez de médias móveis.
3. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Neste período de análise, a correlação entre níveis de rigor das medidas de distanciamento e a gravidade da epidemia cresceu, mantendo-se a tendência destacada em Moraes (2020c). Ou seja, estados em que a epidemia se manifesta de forma menos grave (como Mato Grosso do Sul e Santa Catarina) mantiveram políticas pouco restritas, enquanto estados nos quais a epidemia se encontra em estágio grave (Ceará e Amazonas, por exemplo) mantiveram ou ampliaram o rigor das políticas.

O gráfico 5 demonstra como a correlação entre o rigor das medidas de distanciamento social e o número de óbitos por 100 mil habitantes cresceu ao longo do tempo. Isso indica que níveis de gravidade altos da epidemia parecem deixar pouca alternativa ao gestor público, levando-o a adotar medidas rigorosas. Ao mesmo tempo, medidas de distanciamento puramente preventivas, em um contexto em que o número de óbitos é baixo, também criam pressão sobre gestores públicos para o seu relaxamento.

GRÁFICO 5

Correlação entre rigor das medidas de distanciamento social e número de óbitos por 100 mil habitantes decorrentes de Covid-19, por dia (médias móveis para o número de óbitos – 5 dias anteriores)



- Obs: 1. O período começa em 28 de março, data na qual pelo menos um óbito havia sido registrado em ao menos dez estados.
 2. Para o número de óbitos por 100 mil habitantes, foram usadas médias móveis para os cinco dias anteriores. Médias móveis foram utilizadas pois a variação no número de óbitos é grande de um dia para o outro, em parte devido ao fato de que óbitos ocorridos em finais de semana e feriados demoram mais para ser reportados ao Ministério da Saúde.
 3. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5 POLÍTICAS NOS ESTADOS: 11 A 24 DE MAIO DE 2020

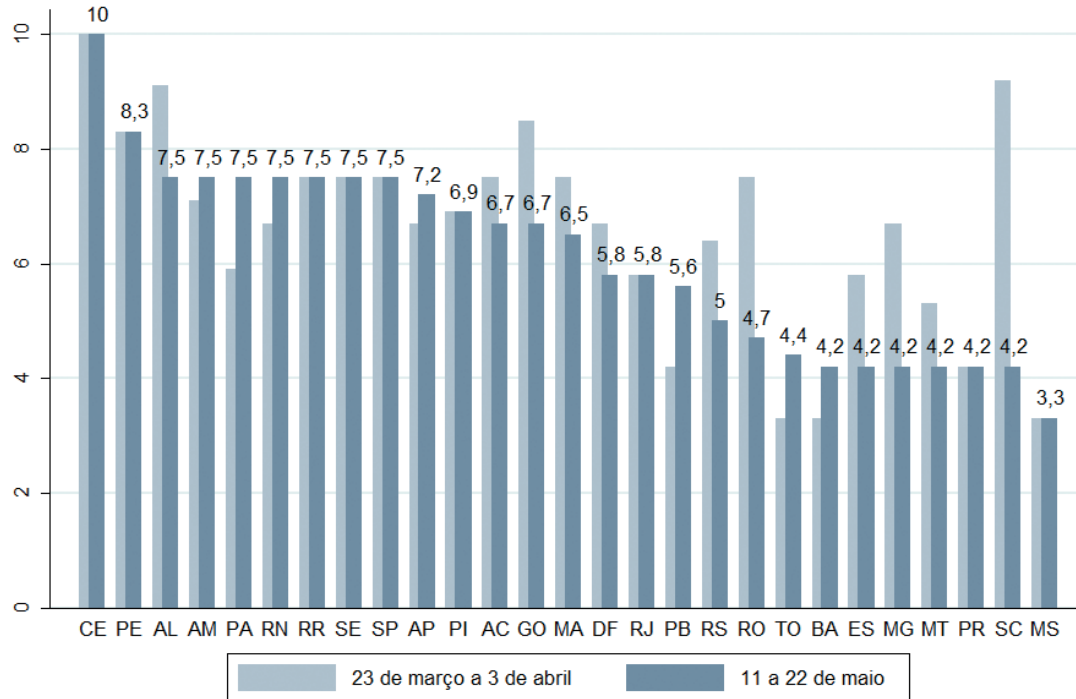
5.1 Visão geral

O gráfico 6 compara o rigor das medidas em dois períodos, observando-se que alguns estados têm sustentado medidas rigorosas por um tempo longo, especialmente Ceará e Pernambuco. As quedas em Santa Catarina, Minas Gerais e Rondônia referem-se à diminuição no rigor das medidas ocorrida em semanas anteriores, as quais foram mantidas total ou parcialmente no período 11-24 de maio.

