

ENFRENTAMENTO À PANDEMIA EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: AUTONOMIA MUNICIPAL EM PERSPECTIVA¹

COPING WITH THE PANDEMIC IN MUNICIPALITIES IN THE METROPOLITAN REGION OF PORTO ALEGRE: MUNICIPAL AUTONOMY IN PERSPECTIVE

Gislaine Thompson dos Santos²
Diogo Joel Demarco³
Ana Luisa da Rosa Barcelos⁴

RESUMO

Este estudo trata sobre as normativas com medidas de distanciamento social emitidas por três municípios da região metropolitana de Porto Alegre em comparação àquelas decretadas pelo Governo do Estado. Objetiva identificar se os municípios consideraram suas características locais e exerceram sua autonomia ao emitirem suas normativas, sendo mais ou menos restritivas do que a normativa estadual. Estudo exploratório, realizado entre março e abril de 2021, com dados obtidos nos sites governamentais. Na análise, observa-se que, no geral, os municípios exerceram a autonomia editando medidas menos restritivas que o protocolo estadual. Observa-se que os municípios que adotaram medidas menos restritivas, apresentaram um número mais elevado de óbitos por 100 mil habitantes, sinalizando que medidas menos restritivas possam ter contribuído para um menor controle da doença em nível local.

Palavras-chave: Covid-19. Federalismo. Distanciamento social.

ABSTRACT

This study deals with the regulations with measures of social distancing issued by three municipalities in the metropolitan region of Porto Alegre compared to those decreed by the State Government. It aims to identify whether the municipalities considered their local characteristics and exercised their autonomy when issuing their regulations, being more or less restrictive than the state regulations. Exploratory study, between march and april 2021, with data obtained from Government websites. In the analysis, it is observed that, in general, the municipalities exercised autonomy by issuing less restrictive measures than the state protocol. It is observed that the municipalities that adopted less restrictive measures had a higher number of deaths per 100,000 inhabitants, indicating that less restrictive measures may have contributed to lesser control of the disease at the local level.

Keywords: Covid-19. Federalism. Social Distancing.

1 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

¹ Trabalho apresentado no IV ENEPCP (Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas), evento virtual realizado entre 01 a 03 de setembro de 2021, na Sessão Temática nº 9 – História da Administração Pública.

² Enfermeira, Especialista em Saúde Pública, Graduanda em Políticas Públicas e Bolsista Voluntária de Iniciação Científica no Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – NUPEGEM/UFRGS.

³ Mestre e Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), Professor Associado da Escola de Administração da UFRGS, Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal – NUPEGEM/UFRGS.

⁴ Graduanda em Políticas Públicas – UFRGS.

doença já estava distribuída globalmente, tendo o primeiro caso confirmado no Brasil ocorrido em 26 de fevereiro, em São Paulo (BRASIL, 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, resultaram no entendimento de que medidas não farmacológicas eram opções eficientes e executáveis para a mitigação e o controle da pandemia (FERGUNSON *et al.*, 2020; GARCIA; DUARTE, 2020). Medidas individuais, como a higiene de mãos, etiqueta respiratória e o uso de máscaras foram amplamente utilizadas e incentivadas (WEST *et al.*, 2020; PEIXOTO *et al.*, 2020).

Em nível populacional, foram propostas medidas de distanciamento social, que incentivaram o distanciamento físico entre indivíduos potencialmente infectados e indivíduos saudáveis. O incentivo ao distanciamento social objetivou romper a cadeia de transmissão da doença e foi implementado em diferentes níveis, em diversos países (FERGUNSON *et al.*, 2020; NATIVIDADE *et al.*, 2020). Estão contempladas, nessas medidas, 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 de um ano de pandemia no Brasil, a doença se distribuiu espacialmente de forma heterogênea e oscilatória ao longo do tempo, provavelmente também pelas diferenças sociodemográficas e territoriais do país (HALLAL *et al.*, 2020). Os picos da chamada primeira onda ocorreram nas unidades da federação em diferentes momentos ao longo do ano, com maior ou menor disseminação (BRASIL, 2021).

Políticas de enfrentamento à pandemia foram traçadas pelos entes subnacionais, com diferentes medidas (GARCIA; DUARTE, 2020). A 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 - é apontada como um dos fatores que influenciaram este processo (ABRUCIO *et al.*, 2020). Outro fator decisivo foi a 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 a Covid-19, editando e implementando diversas medidas normativas estaduais e locais (BRASIL, 2020b).

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 tivesse capacidades institucionais e fiscais 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 implementou o que denominou de Modelo de Distanciamento Controlado (RIO GRANDE DO SUL, 2020; RIO GRANDE DO SUL, 2021g), 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, 2020; RIO GRANDE DO SUL, 2021g).

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*. Esse processo permitiu que os municípios das regiões Covid, sob consenso de 23 dos prefeitos, adotassem protocolos mais brandos do que a bandeira que estivessem sujeitos pela classificação estadual, mediante a elaboração de um plano estruturado próprio, aprovado pelo Gabinete de Crise estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2021g; FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Em nível municipal, os gestores locais, em geral, estabeleceram suas normativas mediante a promulgação de decretos municipais. Após a formulação da cogestão regional, os municípios puderam então, ou adotar integralmente os protocolos e classificação estadual, ou editar medidas mais (competência legal) ou menos restritivas (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). Esses 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.

Considera-se que, 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, permite identificar em que medida alguns municípios da região metropolitana de Porto Alegre exerceram a autonomia no enfrentamento à pandemia. Tal autonomia pode ser avaliada quanto à emissão de decretos que adotaram integralmente o protocolo estadual, ou que foram mais ou menos restritivos do que a norma estadual.

Nesse 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?*”

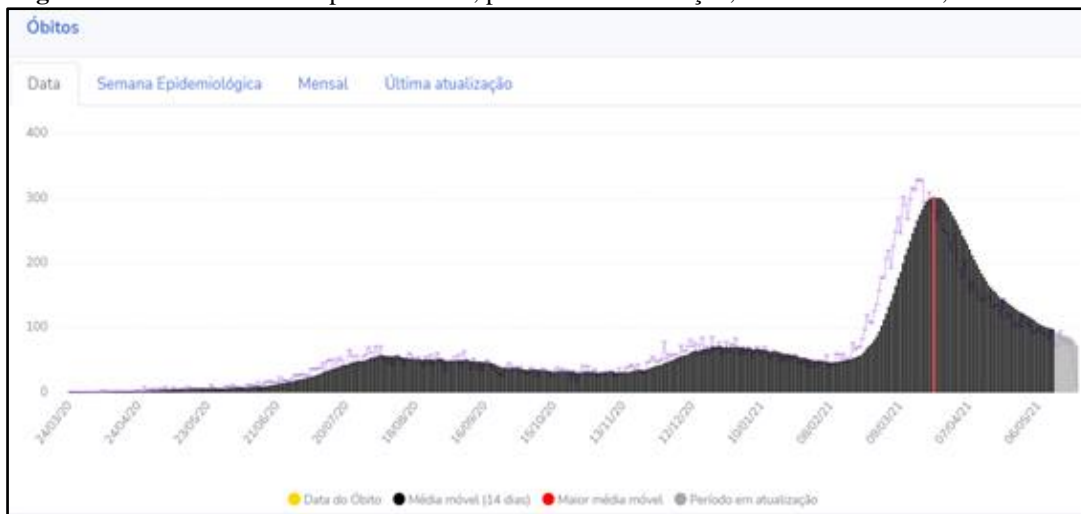
O presente artigo estrutura-se em quatro seções além desta introdução. Na segunda seção são descritos os procedimentos metodológicos. Na seção três são apresentados e analisados os resultados do levantamento documental das medidas adotadas pelo Governo estadual e pelos municípios da amostra no enfrentamento da pandemia da Covid-19. Por fim, na quarta seção são apresentadas as conclusões.

2 MÉTODO

Trata-se, conforme Tobar e Yalour (2001), de estudo descritivo exploratório documental, com abordagem qualitativa de análise de dados de três municípios da região metropolitana de Porto Alegre, sendo escolhidos os municípios de Viamão, Canoas e São Leopoldo (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, como evidencia a figura 1. 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 (RIO GRANDE DO SUL, 2021h). 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 e 2021



Fonte: Painel Coronavírus RS - Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. Em 11.05.2021.

A amostra de municípios estudados foi selecionada por conveniência, portanto uma amostra não probabilística, devido à impossibilidade de tempo para análise de grande quantidade de documentos (MAROTTI *et al.*, 2008). 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, seguindo o proposto por May (2004), 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 no site *Leis Municipais*. Também foram coletados dados epidemiológicos sobre a Covid-19 na base de dados do Painel Coronavírus da Secretaria Estadual de Saúde do RS (RIO GRANDE DO SUL, 2021h), com objetivo de realizar um levantamento exploratório preliminar da situação dos municípios da amostra e subsidiar hipóteses para pesquisas futuras.

Os dados coletados foram analisados buscando identificar as seguintes informações: data da publicação e data da implementação, tipo de norma, adesão à cogestão, tipo de medidas de distanciamento social. As informações de datas de publicação e implementação forneceram subsídios para a análise temporal e comparativa das medidas legais dos municípios e estado; o tipo de norma foi categorizado como decreto ou outra norma, como os termos e planos de cogestão; a adesão à cogestão indicou a necessidade ou não de identificação das medidas menos restritivas nos respectivos planos ou termos de adesão. Por sua vez, 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 esses foram iguais, mais ou menos restritivos do que a normativa estadual.

Os resultados da análise comparativa das medidas restritivas para cada eixo, entre a decisão municipal e a decisão estadual do mesmo período, foram inseridos em quadros elaborados para cada município. 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. Após, os resultados foram inseridos em uma tabela para facilitar a análise comparativa entre os municípios.

3 RESULTADOS

Excluindo o primeiro decreto estadual do período em estudo, decreto N. 55758, de 15 de fevereiro de 2021, que esteve sob a classificação dos protocolos de bandeira vermelha, os demais decretos estabelecem medidas de distanciamento social sob a classificação de bandeira preta (RIO GRANDE DO SUL, 2021a).

Para a realização do estudo, foram obtidos e analisados vinte e três decretos municipais, conforme descrito no quadro 1. Também foram analisados sete decretos estaduais, sendo seis no período em estudo (RIO GRANDE DO SUL, 2020, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f) e cinco termos de cogestão regional (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO RIO DOS SINOS, 2020; GRAVATAÍ, 2020; REGIÃO 08, 2021; REGIÃO 10, 2021a, 2021b).

Observa-se que os municípios de Viamão (2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f, 2021g, 2021h) e São Leopoldo (2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f, 2021g, 2021h, 2021i, 2021j, 2021k) editaram diversos decretos ao longo do período de estudo, buscando adequação e normatizando medidas locais, situação ressaltada por Asano *et al.* (2020) como uma das consequências da omissão legislativa da União, que sobrecarregou estados e municípios com a responsabilidade de legislar sobre o tema.

O município de Canoas, aparentemente, optou por utilizar a normativa estadual ou o termo de cogestão regional como instrumento 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, como observa-se no Quadro 1 (REGIÃO 08, 2021).

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)	<i>cogestão</i>	<i>cogestão</i>			<i>cogestão</i>
São Leopoldo	N. 9777 (10/02)	N. 9777 (10/02)	<i>cogestão</i> N. 9783 (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	<i>cogestão</i> N. 18 (03/02)	<i>cogestão</i> N. 18 (03/02)	<i>cogestão</i> N. 21 (22/02) N. 22 (23/02)	N. 24 (26/02)	N. 27 (06/03) N. 28 (06/03) N. 31 (15/03)	<i>cogestão</i> 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. Estes achados sugerem, para estudos futuros, a necessidade de considerar outras variáveis na análise, visando, tanto à estrutura e à lógica deontológica, como descrito por Gomes (2008), ou seja, aquilo que é permitido, obrigatório ou proibido nos atos normativos; quanto à previsão de outros instrumentos de ação pública que interfiram em sua implementação, como os mecanismos de fiscalização.

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 um “quebra-cabeça”: a cada novo decreto, emitiu-se somente as alterações de um decreto anterior ainda vigente. Ao considerar que esses instrumentos legais são destinados aos cidadãos, que devem entender e observar as medidas impostas; este é um ponto que necessita ser aprofundado em estudos posteriores.

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 (RIO GRANDE DO SUL, 2021d; RIO GRANDE DO SUL, 2021e) - 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 estabeleceram integralmente os protocolos estaduais, situação que permaneceu, inclusive, no primeiro decreto editado após o retorno da cogestão. O município editou medidas mais restritivas 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 possibilita concluir que o município optou por ser menos restritivo, sempre que isso foi possível, durante o período analisado (Quadro 3). Como descrito por 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. Portanto, questiona-se sobre a falta de decretos locais por parte dos municípios, como o caso de Canoas.

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	55758	55764	55766	55771 sem cogestão	55782 sem cogestão	55799
Eixo de análise decreto municipal						
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 gestão regional foi suspensa pelo governo estadual, o município retornou 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 estivesse relacionada ao exercício de uma maior autonomia local, mediante o indicativo de que esses realizaram uma análise da situação de seu território e optaram por medidas diversas daquelas propostas pelo governo estadual. 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.

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 utilizou o recurso de acatar o protocolo estadual vigente.

Tabela 1 - Acumulado dos eixos de análise dos decretos municipais, conforme alinhamento com decreto estadual de distanciamento social, fevereiro-março, 2021

	Menos restritivo	Alinhado	Mais restritivo	Total (%)
Canoas	24 (67%)	12 (33%)	0	36 (100)
São Leopoldo	3 (8%)	17 (49%)	15 (43%)	35 (100)
Viamão	17 (47%)	17 (47%)	2 (6%)	36 (100)

Fonte: elaboração própria, 2021.

Contudo, após a tabulação dos resultados dos quadros (Tabela 1), é possível observar que os municípios de Canoas e Viamão, basicamente, reproduziram os protocolos estaduais, utilizando-se de uma bandeira “inferior”. Viamão utilizou medidas locais 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 aderiu aos 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 uma versão intermediária entre o protocolo estadual e o protocolo da cogestão regional.

Considera-se que na atuação estatal, a escolha dos instrumentos de ação - neste caso, os decretos municipais - e a interação destes com outros instrumentos de implementação de políticas públicas, necessita não só atender aos objetivos a que estes se propõem, mas também de uma análise *ex ante* dos efeitos de suas interações (KOGA et al., 2020). Ao aderir inteiramente ao decreto estadual vigente ou ao plano de cogestão regional, os municípios que o fazem abdicam da análise de seus instrumentos de ação ou, ainda, da transformação do diagnóstico do seu território em ação.

Quando analisados, em maio de 2021, 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. Essa situação pode estar diretamente relacionada à cobertura de testagem em cada município, o que é corroborado pela alta taxa de letalidade observada (Quadro 5), já que a mesma é calculada dividindo-se o número de óbitos pelo número total de infectados.

Quadro 5 - Dados epidemiológicos dos municípios da amostra.

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

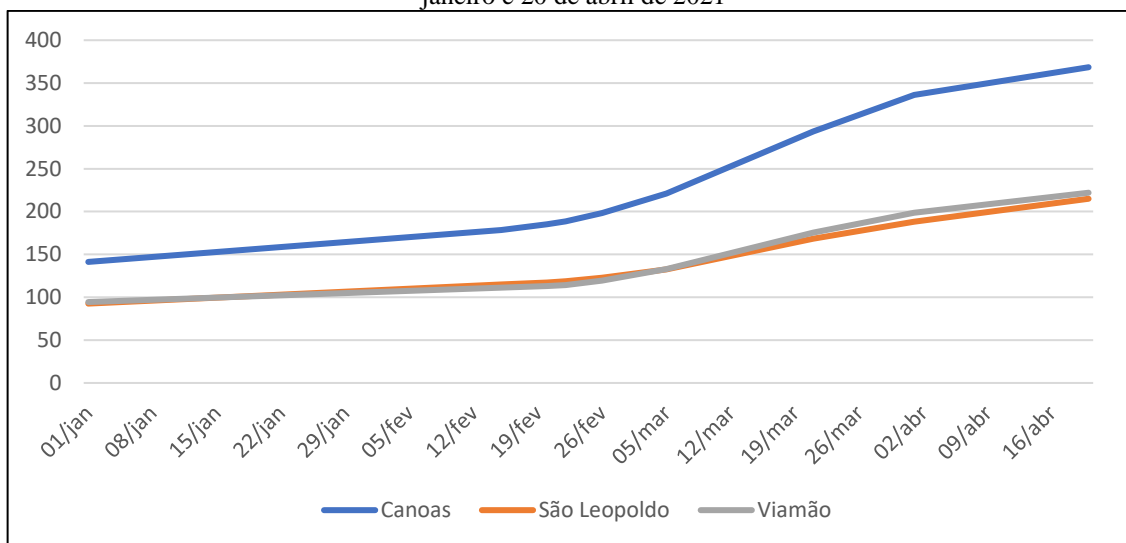
Fonte: Painel Coronavírus RS - Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. Em 16.05.2021.

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. Nesse 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).

Os dados disponíveis sobre a taxa de mortalidade para o período analisado no estudo foram obtidos, 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. Cabe destacar que os dados de mortalidade estão relacionados a cenários que antecedem o desfecho,

considerado o período de infecção, doença e hospitalização, como pode ser observado no Gráfico 1.

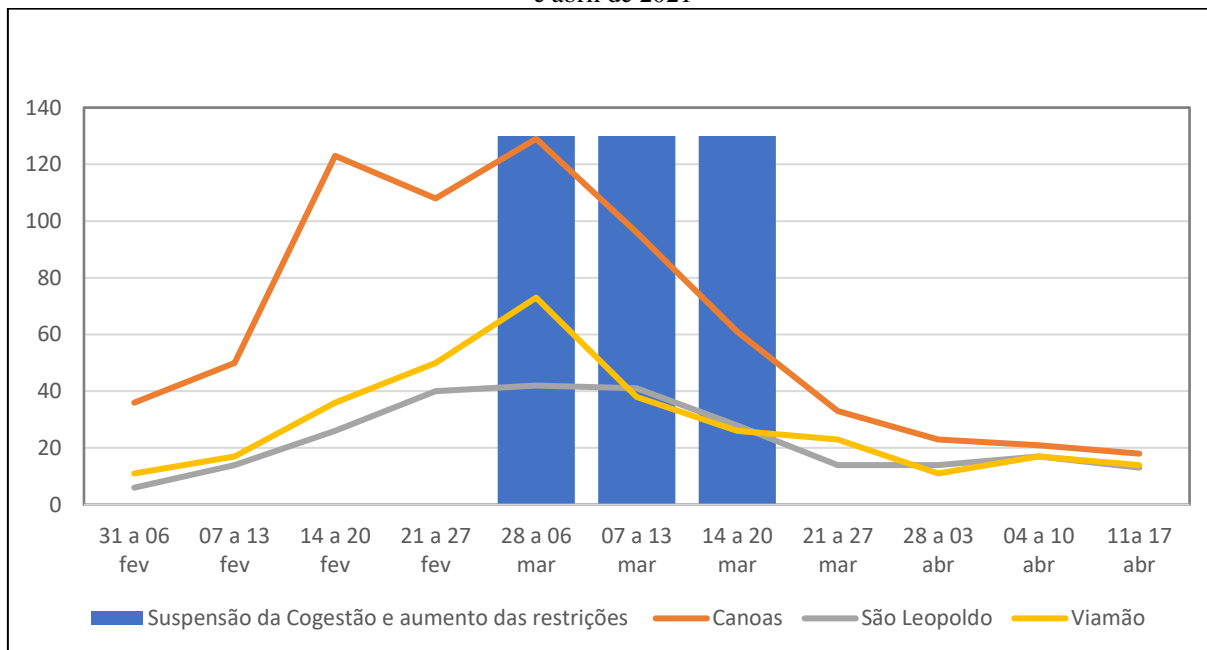
Gráfico 1 - Taxa de mortalidade por 100 mil habitantes dos municípios da amostra, no período entre 01 de janeiro e 20 de abril de 2021



Fonte: Painel Coronavírus RS - Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. 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).

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 RS - Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. 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, que diminuíram significativamente a transmissão de Covid-19, com interrupção da curva ascendente do número de pessoas infectadas no período que vieram a óbito, nos três municípios da amostra.

4 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, se ao exercerem a sua autonomia, considerando as características locais, os gestores municipais emitiram normas legais de distanciamento social que estavam alinhadas, 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 (RIO GRANDE DO SUL, 2021h).

Iniciou-se 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 observou-se que essa linha de raciocínio poderia 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 à 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.

Nesse sentido, percebe-se 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, houve 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 restritivas 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, tais como a capacidade de atendimento, capacidade de testagem, isolamento, acompanhamento dos casos positivos, entre outras medidas, algumas inclusive não reconhecidas como eficazes por instituições científicas respeitadas mundialmente, como a adoção do dito tratamento precoce (HALLAL, 2020).

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.

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 resultados das medidas menos eficientes do que poderiam ser. Situação descrita por Soares e Machado (2018), onde 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. Esse 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 melhorar dos indicadores. Diferente do modelo anterior, nesse não há protocolos preestabelecidos, 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, 2021i).

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 existindo um padrão na estrutura formal dos documentos, dificultam seu entendimento e limitam o estudo em questão. Outro fator a ser considerado é que, nessa 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. Contudo, o estudo aponta a necessidade de um aprofundamento do tema, como a ampliação da amostra, para melhor compreensão do fenômeno.

Por fim, cabe acrescentar que o desenvolvimento deste estudo, apesar de lastreado em análise empírica das normativas adotadas pelos municípios da amostra em relação às normativas estaduais, traz contribuições teórico-analíticas importantes para compreensão da atuação municipal na pandemia, conforme se evidenciou no corpo do texto nas contribuições sociais e práticas que o estudo aponta, podendo ser assim, base inicial para novos estudos mais amplos de aprofundamento e análise do fenômeno em escala mais ampla.

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.

ASANO, C. L. *et al.* (ed.). A pororoca pandêmica: crônica de milhares de mortes anunciadas. **Boletim Direitos na Pandemia**, São Paulo, n. 9, p. 2-3, 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO RIO DOS SINOS. **Plano Estruturado de Prevenção e Enfrentamento à Epidemia do novo Coronavírus (Covid-19) Regional.**

Dois Irmãos: AMVARS, [2020]. Disponível em: <https://admin-planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202009/16102635-r07-atualizado.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial COE-Covid19**, Brasília, DF, n.14, abr. 2020. Disponível em: <https://www.sbmfc.org.br/wp-content/uploads/2020/06/2020-04-27-18-05h-BEE14-Boletim-do-COE.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. Ministério de Saúde. **Painel Coronavírus**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341. Referendo em medida cautelar em ação direta da inconstitucionalidade. Relator: Min. Marco Aurélio, 15 de abril de 2020. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: 22 abr. 2021.

CANOAS. **Decreto nº 34, de 25 de janeiro de 2021**. Ratifica a declaração de estado de calamidade pública declarada por meio do Decreto nº 80, de 26 de março de 2020, altera, revoga e consolida as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), e dá outras providências. [S. l]: Leis Municipais, [2021a]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/oyavn>. Acesso em: 11 mar. 2021.

CANOAS. **Decreto nº 35 de 25 de janeiro de 2021**. Ratifica a declaração de estado de calamidade pública declarada por meio do Decreto nº 80, de 26 de março de 2020 e consolida as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) no âmbito da Administração Municipal, e dá outras providências. [S. l.]: Leis Municipais, [2021b]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/yoavn>. Acesso em: 11 mar. 2021.

FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. Maioria das regionais optam por aderir cogestão na definição do modelo de distanciamento controlado. **Notícias**, Porto Alegre, 4 ago. 2020. Disponível em: <https://famurs.com.br/noticia/2484>. Acesso em: 11 abr. 2021.

FERGUSON, N. M *et al.* Reporte 9: impacto de las intervenciones no farmacéuticas (INF) para reducir la mortalidad y demanda en los sistemas de salud frente a Covid-19. **Imperial College Covid-19 Response Team**, Reino Unido, p. 1-21, mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.25561/77482>. Disponível em: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/mrc-gida/2020-03-16-COVID19-Report-9-Spanish.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

GARCIA, L. P.; DUARTE, E. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da Covid-19 no Brasil. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 1-4, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/B7HqzhTnWCvSXXrGd7CSjhm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jun. 2021.

GOMES, N. G. Um panorama da lógica deontica. **Kriterion: Revista de Filosofia**, Belo Horizonte, v. 49, n. 117, p. 9-38, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/kr/a/RCGWqG6FCSRFDGrxDZmpf4w/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2021.

GRAVATAÍ. **Plano Estruturado de Prevenção e Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 Regional Região 10 de Saúde**. Gravataí: Municípios da Região da Saúde R10, 2020.

HALLAL, P. C. *et al.* SARS-CoV-2 antibody prevalence in Brazil: results from two successive nationwide serological household surveys. **Lancet Global Health**, v. 8, n. 11, p. 1390-1398, nov. 2020. Disponível em: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/langlo/PIIS2214-109X\(20\)30387-9.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/langlo/PIIS2214-109X(20)30387-9.pdf). Acesso em: 16 ago. 2021.

KOGA, N. M.; PALOTTI, P. L. de M.; GOELLNER, I. de A.; COUTO, B. G.. **Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo executivo federal**. Brasília: IPEA, n. 31, abr. 2020 (nota técnica).

MAROTTI, J. *et al.* Amostragem em pesquisa clínica: tamanho da amostra. **Revista de Odontologia da Universidade Cidade de São Paulo**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 186-194, 2008.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

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

NATIVIDADE, M. dos S. *et al.* Distanciamento social e condições de vida na pandemia Covid-19 em Salvador-Bahia, Brasil. **Ciênc. & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, p. 3385-3392, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22142020>. Acesso em: 05 maio 2021.

PEIXOTO, S. V. *et al.* Comportamentos em saúde e adoção de medidas de proteção individual durante a pandemia do novo coronavírus: iniciativa ELSI-COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2020. Supl. 3. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00195420>. Acesso em: 15 abr. 2021.

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, abr. 2020. N. 33.

REGIÃO 08. **Região 08 Modelo de Distanciamento: orientações sobre o funcionamento de atividades econômicas**. Triunfo: Prefeitura Municipal de Triunfo, 2021. Disponível em: <https://www.triunfo.rs.gov.br/uploads/noticia/24675/8o44VYD12v1xKXMrCxgwON-fnwyV8S4w.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

REGIÃO 10. **Plano Estruturado de Prevenção e Enfrentamento à Epidemia do novo Coronavírus (Plano de Cogestão)**. Porto Alegre: Municípios da Região da Saúde R10, 2021a.

REGIÃO 10. Atualização do Plano Estruturado de Prevenção e Enfrentamento à Epidemia do novo Coronavírus (Plano de Cogestão). Porto Alegre: Municípios da Região da Saúde R10, 2021b. Disponível em:

https://www.viamao.rs.gov.br/publicos/munici%CC%81pios_da_regia%CC%83o_da_sau%CC%81de_r10_22034559.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n° 55.240, de 10 de maio de 2020.** Institui o Sistema de Distanciamento Controlado para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo coronavírus. [S. l.]: Leis Estaduais, [2020]. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-55819-2021-rio-grande-do-sul-altera-o-decreto-55240-de-10-de-maio-de>. Acesso em: 23 nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n° 55.758, de 15 de fevereiro de 2021. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 33, p. 4-82, 15 fev. 2021a. Disponível em:

<https://coronavirus-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/202102/17131849-55758.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n° 55.764, de 20 de fevereiro de 2021. Institui medidas sanitárias extraordinárias para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 37, p. 4-5, 20 fev. 2021b. 2ª edição. Disponível em:

<https://coronavirus-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/202102/22081936-55764.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n° 55.766, de 22 de fevereiro de 2021. Determina a aplicação das medidas sanitárias segmentadas de que trata o art. 19 do Decreto n° 55.240, de 10 de maio de 2020, que institui o Sistema de Distanciamento Controlado para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, reitera a declaração de estado de calamidade pública em todo o território estadual. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 38, p. 4-83, 22 fev. 2021c. 2ª edição. Disponível em: <https://coronavirus-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/202102/23085516-55766.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n° 55.771, de 26 de fevereiro de 2021. Determina, diante do agravamento da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), em caráter extraordinário e temporário, a aplicação, com caráter cogente, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, de medidas sanitárias segmentadas referentes à Bandeira Final Preta, bem como a suspensão da possibilidade, de que tratam os §§ 2º e 5º do art. 21 do Decreto n° 55.240, de 10 de maio de 2020, de os Municípios estabelecerem medidas sanitárias segmentadas substitutivas às definidas pelo Estado. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 42, p. 4-19, 26 fev. 2021d. 3ª edição. Disponível em: <https://coronavirus-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/01111142-55771.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n° 55.782, de 5 de março de 2021. Altera o Decreto n° 55.240, de 10 de maio de 2020, que institui o Sistema de Distanciamento Controlado para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, reitera a declaração de estado de calamidade pública em todo o território estadual e dá outras providências [...] **Diário Oficial do Rio Grande do**

Sul, Porto Alegre, n. 47, p. 4-22, 5 mar. 2021e. 2ª edição. Disponível em: <https://coronavirus-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/08133255-55782.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 55.799, de 21 de março de 2021. Institui medidas sanitárias extraordinárias para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 59, p. 4-68, 21 mar. 2021f. Disponível em: <https://coronavirus-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/22100705-55799.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2021.

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

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Saúde. **Painel Coronavírus RS**. Porto Alegre: SES, 2021h. Disponível em: <https://ti.saude.rs.gov.br/covid19/>. Acesso em: 16 mar. 2021.

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

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.777, de 10 de fevereiro de 2021**. Altera o Decreto nº 9.728, de 1º de dezembro de 2020, que reitera a declaração de estado de calamidade pública no âmbito do Município de São Leopoldo para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo Covid-19 (novo coronavírus), e dá outras providências. [S. l.]: Leis Municipais, [2021a]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/nywch>. Acesso em: 11 mar. 2021.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.783, de 23 de fevereiro de 2021**. Altera o Decreto nº 9.728, de 1º de dezembro de 2020, que reitera a declaração de estado de calamidade pública no âmbito do Município de São Leopoldo para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo Covid-19 (novo coronavírus), e dá outras providências. [S. l.]: Leis Municipais, [2021b]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/zkmea>. Acesso em: 11 mar. 2021.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.788, de 26 de fevereiro de 2021**. Altera o Decreto nº 9.728, de 1º de dezembro de 2020, que reitera a declaração de estado de calamidade pública no âmbito do Município de São Leopoldo para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo Covid-19 (novo coronavírus), e dá outras providências. [S. l.]: Leis Municipais, [2021c]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/dkzmg>. Acesso em: 11 mar. 2021.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.790, de 01 de março de 2021**. Revoga o § 2º do art. 3º do Decreto nº 9.728, de 1º de dezembro de 2020, que reitera a declaração de estado de calamidade pública no âmbito do Município de São Leopoldo para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo Covid-19 (novo coronavírus), e dá outras providências. [S. l.]: Leis Municipais, [2021d]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lfmzd>. Acesso em: 11 mar. 2021.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.791, de 02 de março de 2021**. Altera os incisos I e II, do art. 8º, os §§ 11 e 12, do art. 12, bem como acresce o inciso XVI ao art. 16, do Decreto nº 9.728, de 1º de dezembro de 2020, que reitera a declaração de estado de calamidade pública no âmbito do Município de São Leopoldo para fins de prevenção e de enfrentamento à

epidemia causada pelo Covid-19 (novo coronavírus), e dá outras providências. [S. l.]: Leis Municipais, [2021e]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mzcf1>. Acesso em: 11 mar. 2021.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.793, de 05 de março de 2021**. Dispõe sobre medidas sanitárias extraordinárias para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) no âmbito do Município de São Leopoldo. [S. l.]: Leis Municipais, [2021f]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lfmdz>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.794, de 07 de março de 2021**. Altera o inciso II, do parágrafo único, do art. 1º, do Decreto nº 9.793, de 5 de março de 2021, que dispõe sobre medidas sanitárias extraordinárias para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19) no âmbito do Município de São Leopoldo. [S. l.]: Leis Municipais, [2021g]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/cflzm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.802, de 09 de março de 2021**. Recepçiona a aplicação das medidas sanitárias relativas à Bandeira Preta em razão do sistema de Distanciamento Controlado do Estado do Rio Grande do Sul no âmbito do Município de São Leopoldo, e dá outras providências. [S. l.]: Leis Municipais, [2021h]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/zdemk>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.804, de 13 de março de 2021**. Altera o Decreto Municipal nº 9.802, de 9 de março de 2021, que recepçiona, no âmbito do Município de São Leopoldo, a aplicação das medidas sanitárias relativas à Bandeira Preta em razão do sistema de Distanciamento Controlado do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências. [S. l.]: Leis Municipais, [2021i]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/clzjm>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.805, de 13 de março de 2021**. Dispõe sobre a adoção, como medida emergencial, da compulsoriedade de isolamento ou quarentena de pessoas doentes, contaminadas e suspeitas de contaminação no Município de São Leopoldo. [S. l.]: Leis Municipais, [2021j]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mcjlz>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 9.812, de 21 de março de 2021**. Institui medidas sanitárias extraordinárias no âmbito do Município de São Leopoldo em razão do Sistema de Distanciamento Controlado do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências. [S. l.]: Leis Municipais, [2021k]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/jnzed>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SILVA, L. L. S. *et al.* Medidas de distanciamento social para o enfrentamento da Covid-19 no Brasil: caracterização e análise epidemiológica por estado. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 9, set. 2020.

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

TOBAR, F.; YALOUR, M. R. **Como fazer teses em saúde pública**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2001.

VIAMÃO. Decreto n° 18, de 3 de fevereiro de 2021. Estabelece protocolos sanitários gerais e setorizados de funcionamento de atividades para prevenção e enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19), no Município de Viamão. Viamão: Prefeitura Municipal de Viamão, [2021a]. Disponível em: https://www.viamao.rs.gov.br/publicos/decreto_018-2021_03090551.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021.

VIAMÃO. Decreto n° 21, de 22 de fevereiro de 2021. Estabelece protocolos sanitários gerais e setorizados de funcionamento de atividades para prevenção e enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19), no Município de Viamão. Viamão: Prefeitura Municipal de Viamão, [2021b]. Disponível em: https://www.viamao.rs.gov.br/portal/leis_decretos/658/. Acesso em: 11 abr. 2021.

VIAMÃO. Decreto n° 22, de 23 de fevereiro de 2021. Estabelece protocolos sanitários gerais e setorizados de funcionamento de atividades para prevenção e enfrentamento da emergência de saúde pública de imp internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19), no Município de Viamão. Viamão: Prefeitura Municipal de Viamão, [2021c]. Disponível em: https://www.viamao.rs.gov.br/publicos/decreto_22-22_viamao_23100658.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021.

VIAMÃO. Decreto n° 24, de 26 de fevereiro de 2021. Decreta estado de calamidade pública e estabelece protocolos sanitários gerais e setorizados de funcionamento de atividades para prevenção e enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19), no Município de Viamão. Viamão: Prefeitura Municipal de Viamão, [2021d]. Disponível em: https://www.viamao.rs.gov.br/publicos/decreto_24-2021_-_bandeira_preta_-_prefeitura_de_viamao_27020946.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021.

VIAMÃO. Decreto n° 27, de 06 de março de 2021. Decreta estado de calamidade pública e estabelece protocolos sanitários gerais e setorizados de funcionamento de atividades para prevenção e enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19), no Município de Viamão. Viamão: Prefeitura Municipal de Viamão, [2021e]. Disponível em: https://www.viamao.rs.gov.br/publicos/decreto_27_compilado_15110505.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021.

VIAMÃO. Decreto n° 28, de 06 de março de 2021. Altera o Decreto n. 27 de 06 de março de 2021, o qual decreta estado de calamidade pública e estabelece protocolos sanitários gerais e setorizados de funcionamento de atividades para prevenção e enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19), no Município de Viamão [...] Viamão: Prefeitura Municipal de Viamão, [2021f]. Disponível em: https://www.viamao.rs.gov.br/publicos/prefeitura_de_viamao_decreto_28-2021_-_bandeira_preta_07111349.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021.

VIAMÃO. Decreto n° 31, de 15 de março de 2021. Altera o Decreto n. 27 de 06 de março de 2021, o qual decreta estado de calamidade pública e estabelece protocolos sanitários gerais e setorizados de funcionamento de atividades para prevenção e enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19), no

Município de Viamão [...] Viamão: Prefeitura Municipal de Viamão, [2021g]. Disponível em: https://www.viamao.rs.gov.br/publicos/decreto_31_15104741.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021.

VIAMÃO. Decreto n° 36, de 21 de março de 2021. Reitera o estado de calamidade pública e estabelece protocolos sanitários gerais e setorizados de funcionamento de atividades para prevenção e enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19), no Município de Viamão. Viamão: Prefeitura Municipal de Viamão, [2021h]. Disponível em: https://www.viamao.rs.gov.br/publicos/decreto_36-2021_21074837.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021.

WEST, R. *et al.* Applying principles of behaviour change to reduce SARS-CoV-2 transmission. **Nat Hum Behav**, v. 4, p. 451-459, 2020. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41562-020-0887-9.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.

Recebido em: 22/08/2021
Aceito em: 06/12/2021