IV ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS
EVENTO VIRTUAL 01 A 03 SETEMBRO 2021

SESSÃO TEMÁTICA Nº 09 - HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ENFRENTAMENTO À PANDEMIA EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: AUTONOMIA MUNICIPAL EM PERSPECTIVA.

Gislaine Thompson dos Santos/UFRGS
Diogo Joel Demarco/UFRGS
Ana Luisa da Rosa Barcelos/UFRGS

Resumo:
Um dos principais aspectos que a emergência da pandemia do Coronavírus trouxe para a administração pública brasileira foi colocar à prova o modelo de federalismo cooperativo em voga desde a Constituição Federal de 1988. Neste contexto, este estudo trata sobre as normativas com medidas de distanciamento social emitidas por três municípios – Canoas, São Leopoldo e Viamão - da região metropolitana de Porto Alegre em comparação àquelas decretadas pelo governo do estado. Objetiva identificar se os municípios exerceram sua autonomia ao emitirem normativas mais ou menos restritivas do que a normativa estadual e que repercussão isso teve em termos dos dados epidemiológicos da doença nestes municípios. Estudo de objetivos exploratórios e abordagem quali-quanti, cujos dados, do período compreendido entre os meses de fevereiro e março de 2021, foram obtidos nos sites governamentais e portais da transparência, bem como no site *Leis Municipais*. A partir da análise dos dados coletados, observou-se que os municípios em estudo, no geral, exerceram a autonomia para editar medidas menos restritivas que o protocolo estadual, acarretando situações distintas em termos dos dados epidemiológicos. Observa-se que os municípios que exerceram sua autonomia no sentido de flexibilizar as normas estaduais, adotando medidas menos

restritivas, apresentaram um número mais elevado de casos registrados no período e de óbitos por 100 mil habitantes, sinalizando que medidas menos restritivas possam ter contribuído para uma maior circulação de pessoas, propiciando uma maior transmissão do vírus e da sua letalidade.

Palavras-chave: Covid-19. autonomia municipal. federalismo. distanciamento social.

INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde - OMS declarou a Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus Sars-CoV-2, como pandemia. Neste momento, a doença já estava distribuída globalmente, tendo o primeiro caso confirmado no Brasil ocorrido em 26 de fevereiro, em São Paulo (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

A acentuada transmissibilidade da Covid-19, a inexistência de vacinas (até o final de 2020) e a falta de tratamentos medicamentosos específicos e eficazes para o tratamento e prevenção da doença, desencadearam o investimento em medidas não farmacológicas como opções eficientes e executáveis para a mitigação e o controle da pandemia. Medidas individuais, como a higiene de mãos, etiqueta respiratória e o uso de máscaras foram amplamente utilizadas e difundidas. Em nível populacional, as medidas de distanciamento social, com objetivo de incentivar o distanciamento físico entre indivíduos potencialmente infectados e indivíduos saudáveis como forma de romper a cadeia de transmissão da doença, foram implementadas em vários países, em diferentes níveis. Estão contempladas nesta medida as ações de cancelamento de eventos públicos, proibição de aulas presenciais, fechamento de locais de trabalho, bloqueio de fronteiras e a recomendação para a população permanecer em casa, por exemplo (SILVA et al, 2020).

Ao longo deste mais um ano de pandemia no Brasil, a doença se distribui espacialmente de forma heterogênea e oscilatória ao longo do tempo, provavelmente também pelas diferenças sociodemográficas e territoriais do país. Os picos da chamada primeira onda ocorreram em diferentes momentos nas unidades da federação ao longo do ano, com maior ou menor disseminação.

Políticas de enfrentamento à pandemia foram traçadas pelos entes subnacionais, com diferentes medidas, seja em função da descoordenação provocada pela inação do Governo Federal na condução do enfrentamento da pandemia, reforçando o "modelo bolsonarista" de federalismo, um federalismo dual, em que a União reduz seu papel de indução federativa (ABRUCIO et al, 2020), seja pela autonomia dos entes subnacionais para definir suas estratégias e planos locais, legitimada pela decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 6.341 (março de 2020), quando governadores e prefeitos assumiram o protagonismo na luta contra o coronavírus, editando diversas medidas normativas e as implementando nos variados quadrantes do país.

Como destacam Abrucio et al (2020), o denominado modelo bolsonarista de federalismo já se fazia presente ao longo dos dois últimos anos, afetando fortemente as relações intergovernamentais entre União, estados e municípios em várias políticas públicas. A pandemia escancarou o aumento da descoordenação federativa e o maior abandono dos governos locais da ajuda federal. Na saúde e na educação, isso significou políticas cada vez mais fragmentadas no plano local, com os governos

municipais tendo que assumir muitos dos custos sanitários e de um processo educacional mais remoto, sem que grande parte deles tenha capacidades institucionais para realizar esse esforço.

De acordo com Moraes (2020), entende-se que as medidas de governos locais podem compensar possíveis dificuldades do governo central de enfrentar a pandemia, causadas por baixa capacidade de articulação, limitações nas relações entre poderes, ausência de vontade política ou falta de qualificação de recursos humanos. Neste sentido, os municípios poderiam adotar políticas mais adequadas às características locais, decorrentes de sua localização, perfil socioeconômico e hábitos da população.

Assim, estados e municípios adotaram políticas de distanciamento social no início da pandemia no país, em momentos diferentes e algumas mais restritivas do que outras (PIRES, 2020).

No estado do Rio Grande do Sul, o governo estadual implementou o que denominou de Modelo de Distanciamento Controlado, um plano que consistia de diferentes protocolos de acordo com a bandeira que cada região, especialmente definida, estivesse classificada. As bandeiras, por sua vez, eram definidas de acordo com o desempenho da região em uma série de indicadores epidemiológicos estabelecidos (RIO GRANDE DO SUL, 2021). Os resultados do modelo subsidiaram ao longo do tempo a edição dos decretos estaduais, nem sempre em completa equivalência aos protocolos anteriormente estabelecidos.

Em agosto de 2020, após negociações com os municípios, através da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), o governo estadual implementou o que foi denominado de *Cogestão Regional.* Este processo permitiu que os municípios das regiões Covid, sob consenso de ⅔ dos prefeitos, adotassem protocolos mais brandos do que a bandeira que estivessem sujeitos pela classificação estadual, mediante a apresentação de um plano estruturado próprio apresentado ao Gabinete de Crise estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Em nível municipal, os gestores locais utilizaram de diferentes estratégias para o enfrentamento da pandemia, em geral estabelecendo normativas mediante a promulgação de decretos municipais. Após a formulação da cogestão regional, os municípios podem então, ou adotar integralmente os protocolos e classificação estadual, ou ser mais (competência legal) ou menos restritivos (por cogestão).

Estudos anteriores investigaram as medidas legais de distanciamento social implementadas pelas unidades da federação, mas restringiram-se ao estudo dos estados ou da comparação entre capitais e unidades da federação (MORAES, 2020; PIRES, 2020; SILVA et al, 2020). Estes estudos foram realizados nos meses iniciais da pandemia no Brasil, momento de maior sensibilização e aceitação, por parte da população e dos *policy makers*, das medidas de distanciamento social. Passado mais de um ano de pandemia no país, a caracterização da realidade local sobre a implementação, em nível municipal,

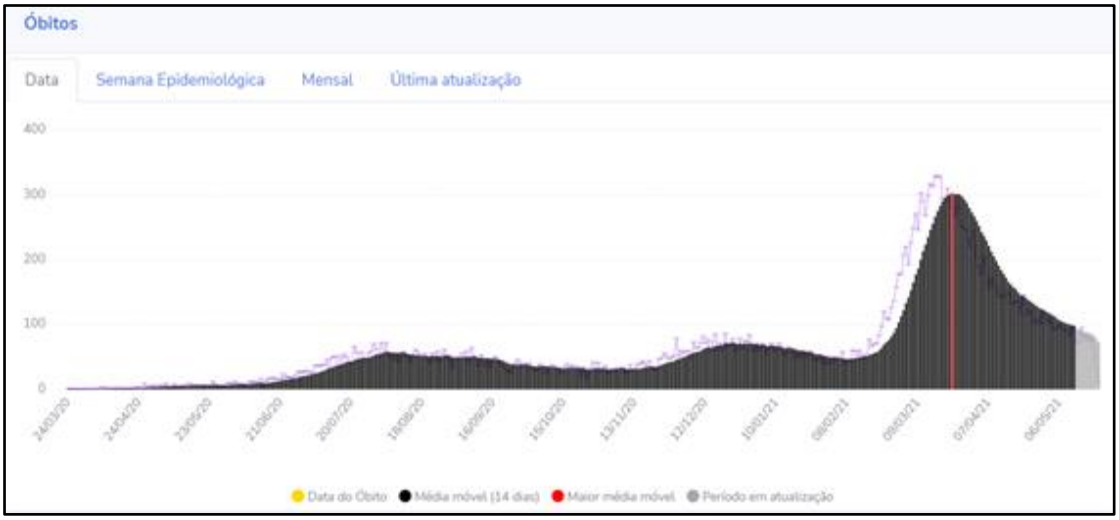
das medidas legais de distanciamento social ao longo do tempo e a comparação com as edições em nível estadual, permitirão identificar em que medida alguns municípios da região metropolitana de Porto Alegre exerceram a autonomia no enfrentamento a pandemia, ao emitir decretos que adotaram integralmente o protocolo estadual, ou que foram mais ou menos restritivos.

Neste sentido, o objetivo do estudo foi identificar se os municípios selecionados da RMPA exerceram a autonomia municipal ao emitir normativas mais ou menos restritivas do que a normativa estadual vigente. A pergunta de pesquisa é *"ao exercer a sua autonomia, considerando as características locais, os gestores municipais emitiram normas legais de distanciamento social alinhadas, mais ou menos restritivas do que a normativa estadual vigente?"*

MÉTODO

Estudo descritivo exploratório, com abordagem quali-quanti, com análise de dados de três municípios da região metropolitana de Porto Alegre, sendo escolhidos os municípios de Viamão, Canoas e São Leopoldo, situados nas regiões Covid 10, 8 e 7. Devido ao aspecto conjuntural da realização deste estudo, o mesmo não compreende a análise de dados de todo o período da pandemia, sendo elencado para análise o período de maior gravidade, da terceira onda na região e maior concentração de óbitos no RS até o momento: fevereiro e março de 2021. Durante o período analisado, houve o colapso da rede de saúde, que esteve com mais de 100% de lotação nos leitos de UTI e clínico hospitalares. O presente estudo foi realizado no período entre 16 de março e 15 de abril.

Figura 1 - Número de óbitos por Covid-19, por data de notificação, Rio Grande do Sul, 2020 a 2021.



Fonte: Painel Coronavírus SES/RS. Em 11.05.2021.

A amostra de municípios estudados foi selecionada por conveniência, devido a impossibilidade de tempo para análise de grande quantidade de documentos. Portanto, foram

selecionados um município de cada região Covid da região metropolitana, limitando-se a três regiões. As regiões foram escolhidas por sua proximidade entre si.

Para o desenvolvimento do estudo foi realizada análise documental das normativas legais da amostra de municípios e do estado do Rio Grande do Sul, selecionadas nos sites governamentais e portais da transparência, bem como o site *Leis Municipais*.

Os dados coletados foram analisados buscando identificar as seguintes informações: data da publicação, data da implementação, tipo de norma, existência de cogestão e tipo de medidas de distanciamento social. As medidas de distanciamento social dos municípios e do governo estadual foram agrupadas e categorizadas, de acordo com o proposto por Moraes (2020), em um estudo comparativo entre as medidas de distanciamento social implementadas pelas capitais e Unidades da Federação, ainda nos meses iniciais da pandemia. Neste estudo, Moraes propõe a criação de índice que avalia o quão restritivas são as medidas de distanciamento social implementadas pelos entes federados estudados. Para tanto, estabelece seis categorias: suspensão de eventos e atividades de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos; suspensão das atividades de bares, restaurantes e similares; suspensão das atividades de outros estabelecimentos comerciais e de serviços, exceto os essenciais; suspensão das atividades de estabelecimentos industriais, exceto os essenciais; suspensão das aulas; restrições ao transporte terrestre, fluvial ou marítimo de passageiros. As diferentes categorias foram avaliadas em grau de execução, podendo ser total, parcial ou inexistente.

Para o estudo atual, a utilização dos graus de execução não contempla o que se busca investigar, já que diferentemente de Moraes (2020), feito no início da pandemia, dificilmente se encontra hoje a suspensão total de algum segmento temático ou eixo de análise. Portanto, foram analisados subtemas dentro de cada segmento e verificado se estes foram iguais, mais ou menos restritivos do que a normativa estadual.

Os dados categorizados foram inseridos em um quadro, para possibilitar a comparação entre a decisão municipal e a decisão estadual do mesmo período. A análise comparativa buscou identificar se o município analisado replicou a decisão estadual em nível local ou se foi mais ou menos restritivo do que a decisão estadual.

RESULTADOS

Para a realização do estudo, foram analisados sete decretos estaduais (seis no período em estudo), vinte e três decretos municipais e cinco termos de cogestão regional. Observou-se que enquanto os municípios de Viamão e São Leopoldo editaram diversos decretos ao longo do período de estudo, buscando adequação e normatizando medidas locais, o município de Canoas, aparentemente, optou por utilizar a normativa estadual ou o termo de cogestão regional como instrumentos de referência principal,

pois não foram localizadas normativas locais nos portais da transparência ou sites de legislação municipal, sendo localizado apenas dois decretos e dois termos de cogestão regional (Quadro 1).

Excluindo o primeiro decreto estadual do período em estudo (N. 55758, de 15 de fevereiro), que esteve sob a classificação dos protocolos de bandeira vermelha, os demais decretos estabelecem medidas de distanciamento social sob a classificação de bandeira preta.

Quadro 1 - Decretos sobre medidas de distanciamento social, por local e data, de fevereiro a março de 2021.

	15/02 16 a 22 fev	**20/02 20 fev a 02 mar**	**22/02 23 fev a 01 mar**	**26/02 27 fev a 07 mar**	**05/03 A partir de 06 mar**	**21/03 22 mar a 04 abr**
RS	N. 55758	N. 55764	N. 55766	N. 55771 (suspensão cogestão)	N. 55782 (suspensão cogestão)	N. 55799
Canoas	N. 34 e N. 35 (25/01)					
São Leopoldo	N. 9777 (10/02)	N. 9777 (10/02)	N. 9728 (23/02)	N. 9788 (26/02) N. 9790 (01/03) N. 9791 (02/03)	N. 9793 (05/03) N. 9794 (07/03) N. 9802 (09/03) N. 9804 (13/03) N. 9805 (13/03)	N. 9812 (21/03)
Viamão	*cogestão* N. 18 (03/02)	*cogestão* N. 18 (03/02)	*cogestão* N. 21 (22/02) N. 22 (23/02)	N. 24 (26/02)	N. 27 (06/03) N. 28 (06/03) N. 31 (15/03)	*Cogestão* N. 36 (21/03)

Fonte: elaboração própria, 2021.

A análise das publicações indicou uma grande diversidade de modos de construção das normativas, não havendo um padrão na estrutura formal dos documentos. Enquanto o município de Viamão, por exemplo, editou os decretos, a cada vez, com todos os conteúdos em uma mesma estrutura, modificando eventualmente aquilo que justificava a edição de um novo decreto; o município de São Leopoldo, por sua vez, editou decretos que costumam remeter a uma edição anterior e inserem no texto do documento apenas a parte a ser modificada.

A estrutura escolhida por São Leopoldo para a edição de seus decretos, dificulta a análise e o entendimento de quais são as medidas de distanciamento vigentes na data, pois remete à necessidade de buscar e identificar edições anteriores e montar o "quebra-cabeça". Ao considerar que estes instrumentos legais são destinados aos cidadãos, que devem entender e observar as medidas impostas, é preciso refletir sobre esta questão, mas que no momento não é o foco deste trabalho.

Na análise por datas, observa-se que o município de Viamão editou nove decretos durante o período em estudo, sendo três deles decorrentes das alterações instituídas pelo governo estadual após o decreto n. 55782, de 05 de março. A mesma situação ocorreu com o município de São Leopoldo, que editou cinco decretos após a normativa estadual em questão.

No cruzamento dos dados por eixos temáticos e datas, pode-se observar que até a edição dos decretos n. 55771 e 55782, que suspenderam a possibilidade de cogestão por parte dos municípios após todo o estado passar para a classificação em bandeira preta, o município de Viamão optou por aderir à cogestão regional, editando decretos e estabelecendo protocolos menos restritivos do que o proposto pelo nível estadual. Com a suspensão da cogestão, o município passou então a editar decretos que estabelecem integralmente os protocolos estaduais, situação que permaneceu inclusive no primeiro decreto editado após o retorno da cogestão. O município foi mais restritivo apenas no eixo *Restrições ao transporte terrestre, fluvial ou marítimo de passageiros*, nos dois últimos decretos analisados, onde estabeleceu restrição de horário para ingresso de idosos no transporte público municipal (Quadro 2).

Quadro 2 - Descrição do grau de similaridade com os decretos estaduais, por eixo de análise, município de Viamão, fevereiro e março de 2021.

	15/02	**20/02**	**22/02**	**26/02**	**05/03**	**21/03**
Decreto Estadual **Eixo de análise decreto municipal**	55758	55764	55766	55771 (sem cogestão)	55782 (sem cogestão)	55799
Suspensão de eventos e atividades de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Igual
Suspensão das atividades de bares, restaurantes e similares	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Igual
Suspensão das atividades de outros estabelecimentos comerciais e de serviços, exceto os essenciais	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Igual
Suspensão das atividades de estabelecimentos industriais, exceto os essenciais	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Igual
Suspensão das aulas	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Igual	Igual
Restrições ao transporte terrestre, fluvial ou marítimo de passageiros	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Mais restritivo	Mais restritivo

Fonte: elaboração própria, 2021.

O município de Canoas, por sua vez, adotou durante todo o período analisado, excetuando o período em que não foi permitido, os protocolos estabelecidos por adesão à cogestão regional. Sem

estabelecer decretos em nível local, a adesão foi sempre integral aos protocolos de bandeira anterior à classificação estadual, o que podemos concluir que o município optou por ser menos restritivo, sempre em que isso foi possível, durante o período analisado (Quadro 3).

Quadro 3 - Descrição do grau de similaridade com os decretos estaduais, por eixo de análise, município de Canoas, fevereiro e março de 2021.

	15/02	**20/02**	**22/02**	**26/02**	**05/03**	**21/03**
Decreto Estadual **Eixo de análise decreto municipal**	55758	55764	55766	55771 sem cogestão	55782 sem cogestão	55799
Suspensão de eventos e atividades de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Menos restritivo
Suspensão das atividades de bares, restaurantes e similares	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Menos restritivo
Suspensão das atividades de outros estabelecimentos comerciais e de serviços, exceto os essenciais	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Menos restritivo
Suspensão das atividades de estabelecimentos industriais, exceto os essenciais	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Menos restritivo
Suspensão das aulas	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Menos restritivo
Restrições ao transporte terrestre, fluvial ou marítimo de passageiros	Menos restritivo	Menos restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Menos restritivo

Fonte: elaboração própria, 2021.

O município de São Leopoldo, entre os municípios estudados, foi o que mais utilizou a sua capacidade de autonomia e poder de legislar para exercer medidas mais restritivas nas medidas de distanciamento social estudadas. Excetuando-se o eixo das atividades industriais, que permaneceu sem alterações em todos os municípios e em todas as datas, o município editou medidas mais restritivas em algum momento em todos os eixos de análise.

Um aspecto que cabe ressaltar é que se faz necessária uma análise mais aprofundada, referente ao fato de que o município editou medidas mais restritivas do que o governo estadual na vigência da bandeira vermelha, passando a adotar medidas menos restritivas (por cogestão regional) no início do período mais crítico da bandeira preta. Após o período em que a cogestão regional foi suspensa pelo governo estadual, o município passou a editar medidas mais restritivas na maioria dos eixos (Quadro 4).

Quadro 4 - Descrição do grau de similaridade com os decretos estaduais, por eixo de análise, município de São Leopoldo, fevereiro e março de 2021.

	15/02	**20/02**	**22/02**	**26/02**	**05/03**	**21/03**
Decreto Estadual **Eixo de análise decreto municipal**	55758	55764	55766	55771 sem cogestão	55782 sem cogestão	55799
Suspensão de eventos e atividades de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos	Igual	Igual	Menos restritivo	Igual	Mais restritivo	Mais restritivo
Suspensão das atividades de bares, restaurantes e similares	Mais restritivo	Mais restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Mais restritivo
Suspensão das atividades de outros estabelecimentos comerciais e de serviços, exceto os essenciais	Mais restritivo	Mais restritivo	Menos restritivo	Igual	Igual	Mais restritivo
Suspensão das atividades de estabelecimentos industriais, exceto os essenciais	Igual	Igual	Igual	Igual	Igual	Igual
Suspensão das aulas	Mais restritivo	Mais restritivo	Mais restritivo	Mais restritivo	Mais restritivo	Mais restritivo
Restrições ao transporte terrestre, fluvial ou marítimo de passageiros	Igual	Igual	Igual	Não consta	Mais restritivo	Igual

Fonte: elaboração própria, 2021.

Considerou-se, no projeto do estudo, a premissa de que a edição, pelos municípios, de decretos mais ou menos restritivos está relacionada ao exercício de uma maior autonomia local, mediante ao indicativo de que estes realizaram uma análise da situação de seu território e optaram por medidas diversas daquelas propostas pelo governo estadual. A análise dos municípios estudados aponta que os municípios de Viamão e São Leopoldo foram os que por mais vezes seguiram a bandeira vigente em nível estadual, e o município de Canoas foi o que menos se utilizou do recurso de acatar o protocolo estadual vigente.

Contudo, após a tabulação dos resultados nos quadros, é possível observar que os municípios de Canoas e Viamão basicamente reproduziram os protocolos estaduais, mas utilizando de uma bandeira "inferior". Viamão utilizou medidas locais apenas em dois momentos, relacionadas ao transporte municipal. Canoas não implementou medidas locais em nenhum momento. Por outro lado, o município de São Leopoldo, que em mais momentos utilizou os mesmos protocolos estaduais, também foi o município que mais utilizou de medidas próprias para adaptação dos protocolos à realidade local. As medidas ou foram mais restritivas, ou em uma versão intermediária entre o protocolo estadual e o protocolo da cogestão regional.

Quando analisados os indicadores epidemiológicos dos municípios em relação à Covid-19, observa-se uma grande disparidade entre o número de casos acumulados nos municípios, em especial o caso de Viamão com 7.651 casos, com um número significativamente inferior à São Leopoldo e Canoas, com 20.697 e 35.612, respectivamente. Esta situação pode estar diretamente relacionada à cobertura de testagem em cada município, o que é corroborado pela alta taxa de letalidade observada, já que a mesma é calculada dividindo-se o número de óbitos pelo número total de infectados - estudos apontam que a letalidade no curso natural da doença está entre 0,7 e 1 % do total de casos (Quadro 5).

Quadro 5 - Dados epidemiológicos dos municípios da amostra.

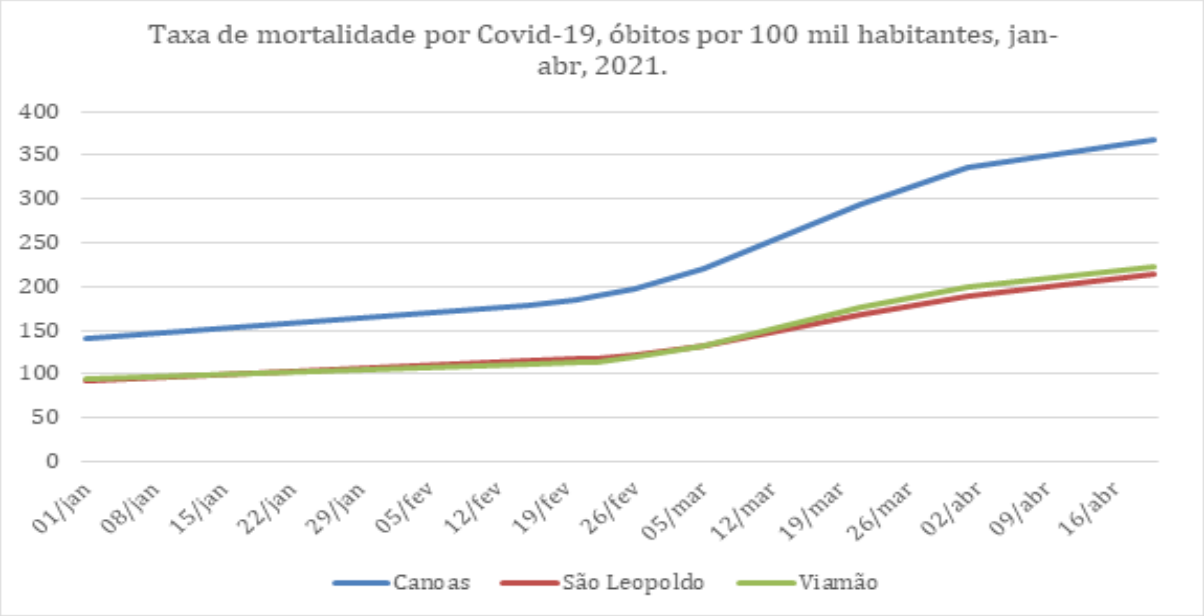
	População 2019 estimada	Casos totais	Casos por 100 mil hab.	Mortes	Mortes por 100 mil hab	Letalidade %	Média BR %
Canoas	346.616	35.612	10.227,22	1.365	392,01	3,83	2,41
São Leopoldo	236.835	20.697	8.672,61	559	234,24	2,70	2,41
Viamão	255.224	7.651	2.985,15	620	241,90	8,10	2,41
RS	11.422.973	1.031.880	9.064,10	26.685	234,30	2,60	2,41

Fonte: Painel Coronavírus SES/RS. Em 16.05.2021

Uma forma de contornar o viés da subnotificação de casos é realizar a análise dos indicadores de mortalidade ou de hospitalização pela doença, pois ainda que passíveis de subnotificação, costumam representar melhor a realidade dada suas características e a melhor estrutura de notificação da rede hospitalar. Neste sentido, a análise das taxas de mortalidade por 100 mil habitantes, sinaliza que o município de Canoas tem uma taxa de mortalidade superior aos demais municípios, com 392,01, seguido por Viamão com 241,90 e São Leopoldo com 234,24, este último com uma taxa de mortalidade inferior à estadual, de 234,30 por 100 mil habitantes (Quadro 5).

Foi efetuado um levantamento dos dados de taxa de mortalidade para o período analisado no estudo, tendo como linha de base as taxas do primeiro dia de 2021 e estendendo a análise até 30 dias após a data de expedição do último decreto estadual em estudo, já que os dados de mortalidade estão relacionados à cenários que antecedem o desfecho, considerado o período de infecção, doença e hospitalização, por exemplo (Gráfico 1).

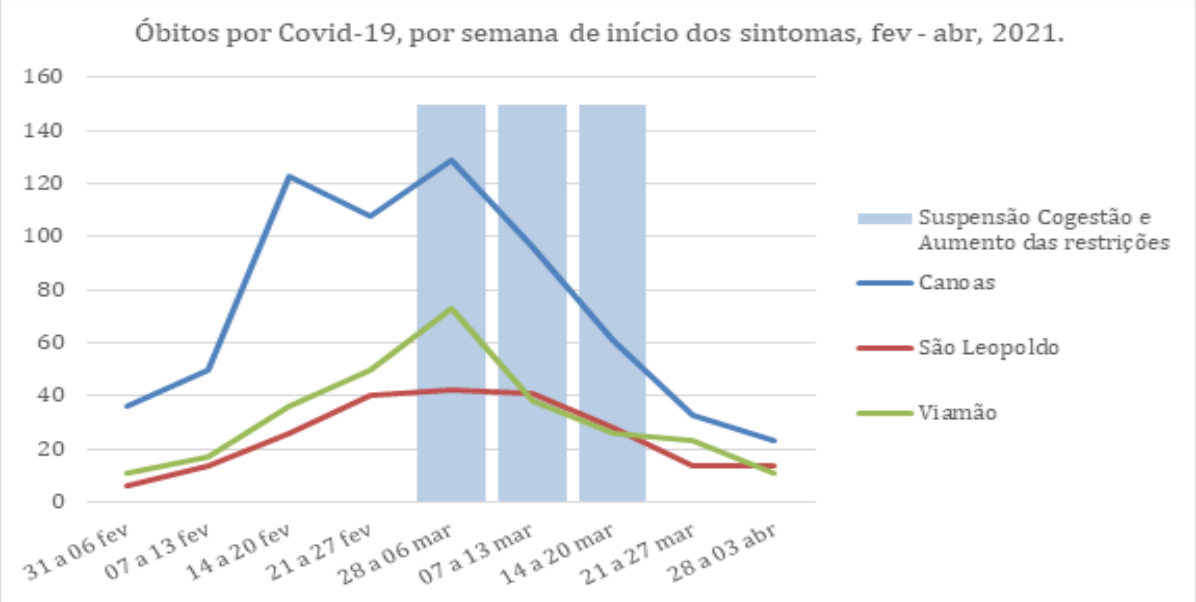
Gráfico 1 - Taxa de mortalidade por 100 mil habitantes dos municípios da amostra, no período entre 01 de janeiro e 20 de abril de 2021.



Fonte: Painel Coronavírus SES/RS. Em 11.05.2021.

Um aspecto a ser considerado é que a taxa de mortalidade é um indicador que apesar de permitir a comparação entre os municípios de mesmo porte, é pouco sensível às mudanças, pois é composto por dados acumulados ao longo do tempo e agregados por milhares de habitantes. Outra possibilidade é a análise dos óbitos por data de início dos sintomas, o que pode indicar a tendência de transmissão em um determinado período e local.

Gráfico 2 - Óbitos por Covid-19, por semana de início dos sintomas, nos municípios da amostra, entre fevereiro e abril de 2021.



Fonte: Painel Coronavírus SES/RS. Em 11.05.2021.

Os dados de mortalidade por data de início dos sintomas, agregados por semana (Gráfico 2) permitem identificar o aumento expressivo de casos no município de Canoas entre o período de 07 de fevereiro e 06 de março, em comparação ao município de Viamão, que teve um aumento menos acelerado, ou São Leopoldo, que se manteve em um platô. Observa-se, também, o provável impacto das ações mais restritivas de distanciamento social impostas pelo governo estadual, mediante implementação das medidas da bandeira preta e suspensão da cogestão no período entre 27 de fevereiro e 21 de março, que diminuíram significativamente a transmissão de Covid-19, com impacto no número de pessoas com início dos sintomas e, portanto, infectadas no período, que vieram a óbito, nos três municípios da amostra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou identificar, mediante a análise das normativas legais de distanciamento social para o enfrentamento da Covid-19 emitidas por três municípios da região metropolitana de Porto Alegre e pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, se ao exercer a sua autonomia, considerando as características locais, os gestores municipais emitiram normas legais de distanciamento social que estavam alinhadas, ou eram mais ou menos restritivas do que a normativa estadual vigente. Foram analisados documentos relacionados ao período mais crítico da pandemia no estado, com um aumento expressivo do número de casos e com o colapso da rede de saúde hospitalar e pré-hospitalar, que por algumas semanas esteve com mais de 100% de lotação nas UTIs e com grande número de pacientes aguardando leito.

Iniciamos a análise com a ideia central de que o exercício de diretrizes, por parte dos municípios, mais ou menos restritivas do que as emitidas pelo Governo do Estado, seria sinônimo de maior autonomia local, porém, esta ideia estava ligada ao pressuposto de que a motivação para não seguir plenamente os decretos estaduais se daria pela existência de uma análise da situação de cada território, mas ao analisar os três municípios vimos que essa linha de raciocínio pode estar equivocada.

O município de Canoas, sempre que possível, utilizou da cogestão, porém, em todo período analisado não implementou nenhuma medida local, apenas reproduzindo os protocolos emitidos pelo Estado em sua bandeira anterior ao protocolo estadual vigente. Viamão agiu de forma similar, mas utilizou medidas locais em dois momentos, sendo as duas relacionadas ao transporte municipal.

Por outro lado, São Leopoldo foi o município que mais aderiu a classificação estadual regente referente às bandeiras e seus protocolos, e ainda assim, foi o que mais emitiu decretos locais, utilizando medidas próprias para adaptação dos protocolos à realidade local, utilizando da sua autonomia para adequar os protocolos estaduais com as demandas do município.

Arretche (1996), argumenta que após a constituição de 1988 o processo de descentralização passou a ser visto como sinônimo de democracia e aumento na participação social, porém, para a autora, é a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões.

Nesse sentido, percebemos que nos casos em que os municípios analisados optaram por não seguir os protocolos do Estado no seu período de regência, usando de sua autonomia local, houveram poucas mudanças, ou nenhuma, pensadas nas necessidades locais. Já o município que mais se adequou às diretrizes estaduais, usou de decretos próprios para adaptar as próprias demandas, exercendo de forma distinta sua autonomia, ao mesmo tempo que considerando as questões locais. Este município - São Leopoldo - apresentou o menor número de óbitos por 100 mil habitantes, estando abaixo do indicador estadual, indicando que pode ter ocorrido impacto positivo dessas medidas nos dados epidemiológicos registrados no período analisado.

Entende-se que tais dados são uma proxy de que medidas mais restritiva dos governos municipais podem ter contribuído para um menor número de óbitos, em que pese isso também se relacione com outros fatores não analisados neste estudo, como a capacidade de atendimento – em leitos clínicos e de UTIs nestes municípios; capacidade de testagem, isolamento e acompanhamento dos casos positivos; adesão deles a protocolos como o "tratamento precoce" com a distribuição do KIT cloroquina + ivermectina, que atualmente são considerados pelo próprio Ministério da Saúde como ineficazes para o tratamento da Covid-19.

O uso dos protocolos referentes às bandeiras anteriores (da preta para a vermelha, da vermelha para a laranja), que tornou as medidas, de modo geral, menos restritivas do que as estaduais, utilizado por dois dos três municípios avaliados, pode ser explicado pela necessidade de ceder à pressão social local, por exemplo; as demandas e interesses do comércio local. Para Soares e Machado (2018), se reserva aos municípios legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber, assim se levanta o questionamento sobre a falta de decretos locais por parte dos municípios.

Ainda assim, algumas medidas mais restritivas do que as decretadas pelo Governo Estadual foram aderidas, de forma isolada, pelos municípios. Porém, por se tratar de protocolos descoordenados em relação aos municípios próximos, gerou-se dificuldade para um efeito desejado - a união regional, tornando os resultado das medidas menos eficientes do que poderiam ser, pois bem como pontuou Soares e Machado (2018), a distribuição de poder decisório sobre o que fazer e sobre os critérios para distribuição do ônus das ações conjuntas se torna objeto de disputa, dificultando o desenvolvimento de mecanismos institucionais que possam favorecer a ação coletiva.

Tais ponderações, apesar de não serem definitivas, podem servir de alerta para o novo processo que se inicia com o fim do modelo de distanciamento controlado e estabelecimento de um novo modelo

que dá maior autonomia para os municípios no estabelecimento de regras de gestão da pandemia, denominado de Sistema 3As de Monitoramento. Este novo modelo utiliza três indicadores para a tomada de decisão pelos gestores, denominados de Atenção, Alerta e Ação. De acordo com a situação epidemiológica e da rede de saúde, o Comitê de Crise estadual emite uma notificação às regiões, classificando-a em algum dos 3As. Conforme a classificação, a região deve elaborar um Plano de Ação para melhora dos indicadores. Diferente do modelo anterior, neste não há protocolos pré estabelecidos, exceto aqueles obrigatórios para todo o estado, como distanciamento mínimo entre pessoas, uso de máscaras, higiene de mãos e superfícies, entre outros (RIO GRANDE DO SUL, 2021_b).

É importante pontuar que a existência de medidas judiciais que interferem nos protocolos, assim como a grande diversidade de modos de construção das normativas, não havendo um padrão na estrutura formal dos documentos, dificultando seu entendimento, limitam o estudo em questão. Outro fator a ser considerado é que, nesta análise, foram utilizados como referência apenas três municípios, de forma que os resultados não remetem ao contexto geral dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, necessariamente. Contudo, o estudo aponta a necessidade de um aprofundamento do tema, como a ampliação da amostra, para melhor compreensão do fenômeno.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L et al. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. RAP. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 63-677, 2020.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

FLEURY, S. Pandemia, contradições e inovações no federalismo brasileiro. **Pesquisa, Política e Ações em Saúde Pública**. Centro de Estudos Estratégicos da FIOCRUZ, 2020. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1179>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial COE-COVID19**. n.14. Brasília, DF. <https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/27/2020-04-27-18-05h-BEE14-Boletim-do-COE.pdf>. Acesso em 23 mar. 2021.

MORAES, R. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social:** comparação das políticas de governos e prefeituras das capitais no Brasil. Brasília: IPEA, n. 16, abr. 2020 (nota técnica).

PIRES, R. R. C. **Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da Covid-19**: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública. Brasília: IPEA, n. 33, abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Modelo de Distanciamento Controlado**. Porto Alegre, 2021. Disponível em:<https://distanciamentocontrolado.rs.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Sistema 3As de Monitoramento**. Porto Alegre, 2021. Disponível em:<https://sistema3as.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SILVA, L. L. S.; LIMA, A. F. R.; POLLI, D. A.; RAZIA, P. F. S.; PAVÃO, L. F. A.; CAVALCANTI, M. A. F. H.; TOSCANO, C.M. Medidas de distanciamento social para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil: caracterização e análise epidemiológica por estado. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 9, Rio de Janeiro, Setembro, 2020.

SOARES, M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018. 112

TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 42, p. 103-120, 2005