GRÁFICO 6

Índice de medidas legais de distanciamento social: governos estaduais (médias)

(0 a 10, em que 10 é o mais restrito)



Obs.: 1. Os valores sobre as barras são os do período 11-22 de maio.

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

5.2 Tipologia de políticas estaduais

Em Moraes (2020b), foi introduzida uma tipologia de políticas adotadas por governos estaduais no que se refere às relações com as prefeituras no gerenciamento da epidemia. Essas políticas podem ser: *i*) assertivas (o governo estadual impõe o controle); *ii*) articuladoras (o governo estadual formula posições conjuntas com prefeituras, especialmente a da capital, seja para a adoção de medidas restritivas, seja para a adoção de medidas pouco rigorosas); *iii*) isentas (o governo estadual delega poder de decisão às prefeituras); e *iv*) impeditivas (o governo estadual busca limitar o poder dos prefeitos em adotar medidas restritivas).⁵

O quadro 2 expõe a categorização dos quinze estados mais populosos do Brasil. Esses dados são semelhantes aos apresentados em Moraes (2020c), mas acrescentaram-se estados novos na lista.

QUADRO 2

Políticas dos governos estaduais em relação às prefeituras (sobretudo capitais) nos quinze estados mais populosos do país, entre 11 de março e 24 de maio de 2020

UF	TIPO DA POLÍTICA	PERÍODO
São Paulo	Articuladora	Todo o período
Minas Gerais ¹	-	Até o final de abril
	Isenta	A partir do início de maio
Rio de Janeiro	Isenta	Todo o período
Bahia	Isenta	Todo o período
Paraná	Articuladora	Todo o período
Rio Grande do Sul	Articuladora	Todo o período
Pernambuco	Articuladora	Todo o período
Ceará	Articuladora	Todo o período

(Continua)

5. Os critérios de categorização estão também neste mesmo trabalho.

UF	TIPO DA POLÍTICA	PERÍODO
Pará	Assertiva	Até o final de abril
	Articuladora	A partir do início de maio
Santa Catarina	Assertiva	Até meados de abril
	Isenta	A partir de meados de abril
Maranhão	Articuladora	Todo o período
Goiás	Assertiva	Até meados de abril
	Isenta	A partir de meados de abril
Amazonas ²	-	Todo o período
Espírito Santo	Articuladora	Todo o período
Paraíba	Isenta	Até meados de maio
	Assertiva	A partir de meados de maio

Notas: ¹ Como explorado em Moraes (2020b), a política do governo de Minas Gerais não parecia se enquadrar em nenhuma categoria até o final do mês de abril.

² A política do governo do Amazonas não parece se enquadrar em nenhuma dessas categorias.

Obs.: 1. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5.3 Análise por UF

5.3.1 Pernambuco

O governo estadual ampliou as restrições na região metropolitana do Recife por meio do Decreto nº 49.017/2020. A partir de 16 de maio, foi instituído um rodízio de veículos nos municípios que fazem parte dessa região, além da limitação à circulação de pessoas, que apenas podem se deslocar para realizar atividades essenciais. No entanto, o grau de rigor não foi tão alto como o dos *lockdowns* em Fortaleza, na Ilha de São Luís e em vários municípios no Pará, onde mesmo atividades industriais foram suspensas.

Essa política foi articulada entre governo estadual e prefeitura, um processo que provavelmente foi facilitado pelo fato de que governador e prefeito pertencem ao mesmo partido político.

