

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

RAFAEL MACIEL ARTUZO

**Câmaras municipais e distanciamento social: proposições de vereadores de capitais
sobre medidas restritivas durante a pandemia**

Juiz de Fora
2023

RAFAEL MACIEL ARTUZO

**Câmaras municipais e distanciamento social: proposições de vereadores de capitais
sobre medidas restritivas durante a pandemia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Cultura, Poder e Instituições.

Orientadora: Prof^ª. Dr.^ª Marta Mendes da Rocha

Juiz de Fora

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Artuzo, Rafael Maciel.

Câmaras municipais e distanciamento social : proposições de vereadores de capitais sobre medidas restritivas durante a pandemia / Rafael Maciel Artuzo. -- 2023.
112 f.

Orientadora: Marta Mendes da Rocha
Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2023.

1. câmaras municipais. 2. covid-19. 3. vereadores. 4. distanciamento social. 5. pandemia. I. Rocha, Marta Mendes da, orient. II. Título.

RAFAEL MACIEL ARTUZO

**Câmaras municipais e distanciamento social: proposições de vereadores de capitais
sobre medidas restritivas durante a pandemia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, área de concentração Cultura, Poder e Instituições, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Marta Mendes da Rocha – Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Doutor Paulo Mesquita D'Ávila Filho
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Professor Doutor Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas
Universidade Federal do Piauí

AGRADECIMENTOS

Agradeço acima de tudo à minha mãe Nancy, minha primeira professora, maior incentivadora e certamente a grande responsável para que eu pudesse estar aqui, concluindo o mestrado.

À minha irmã Palmara e ao meu pai Ney, por sempre terem acreditado em mim e me apoiado em toda essa jornada.

Ao meu sobrinho Lucas, pela imensa alegria que trouxe às nossas vidas nesses quatro anos. Gostaria que esse trabalho pudesse incentivá-lo à ciência e à pesquisa.

À minha namorada Amanda, que é praticamente coautora dessa dissertação, agradeço pelo companheirismo e pela compreensão nos momentos de abdicação.

A todos os meus familiares, em especial aos primos Tuta, Rodrigo e Flavinha, sempre presentes!

Aos amigos de todas as cidades por onde passei, em especial ao Arthur, com quem mais dividi as dificuldades de conciliar trabalho e vida acadêmica.

Aos amigos da Câmara de Juiz de Fora e aos novos amigos da Câmara de Belo Horizonte, que me fazem ter orgulho de ser servidor público.

À minha orientadora Marta, pela maneira impecável com que me ajudou a conduzir esta pesquisa, sempre com ótimas sugestões e revisões, acreditando no meu tema e me motivando nos momentos de dificuldade e cansaço. Foi uma honra ser seu aluno e trabalhar com você ao longo desses anos!

Aos demais professores e alunos do PPGCSO da UFJF, agradeço pela oportunidade de ter compartilhado essa experiência de vida com vocês, ainda que, infelizmente, durante uma pandemia e de maneira totalmente virtual.

Agradeço também aos professores Paulo D'Ávila e Vítor Sandes por terem aceitado participar da banca de defesa.

Por fim, agradeço a todos os professores e professoras que passaram pela minha vida. Espero que um dia esse país saiba valorizá-los.

RESUMO

O propósito deste estudo é analisar a atuação de vereadores em relação ao processo de restrição e flexibilização de atividades durante a pandemia de covid-19, tendo como objeto indicações e projetos de lei apresentados em seis capitais brasileiras: Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Natal, Rio de Janeiro e Teresina. Buscou-se observar se essas proposições visavam a complementar as restrições implementadas pelo Poder Executivo, flexibilizar as atividades suspensas ou restringi-las ainda mais. Alguns fatores que poderiam justificar a atuação dos parlamentares foram analisados, como seu vínculo pretérito com determinada atividade, seu pertencimento à base do prefeito, seu posicionamento ideológico, entre outros. A principal conclusão é a de que os vereadores agiram predominantemente de maneira complementar às restrições, isto é, buscando auxílio aos setores afetados, mas sem propor a flexibilização. A análise do vínculo dos autores com as atividades abordadas mostrou que essa foi uma variável importante para justificar a apresentação das proposições. Já a análise das variáveis ideológicas indicou que vereadores bolsonaristas adotaram uma postura mais flexibilizadora, enquanto vereadores de esquerda adotaram uma postura mais complementar.

Palavras-chave: vereadores, pandemia, covid-19, distanciamento social.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the behavior of city councilors regarding the process of restricting and easing activities during the COVID-19 pandemic. It focuses on recommendations and bills presented in six Brazilian state capitals: Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Natal, Rio de Janeiro, and Teresina. The aim was to observe whether these proposals sought to complement the restrictions implemented by the Executive Branch, ease the suspended activities, or impose further restrictions. Several factors that could explain the legislators' actions were analyzed, such as their previous connection to the activities, their alignment with the mayor's political party, their ideological position, among others. The main conclusion is that city councilors predominantly acted complementing the restrictions: seeking assistance for the affected activities without proposing their relaxation. The analysis of the authors' connections to the addressed activities showed that this was an important variable in justifying the presentation of the proposals. Additionally, the analysis of ideological variables indicated that Bolsonaro-aligned city councilors presented more easing measures, while left-wing city councilors presented more complementary measures.

Keywords: city councilors, pandemic, Covid-19, social distancing.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|-------|
| Gráfico 1: Índice de Medidas Legais de Distanciamento Social: médias ponderadas de estados e capitais estaduais, por dia (10 mar. a 7 jun. 2020)..... | p. 26 |
| Gráfico 2: Medidas de distanciamento social e isolamento social de fato: médias ponderadas, por dia (12 mar. a 5 jun. 2020)..... | p. 27 |
| Gráfico 3: Correlações entre o rigor das medidas de distanciamento social e o número de novos óbitos (por um milhão de habitantes) em decorrência da covid-19 nos estados, por dia (2020)..... | p. 28 |
| Gráfico 4: Distribuição dos valores dos índices..... | p. 56 |
| Gráfico 5: Distribuição das proposições por câmara municipal..... | p. 72 |
| Gráfico 6: Distribuição das proposições ao longo de 2020..... | p. 75 |
| Gráfico 7: Setores abordados nas proposições..... | p. 78 |
| Gráfico 8: Distribuição de proposições em que ao menos um autor possuía vínculo com o setor..... | p. 85 |
| Gráfico 9: Número de vereadores com vínculo com o setor abordado na proposição..... | p. 86 |
| Gráfico 10: Proposições que indicaram pressão do setor na justificativa..... | p. 89 |
| Gráfico 11: Setores abordados por vereadores bolsonaristas..... | p. 94 |
| Gráfico 12: Proporção de proposições apresentadas por vereadores bolsonaristas e “não bolsonaristas”..... | p. 95 |
| Gráfico 13: Distribuição de proposições de vereadores de esquerda..... | p. 96 |
| Gráfico 14: Proporção de proposições apresentadas por vereadores de esquerda e por vereadores que não são de esquerda..... | p. 97 |

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

| | |
|---|-------|
| Quadro 1: Variáveis do Índice de Medidas Legais de Distanciamento Social..... | p. 25 |
| Quadro 2: Critérios para a seleção dos casos..... | p. 55 |
| Quadro 3: Apresentação das variáveis..... | p. 62 |
| | |
| Tabela 1: Casos e óbitos por covid-19 em 2020..... | p. 66 |
| Tabela 2: Distribuição das proposições segundo a finalidade..... | p. 74 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
BA – Bahia
CBF - Confederação Brasileira de Futebol
CE - Ceará
CEP - Código de Endereçamento Postal
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM – Democratas
ES - Espírito Santo
Espin - Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
FMF - Federação Mineira de Futebol
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ipea - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
MG - Minas Gerais
Nepol - Núcleo de Estudos sobre Política Local
Novo - Partido Novo
OMS - Organização Mundial da Saúde
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PCO - Partido da Causa Operária
PLM - Panorama do Legislativo Municipal
PODE – Podemos
PR - Paraná
PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSL - Partido Social Liberal
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTC - Partido Trabalhista Cristão
RJ - Rio de Janeiro
RN - Rio Grande do Norte
RS - Rio Grande do Sul
Rt - Número Efetivo de Reprodução
SAPL - Sistema de Apoio ao Processo Legislativo
SC - Santa Catarina
SP - São Paulo
STF - Supremo Tribunal Federal
SUS - Sistema Único de Saúde
TJMG - Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UTI - Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

| | | |
|---|---------------|--------------|
| INTRODUÇÃO..... | p. 12 | |
| CAPÍTULO 1 - OS GOVERNOS MUNICIPAIS NO COMBATE À PANDEMIA | | |
| 1.1. Gestão da pandemia no Brasil: um caso de descentralização descoordenada..... | p. 16 | |
| 1.2. A implementação do distanciamento social nos municípios..... | p. 20 | |
| 1.3. Atuação de vereadores durante a pandemia..... | p. 31 | |
| CAPÍTULO 2 - CÂMARAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS: PERFIL DOS VEREADORES, PRODUÇÃO LEGISLATIVA E RELAÇÃO COM O PODER EXECUTIVO | | |
| 2.1. Perfil dos vereadores..... | p. 38 | |
| 2.2. Produção legislativa..... | p. 40 | |
| 2.3. Relação com o Poder Executivo..... | p. 45 | |
| CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA | | |
| 3.1. Referencial teórico..... | p. 50 | |
| 3.2. Desenho da pesquisa..... | p. 53 | |
| CAPÍTULO 4 – PROPOSIÇÕES APRESENTADAS POR VEREADORES A RESPEITO DAS RESTRIÇÕES DE ATIVIDADES | | |
| 4.1. Breve contexto das capitais selecionadas..... | p. 65 | |
| 4.2. Análise descritiva das proposições..... | p. 71 | |
| 4.2.1. Finalidade das proposições..... | p. 74 | |
| 4.2.2. Conteúdo das proposições..... | p. 77 | |
| 4.2.3. Autoria das proposições..... | p. 83 | |
| CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | | p. 98 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | p. 106 | |

INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 foi um desastre que assolou todo o planeta, mas que incidiu de forma dramaticamente grave sobre o Brasil. Quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, em 05/05/2023, o país amargava o segundo lugar em quantidade absoluta de mortes pela doença, ultrapassando a marca de 700 mil óbitos¹ e ficando atrás somente dos Estados Unidos da América, com mais de 1,2 milhões de mortos². Diante de números tão expressivos, é difícil sustentar que o Brasil apresentou uma boa gestão no combate ao coronavírus.

Certamente pesou para esse fato a postura negacionista do então presidente Jair Bolsonaro, que além de ter minimizado os riscos da doença, atuou explicitamente contra o distanciamento social, que durante um bom tempo foi a única arma indicada para evitar sua disseminação, antes do desenvolvimento de imunizantes. A negligência do governo federal em coordenar o enfrentamento levou estados e municípios a agirem por conta própria, o que acabou alçando governadores e prefeitos a um papel de protagonismo. Coube a eles estabelecerem medidas de restrição de atividades em nível regional e local, geralmente por meio de decretos, com o propósito de evitar aglomerações e impedir o avanço da doença.

Durante a crise, políticos à frente do Poder Executivo estiveram em evidência, atraindo a maior parte da atenção por parte da mídia e de pesquisadores. Na esfera municipal, a atuação de vereadores, já tradicionalmente relegada e, muitas vezes, desprestigiada, ficou em segundo plano. Porém, obviamente os parlamentares locais não permaneceram inertes diante de um evento com implicações políticas tão relevantes, sobretudo sendo eles os atores políticos com a maior proximidade com os cidadãos.

O principal intuito desta pesquisa, então, é dar destaque à atuação de vereadores durante a pandemia de covid-19, estabelecendo como recorte temático sua influência na dinâmica de suspensão e flexibilização de atividades nos municípios. Os objetos de estudo foram dois instrumentos formais de exercício do mandato parlamentar: os projetos de lei e as indicações. Com sua análise, pretende-se contribuir com os estudos

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/brasil-chega-a-marca-de-700-mil-mortes-por-covid-19>

² Dados de 10/03/2023, disponíveis em: <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>

sobre produção legislativa e sobre relação entre os poderes Executivo e Legislativo em nível municipal.

Esses dois tipos de proposição foram escolhidos por sua importância para a verança e por implicarem uma relação direta com o Poder Executivo, além de indicarem possíveis pontos de conflito entre poderes. Os projetos de lei são a principal ferramenta à disposição dos vereadores em sua função de legislar. Eles contêm o texto inicial do que, após o transcorrer do processo legislativo, se tornará uma lei. Uma lei aprovada pode suplantam um decreto do prefeito, pois ocupa posição superior na hierarquia das normas. Um exemplo disso ocorreu com frequência ao longo da pandemia, com câmaras municipais aprovando leis que classificavam determinadas atividades como “essenciais”, permitindo, assim, que atividades suspensas por decreto fossem retomadas.

As indicações³, por sua vez, são as proposições mais utilizadas pelos vereadores. Elas apresentam sugestões ao Poder Executivo, que pode atendê-las ou não. Exemplos bastante comuns de indicações são as que solicitam melhorias na zeladoria urbana da cidade, como recapeamento asfáltico, poda de árvores e manutenção na iluminação pública. Durante a pandemia, as indicações foram utilizadas, por exemplo, para sugerir auxílios aos estabelecimentos suspensos. Apesar de não criarem obrigações ao prefeito, elas podem indicar uma pressão por parte dos vereadores em favor de determinada atividade.

Assim, a partir de uma análise descritiva de projetos de lei e indicações apresentados ao longo de 2020, o primeiro ano da pandemia no Brasil, buscou-se obter respostas para algumas questões acerca da atuação parlamentar nesse período. Quais foram as atividades privilegiadas pelos vereadores? O que os teria motivado a apresentar proposições acerca das restrições de atividades? Teriam eles agido predominantemente em convergência com as medidas do Poder Executivo ou em busca da flexibilização? Quais fatores justificariam seu comportamento em uma direção ou outra?

³ Utiliza-se o termo “indicação” neste trabalho com o sentido geral de uma proposição, de iniciativa dos vereadores, que não apresenta carga normativa e tem por objetivo apresentar uma sugestão ou solicitação de medidas a outros poderes e órgãos. A depender da câmara municipal, entretanto, essas proposições podem ter outros nomes, como requerimentos, representações etc.

Como existem 5.568 câmaras municipais no Brasil⁴, optou-se por realizar um estudo de caso limitado a seis capitais estaduais: Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Natal, Rio de Janeiro e Teresina. A escolha dos casos levou em conta o grau de rigor das medidas restritivas adotadas nos municípios, sua distribuição em diferentes regiões do país, o porte das câmaras e a existência de dados disponíveis para consulta. As proposições coletadas foram analisadas segundo algumas variáveis extraídas dos questionamentos que motivaram a pesquisa e estão organizadas numa tabela que compõe o banco de dados⁵ deste trabalho.

Para entender os motivos que desencadearam a apresentação de proposições sobre restrições de atividades, foram consideradas as seguintes variáveis: a pressão exercida por grupos de interesse; o vínculo do vereador com o setor abordado na proposição; o grau de rigor das medidas restritivas adotadas pelo Poder Executivo e a participação do autor nas eleições de 2020. Já para entender o posicionamento do vereador em relação às medidas do Executivo, foram mobilizadas as seguintes variáveis: seu pertencimento ao partido do Prefeito; se pertencia a partido de esquerda; se era alinhado ao presidente Jair Bolsonaro; e se a atividade abordada na proposição constava em norma federal como “essencial”.

A hipótese inicial era a de que os projetos de lei e indicações teriam sido utilizados principalmente para reduzir o rigor das restrições, tendo em vista que o ônus de sua implementação recaiu sobre os prefeitos e que foi comum nos municípios a pressão de grupos de interesse pela flexibilização. Assim, cidades que adotaram medidas restritivas mais rigorosas estariam mais propensas a esse tipo de atuação dos parlamentares, ou seja, esperava-se uma postura reativa do Legislativo em relação aos decretos do Executivo. Além disso, a expectativa era a de que alguns fatores tivessem influenciado alguns vereadores a buscar a flexibilização, como seu alinhamento com o presidente Jair Bolsonaro e a previsão da atividade em norma federal flexibilizadora. Por outro lado, esperava-se que vereadores da base do prefeito (no caso, do mesmo partido) e aqueles pertencentes a partidos de esquerda tivessem apresentado proposições em convergência com as restrições, ou seja, buscando auxílio aos setores afetados, mas sem propor a flexibilização, ou mesmo buscando aumentar o rigor das medidas.

⁴ Dados do Panorama do Legislativo Municipal, disponíveis em: <https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/panorama/#/>

⁵ Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/ADZW5M>

O texto está organizado em cinco capítulos, além desta introdução. No primeiro, buscou-se situar as medidas de distanciamento social implementadas pelos municípios no contexto de “descentralização descoordenada” da gestão do combate à pandemia pelo governo federal. Foram levantados estudos que abordaram as ações tomadas por diversos municípios brasileiros, com foco nas medidas de distanciamento social e também no processo de flexibilização de atividades. Além disso, foi dado um panorama geral sobre a atuação de vereadores ao longo da pandemia.

O segundo capítulo busca fornecer uma ideia geral de quem são e como trabalham os parlamentares locais. Além de realizar uma breve descrição do perfil dos vereadores brasileiros, foi abordada sua atuação em dois campos que, embora tratados separadamente, entrecruzam-se no dia a dia da política municipal: a produção legislativa e a relação com o Poder Executivo. Pretende-se com isso situar o leitor sobre a maneira como são utilizados os projetos de lei e as indicações e sobre o relacionamento entre os poderes na esfera municipal, a fim de melhor introduzir a análise realizada no capítulo 4. Para tanto, foram revisitados estudos de política em nível local que se debruçaram sobre os temas mencionados.

No capítulo 3, são explicitadas as estratégias metodológicas utilizadas para investigar a apresentação de proposições legislativas sobre restrição de atividades. Parte-se de um referencial teórico que envolve tanto o institucionalismo da escolha racional quanto os estudos sobre desastres para, então, ser apresentado o desenho da pesquisa. Nele, são justificados a escolha do método de estudo de caso e o processo de seleção das cidades analisadas. Além disso, são detalhados os problemas que motivaram a pesquisa, as hipóteses e o procedimento de coleta dos dados.

No capítulo 4, são efetivamente apresentadas as proposições coletadas. Inicia-se com uma breve exposição do contexto das capitais selecionadas, contendo algumas informações sobre o enfrentamento da pandemia e a conjuntura política no ano de 2020. Em seguida, a análise descritiva dos dados é realizada, conforme os procedimentos metodológicos planejados no capítulo anterior. Por fim, no capítulo 5, são apresentadas algumas considerações finais, contendo uma revisão crítica da pesquisa e apontamentos para estudos futuros.

CAPÍTULO 1 - OS GOVERNOS MUNICIPAIS NO COMBATE À PANDEMIA

1.1. Gestão da pandemia no Brasil: um caso de descentralização descoordenada

Desde a descoberta do primeiro caso de infecção pelo novo coronavírus, em Wuhan, na China, em dezembro de 2019, pouco tempo se passou até que se conhecessem as características do vírus e o modo de transmissão da doença. Isso possibilitou que estratégias de combate fossem desenvolvidas rapidamente, de modo que, em fevereiro de 2020, já havia estudos indicando a eficácia de medidas não farmacológicas, como o isolamento de pessoas infectadas, a redução da mobilidade nas cidades atingidas, o rastreamento de contatos e o distanciamento social⁶ (CHEN *et al.*, 2020). Em abril do mesmo ano, uma revisão de 29 estudos sobre medidas de combate ao coronavírus, feita por Nussbaumer-Streit *et al.* (2020), já consolidava a constatação de que, quando os governos combinavam a quarentena com outros meios de prevenção e controle – incluindo o fechamento de escolas, restrições a viagens e ao comércio e a suspensão de eventos com potenciais de aglomeração –, havia ainda mais eficácia na redução de novos casos e de mortes.

Não por acaso, países que nos primeiros meses de pandemia resistiram a implementar medidas de distanciamento se viram forçados a rever essa posição diante do agravamento da doença em seus territórios, a exemplo dos Estados Unidos e do Reino Unido (AQUINO *et al.*, 2020). Esse tipo de ação, portanto, foi altamente recomendado por cientistas e autoridades sanitárias desde a descoberta dos primeiros casos, quando o vírus ainda estava restrito a poucos lugares. Todavia, embora a fórmula estivesse dada, a concretização das medidas de distanciamento ao redor do mundo ocorreu de maneira extremamente desigual, uma vez que as condições e a disposição de cada país para efetivá-las se apresentaram muito diversas.

⁶ Em geral, essas medidas foram classificadas como isolamento, quarentena, distanciamento social e contenção comunitária (AQUINO *et al.*, 2020). O *isolamento* consiste na separação das pessoas efetivamente infectadas daquelas não infectadas, durante certo período, a fim de se reduzir o risco de transmissão da doença. A *quarentena* consiste na separação de pessoas com alguma chance de terem sido infectadas, mas que não estão doentes, durante certo período, a fim de se monitorar o desenvolvimento de sintomas e, se for o caso, realizar o isolamento. O *distanciamento social* busca reduzir as interações sociais entre as pessoas de uma comunidade, uma vez que a transmissão do vírus se dá por gotículas respiratórias e exige certa proximidade física. A contenção comunitária (*lockdown*) é um caso extremo de distanciamento social que impõe a proibição de que as pessoas saiam de seus domicílios, exceto para aquisição de suprimentos básicos e necessidade de utilização de serviços de urgência.

No Brasil, o que se observou desde o início foi uma mensagem ambígua vinda do governo federal. De um lado, o então Ministro da Saúde – o médico e ex-deputado federal Luiz Henrique Mandetta – defendia a aplicação das recomendações sanitárias da OMS e conseguiu articular em tempo hábil um arcabouço legal para iniciar o combate à doença, com a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin)⁷ e a instituição da quarentena e do isolamento⁸ ocorrendo ainda em fevereiro de 2020, antes do primeiro caso de covid-19 no país. De outro lado, o presidente Jair Bolsonaro minimizava os riscos da doença, incentivava o uso de medicamentos ineficazes, promovia aglomerações e atuava explicitamente contra o distanciamento social, sob o argumento de proteção da economia⁹. Não obstante, insatisfeito com o aumento da popularidade de seu ministro, o presidente o desautorizava publicamente e terminou por demiti-lo em 16/04/2020¹⁰.

Como resultado da falta de coordenação vinda do governo central, estados e municípios foram instados a criar estratégias de enfrentamento da doença por conta própria, tendo em vista que o número de casos aumentava rapidamente no território nacional. Isso criou uma dificuldade enorme para que as recomendações das autoridades sanitárias fossem efetivadas de maneira articulada no país, fator agravado pelas desigualdades regionais, pelo grande número de municípios e por sua baixa capacidade técnica e financeira para lidar com um problema dessa dimensão. Autores apontam, por exemplo, que mecanismos já institucionalizados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), e que tiveram sucesso em crises anteriores, não foram mobilizados a contento no contexto da pandemia de covid-19 (ABRUCIO *et al.*, 2020; MACHADO, 2020; FERNANDEZ e FERNANDES, 2020).

Abrucio *et al.* (2020) salientam que as atitudes e decisões de Jair Bolsonaro colocaram em xeque o modelo de federalismo estruturado pela Constituição Federal de 1988, que teria características cooperativas e de forte coordenação federal, para dar lugar a um modelo centralizador sobre questões de impacto nacional e dualista nas relações intergovernamentais. Tal modelo, sintetizado no *slogan* “mais Brasil e menos

⁷ Por meio da Portaria do Ministério da Saúde nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.

⁸ Por meio da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

⁹ Esse posicionamento foi, inclusive, objeto de nota de repúdio conjunta dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/congresso-reage-a-demissao-de-mandetta-lamentavel-e-irresponsavel/>. Acesso em: 17/11/2022.

¹⁰ A respeito, conferir a reportagem disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52316728>. Acesso em: 17/11/2022.

Brasília”, foi posto em prática em situações que geraram confronto com líderes estaduais e municipais mesmo antes da pandemia, como na ocasião da mudança da composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal (que não contou com representantes subnacionais) e nas sucessivas pressões para que estados diminuíssem impostos sobre combustíveis.

Segundo os autores, durante a crise trazida pelo coronavírus, Bolsonaro reforçou sua aposta no federalismo dual (em grande parte por influência de Donald Trump) e exacerbou os conflitos com os estados e municípios, aumentando a descoordenação intergovernamental. Nesse ponto, os autores frisam que, como desde o início o presidente minimizou a gravidade da doença, houve uma “preempção de políticas públicas” durante a pandemia, isto é, a omissão federal forçou os governadores a agirem, e as ações por eles adotadas se institucionalizaram no tempo, fazendo com que se tornasse ainda mais difícil a implementação de uma política coordenada pela União. Entretanto, não se pode ignorar que houve reações a esse projeto bolsonarista, como nas atuações do Fórum de Governadores e do Consórcio do Nordeste, bem como pela mudança no posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar conflitos de competência entre os entes federados, já que historicamente as decisões costumavam favorecer a União e passaram a favorecer os estados.

De todo modo, consolidou-se no Brasil o que vem sendo chamado de “descentralização descoordenada” das estratégias de enfrentamento da pandemia (MORAES, 2020a; MENEZES *et al.*, 2021), pois, ao mesmo tempo em que deixou às unidades subnacionais a tarefa de combater a proliferação da covid-19, a União se eximiu de qualquer esforço de coordenação nesse sentido. Por outro lado, o governo federal buscou centralizar a definição das chamadas “atividades essenciais”, ou seja, aquelas com permissão para funcionar mesmo na vigência de restrições, como as de hospitais, farmácias, supermercados etc. Dessa maneira, poderia manter em funcionamento as atividades que considerasse importantes para a economia ou que lhe trouxesse ganhos políticos. Isso se deu com a edição do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, e suas alterações posteriores, que passaram a considerar essenciais, por exemplo, as atividades religiosas (art. 3º, § 1º, XXXIX), de salões de beleza (art. 3º, § 1º, LVI) e de academias de ginástica (art. 3º, § 1º, LVII)¹¹.

¹¹ Frise-se que a inclusão dessas atividades como essenciais foi feita pelo presidente Jair Bolsonaro, sem a participação do então Ministro da Saúde, Nelson Teich, que foi surpreendido pela informação durante

Essa questão, todavia, foi judicializada e, em decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6341/DF, o STF asseverou a competência concorrente dos entes federados no âmbito da saúde, garantindo também a estados e municípios a alçada para efetivar medidas de distanciamento social e definir as atividades essenciais. Assim, as restrições previstas pelos entes subnacionais não precisariam, necessariamente, estar vinculadas à normativa federal.

De fato, quando se tem em conta o desenho institucional da Constituição Federal de 1988 em relação aos municípios, fica evidente sua competência para implementar medidas de distanciamento social durante uma pandemia. Desde 1988, há que se frisar, os municípios foram alçados a entes federados e estão em posição de paridade com os estados, a União e o Distrito Federal. Em outras palavras, não há relação hierárquica entre eles, e todos gozam de autonomia política, normativa, administrativa e financeira. Os municípios podem, portanto, se auto-organizar (por meio de lei orgânica própria), se autogovernar (por meio da eleição de prefeitos e vereadores), elaborar leis próprias (nos limites estabelecidos pela Constituição), se autoadministrar (prestando serviços de interesse local) e instituir e cobrar tributos de sua alçada.

A fim de preservar a autonomia dos entes federados, a Constituição também cuidou de estabelecer uma criteriosa repartição de competências, detalhando o que é privativo a cada ente e o que pode ser feito por mais de um deles¹². Assim, aos municípios cabe, de maneira privativa, legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), e, de maneira comum, “cuidar da saúde e assistência pública” (art. 23, II). Não obstante, estados e municípios integram o Sistema Único de Saúde (art. 198, I) e podem “executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica” (art. 200, II).

uma coletiva de imprensa, conforme reportado em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/bolsonaro-inclui-academias-saloes-de-beleza-e-barbearias-em-servicos-essenciais-durante-pandemia.shtml>. Acesso em: 17/11/2022.

¹² A doutrina constitucional, em geral, classifica as *competências legislativas* repartidas pela constituição como exclusivas, privativas, concorrentes ou suplementares. As *exclusivas* cabem a um único ente, sem possibilidade de delegação (por exemplo, art. 25, §§ 1º e 2º). As *privativas* também cabem a um único ente, mas com possibilidade de delegação (art. 22). As *concorrentes* permitem que mais de um ente disponha sobre um mesmo assunto, podendo a União estabelecer normas gerais (art. 24, *caput* e § 1º). As *suplementares* permitem aos estados complementarem as normas gerais da União (art. 24, § 2º). Há ainda as *competências materiais*, que são divididas em *exclusivas* (art. 21) e *comuns* (art. 23). De todo modo, muitas vezes as expressões *comum* e *concorrente* são utilizadas indistintamente, como se nota na própria decisão liminar do Ministro Marco Aurélio na ADI 6341/DF.

1.2. A implementação do distanciamento social nos municípios

Mas competência formal não implica necessariamente capacidade efetiva para executar essas ações. Como ressaltam Rocha, Almeida e Corrêa (2020), a realidade dos 5.568 municípios brasileiros é marcada por diferenças significativas em aspectos demográficos, sociais, econômicos, fiscais e políticos, e a grande maioria deles depende fortemente de transferências intergovernamentais estaduais e federais. Desse modo, as condições para implementação do distanciamento social, que precisa de medidas voltadas à fiscalização, conscientização e proteção social, também variaram muito entre as cidades.

Nunes *et al.* (2020), por exemplo, mostraram como a transferência de recursos federais e estaduais foi determinante para gestores de cidades de menor porte (até 100 mil habitantes). Acompanhando um grupo de 31 delas localizadas no Norte e Nordeste do país, onde estão concentrados os municípios com os menores índices de capacidades técnicas e burocráticas, os autores demonstraram que essas localidades tiveram que lidar com a sobrecarga nos serviços de saúde e a falta de testes, insumos e exames em momentos graves da pandemia. Isso, somado à ausência de uma política nacional clara, fez com que os gestores locais agissem com base numa estratégia de “tentativa e erro” em relação às medidas de distanciamento social. Nesse contexto, embora os índices de contaminação tenham permanecido altos, a maioria das cidades optou por flexibilizar as medidas restritivas, sobretudo as aplicadas a setores ligados ao comércio. Assim, segundo os autores, os municípios acabaram por abandonar uma postura de “combate” ao vírus para buscar um meio de “convivência” com ele.

Natividade *et al.* (2020), em estudo de caso sobre o município de Salvador, demonstraram que o índice de distanciamento foi menor nos bairros com piores condições de vida, em razão da necessidade de complementação de renda por parte das parcelas mais vulneráveis da população, especialmente as submetidas a trabalhos informais. Por conseguinte, concluíram que uma aplicação correta do distanciamento social em regiões pobres deveria necessariamente ser acompanhada de medidas de proteção social que garantissem recursos para aqueles economicamente desamparados.

O Auxílio Emergencial criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, representou uma medida importante nesse sentido. De abril a agosto de 2020, foi pago um benefício de R\$ 600,00 a cerca de 63,8 milhões de brasileiros (MARINS *et al.*,

2021), valor que foi diminuindo, contudo, até se encerrar em outubro de 2021¹³. Sua criação e implementação envolveram diversos problemas. Primeiramente, houve um embate entre o Poder Executivo – que inicialmente havia proposto um benefício de R\$ 200,00 a uma quantidade menor de beneficiários –, e o Congresso Nacional, que propôs o aumento do valor e da lista de beneficiários. Além disso, o programa foi marcado por inúmeros casos de fraudes, dificuldade por parte dos beneficiários em lidar com o sistema digital de pagamento e aglomerações em filas para recebimento (MARINS *et al.*, 2021). O Auxílio Emergencial também não foi acompanhado de uma campanha de conscientização sobre o distanciamento social por parte do governo federal.

Na verdade, ao agir explicitamente contra o “fique em casa”, o presidente Jair Bolsonaro contribuiu diretamente para o baixo índice de adesão ao distanciamento. Como explicam Iwaya *et al.* (2020), a decisão de permanecer isolado exige um esforço individual de mudança comportamental, de modo que, para que haja sua ampla aceitação, é importante que a população seja persuadida a tanto. Nesse sentido, pessoas em posição de liderança, sejam religiosos, artistas, políticos etc., exerceriam um papel fundamental para influenciar o comportamento das demais. Entretanto, os autores salientam que a polarização política no Brasil¹⁴, que se desdobrou em posições pró e antidistanciamento, colaborou para que a questão da saúde pública se transformasse num embate político e partidário, reduzindo a importância das evidências científicas nas tomadas de decisão dos atores políticos.

Isso fez com que a orientação político-partidária se tornasse um preditor da intenção de adesão ao isolamento. Farias e Pilati (2020), por meio de levantamento abrangendo 2.056 brasileiros, revelaram que pessoas que apoiavam partidos de direita apresentaram maior intenção de violar as medidas de distanciamento social. No mesmo sentido, Ajzenman, Cavalcanti e Da Mata (2020), combinando dados eleitorais e dados

¹³ Disponível em <https://g1.globo.com/economia/auxilio-emergencial/noticia/2021/11/19/auxilio-emergencial-calendario-do-beneficio-termina-com-liberacao-de-saques-da-ultima-parcela-a-nascidos-em-dezembro.ghtml>. Acesso em: 17/11/2022.

¹⁴ De 1994 a 2014, dois partidos tiveram predominância nas eleições presidenciais brasileiras: PT e PSDB. Em 2014, uma pequena margem de votos garantiu a vitória de Dilma Rousseff (PT), a qual foi questionada judicialmente pelo candidato derrotado, Aécio Neves (PSDB). Desde então, tornou-se evidente o crescimento de um “antipetismo” no país, que culminou no *impeachment* de Dilma em 2016. Ao mesmo tempo, o PSDB perdia espaço no cenário político, inclusive em razão de denúncias que apontavam o envolvimento de Aécio Neves em esquemas de corrupção. Foi nesse contexto de forte antipetismo e enfraquecimento do PSDB que emergiu Jair Bolsonaro (PSL), vencedor das eleições de 2018, que levou a outro patamar a disputa por protagonismo contra o PT, com apelo à violência e ameaças à democracia.

geográficos de telefonia móvel de mais de 60 milhões de dispositivos em todo o país, encontraram evidências de que os índices de distanciamento social em localidades com maior proporção de votos pró-Bolsonaro diminuíram consideravelmente após manifestações do presidente da República minimizando os riscos associados à covid-19 e desaconselhando o isolamento.

Bezerra *et al.* (2020) argumentam que informações fracas e desencontradas das autoridades públicas geraram estresse e confusão sobre os objetivos do distanciamento social, diminuindo a adesão a ele. Segundo os autores, ao menos no início da pandemia, o distanciamento foi bem aceito pela população¹⁵, embora isso não tenha significado adesão efetiva. Mesmo pessoas que admitiam não estarem cumprindo as restrições demonstraram confiança na eficácia das medidas. Aquelas com baixas renda e escolaridade apontaram problemas financeiros como os que mais as impactaram durante a crise¹⁶, e aquelas que afirmaram residir em piores condições de habitabilidade apresentaram disposição a permanecer isoladas por menos tempo do que as demais.

Todos esses fatores contribuíram para que o grau de rigor das medidas restritivas variasse fortemente entre os municípios e apresentasse rápido declínio ao longo de 2020. A série de estudos feita por Moraes (2020) para o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) indica como isso se deu nas capitais estaduais. Cidades como Teresina e Belo Horizonte, por exemplo, conseguiram manter suspensas por mais tempo uma quantidade maior de atividades, enquanto outras, como Natal e Curitiba, além de terem mantido menos atividades suspensas, também aplicaram, em geral, medidas restritivas menos rigorosas.

Mas as capitais divergiram também nos momentos de flexibilização das atividades. Menezes *et al.* (2021) apontam que critérios recomendados pelas autoridades de saúde sequer foram considerados em muitas ocasiões ao longo de 2020. Cidades como Fortaleza, Natal e Maceió promoveram a flexibilização de atividades em momentos em que a incidência de casos da doença estava em alta, e apenas duas capitais, Teresina e Salvador, realmente levaram em conta, concomitantemente, se o

¹⁵ Pesquisa do Datafolha realizada em abril de 2020 mostrava que 76% dos brasileiros eram a favor do distanciamento social. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/04/06/6c9855d692b869f13c5d83c421568342hb.pdf>. Acesso em: 19/11/2022.

¹⁶ Por outro lado, pessoas com maior escolaridade e renda apontaram problemas no convívio social como os que mais as impactaram.

Número Efetivo de Reprodução (Rt) estava abaixo de 1 e se a taxa de ocupação nas Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) estava abaixo de 70% ao flexibilizar.

A dinâmica entre suspensão e flexibilização de atividades também foi impactada pela relação entre estados e municípios. Em alguns casos, prefeituras deixaram de editar decretos de suspensão e adotaram as medidas já estabelecidas em âmbito estadual, a exemplo de Fortaleza (MORAES, 2020), ou simplesmente as replicaram nos decretos municipais, como é o caso de Natal (ROCHA *et al.*, 2022). A esse respeito, Moraes (2020) identificou a existência de três padrões de relacionamento entre estados e municípios no que tange às medidas legais de distanciamento social. Observando as determinações adotadas até o fim de abril de 2020, o autor constatou a presença de estados que adotaram posturas (I) *assertivas*, deixando pouca margem para atuação dos municípios, como Goiás e Pará; (II) *articuladoras*, buscando tomar decisões em conjunto com as prefeituras, como Ceará e São Paulo; e (III) *isentas*, delegando a responsabilidade pela iniciativa aos prefeitos, como Bahia e Rio de Janeiro¹⁷.

Também considerando as capitais e os estados, Menezes *et al.* (2021) observaram que houve “algum tipo” de cooperação na maioria dos casos. Os autores apontaram a ocorrência de uma “ampla coordenação” em São Paulo, onde as divergências, quando apareciam, eram sanadas, e citaram somente três casos em que não houve “nenhuma coordenação”: Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Acre. No Rio Grande do Norte, explicam os autores que a governadora Fátima Bezerra (PT) procurou adotar medidas que restringiam a circulação de pessoas, enquanto o prefeito de Natal, Álvaro Dias (PSDB), criticava suas ações e a culpava pela lotação dos leitos nos hospitais da cidade. Já em Minas Gerais, ocorreu o inverso, com a capital Belo Horizonte, governada por Alexandre Kalil (PSD), não aderindo às normas estaduais e implementando medidas restritivas mais rígidas.

Outro levantamento amplo sobre como os governos municipais lidaram com a pandemia foi realizado pelo Núcleo de Estudos sobre Política Local (Nepol)¹⁸. Pesquisadores de várias partes do país contribuíram com análises sobre as respostas dos governos municipais à emergência sanitária. O relatório elaborado por Rocha, Almeida e Corrêa (2020) resumiu os principais achados desses textos publicados até o final de

¹⁷ O autor frisa que não foram encontrados estados que tenham adotado um quarto tipo de medidas, as *impeditivas*, com o intuito de intervir para limitar a atuação municipal.

¹⁸ Vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

abril de 2020, abrangendo 47 municípios das cinco regiões do Brasil, sendo 22 capitais. Uma importante linha cronológica das principais ações adotadas pelos municípios em relação ao distanciamento social pode ser inferida por meio dele.

Observou-se, primeiramente, que todas as cidades abordadas adotaram as primeiras medidas restritivas entre os dias 12 e 18 de março de 2020, logo após o reconhecimento da pandemia pela OMS (que se deu no dia 11/03/2020) e quando ainda contavam com pouquíssimos ou nenhum caso confirmado da doença em seus territórios. Nesse primeiro momento, além de declarar estado de calamidade pública e/ou situação de emergência em saúde pública, os municípios geralmente buscaram restringir apenas as grandes aglomerações, como a realização de shows e eventos. Mas outras atividades foram sendo suspensas logo em seguida, de forma que, ainda no mês de março, o funcionamento de escolas e igrejas já tinha sido limitado na grande maioria dos casos, além de comércios e serviços não essenciais. A dinâmica de funcionamento dos órgãos das administrações municipais também foi alterada com a introdução do trabalho remoto, mantendo-se o atendimento presencial apenas para serviços essenciais. Houve, ainda, restrições ao transporte público, as quais variaram entre a limitação no número de passageiros, ampliação ou redução da frota e até a suspensão total do serviço. Em menor número, também foram detectadas restrições a atividades industriais não relacionadas à cadeia produtiva de bens e serviços essenciais.

Todavia, já no início do mês de abril foram notados os primeiros impulsos em direção à flexibilização. Uma nova postura do Ministério da Saúde, incentivando o “distanciamento social seletivo”¹⁹, bem como as preocupações de governadores e prefeitos em relação aos impactos econômicos do isolamento e as pressões locais dos críticos das medidas restritivas foram destacadas como fatores determinantes nesse sentido (MORAES, 2020; MENEZES *et al.*, 2021). Retomadas gerais ou parciais das atividades foram registradas nas capitais Florianópolis, Curitiba, Cuiabá, João Pessoa, Porto Alegre, Porto Velho, Macapá e Maceió já na segunda quinzena de abril. Outras, porém, endureceram as restrições nesse período, como Belo Horizonte, Recife e Salvador.

¹⁹ Essa medida foi adotada no final da gestão de Luiz Henrique Mandetta, que buscava amenizar o discurso do Ministério da Saúde em razão das críticas que vinha recebendo do presidente Jair Bolsonaro. Por ela, previa-se que cidades com mais da metade de atendimento médico disponível poderiam limitar a circulação de pessoas apenas a idosos e pertencentes a outros grupos de risco.

O relatório salienta, porém, que, mesmo nas cidades que mantiveram restrições rigorosas, o distanciamento social já apresentava declínio àquela altura, fato que sugere um desgaste da eficácia das medidas com o decorrer do tempo. Ao fim, foi possível observar diferentes fases no comportamento dos municípios ao longo dos primeiros meses de pandemia: desde uma primeira fase preparatória, em janeiro e fevereiro de 2020, com a elaboração de planos de contingência, passando pela imposição de medidas restritivas, a partir de meados de março, até o início das flexibilizações, no começo de abril.

A cronologia dos acontecimentos descrita por Rocha, Almeida e Corrêa (2020) pode ser corroborada pelos estudos de Moraes (2020). Tendo como foco as medidas restritivas adotadas tanto pelos estados quanto por suas respectivas capitais, o autor criou o “Índice de Medidas Legais de Distanciamento Social”, a fim de aferir o rigor das restrições e testar seus efeitos sobre a circulação de pessoas. Com base no levantamento sistemático de todos os decretos e demais normas que previram restrições de atividades publicados a partir de 12/03/2020, as medidas foram separadas em seis variáveis, de acordo com a natureza da atividade suspensa, e, em seguida, atribuiu-se um valor para cada uma, de acordo com o grau de restrição imposta: valor 2 se a suspensão era total, valor 1 se era parcial e valor 0 se não havia nenhuma restrição. O quadro a seguir traz as atividades abordadas e ajuda na compreensão do índice:

Quadro 1

Variáveis do Índice de Medidas Legais de Distanciamento Social

| Nº DA VARIÁVEL | DESCRIÇÃO | VALORES |
|----------------|--|---|
| 1 | Suspensão de eventos e atividades de estabelecimentos culturais, esportivos ou religiosos | 2 = Total 1 = Parcial 0 = Inexistente |
| 2 | Suspensão das atividades de bares, restaurantes e similares | |
| 3 | Suspensão das atividades de outros estabelecimentos comerciais e de serviços, exceto os essenciais | |
| 4 | Suspensão das atividades de estabelecimentos industriais, exceto os essenciais | |
| 5 | Suspensão das aulas | |
| 6 | Restrições ao transporte terrestre, fluvial ou marítimo de passageiros | |

Fonte: Moraes (2020)

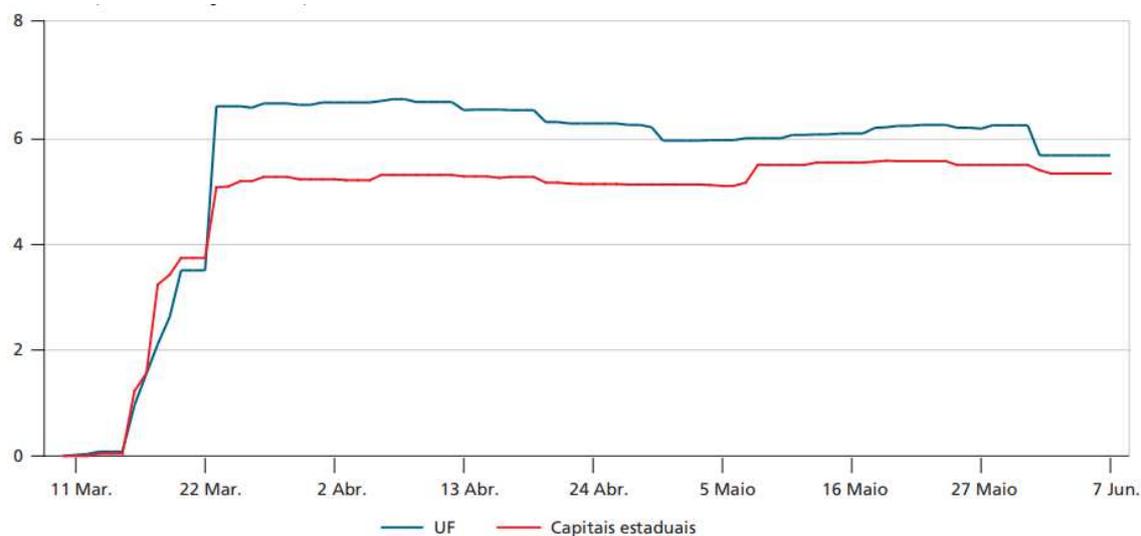
Assim, se determinado decreto suspendia a atividade de bares, restaurantes e similares, atribuía-se peso 2 à variável 2. Se suspendia somente bares, por exemplo, e

mantinha restaurantes em funcionamento, atribuía-se peso 1. Do mesmo modo, se bares e restaurantes continuassem funcionando, mas com alguma restrição, como limites ao número de pessoas, também se atribuía peso 1. Por outro lado, se a atividade não estivesse prevista no decreto ou fosse nele considerada essencial, o peso era 0. Tal procedimento era repetido para todas as variáveis e, ao final, chegava-se a uma variação de 0 a 12 no índice, indicando grau crescente de rigor das medidas. Todavia, a fim de tornar os resultados mais intuitivos, adaptou-se o valor máximo para 10.

O índice foi então aplicado ao longo do tempo, de acordo com o período de validade dos decretos, de forma que, por ele, é possível perceber diversas variações decorrentes de ações ora voltadas à flexibilização de atividades ora voltadas ao endurecimento das medidas. O gráfico a seguir representa as variações do índice considerando as médias ponderadas diárias para estados e capitais de 10 de março a 7 de junho de 2020:

Gráfico 1

Índice de Medidas Legais de Distanciamento Social: médias ponderadas de estados e capitais estaduais, por dia (10 mar. a 7 jun. 2020)



Fonte: Moraes (2020)

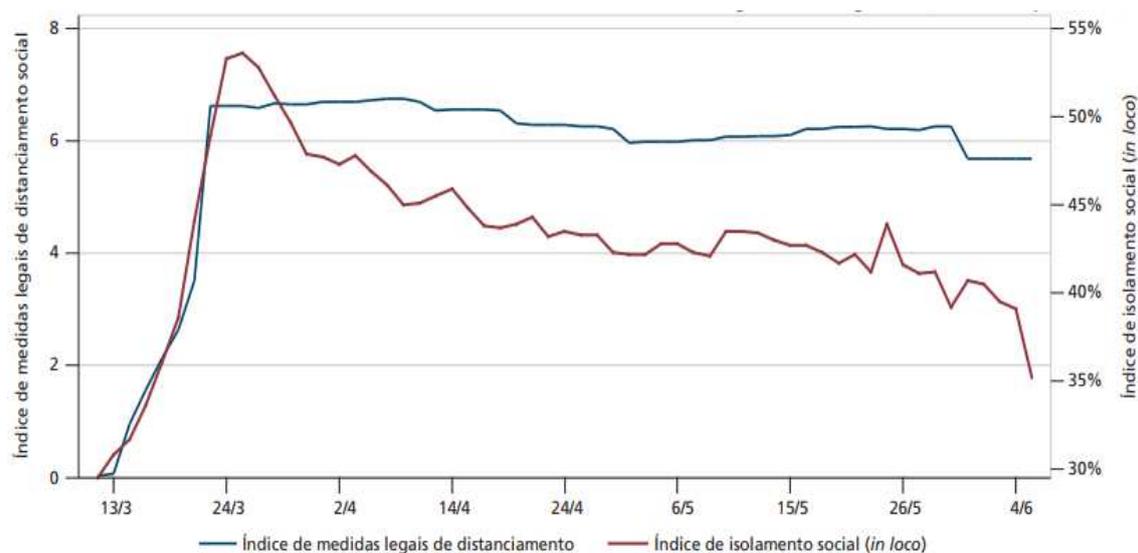
Nota-se que, tanto nos estados como nas capitais, as medidas de restrição começaram a ser adotadas a partir de 11 de março, chegando a seu pico no dia 21 do mesmo mês, não tendo sequer alcançado, contudo, os sete pontos do índice para os estados e os seis pontos para as capitais. A propósito, percebe-se que a diferença no rigor das medidas entre os dois entes foi diminuindo a longo do tempo, quase se

igualando a partir de junho. Como também apontado por Rocha, Almeida e Corrêa (2020), houve de fato uma redução no valor do índice a partir da segunda semana de abril, indicando o início de uma primeira rodada de flexibilizações, sentida principalmente nos estados. A partir de então, os índices dos estados foram caindo paulatinamente, até voltarem a subir na segunda quinzena de maio. Já os índices das capitais subiram a partir do dia 5 de maio, data que marca o primeiro *lockdown*, realizado em São Luís, depois seguido por Fortaleza (08/05/2020) e Belém (15/05/2020).

Para saber se as medidas legais de distanciamento estavam sendo eficazes para restringir a circulação de pessoas, o autor cruzou os dados do índice dos estados com outros que mediam a mobilidade no período a partir de dados de telefonia celular²⁰:

Gráfico 2

Medidas de distanciamento social e isolamento social de fato: médias ponderadas, por dia (12 mar. a 5 jun. 2020)



Fonte: Moraes (2020)

Como se vê, o isolamento social teve seu pico no dia 25 de março, na mesma época em que o índice alcançou seu maior valor. Contudo, a partir de então, caiu continuamente, reforçando a impressão de que é difícil manter as pessoas em casa por períodos mais longos de tempo. Moraes (2020) afirma que houve impacto das medidas restritivas no isolamento de fato, mas que essa associação não foi constante. O

²⁰ Esse acompanhamento foi realizado pela empresa Inloco e está disponível em: <https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/>. Acesso em: 20/10/2020.

isolamento continuou caindo mesmo em cidades que adotaram medidas rígidas e, naquelas que flexibilizaram, a queda foi bem mais acentuada.

Na verdade, o autor encontrou correlação significativa, até um certo período, entre o grau de rigor das medidas e o aumento no número de óbitos, como demonstra o Gráfico 3:

Gráfico 3

Correlações entre o rigor das medidas de distanciamento social e o número de novos óbitos (por um milhão de habitantes) em decorrência da covid-19 nos estados, por dia (2020)



Fonte: Moraes (2020)

Até meados de maio, o número de óbitos pareceu impactar as medidas legais de distanciamento: quanto mais mortes por covid-19, mais rigorosas eram as restrições. A partir de então, iniciou-se uma tendência de queda na correlação, mas, como se sabe, não em razão da diminuição da quantidade de óbitos, senão em virtude da dificuldade de governadores e prefeitos sustentarem suas medidas. Como Moraes (2020) salienta, o aumento do rigor nas medidas de distanciamento ocorreu principalmente como “reação” ao agravamento da doença, de acordo com o aumento do número de casos e de mortes, e não como ação “preventiva”, conforme recomendavam as autoridades sanitárias. Além disso, o relaxamento das restrições parece ter se dado muito mais em razão da pressão de grupos economicamente impactados do que como consequência da melhora dos indicadores de saúde.

Essa afirmação foi corroborada por Barberia *et al.* (2020b)²¹, que notaram que a flexibilização adotada a partir do mês de junho em diversos estados brasileiros foi direcionada majoritariamente às atividades comerciais e aos serviços não essenciais, a despeito do aumento da média diária de mortes. As autoras também apontaram que as decisões sobre o distanciamento social nos estados brasileiros foram introduzidas relativamente cedo, quando ainda existiam poucos casos confirmados e óbitos (BARBERIA *et al.*, 2020a). A título de comparação, o estado de São Paulo decretou o fechamento de escolas e universidades no dia 16/03/2020, quando ainda contava com apenas 152 casos e nenhum óbito²². Na Itália, isso só foi ocorrer quando o país já tinha 3.089 casos confirmados de covid-19, no dia 04/03/2020.

A pesquisa de Rocha *et al.* (2022), que replicou o índice criado por Moraes (2020) em 49 cidades médias (com mais de 200 mil habitantes) de todas as regiões do país, também encontrou resultados semelhantes nesse sentido. Essas cidades médias, em geral, também implementaram medidas mais rígidas de distanciamento social ao longo de março de 2020, mas paulatinamente diminuíram o rigor das restrições ao longo de abril, maio e junho. A flexibilização, nesse contexto, se deu muitas vezes por meio de uma contínua atualização do rol das “atividades essenciais”, que passou a contar com atividades cada vez menos relevantes quando se leva em conta o enfrentamento de uma pandemia causada por um vírus. É o caso, por exemplo, de Camaçari (ES), que já em abril de 2020 adicionou como essenciais, ao lado das atividades de assistência médica e comercialização de medicamentos, aquelas prestadas por óticas e por “profissionais liberais que exercem atividades intelectuais”, como contadores e advogados.

Como já dito, Menezes *et al.* (2021) mostraram que, em muitas capitais, critérios como a baixa ou a alta na incidência de casos no momento da flexibilização, o número reprodutivo efetivo (Rt) abaixo ou acima de 1 e a taxa de ocupação dos leitos de UTI abaixo ou acima de 70% não foram considerados. Por outro lado, os autores apontaram como fator determinante para a retomada de atividades a pressão exercida por representantes do comércio e demais segmentos econômicos. Segundo eles, os gestores locais estiveram mais sensíveis a esses reclames pelo fato de 2020 ter sido um ano eleitoral, e muitos políticos estavam buscando a reeleição ou a eleição de um sucessor.

²¹ Há que se mencionar que Barberia *et al.* (2020) também elaboraram um índice de rigidez das medidas de distanciamento social, focando, todavia, os estados. Por essa razão, tendo em vista que o objeto desta pesquisa são as restrições nas capitais, optou-se pelo índice de Moraes (2020). De toda forma, os dois índices possuem metodologias semelhantes e chegaram a resultados parecidos.

²² Decreto nº 64.864/2020.

Essa percepção também está presente no estudo de caso realizado por Barros *et al.* (2020) sobre a influência das eleições de 2020 nas ações de prefeitos dos municípios que compõem a região metropolitana de Natal. Segundo eles, a cooperação inicial dessas cidades com o governo estadual, observada logo no início da pandemia, foi se esvaindo à medida que a campanha eleitoral se aproximava e pesquisas mostravam um alto grau de reprovação da governadora Fátima Bezerra (PT), que havia implementado em âmbito estadual medidas mais rígidas, em geral, do que as adotadas nos municípios. Assim, a busca de prefeitos pela flexibilização das atividades, nesse caso, teve tanto o objetivo de se distanciar de um governo estadual desprestigiado quanto o de angariar apoio eleitoral dos setores econômicos afetados pelas restrições.

Sandes-Freitas *et al.* (2021) também apontaram que a adoção de medidas mais rígidas de distanciamento social parece não ter afetado significativamente o sucesso eleitoral de prefeitos de capitais no pleito de 2020. Na verdade, outro conjunto de variáveis aparenta ter contribuído mais para que os mandatários se reelegerem ou fizessem sucessores, como sua alta taxa de aprovação popular, somada a seu não alinhamento com o presidente Jair Bolsonaro e a uma baixa taxa de mortalidade por covid-19 no município. Segundo os autores, inclusive, é possível conjecturar que a adoção de restrições por um longo período de tempo pode ter aumentado a avaliação negativa do prefeito, tendo em vista que o impacto econômico da paralisação de atividades foi sentido fortemente pelos cidadãos e considerando que o Auxílio Emergencial foi insuficiente e marcado por intermitências em sua distribuição.

É sabido que muitos indivíduos tendem a responsabilizar os governantes por eventos fortuitos e inevitáveis, como desastres naturais ou uma pandemia, quando consideram que ações preventivas e remediadoras não foram adotadas a contento (SCHNEIDER, 1992). Arceneaux e Stein (2006) salientam que esse comportamento influencia o voto de eleitores, sobretudo daqueles diretamente afetados pela tragédia ou que possuem conhecimento suficiente das competências das instituições governamentais para lidar com ela. No caso da pandemia de covid-19, não só a capacidade do poder público de controlar a disseminação da doença parece ter afetado a escolha dos representantes nas eleições municipais, mas também o impacto econômico causado pela aplicação de medidas restritivas. Assim, a percepção de “um bom trabalho” feito pelos mandatários pode ter levado em conta, por um lado, os baixos índices de contaminação e mortes, e, por outro, a adoção de medidas de distanciamento

menos rígidas que permitissem o trabalho e o exercício de atividades econômicas. Eleitoralmente, portanto, houve espaço para que os atores políticos se posicionassem tanto pela manutenção de medidas restritivas quanto por sua flexibilização.

1.3. Atuação de vereadores durante a pandemia

Como se verá mais adiante, o papel de modular as medidas de distanciamento social recaiu não apenas sobre prefeitos, mas também sobre vereadores, os quais, ainda que tenham recebido menos atenção da mídia e de pesquisadores, são notadamente os agentes políticos com atuação mais próxima aos cidadãos nos municípios. Era esperado, portanto, que os parlamentares locais fossem acionados pelos munícipes a respeito dos problemas advindos da pandemia. E há que se destacar, nesse ponto, o esforço realizado por muitas câmaras municipais em manter seu funcionamento ao longo desse período, inclusive implementando sistemas remotos de deliberação. Um levantamento realizado pelo observatório Bussola-Tech mostrou que centenas de câmaras dos mais variados portes iniciaram um processo de transformação digital durante a pandemia²³. Pode-se afirmar então que, em regra, os parlamentos municipais continuaram ativos ao longo da crise sanitária.

Porém, a enorme quantidade de municípios, a ausência de um sistema unificado de informações legislativas e a pouca quantidade de pesquisas sobre o legislativo local dificultam que se tenha uma visão geral sobre o que se passou nas câmaras municipais brasileiras como um todo. O que se pode fazer é pinçar alguns casos que, de alguma forma, exemplifiquem iniciativas locais que parecem ter sido adotadas com mais frequência ou que mereçam algum destaque. Tendo isso em conta, é possível esboçar um panorama a respeito do que os vereadores fizeram durante a pandemia.

No que tange à produção legislativa, o que se evidencia é a grande diversidade temática das proposições apresentadas pelos parlamentares. Observando, por exemplo, os requerimentos (indicações) apresentados pelos vereadores de Juiz de Fora (MG) no período de março a julho de 2020, Artuzo (2020) encontrou proposições de natureza: a) “preventiva/sanitária” (higienização de ambientes, aquisição de EPIs, etc.); b) “fiscalizatória” (convocação de autoridades, cumprimento do distanciamento social); c) “econômica” (suspensão de tributos); d) “administrativa” (antecipação de feriados,

²³ Disponível em: <https://bussola-tech.co/article-s/>. Acesso em 24/11/2022.

prorrogação de prazos administrativos); e) “de assistência social” (distribuição de merenda escolar, auxílio a pessoas em situação de rua); e f) “de suspensão/retomada de atividades”. O autor também destacou a predileção dos vereadores pelos requerimentos, tendo sido apresentados, no período analisado, 174 deles e apenas 29 projetos de lei²⁴.

Em relação à função fiscalizadora, além do uso de instrumentos tradicionais como pedidos de informação, convocação de autoridades e audiências públicas, destacaram-se os diversos casos de câmaras municipais que constituíram comissões parlamentares de inquérito (CPIs) para investigar ações do Poder Executivo²⁵. Essas comissões tinham como foco, principalmente, os gastos das prefeituras em ações emergenciais durante a crise, uma vez que as declarações de calamidade pública diminuam os controles sobre o orçamento e as compras públicas. Muitas delas foram instaladas em 2021, na esteira da grande repercussão da CPI com o mesmo teor montada no Senado Federal. O caso de Belo Horizonte (MG) é emblemático, pois denota o fortalecimento de um movimento de oposição ao prefeito Alexandre Kalil (PSD) que, em 2020, havia sido reeleito no primeiro turno com uma ampla coligação²⁶, mas que viu seu apoio diminuir no ano seguinte, em boa medida em razão de discordâncias sobre a imposição de medidas restritivas no combate à pandemia²⁷.

A relação entre Executivo e Legislativo municipais durante a pandemia também foi muitas vezes testada na apreciação de pedidos de *impeachment* de prefeitos. Houve casos de mandatos cassados, como em Fazenda Rio Grande (PR), onde o prefeito foi acusado de participar de um esquema para furar a fila da vacina contra a covid-19²⁸, e em Pirassununga (SP), em razão de supostas irregularidades na contratação de serviços emergenciais²⁹. Na mesma região, por outro lado, o prefeito de Araraquara (SP), Edinho Silva (PT), conseguiu apoio suficiente para barrar um pedido de *impeachment* na câmara municipal por denúncia de irregularidades na aquisição de respiradores. O

²⁴ Como será explicado no próximo capítulo, isso pode ser explicado por limitações impostas aos parlamentares em sua função de legislar.

²⁵ Além de Belo Horizonte, podemos citar os exemplos de Itajubá (MG); Potengi (CE); Petrópolis (RJ); Valinhos (SP); Santa Maria (RS), entre outros.

²⁶ Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/11/16/interna_politica.1205403/coligacao-de-alexandre-kalil-elege-18-dos-41-vereadores-de-bh.shtml. Acesso em: 24/11/2022.

²⁷ Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/politica/comissao-especial-da-camara-pretende-passar-pente-fino-nos-decretos-de-kalil-na-pandemia-1.857014>. Acesso em: 24/11/2022.

²⁸ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/breves/prefeito-de-fazenda-rio-grande-tem-mandato-cassado/>. Acesso em: 24/11/2022.

²⁹ Disponível em: <https://www.camarapirassununga.sp.gov.br/noticias/prefeito-dimas-urban-tem-mandato-cassado-por-vereadores-vice-e-empossado>. Acesso em: 24/11/2022.

curioso nesse caso foi a participação ativa do deputado federal Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), que subscreveu o pedido de cassação do mandatário. Edinho Silva ganhou notoriedade nacional por ter implementado em Araraquara um dos *lockdowns* mais rigorosos do país, angariando a antipatia de grupos bolsonaristas e do próprio presidente da República³⁰.

Outro caso de sucesso na barragem de processos de *impeachment* se deu na capital fluminense, estado em que o governador Wilson Witzel (PSC) já havia perdido o mandato em razão de um esquema de corrupção na construção de hospitais de campanha³¹. O então prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella (Republicanos), conseguiu evitar, ao todo, nove pedidos de *impeachment*³², incluindo o relativo ao episódio dos “Guardiões do Crivella”, que teve ampla repercussão midiática e envolveu a utilização de servidores públicos para dificultar o trabalho da imprensa nos equipamentos de saúde do município³³.

O Poder Executivo ainda precisou do apoio de vereadores para a implementação de auxílios financeiros a populações vulneráveis e setores afetados pela suspensão de atividades. Em 2021, municípios de ao menos 14 estados já haviam instituído algum programa local de auxílio emergencial³⁴. Apesar de também ter havido iniciativas nesse sentido no âmbito parlamentar, trata-se de uma matéria de competência do prefeito, razão pela qual a participação dos legisladores se deu mais no sentido de aprovar os projetos de lei apresentados. O prefeito de Valinhos (SP), por exemplo, ajuizou ADI em face de lei iniciada pela casa legislativa que propunha auxílio emergencial a trabalhadores do setor da cultura, tendo sido a referida norma anulada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo³⁵.

Embora tenham sido muitos os temas tratados pelos vereadores, há algumas similaridades na produção legislativa das câmaras municipais, sendo possível constatar

³⁰ Disponível em: <https://votoconsciente.org.br/2021/08/05/o-pedido-de-impeachment-em-araraquara-sp-custo-politico-por-escolhas-a-favor-da-saude-publica/>. Acesso em: 24/11/2022.

³¹ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/impeachment-wilson-witzel/>. Acesso em: 24/11/2022.

³² Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/camara-do-rio-rejeita-9o-pedido-de-impeachment-contra-crivella/>. Acesso em: 24/11/2022.

³³ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/09/01/guardioes-do-crivella-entenda-as-denuncias-sobre-esquema-para-impedir-reportagens-sobre-a-saude-no-rio.ghtml>. Acesso em: 24/11/2022.

³⁴ Disponível em: <https://exame.com/economia/municipios-ja-dao-auxilio-emergencial-em-ao-menos-14-estados/>. Acesso em: 24/11/2022.

³⁵ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-15/tj-sp-anula-lei-institui-auxilio-emergencial-setor-cultural>. Acesso em: 24/11/2022.

diversos tipos de proposições que se repetiram em vários municípios pelo Brasil. Tomando-se como exemplo algumas medidas de caráter sanitário, com o intuito de prevenir a propagação do coronavírus, nota-se que foram bastante difundidas, sobretudo em 2020, proposições indicando a desinfecção de ônibus urbanos e de locais públicos, bem como instituindo a obrigatoriedade do uso de máscara. Essa última medida, em particular, foi de fundamental importância para dar mais segurança a determinações que, muitas vezes, estavam lastreadas apenas em decretos do Poder Executivo. Ainda foi comum a aprovação de leis suspendendo o prazo de vencimento de concursos públicos em andamento, antecipando feriados e garantindo adicionais salariais a servidores da saúde.

Os vereadores também voltaram sua produção legislativa largamente para as medidas de distanciamento social, as quais, não raramente, foram de encontro às restrições implementadas pelo chefe do Executivo. Foram muitos os casos de projetos de lei apresentados com o intuito de classificar determinada atividade suspensa como “essencial” e, assim, possibilitar a sua reabertura. A estratégia, nesse ponto, era bem clara: como as leis são superiores aos decretos na hierarquia das normas, o Poder Executivo estaria obrigado a flexibilizar determinada atividade cancelada pelo Poder Legislativo. Exemplos podem ser colhidos em cidades dos mais variados portes. No Rio de Janeiro (RJ), a Lei nº 6.803, de 25 de novembro de 2020, reconheceu “a prática da atividade física e do exercício físico” como essencial, autorizando, por conseguinte, a reabertura das academias de ginástica. Em Juiz de Fora (MG), a Lei nº 14.100, de 28 de setembro de 2020, declarou como essenciais as atividades de “cabeleireiro, barbeiro, esteticista, manicure, pedicure, depilador, maquiador e similares”. E em Iracemápolis (SP), a Lei nº 2.444, de 15 de janeiro de 2021, fez o mesmo em relação a “igrejas e templos de qualquer culto”.

Outros exemplos, porém, foram no sentido oposto, isto é, visavam de certa maneira a complementar as restrições impostas, ajudando os setores prejudicados, mas sem flexibilizar as atividades. Isso ocorreu, sobretudo, por meio da concessão de benefícios econômicos. Em Nova Lima (MG) e Itabirito (MG), foram aprovadas leis concedendo isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a empresários e comerciantes que tiveram suas atividades suspensas³⁶. Já em Lagoa Santa (MG), a

³⁶ Respectivamente, Lei nº 66/2020 e Lei nº 3.405/2020. Tais normas foram questionadas pelos prefeitos em ADIs, mas tiveram sua constitucionalidade reconhecida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais

câmara municipal aprovou lei determinando que o município concedesse empréstimo a juro zero para empresas de pequeno porte enquanto perdurasse a situação de calamidade pública³⁷. Também foi bastante comum a apresentação de projetos de lei no sentido de ajudar os motoristas de vans escolares, que foram afetados pela suspensão das aulas. A intenção era permitir que, durante as restrições, esses profissionais atuassem no transporte de cargas ou no transporte público municipal, o que, nesse último caso, ainda aumentaria o efetivo de veículos e diminuiria a aglomeração nos coletivos urbanos. Projetos nesse sentido foram apresentados, por exemplo, em Limeira (SP) e Cuiabá (MS)³⁸.

Em relação à suspensão das aulas, a propósito, notou-se uma mudança interessante na apresentação de proposições pelos vereadores. Como se sabe, as atividades escolares estiveram entre as primeiras a serem suspensas no início da pandemia e foram provavelmente as que permaneceram por mais tempo com algum tipo de restrição (ROCHA *et al.*, 2022). Logo no início do fechamento das escolas, um tipo específico de projeto de lei foi bastante visto em câmaras municipais pelo Brasil, e tinha como objetivo a redução da mensalidade de colégios particulares enquanto os alunos estivessem em casa. Em abril de 2020, um levantamento do jornal Jota já apontava a existência de leis com esse teor em 50 legislativos do país³⁹. A justificativa era a de que as instituições de ensino teriam seus custos reduzidos com a suspensão das aulas e deveriam repassar aos clientes essa diminuição⁴⁰. Havia o claro propósito, portanto, de beneficiar os pais dos alunos financeiramente, em detrimento das escolas.

Entretanto, com o passar do tempo e a permanência das restrições, ganhou força no país o chamado “movimento escolas abertas”⁴¹, composto principalmente por pais de estudantes que pediam a retomada das atividades escolares. Esse movimento conseguiu

(TJMG), sob o entendimento de que a competência legislativa em âmbito tributário é comum entre os poderes. A esse respeito, conferir os acórdãos das ADIs de nºs 1.0000.21.000900-7/000 e 1.0000.20.551134-8/000 no site do TJMG, disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>. Acesso em 24/11/2022.

³⁷ Lei nº 4.513/2020. Nesse caso, o tribunal mineiro entendeu que a norma interferia em competência do Executivo e ofendia o princípio da separação entre os poderes, tendo a declarado inconstitucional. Cf. no site acima o acórdão na ADI nº 1.0000.20.504270-8/000.

³⁸ Projeto de Lei nº 80/2020 e Projeto de Lei nº 89/2021, respectivamente.

³⁹ Disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/legislativo-mensalidade-escolas-pandemia-16042020>. Acesso em 24/11/2022.

⁴⁰ Porém, o entendimento do STF foi no sentido de declarar esse tipo de lei inconstitucional, por invadir competência da União em legislar sobre relações contratuais de Direito Civil: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-04/stf-invalida-lei-obriga-escolas-dar-desconto-durante-epidemia>. Acesso em 24/11/2022.

⁴¹ A respeito, conferir: <https://www.instagram.com/escolas.abertas/>. Acesso em 24/11/2022.

obter o apoio de muitos vereadores, que passaram, então, a apresentar projetos de lei tornando as atividades escolares essenciais, sobretudo a partir de 2021. Com isso, os parlamentares atendiam agora aos anseios não só de pais de alunos, mas também de proprietários de instituições de ensino particulares. Exemplos de leis aprovadas nesse sentido foram vistos, por exemplo, em Curitiba (PR) e Currais Novos (RN)⁴².

Foram muitos, portanto, os exemplos de atuação de vereadores em relação às medidas restritivas adotadas nos municípios. Ter em mente a participação desses atores na dinâmica de suspensão e restrição de atividades é fundamental para que se compreenda a política em nível local ao longo da pandemia. De fato, os prefeitos não agiram isoladamente nesse contexto, apesar de recaírem sobre o Poder Executivo as principais competências para atuar em uma situação de emergência sanitária. Os parlamentares locais também foram acionados pela população e efetivamente utilizaram os recursos que tinham disponíveis para tentar modular as restrições implementadas, seja buscando a flexibilização de atividades seja buscando auxílio àqueles que tiveram suas atividades suspensas. Isso, por óbvio, suscita questionamentos a respeito da influência de grupos de pressão nesse processo, mas também sobre as estratégias utilizadas pelos parlamentares para exercer seu mandato em um período adverso e, ainda, entremeadado por uma eleição municipal.

O objetivo central desse trabalho é investigar como foi a produção legislativa de vereadores especificamente sobre o tema da suspensão e flexibilização de atividades nos municípios. No presente capítulo, buscou-se evidenciar esse recorte temático e esclarecer que esse não foi o único ponto de atuação dos parlamentares ao longo da pandemia. Do mesmo modo, buscou-se integrar as ações tomadas em nível local com o contexto político dos estados e do país como um todo, a fim de que os municípios não sejam encarados como unidades isoladas. Mas também é preciso considerar em que condições os legisladores municipais atuam normalmente, como são as estruturas das câmaras, quais são os instrumentos disponíveis para o exercício do mandato e de que maneira os vereadores costumam fazer uso deles. Para tanto, uma revisão da literatura sobre câmaras municipais no Brasil será apresentada no próximo capítulo.

⁴² Respectivamente, Lei nº 15.810, de 12 de março de 2021; e Lei nº 6.371, de 11 de agosto de 2021;

CAPÍTULO 2 - CÂMARAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS: PERFIL DOS VEREADORES, PRODUÇÃO LEGISLATIVA E RELAÇÃO COM O PODER EXECUTIVO.

As pesquisas sobre política em nível municipal aumentaram significativamente após a elevação dos municípios à condição de entes federados em 1988. Todavia, nessa seara, há uma clara predileção dos pesquisadores por temas relacionados ao Poder Executivo e à implementação de políticas públicas (RODRIGUES-SILVEIRA; ROCHA, 2019). Os trabalhos abordando as câmaras municipais são mais escassos e acabam se concentrando em grandes cidades, como as capitais estaduais, além de adotarem um desenho de estudo de caso que limita o alcance de suas conclusões. Há que se considerar, de fato, que a existência de 5.568 municípios no Brasil, e, por conseguinte, de 5.568 câmaras municipais, cria enorme dificuldade para que se tenha uma ideia geral de quem são e como trabalham os parlamentares locais. Analisar sua atuação durante a pandemia de covid-19, portanto, exige que se retomem alguns desses trabalhos que lançam luz em alguns pontos que reputamos relevantes para este estudo.

Em primeiro lugar, é preciso conhecer melhor o perfil dos vereadores. O presente estudo se debruça sobre o comportamento desses agentes públicos, e tem em mente a maneira como as câmaras municipais são compostas, considerando características como sexo, cor e idade dos parlamentares é fundamental para compreender a maneira como direcionam sua atuação. Em segundo lugar, deve-se frisar que essa atuação é abrangente e engloba tanto funções formais de legislar, fiscalizar, julgar e administrar quanto a função informal de intermediar interesses junto à administração pública (D'ÁVILA FILHO, LIMA E JORGE, 2014). Como os objetos desta pesquisa são dois instrumentos legislativos específicos utilizados na função legislativa e na sua função informal participativa (os projetos de lei e as indicações), também cabe perscrutar o que a literatura afirma sobre eles. Em terceiro lugar, o recorte que se fez a respeito da aplicação desses instrumentos durante a pandemia considerou sua incidência sobre medidas restritivas previamente implementadas pelos prefeitos, de modo que uma retomada dos estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo em âmbito local também se faz necessária.

2.1. Perfil dos vereadores

A respeito do perfil dos vereadores, é digno de nota o projeto Panorama do Legislativo Municipal (PLM), criado em 2021 pelo Senado Federal, por meio do Interlegis e do DataSenado, tratando-se de uma plataforma *online* que agregou diversas fontes de dados relativas às câmaras e vereadores do país. Com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por exemplo, foram disponibilizadas informações importantes sobre sexo, cor, escolaridade e idade dos parlamentares.

A mais impactante entre elas certamente diz respeito à persistente sub-representação feminina nos parlamentos locais. Em 2020, num universo de 58.114 vereadores, apenas 9.289 (16%) eram mulheres. E esse cenário pouco melhorou em 20 anos, uma vez que, nas eleições de 2000, a porcentagem de vereadoras eleitas foi de 12%. Quando se pensa na composição das câmaras municipais, portanto, deve-se ter em mente que se trata de um ambiente notadamente masculino, a exemplo do que ocorre nos parlamentos estaduais e nacionais.

Em relação ao nível de escolaridade, o que se nota desde 2020 é a prevalência de parlamentares com pelo menos o ensino médio completo (37%). Chama a atenção, nesse ponto, o crescimento de vereadores com ensino superior, que praticamente dobrou em 20 anos, passando de 16% em 2000 para 31% em 2020. Como destaca P. Silva (2014), os vereadores são, em regra, mais escolarizados do que a média da população que representam, ficando sub-representados os cidadãos que possuem menos do que o 1º grau completo. Ainda assim, o autor observa que as câmaras municipais são as casas mais abertas a representantes com graus de escolaridade mais baixos, quando em comparação com o Congresso Nacional ou as assembleias estaduais. Rodrigues-Silveira e Rocha (2019), por sua vez, notaram uma correlação positiva entre o porte do município e a quantidade de vereadores com ensino superior. Municípios com menos de 20 mil habitantes possuem, em média, 18% de representantes com nível superior, número que sobe para cerca de 48% em cidades com mais de 200 mil habitantes.

Quando se observam as ocupações prévias exercidas pelos parlamentares, também é fundamental considerar a diferença de porte entre os municípios. P. Silva (2014) mostra que vereadores oriundos de “profissões elementares” (sem exigência de curso superior) são maioria em municípios com menos de 10 mil habitantes, enquanto profissões geralmente associadas à exigência de curso superior, bem como ao alto

escalão dos setores privado ou público, são a maioria nos municípios com mais de 500 mil habitantes. Os dados apresentados pelo autor ainda apontam que, se comparados com o restante da população, vereadores frequentemente são provenientes de profissões que gozam de maior prestígio social, com destaque para advogados, professores, administradores, médicos e engenheiros.

O PLM também traz dados sobre a cor e idade dos parlamentares. Em relação ao primeiro quesito, vereadores que se autodeclararam brancos são a maioria nas câmaras, segundo dados de 2020, totalizando 54%, seguidos por pardos (39%) e pretos (6%). Vereadores indígenas e amarelos não chegam a somar 1%. Há, nesse ponto, uma sobrerrepresentação da população branca, que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2019⁴³, é de 42,7%, e uma sub-representação das demais, uma vez que pardos totalizam 46,8%, pretos 9,4% e indígenas e amarelos 1% cada.

Já no que diz respeito à idade, há a predominância de parlamentares entre 40 e 49 anos (34%). Não obstante, observou-se um aumento de parlamentares na faixa de 50 a 59 anos nas últimas duas décadas, passando de 16 para 24%, e uma diminuição daqueles entre 30 e 39 anos, que foram de 35 para 26% no mesmo período. Juntos, os vereadores com idade acima de 40 anos somam 66%. Tais dados, há que se considerar, são um forte indicativo do desinteresse dos jovens pela política institucional.

Ao cabo, a imagem geral que se pode traçar dos parlamentares municipais é a de homens brancos, acima de 40 anos, com níveis de escolaridade acima da média da população e oriundos de profissões com certo prestígio social. Essas características, como salienta P. Silva (2014), destoam da média dos cidadãos, colocando em xeque a hipótese da “representação descritiva”, segundo a qual o perfil dos representantes deveria se assemelhar ao dos representados.

Em relação à estrutura física das câmaras municipais, a única fonte de dados que abrange todo território nacional vem do 1º Censo do Legislativo, realizado pelo Senado Federal, por meio do Interlegis, em 2005. Os resultados desse censo, embora estejam desatualizados, indicam um histórico de precariedade. Compilando essas informações, P. Silva (2014) apontou que apenas 47,86% das câmaras municipais contavam com sede própria àquela época, sendo a maioria cedida por outros órgãos ou pelo Poder

⁴³ Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20da,1%25%20como%20amarelos%20ou%20ind%C3%ADgenas>. Acesso em 08/12/2022.

Executivo. A existência de gabinetes individualizados para os vereadores realizarem atendimentos também era rara: apenas 17,6% dos parlamentos locais os possuíam. Havia, em média, poucos computadores (cerca de 70% delas possuíam apenas de 1 a 5 máquinas), bem como eram poucos os legislativos que possuíam algum sistema de informação. Esses números, obviamente, representam uma média, e há diferenças regionais, demográficas e econômicas entre os municípios que acentuam ou amenizam os problemas de estrutura física.

2.2. Produção legislativa

Diferentemente das análises sobre o perfil dos parlamentares e as estruturas das câmaras municipais, não há dados a respeito da produção legislativa dos vereadores que abranjam todo o território nacional. Com efeito, o grande número de câmaras no Brasil dificulta a criação de uma base de dados com informações sobre o conteúdo dos projetos de lei e demais proposições de competência dos legisladores locais. Em decorrência disso, o método mais utilizado pelos pesquisadores desse campo vem sendo os estudos de caso. Embora nesses estudos as inferências para uma população maior de câmaras fiquem prejudicadas, é preciso considerar o seu valor no sentido de possibilitar a verificação de afirmações presentes no senso comum sobre a atuação dos vereadores. Estariam eles realmente mais ocupados com a produção de projetos de “baixo impacto”, como a concessão de honrarias e a denominação de logradouros públicos? Suas proposições evidenciariam uma atuação mais voltada a práticas particularistas, de cunho clientelista, em detrimento de ações voltadas à coletividade? Ao que tudo indica, afirmações como essas não devem ser tomadas como evidentes.

Pode-se afirmar que os dois principais instrumentos formais à disposição dos vereadores são os projetos de lei e as indicações. Os primeiros são a manifestação mais direta do que geralmente se supõe ser a principal atividade dos parlamentares: legislar. Eles são o esboço do que, após o decorrer do processo legislativo – com a apreciação da matéria por comissões temáticas, apresentação de emendas ao texto, sanção do prefeito etc. – resultará na criação de uma lei. As leis, por serem, em regra, normas de caráter geral e abstrato (BOBBIO, 1995), vinculam todos os cidadãos de uma determinada esfera (um município, por exemplo, incluindo a própria administração pública). As indicações, por sua vez, são sugestões, propostas formais encaminhadas pelos

vereadores, sobretudo ao Poder Executivo, que pode atendê-las ou não. Segundo D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2011), as indicações são exemplos da “função participativa” dos parlamentares na administração pública. Exemplos comuns de indicações são as que solicitam melhorias na zeladoria urbana, como a poda de árvores, recapeamento asfáltico, manutenção de iluminação pública etc.

O que pesquisas vêm demonstrando é que as indicações, muitas vezes tratadas como proposições de segunda categoria, são ferramentas muito importantes para o exercício da representação parlamentar. Uma vez que o desenho institucional dos municípios limitou o campo de atuação legislativa dos vereadores, atribuindo grande número de iniciativas legais ao Poder Executivo (que além de tudo também concentra os recursos financeiros disponíveis), restaria àqueles, na maioria das vezes, sugerir ou pressionar a administração municipal por meio desse instrumento, mesmo sua natureza sendo não obrigatória. Não obstante, são bem mais altos os custos políticos para a apresentação de projetos de lei, que exigem mais mobilização para a obtenção de quórum para aprovação, colaborando para que as indicações sejam, de fato, as proposições mais apresentadas pelos legisladores.

Há quem aponte que elas seriam utilizadas principalmente na manutenção de relações clientelistas dos parlamentares com os eleitores. É o caso de Lopez (2004), que, em estudo de caso sobre a Câmara Municipal de Araruama (RJ), afirmou que a maior parte das indicações apresentadas continha pedidos de caráter particularista, além de serem geograficamente destinadas aos redutos eleitorais de seus autores. Ademais, a execução desses pedidos pelo Poder Executivo seria desigual, privilegiando os vereadores da base aliada ao prefeito. Tal fato, na visão do autor, deixaria os parlamentares em posição delicada, dificultando um comportamento de oposição e incentivando o governismo.

Já D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2011), em estudo de caso sobre a Câmara Municipal do Rio de Janeiro (RJ), destacaram a importância das indicações na triangulação entre os eleitores, os vereadores e o prefeito. Os autores frisaram o papel de mediação dos parlamentares entre os eleitores, que lhes apresentam demandas “paroquiais”, e o Poder Executivo, que possui os recursos para resolvê-las. Os vereadores seriam vistos, então, como uma espécie de “ouvidores”, dada a sua proximidade com a população, que usariam o acesso ao Executivo em seu proveito

eleitoral. Por esse ponto de vista, essa relação não seria propriamente clientelista, mas representativa do que se denominou “conexão eleitoral local”.

B. Silva (2014), entretanto, critica a ausência de demonstração, no trabalho de D’Ávila Filho, Lima e Jorge (2011), de que a emissão de indicações de fato impactaria o sucesso eleitoral dos parlamentares. Em seu estudo de caso sobre a Câmara Municipal de Araraquara (SP), o autor parte da hipótese de que o atendimento das proposições pelo Poder Executivo seria uma forma de angariar apoio parlamentar e aprovar projetos de lei de iniciativa do prefeito. Nesse sentido, chefes do Executivo com base sólida na câmara estariam menos inclinados a atenderem essas solicitações, ocorrendo o contrário com prefeitos com base minoritária. Segundo os dados obtidos, porém, o fato de o vereador ser de situação ou oposição não acarretou mais sucesso no atendimento das indicações, pois quando o prefeito precisou ampliar sua base, procurou atender aos pedidos da câmara como um todo.

Em artigo recente abordando a Câmara Municipal de São Paulo, Hoyler, Gelape e Silotto (2021) salientaram a importância das indicações para a criação e manutenção de vínculos político-territoriais no município. Por meio da atuação de *brokers*, os vereadores obtêm acesso às demandas de moradores de determinada localidade e podem utilizar as indicações para acionar a administração pública e obter os créditos pelo esforço de tentar solucionar o problema. Os autores descobriram, então, a formação de *clusters* na emissão de indicações de vereadores nas áreas de atuação de seus *brokers*, os quais se mantêm mesmo nos anos não eleitorais, sugerindo uma lógica de apresentação de indicações mais complexa do que a da “conexão eleitoral”.

Cumprе frisar, no entanto, que há certo consenso nas pesquisas em relação ao conteúdo das indicações apresentadas. Fica evidente que os vereadores se valem desse instrumento principalmente para cobrar melhorias na infraestrutura da cidade, no transporte e na iluminação pública. A pesquisa de D’Ávila Filho, Lima e Jorge (2011) ainda evidenciou uma distribuição territorial bastante desigual dessas proposições, com quase 98% delas cobrando melhorias para zonas mais pobres da cidade, o que sugere a existência de uma lógica distributiva em sua utilização. Ademais, B. Silva (2014) complementa que os principais destinatários são as secretarias municipais e que sua abrangência é predominantemente particularista, em detrimento de medidas voltadas ao coletivo.

Essas informações são em parte corroboradas quando se leva em conta a percepção dos próprios parlamentares em relação ao uso que fazem das indicações. Com base em dados colhidos em pesquisa de opinião com 422 vereadores de 44 municípios mineiros, Rocha e Silva (2017) descobriram que os principais pedidos feitos pelos eleitores dizem respeito a atendimento em equipamentos de saúde, emprego, melhorias na rua ou bairro e apoio a causas coletivas, e que o instrumento mais adotado para atender esses pedidos são mesmo as indicações, com destaque também para contatos diretos com o prefeito e secretários. Contudo, os vereadores entrevistados revelaram que a regra não é a efetivação, por parte do Poder Executivo, dos pedidos feitos via indicação. Com efeito, 53% deles disseram que só foram atendidos uma minoria de vezes; 33%, na maioria das vezes; 9% nunca foram atendidos; e 5% sempre foram atendidos. Além disso, os dados mostraram que o sucesso no atendimento das indicações é maior entre vereadores com mais tempo de mandato, que ocupam cargo de liderança na câmara e que apoiam o governo – o que diverge do achado de B. Silva (2014) de que a clivagem oposição/situação seria irrelevante nesse sentido.

Outro ponto que chama a atenção no estudo é a menor importância dada pelos parlamentares aos projetos de lei. Enquanto 73% deles afirmaram utilizar as indicações muitas vezes, apenas 25,1% disseram o mesmo sobre os projetos. Ademais, a maior parte considerou como sua principal função a “resolução de problemas do município” (40,8%), seguida da fiscalização do prefeito (29,4%) e, só então, em terceiro lugar, a elaboração de leis (17,8%). Na verdade, os resultados sugerem que os legisladores adotam diferentes estratégias para cada tipo de proposição, dando mais atenção aos projetos de lei quando intentam tratar de causas coletivas.

A análise do conteúdo dos projetos de lei de iniciativa dos vereadores parece confirmar essa estratégia. Caetano (2005), por exemplo, em estudo de caso sobre a Câmara Municipal de São Paulo, após classificar os projetos de lei em cinco áreas – administração pública, política social, política urbana, política econômica e não programáticos (nomes de rua, homenagens etc.) – notou uma clara preferência dos vereadores pela apresentação de proposições sobre políticas sociais e urbanas. Percebeu-se, ainda, uma diferença em relação aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, que privilegiaram temas afetos à administração pública e à política econômica. O resultado corrobora as asserções da literatura sobre a ocorrência desse fenômeno no Congresso Nacional (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2011), salientando a

divisão entre um Legislativo voltado à criação de leis de caráter social e um Executivo centrado nas temáticas administrativas e econômicas.

Ampliando o alcance dessa constatação, P. Silva (2014) observou a proposição de projetos de lei em 27 municípios brasileiros, a fim de testar também a visão de que os legisladores não possuem uma agenda de políticas relevantes. Os projetos foram classificados em cinco categorias: social, econômico-orçamentário, homenagem-simbólico, administrativo e político-institucional. Os resultados, mais uma vez, atestaram a prevalência de projetos de cunho social apresentados por vereadores, seguidos dos de homenagem, os quais, juntos, totalizaram 86% da amostra examinada. O autor concluiu que, sendo a temática social a mais presente na produção de leis – incluindo assuntos como trabalho, saúde, educação, meio ambiente, cultura etc. –, é equivocada a visão do senso comum (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2008) e de parte da literatura (GOMES, 2009; ERMACOVITCH, 2010) de que os vereadores se ocupariam majoritariamente com matérias irrelevantes e sem impacto sobre a vida da população (usualmente desqualificadas como “pequena política”). Não obstante, mesmo os famigerados projetos de denominação de logradouro público, que de fato constituem boa parte das leis elaboradas, não podem ser taxados de “irrelevantes”. Isso porque, como destaca o autor, as ruas precisam de um nome para receberem um Código de Endereçamento Postal (CEP), e há uma função social em possibilitar o acesso das pessoas a um endereço.

A literatura até aqui levantada aponta, em suma, para estratégias e finalidades distintas na apresentação de proposições pelos vereadores. As indicações são as ferramentas mais utilizadas e estão relacionadas a um exercício mais particularista da representação parlamentar. Por meio delas, os vereadores pretendem obter melhorias na infraestrutura da cidade, atendendo a pedidos específicos e localizados dos cidadãos e apresentando-os à administração municipal, que é quem de fato possui a competência e os recursos necessários para realizá-los. Já os projetos de lei são apresentados com menos frequência, sendo mais destinados a questões coletivas, em especial àquelas de temática social. De toda maneira, a produção legislativa de vereadores deve ser encarada no contexto de relação com o Poder Executivo, que detém as competências para executar uma indicação e sancionar um projeto de lei.

2.3. Relação com o Poder Executivo

As análises sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, em geral, buscam compreender, na prática, como operam os mecanismos institucionais que impelem essas duas instâncias autônomas a se entrecruzarem e como seus respectivos atores agem diante disso. O Poder Executivo, como se sabe, também legisla, e o sistema presidencialista brasileiro reserva a ele, inclusive no plano local, grande número de iniciativas privativas no processo legislativo, principalmente em questões orçamentárias e administrativas. Para aprovar as matérias que lhe são caras, o chefe do Executivo precisa construir maioria na casa legislativa, e os meios de que dispõe para tanto são um dos objetos de análise de sua relação com o parlamento. Por outro lado, o Poder Legislativo encontra-se, via de regra, constrangido pelo desenho institucional que concentra recursos e competências no Poder Executivo, sobrando pouca margem para uma atuação substantiva dos parlamentares, que precisariam contar com a distribuição de recursos pela administração pública para satisfazerem sua base eleitoral.

Nesse contexto, um quadro que tradicionalmente se pinta nos estudos legislativos, seja em nível nacional, estadual ou municipal, é de um Poder Executivo forte, que controla e pauta a agenda legislativa, e de um Legislativo fraco, subordinado e cooptado pelo governo, a ponto de negligenciar sua função fiscalizadora em troca do recebimento de benefícios a serem encaminhados aos eleitores (TEIXEIRA, 2000; NETO, 2003; LOPEZ, 2004). O modo como se dão esses arranjos entre os poderes é objeto de duas interpretações assaz discutidas na literatura, ambas no contexto do neoinstitucionalismo. Para a vertente distributivista, os parlamentares agem predominantemente de maneira individual, buscando benefícios para sua base em troca de apoio eleitoral, lógica denominada de “conexão eleitoral”. Já a corrente partidária aponta a relevância dos partidos nas articulações entre os poderes, obtida a partir de regras institucionais que conferem uma série de vantagens às agremiações, que não são alcançadas quando o parlamentar atua de maneira isolada.

Alguns autores que se debruçaram sobre a relação Executivo-Legislativo buscaram aplicar as premissas dessas correntes em nível local. Todavia, trabalhos sobre esse tema ainda são escassos e, assim como acontece com as pesquisas sobre produção legislativa nos municípios, são baseados sobretudo em estudos de caso que não permitem maiores generalizações. Logo, não é raro que análises de diferentes

municípios cheguem a conclusões diversas nesse aspecto. Não obstante, há quem afirme estar ocorrendo um processo de confluência entre as duas vertentes nos estudos legislativos brasileiros (ROEDER, 2016).

Os estudos apontados como distributivistas costumam se valer de variáveis exógenas ao Poder Legislativo, como o sistema de governo, desempenho eleitoral, sistema partidário etc. Couto (1998), por exemplo, voltando-se ao município de São Paulo (SP), asseverou a existência de uma atuação atomizada dos legisladores, dada a fragilidade organizacional dos partidos e os poucos incentivos institucionais para a cooperação entre os poderes, o que seria fruto da estrutura trazida pelo sistema presidencialista. Neto (2003), no mesmo sentido, pesquisando câmaras municipais de pequeno e médio porte, afirmou que a centralização de poder nas mãos do chefe do Executivo e a dispersão partidária ocasionada pelo sistema de lista aberta contribuíam para o desempenho de um papel fisiológico por parte dos vereadores, que viam a si mesmos mais como uma “caricatura de assistentes sociais” do que como legisladores ou fiscalizadores. A conclusão semelhante chegou Teixeira (2000), ao analisar a Câmara de São Paulo, ressaltando que a legislação eleitoral gerava a alta fragmentação partidária e a atuação individualista dos parlamentares.

A visão dos vereadores como espécie de “assistentes sociais” também é compartilhada por Lopez (2004). Partindo da perspectiva da Antropologia Política em seu estudo de caso já citado sobre a Câmara Municipal de Araruama (RJ), o autor sustenta que a prática assistencialista é imperativa para o exercício da representação e para o sucesso político do parlamentar. Assim, os vereadores precisariam do Executivo para entregar o que os eleitores demandam, de modo que uma relação de submissão lhes seria mais vantajosa, sendo que a contrapartida oferecida à administração municipal seria a negligência de sua função fiscalizadora.

Todavia, em trabalho mais recente, baseado em entrevistas realizadas com 112 vereadores de 12 municípios mineiros, Lopez e Almeida (2017) afirmaram que a presença de vereadores assistencialistas, ainda que predominante, é bem menor do que se supunha, havendo também espaço para aqueles que pautam sua atuação em causas coletivas e nas funções canônicas de legislar e fiscalizar. Interessante, nesse ponto, é a afirmação da maioria dos vereadores entrevistados de que, pessoalmente, prefeririam exercer seu mandato legislando e fiscalizando do que atendendo a demandas individuais, o que indica que a atuação particularista pode ter mais razão nos

constrangimentos institucionais e na cultura política do que na “vontade” dos parlamentares.

Os estudos ligados à vertente partidária do neoinstitucionalismo, por sua vez, optam por utilizar variáveis endógenas ao parlamento, como as competências legislativas do chefe do Executivo, as regras que informam o processo legislativo, a distribuição de direitos parlamentares etc. Como exemplo aplicado ao nível local, tem-se o trabalho já citado de Caetano (2005) sobre a Câmara de São Paulo (SP). O autor evidenciou como o Executivo conseguia dominar a agenda de aprovação de projetos por meio de instrumentos formais assegurados pela Lei Orgânica (como a solicitação de urgência na tramitação) e como as maiorias eram construídas em bases partidárias, havendo pouco espaço para a atuação isolada dos parlamentares. Na mesma linha, Praça e Garcia (2011), abordando 39 municípios de São Paulo, demonstraram como as estratégias de coalizões partidárias são relevantes para a construção de maiorias pelo Executivo também em nível local.

A corrente partidária do neoinstitucionalismo também costuma analisar a relação entre os poderes com base na produção de leis. Barbosa (2015), por exemplo, investigou se o controle da agenda legislativa pelo Executivo, observado em nível federal, ocorria em Salvador (BA). Para tanto, utilizou indicadores associados à linha partidária, como “taxa de dominância” e “taxa de sucesso” na aprovação de projetos de lei⁴⁴. O resultado mostrou que o Executivo tinha uma taxa de sucesso maior, enquanto o Legislativo era mais dominante. Em outras palavras, embora o Legislativo tenha produzido mais projetos de lei, o Executivo teve mais sucesso em aprová-los. Segundo o autor, isso se deve ao elevado número de projetos de “baixo impacto” com origem na Casa Legislativa (denominação de logradouros e concessão de honrarias), que contribuiria para o aumento do volume de proposições apresentadas. Além disso, a apresentação de projetos pelos vereadores teria a função de dar divulgação ao mandato, não importando muito nesse sentido se seriam efetivamente transformados em lei. O que interessaria bastante aos vereadores, então, seria “mostrar trabalho” para sua base eleitoral, mesmo que apresentando projetos com poucas chances de êxito. Tal interpretação, há que se destacar, também foi aplicada à emissão de indicações, as quais, do mesmo modo,

⁴⁴ Grosso modo, considerando a origem da proposição (se no Executivo ou Legislativo), o primeiro indicador avalia qual instância *produziu* mais projetos de lei, enquanto o segundo analisa qual delas teve mais sucesso em sua *aprovação*.

teriam um caráter de “publicidade”, servindo como “comprovante” aos eleitores de que o parlamentar agiu em determinada questão.

Roeder (2016), por seu turno, mesclou variáveis exógenas e endógenas ao parlamento para averiguar se haveria correlação entre o controle da agenda legislativa por parte do prefeito e suas chances de reeleição. O estudo de caso abrangeu duas cidades governadas pelo mesmo partido (PT), Joinville (SC) e Contagem (MG), sendo que só nesta última o mandatário teve sucesso eleitoral. Os resultados, embora inconclusivos – em virtude do pequeno número de casos e de projetos de lei analisados (apenas quatro por cidade) –, não confirmaram a correlação sugerida. De todo modo, foi de grande valia a constatação da autora de que as taxas de sucesso do Executivo foram altas em razão de acordos anteriores ao encaminhamento dos projetos de lei, isto é, o prefeito só encaminhava à câmara projetos que já sabia de antemão que não encontrariam resistência dos parlamentares.

Por fim, é preciso dar destaque também a pesquisas que se basearam na percepção dos próprios agentes políticos sobre a relação entre os poderes. Kerbauy (2005), por exemplo, realizou entrevistas com prefeitos e presidentes de câmaras de municípios de São Paulo e Santa Catarina abordando essa questão. A maioria dos entrevistados considerou o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo como bom e regular, o que revelou certa estabilidade na relação, apesar de terem sido mencionados vários conflitos por conta da ação fiscalizadora do legislativo. Assim, para os atores envolvidos, nem a submissão total nem o atrito permanente pareciam caracterizar a relação entre os poderes, panorama que diverge em larga medida da tradicional imagem de um Legislativo fraco e submisso diante de um Executivo dominante.

Os recentes resultados encontrados por Rocha (2021) corroboram a ideia de que a tendência ao governismo (entendida como a tendência dos legisladores de aderirem ao governo de ocasião) é menos frequente do que a literatura apregoa. Utilizando dados de um *survey* aplicado a uma amostra de 422 vereadores de 44 municípios de Minas Gerais, o estudo trouxe informações importantes sobre a percepção dos parlamentares acerca de sua relação com o prefeito. Por exemplo, apenas 55% deles, aproximadamente, disseram pertencer à base do governo. Além disso, os dados sugerem que a construção do apoio na câmara ocorre ainda no período eleitoral, durante a montagem das chapas, e que, após a vitória do prefeito, não há uma migração significativa de vereadores opositores para a base aliada. Em resumo, parece haver

um contingente relevante de parlamentares dispostos a se manter na oposição ao chefe do Executivo durante o mandato. Revelou-se, ainda, que a filiação partidária influencia o posicionamento dos vereadores, mesmo em municípios de pequeno porte, já que aproximadamente 90% dos parlamentares do mesmo partido do prefeito declararam apoiá-lo, enquanto apenas 45% daqueles de partidos diferentes o fizeram.

Os vereadores também demonstraram inclinação a fiscalizar o prefeito, contrariando a visão que sustenta um abandono dessa função com o intuito de angariar mais benefícios a serem distribuídos aos eleitores. Os entrevistados apontaram a função fiscalizatória como a segunda atividade mais importante para a vereança, perdendo apenas para “resolver os problemas do município” e estando à frente da função de legislar. De todo modo, a maioria dos parlamentares afirmou que apoiar o prefeito influencia em seu trabalho (73,5%), já que isso criaria facilidades para o exercício do mandato, como no atendimento de demandas pela via das indicações. Entretanto, quando questionados sobre o que mais os influenciava nas tomadas de decisão na câmara, os vereadores apontaram principalmente a existência de maioria no plenário e o trabalho das comissões, lançando dúvidas, por conseguinte, sobre a dominância do Executivo nas votações.

O conjunto de estudos aqui elencados sugere cautela na afirmação de que os legislativos locais são instâncias fracas e submissas ao Poder Executivo. Em primeiro lugar, os estudos de caso que sustentam essa visão não podem ser generalizados e há diferenças entre as câmaras municipais que precisam ser levadas em consideração, como as relativas ao porte do município analisado e ao perfil dos vereadores. O quadro que se apresenta, na verdade, é de heterogeneidade, e conclusões alcançadas em nível federal, como as que atestam o controle da agenda legislativa pelo presidente, não podem ser simplesmente transplantadas para os municípios. As pesquisas mais recentes, todavia, indicam uma tendência de revisão da imagem tradicional de um legislativo inclinado ao governismo e de vereadores pouco propensos a fiscalizar o Poder Executivo.

O que fica evidente, de todo modo, é a relevância dos vereadores no jogo político local, sobretudo quando se considera sua capacidade de intermediar interesses da população junto à administração pública. No contexto da pandemia de covid-19, em que muitos desses interesses estiveram em disputa, a participação das câmaras municipais no processo de tomada de decisões merece ser investigada. Com base nas

discussões até aqui levantadas, a presente pesquisa pretende avançar nesse sentido, analisando como os parlamentares de algumas capitais estaduais fizeram uso, nesse período, de dois de seus principais instrumentos legislativos: as indicações e os projetos de lei.

A partir de um recorte temático específico – a restrição de atividades implementadas pelo Poder Executivo –, pretende-se obter respostas sobre a maneira como os vereadores utilizaram esses instrumentos para influenciar no estabelecimento do distanciamento social. O que teria motivado os vereadores a apresentar esse tipo de proposição? Teriam eles agido principalmente em convergência com as medidas do Poder Executivo ou buscando a flexibilização das atividades? Quais fatores justificariam seu comportamento em uma direção ou outra? Quais foram as atividades privilegiadas nas proposições?

A hipótese central é a de que esses instrumentos foram utilizados principalmente para reduzir o rigor das restrições, tendo em vista que o ônus de sua implementação recaiu sobre os prefeitos e que foi comum nos municípios a pressão de grupos de interesse pela flexibilização. Além disso, a expectativa é a de que alguns fatores tenham influenciado a busca pela flexibilização, como o alinhamento com o presidente Jair Bolsonaro e a previsão da atividade em norma federal flexibilizadora, enquanto outros tenham influenciado uma postura de convergência com os decretos, como o pertencimento ao partido do prefeito ou a partidos de esquerda.

No próximo capítulo, serão detalhados o desenho da pesquisa e o referencial teórico que o baliza.

CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA

3.1. Referencial teórico

A presente pesquisa tem como principal intuito contribuir para os estudos sobre produção legislativa e relação entre os poderes Executivo e Legislativo em nível municipal. A intenção é observar como foi essa relação no contexto da pandemia de covid-19, em que prefeitos foram levados a determinar a suspensão de diversas atividades para evitar aglomerações e promover o distanciamento social. O que se sabe é que os vereadores não estiveram alheios a esse processo e utilizaram instrumentos

formais de atuação parlamentar para atuar nas restrições, seja sugerindo ou tentando alterar essas medidas (por meio de indicações) ou mesmo buscando suplantar os decretos de suspensão (por meio de projetos de lei).

Adotando o neoinstitucionalismo como moldura teórica (PETERS, 2003; HALL e TAYLOR, 2003; SHEPSLE, 2008), é possível afirmar que essa relação entre os agentes políticos ocorreu dentro de um sistema de regras que estabelece competências para cada instância de poder e molda as possibilidades de ação de cada um dos envolvidos. A atuação de prefeitos e vereadores é limitada por normas oficiais, como constituições, leis, regimentos internos, que também estipulam os procedimentos, as penalidades e recompensas que compõem a dinâmica do jogo político praticado em nível local. A utilização de uma proposição formalmente prevista em regimento interno com o objetivo de alterar uma política do Poder Executivo é exemplo de como as instituições influenciam o comportamento desses atores.

Para alcançar objetivos políticos como a aprovação de projetos ou a reeleição, os agentes levam em conta as instituições para traçar suas estratégias de atuação. Admite-se, então, que são atores racionais, no sentido de que calculam os benefícios e os custos de suas ações em busca de maximizar seus interesses (Kellstedt; Whitten, 2015, p. 60-61). Essa premissa aproxima o institucionalismo à teoria da escolha racional, criando uma corrente que vem sendo amplamente utilizada na análise de parlamentos. Segundo Hall e Taylor (2003), ainda que haja críticas a essa vertente, seu alcance teórico é particularmente maior em contextos nos quais é preciso o consenso entre atores submetidos a estatuto relativamente idêntico para assegurar uma mudança institucional, como ocorre nas casas legislativas. Com efeito, as instituições nesse âmbito garantem certa previsibilidade às ações estratégicas e é possível deduzir de maneira relativamente segura que os interesses dos atores estão voltados para o sucesso político.

O institucionalismo da escolha racional é de natureza essencialmente dedutiva, já que as preferências dos atores são tidas como dadas e o modo como tais preferências são formadas excedem o escopo da análise⁴⁵ (Kellstedt; Whitten, 2015, p. 61). A escolha racional estaria mais interessada na maneira como os atores organizam essas preferências, segundo as regras do jogo, para maximizar a utilidade esperada. No caso das câmaras municipais brasileiras, por exemplo, é preciso considerar as limitações

⁴⁵ Segundo Kellstedt e Whitten (2015, p. 61), o estudo da formação de preferências caberia a outras áreas, como a psicologia política e o estudo de opinião pública.

impostas à função legislativa dos vereadores, em razão do grande número de iniciativas legais previstas ao prefeito. Isso acaba fazendo com que leis de maior impacto para o município sejam elaboradas pelo Poder Executivo, enquanto os vereadores são impelidos a utilizar outros instrumentos para alcançar seus objetivos, como as indicações. Além disso, há recursos à disposição do prefeito que lhe conferem poder de agenda na casa legislativa, como os pedidos de urgência na tramitação.

O fato é que as instituições são decisivas para definir o comportamento dos agentes políticos. Mas o que dizer sobre isso em tempos anormais como o de uma pandemia? De fato, a ocorrência de um desastre de grande magnitude inaugura um período de crise em que ações emergenciais são cobradas das autoridades públicas⁴⁶. Arceneaux e Stein (2006) salientam que essa cobrança é especificamente mais assertiva na esfera local, cujas estruturas de prevenção e combate a desastres costumam ser as primeiras acionadas. Trata-se efetivamente de um período de teste para os governantes, que serão responsabilizados pelo sucesso ou fracasso de suas ações (Schneider, 1992), podendo haver repercussões em seu sucesso eleitoral (Arceneaux; Stein, 2006). Sendo assim, é de interesse da ciência política analisar as estratégias dos atores políticos ao longo de um período em que a normalidade do jogo é alterada.

Para Boin, Hart e Kuipers (2018), uma crise é um fenômeno político por natureza, e são três os componentes que a definem: ameaça, incerteza e urgência. Em um contexto como esse, as autoridades precisam tomar decisões críticas, como o uso da força e a restrição de liberdades civis, além de lidar com a manipulação de narrativas, que podem vir de rumores espalhados pelos cidadãos, pela mídia e por adversários políticos. A percepção do grau de ameaça de uma crise é socialmente construída, e caso o domínio da narrativa não esteja assegurado, torna-se difícil justificar perante a população o uso de medidas excepcionais. Ao mesmo tempo, a divulgação de informações corretas geralmente é uma tarefa trabalhosa, e alguns líderes acabam se engajando numa estratégia de “culpar outros” pelo problema.

Ora, todo esse quadro foi observado na crise causada pelo coronavírus no Brasil em 2020. Medidas rígidas de restrição de atividades tiveram de ser implementadas de maneira emergencial, tendo em vista a rápida disseminação da doença e a ausência, à

⁴⁶ Segundo Boin, Hart e Kuipers (2018, p. 24, tradução nossa), pode-se falar em crise “quando um grupo, uma organização ou comunidade experimenta uma séria ameaça às estruturas básicas ou aos valores fundamentais e normas de um sistema e, sob urgência do tempo e circunstâncias altamente incertas, precisa tomar decisões vitais.”

época, de imunizantes eficazes (MORAES, 2020). Todavia, discursos que negavam as evidências e recomendações da ciência, vocalizados principalmente pelo presidente da República, colocaram em xeque a política de distanciamento social (AJZENMAN, CAVALCANTI E DA MATA, 2020). Uma falsa dicotomia entre saúde e economia criou divergências entre o governo federal, governadores e prefeitos, prejudicando a coordenação necessária entre entes federados (ABRUCIO *et al.*, 2020). Informações desencontradas contribuíram para uma baixa adesão ao isolamento (BEZERRA *et al.*, 2020), e rapidamente iniciou-se uma série de flexibilizações das restrições adotadas, muitas vezes sem qualquer fundamento em critérios recomendados pela ciência (MENEZES *et al.*, 2021).

3.2. Desenho da pesquisa

Como já destacado, o foco desta pesquisa está na dinâmica entre suspensão e flexibilização de atividades no plano local, e seu objeto são as proposições apresentadas por vereadores relativas às medidas de restrição. Trata-se de um tema específico, pouco explorado e bastante recente, razão pela qual se propõe uma análise descritiva e exploratória que permita conhecer melhor os dados disponíveis sobre as proposições e seus autores. Para tanto, foi realizado um estudo de caso abrangendo câmaras municipais de seis capitais brasileiras, nas quais foram coletados projetos de lei e indicações apresentados ao longo do ano de 2020. Optou-se por escolher apenas capitais em razão da melhor disponibilidade de dados em câmaras de maior porte e também devido ao estudo realizado por Moraes (2020), que examinou o rigor das medidas restritivas em todas as capitais estaduais e cujo índice serviu como critério para a seleção dos casos, como será explicado mais adiante.

Os estudos de caso são recomendados quando o intuito é realizar uma análise em profundidade de poucos casos, considerando o contexto em que estão inseridos e com o objetivo de generalizar as observações para outros casos semelhantes (YIN, 2001; ROHLFING, 2012). Por essa perspectiva, os estudos de caso se diferenciam dos experimentos (que precisam separar fenômeno e contexto para focar em apenas algumas variáveis de interesse), e se mostram ideais para a análise de fenômenos sociais, que por natureza são envoltos em complexidade causal (REZENDE, 2011). Embora haja atualmente um debate sobre a capacidade dos estudos de caso para produzir inferências

causais válidas (KING; POWEL, 2015), sua adequação para análises descritivas é um consenso (ROHLFING, 2012; GERRING, 2019).

Estudos de caso descritivos são indicados quando o problema de pesquisa envolve perguntas do tipo “o que”, “quem” e “como”, e diante da necessidade de aprofundamento em determinado contexto (YIN, 2001; GERRING, 2019). Como já adiantado, o problema de pesquisa que aqui se apresenta pode ser resumido de acordo com a seguinte indagação: como os vereadores se comportaram em relação às medidas de restrição de atividades adotadas por prefeitos durante a pandemia de covid-19?

A observação desse comportamento foi feita levando em conta as proposições apresentadas sobre o tema destacado. A coleta se limitou a duas classes de proposições, cuja relevância para o exercício do mandato parlamentar é destacada na literatura: os projetos de lei e as indicações. Os projetos de lei foram escolhidos por serem os instrumentos mais importantes dos vereadores em sua função legislativa e também por sua capacidade de suplantarem um decreto do prefeito, se efetivamente aprovados, dada a hierarquia entre as normas. Optou-se por utilizar os projetos de lei, e não as leis efetivamente aprovadas, pois a intenção é analisar o comportamento dos vereadores individualmente, em vez do posicionamento do parlamento como um todo. Já as indicações foram escolhidas por serem as proposições mais utilizadas no dia a dia da representação parlamentar e por poderem sinalizar uma pressão política por parte de seu autor, embora não tenham o condão de obrigar o Poder Executivo.

Além disso, foi feito um recorte temporal para limitar a coleta a proposições apresentadas no período de 11 de março a 31 de dezembro de 2020, o qual abrange: o reconhecimento da pandemia pela OMS, a adoção das primeiras restrições no Brasil, o ponto máximo de rigor alcançado pelas medidas restritivas e as sucessivas ondas de flexibilização de atividades, conforme descrito na cronologia apresentada na seção 1.2.

Dito isso, uma questão crucial que se impôs foi como selecionar as câmaras municipais de acordo com os objetivos da pesquisa. Foram adotados, então, quatro critérios de seleção: a) o grau de rigor das medidas legais de distanciamento social nas capitais; b) a região onde o município se encontra; c) o porte da câmara municipal; e d) a existência de dados disponíveis para análise.

O grau de rigor das medidas leva em conta o Índice de Medidas Legais de Distanciamento Social, desenvolvido por Moraes (2020) para o Ipea, o qual abarcou restrições implementadas por todos os estados e suas capitais. Conforme explicado na

seção 1.2, o índice varia de 0 a 10, crescendo de acordo com o maior rigor de medidas restritivas adotadas em cada capital. É preciso frisar, como aponta Moraes (2020), que um índice alto não necessariamente significa que determinada cidade adotou “as melhores medidas”, já que a manutenção do distanciamento social também depende de fatores como fiscalização, campanhas de conscientização e outros incentivos para que as pessoas fiquem em casa, além das imposições legais. Na mesma linha, um índice baixo não significa que a cidade foi negligente, já que os estados também implementaram restrições e os municípios podem ter “aproveitado” as medidas estaduais.

A tabela a seguir traz a média dos valores do índice obtidos por cada capital durante todo o período em que houve a medição pelo Ipea, abrangendo de 10/03/2020 a 21/06/2020, bem como sintetiza os demais critérios adotados para a seleção dos casos:

Quadro 2
Critérios para a seleção dos casos

| Grau de Rigidez | Município | Média do Índice | Região | Total de Cadeiras | Dados Disponíveis |
|-----------------|----------------|-----------------|--------------|-------------------|-------------------|
| Muito rígido | Teresina | 8,17 | Nordeste | 29 | Sim |
| | João Pessoa | 7,17 | Nordeste | 27 | Sim |
| | Belo Horizonte | 6,58 | Sudeste | 41 | Sim |
| | Macapá | 6,52 | Norte | 23 | Não |
| | Rio de Janeiro | 6,51 | Sudeste | 51 | Sim |
| | Boa Vista | 6,32 | Norte | 23 | Sim |
| Rigidez média | Porto Alegre | 6,25 | Sul | 36 | Sim |
| | Recife | 6,17 | Nordeste | 39 | Sim |
| | Porto Velho | 6,11 | Norte | 21 | Não |
| | São Paulo | 6,04 | Sudeste | 55 | Sim |
| | Cuiabá | 5,75 | Centro-Oeste | 25 | Sim |
| | Aracaju | 5,72 | Nordeste | 24 | Não |
| | Belém | 5,72 | Norte | 35 | Não |
| | Vitória | 5,43 | Sudeste | 15 | Sim |
| | Maceió | 5,38 | Nordeste | 25 | Não |
| | Fortaleza | 5,25 | Nordeste | 43 | Sim |
| | Palmas | 5,17 | Norte | 19 | Sim |
| | Manaus | 5,15 | Norte | 41 | Sim |
| | Salvador | 4,52 | Nordeste | 43 | Sim |
| | Campo Grande | 4,09 | Centro-Oeste | 29 | Sim |
| Pouco rígido | Florianópolis | 3,91 | Sul | 23 | Sim |
| | Goiânia | 3,36 | Centro-Oeste | 35 | Não |
| | Curitiba | 2,46 | Sul | 38 | Sim |
| | Rio Branco | 2,32 | Norte | 17 | Não |
| | São Luís | 2,32 | Nordeste | 31 | Não |
| | Natal | 2,31 | Nordeste | 29 | Sim |

Fonte: Elaborado pelo autor.

As médias dos índices foram obtidas com base na tabela disponibilizada por Moraes (2020a) em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1a5_eloGJkTWC6V4J39Qbbm2wMPQlzcTeBxPy-hu80/edit#gid=0>

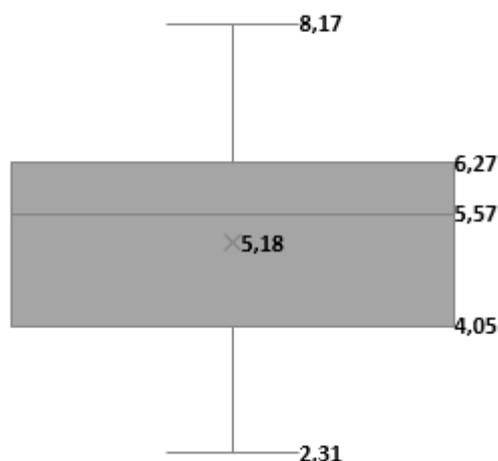
O número de cadeiras por câmara foi obtido com dados do Panorama do Legislativo Municipal, disponível em: <<https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/panorama/#/>>

A disponibilização dos dados foi conferida no site de cada câmara municipal em 30/03/2022.

Para melhor operacionalização, optou-se por categorizar essa variável contínua entre municípios *muito rígidos* (média acima de 6,27), de *rigidez média* (média entre 4,05 e 6,27) e *pouco rígidos* (média entre 2,31 e 4,05). Os valores de classificação foram definidos a partir da marcação dos quartis da distribuição das médias, estando as cidades pouco rígidas no primeiro quartil e as muito rígidas no último:

Gráfico 4

Distribuição dos valores dos índices



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com o objetivo de explorar o máximo de casos dentro das limitações de tempo e recursos disponíveis para a pesquisa, definiu-se o número de seis câmaras de capitais a serem analisadas, sendo três entre as classificadas como muito rígidas e três entre as pouco rígidas. O objetivo foi o de encontrar diferenças nas variáveis de interesse a partir da estratégia de seleção de “casos diversos”, isto é, casos localizados em polos opostos da distribuição que leva em conta o grau de rigor das medidas. Como afirma Rohlffing (2012, p. 70), essa estratégia parte da premissa de que os resultados encontrados para os casos localizados em polos opostos estariam mais aptos a serem generalizados, com alguns cuidados, para os demais casos posicionados entre eles.

Dentro de cada um desses dois grupos de municípios (pouco e muito rígidos), foram buscadas, na medida do possível, cidades localizadas em diferentes regiões do país, com o objetivo de potencializar o alcance das inferências e tentar controlar possíveis diferenças regionais que poderiam afetar os resultados. Além disso, buscou-se

privilegiar cidades com câmaras de porte semelhante, com base no número de vereadores, para diminuir a influência de fatores relacionados ao porte do município e às estruturas das casas legislativas. Também se observou se as câmaras disponibilizavam as proposições em suas páginas na internet, já que a fonte de dados da pesquisa é predominantemente primária, e a impossibilidade de acesso aos projetos de lei e indicações a inviabilizaria.

Tendo em vista todos esses critérios, selecionou-se, primeiramente, os casos extremos da distribuição. Foram elencadas, então, Teresina (8,17) e Natal (2,31), ambas com 29 vereadores e com dados disponíveis. Como as duas pertencem à região Nordeste, nenhuma outra cidade dessa região foi selecionada. Ademais, tomou-se o número de 29 cadeiras como o mínimo para a seleção. Descartou-se, portanto, João Pessoa (7,17), entre as muito rígidas, e selecionou-se Belo Horizonte (6,58), que pertence à região Sudeste e atende aos demais requisitos. Ainda entre as muito rígidas, verificou-se que Macapá (6,52) e Boa Vista (6,32) possuem menos de 29 vereadores, razão pela qual foram descartadas. Restou entre as muito rígidas apenas o Rio de Janeiro (6,51), que também atende aos requisitos e foi a última cidade do Sudeste a ser selecionada.

Faltando, ainda, duas cidades entre as pouco rígidas, foram descartadas: São Luís (2,32), por estar no Nordeste e não disponibilizar os dados; Rio Branco (2,32), por ter apenas 17 vereadores e não disponibilizar os dados; Goiânia (3,36), por não disponibilizar as indicações (apenas projetos de lei); e Florianópolis (3,91), por possuir apenas 23 vereadores. Restou entre as pouco rígidas, ao final, apenas Curitiba (2,46), que foi selecionada, pois atende aos critérios e está localizada na região Sul. Como ainda faltava uma cidade para completar as três pouco rígidas, a alternativa foi flexibilizar a classificação e elencar Campo Grande (4,09) entre elas. Assim, pôde-se abarcar uma nova região (Centro-Oeste) e incluir mais uma Câmara com 29 vereadores.

Ao cabo, as seis cidades selecionadas foram: Teresina/PI (8,17), Belo Horizonte/MG (6,58) e Rio de Janeiro/RJ (6,51), entre as mais rígidas; e Natal/RN (2,31), Curitiba/PR (2,46) e Campo Grande/MS (4,09), entre as menos rígidas; sendo duas da região Nordeste, duas da Sudeste, uma da Sul e uma da Centro-Oeste; todas com 29 ou mais vereadores. Apesar do número reduzido de casos, espera-se que a diversidade de câmaras apresentada fortaleça a validade externa do estudo e seja possível estender suas conclusões para outras capitais de porte semelhante.

As proposições coletadas foram classificadas em três tipos, segundo sua finalidade:

- a) **Flexibilizadoras**: quando tinham por objetivo tornar uma atividade “essencial” ou reduzir o rigor de uma restrição;
- b) **Restritivas**: quando tinham por objetivo restringir uma atividade ou aumentar o rigor de uma restrição; e
- c) **Complementares**: quando buscavam conferir algum auxílio ao setor com a atividade suspensa, porém mantendo as restrições.

A hipótese principal deste trabalho é a de que as proposições do primeiro tipo, as flexibilizadoras, foram predominantes nas câmaras municipais. Isso se justificaria pelo fato de que o ônus da implementação das restrições recaiu sobre os prefeitos e, considerando a função intermediadora dos vereadores, seriam baixos os custos para apresentação de proposições que visassem a flexibilizar atividades e assim atender a demandas de setores que se sentiram prejudicados pelas medidas restritivas do Executivo.

Outra hipótese subsidiária é a de que algumas circunstâncias contribuíram para que os parlamentares apresentassem proposições sobre o tema da restrição de atividades e se comportassem de uma ou outra maneira, seja flexibilizando, complementando ou restringindo. Acredita-se que o ímpeto de flexibilizar tenha sido influenciado pelo alinhamento do vereador com Jair Bolsonaro e a presença da atividade em norma federal flexibilizadora. Por outro lado, acredita-se que vereadores da base do prefeito e vereadores de esquerda tenham apresentado, proporcionalmente, mais proposições complementares e restritivas.

Além disso, espera-se que alguns fatores tenham influenciado a apresentação de proposições sobre medidas restritivas como um todo, independentemente de sua finalidade, como o grau de rigor das medidas adotadas pelo Executivo local, a pressão exercida por grupos de interesse, o vínculo do vereador com o setor abordado na proposição e sua participação nas eleições de 2020.

Sendo assim, com base nas hipóteses descritas acima, foram consideradas no estudo as variáveis a seguir, que se relacionam ora às proposições ora a seus autores. Em relação às proposições, buscou-se saber:

- 1) quais atividades foram abordadas;

- 2) se sua intenção era a de complementar as restrições, flexibilizá-las ou aumentar seu rigor;
- 3) se a justificativa da proposição indicava pressão/influência sobre o vereador partindo do setor abordado;
- 4) se a atividade em questão estava prevista como “essencial” em norma federal;
- 5) se a quantidade de proposições está correlacionada ao grau de rigor das medidas restritivas.

O primeiro objetivo se justifica porque é preciso identificar quais foram as atividades privilegiadas pelos vereadores em sua produção legislativa, a fim de averiguar suas preferências. O segundo objetivo importa na medida em que a complementação das restrições implica um posicionamento de convergência com os decretos do Poder Executivo, enquanto proposições flexibilizadoras e restritivas sugerem divergência e podem indicar um ponto de conflito entre os poderes. O terceiro objetivo é importante para averiguar em que medida os vereadores estiveram suscetíveis a pressão ou influência daqueles setores que se sentiram prejudicados por terem suas atividades suspensas. É comum que os vereadores indiquem na justificativa das proposições que “estão atendendo a pedidos de representantes do setor”.

Já o quarto objetivo visa a esclarecer se as possíveis tentativas de flexibilização em nível municipal foram um espelhamento da normativa federal que estabeleceu um rol de “atividades essenciais” (Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, e suas alterações posteriores). O quinto objetivo consiste em verificar se o grau de rigor adotado pelos municípios na restrição das atividades contribuiu, de alguma maneira, para a apresentação desse tipo de proposição. Com efeito, a autonomia dos entes municipais para determinar medidas de distanciamento social fez com que cada um pudesse adequar a suspensão de atividades à sua realidade, além de ter possibilitado a interferência política de atores locais na definição e na flexibilização dessas medidas. Espera-se, então, que os vereadores tenham agido de maneira reativa aos decretos de suspensão e, por conseguinte, que municípios que aplicaram restrições mais rígidas tenham motivado, proporcionalmente, a apresentação de mais proposições.

Já em relação aos autores das proposições, interessa saber:

- 6) seu posicionamento em relação ao prefeito;
- 7) se possuem alguma ligação com a atividade tratada na proposição;
- 8) seu posicionamento ideológico (se é de esquerda);

9) se apoia o presidente Jair Bolsonaro; e

10) se participou e foi reeleito nas eleições de 2020.

Sabe-se que a obtenção das informações de 6 a 9 não é tarefa fácil, sobretudo quando se trata de câmaras municipais. Entretanto, essas são variáveis imprescindíveis para a pesquisa, principalmente por auxiliarem na verificação das hipóteses, razão pela qual algumas estratégias foram pensadas para tentar resolver esse problema sem prejudicar de maneira grave a validade interna do estudo.

O posicionamento do vereador em relação ao prefeito é crucial para que se analise o objetivo da proposição, pois é razoável esperar que vereadores da base aliada não tenham apresentado iniciativas opostas aos decretos de restrição, ou seja, proposições flexibilizadoras. Contudo, em regra, não se observam formalizações de bancadas de oposição e situação nas câmaras municipais, e a dinâmica da política municipal faz com que muitas vezes não seja interessante ao parlamentar manifestar publicamente esse posicionamento, tendo em vista que mesmo aqueles eleitos em chapas rivais à do prefeito podem precisar do Poder Executivo para terem demandas atendidas.

Por essa razão, foi preciso criar um critério de distinção que trouxesse o máximo de confiabilidade. Decidiu-se, então, classificar como de “situação” apenas os vereadores que estavam no mesmo partido do prefeito em 2020⁴⁷. Tal estratégia leva em conta os dados obtidos por Rocha (2021), que demonstraram que 90% dos parlamentares do mesmo partido do prefeito declararam apoiá-lo. Foram então coletados dados de filiação partidária dos autores das proposições na eleição de 2016 quanto de 2020, para assim classificar aqueles que permaneceram no mesmo partido do prefeito ao longo dos quatro anos e os que mudaram de legenda para participar do pleito de 2020 ao lado do mandatário. Por outro lado, os demais vereadores não foram classificados automaticamente como de “oposição” simplesmente por não serem do mesmo partido do prefeito. A variável resultante, portanto, é uma binária com dois valores: “situação” (vereadores do mesmo partido do prefeito) e “todos os demais”.

⁴⁷ Optou-se por não utilizar como critério de “pertencimento à base do prefeito” a formação de coligações nas eleições de 2016, como feito, por exemplo, em Pires (2019), já que as proposições coletadas foram apresentadas em 2020 e, nesse espaço de tempo, é bastante provável que tenham ocorrido muitas mudanças nesse tipo de apoio, as quais seria inviável investigar nos limites de tempo para a realização do trabalho. Entendeu-se, ainda, que a observação apenas dos parlamentares do mesmo partido do prefeito traria mais confiabilidade.

Para apurar se o vereador possuía alguma ligação com a atividade tratada na proposição, foram observados seu histórico profissional, sua formação acadêmica e suas principais áreas de atuação política. Essa variável é importante para saber se o parlamentar, de alguma forma, pertence ao próprio grupo beneficiado pelo projeto ou se nele encontra alguma fatia de seu eleitorado. É possível cogitar, por exemplo, que vereadores ligados a igrejas tenham buscado a liberação dos cultos, ou que vereadores ligados à área de educação tenham proposto incentivos aos professores durante a suspensão das aulas. A busca por essas informações biográficas foi feita nas páginas das câmaras municipais e nas redes sociais dos parlamentares⁴⁸.

Já para dar conta da difícil tarefa de classificar o posicionamento ideológico do vereador, decidiu-se utilizar a classificação de partidos proposta por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023). Foram selecionados os três partidos posicionados mais à esquerda do espectro ideológico e que possuíam vereador em alguma das câmaras analisadas. Como resultado, foram considerados vereadores de esquerda aqueles pertencentes aos partidos PSOL, PCdoB e PT⁴⁹. Essa estratégia foi necessária, pois também não é muito comum que vereadores assumam expressamente seu campo ideológico. Os demais vereadores, porém, não foram automaticamente considerados como de “centro” ou de “direita”. A variável resultante aqui é uma binária com dois valores: vereadores de esquerda (vereadores do PT, PCdoB e PSOL) e não esquerda (todos os demais). Saber esse posicionamento do vereador é importante para investigar se houve alguma influência da ideologia para a apresentação de proposições. Espera-se, por exemplo, que vereadores de esquerda tenham apresentado projetos para beneficiar o setor cultural ou trabalhadores informais.

Também foi necessário verificar se o vereador era um apoiador de Jair Bolsonaro, pois a atuação do presidente em direção oposta às recomendações das autoridades sanitárias permite cogitar que parlamentares a ele alinhados tenham optado por apresentar proposições de caráter flexibilizador. Além disso, essa variável pode servir como *proxy* para “vereadores que não são de esquerda”, o que permite a comparação com a variável “vereadores de esquerda”. A busca por dados que

⁴⁸ Os *links* com as páginas pesquisadas encontram-se nos arquivos de “metadados” na pasta de cada município no banco de dados. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/ADZW5M>

⁴⁹ Cumpre destacar que, na classificação utilizada, PSTU, PCO e PCB estavam mais à esquerda do que PSOL, PCdoB e PT. Entretanto, não foi encontrado nenhum vereador de algum daqueles partidos que fosse autor de alguma das proposições analisadas.

demonstrem esse apoio foi feita em arquivos de meios de comunicação e também nas redes sociais dos parlamentares.

Por fim, a participação do vereador nas eleições municipais de 2020 também foi conferida. Com efeito, o primeiro ano de pandemia ocorreu paralelamente a esse evento político relevante, e a questão sanitária foi a principal pauta dos debates. É possível, então, que vereadores que tentaram a reeleição tenham utilizado sua produção legislativa para angariar apoio de determinados setores que julgavam importantes para seu sucesso eleitoral.

O Quadro 3 apresenta um resumo das expectativas associadas a cada uma das variáveis elencadas:

Quadro 3

Apresentação das variáveis

| Variável | Expectativa | Justificativa |
|---|---|--|
| 1) Finalidade da proposição (complementar, flexibilizar ou restringir). | Encontrar mais proposições flexibilizadoras. | Tendo em vista que os custos das restrições recaíram sobre os prefeitos, haveria mais incentivos para vereadores se aproximarem de grupos que pediam a reabertura de atividades. |
| 2) Pressão do setor. | Encontrar nas justificativas das proposições explicações de que os vereadores as apresentaram atendendo a demandas de determinado setor. | Como há indícios de que os vereadores foram pressionados pela reabertura de atividades, é possível que isso esteja exposto nas justificativas. |
| 3) Previsão no Decreto Federal nº 10.282/2020. | Os vereadores teriam replicado em nível municipal as atividades consideradas “essenciais” em norma federal. | Embora os municípios tivessem autonomia para tanto, a classificação de determinada atividade como “essencial” em normal federal serviria de argumento para a flexibilização. |
| 4) Grau de rigor das medidas restritivas no município. | Municípios que aplicaram restrições mais rígidas motivariam, proporcionalmente, a apresentação de mais proposições flexibilizadoras pelos vereadores. | Como se espera que as proposições tenham privilegiado a flexibilização, quanto mais rígidas as medidas em um município, mais proposições são esperadas. |

| | | |
|--|--|--|
| 5) Posicionamento do autor em relação ao prefeito. | Vereadores do mesmo partido do prefeito privilegiaram proposições complementares, em vez de flexibilizadoras ou restritivas. | Vereadores da base aliada tenderiam a não entrar em confronto com as medidas do prefeito. |
| 6) Vínculo do autor com a atividade tratada na proposição. | Os vereadores teriam buscado beneficiar setores com os quais possuem algum vínculo (profissional, acadêmico etc.). | Vereadores com vínculo com alguma atividade suspensa, como igrejas e escolas, buscariam fortalecer esse laço por meio das proposições. |
| 7) Posicionamento ideológico (esquerda). | Vereadores de esquerda (PT, PSOL e PCdoB) teriam privilegiado proposições complementares e restritivas. | Políticos de esquerda frequentemente se posicionaram a favor do distanciamento social. |
| 8) Apoio ao presidente Jair Bolsonaro. | Vereadores que apoiavam o presidente Jair Bolsonaro teriam privilegiado proposições flexibilizadoras. | Vereadores que apoiavam o presidente tenderiam a seguir seu exemplo e agir a favor da retomada das atividades. |
| 9) Participação nas eleições de 2020. | Vereadores que buscaram a reeleição teriam apresentado mais proposições a respeito das restrições. | A pandemia foi assunto dominante nas eleições e a apresentação de proposições seria forma de “mostrar trabalho” aos eleitores, seja no sentido do distanciamento ou da flexibilização. |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A coleta das proposições foi realizada nos sites das câmaras municipais, considerando apenas projetos de lei e indicações⁵⁰. Primeiramente, filtrou-se a busca pelo período de 11/03/2020 (data da declaração da pandemia pela OMS) a 31/12/2020. Quando os resultados foram poucos (algumas dezenas), como ocorreu em Teresina e Natal, foram lidas todas as ementas e selecionadas apenas as proposições relativas à restrição de atividades. Nos casos em que a busca retornou grande quantidade de resultados, a exemplo das indicações no Rio de Janeiro (mais de 14 mil), filtrou-se também pelas seguintes palavras-chave: pandemia, covid, coronavírus, calamidade e suspensão. Em seguida, procedeu-se à leitura das ementas para selecionar apenas as

⁵⁰ Na Câmara de Belo Horizonte, foram coletados também os Requerimentos de Comissão que continham Indicações.

relativas às restrições. Quando a ementa não foi clara, fez-se a leitura do documento integral.

Com base nas proposições, foram colhidos os seguintes dados: Câmara municipal; tipo de proposição (projeto de lei ou indicação); número da proposição; data de apresentação; ementa; finalidade da proposição (complementar, flexibilizadora ou restritiva); resumo da justificativa; se foi aprovada/sancionada; setor e atividade abordados na proposição⁵¹; previsão da atividade no Decreto nº 10.282/2020; autoria da proposição; sexo e partido do autor. Com base em dados do TSE⁵², foram colhidas as informações relativas a: partido do autor em 2016; partido do autor em 2020; se tentou reeleição e foi reeleito em 2020.

Os dados sobre o histórico dos vereadores, a fim de averiguar seu vínculo com determinado setor ou atividade, foram colhidos de seus perfis nas páginas das câmaras e/ou em suas redes sociais. A ideia é a de que, se determinado vínculo realmente era importante para o vereador, provavelmente ele estaria exposto em algum desses meios. Nesses mesmos locais e em notícias veiculadas nos meios de comunicação, foram procuradas manifestações de apoio do vereador ao presidente Jair Bolsonaro. Para ser considerado bolsonarista, o vereador precisaria ter manifestado explicitamente seu apoio, não bastando apenas uma foto com o presidente, por exemplo. Além disso, foi observado se seu perfil apresentava uma “estética bolsonarista” (uso do verde e amarelo, bandeiras do Brasil, armas etc.) ou trazia a defesa de causas geralmente associadas a esse grupo (militarismo, contra “ideologia de gênero”, escola sem partido etc.).

Ao final, os dados coletados foram dispostos em uma tabela, em cujas linhas foram listados cada vereador e sua respectiva proposição, e em cujas colunas foram anotadas as variáveis acima descritas. Mesmo em casos de autoria conjunta, cada linha se refere a um dos coautores, repetindo-se os dados relativos especificamente à proposição. Em seguida, foram realizados o cruzamento e a comparação desses dados para analisar como foram as proposições de vereadores das capitais em relação às medidas restritivas adotadas nos municípios, conforme o propósito geral da pesquisa e tendo em vista as hipóteses levantadas.

⁵¹ Como as atividades foram muito variadas, decidiu-se agrupá-las em setores para facilitar a análise. Assim, as atividades de escolas públicas e de cursinhos de idiomas, por exemplo, foram agrupadas no setor “educação”.

⁵² Disponíveis em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/>. Acesso em: 20/07/2022.

O banco de dados⁵³ traz os seguintes documentos: a tabela de dados; todas as proposições utilizadas no estudo, separadas por capital; um arquivo de metadados para cada capital, contendo informações sobre o processo de coleta e os *links* das páginas utilizadas para coletar os dados sobre os vereadores.

Na próxima seção, estão algumas informações sobre as capitais selecionadas, seguidas da análise dos dados e da discussão dos resultados da pesquisa.

CAPÍTULO 4 – PROPOSIÇÕES APRESENTADAS POR VEREADORES A RESPEITO DAS RESTRIÇÕES DE ATIVIDADES

4.1. Breve contexto das capitais analisadas

Após escolhidas as cidades a serem analisadas, cumpre trazer alguns dados sobre como a pandemia as afetou no ano de 2020, destacando algumas particularidades da política de enfrentamento adotada pelos prefeitos. O objetivo não é esgotar toda a complexidade das ações adotadas em cada local nesse período, mas fornecer um panorama que introduza a análise das proposições de vereadores que será feita logo em seguida.

A tabela 1 traz números de casos e óbitos que permitem uma comparação da gravidade da pandemia em 2020 em cada uma das capitais escolhidas⁵⁴. O recorte em relação ao primeiro ano de pandemia foi feito para acompanhar o período abrangido pela pesquisa em relação às proposições dos vereadores, que serão apresentadas na próxima seção. É preciso ter em conta, porém, que os dados abaixo possibilitam apenas uma análise superficial das consequências da pandemia nessas localidades, tendo em vista o problema da subnotificação ocorrido no Brasil, que também atingiu as capitais (ORELLANA, MARRERO e HORTA, 2021).

⁵³ Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/ADZW5M>

⁵⁴ Para uma tabela com dados de todas as capitais, consultar Sandes-Freitas *et al.* (2021).

Tabela 1**Casos e óbitos por covid-19 em 2020**

| Município | População | Nº de casos | Nº de óbitos | Casos/100.000* | Óbitos/100.000* |
|----------------|-----------|-------------|--------------|----------------|-----------------|
| Belo Horizonte | 2.521.564 | 62.890 | 1.856 | 2.494 | 74 |
| Campo Grande | 906.092 | 60.772 | 1.063 | 6.707 | 117 |
| Curitiba | 1.948.626 | 73.822 | 1.976 | 3.788 | 101 |
| Natal | 890.480 | 34.421 | 1.205 | 3.865 | 135 |
| Rio de Janeiro | 6.747.815 | 165.079 | 14.860 | 2.446 | 220 |
| Teresina | 868.075 | 50.085 | 1.215 | 5.770 | 140 |

*Taxa de casos e óbitos por 100 mil habitantes.

**Todos os valores referentes apenas ao ano de 2020.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados de secretarias estaduais compilados por Brasil.io⁵⁵.

De início, é possível notar que dois municípios elencados entre aqueles que adotaram medidas de distanciamento social muito rígidas, Teresina e Rio de Janeiro, tiveram as taxas de mortalidade mais altas em 2020. Isso reforça a percepção de que as restrições de atividades, por si só, foram insuficientes para conter a doença. Campanhas voltadas à conscientização da população sobre o distanciamento social, medidas de rastreamento de contatos e testagem, além do fortalecimento da rede pública de saúde também seriam fundamentais no ano inicial da pandemia, quando ainda não havia imunizantes disponíveis.

Em Teresina, por exemplo, o então prefeito Firmino Filho (PSDB) implantou as medidas de distanciamento mais rígidas de todas as capitais brasileiras e conseguiu mantê-las por tempo relativamente longo (MORAES, 2020). Todavia, Alencar *et al.* (2020) argumentam que, em 2020, poucas medidas socioeconômicas para o enfrentamento da pandemia foram implementadas na capital do Piauí, as quais poderiam alcançar a população periférica de baixa renda. Por consequência, o índice de isolamento foi menor nessas regiões, contribuindo para o aumento das contaminações e para um elevado número de óbitos, em comparação com as zonas centrais da cidade, onde reside a população de maior renda. Com efeito, Natividade *et al.* (2020) já haviam salientado que a predisposição de pessoas mais pobres a permanecer em isolamento foi menor, dada a urgência de se retornar ao trabalho para se sustentar.

De todo modo, é interessante notar a conjuntura que permitiu a Firmino Filho adotar e manter medidas rígidas de suspensão de atividades. Como destacam Sandes-

⁵⁵ Disponível em: <https://brasil.io/covid19/>. Acesso em: 07/02/2023.

Freitas (2020) e Pires (2019), tratava-se de um político experiente, à frente de seu quarto mandato no Executivo municipal e pertencente a um grupo político que vinha dominando a política local desde 1992. Soma-se a isso o fato de o governo estadual, chefiado por Wellington Dias (PT), ter adotado uma postura isenta em relação aos municípios, dando liberdade para que seguissem as políticas que considerassem mais adequadas (MORAES, 2020), o que contribuiu para que Teresina tivesse restrições mais severas que a do próprio estado.

Essa mesma postura isenta do governo estadual foi observada no Rio de Janeiro. Na capital fluminense, o rigor das medidas restritivas também acabou superando o do estado (MORAES, 2020), mas isso não impediu que o município tivesse a mais alta taxa de mortalidade por covid-19 entre as capitais brasileiras (SANDES-FREITAS *et al.*, 2021) e, por conseguinte, da presente amostra. Uma chave para entender esse fato pode ser, mais uma vez, relacionada às desigualdades no espaço urbano. Como ressaltam Brito *et al.* (2020), o Rio de Janeiro é a capital brasileira com o maior número de residentes em favelas: cerca de 1.400.000 pessoas (20% de sua população). Nesses locais, além das vulnerabilidades sociais, há um grave problema de densidade construtiva, com a ocupação do solo sendo marcada por pequenos lotes, vielas estreitas e escassas áreas livres, que dificultam o distanciamento social. Não por acaso, os autores também apontaram a existência de um maior número de óbitos em áreas pobres e zonas periféricas da cidade.

No plano político, a adoção de medidas rígidas por parte da prefeitura foi paradoxalmente acompanhada de um alinhamento explícito do então prefeito Marcelo Crivella (Republicanos) com os posicionamentos negacionistas do ex-presidente Jair Bolsonaro. Sandes-Freitas *et al.* (2021) relatam que o prefeito carioca foi o único entre as capitais que buscou se aproximar de Bolsonaro durante o primeiro ano da pandemia. Para Chaloub (2020), Crivella mantinha um discurso discrepante em relação às ações concretas que tomava na tentativa de conquistar o apoio da base bolsonarista e assim amenizar sua baixíssima popularidade à época. Com efeito, envolvido em diversos escândalos, o prefeito amargava 76% de rejeição em outubro de 2020, às vésperas do pleito em que tentou (e não conseguiu) sua reeleição (SANDES-FREITAS *et al.*, 2021). Pode-se cogitar, também, que essa postura ambígua do chefe do Executivo municipal tenha ajudado a confundir a população sobre a necessidade de se cumprir as suspensões

implementadas e contribuído para os resultados ruins do município no combate à doença.

O único caso entre os selecionados em que houve convergência entre medidas muito rígidas e taxas relativamente baixas de casos e óbitos foi o de Belo Horizonte. A cidade foi a segunda com a menor taxa de óbitos entre as capitais brasileiras em 2020, ficando atrás apenas de Florianópolis (SANDES-FREITAS *et al.* 2021). Magalhães (2020) cita a boa estrutura urbana e bons indicadores sociais como características favoráveis à capital mineira no enfrentamento do coronavírus. Andrade (2020) acrescenta que Belo Horizonte possuía um bom histórico na gestão do SUS, além de um sistema de atenção primária à saúde e diversos instrumentos de planejamento e organização já consolidados à época da pandemia.

Mas também foi notória a postura do então prefeito Alexandre Kalil (PSD) de seguir as recomendações dos especialistas que compunham seu gabinete de crise, em contraposição às pressões de apoiadores do presidente Jair Bolsonaro para que as restrições fossem relaxadas⁵⁶. Kalil, aliás, criticou publicamente a condução da pandemia pelo presidente da República, afirmando que suas atitudes dificultavam a implementação do distanciamento social e o trabalho de prefeitos e governadores⁵⁷. Não obstante, o prefeito se afastou do governador Romeu Zema (Novo), recusando-se a participar do programa Minas Consciente, que regulava a retomada das atividades no estado.

Por óbvio, como ocorreu em todas as capitais brasileiras, flexibilizações foram adotadas ao longo de 2020 em Belo Horizonte, mas todas essas circunstâncias podem ter contribuído para seu desempenho relativamente exitoso na pandemia em comparação com outras capitais, sobretudo as de porte semelhante. Esse, aliás, foi apontado como um dos motivos para que o governo de Alexandre Kalil alcançasse uma taxa de aprovação de 76% naquele ano, quando logrou se reeleger no primeiro turno⁵⁸.

Outro prefeito reeleito no primeiro turno naquele ano foi Álvaro Dias (PSDB), que estava à frente da prefeitura de Natal. A capital potiguar apresentou em 2020 uma taxa de mortalidade semelhante à de Teresina. Segundo Gomes (2020), no primeiro mês

⁵⁶ Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/25/interna_gerais.1159728/as-idas-e-vindas-nos-primeiros-100-dias-da-pandemia-em-belo-horizonte.shtml. Acesso em: 08/02/2023.

⁵⁷ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-17/alexandre-kalil-politizou-a-coisa-fica-parecendo-que-quem-nao-quer-morrer-e-comunista.html>. Acesso em: 25/01/2023.

⁵⁸ Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/11/15/interna_politica.1205224/cinco-motivos-que-explicam-a-reeleicao-de-kalil-em-bh.shtml. Acesso em: 10/02/2023.

da pandemia, o prefeito, médico de formação, defendeu abertamente o distanciamento social e, apesar de se localizar à direita na competição eleitoral local, não se alinhou abertamente ao presidente Bolsonaro. Todavia, o Executivo municipal passou a adotar uma postura flexibilizadora ao longo do ano, principalmente no intuito de angariar a simpatia de grupos econômicos locais que pressionavam pela reabertura das atividades (BARROS *et al.*, 2020). Além disso, passou a estimular a distribuição de cloroquina e ivermectina nos postos de saúde, medicamentos que já eram sabidamente ineficazes contra a covid-19⁵⁹.

Segundo Barros *et al.* (2020), a proximidade das eleições municipais contribuiu para essa postura do prefeito de Natal, que buscava ser reconhecido como o responsável pela retomada das atividades, em oposição ao governo estadual de Fátima Bezerra (PT), que havia adotado medidas mais severas de restrição do que a capital. Pesquisas de opinião feitas em julho de 2020 mostraram que essa estratégia pode ter surtido efeito, já que sua gestão no combate à pandemia era aprovada por 58,4% dos natalenses, enquanto a gestão da governadora era aprovada por 24,05%. Os casos de Natal e Belo Horizonte, há que se considerar, justificariam uma análise comparativa específica, pois trazem exemplos de prefeitos que conseguiram se reeleger em primeiro turno, mas que aparentemente obtiveram boa aprovação durante a pandemia por motivos distintos.

Campo Grande foi uma cidade com taxa de mortalidade relativamente baixa em 2020, tendo sido a quarta menor entre as capitais (SANDRES-FREITAS *et al.*, 2021). Miranda (2020) destaca que o então prefeito Marquinhos Trad (PSD) defendeu as medidas de distanciamento social num primeiro momento, alinhando-se à política do Ministério da Saúde, àquela altura chefiado por seu primo Luiz Henrique Mandetta. Mandetta, aliás, que já havia sido secretário de Saúde da capital sul-mato-grossense entre 2005 e 2010, apostava no sucesso do sistema de saúde de Campo Grande no combate à pandemia.

A cidade, porém, passou a adotar sucessivas flexibilizações das atividades econômicas, buscando manter suspensas apenas aquelas com baixo impacto na economia (MIRANDA, 2020). Moraes (2020) aponta que tanto a capital quanto o estado, governado por Reinaldo Azambuja (PSDB), adotaram medidas pouco rígidas de distanciamento social nos primeiros meses de pandemia, se comparados aos demais

⁵⁹ Disponível em: <https://apublica.org/2020/10/prefeitura-de-natal-oferece-ivermectina-e-cloroquina-ate-no-ginasio-municipal/>. Acesso em: 09/02/2023.

estados e capitais brasileiros. Além disso, segundo o autor, ao menos até abril de 2020, a prefeitura havia adotado uma postura “independente” em relação ao estado, isto é, implementando medidas restritivas próprias, à revelia dos decretos estaduais.

A pesquisa de Capibaribe e Lima (2021) sugere que em Campo Grande houve uma significativa resistência por parte da população em relação a medidas que previam especificamente o fechamento do comércio, embora tenha havido certa concordância com as demais medidas de distanciamento implementadas pela prefeitura. Os resultados ainda mostraram que uma quantidade relevante de pessoas aprovava o uso de medicamentos sem comprovação de eficácia no combate à doença. Trad, que também conseguiu se reeleger naquele ano, parecia estar em sintonia com esses anseios, na medida em que, além de promover as flexibilizações do comércio, solicitou diretamente ao presidente Jair Bolsonaro o envio de hidroxiclороquina à cidade⁶⁰.

Curitiba também apresentou uma quantidade relativamente baixa de mortes por covid-19 em 2020, quando comparada com as demais capitais, tendo sido a 5ª com menor taxa de óbitos (SANDES-FREITAS *et al.*, 2021). No início da pandemia na capital paranaense, o prefeito Rafael Greca (DEM) tentou não entrar em choque com as declarações do presidente Jair Bolsonaro, ao mesmo tempo em que buscava aplicar as determinações das autoridades sanitárias (SOUZA, 2020). Cervi (2020) afirma que o prefeito fazia parte do grupo de políticos que seguia a cartilha do ministro Luiz Henrique Mandetta, também filiado ao DEM, tendo, inclusive, elogiado o plano de contingência da OMS no dia 27/03/2020.

Entretanto, essa atitude parece ter sido marcante apenas no início da crise, e o que se assistiu em Curitiba foi uma rápida flexibilização de atividades já no mês de abril (MORAES, 2020). Moraes (2020) mostra que, ao menos nos primeiros meses da crise, a relação entre o governo do Paraná, liderado por Ratinho Jr. (PSD), e a prefeitura da capital foi articuladora, isto é, os entes buscaram tomar decisões em conjunto a respeito da restrição de atividades. Nesse contexto, o índice de medidas restritivas em Curitiba foi menor do que o apresentado pelo estado, o que indica que a prefeitura pode ter “aproveitado” as suspensões determinadas pelo governo estadual. Esse tipo de relação possuía um aspecto positivo para os prefeitos, que não precisariam se indispor com

⁶⁰ Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/cidades/prefeito-de-campo-grande-pede-hidroxiclороquina-a-bolsonaro/374315>. Acesso em: 10/02/2023.

comerciantes e outros grupos afetados pelas restrições, delegando a responsabilidade pelo fechamento à esfera estadual.

Porém, Rafael Greca aparentemente buscou tomar para si a responsabilidade pela flexibilização do comércio na cidade. Segundo Moraes (2020), mesmo não tendo editado nenhum decreto de suspensão de atividades comerciais até então, deixando isso para o estado, a prefeitura “autorizou” sua reabertura a partir do dia 18/04/2020, possivelmente com o objetivo de conferir maior legitimidade aos comerciantes que optassem por reabrir seus estabelecimentos. Além, disso, mesmo com uma explosão dos casos na cidade em novembro daquele ano, o prefeito resistiu em implantar medidas mais drásticas de restrição, como o *lockdown*⁶¹. Nas eleições municipais realizadas naquele mês, Greca também foi reeleito no primeiro turno.

Os exemplos das cidades selecionadas apontam para a complexidade de se analisar o enfrentamento da pandemia nas capitais brasileiras. No nível político, foram muitas as idas e vindas de medidas restritivas ao longo de 2020 e vários foram os fatores que parecem ter influenciado a dinâmica entre suspensão e flexibilização de atividades. Esse tipo de medida, por si só, foi claramente insuficiente para acarretar o sucesso de determinada cidade na pandemia. Critérios alheios às recomendações médico-científicas parecem também ter balizado a ação de prefeitos, que além de tudo estavam diante de um ano de disputa eleitoral. Tendo em conta esse panorama, cumpre agora saber como atuaram os vereadores dessas capitais a respeito do tema.

4.2. Análise descritiva das proposições

Foram coletadas, ao todo, 253 proposições, sendo 105 projetos de lei e 148 indicações. Esse resultado surpreende, na medida em que se esperava uma proporção ainda maior de indicações, tendo em vista os dados obtidos por Artuzo (2020) e a grande frequência com que as indicações são apresentadas nas câmaras municipais. Acontece que, em algumas das capitais analisadas, esse parece não ter sido o instrumento preferido dos vereadores para tratar da suspensão de atividades. Em Campo Grande, por exemplo, as buscas por indicações com esse teor não retornaram nenhum resultado, considerando o ano de 2020. No Rio de Janeiro, cidade com maior número de

⁶¹ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55155089>. Acesso em: 11/02/2023.

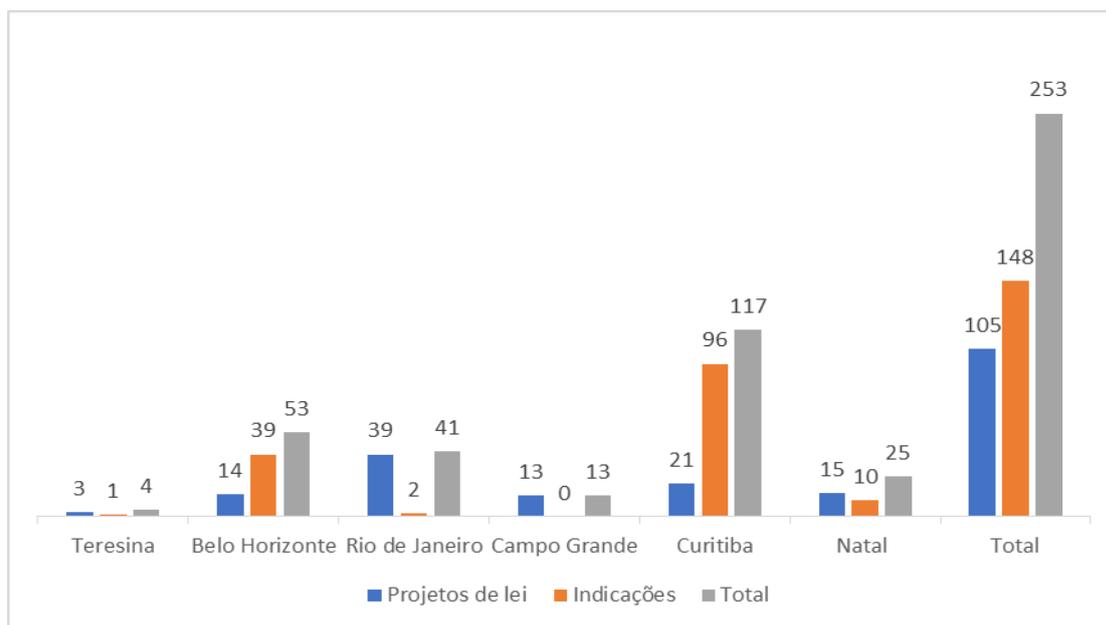
vereadores entre as analisadas (51), foram encontradas apenas 2 indicações⁶², e em Teresina, somente uma. Somente em Curitiba e Belo Horizonte o número de indicações superou o de projetos de lei.

Esse fato é digno de nota, já que a literatura demonstra que a apresentação de projetos de lei não é a atividade preferida dos vereadores no dia a dia do exercício do mandato e no atendimento das demandas cotidianas dos eleitores, devido aos custos políticos e às dificuldades de aprovação (ROCHA e SILVA, 2017). Pode-se cogitar que os vereadores estiveram inclinados a apresentar projetos de lei para tratar do tema de restrição de atividades em razão da força cogente desse tipo de proposição, que obriga a administração pública, principalmente se o intuito era flexibilizar. Mas também é possível aventar que estavam mais preocupados em tomar posição e sinalizar alguma atitude para potenciais eleitores do que em efetivamente em aprovar essas propostas, já que a grande maioria, como se verá mais adiante, não se tornou lei.

O Gráfico 5 mostra como foi a distribuição das proposições entre as câmaras:

Gráfico 5

Distribuição das proposições por câmara municipal



Fonte: Elaborado pelo autor.

⁶² Cumpre frisar que os sistemas de busca por indicações nas câmaras do Rio de Janeiro e Campo Grande são bastante rudimentares em comparação com os demais. Em razão do grande número de indicações apresentadas no período analisado (mais de 14 mil no Rio de Janeiro e mais de 29 mil em Campo Grande), as buscas precisaram ser feitas por meio de palavras-chave, de modo que não é possível descartar uma ineficiência desses sistemas ao retornar os resultados pretendidos. Entretanto, seria demasiado dispendioso procurá-las uma por uma, sobretudo considerando os constantes erros apresentados pelo site da Câmara do Rio de Janeiro e o fato de que a página da Câmara de Campo Grande as exibe uma de cada vez.

Considerando a quantidade de vereadores por câmara, a apresentação de proposições sobre medidas restritivas teve a seguinte média: 3,07 proposições por vereador em Curitiba; 1,29 em Belo Horizonte; 0,86 em Natal; 0,80 no Rio de Janeiro; 0,45 em Campo Grande; e 0,14 em Teresina. Chama a atenção a quantidade de proposições apresentadas em Curitiba, que representou aproximadamente 46% do total, sinalizando que os vereadores da capital paranaense estiveram mais propensos a influenciar no processo de suspensão e flexibilização de atividades. Entretanto, esperava-se que em cidades com medidas de restrição pouco rígidas, como foi o caso de Curitiba, o número de proposições fosse menor, uma vez que havia menos atividades suspensas e, portanto, menos oportunidades para os parlamentares pedirem a flexibilização.

Essa expectativa também não se confirmou ao observar Teresina, onde se esperava um grande número de proposições, em razão de ter sido a capital com as medidas legais de distanciamento social mais severas do país em 2020, segundo o índice de Moraes (2020). Nessa câmara, os vereadores apresentaram somente quatro proposições sobre o tema. Pode-se cogitar, aqui, uma causalidade inversa, isto é, que a menor interferência da câmara municipal nas questões de distanciamento social tenha contribuído para que a prefeitura de Teresina conseguisse instituir e manter ao longo do tempo medidas mais rigorosas. Há indícios de que o então prefeito Firmino Filho (PSDB) possuía uma base ampla no legislativo local. O mandatário foi eleito em 2016 por uma coligação que contava com nada menos do que 21 partidos⁶³, e há notícia de que chegou a ter 25 aliados entre os 29 vereadores⁶⁴. Neste caso, os vereadores podem ter delegado ao prefeito as decisões relativas às medidas de distanciamento social, o que explicaria a baixa incidência de proposições com origem no Legislativo.

Porém, em Curitiba, o prefeito Rafael Greca (DEM) também parecia ter uma base sólida no parlamento local em 2020⁶⁵, o que, em tese, não incentivaria os parlamentares a apresentarem proposições para alterar as medidas do Executivo. Considerando que Curitiba teve um índice alto de proposições, não é prudente, então, justificar a quantidade de propostas apresentadas levando em conta apenas a força do

⁶³ Eram eles, segundo dados do TSE: PMDB, PSDC, PRB, PSB, PP, PMB, PV, PSL, SD, PRP, PRTB, PSDB, PC do B, PT do B, PPS, DEM, PEN, PDT, PSC, REDE e PPL.

⁶⁴ Disponível em: <https://piauihoje.com/noticias/politica/graca-amorim-sera-a-lider-do-prefeito-firmino-filho-na-camara-municipal-60941.html>. Acesso em 10/01/2023.

⁶⁵ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/roger-pereira/base-vereadores-greca-camara/>. Acesso em 10/01/2023.

apoio ao Executivo na câmara, embora esse seja um dado importante. Não foi possível, entretanto, identificar essa força nas câmaras, pois é extremamente complicado saber com exatidão quais vereadores são de situação e oposição. Como já foi dito, não é comum a formalização de bancadas com esse intuito e muitas vezes não é interessante ao vereador manifestar publicamente sua posição, já que precisam do Poder Executivo para terem muitas de suas demandas atendidas. Além disso, esse posicionamento é fluido, e um mesmo vereador pode mudar de lado ao longo do mandato sem dar declarações explícitas e acessíveis que sinalizem essa mudança.

4.2.1. Finalidade das proposições

Considerando que o grau de rigor das medidas restritivas adotadas no município não teve correlação com a quantidade de proposições apresentadas, é possível cogitar que os vereadores não agiram de maneira reativa ao Poder Executivo, conforme se esperava. Isso parece se confirmar quando se considera a finalidade das proposições apresentadas. Das 253 proposições coletadas, 172 (68%) foram no sentido de complementar as determinações do Executivo, buscando ajudar os setores afetados pelas restrições, mas sem propor a flexibilização das atividades. Outras 71 (28%) visaram à reabertura de atividades, e apenas 10 (4%) tiveram o propósito de restringir alguma atividade ou de aumentar o rigor das medidas, como se nota na tabela a seguir:

Tabela 2
Distribuição das proposições segundo a finalidade

| Proposição | Complementar | Flexibilizadora | Restritiva |
|-------------------|---------------------|------------------------|-------------------|
| Projeto de Lei | 79 | 20 | 6 |
| Indicação | 93 | 51 | 4 |
| Total | 172 | 71 | 10 |

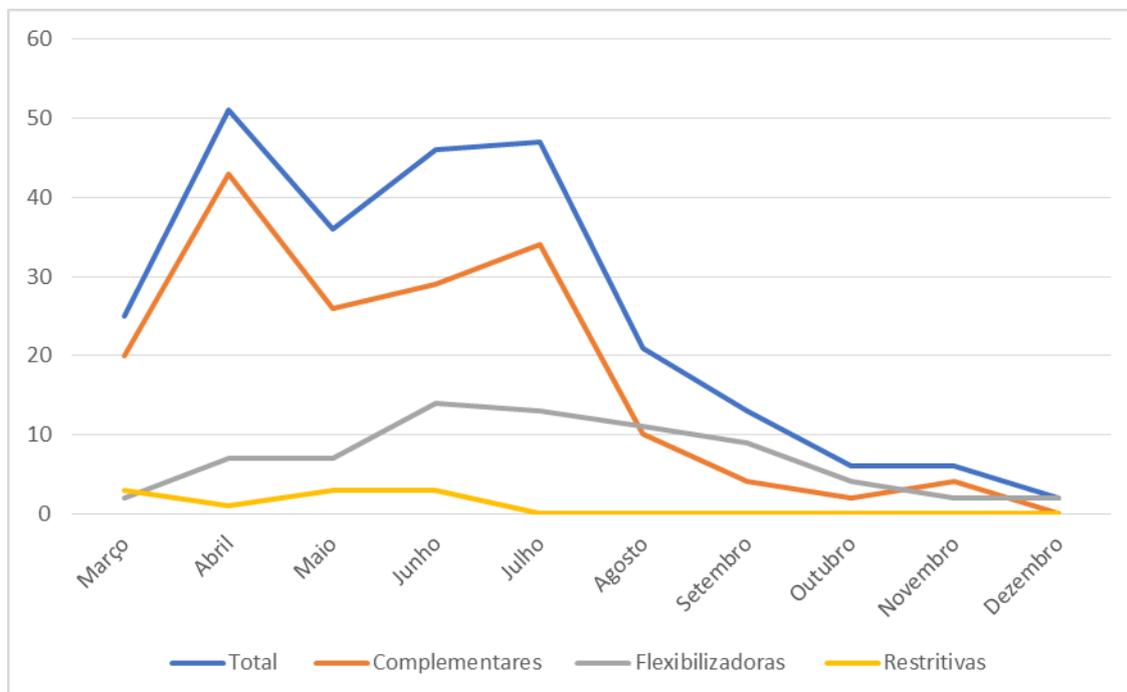
Fonte: Elaborada pelo autor.

Portanto, ao contrário do que se cogitava inicialmente, os dados sugerem que os vereadores, na maioria das vezes, preferiram não entrar em choque com as medidas do Poder Executivo, buscando oferecer apoio aos setores afetados sem se contrapor ao distanciamento social. Essa tentativa de oferecer apoio ocorreu de diversas formas, como concessão de crédito, suspensão e isenção de tributos, estímulo a compras

públicas, entre outras. Por outro lado, os dados deixaram evidente que os vereadores não estiveram engajados em pleitear a restrição de atividades que não estavam suspensas ou o aumento do rigor das que já estavam. Esse fato reforça o argumento de que os parlamentares deixaram o ônus de estabelecer restrições ao prefeito, embora tenham buscado as vantagens da distribuição de benefícios e da flexibilização de atividades.

A apresentação das proposições também variou ao longo do tempo e foi mais intensa no período de março a julho de 2020. Os primeiros meses de pandemia, com efeito, foram aqueles em que as capitais adotaram as medidas mais rígidas de distanciamento social (MORAES, 2020) e representaram um período de testes do poder público em relação à suspensão de atividades. Isso se refletiu no tipo de proposição apresentado pelos vereadores. Como se depreende do Gráfico 6, até maio daquele ano foram poucas as proposições flexibilizadoras apresentadas e muitas as complementares. Todavia, a partir de agosto, a situação se inverteu, e as proposições com o intuito de retomar atividades suspensas preponderaram. Destaca-se, ainda, que as poucas proposições restritivas encontradas foram apresentadas apenas entre março e junho.

Gráfico 6
Distribuição das proposições ao longo de 2020



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados sugerem que ocorreu uma mudança de postura dos vereadores no decorrer da crise. No início, era baixa a disposição para propor medidas flexibilizadoras e houve, inclusive, o ímpeto de aumentar o rigor das restrições em alguns casos. Os parlamentares buscaram, então, ajudar os setores afetados pelas suspensões, mas sem se contrapor aos decretos do Poder Executivo. Um tipo muito comum de proposição nesse sentido visava a conceder suspensão ou isenção de tributos municipais, como IPTU e ISSQN, àquelas atividades que ficaram paralisadas. Porém, como se sabe, as prefeituras não conseguiram manter as restrições que haviam instituído durante muito tempo, e desde abril de 2020 foram sucessivos os movimentos de flexibilização. Os vereadores das cidades analisadas parecem ter acompanhado essa toada, aumentando significativamente o número de proposições flexibilizadoras a partir de junho, a ponto de esse tipo de proposição ter sido predominante nos meses de agosto, setembro, outubro e dezembro daquele ano.

Mas há que se considerar, ainda, que a quantidade de proposições sobre restrição de atividades diminuiu como um todo no final de 2020, o que indica que os parlamentares locais perderam os incentivos para apresentá-las. É possível aventar algumas hipóteses para explicar esse fato. Em primeiro lugar, a baixa efetividade dos projetos de lei propostos. Dos 105 analisados, todos apresentados em 2020, apenas 14 tinham sido sancionados e tornaram-se leis à época da coleta dos dados, realizada em julho de 2022⁶⁶. Vários ainda continuavam em tramitação, e a grande maioria constava como “arquivado”, “retirado”, “rejeitado”, etc. Em segundo lugar, há a possibilidade de que a finalidade das proposições tenha sido alcançada por outros meios, sobretudo por iniciativa do próprio Poder Executivo, que pode ter revisado seus decretos anteriores ou instituído várias das medidas propostas pelos parlamentares por meio de instrumentos próprios. Não obstante, pode-se conjecturar que outros temas passaram a dominar a pauta nas casas legislativas, como foi o caso da vacinação, iniciada em janeiro de 2021 e que suscitou proposições com o objetivo de influenciar a ordem de prioridade dos vacinados, por exemplo.

⁶⁶ Avaliar a efetividade das indicações é mais complicado. Essas proposições possuem alto nível de aprovação nas câmaras municipais, justamente por terem baixo custo político e transferirem ao Executivo o ônus do cumprimento da demanda. Assim, medir a efetividade de uma indicação implicaria analisar caso a caso se o Poder Executivo realmente atendeu aquele pedido.

4.2.2. Conteúdo das proposições

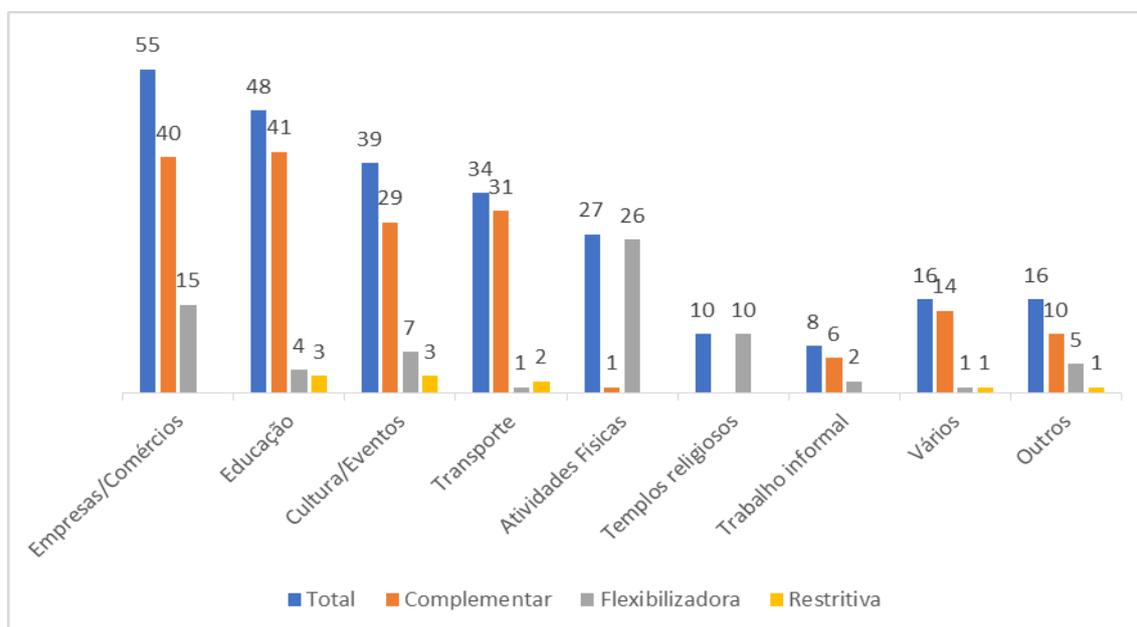
As proposições sobre restrição de atividades tiveram uma abrangência essencialmente setORIZADA, uma vez que incidiram sobre “classes” específicas de destinatários que tiveram suas atividades afetadas pelas medidas legais de distanciamento social. Neste quesito, elas não se distanciaram do que se observa cotidianamente na atividade representativa dos vereadores, como destaca a literatura (SILVA, 2014; PIRES, 2019).

Os setores abordados pelos vereadores foram muito variados e sua análise exigiu um esforço de categorização. Buscou-se agrupá-los de acordo com a natureza das atividades desempenhadas, chegando-se a uma lista de 14 setores: atividades físicas; construção civil; cultura/eventos; educação; empresas/comércios; espaços públicos; fiscalização; indústria; profissionais autônomos; serviços públicos delegados ou outorgados; templos religiosos; trabalho informal; transporte e turismo. Além disso, foi preciso criar uma categoria “vários” para proposições que incidiram sobre diversas atividades simultaneamente ou que tiveram destinatários muito amplos, como “contribuintes de ISSQN”. Não obstante, para algumas das categorias criadas foram encontradas poucas proposições, a exemplo de “indústria” e “construção civil”, que receberam uma proposição cada. Sendo assim, para dar ênfase aos setores que foram mais importantes para os parlamentares, agruparam-se aqueles que receberam menos de cinco proposições sob a categoria de “outros”.

Feitas essas observações, chegou-se à seguinte distribuição de proposições em relação aos setores sobre os quais incidiram:

Gráfico 7

Setores abordados nas proposições



Fonte: Elaborado pelo autor.

As atividades de empresas e comércios foram as mais privilegiadas entre os vereadores. É possível, supor, portanto, que a pressão exercida por empresários e comerciantes nos municípios, já destacada por alguns autores (MORAES, 2020; MENEZES *et al.*, 2020), tenha encontrado respaldo nas câmaras municipais. Optou-se por mantê-las numa mesma categoria, pois o texto das proposições, na maioria das vezes, as tratava indistintamente, tendo em vista que os comércios, via de regra, são empresas.

A maior parte das proposições dessa categoria (29) foi dirigida a empresas e comércios em geral, não cuidando de restringir um ramo específico, algumas apenas limitando seu alcance a “empreendedores individuais” e “empresas de pequeno porte”. As demais foram específicas e incidiram sobre padarias, lojas de móveis, quiosques, bares, restaurantes, etc. Ademais, a maioria dessas proposições teve caráter complementar (40) e procurou amenizar o impacto econômico causado pela suspensão das atividades. Isso se deu de variadas formas. Em Belo Horizonte, Curitiba e Rio de Janeiro foram apresentadas proposições sugerindo a suspensão do pagamento de impostos e a concessão de crédito aos estabelecimentos com funcionamento

paralisado⁶⁷. Em Curitiba e Natal, houve iniciativas no sentido de facilitar a implantação do comércio virtual⁶⁸ e de estabelecer prioridade a pequenos empreendedores nas contratações da administração pública⁶⁹. Proposições de caráter flexibilizador nesse setor foram encontradas apenas em Curitiba e Belo Horizonte e privilegiaram a reabertura ou ampliação do funcionamento de bares e restaurantes⁷⁰, mas também incidiram, por exemplo, em lojas de móveis, oficinas de bicicleta e lojas de aluguel de roupas⁷¹.

Mas o gráfico também destaca a grande quantidade de proposições abordando os setores de educação, cultura e transporte. Aquelas voltadas ao setor educacional tiveram cunho majoritariamente complementar (81%). Foram raras as que propuseram alguma medida flexibilizadora (apenas 4 em 48), as quais se direcionaram ao setor privado, pedindo a retomada, por exemplo, de escolas de idiomas⁷² e de creches e escolas particulares⁷³. Por outro lado, nesse setor foram encontradas algumas proposições de caráter restritivo (3), apresentadas no início da pandemia, durante a primeira fase de implantação das medidas de distanciamento.

No Rio de Janeiro, a vereadora Luciana Novaes (PT), em 29/03/2020, justificou a apresentação de seu Projeto de Lei nº 1747/2020 – que proibia o retorno das aulas presenciais enquanto durasse o estado de calamidade pública – como reação a declarações do prefeito Marcelo Crivella (Republicanos), que àquela altura já pretendia reabrir as escolas municipais. Do mesmo modo, a Indicação nº 203.00047.2020, do vereador de Curitiba Professor Euler (PSD), apresentada em 16/03/2020, se deu como reação à postura do prefeito Rafael Greca (DEM), que se recusava a suspender as aulas no município, sob o argumento de que as crianças, permanecendo em casa com os seus avós, aumentariam o risco de contaminação dos idosos.

As proposições complementares nesse segmento voltaram-se principalmente para a rede pública de ensino. Muitas delas sugeriram medidas para que as atividades escolares pudessem prosseguir de forma remota. Em Campo Grande e Natal, propôs-se

⁶⁷ Belo Horizonte: Projeto de Lei 971/2020 e Indicações 83,85, 86 e 87/2020. Curitiba: Projetos de Lei nº 005.00049.2020 e 005.00041.2020. Rio de Janeiro: Projetos de Lei nº 1794/2020 e 1786/2020.

⁶⁸ Indicação nº 203.00241.2020 e Projeto de Lei nº 216/2020, respectivamente.

⁶⁹ Indicação nº 005.00046.2020 e Projeto de Lei nº 77/2020, respectivamente.

⁷⁰ Por exemplo, Projeto de Lei 1023/2020 em Belo Horizonte e Projeto de Lei 005.00110.2020 em Curitiba.

⁷¹ Respectivamente, Indicações 201.00052.2020 e 203.00056.2020, em Curitiba; e Requerimento nº 532/2020 em Belo Horizonte.

⁷² Curitiba: Indicação nº 203.00177.2020.

⁷³ Rio de Janeiro: Projeto de Lei nº 1940/2020.

a criação de um “regime especial de aulas não presenciais” para alunos da rede municipal⁷⁴, e em Natal e no Rio de Janeiro foram sugeridas parcerias com redes de televisão para a transmissão de conteúdos pedagógicos⁷⁵. Não obstante, em Teresina e Curitiba buscou-se garantir o acesso à internet aos alunos das escolas públicas suspensas⁷⁶. Algumas iniciativas parlamentares nesse âmbito também tiveram um caráter de assistência social, propondo que fosse mantida a distribuição de alimentos aos estudantes enquanto vigorassem as restrições⁷⁷.

Algumas proposições relativas à educação tiveram como intuito preparar as escolas “para quando fosse possível” o retorno às aulas, por meio da aplicação de protocolos sanitários que permitissem uma retomada segura⁷⁸. Tais proposições tiveram teor diverso daquelas que buscavam a flexibilização do comércio, as quais possuíam um caráter imediatista de retomada das atividades. Parece ter havido, em 2020, pouca disposição para a reabertura das escolas, e, de fato, as atividades educacionais foram as últimas a se normalizar no país. Todavia, as proposições coletadas nesta pesquisa não alcançaram o ano de 2021, quando de fato ganhou força o “movimento escolas abertas”. Uma pesquisa que abrangesse esse período certamente encontraria mais proposições cobrando a reabertura imediata das escolas. Um exemplo vem da Câmara de Belo Horizonte, onde foi aprovado o Projeto de Lei nº 103/2021, que reconheceu as atividades educacionais como essenciais.

No setor de cultura e eventos, também houve proposições que continham medidas para um período posterior à fase aguda da pandemia, quando fosse possível a retomada segura de atividades. A ideia era a de que fossem elaborados editais de eventos e projetos culturais que seriam realizados quando as condições sanitárias assim permitissem, mas o pagamento aos artistas seria feito de maneira antecipada, ajudando-os durante o período de paralisação⁷⁹. Muitas também foram as proposições com o intuito de estimular apresentações culturais em meios digitais e na forma de *drive-in*, o que permitiria que artistas mantivessem seu trabalho sem contrariar o distanciamento

⁷⁴ Respectivamente, Projeto de Lei nº 9780/2020 e Projeto de Lei nº 96/2020.

⁷⁵ Respectivamente, Projeto de Lei nº 810/2020 e Projeto de Lei nº 1758/2020.

⁷⁶ Respectivamente, Projeto de Lei nº 114/2020 e Projeto de Lei nº 005.00096.2020.

⁷⁷ Por exemplo, em Curitiba (Indicação nº 203.00130.2020) e no Rio de Janeiro (Projeto de Lei nº 1774/2020).

⁷⁸ Isso ocorreu, por exemplo, em Belo Horizonte (Projeto de Lei nº 985/2020), em Campo Grande (Indicação nº 9801/2020) e em Curitiba (Projeto de Lei nº 005.00111.2020).

⁷⁹ Belo Horizonte: Indicação nº 70/2020. Rio de Janeiro: Projeto de Lei nº 1832/2020.

social⁸⁰. Contudo, o maior número de proposições complementares nesse segmento tinha como objetivo a concessão de auxílio financeiro ou alimentar a esses profissionais. Foram encontradas dez propostas nesse sentido, nas câmaras de Belo Horizonte, Curitiba, Natal e Rio de Janeiro⁸¹. Em menor número (apenas 7), foram as proposições pedindo a flexibilização de atividades culturais. A maioria delas (6) ocorreu em Curitiba, onde se cobrou a retomada imediata dos eventos e casas de festas na cidade⁸². Por outro lado, em Curitiba e Natal também foram encontradas proposições mais restritivas, visando a instituir multa àqueles que promovessem eventos clandestinos⁸³.

No que se refere ao setor de transporte, 31 das 34 proposições tiveram caráter complementar, sendo que 18 delas procuraram solucionar problemas dos motoristas de transporte escolar. Com efeito, o longo tempo de paralisação das escolas impactou diretamente esses profissionais, que acabaram perdendo sua fonte de renda. Além de propor, então, auxílios financeiro e alimentar a essa categoria, os vereadores sugeriram que os veículos nela utilizados pudessem atuar no transporte coletivo urbano. A justificativa era a de que essa medida ajudaria os motoristas financeiramente e contribuiria para a diminuição da superlotação dos ônibus. Proposições com esse teor foram encontradas em Belo Horizonte, Campo Grande e Curitiba⁸⁴. Os outros serviços de transporte abordados foram aqueles prestados por meio de aplicativos e táxis. Na Câmara do Rio de Janeiro, todas as proposições encontradas (3) buscaram ajudar os taxistas, seja por meio de auxílio pecuniário, suspensão de multas e, ainda, propondo que essa atividade fosse considerada essencial⁸⁵.

A estratégia de impor a essencialidade de determinada atividade, porém, foi mais marcante em outros dois setores, o de atividades físicas e o de templos religiosos. Foram esses os únicos em que a quantidade de proposições flexibilizadoras superou o de complementares. Na verdade, a totalidade dos projetos de lei e indicações a respeito de templos religiosos e 99% das proposições que incidiram sobre estabelecimentos de prática esportiva tiveram como intuito seu reconhecimento como atividade essencial.

⁸⁰ Por exemplo, em Belo Horizonte (Projeto de Lei nº 984/2020); Campo Grande (Projeto de Lei nº 9729/2020); Curitiba (Indicação 203.00357.2020); Natal (Projeto de Lei nº 173/2020) e Rio de Janeiro (Projeto de Lei nº 1781/2020).

⁸¹ Como exemplo em cada uma das cidades, respectivamente: Projeto de Lei 970/2020; Indicação nº 203.00114.2020; Projeto de Lei nº 264/2020; e Projeto de Lei nº 1764/2020.

⁸² Indicações nº 203.00389.2020; 203.00377.2020; 203.00180.2020; 203.00349.2020; 203.00362.2020.

⁸³ Respectivamente, Projeto de Lei 005.00086.2020 e Projetos de Lei 211 e 145/2020.

⁸⁴ Por exemplo, respectivamente, Indicação nº 55/2020; Projeto de Lei nº 9762/2020; Projeto de Lei nº 005.00158.2020.

⁸⁵ Respectivamente, Projetos de Lei nº 1727/2020, 1834/2020 e 1859/2020.

Esses dados impressionam, na medida em que esses dois locais eram listados entre aqueles com maior probabilidade de contaminação por coronavírus⁸⁶.

Em relação aos estabelecimentos de prática esportiva, as principais beneficiadas foram as academias de ginástica, mas também foram consideradas escolas de futebol, de natação, de artes marciais, entre outras. A justificativa padrão nesse ponto foi a de que a prática de exercícios físicos ajudaria na manutenção da saúde e, conseqüentemente, contribuiria para o enfrentamento da doença. Proposições com esse teor foram encontradas em Belo Horizonte, Teresina, Curitiba, Natal e Rio de Janeiro⁸⁷, sendo que nas três últimas os projetos de lei já haviam sido aprovados e transformados em lei à época da coleta dos dados.

No que tange às igrejas, a explicação foi parecida, mas no sentido de que a ida ao templo possibilitaria conforto espiritual ao fiel e o ajudaria a superar aquele momento difícil. Não foram feitas distinções entre religiões, e as proposições destacaram que se referiam a “atividades religiosas de qualquer natureza” ou a “templos de qualquer culto”. Entretanto, como se verá mais adiante, a análise da autoria dessas proposições revelou que havia uma estreita ligação de seus autores com igrejas evangélicas. Foi frisada muitas vezes, também, a determinação constitucional de direito à liberdade religiosa para justificar a reabertura. Das capitais analisadas, somente em Teresina não foi encontrada proposição com esse teor apresentada em 2020.

Por fim, merecem destaque as proposições que versaram sobre trabalhadores que geralmente atuam de maneira informal. Foram abordados nesse segmento os catadores de recicláveis e os ambulantes, e as medidas propostas buscavam, em sua maioria, concedê-los algum tipo de apoio econômico. Em Curitiba e no Rio de Janeiro foi sugerida a criação de auxílios emergenciais específicos para esses profissionais⁸⁸, e em Belo Horizonte buscou-se cobrar uma indenização pelos serviços prestados pelos catadores de recicláveis enquanto as atividades de coleta estivessem paralisadas⁸⁹. Não obstante, em Belo Horizonte também foi apresentada uma proposição flexibilizadora, no

⁸⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/04/09/covid-especialistas-voltam-a-alertar-sobre-o-perigo-de-transmissao-do-virus-em-igrejas-e-academias.ghtml>. Acesso em: 17/01/2023.

⁸⁷ Por exemplo, respectivamente: Projetos de lei nº 1071/2020; 121/2020; 005.00165.2020; 316/2020; 1929/2020.

⁸⁸ Curitiba: Indicações nº 201.00010.2020 e 203.00072.2020. Rio de Janeiro: Projetos de Lei nº 1756/2020 e 1769/2020.

⁸⁹ Indicação nº 152/2020;

intuito de reconhecer a atividade de coleta seletiva como essencial durante a pandemia⁹⁰.

4.2.3. Autoria das proposições

Após uma visão geral sobre o conteúdo das proposições analisadas, cumpre discorrer sobre os seus autores. Houve diferenças no quanto o tema “suspensão de atividades” mobilizou os vereadores em cada câmara. No Rio de Janeiro, por exemplo, onde a câmara possui 51 cadeiras, foram apresentadas proposições nesse sentido por 52 parlamentares, considerando que houve alterações na composição da Casa ao longo de 2020⁹¹. Em Belo Horizonte, 37 de 41 vereadores (90%) também estiveram engajados sobre o tema. Em Curitiba, 31 de 38 vereadores (82%); e em Natal, 19 de 29 (66%). As médias foram mais baixas em Teresina, onde o assunto envolveu 4 de 29 vereadores (14%), e em Campo Grande, onde apenas 5 vereadores entre 29 assim procederam (17%).

É possível aventar que essa diferença no engajamento dos vereadores acerca do tema “restrição de atividades” pode ser relacionada às diferenças no perfil de cada casa legislativa. Nas câmaras do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Curitiba, por exemplo, foi bastante comum a apresentação de proposições com autorias conjuntas, que chegaram a envolver até 34 parlamentares, como se verá adiante. Já em Teresina, a menor quantidade de proposições talvez se relacione ao forte apoio que o então prefeito, Firmino Filho, possuía no Legislativo, o que pode ter feito com que os vereadores não quisessem se contrapor aos decretos do Executivo.

Das 253 proposições analisadas, 211 (83%) foram de autoria individual, e 42 (17%) foram apresentadas de maneira conjunta. A análise das proposições de autoria conjunta é importante, pois é indicativa da relevância atribuída a determinado tema na câmara. Quanto mais vereadores envolvidos numa mesma proposição, maior é sua força para aprovação na Casa e sanção pelo prefeito. De fato, 7 dos 14 projetos de lei efetivamente sancionados à época da coleta dos dados foram apresentados conjuntamente. Na amostra analisada, a quantidade de parlamentares envolvidos numa mesma proposição variou de 2 a 34, e os principais temas abordados foram relativos aos

⁹⁰ Requerimento nº 573/2020.

⁹¹ No caso, foram apresentadas proposições tanto por Matheus Floriano (DEM), que exerceu mandato até 28/05/2020, quanto por Carlo Caiado (DEM), que assumiu sua vaga a partir de então.

setores de cultura/eventos (9), transporte (8), empresas/comércios (7) e templos religiosos (5).

A Câmara do Rio de Janeiro se destacou nesse aspecto, pois, além de nela ter sido apresentada, proporcionalmente, a maior quantidade de proposições com autoria conjunta (43%), foi onde também o maior número de vereadores subscreveu uma mesma proposição. O Projeto de Lei nº 1822/2020 que propunha o remanejamento de verbas para ajudar na implementação do ensino remoto no município, foi assinado por 34 dos 51 vereadores, abrangendo parlamentares de diferentes posições ideológicas, como o pessolista Tarcísio Motta e o bolsonarista Major Elitusalém (PSC). Além desse, destacaram-se o Projeto de Lei nº 1786/2020 (que concedia crédito a pequenas empresas e contou com 32 vereadores), o Projeto de Lei nº 1804/2020 (que isentava quiosques de taxas municipais e contou com 23 vereadores) e o Projeto de Lei nº 1821/2020 (que concedia incentivos ao setor de cultura e contou com 21 vereadores). Ao final, todos esses projetos de lei foram aprovados e sancionados.

Mas as proposições conjuntas também indicam a atuação de bancadas parlamentares. Dois exemplos analisados apontam para a atuação de bancadas religiosas nas câmaras. O primeiro é o Projeto de Lei nº 993/2020, assinado por 14 vereadores que compunham a Frente Parlamentar Cristã na Câmara de Belo Horizonte e que buscava definir as atividades religiosas como essenciais no município. O outro é o Projeto de Lei nº 005.00078.2020, que tinha o mesmo propósito e foi apresentado na Câmara de Curitiba pelos vereadores Dr. Wolmir, Osias Moraes e Ezequias Barros, todos representantes da bancada evangélica⁹², sendo os dois últimos pastores da Igreja Universal do Reino de Deus e da Igreja O Brasil para Cristo⁹³, respectivamente. Os dois projetos citados, à época da coleta dos dados, encontravam-se em tramitação, aguardando serem pautados em plenário.

A existência de algum tipo de vínculo entre os vereadores e os setores que abordaram nas proposições, como no exemplo acima dos pastores e templos religiosos, era uma das hipóteses inicialmente aventadas para explicar a apresentação de proposições sobre restrição de atividades. Essa relação foi buscada em todas as proposições, a partir de consulta manual a dados biográficos dos parlamentares, privilegiando-se aqueles expostos em seus perfis nos *sites* das câmaras, em suas redes

⁹² Cf. em: <https://contraponto.jor.br/vereadores-pedem-reabertura-de-igrejas-e-templos-em-curitiba/?amp>

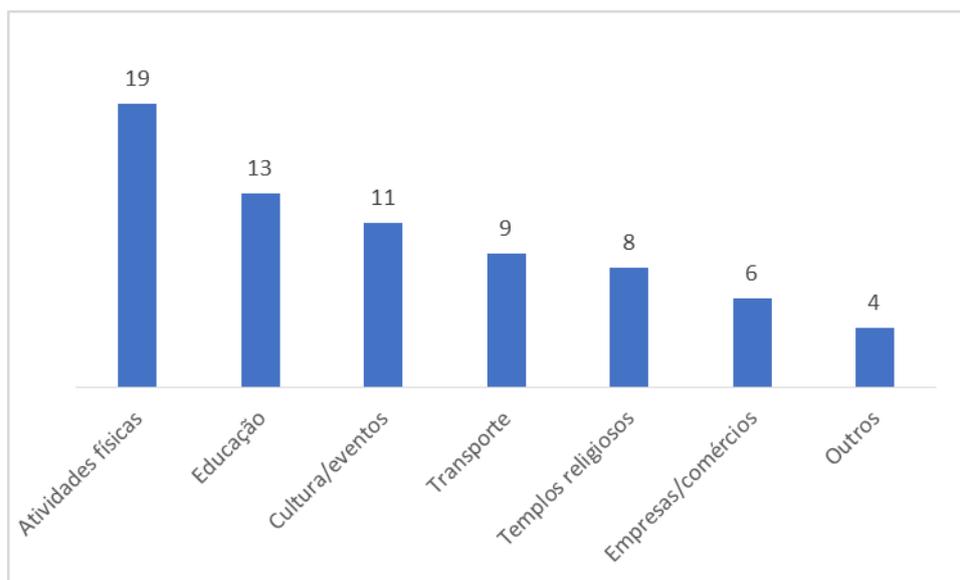
⁹³ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/curitiba/vereadores-curitiba-decreto-bandeira-laranja-fechamento-academias-bares-igrejas/>. Acesso em 23/09/2022.

sociais e em páginas próprias. Levou-se em consideração, ainda, se o parlamentar adotava em seu nome parlamentar alguma titulação referente a algum setor, como “pastor”, “professor” etc. Partiu-se do pressuposto de que, se a relação com determinado grupo fosse importante para o mandato, provavelmente ela constaria nas informações biográficas do vereador.

A existência de vínculo foi averiguada para cada um dos 148 vereadores em todas as 253 proposições coletadas. Não foram encontrados dados sobre o histórico de quatro parlamentares⁹⁴ e foram desconsideradas as proposições que abordavam várias atividades simultaneamente, as quais tornavam inviável a individualização do vínculo do vereador com todos os setores⁹⁵. Ao final, foram encontradas 70 proposições (o equivalente a 28% do total) cujo autor ou ao menos um dos coautores possuía vínculo com o setor abordado, as quais foram distribuídas da seguinte maneira:

Gráfico 8

Distribuição de proposições em que ao menos um autor possuía vínculo com o setor



Fonte: Elaborado pelo autor.

Esse resultado é significativo e sugere que 28% das proposições foram apresentadas com o intuito de favorecer uma atividade com a qual o vereador possuía algum tipo de ligação. Entretanto, os dados acima não indicam com exatidão o número

⁹⁴ Foram eles: Thiago K. Ribeiro (RJ), Dicksson Nasser Júnior (RN), Pedrão do Depósito (MG) e Preto (MG). No banco de dados, esses casos foram marcados com “SI” (sem informações) nas colunas “Histórico” e “Vínculo explícito com o setor/atividade”

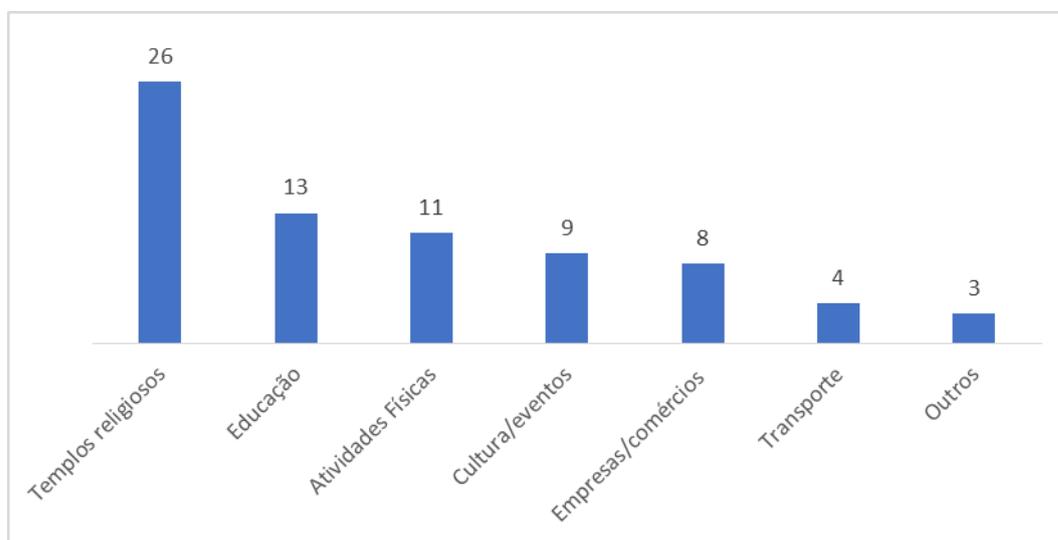
⁹⁵ No banco de dados, essas proposições foram marcadas com “NA” (não se aplica) na coluna “Vínculo explícito com o setor/atividade”.

de vereadores que possuíam ligação com um determinado setor, já que houve casos de um mesmo autor apresentando mais de uma proposição para beneficiar setores com que tinham vínculo. O vereador Professor Juliano Lopes (PTC-MG), por exemplo, apresentou sete proposições para beneficiar estabelecimentos de atividades físicas, o que distorceu sobremaneira a representação desse setor no gráfico.

Ao individualizar os vereadores por setor com o qual tinham vínculo, chegou-se ao seguinte resultado:

Gráfico 9

Número de vereadores com vínculo com o setor abordado na proposição



Fonte: Elaborado pelo autor.

Isso significa que 26 dos 148 vereadores da amostra (18%) possuíam vínculo explícito com organizações religiosas, 9% com o setor de educação e assim por diante. Para análise do gráfico, também é preciso levar em conta que um mesmo vereador pode ter manifestado vínculo com mais de um setor. Um exemplo é o vereador Marcelo Arar (PTB-RJ), que afirma ser produtor de eventos e atleta de Jiu-Jitsu, e foi contabilizado por duas proposições, tanto em “atividades físicas” quanto em “cultura/eventos”. Assim, a soma de todos os casos do gráfico (74) não reflete exatamente a quantidade total de vereadores com vínculo com algum setor. Excluindo-se os casos excedentes, porém, chegou-se ao número de 64 vereadores que possuíam ao menos um tipo de vínculo com os setores analisados, o que representa 43% da amostra total.

Considerando o número total de vezes em que esses vereadores estiveram envolvidos com a apresentação de proposições, seja como autores ou coautores, tem-se

um total de 105 casos, entre os quais 54 propunham medidas flexibilizadoras, 50 propunham medidas complementares e 1 propunha uma medida restritiva. Isso mostra que os vereadores com vínculo com as atividades atuaram de maneira bem equilibrada segundo a finalidade de suas proposições, seja buscando a flexibilização ou auxílios para o setor.

É preciso esclarecer que, como as proposições foram a unidade de análise, e não todos os vereadores de cada câmara, aqueles que não apresentaram nenhuma proposta não fizeram parte do estudo. Isso impossibilita afirmar que a existência de vínculo com determinado setor foi uma condição suficiente para a apresentação de proposições, pois é provável que haja vereadores com esse tipo de vínculo que não apresentaram nenhuma proposição. Porém, é possível afirmar que essa variável não foi uma condição necessária para tanto, uma vez que nem todos os vereadores que apresentaram proposições necessariamente possuíam vínculo com o setor nela abordado.

De toda forma, os dados fortalecem a hipótese de que a ligação de vereadores com setores afetados pelas medidas de restrição é um elemento importante para explicar a apresentação de proposições. Isso parece se aplicar sobretudo a alguns setores específicos, como o de templos religiosos, a favor dos quais se notou a atuação de bancadas constituídas por parlamentares ligados a igrejas evangélicas. Dos 26 vereadores que subscreveram proposições para flexibilizar as atividades religiosas, 11 declararam ser pastores⁹⁶. Contudo, o grande número de vereadores que manifestou ligação com grupos religiosos pode apenas sugerir que eles preferem dar visibilidade a esse aspecto de sua biografia, sobretudo quando se considera a disputa hoje existente pelo “voto evangélico”. Por outro lado, há a possibilidade de que alguns vereadores não quiseram expor certo tipo de relação em suas biografias. Chama a atenção, por exemplo, o fato de que, na amostra como um todo, o maior número de proposições tenha sido direcionado a empresas e comércios, mas foram poucos os vereadores que indicaram possuir vínculos com esse setor.

Treze vereadores demonstraram algum vínculo com o setor educacional e foram responsáveis por 13 das 48 proposições sobre o assunto. De fato, era de se esperar alguma ligação com essa área, tendo em vista os apontamentos da literatura de que há grande quantidade de vereadores professores (P. SILVA, 2014). A propósito, 11 deles

⁹⁶ São eles: Ezequias Barros e Osias Moraes (em Curitiba); Henrique Braga, Autair Gomes, Elvis Côrtes, Fernando Borja, Irlan Melo, Jair Bolsonaro Di Gregório e Jorge Santos (em Belo Horizonte); João Mendes de Jesus e Inaldo Silva (no Rio de Janeiro).

disseram exercer essa profissão, dos quais 4 adotaram o epíteto “professor” em seus nomes. Já no setor de atividades físicas, 70% das proposições apresentadas (19 entre 27) tiveram como autores vereadores com alguma trajetória na área. Entre os 11 parlamentares com esse perfil, destaca-se a participação de ex-atletas (5), entre praticantes de artes marciais⁹⁷ e ligados ao futebol⁹⁸. Em relação ao setor de cultura e eventos, os tipos de vínculos encontrados com os vereadores foram bastante pontuais e abrangeram, por exemplo, produtores de eventos⁹⁹, um músico¹⁰⁰, uma ativista do movimento artístico¹⁰¹ e um proprietário de casa de festas¹⁰². No entanto, as proposições por eles apresentadas tiveram um caráter bastante geral de beneficiar o setor como um todo, e não apenas a sua área específica.

Inicialmente aventou-se a hipótese de que, ao apresentar proposições para incidir sobre as medidas de distanciamento social, os vereadores estariam agindo em resposta aos interesses de grupos do município que se sentiam prejudicados pelas medidas adotadas pelo Executivo. A suposição é de que o vereador poderia se antecipar e agir independentemente de qualquer pressão devido à simples existência do vínculo com o grupo ou de que seu comportamento decorresse de pressões e demandas diretas.

Um dos objetivos da análise das justificativas das proposições foi perscrutar a existência de algum tipo de pressão exercida pelos representantes dos setores envolvidos para que os vereadores atuassem em seu favor. Não é incomum que os parlamentares explicitem que a motivação para a apresentação de determinada proposição tenha partido de pedidos de algum grupo, feitos, por exemplo, no âmbito de audiências públicas. Por óbvio, isso não exclui o fato de que as pressões possam ser exercidas de maneira menos evidente, em reuniões particulares e nos bastidores, espaços aos quais o acesso é demasiado difícil para o pesquisador.

Na amostra analisada, portanto, a intenção foi de apenas averiguar em que medida essas pressões, na forma de pedidos direcionados pelos grupos, foram mencionadas nas justificativas. Nesse sentido, foram encontradas 34 proposições (13% do total), em que os parlamentares frisaram em seu texto que estavam atendendo a apelos de determinados grupos, as quais foram distribuídas da seguinte maneira:

⁹⁷ São eles: Marcelo Arar (PTB-RJ), César Gordin (PROS-MG) e Kleber Fernandes (PDT-PR).

⁹⁸ São eles: Professor Juliano Lopes (PTC-MG) e Felipe Michel (Progressistas-RJ).

⁹⁹ São eles: Léo (PSL-MG), Marcelo Arar (PTB-RJ) e Paulinho Freire (PDT-RN).

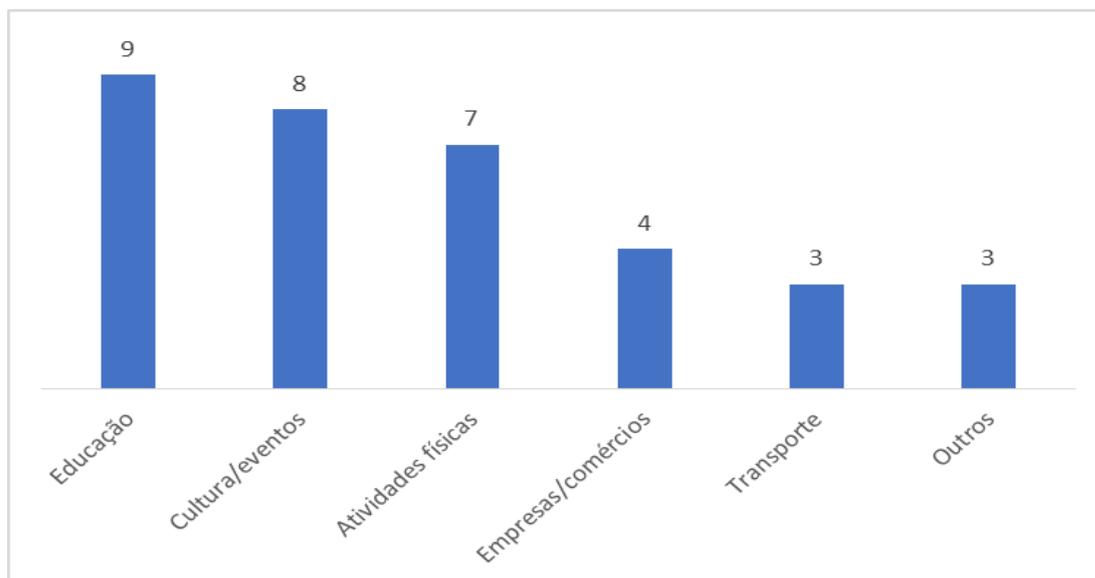
¹⁰⁰ Herivelto Oliveira (Cidadania-PR).

¹⁰¹ Cida Falabella (PSOL-MG).

¹⁰² Dagô do Forró (PSDB-RN).

Gráfico 10

Proposições que indicaram pressão do setor na justificativa



Fonte: Elaborado pelo autor.

No setor de educação, 8 das 9 proposições frisavam que estavam atendendo a pedidos de representantes da rede particular de ensino. Destacaram-se as escolas particulares infantis, que somaram 4 proposições¹⁰³. Como frisou o vereador Léo (PSL-MG) na Indicação nº 104/2020, apresentada após audiência pública realizada na Câmara de Belo Horizonte, a situação financeira desses estabelecimentos era bastante delicada, pois o ensino remoto era menos eficaz para alunos nessa faixa etária e muitos pais estavam retirando seus filhos da escola, dada a não obrigatoriedade de que crianças de zero a três anos estivessem matriculadas. Foi requerida ao Poder Executivo, então, a redução de impostos sobre essas instituições de ensino. Em Curitiba, por outro lado, o vereador Bruno Pessuti (PODE), atendendo a demanda das escolas infantis particulares, sugeriu a retomada das atividades desses estabelecimentos, mediante aplicação de protocolos sanitários, sob o argumento de que muitos pais já haviam voltado a trabalhar e não tinham com quem deixar os filhos (Indicação nº 203.00372.2020).

A pressão de representantes do setor de eventos foi mais evidente em Curitiba, e fez com que diferentes vereadores apresentassem 4 indicações flexibilizadoras¹⁰⁴. O argumento, em suma, era o de que o setor já estava fechado havia muito tempo e amargava prejuízos. Por sua vez, no que tange aos estabelecimentos de atividades

¹⁰³ Belo Horizonte: Indicações 89 e 104/2020. Curitiba: Indicações nº 203.00059.2020 e 203.00372.2020.

¹⁰⁴ Indicações nº 203.00180.2020, 203.00349.2020, 203.00362.2020 e 203.00389.2020.

físicas, um mesmo vereador de Belo Horizonte, Professor Juliano Lopes (PTC), após audiência pública realizada com representantes desse segmento, apresentou 6 indicações propondo a retomada das atividades de academias, escolas de futebol e de artes marciais¹⁰⁵. Como já frisado anteriormente, o parlamentar em questão possui fortes ligações com esse setor, já que é formado em Educação Física e atuou como árbitro da Federação Mineira de Futebol (FMF) e da Confederação Brasileira de Futebol (CBF).

Alguns pontos merecem destaque em relação a essas proposições que evidenciaram pressões externas para sua apresentação. Em primeiro lugar, a grande maioria delas sinalizou que tais pressões ocorreram de maneira esparsa por “empresários do setor”, “proprietários de estabelecimentos” etc., e foram poucas as intermediações que se deram através de entidades representativas, como foi o caso da Associação de Casas de Festas Infantis do Rio de Janeiro (Indicação nº 13235/2020), da Associação Brasileira das Academias (Indicações 419, 420 e 421) e do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento de Curitiba (Indicação nº 203.00099.2020).

Em segundo lugar, entre as 34 proposições contendo algum tipo de menção a pedidos na justificativa, não houve nenhum projeto de lei para tornar as atividades “essenciais”, tendo prevalecido as indicações. Isso pode indicar uma baixa disposição dos parlamentares em “comprar a briga” dos grupos envolvidos. Como foi visto no capítulo 2, as indicações são muitas vezes apontadas como mero instrumento de divulgação do mandato, servindo apenas como um “comprovante” ao eleitor de que o vereador atuou em seu benefício (BARBOSA, 2015).

Por fim, é notório o fato de que nenhuma pressão explícita tenha sido mencionada nas justificativas relacionadas à retomada do funcionamento dos templos religiosos. Considerando que esse foi o setor com maior número de vínculos encontrados com vereadores, talvez esse tipo de pressão externa sequer tenha sido necessário nas cidades analisadas, pois os vereadores podem ter agido antecipadamente, sem a necessidade de pressões explícitas. Pode-se cogitar, também, que tenham preferido ocultar as pressões de que foram alvo.

Embora os dados tragam indícios de que os vereadores sofreram pressão de grupos atingidos pelas restrições, acredita-se que a busca por essa informação apenas nas justificativas das proposições não foi suficiente para dar conta da real dimensão que

¹⁰⁵ Requerimentos de Comissão nº 416, 417, 418, 419, 420 e 421.

essa variável pode ter tido para explicar esse tipo de atuação dos parlamentares. É provável que um incremento da metodologia, com a observação de audiências públicas realizadas e discursos efetuados pelos parlamentares, possa vir a fornecer uma imagem mais fiel de como se deram essas pressões.

Do mesmo modo, a análise das justificativas se mostrou insuficiente para mensurar a relevância do Decreto Federal nº 10.282/2020 para a apresentação de proposições flexibilizadoras. Esperava-se que os parlamentares pudessem ter se inspirado nessa norma para propor flexibilizações nos municípios. Esse decreto, em seu art. 3º, § 1º, trazia 57 incisos listando atividades a serem consideradas “essenciais”, as definindo como “indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”, isto é, atividades que “se não atendidas, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”.

Os templos religiosos, juntamente com os estabelecimentos de atividades físicas, foram as principais atividades da amostra reconhecidas como essenciais pelo decreto federal. Entre as 33 proposições que abordaram atividades previstas nesse decreto, 19 faziam referência a academias de ginástica e 10 a templos religiosos. Os outros casos pontuais remontam às atividades de construção civil, salões de beleza, supermercados e indústria de embalagens.

As datas de apresentação dessas proposições até permitem cogitar que elas possam, de fato, ter sido influenciadas pela norma federal. Isso porque todas as proposições flexibilizando o funcionamento de templos religiosos se deram após o dia 25/03/2020, data em que esse setor foi incluído no rol de atividades essenciais do Decreto Federal nº 10.282/2020¹⁰⁶, e 14 das 27 proposições flexibilizando academias de ginástica foram apresentadas após o dia 11/05/2020, data em que o mesmo foi feito em relação ao setor de atividades físicas¹⁰⁷. Contudo, entende-se que apenas o critério temporal, desacompanhado de alguma informação mais contundente de que a proposição se baseou na norma federal, não é suficiente para afirmar com alguma certeza sua capacidade de ter influenciado os vereadores. Era essa confirmação que se esperava nas justificativas.

¹⁰⁶ Essa inclusão foi feita por meio do Decreto Federal nº 10.292/2020.

¹⁰⁷ Essa inclusão foi feita por meio do Decreto Federal nº 10.344/2020.

Apenas duas proposições utilizaram a normativa federal como argumento para flexibilizar o funcionamento de academias e igrejas¹⁰⁸. Os argumentos que prevaleceram, nesse sentido, foram os de “manutenção da saúde” e “conforto espiritual”. Portanto, a influência desse decreto na decisão dos parlamentares carece de um exame mais aprofundado, que extrapole a simples leitura das justificativas, embora seja razoável supor que sua existência tenha motivado os vereadores.

Outra variável analisada entre os autores das proposições diz respeito à sua participação nas eleições de 2020. Para tanto, buscou-se no banco de dados do TSE informações sobre quais vereadores apareciam como candidatos a vereador ou prefeito em 2020. Como a pandemia de covid-19 foi o assunto dominante no pleito daquele ano, esperava-se que vereadores que buscavam a reeleição ou se eleger para outro cargo tivessem apresentado, proporcionalmente, mais proposições do que aqueles que não entraram na disputa.

Contudo, 92% dos parlamentares da amostra buscaram a reeleição (136). Entre esses, 81 obtiveram sucesso (60%)¹⁰⁹. Os 12 vereadores que não tentaram se reeleger foram responsáveis pela apresentação de 34 proposições (13% do total), o que reflete uma média de 2,8 proposições por vereador. Já os 136 vereadores que buscaram a reeleição apresentaram 219 proposições, conferindo uma média de 1,6. Os resultados apontaram, portanto, em direção oposta ao que se esperava.

Houve, porém, a presença de dois parlamentares que não tentaram reeleição e apresentaram muitas proposições: Jairo Marcelino (PSD-PR), com 9 propostas, e Julieta Reis (DEM-PR), com 7. Esses casos contribuíram para que a média desse grupo fosse relativamente maior, de modo que o resultado nesse ponto deve ser encarado com cautela. Com base neles, é frágil refutar a hipótese de que a disputa no pleito de 2020 não foi relevante para explicar a apresentação de proposições.

No que se refere ao posicionamento do vereador em relação ao prefeito, o esperado era que parlamentares da base aliada não entrassem em choque com as restrições previstas nos decretos do Poder Executivo, apresentando, por conseguinte, propostas de caráter complementar. Devido à dificuldade de se definir cada parlamentar da amostra como de oposição ou situação, todavia, foram considerados como aliados

¹⁰⁸ São elas, respectivamente: Projeto de Lei nº 316/2020 (Natal) e Projeto de Lei nº 005.00078.2020 (Curitiba).

¹⁰⁹ Essa taxa de elegibilidade ficou bem próxima daquela encontrada por P. Silva (2014) para as eleições de 2012 (57,5%).

apenas aqueles que estavam no mesmo partido do chefe do Executivo no ano de 2020. Foram encontrados 24 vereadores que preencheram esse requisito, somando 16% do total.

Ao todo, os vereadores do partido do prefeito apresentaram 41 proposições, entre autorias individuais e conjuntas. Destas, 26 tiveram caráter complementar, 14 foram flexibilizadoras e apenas uma restritiva. Em termos absolutos, esses vereadores apresentaram mais proposições complementares do que flexibilizadoras, o que reforçaria a hipótese aventada. Entretanto, proporcionalmente, as proposições complementares representaram 63% do total de proposições apresentadas por vereadores do partido do prefeito, percentual que ficou abaixo da proporção de proposições complementares da amostra total, que foi de 68% (172 em 253). Os dados sugerem, então, que pertencer ao mesmo partido do prefeito aparentemente não tornou o vereador mais propenso a apresentar proposições complementares.

Outra expectativa era a de que parlamentares que apoiavam Jair Bolsonaro apresentariam mais proposições de caráter flexibilizador. A hipótese se deve ao fato de o presidente ter atuado explicitamente contra o distanciamento social e em favor da retomada das atividades. Cabe ressaltar, porém, que o tom exaltado adotado pelo presidente não reverberou nas ações dos prefeitos das cidades analisadas. Como destacam Sandes-Freitas *et al.* (2021), apenas o prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, buscou uma aproximação com o presidente em 2020.

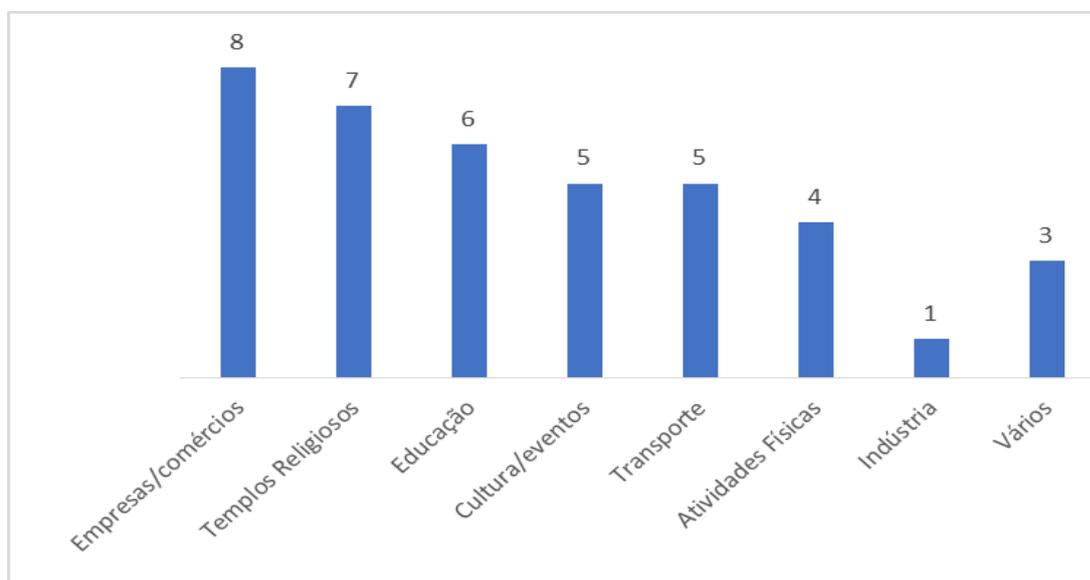
Como a responsabilidade pela imposição de restrições recaiu sobre os prefeitos, cogitou-se que os vereadores simpáticos a Jair Bolsonaro teriam mais liberdade para atuar de acordo com a sua visão sobre a pandemia e, por conseguinte, apresentariam mais proposições flexibilizadoras. Para classificar um parlamentar como bolsonarista, foram buscadas em suas redes sociais manifestações explícitas de apoio ao presidente, além de apontamentos feitos na mídia definindo-o como tal. Tudo isso foi somado à observação de se o perfil do vereador em suas redes exibia uma “estética bolsonarista” (uso do verde e amarelo, bandeiras do Brasil, armas etc.) e trazia a defesa de causas geralmente associadas a esse grupo (militarismo, contra “ideologia de gênero”, escola sem partido etc.). Em suma, tentou-se elencar apenas vereadores que fossem “claramente bolsonaristas”, e não aqueles que porventura tenham feito elogios pontuais ao presidente.

Em 90 dos 148 vereadores analisados, não foi encontrada qualquer relação nesse sentido. Em outros 24 casos, essa ligação foi de pronto descartada, seja pelo fato de o vereador pertencer ao PT, PSOL, PCdoB, ou por ter manifestado apoio a outros candidatos à presidência (como Ciro Gomes). Em relação a 34 vereadores (23% do total), de todo modo, foi possível afirmar com alguma certeza que se tratavam de políticos bolsonaristas. Houve casos bastante evidentes, a exemplo do vereador Carlos Bolsonaro (Republicanos-RJ), que é filho do presidente, e de Jair Bolsonaro Di Gregório (PV-MG), que adotou o sobrenome na alcunha política. Mas, na maioria das vezes, o que se observou é que os parlamentares desse grupo exibiam apoio manifesto a Bolsonaro nas redes sociais, repercutindo positivamente diversas de suas ações e opiniões.

Os vereadores bolsonaristas apresentaram 41 proposições, sendo 24 complementares, 16 flexibilizadoras e 1 restritiva, as quais incidiram sobre os seguintes setores:

Gráfico 11

Setores abordados por vereadores bolsonaristas



Fonte: Elaborado pelo autor.

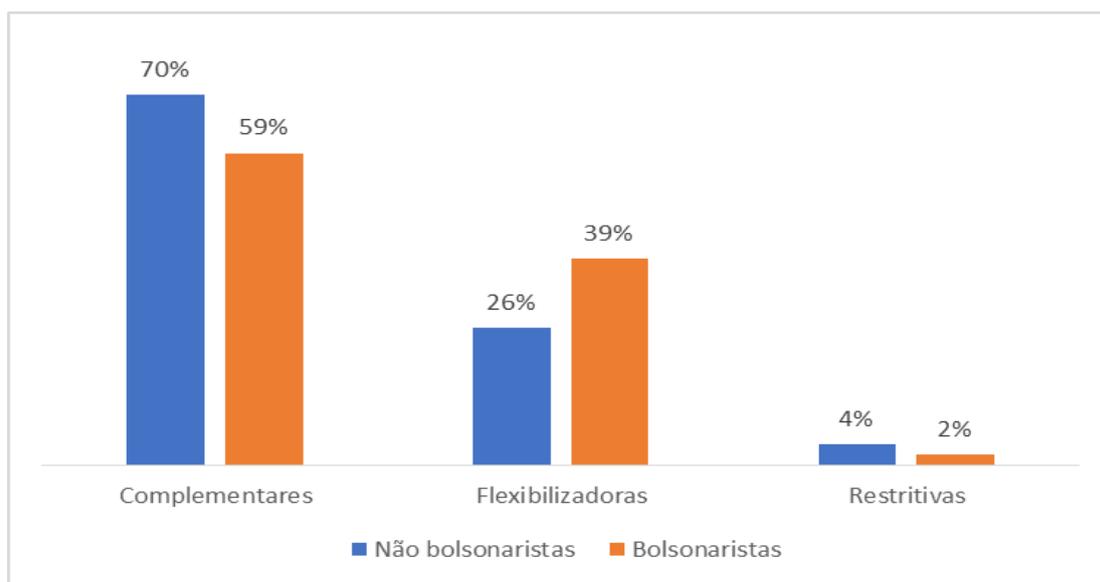
As propostas apresentadas por esse grupo que pediam especificamente a flexibilização de atividades privilegiaram os templos religiosos (7) e o setor de atividades físicas (4). Isso significa que 70% de todas as proposições com a intenção de flexibilizar o funcionamento de templos religiosos partiram de vereadores bolsonaristas.

O intuito claramente era o de beneficiar as igrejas evangélicas, já que, como foi visto, a maioria dos vereadores que possuíam vínculo com grupos religiosos tinham laços com essa vertente do cristianismo. A propósito, 15 dos 26 vereadores que possuíam vínculos com grupos religiosos também eram apoiadores de Jair Bolsonaro, o que deixa evidente a associação entre o bolsonarismo e evangélicos nas cidades analisadas.

Além disso, os vereadores bolsonaristas estiveram significativamente mais inclinados a apresentar proposições flexibilizadoras do que os demais vereadores “não bolsonaristas”, enquanto, ao mesmo tempo, estiveram menos inclinados a apresentar proposições complementares, como mostra o gráfico 12. Esse resultado sugere que os discursos e ações do presidente Jair Bolsonaro desestimulando o distanciamento social influenciaram seus apoiadores nos municípios analisados.

Gráfico 12

Proporção de proposições apresentadas por vereadores bolsonaristas e “não bolsonaristas



Fonte: Elaborado pelo autor.

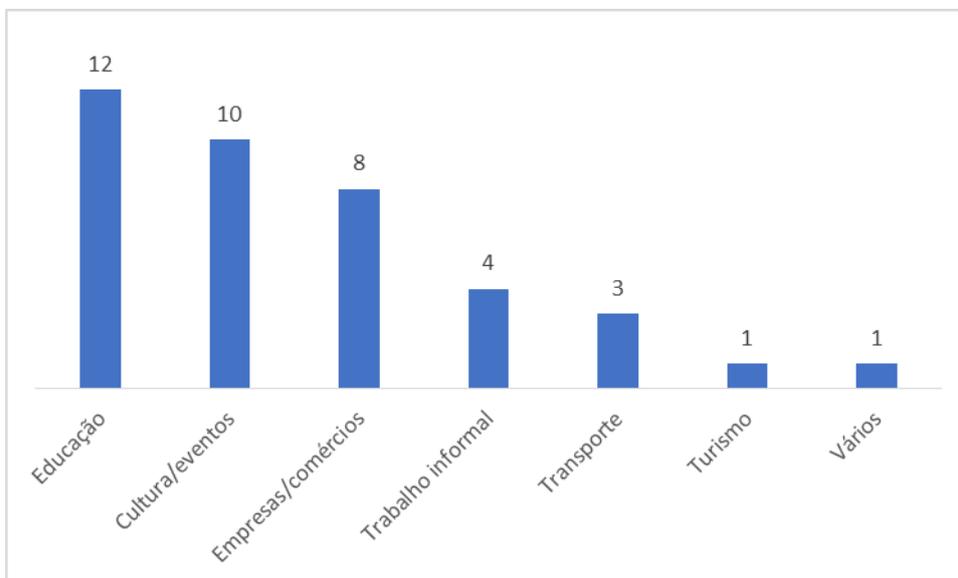
Quando tomamos o grupo formado por vereadores de esquerda (pertencentes ao PT, PSOL e PCdoB), os resultados são diferentes¹¹⁰. Foram encontrados 16 parlamentares que preencheram esse requisito (11% do total), os quais, ao todo, foram autores ou coautores de 39 das proposições analisadas (15% do total). Dessas, 35 (90%)

¹¹⁰ A escolha dos partidos foi feita considerando os três mais à esquerda na classificação proposta por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023), tendo em conta que não foram encontrados vereadores dos partidos PSTU, PCB e PCO nas cidades escolhidas.

tiveram caráter complementar, 2 (5%) foram restritivas e apenas outras 2 (5%) foram flexibilizadoras, tendo incidido sobre os seguintes setores:

Gráfico 13

Distribuição de proposições de vereadores de esquerda



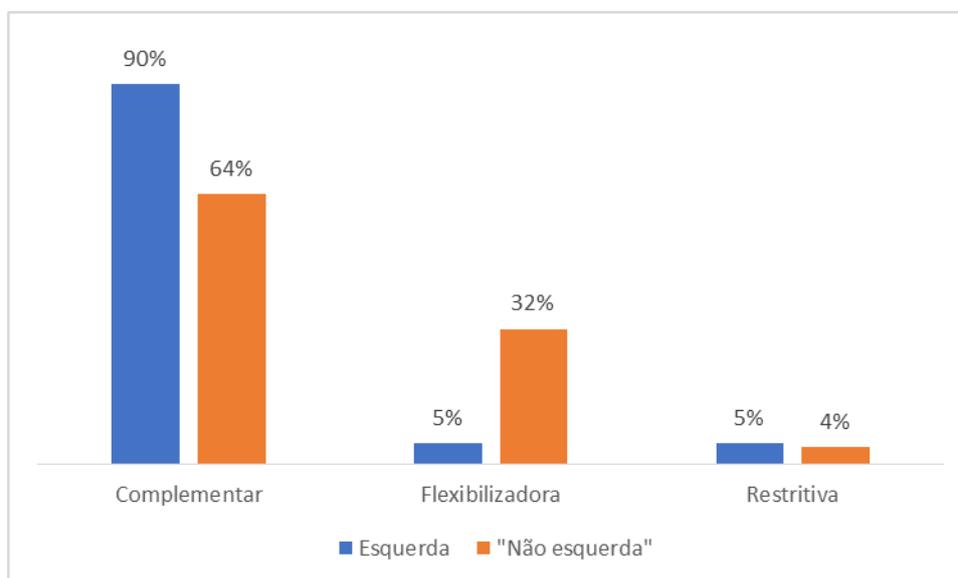
Fonte: Elaborado pelo autor.

Os parlamentares de esquerda privilegiaram os setores de educação, cultura e eventos e não apresentaram proposições a respeito de templos religiosos e de estabelecimentos de atividades físicas, que foram aqueles sobre os quais incidiram mais iniciativas flexibilizadoras. Ademais, foram os responsáveis pela produção de metade das proposições encontradas a respeito de trabalhadores informais (ambulantes e catadores de recicláveis). Não obstante, destaca-se que suas 12 proposições relativas ao setor educacional buscaram incentivos para a rede pública municipal, diferentemente da maioria daquelas apresentadas por vereadores bolsonaristas nessa área (4), que incidiram sobre a rede privada de ensino.

Quando se compara a proporção de proposições segundo a finalidade apresentadas por vereadores de esquerda e por vereadores que “não são de esquerda”, percebe-se que os dados estão de acordo com a hipótese de que parlamentares desse campo ideológico estariam mais inclinados a apresentar propostas complementares aos decretos do Executivo, em vez de pleitear a flexibilização de atividades:

Gráfico 14

Proporção de proposições apresentadas por vereadores de esquerda e por vereadores que não são de esquerda



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quase a totalidade das proposições de autoria de vereadores de esquerda teve como intuito buscar alternativas para os setores suspensos que não fossem a flexibilização das atividades. Apenas duas, na verdade, tiveram um propósito flexibilizador. Uma delas, de autoria dos vereadores Pedro Patrus (PT) e Bella Gonçalves (PSOL), sugeria ao Executivo que considerasse como essencial a coleta seletiva realizada por catadores de recicláveis em Belo Horizonte¹¹¹. A outra, de autoria do vereador Leonel Brizola (PSOL), tentava estabelecer como essencial o serviço prestado por táxis no Rio de Janeiro¹¹².

Com base nos resultados encontrados, as variáveis “ideológicas” foram as que melhor explicaram a disposição dos parlamentares para apresentar proposições complementares ou flexibilizadoras. Vereadores de esquerda praticamente não tentaram flexibilizar atividades suspensas pelos decretos municipais, enquanto vereadores que apoiavam o presidente Jair Bolsonaro (e que, portanto, podem ser considerados de direita) empregaram boa parte de sua produção legislativa com esse propósito. Além disso, houve uma clara diferença em relação aos destinatários preferenciais desses dois grupos. Vereadores de esquerda privilegiaram os setores de educação (pública) e de

¹¹¹ Requerimento nº 573/2020.

¹¹² Projeto de Lei nº 1859/2020.

cultura/eventos, enquanto vereadores bolsonaristas direcionaram suas proposições sobretudo para empresas/comércios e templos religiosos.

CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou examinar como foi o trabalho de vereadores durante um período complexo da história do Brasil e do mundo. O combate ao coronavírus envolveu desde grandes organizações internacionais até remotas prefeituras de pequenas cidades brasileiras. No ano de 2020, o maior desafio imposto às autoridades públicas foi a implementação de medidas de distanciamento social, a principal arma até então disponível para evitar a disseminação da covid-19. Um efeito colateral de se manter atividades suspensas, porém, era a redução do desempenho econômico dos países, e muitos líderes não estiveram dispostos a pagar esse preço. Um exemplo extremo desse tipo de liderança foi a do então presidente do Brasil, Jair Bolsonaro.

Talvez com o intuito de apresentar bons números na economia e assim pavimentar o caminho para sua reeleição, o presidente agiu explicitamente contra o distanciamento social de diversas maneiras. Ele minimizou a gravidade da doença, ridicularizou os sintomas de pessoas doentes, promoveu pessoalmente aglomerações em diversos eventos de cunho claramente político-eleitoral, incentivou a população a se contaminar para assim obter a chamada “imunidade de rebanho”, propagou medicamentos sabidamente ineficazes contra o vírus e questionou a eficácia de imunizantes que estavam sendo produzidos. Assim, em grande parte por sua culpa, o discurso de negação da necessidade das medidas de distanciamento social encontrou terreno fértil no Brasil.

Como foi visto no capítulo 1, uma das consequências dessa postura foi a grave negligência do governo federal no cumprimento de seu papel de coordenação nas políticas de saúde, explicitamente desenhado na Constituição Federal. Isso resultou na “descentralização descoordenada” das medidas de enfrentamento da doença, fazendo com que estados e municípios adotassem muitas vezes políticas desencontradas. Ao mesmo tempo, o governo federal tentou impor quais seriam as atividades consideradas “essenciais”, ou seja, aquelas que estariam imunes às suspensões, tendo sido necessária a interferência do Poder Judiciário para que os entes subnacionais pudessem adequar a

política de distanciamento social a suas realidades. Como resultado desse processo, governadores e prefeitos tiveram um papel de protagonismo durante a crise.

Os estudos apresentados mostraram que o rigor das medidas restritivas variou bastante entre as cidades no ano de 2020, mas foi possível notar um certo padrão, no sentido de que o período mais severo das medidas se deu logo no início da pandemia no país, no mês de março. Em abril, porém, já estava em pauta a flexibilização das restrições, e foram observadas idas e vindas ao longo do ano. Como alguns autores notaram, o processo de flexibilização parece ter sido mais influenciado pela pressão de grupos atingidos pelas suspensões do que pelos indicadores epidemiológicos. É preciso considerar que os agentes políticos municipais podem ter ficado mais sensíveis a esses reclames pelo fato de 2020 ter sido um ano eleitoral. De todo modo, ficou demonstrado que, de maneira geral, o isolamento social de fato foi decrescente ao longo de 2020, a despeito da variação do rigor das medidas legais, o que pode ser explicado pela necessidade do retorno ao trabalho (sobretudo por parcelas mais vulneráveis da população), pela negação da gravidade da doença, pela estafa da permanência em casa, entre outros fatores.

Embora a política municipal tenha ganhado relevância no contexto da pandemia, a literatura levantada no capítulo 1 evidenciou que pouquíssima atenção foi dada à atuação dos vereadores. A presente pesquisa buscou contribuir para preencher essa lacuna, dando destaque para o papel que os parlamentares municipais desempenharam em relação às medidas legais de distanciamento social. Para isso, foi preciso revisar estudos sobre o Poder Legislativo local, o que foi feito no capítulo 2. O quadro apresentado foi de heterogeneidade, dada a grande quantidade de municípios no Brasil e a prevalência do método de estudos de caso nessa seara, que não permitem maiores generalizações. Entretanto, notou-se que pesquisas mais recentes apontam para uma tendência de revisão da imagem de um Legislativo local fraco e submisso ao Poder Executivo. Também merece destaque a cristalização da figura do vereador como um “intermediador de interesses” entre a população e a administração municipal, e não só como um legislador ou fiscalizador.

Foi destacado, ainda, que um importante instrumento à disposição dos parlamentares para a realização dessa função de intermediação são as indicações. Ao lado dos projetos de lei, utilizados na função legislativa, essas podem ser consideradas as principais ferramentas formais da atividade parlamentar nos municípios. Foi a partir

desses dois tipos de proposições que se buscou compreender a atuação dos vereadores a respeito da política de distanciamento social. A seleção de casos se restringiu a capitais estaduais, sobretudo por causa da maior disponibilidade de dados e também em razão do Índice de Medidas Legais de Distanciamento Social desenvolvido por Moraes (2020) para o Ipea, que foi a base para a realização do estudo.

Durante o procedimento de coleta das proposições, foram encontradas algumas dificuldades. Em primeiro lugar, nem sempre a classificação de uma proposição como “relativa a restrição de atividades” foi uma tarefa óbvia. Os casos em que houve dúvida a esse respeito e as proposições não foram consideradas estão listados nos arquivos de metadados disponíveis no banco de dados. Em segundo lugar, a qualidade dos sistemas de busca por proposições variou muito entre as câmaras. O que se nota é que cada câmara possui um sistema próprio de acompanhamento do processo legislativo, não havendo um padrão sobre as informações que se pode obter em cada uma. Os destaques negativos nesse aspecto são os sistemas das câmaras de Campo Grande e do Rio de Janeiro, que se mostraram bastante rudimentares em relação aos demais, do ponto de vista da navegação. Uma solução nesse sentido poderia ser a utilização de um programa único entre as câmaras, a exemplo do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), desenvolvido pelo Senado Federal e disponibilizado a qualquer casa legislativa. Isso facilitaria, inclusive, a criação de bancos de dados de proposições de vereadores abrangendo todo o território nacional.

Os dados analisados no capítulo 4 mostraram que houve bastante variação entre as câmaras quanto ao número de proposições apresentadas pelos vereadores versando sobre o distanciamento social. É curioso o fato de que a Câmara de Curitiba tenha apresentado significativamente mais proposições do que as demais, seja em termos proporcionais ou absolutos, uma vez que é apenas a terceira maior em número de cadeiras e considerando que a cidade teve um índice de rigidez de medidas restritivas bastante baixo. Do mesmo modo, a baixíssima quantidade de proposições sobre o tema encontrada na Câmara de Teresina (apenas 4 em todo o ano de 2020), a capital mais rígida, destoou-se de outras cidades que também adotaram medidas restritivas mais severas, como Belo Horizonte (53) e Rio de Janeiro (41). Ao que tudo indica, a explicação de por que as câmaras apresentaram mais ou menos proposições sobre medidas restritivas deve ser buscada em estudos mais aprofundados sobre cada uma delas, considerando sua cultura política e o contexto local. O mesmo precisaria ser feito

para entender por que algumas privilegiaram projetos de lei (como no Rio de Janeiro) e outras indicações (como em Curitiba), bem como para compreender os arranjos que resultaram em autorias conjuntas.

De todo modo, a similaridade encontrada nas proposições das diferentes câmaras, tanto no sentido das soluções propostas a respeito das restrições de atividades quanto em relação aos setores sobre os quais incidiram, aponta para a possibilidade de que os resultados obtidos sejam generalizados, com os devidos cuidados, para câmaras de outras capitais, sobretudo as de maior porte (acima de 29 cadeiras). Acredita-se, ainda, que a validade externa do estudo tenha sido fortalecida pela seleção de casos em diferentes regiões do país e considerando municípios com diferentes graus de rigor de medidas restritivas. Além disso, é possível que os resultados obtidos pela análise de algumas variáveis – como o pertencimento do vereador ao partido do prefeito, seu alinhamento a Jair Bolsonaro, seu pertencimento a partidos de esquerda, seu vínculo com os setores abordados nas proposições – também possam ser estendidos a outras capitais, tendo em vista a semelhança das proposições observadas em cada câmara.

A análise descritiva realizada no capítulo 4 indica alguns fatores que talvez possam explicar o comportamento dos vereadores a respeito das medidas restritivas adotadas nos municípios e as motivações subjacentes. Primeiramente, os vereadores da amostra, de maneira geral, não apresentaram uma postura “reativa” às suspensões estabelecidas pelo Poder Executivo. Isto é, em cidades muito rígidas, não houve necessariamente uma maior apresentação de proposições do que em cidades pouco rígidas. Além disso, os dados também indicaram que os parlamentares não agiram majoritariamente de maneira oposta ao Poder Executivo. Isso porque predominaram proposições de caráter complementar aos decretos, ou seja, aquelas que visavam a ajudar os setores afetados pelas restrições, mas sem propor sua flexibilização.

O que parece ter ocorrido, na verdade, é que os vereadores acompanharam o ritmo das flexibilizações promovidas pelas prefeituras. De fato, o rigor das suspensões nas capitais foi diminuindo ao longo do ano, ao mesmo tempo em que o número de proposições flexibilizadoras aumentava. Essa evidência vai ao encontro de uma impressão bastante disseminada sobre as câmaras municipais e os vereadores e que enfatiza sua dificuldade em adotar uma postura de oposição ao prefeito, de divergir ou de fomentar agendas contrárias ou independentes. Considerando a concentração de

prerrogativas decisórias e de recursos em torno do Executivo, os custos de se fazer oposição podem ser altos para os parlamentares municipais.

É digna de nota, também, a quantidade muito baixa de proposições restritivas encontradas, isto é, daquelas que sugeriam a suspensão de determinada atividade ou o aumento de rigor de uma suspensão em vigor. Tal fato sugere que os vereadores buscaram as vantagens da distribuição de benefícios aos setores suspensos (por meio de proposições complementares) e também da flexibilização de atividades (por meio de proposições flexibilizadoras), mas não quiseram estar associados à imposição de restrições, deixando tal ônus somente ao Poder Executivo. Esse cálculo se justifica, uma vez que as medidas restritivas impactaram negativamente setores importantes dos municípios, e os parlamentares provavelmente não quiseram confrontá-los, sobretudo em se tratando de um ano eleitoral.

As proposições complementares foram utilizadas em benefício de setores diversos, como o de empresas e comércios, de atividades educacionais, culturais e de transporte. Nesses casos, destacou-se a intenção dos vereadores de buscar auxílio financeiro aos afetados, principalmente por meio de benefícios fiscais e pela facilitação do acesso a crédito. No caso das escolas, também foi notado um esforço pela implementação de sistemas remotos de ensino em 2020.

O uso de proposições flexibilizadoras, por outro lado, foi marcante em dois setores específicos, o de atividades físicas e o de templos religiosos. Praticamente todas as proposições apresentadas envolvendo esses dois setores pretendiam torná-los “essenciais” e assim possibilitar sua reabertura. Um dos fatores que pode ter contribuído para isso pode ter sido a previsão dessas duas atividades como “essenciais” no Decreto Federal nº 10.282/2020, uma vez que a maioria das proposições com esse teor foi apresentada posteriormente à normativa federal. Entretanto, como pouquíssimas delas trouxeram em suas justificativas que estavam se balizando na determinação federal para propor a flexibilização, essa influência precisaria ser investigada com mais profundidade.

Uma variável que se mostrou relevante para explicar a apresentação de proposições flexibilizadoras de atividades esportivas e religiosas foi a existência de vínculos entre os autores das proposições e as atividades em questão. A pesquisa por dados biográficos dos vereadores mostrou que muitos desses autores eram pastores evangélicos ou possuíam alguma trajetória no esporte. Na verdade, o vínculo entre o

autor da proposição e o setor nela abordado foi uma variável importante para justificar a escolha das atividades como um todo. Com efeito, 43% dos vereadores da amostra (64) possuíam ao menos um tipo de vínculo com os setores analisados, os quais foram responsáveis pela apresentação de 28% do total de proposições da amostra (70). Esses dados, porém, levaram em conta apenas os vínculos explicitamente manifestados pelos autores em seus perfis pessoais, de modo que o resultado pode ser mais significativo caso seja realizada uma busca mais aprofundada.

Um ponto que merece atenção diz respeito à variável que avaliou a pressão exercida por grupos que se sentiram prejudicados pelas restrições para que vereadores atuassem em seu favor. A estratégia utilizada na pesquisa para averiguar essa pressão consistiu unicamente em observar as justificativas das proposições, a fim de averiguar se seus autores haviam mencionado pedidos partindo desses grupos. Porém, em apenas 13% das proposições (34) esse tipo de menção foi encontrado. Embora a presença desses pedidos tenha ratificado que houve a existência de pressão sobre os parlamentares, acredita-se que o método utilizado foi insuficiente para dar conta da verdadeira relevância que esses pedidos tiveram sobre os vereadores. Algumas das pesquisas levantadas no capítulo 1, bem como a cobertura da mídia durante a pandemia, sugerem que as manifestações de grupos de pressão tiveram alguma influência no processo de suspensão e flexibilização. Para aprofundar nessa questão, poderia ser adequado um estudo de caso que focasse em setores que tiveram maior destaque na análise descritiva, como os de empresas e comércios, templos religiosos e atividades físicas, buscando observar, inclusive por *process tracing*, como eles acionaram os vereadores.

Já a inclinação dos vereadores para apresentarem proposições flexibilizadoras ou complementares parece ter sido fortemente influenciada pelo componente ideológico. Com efeito, vereadores de esquerda (PT, PSOL e PCdoB) praticamente não propuseram a flexibilização de atividades, enquanto vereadores bolsonaristas (que podem ser considerados de direita) estiveram bastante inclinados a atuar com esse objetivo. Provavelmente, essa diferença é fruto da polarização entre o discurso negacionista e de crítica ao distanciamento social adotado por Jair Bolsonaro e o discurso de defesa da ciência adotado por seus opositores. Isso sugere que, dependendo do contexto e das questões em jogo, a dimensão ideológica pode desempenhar um papel relevante no comportamento dos vereadores. Essa constatação é importante, uma vez que os estudos

sobre comportamento legislativo em nível local tendem a dar pouca importância à variável ideologia. É possível cogitar, ainda, de acordo com os dados obtidos, que o aumento da polarização ideológica na política brasileira parece estar se refletindo nos municípios, tornando a atividade representativa e o comportamento dos vereadores em nível local mais ideológico do que costumava ser ou do que supunha a literatura.

Esperava-se que outro fator que também afetasse a escolha dos vereadores por proposições complementares ou flexibilizadoras fosse seu pertencimento à base do governo. A hipótese era a de que os aliados do prefeito não estariam predispostos a apresentar proposições que contrariassem os decretos de restrição, isto é, não apresentariam proposições flexibilizadoras. Todavia, em razão da limitação de dados disponíveis sobre o posicionamento de cada vereador a esse respeito, foi preciso considerar como de situação apenas aqueles que pertenciam ao mesmo partido do chefe do Executivo. A análise das proposições por eles apresentadas não se deu na direção esperada, e, aparentemente, pertencer ao mesmo partido do prefeito não tornou o vereador mais propenso a apresentar proposições complementares. Das proposições de sua autoria, 63% foram de natureza complementar, enquanto essa proporção ficou em 68% considerando a amostra como um todo.

Uma questão que ficou inconclusa diz respeito à influência que as eleições de 2020 tiveram sobre a produção de proposições sobre restrição de atividades. Conquanto seja razoável pensar que vereadores candidatos à reeleição tenham buscado se aproximar de eleitores que de alguma forma foram afetados pelas suspensões, não foi possível identificar esse nexo apenas com os dados da pesquisa. Esperava-se que parlamentares em busca da reeleição tivessem apresentado mais proposições. Entretanto, como quase todos os que compuseram a amostra disputaram o pleito (92%), a comparação com aqueles que não disputaram ficou prejudicada. Assim, a presença de dois vereadores que não disputaram a eleição, mas apresentaram grande número de proposições distorceu o resultado, fazendo com que a média de proposições apresentadas por vereadores que não disputaram o pleito fosse maior. Em suma, o peso que as eleições de 2020 teve sobre a produção de proposições também precisaria ser investigado com mais profundidade.

Levando em conta apenas o recorte temático adotado nesta pesquisa, isto é, a atuação de vereadores em relação às restrições de atividades, fica difícil afirmar com alguma certeza que houve uma alteração significativa do comportamento desses agentes

políticos durante um contexto de emergência e crise. A principal expectativa nesse sentido era a de que os parlamentares adotassem uma postura de mais enfrentamento em relação ao Poder Executivo, tomando a frente no processo de flexibilização de atividades para obter apoio dos grupos que foram atingidos pelas medidas restritivas. Embora isso possa ter ocorrido em relação a setores específicos, como os de atividades religiosas e físicas, os dados apontaram para outro caminho, com os parlamentares agindo de maneira complementar às restrições. Provavelmente, alterações mais substanciais no comportamento parlamentar em razão da pandemia tenham se dado em outras dimensões do exercício do mandato, como na atividade fiscalizatória e no campo orçamentário (autorização de empréstimos emergenciais e de créditos suplementares, distribuição de emendas parlamentares etc.).

Enfim, a presente dissertação consistiu em apenas um esforço exploratório inicial sobre as proposições apresentadas por vereadores a respeito da restrição de atividades implementada em capitais. Talvez sua maior contribuição tenha sido dar destaque à atuação de parlamentares municipais durante a pandemia, já que esse tema foi muito pouco abordado nas pesquisas que se debruçaram sobre a política municipal nesse período. Porém, o levantamento aqui realizado merece ser aprofundado, seja com a inclusão de municípios de outros portes ou a incorporação de outras variáveis. A metodologia também precisa ser refinada. Estratégias como a análise de justificativas e da disputa à reeleição foram insuficientes para os propósitos pretendidos. Caberia, ainda, uma investigação de natureza causal que buscasse entender “por que” os vereadores apresentaram esse tipo de proposição. Alguns fatores analisados neste estudo poderiam servir de ponto de partida a esse propósito, como a observação dos vínculos entre parlamentares e os setores afetados, da pressão exercida por esses setores e também do posicionamento ideológico dos vereadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul.-ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>

AJZENMAN, N.; CAVALCANTI, T.; DA MATA, D. More than words: leaders' speech and risky behavior during a pandemic. **SSRN**, abril, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3582908>

ALENCAR, A. K. G.; COSTA, V. B. A.; LAURENTINO, M. P. S.; ROCHA, A. P.; OHANA, C. C.; COUTO, G. B. S.; FEITOSA, Y. M. O. Covid-19 em Teresina-PI: aspectos socioespaciais x medidas de enfrentamento das fragilidades. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 4, p. 175-190, 2020. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr>

ANDRADE, M. V.; NORONHA, K.; TURRA, C. M.; GUEDES, G.; CIMINI, F.; RIBEIRO, L. C.; BERNARDES, A. T.; DOMINGUES, E.; RIBEIRO, M. M.; BOTEGA, L. A.; CARVALHO, L. R.; NOGUEIRA, D.; CALAZANS, J. A.; JULIÃO, N. A.; SOUZA, A.; SILVA, V. A.; ANDRADE, J. P.; FERREIRA, M. F.; SANTOS, R. O.; SILVA, J. A. Os primeiros 80 dias da pandemia da COVID-19 em Belo Horizonte: da contenção à flexibilização. **Nova Economia**, v. 30, n. 2, p. 701-737, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/6302>

AQUINO, E. M. L.; SILVEIRA, I. H.; PERCARINI, J. M.; AQUINO, R. SOUZA-FILHO, J. A.; ROCHA, A. S.; FERREIRA, A.; VICTOR, A.; TEIXEIRA, C.; MACHADO, D. B.; PAIXÃO, E.; ALVES, F. J. O.; PILECCO, F.; MENEZES, G.; GABRIELLI, L.; LEITE, L.; ALMEIDA, M. C. C.; ORTELAN, N.; FERNANDES, Q. H. R. F.; ORTIZ, R. J. F.; PALMEIRA, R. N.; JUNIOR, E. P. P.; ARAGÃO, E.; SOUZA, L. E. P. F.; NETTO, M. B.; TEIXEIRA, M. G.; BARRETO, M. L.; ICHIHARA, M. Y.; LIMA, R. T. R. S. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, Supl. 1, p. 2423-2446, jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10502020>

ARCENEUX, K.; STEIN, R. M. Who is held responsible when disaster Strikes? The attribution of responsibility for a natural disaster in an urban election. *Journal of Urban Affairs*, v. 28, n. 1, 2006, pp. 43–53.

ARTUZO, R. M. **Proposições da Câmara Municipal de Juiz de Fora durante a pandemia**. Núcleo de Estudos sobre Política Local, UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepoluffj.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>

BARBERIA, L. *et al.* **Covid-19: políticas públicas e as respostas da sociedade**. *Rede de Pesquisa Solidária*, Nota Técnica nº 1, 10 de abril de 2020a. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/boletins/>

_____. **Covid-19: políticas públicas e as respostas da sociedade. Rede de Pesquisa Solidária**, Nota Técnica nº 18, 31 de julho de 2020b. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/boletins/>

BARBOSA, A. R. Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, Rio de Janeiro, v.4, n.7, p. 86-115, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/CESP/article/view/19031>

BARROS, T. C. A.; SILVEIRA, R. M. C.; MEDEIROS, S. R. F. Q.; ALMEIDA, L. S. B.; CÂMARA, R. L. M.; CLEMENTINO, M. L. M.; MELO, K. S.; QUEIROZ, J. V. R.; SILVA, G. B. A pandemia da Covid-19, a disputa política e as eleições 2020 na Região Metropolitana de Natal (RN, Brasil). **Research, Society and Development**, v. 9, n. 10, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/8530>

BEZERRA, A. C. V.; SILVA, C. E. M.; SOARES, F. R. G.; SILVA, J. A. M. Fatores associados ao comportamento da população durante o isolamento social na pandemia de COVID-19. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 1, p. 2411-2421, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1101069>

BOBBIO, N. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 6ª Ed. Brasília: Editora UnB, 1995.

BOIN, A. HART, P. KUIPERS, S. The crisis approach. **Handbook of Disaster Research**, p. 23-28, 2017. Disponível em: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/62805>

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 66, n. 2, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10282.htm

BRITTO, A. L.; CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, B.; PETRUS, F.; CORREA, F.; RODRIGUES, J.; LAGO, L.; XIMENES, L.; RIBEIRO, L. C. Q.; GOMES, M.; ALBINATI, M.; DIAS, M.; WERNECK, M.; JUNIOR, O. S.; NOVAES, P. R.; JAENISCH, S. T.; QUINTSLR, S.; FIDALGO, T. **A pandemia de covid-19 na RMRJ: impactos e desafios em uma ordem urbana marcada por desigualdades e vulnerabilidades socioespaciais**. In: As metrópoles e a covid-19: dossiê nacional. Observatório das Metrópolis, Rio de Janeiro, jul/2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/as-metropoles-e-a-covid-19-dossie-nacional/>

CAETANO, B. Executivo e Legislativo na esfera local. **Novos Estudos Cebrap**, n. 71, p. 101-125, 2005.

CAPIBARIBE, G. R.; LIMA, A. H. M. Políticas públicas (d)e saúde em Campo Grande-MS no contexto da pandemia de covid-19: aproximações e distanciamentos com desejos e expectativas da população. **Revista Augustus**, v.28, n. 55, p. 187-208, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.15202/1981896.2021v28n55p190>

CERVI, E. U. **Mais que infraestrutura, em Curitiba o desafio é (re)organizar a força de trabalho da saúde para enfrentar a covid-19**. Núcleo de Estudos sobre política Local, UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepoluffj.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>

CHALOUB, J. **A cruz, a espada e o povo: o Covid-19 no município do Rio de Janeiro**. Núcleo de Estudos sobre política Local, UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepoluffj.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>

CHEN, S. *et al.* COVID-19 control in China during mass population movements at New Year. **The Lancet**, 2020. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30421-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30421-9)

COUTO, C. G. **Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano**. In: Processo de governo no município e no estado São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998.

D'ÁVILA FILHO, P. M.; JORGE, V. L.; e LIMA, P. C. G. C. **Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. 35º Encontro Anual da Anpocs, GT 10 – Estudos Legislativos, 2011. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs>

D'ÁVILA FILHO, P. M.; JORGE, V. L.; e LIMA, P. C. G. C. **Comportamento político e produção legislativa: padrões de emissão de “indicações” pelos vereadores cariocas**. In: ROCHA, Marta Mendes da; KERBAUY, Maria Teresa Miceli (Org.). Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

ERMACOVITCH, I. **A vereança somos nós? Reflexões sobre cultura política, representação e produção legislativa da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Rio Grande do Sul, p. 51. Monografia apresentada ao curso de ciências sociais – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2010.

FARIAS, J. E. M.; PILATI, R. Violating social distancing amid COVID-19 pandemic: psychological factors to improve compliance. **PsyArXiv Preprints**, 2020. Disponível em: <https://psyarxiv.com/apg9e/>

FERNANDEZ, M.; FERNANDES, L. M. M. **Atenção Primária à Saúde no contexto municipal brasileiro e a crise da Covid-19**. Núcleo de Estudos sobre Política Local,

UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 2011.

GERRING, J. **Pesquisa de estudo de caso**. Petrópolis: Vozes, 2019.

GOMES, C. A. T. **Conexão Eleitoral na Cidade: Geografia do voto e projetos de lei em Belo Horizonte (2001-2007)**. Minas Gerais, p. 181. Dissertação de mestrado em sociologia – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2009.

GOMES, S. **As ações de combate e prevenção ao COVID-19 no município de Natal e as estratégias de indução do governo do Rio Grande do Norte**. Núcleo de Estudos sobre Política Local, UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>

HOYLER, T.; GELAPE, L.; SILOTTO, G. A construção de vínculos político-territoriais na cidade: evidências de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 2, p. 549-584, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912021272549>

IWAYA, G. H. *et al.* Preditores da intenção de permanecer em distanciamento social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p.714-734, jul.-ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200177>

KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. **Fundamentos da pesquisa em Ciência Política**. 2ª ed. São Paulo: Blucher, 2015.

KERBAUY, M. T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 11, nº 2, p. 337-365, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762005000200003>

KING, Gary; POWELL, Eleanor Neff. Como não mentir sem a estatística. **Conexão Política**, v. 4, n. 2, 9 – 45, Teresina, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.26694/rcp.issn.2317-3254.v4e2.2015.p9-46>

LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso de Araruama. **Revista de Sociologia Política**, n. 22, Curitiba, 22, p. 153-177, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000100012>

LOPEZ, F.; ALMEIDA, A. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia e Política**, V. 25, n. 62, p. 157-181, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256207>

MACHADO, J. A. **A Covid-19 e o dilema do prisioneiro**. Núcleo de Estudos sobre Política Local, UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepoluffj.wordpress.com/2020/07/30/a-covid-19-e-o-dilema-do-prisioneiro/>

MAGALHÃES, R. F. **Belo Horizonte na pandemia: seguindo os protocolos**. Núcleo de Estudos Sobre Política Local, UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepoluffj.wordpress.com/2020/07/30/a-covid-19-e-o-dilema-do-prisioneiro/>

MARINS, M. T.; RODRIGUES, M. N.; SILVA, J. M. L.; SILVA, K. C. M.; CARVALHO, P. L. Auxílio emergencial em tempos de pandemia. **Revista Sociedade e Estado**, v. 36, n. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020013>

MENEZES, M; MATEUS, M. G. S; LAVOR, L; FONTES, F. L.; AMORIM, E. E. R. Implementação das políticas públicas nas capitais brasileiras: o caso da Covid-19. **Cadernos Enap**, n. 93, Coleção Covid Fast Track, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6714>

MIRANDA, D. E. R. **Campo Grande: dilemas e alinhamentos frente à pandemia**. Núcleo de Estudos Sobre Política Local, UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepoluffj.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>

MORAES, R. F. Medidas Legais de Incentivo ao Distanciamento Social. Notas técnicas nos 16, 18, 19, 20, 22, 23 e 25 da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte). Ipea, Brasília, 2020. Disponíveis em: <https://repositorio.ipea.gov.br/>

NATIVIDADE, M. S.; BERNARDES, K.; PEREIRA, M.; MIRANDA, S. S.; BERTOLDO, J.; TEIXEIRA, M. G.; LIVRAMENTO, H. L.; ARAGÃO, E. Distanciamento social e condições de vida na pandemia COVID-19 em Salvador-Bahia, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**. V. 25, n. 9, pp. 3385-3392, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22142020>

NETO, J. **O Legislativo e o Poder Local**. In: Benevides. M. V.; Kerche, F.; Vanucchi, P. (orgs.) Reforma política e cidadania. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

NUNES, M.; AGUILLAR, A.; LOTTA, G.; THAMI, H. **Do combate à convivência: respostas de municípios à pandemia de covid-19**. Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), Nota Técnica n. 15, 2020. Disponível em: <https://ieps.org.br/pesquisa/notas-tecnicas/>

NUSSBAUMER-STREIT, B; MAYR, V; DOBRESU, AI; CHAPMAN, A; PERSAD, E; KLERINGS, I; WAGNER, G; SIEBERT, U; CHRISTOF, C; ZACHARIAH, C; GARTLEHNER, G. Quarantine alone or in combination with other public health measures to control COVID-19: a rapid review. **Cochrane Database of Systematic Reviews**, v. 4, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/14651858.CD013574>

ORELLANA, J. D. Y.; MARRERO, L.; HORTA, B. L. Excesso de mortes por causas respiratórias em oito metrópoles brasileiras durante os seis primeiros meses da

pandemia de COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 5, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00328720>

PETERS, Guy B. **El nuevo institucionalismo: Teoría institucional em ciencia política**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003.

PIRES, C.J. L. **Análise das indicações dos vereadores de Teresina/PI (2013-2016)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2019.

PRAÇA, S.; GARCIA, J. **Formação de governo no nível municipal: o caso dos municípios paulistas**. 35º Encontro Anual da Anpocs. GT 10: Estudos Legislativos, 2011. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs>

REZENDE, F. C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 297-337, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200012>

ROCHA, M. M. Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 1, p. 189-229, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912021271189>

ROCHA, M. M.; SILVA, B. S. O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. **Cadernos Adenauer**, v. 18, nº 2, p. 185-208, 2017.

ROCHA, M. M.; ALMEIDA, P. E. G.; CORRÊA, L. **Primeiro relatório da pesquisa “Os governos municipais frente ao Coronavírus”**. Núcleo de Estudos sobre Política Local, UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>

ROCHA, M. M.; ALMEIDA, P. E. G.; TENÓRIO, G.G; ARTUZO, R. M; MENDES; H. D. M. As respostas dos governos municipais à Covid-19 no Brasil: a política de distanciamento social nas cidades médias nos primeiros meses da pandemia. **Teoria e Cultura**, v. 17, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/2318-101X.2022.v17.36768>

RODRIGUES-SILVEIRA, R.; ROCHA, M. M. Aproximações metodológicas para um censo do legislativo municipal no Brasil. **Teoria e Cultura**, Juiz de Fora, v. 14, n. 1, 2019. <https://doi.org/10.34019/2318-101X.2019.v14.26133>

ROEDER, K. M. **Relação Executivo-Legislativo na esfera local: os governos petistas em Contagem (MG) (2005 a 2008) e Joinville (SC) (2009 a 2012)**. 2016. 96f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Ciências Humanas. Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

ROHLFING, I. **Case studies and causal inference: an integrative framework**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.

SANDES-FREITAS V. E. V. **Prefeitos definitivamente importam para a contenção de pandemias: o caso de Teresina-PI.** Núcleo de Estudos sobre política Local, UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>

SANDES-FREITAS, V. E. V.; ALMEIDA, H. N.; SILAME, T. R.; SANTANA, L. Combate à pandemia de covid-19 e sucesso eleitoral nas capitais brasileiras em 2020. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 36, p. 1-40, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246974>

SCHNEIDER, S. K. Governmental Response to Disasters: The Conflict between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms. **Public Administration Review**, v. 52, n. 2, p. 135-145, 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/976467>

SHEPSLE, Kenneth A. Rational choice institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Orgs). **The Oxford book of political institutions.** Oxford: Oxford University Press, 2008.

SILVA, P. C. **O Poder Legislativo Municipal: Estrutura, Composição e Produção.** 2014. 262f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo.

SILVA, B. S. **Produção legislativa e relações Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara-SP.** In: ROCHA, Marta Mendes da; KERBAUY, Maria Teresa Miceli (Org.). Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

SOUZA, M. N. **O crescimento atípico de doenças respiratórias e a (possível) subnotificação de casos de Covid-19 na periferia de Curitiba.** Núcleo de Estudos sobre política Local, UFJF, 2020. Disponível em: <https://nepolufjf.wordpress.com/os-governos-municipais-frente-ao-coronavirus/>

TEIXEIRA, M. A. C. **Clientelismo e Voto na Cidade de São Paulo – 1993/1999: Uma Análise das Relações Executivo Legislativo e seus Impactos no Sistema Político Local.** São Paulo: Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Sociais da PUC-SP, 2000.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Relatório da pesquisa do projeto Excelências.** Porto Alegre, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.