5.3.2 Amapá

O governo estadual decretou *lockdown* em todo o estado por meio do Decreto nº 1.726/2020. A partir de 19 de maio, passou a estar autorizado apenas o funcionamento de serviços essenciais, limitando-se também a circulação de pessoas que não estejam em deslocamento destinado a realizar algo essencial. Além disso, instituiu-se um sistema de rodízio de veículos em Macapá, com um formato igual ao adotado por alguns dias pela prefeitura de São Paulo.

Trata-se do primeiro *lockdown* adotado para todo um estado no Brasil, o que ocorre em meio a um crescimento acelerado do número de óbitos no Amapá, em um contexto de alta taxa de ocupação de leitos de unidade de terapia intensiva – UTI (Pacheco, 2020).

5.3.3 Paraíba

Após manter uma política isenta, em que o poder de decisão era em grande medida delegado às prefeituras, o governo estadual optou por ampliar o rigor das medidas por meio do Decreto nº 40.242/2020. O governo determinou a suspensão do funcionamento de todos os estabelecimentos comerciais não essenciais e do funcionamento de templos para cerimônias religiosas. Suspendeu também o transporte intermunicipal de passageiros a contar de 20 de maio (Paraíba, 2020).

5.3.4 Maranhão

Após o encerramento do *lockdown* na Ilha de São Luís em 17 de maio (o qual havia sido determinado por decisão judicial), o governo estadual optou por adotar novamente um decreto que estava em vigor até o início de abril, o qual impunha medidas restritivas a todo o estado (e não apenas à Ilha de São Luís). Dessa forma, a partir de 18 de maio, prefeituras não podem mais autorizar o funcionamento do comércio não essencial e de vários outros tipos de atividade (Diniz, 2020).

Esta decisão foi tomada em face do crescimento acelerado do número de casos no estado e da alta taxa de ocupação de leitos de UTI.

5.3.5 Rondônia

Após relaxar as medidas de distanciamento por algumas semanas, o governo estadual optou por retomar uma política mais rigorosa. Por meio do Decreto nº 25.049/2020, em vigor a partir de 13 de maio, o funcionamento do comércio não essencial deixou de estar autorizado em parte do estado (Governo..., 2020a). Esta restrição é condicionada à situação do município em termos de gravidade da epidemia e da infraestrutura hospitalar disponível. O formato é semelhante ao adotado pelo governo do Rio Grande do Sul, em que o grau de restrição depende de um conjunto de critérios objetivos.

Em um primeiro momento, as regras mais rígidas são válidas para os municípios de Porto Velho, Ariquemes e Guajará-Mirim.

5.3.6 Tocantins

Este estado foi, por várias semanas, o menos afetado pela pandemia no país: o primeiro óbito foi registrado em 14 de abril, tendo sido a última UF a registrar um óbito. Contudo, a epidemia passou a se espalhar de forma mais acelerada, aumentando a pressão sobre o sistema de saúde. Isso levou o governo estadual a introduzir medidas mais restritivas em cerca de 35 municípios, em sua maioria no norte do estado, incluindo em Araguaína (Da flexibilização..., 2020; Governo..., 2020b).

Por meio do Decreto nº 6.905/2020, atividades não essenciais, nos municípios indicados pela deliberação, passaram a estar suspensas a partir de 16 de maio, incluindo a circulação de pessoas que não seja para a realização de atividades essenciais, assim como o ingresso ou saída desses municípios. Atividades de construção civil e parte da indústria não essencial puderam se manter em funcionamento.

6 POLÍTICAS NAS CAPITAIS ESTADUAIS: 11 A 24 DE MAIO DE 2020⁶

Ao longo das últimas semanas, algumas capitais e municípios em regiões metropolitanas ampliaram o rigor das medidas de distanciamento. Em alguns casos, foram adotados *lockdowns*, como em Belém e Fortaleza.

No período em análise (11-24 de maio), as prefeituras do Rio de Janeiro e de Salvador optaram por medidas mais rigorosas, mas apenas em certos bairros. Em Macapá, a prefeitura optou pela adoção de *lockdown*, uma decisão tomada em conjunto com o governo estadual e que se estendeu a todos os municípios do estado.

Algumas prefeituras instituíram um sistema de rodízio, semelhante ao adotado pela prefeitura de São Paulo por alguns dias. Além dos municípios em situação de *lockdown*, isso ocorreu em Rio Branco e no Recife.

A alteração mais significativa em termos de relaxamento das medidas ocorreu em Porto Alegre. Por meio do Decreto nº 20.583/2020, foi autorizada a retomada, a partir de 20 de maio, das atividades de todos os estabelecimentos comerciais de rua, restaurantes, *shopping centers*, academias de ginástica, templos religiosos, entre outros, desde que respeitado o limite de 50% da capacidade de atendimento prevista no alvará de funcionamento (Porto..., 2020).

7 CONCLUSÕES

No período 11-24 de maio, houve a interrupção de uma tendência de relaxamento no rigor das medidas de distanciamento social, a qual vinha ocorrendo ao longo das semanas anteriores. Essa interrupção resultou provavelmente do aumento da gravidade da epidemia em vários locais do país, o que levou governos a não relaxar medidas existentes ou a ampliar o seu grau de rigor. Houve também uma interrupção da tendência de queda no isolamento social. Ou seja, tanto o rigor das medidas como o nível de isolamento social se mantiveram estáveis no período 11-24 de maio em comparação com as duas semanas anteriores.

De todo modo, as medidas de distanciamento social no Brasil possuem variação significativa entre os estados e, em muitos casos, entre municípios dentro de um mesmo estado. Não há, portanto, uma única política para o país, mas sim políticas que variam conforme o nível de gravidade da epidemia, a infraestrutura hospitalar existente e a capacidade de governantes de lidar com pressões pela reabertura de atividades econômicas.

Por fim, a população dos estados responde às políticas de distanciamento de formas diferentes. Em alguns casos, “doses” maiores de rigor são necessárias para se atingir um determinado nível de isolamento social. Além disso, alterações no grau de rigor em alguns estados estão mais associadas a mudanças comportamentais do que em outros.

REFERÊNCIAS

- DA FLEXIBILIZAÇÃO ao *lockdown*: relembre medidas tomadas pelo governo do Tocantins para conter o coronavírus. **G1 TO**, 16 maio 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/2ZE89AD>>.
- DINIZ, A. Governo do Maranhão anuncia novas medidas restritivas após *lockdown*. **G1 MA**, 15 maio 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/2XwYJEi>>.
- GOMES, L. H. Governo do RN prorroga isolamento social até o dia 4 de junho. **Tribuna do Norte**, 20 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2LTEnjg>>.
- GOVERNO de RO publica novo decreto, implanta ação contra Covid-19 e suspende aulas até 30 de junho. **G1 RO**, 14 maio 2020a. Disponível em: <<https://glo.bo/2TEgYXl>>.
- GOVERNO decreta *lockdown* em mais de 30 cidades no Tocantins; veja lista. **TV Anhanguera**, 15 maio 2020b. Disponível em: <<https://glo.bo/2LTyi6y>>.
- MARTINS, C. Alertas sobre riscos futuros são boas notícias. **UOL Ecoa**, 5 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2zryhUA>>.
- MORAES, R. F. DE. Medidas legais de incentivo ao distanciamento social: comparação das políticas de governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil. **Nota Técnica**, Brasília, n. 16, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3gl0Vr4>>.
- _____. Covid-19 e medidas legais de distanciamento social: tipologia de políticas estaduais e análise do período de 13 a 26 de abril de 2020. **Nota Técnica**, Brasília, n. 18, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3cXalqK>>.
- _____. Covid-19 e medidas legais de distanciamento social: descentralização das políticas, relação com o número de óbitos e análise do período de 27 de abril a 10 de maio de 2020. **Nota Técnica**, Brasília, n. 19. Disponível em: <<https://bit.ly/36xWuET>>.
- PACHECO, J. Governo do AP decreta *lockdown* em todo o estado; Macapá terá rodízio de veículos. **G1 AP**, 15 maio 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/2A5m8Vp>>.
- PARAÍBA. Decreto nº 40.242, de 16 de maio de 2020. Dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pela Covid-19 (novo coronavírus), bem como sobre recomendações aos municípios e ao setor privado estadual. **Diário Oficial**, João Pessoa, 16 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eeAX6X>>.
- PORTO Alegre libera *shoppings* e igrejas a meia lotação a partir de amanhã. **UOL**, 19 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3c15zY3>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editores

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL