

# Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade



**Informação de qualidade para aperfeiçoar as políticas públicas e salvar vidas**

## Nota Técnica No. 25

A cidade de São Paulo, maior capital do país, ainda apresenta Níveis de Risco Elevado para a COVID-19.

As medidas de mitigação implantadas foram moderadas e com um nível baixo de fiscalização.

Este Boletim extraordinário da Rede de Pesquisa Solidária procura avaliar a situação da pandemia na cidade de São Paulo, a capital mais importante do país. Mesmo em meio ao período dedicado a remodelar e expandir sua agenda de pesquisas, a Rede se pronuncia sobre as dificuldades do enfrentamento à COVID, fiel à sua missão de contribuir para salvar vidas. Como agrupamento interdisciplinar de professores, técnicos e pesquisadores, preocupados em oferecer informações, dados, indicadores e análises baseadas em evidências, a Rede continuará preocupada com a qualidade e o aperfeiçoamento das políticas públicas do governo Federal, dos estados e municípios no combate à pandemia. A Rede patrocinará nos próximos meses uma série de oficinas de discussão, webinars e seminários, de modo a aprofundar a colaboração nacional e internacional de pesquisadores e gestores. Novos estudos sobre educação, meio ambiente, violência, diversidade, sustentabilidade e clima reforçarão o debate sobre os sistemas de saúde e de assistência à população, as mudanças na economia e no mercado de trabalho. Os desafios colocados pela busca de emprego, pelo fortalecimento da malha de proteção social e pelo mais que necessário esforço pela diminuição das desigualdades, que corroem a coesão da sociedade brasileira, estarão, como sempre, no coração das iniciativas da Rede, de seus Boletins, debates e eventos.

Até breve.

**Coordenação da Rede de Pesquisa Solidária**

## Principais conclusões

- O nível de risco de COVID-19 na capital do estado de São Paulo permanece moderado-alto desde o início do mês de maio, segundo classificação do Instituto de Saúde Global da Universidade de Harvard.
- Segundo dados da secretaria estadual de saúde de São Paulo, até 17 de setembro as mortes acumuladas por COVID-19 totalizavam 12.266 na capital. Usando como fonte o Boletim diário Covid-19 no município de São Paulo de 18 de setembro, o valor de óbitos acumulados por COVID-19 é expressivamente maior, com 19.033 óbitos, representando a soma dos 5.789 óbitos suspeitos com 13.244 óbitos confirmados.
- Usando os dados do local de moradia das pessoas que faleceram por COVID-19 na capital, a distribuição dos óbitos foi heterogênea. Os valores mais altos foram registrados no mês de maio nas subprefeituras de Casa Verde, Parelheiros, Santo Amaro, Mooca e Freguesia do Ó, onde as taxas de óbitos por COVID-19 por 100 mil habitantes variaram entre 50 e 59,9.
- Desde que foi decretado o Plano São Paulo, com objetivo de organizar a reabertura econômica no estado, a capital permaneceu em níveis intermediários de restrição de atividades, de acordo com a classificação estadual.
- Dados inéditos levantados pela Rede de Pesquisa Solidária destacam que a efetividade das normas de regulamentação de restrição de atividades econômicas e circulação de pessoas foi limitada pela falta de fiscalização.
- A pesquisa da Rede de Pesquisa Solidária também mostra que há uma escassez de dados disponíveis sobre os esforços de fiscalização às violações das medidas de combate à pandemia. Os dados de fiscalização somente foram obtidos após vários pedidos às subprefeituras e à Controladoria Geral do Município (CGM) e a qualidade da informação não tornou possível uma análise detalhada da estratégia da fiscalização da capital.

## Introdução

Desde o início de 2020, com a chegada e avanço da pandemia COVID-19, governos estaduais e municipais foram mobilizados em todo o Brasil para adotar medidas de controle da pandemia. Esta nota analisa o caso do município de São Paulo devido à intensidade da pandemia na cidade. São Paulo é a cidade com maior número de casos e óbitos do país durante toda a pandemia, contabilizando 453.512 casos e 20.107 óbitos confirmados e suspeitos<sup>1</sup>, considerada um dos epicentros da pandemia no país. Observando somente os óbitos devido à COVID-19, o município de São Paulo se destaca como o responsável por aproximadamente 8,7% das mortes no Brasil (13.134 do total de 154.176 de mortes no Brasil)<sup>2</sup> e mais de 50% dos falecimentos no estado de São Paulo.

Para discutir a situação na maior capital do país, a nota analisa o índice de níveis de risco de COVID-19, um indicador da severidade da pandemia considerando a média móvel de casos notificados, além do número de óbitos reportados pela Secretaria de Saúde do Município de São

---

<sup>1</sup> Boletim Diário Covid-19, nº 207, 20/10/2020. Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/20201019\\_boletim\\_covid19\\_diario.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/20201019_boletim_covid19_diario.pdf).

<sup>2</sup> Boletim oficial do Estado de São Paulo - SP Contra o Novo Coronavírus: Boletim Completo. Acessado em 20/10/2020. Disponível em <[https://www.seade.gov.br/coronavirus/?utm\\_source=portal&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=boletim-completo](https://www.seade.gov.br/coronavirus/?utm_source=portal&utm_medium=banner&utm_campaign=boletim-completo)>.

Paulo. Adicionalmente, avaliamos as medidas de distanciamento social adotadas no município, em comparação às medidas ao nível estadual. Finalmente, discutimos as medidas de fiscalização do cumprimento das normas que acompanharam estas políticas e a existência de sanções em casos de transgressão. Foram analisadas as medidas de distanciamento social dos últimos seis meses para o estado e a cidade de São Paulo. Os dados referentes à fiscalização são fruto de levantamento realizado pela Rede de Pesquisa Solidária acerca do monitoramento efetuado na cidade: de 23 de março até 8 de setembro de 2020.

## I. O Nível de Risco de COVID-19 na Capital

A Rede de Pesquisa Solidária tem utilizado o nível de risco de incidência da COVID-19, conforme proposto pelo *Harvard Global Health Institute* (HGHI), para analisar a evolução da pandemia. O objetivo do índice de nível de risco COVID-19 é mostrar a severidade da epidemia em uma determinada localidade e, portanto, definir qual deveria ser a intensidade dos esforços dos governos para responder adequadamente à situação. O indicador de nível de risco do HGHI é estimado através da média móvel dos casos confirmados por 100 mil habitantes e classifica o risco em quatro níveis: alto, moderado-alto, moderado-baixo e baixo (Tabela 1). A média móvel corresponde à média do número de casos por 100 mil habitantes de 7 dias, centrada no dia em questão, segundo dados da secretaria estadual de saúde de São Paulo. Os dados foram extraídos do banco de dados compilado por Justen *et al.* (2020) na plataforma *Brasil.io*.

**Tabela 1.** Níveis de Risco de COVID-19 de acordo com Incidência de Novos Casos Diários

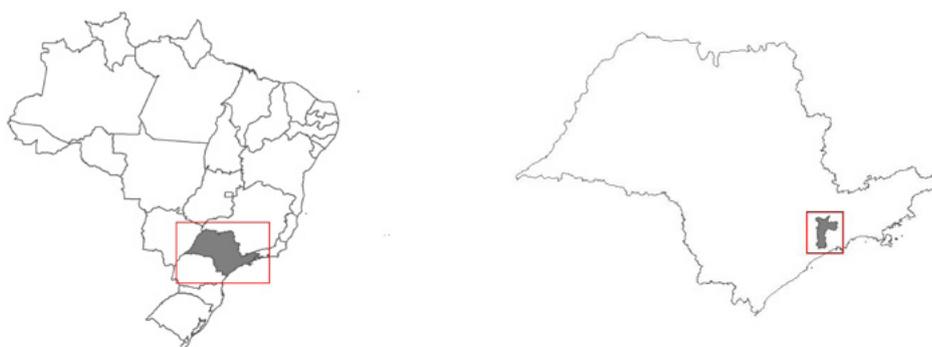
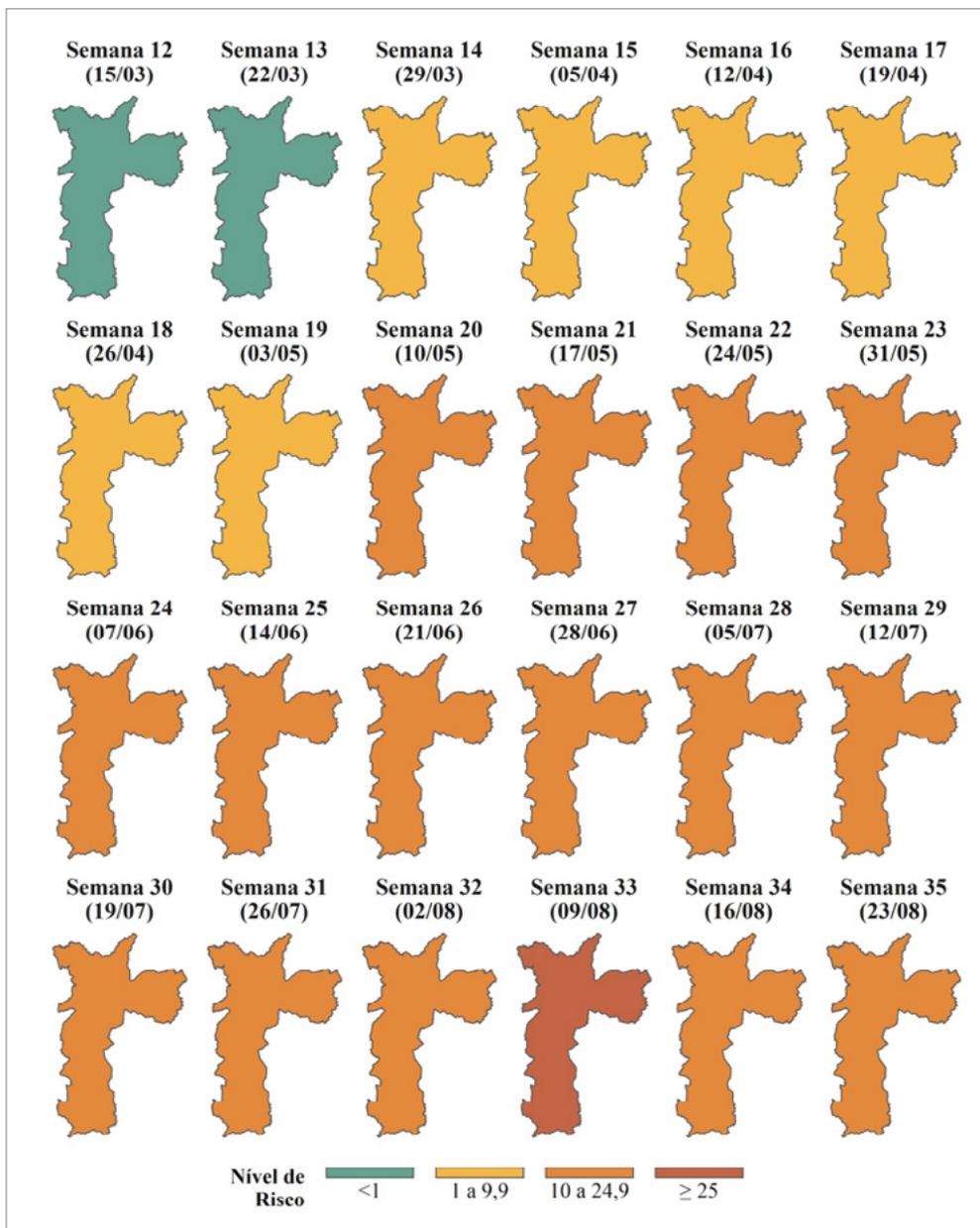
Classificação	Nível de Risco de COVID-19	Referência (Incidência de novos casos por 100 mil habitantes)
Vermelho	Alto	>25
Laranja	Moderado-alto	10<25
Amarelo	Moderado-baixo	1<10
Verde	Baixo	<1

Fonte: Adaptado do *Harvard Global Health Institute* (HGHI). (<https://globalepidemics.org/key-metrics-for-covid-suppression>). Níveis de risco baseados na média dos novos casos diários por 100 mil habitantes nos últimos 7 dias.

Devido a dificuldades para obtenção de uma série temporal por subprefeituras paulistanas para a análise do nível de risco de COVID-19, utilizamos os dados agregados para a cidade de São Paulo compilados no banco de dados do *Brasil.io*, cuja fonte são as secretarias estaduais de saúde<sup>3</sup>. A Figura 1, na qual é apresentado o nível de risco da COVID-19 entre as semanas epidemiológicas 12 (15 de março) a 35 (23 de agosto), mostra que a partir da semana epidemiológica 14, iniciada em 29 de março, a capital começou a apresentar nível de risco moderado-baixo, passando para moderado-alto na semana epidemiológica 20, em 10 de maio. O maior nível de risco foi observado na semana de 9 de agosto. Nas semanas restantes de maio, junho, julho e agosto, a capital do estado de São Paulo se manteve sob risco moderado-alto.

**3** Dados da SMS/SP são separados por: COVID19 E-SUS-VE Síndrome Gripal (SG) e COVID19 Síndrome respiratória aguda grave (SRAG). Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/tabnet/>>.

**Figura 1.** Localização da cidade de São Paulo e Nível de Risco de COVID-19 na cidade de São Paulo entre as semanas epidemiológicas 12 (15 de março) e 35 (29 de agosto), de acordo com a média móvel de novos casos por 100 mil habitantes.

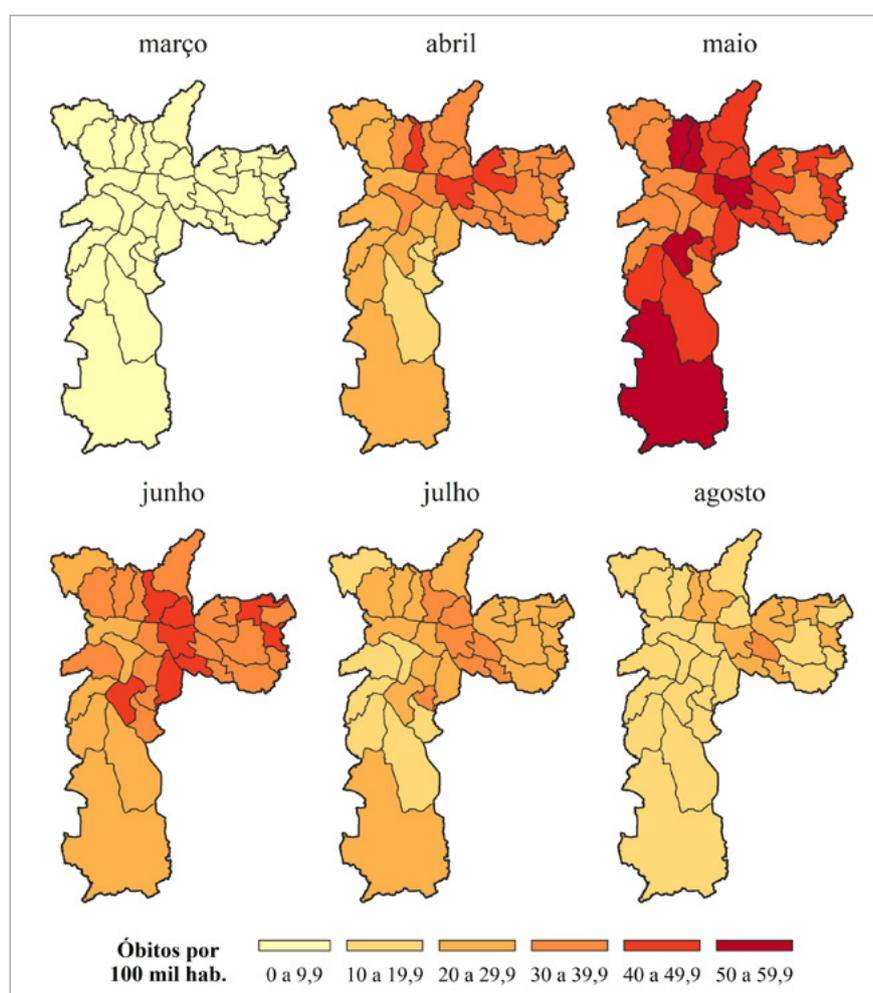


Fonte: Nível de risco de COVID-19 calculado pelas autoras utilizando a metodologia de HGHI e com dados de casos (Justen *et al.* 2020) por 100 mil habitantes para a capital.

Os níveis elevados de risco de COVID-19 desde maio de 2020 têm se traduzido em alto número de óbitos na cidade de São Paulo. Segundo dados do portal *Brasil.io*, até 17 de setembro, as mortes acumuladas por COVID-19 totalizavam 12.266 na capital. Usando como fonte o Boletim diário Covid-19 no município de São Paulo de 18 de setembro, o valor de óbitos acumulados por COVID-19 é expressivamente maior, com 19.033 óbitos, representando a soma dos 5.789 óbitos suspeitos com 13.244 óbitos confirmados. Apesar do banco disponibilizado pela prefeitura ser provisório, a discrepância entre os números de óbitos reforça o entendimento de que a verdadeira situação da cidade frente à pandemia depende de quais dados são utilizados.

A Figura 2 mostra a concentração dos óbitos por COVID-19 por 100 mil habitantes nas subprefeituras da cidade de São Paulo. Os valores mais altos foram registrados no mês de maio nas subprefeituras de Casa Verde, Parelheiros, Santo Amaro, Mooca e Freguesia do Ó, onde as taxas de óbitos por COVID-19 por 100 mil habitantes variaram entre 50 e 59,9. Destaca-se que no banco de dados sobre COVID-19 nas subprefeituras há casos com endereço ignorado, não podendo ser classificado segundo sua localização.

**Figura 2.** Óbitos (por 100 mil habitantes) suspeitos e confirmados de COVID-19 por subprefeitura do município de São Paulo.



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde, SIM/PRO-AIM/CEInfoQSMS-SP, dados demográficos da Secretaria Municipal das Subprefeituras e dados geoespaciais do portal GeoSampa da prefeitura de São Paulo. Óbitos Residentes MSP por Subprefeitura residência segundo Mês do Óbito (confirmados + suspeitos).

## II. Qual foi a estratégia de mitigação da pandemia em São Paulo através das Medidas de Distanciamento Social?

Como a Rede tem mostrado em notas técnicas prévias, as medidas de distanciamento social são parte de uma estratégia eficaz para o combate à pandemia da COVID-19. No Brasil, essas medidas, mensuradas pela Rede de Pesquisa usando o nível de rigidez das políticas de distanciamento social (RDPS), exibiram grande variabilidade em termos de formato, conteúdo e abrangência nos estados e nos municípios.

O referido índice mensura o grau de rigidez das políticas envolvendo a suspensão ou recomendações de fechamento dos seguintes serviços e atividades: a) escolas e universidades, b) setores de comércio e serviços, c) indústrias, d) aglomerações e, e) isolamento domiciliar, além das regulamentações referentes f) à obrigatoriedade do uso de máscaras. Para cada governo (federal, estadual, e municipal-capital), os escores de cada indicador foram somados e o índice foi re-escalado para uma medida que varia de 0 (ausência de rigidez) a 100 (maior rigidez possível).

A capital paulista registrou escore 0 até o dia 15 de março e, nesta data, o estado de São Paulo registrava escore 16<sup>5</sup>. No decorrer do mês de março, a rigidez aumentou tanto para o estado quanto para a capital. O nível de rigidez evoluiu de forma bastante similar nos dois níveis de governo, o que sugere a colaboração entre o governo estadual e a prefeitura no desenvolvimento de estratégias de combate à pandemia. Ao final do mês de março, o estado de São Paulo registrava um escore de rigidez de aproximadamente 38, enquanto a cidade recebia um escore de 33.

Em suma, tanto estado quanto capital aumentaram a rigidez das medidas de distanciamento social no decorrer de março sem, entretanto, atingir patamares satisfatórios do ponto de vista do Índice RDPS. Esses resultados estão relacionados não apenas às áreas contempladas pelas medidas de combate à pandemia mas, principalmente, pelo conteúdo da legislação que permitiu a manutenção de uma série de atividades envolvendo aglomerações e contato frequente.

Na capital do estado de São Paulo, as primeiras medidas foram publicadas em 16 de março de 2020<sup>6</sup>, após vinte dias do primeiro caso confirmado de COVID-19 no município. As regras incluíam a determinação de fechamento de escolas e de estabelecimentos que poderiam causar aglomerações, como museus, teatros e eventos em geral. Tendo em vista o avanço da pandemia, novas medidas foram implementadas já no final do mês de março<sup>7</sup>, entre elas, foram acrescentados outros serviços e comércios na lista de proibição de funcionamento, sem menção à paralisação do ramo industrial.

A partir da primeira quinzena de maio, adicionou-se a obrigatoriedade do uso de máscaras em todo espaço público da cidade<sup>8</sup>, além de ser estabelecido como condição para o ingresso nos locais autorizados a funcionar. Apesar da tentativa de emplacar um rodízio de carros ampliado e mais restritivo entre os dias 11 e 17 de maio<sup>9</sup>, com a finalidade de diminuir a circulação nas vias urbanas, a capital não estabeleceu medida obrigatória de confinamento domiciliar à população.

---

<sup>5</sup> O estado de São Paulo passa a registrar um escore 16 a partir do dia 13 de março de 2020, quando foram iniciadas as primeiras medidas.

<sup>6</sup> Decreto nº 59.283 de 16 de março de 2020.

<sup>7</sup> Decreto nº 59.298 de 23 de março de 2020.

<sup>8</sup> Decreto nº 59.396 de 19 de maio de 2020.

<sup>9</sup> Decreto nº 59.403 de 7 de maio de 2020.

Em maio, o estado de São Paulo registrou escore 51 no índice RDPS, em junho, já com a introdução do Plano São Paulo, as notas subiram para 56 e o estado teve seu desempenho mais rígido durante o mês de julho, com 61 pontos na escala de rigidez. No caso da capital, foram registrados escores mais baixos em maio, iniciando o mês com 37,5 e variando até 45,8. Similarmente ao observado para o estado, houve um aumento nas notas em julho, quando a capital alcançou 50 pontos.

A observação dos padrões na evolução da rigidez para capital e estado sugere que, apesar da evidência de colaboração muito marcada no início da pandemia durante os meses iniciais, houve disparidades entre as medidas adotadas nos dois âmbitos. As medidas da capital aparecem como menos rígidas em todos os períodos analisados. Vale ressaltar que essa configuração pode estar relacionada à ausência de medidas rígidas ao nível municipal bem como à adoção passiva de medidas estaduais pela capital.

Com a chegada do Plano São Paulo no início de junho verificou-se um aumento dos níveis de rigidez para o estado e o município. No meio de julho, as aberturas realizadas pelo governo estadual inauguraram uma tendência de queda dos níveis de rigidez que começa em 50 e chegou à 34 ainda no mês de agosto. A capital preservou o índice com 50 pontos durante os meses de julho e agosto. Isso se explica pelo fato de que a abertura seguiu moderada na capital, na medida em que alguns estabelecimentos comerciais e de serviços passaram a ser permitidos, de acordo com o Plano São Paulo, outros ainda continuam com restrição, como aqueles que provocam maior concentração de pessoas (cinemas, teatros, *buffet*, casas de música e estabelecimentos similares). Além disso, com o Protocolo Geral de Abertura<sup>10</sup>, impõe-se o isolamento domiciliar para os funcionários dos locais em funcionamento, com suspeita de contaminação pelo SARS-CoV-2.

A queda do índice de rigidez teve início no mês de setembro, quando o RDPS passou a ser de 38,8. Esta queda pode ser atribuída em parte às aberturas previstas pelo Plano São Paulo que passaram a afetar a cidade, quando o indicador de fechamento de setores de comércio e serviços passou a ser 0, devido a abertura dos ramos econômicos remanescentes – salão de festas, bailes, *buffet*, casa de música, boate, discoteca ou danceteria<sup>11</sup>.

A Tabela 2 exibe uma comparação entre o índice RDPS, o índice dos níveis de risco de COVID-19 do Harvard Global Health Institute (HGHI) e a classificação da cidade de acordo com o Plano São Paulo. Nos critérios do HGHI, desde maio a cidade de São Paulo registrou níveis moderados/altos de risco. Na classificação do Plano São Paulo, por sua vez, a capital esteve desde o início na fase laranja (Controle), o que permitiu a abertura de atividades como centros comerciais e serviços com limitações de ocupação e medidas de sanitização. Ainda em junho a cidade passou para a fase amarela (Flexibilização) que diminuiu as limitações para o funcionamento de atividades, além de incluir novas áreas como consumo local em restaurantes e bares, por exemplo. O Plano São Paulo tem promovido a retomada de uma série de atividades desde junho que podem representar riscos significativos para a população. As 5 fases do Plano São Paulo são: (1) Fase 1: Alerta máxima; (2) Fase 2: Controle; (3) Fase 3: Flexibilização; (4) Abertura Parcial; e (5) Normal Controlado. As medidas de distanciamento social são mais rígidas na fase 1 e diminuem até a Fase 5. Foi considerada a última atualização disponível durante a semana epidemiológica 35. As duas primeiras atualizações saíram nas quartas-feiras, o restante passou para o dia de sexta-feira. Nas semanas epidemiológicas 23 e 33 não houve atualizações.

<sup>10</sup> Portaria SGM nº 185, de 8 de julho de 2020.

<sup>11</sup> Decreto municipal nº 59.744, de 3 de setembro de 2020.

**Tabela 2.** Nível de risco à COVID-19 segundo critérios do Instituto de Saúde Global de Harvard (HGHI) e da classificação dada para a cidade de São Paulo pelo Governo de Estado de São Paulo, e nota do Índice da Rigidez das Políticas de Distanciamento Social entre as semanas epidemiológicas 10 a 35.

Semana epidemiológica	Risco COVID-19		Nota de Índice da Rigidez das Políticas de Distanciamento Social (RPDS) (0-100)
	HGHI	Classificação da Capital pelo Plano São Paulo <sup>12</sup>	
10	Baixo	–	0
11	Baixo	–	0
12	Baixo	–	19
13	Baixo	–	30
14	Moderado-baixo	–	33
15	Moderado-baixo	–	33
16	Moderado-baixo	–	36
17	Moderado-baixo	–	38
18	Moderado-baixo	–	38
19	Moderado-baixo	–	44
20	Moderado-alto	–	46
21	Moderado-alto	–	46
22	Moderado-alto	Fase 2 Controle	46
23	Moderado-alto	Fase 2 Controle	46
24	Moderado-alto	Fase 2 Controle	46
25	Moderado-alto	Fase 2 Controle	46
26	Moderado-alto	Fase 3 Flexibilização	46
27	Moderado-alto	Fase 3 Flexibilização	46
28	Moderado-alto	Fase 3 Flexibilização	48
29	Moderado-alto	Fase 3 Flexibilização	50
30	Moderado-alto	Fase 3 Flexibilização	50
31	Moderado-alto	Fase 3 Flexibilização	50
32	Moderado-alto	Fase 3 Flexibilização	50
33	Alto	Fase 3 Flexibilização	50
34	Moderado-alto	Fase 3 Flexibilização	50
35	Moderado-alto	Fase 3 Flexibilização	50

Fontes: Harvard Global Health Institute e Prefeitura de São Paulo ([https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia\\_em\\_saude/index.php?p=295572](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/index.php?p=295572)).

Além de orientar a classificação do risco da COVID-19, o Instituto de Saúde Global de Harvard também indica as melhores medidas a serem adotadas em cada cenário de risco de COVID-19. A Figura 3 resume as recomendações do (HGHI) para cada um dos níveis de risco. As localidades enquadradas no nível de risco à COVID-19 moderado-alto, como a cidade de São Paulo, apresentam propagação acelerada do SARS-CoV-2 e, neste caso, os governos devem adotar medidas para que a população permaneça em casa ("*stay at home orders*") e/ou programas rigorosos de testagem de pessoas infectadas e rastreamento de contatos. Já nas localidades em que o nível de risco de COVID-19 é alto, como foi considerada a cidade de São Paulo na 33ª semana, a situação é considerada

crítica e demanda medidas de maior restrição da mobilidade de pessoas, também com orientações para que a população permaneça em casa. Levando em conta que a capital mantém o nível de risco moderado-alto em agosto, desde a 20ª semana epidemiológica (com exceção da 33ª), as medidas de controle da pandemia ainda deveriam ser direcionadas para aumentar o distanciamento social das pessoas e a testagem como estratégia de identificação e isolamento de pessoas infectadas e permanência em quarentena de pessoas que mantiveram contato com os infectados.

**Figura 3.** Recomendações do Instituto de Saúde Global de Harvard de acordo com Nível de Risco à COVID-19.



Fonte: *Harvard Global Health Institute, 2020.*

### III. A fiscalização das medidas de distanciamento social na cidade de São Paulo

Procurou-se verificar, nesta seção, o que a capital paulista fez para garantir com que as normas de combate à COVID-19 fossem respeitadas. Além de campanhas informativas e educativas com a pretensão de conscientizar a população sobre a importância do cumprimento de regras de distanciamento social, a principal estratégia que os gestores deveriam adotar frente à necessidade urgente de cumprimento dessas normas dizia respeito à fiscalização, entendida aqui como um meio de atuação do poder de polícia estatal (Di Pietro, 2014), e imposição de sanção àqueles que desrespeitassem tais regras.

A maioria dos países que registrou seus dados de fiscalização tinha estratégias e políticas públicas diversas como, por exemplo, o controle de circulação de pessoas (*lockdown*) e os sistemas nacionais de fiscalização que monitoravam o país como um todo, e não cidades específicas - entendendo que o vírus não respeitaria fronteiras municipais. Um caso ilustrativo é o da Itália, onde apenas no primeiro dia de lockdown, 107.879 pessoas foram abordadas e 2.164 denunciadas por descumprirem as normas de restrição de circulação de pessoas. Em um único dia, 19.985 estabelecimentos italianos foram fiscalizados e 119 sancionados<sup>13</sup>. Já na Argentina, entre 21 e 26 de março, 201.913 pessoas foram paradas em atividade de fiscalização no contexto da pandemia e 6.191 foram detidas<sup>14</sup>. Em notícia veiculada no jornal Clarín<sup>15</sup>, a polícia portenha teria confirmado que em Buenos Aires, entre os dias 21

<sup>13</sup> Dados do Ministério do Interior Italiano referente ao dia 11 de março de 2020. Disponível em: <[https://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/monitoraggio\\_dei\\_servizi\\_di\\_controllo\\_12.3.2020\\_0.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/monitoraggio_dei_servizi_di_controllo_12.3.2020_0.pdf)>

<sup>14</sup> Notícia veiculada no site oficial do governo argentino de 26 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/mas-de-seis-mil-detenidos-y-casi-mil-vehiculos-secuestrados-en-los-controles-por-el>>

<sup>15</sup> Notícia veiculada pelo Clarín de 29 de março de 2020. Disponível em: <[https://www.clarin.com/policiales/coronavirus-argentina-10-dias-33-mil-detenidos-incumplir-aislamiento\\_0\\_wEfS0kMQe.html](https://www.clarin.com/policiales/coronavirus-argentina-10-dias-33-mil-detenidos-incumplir-aislamiento_0_wEfS0kMQe.html)>

e 29 de março, 2.044 pessoas teriam sido abordadas por descumprimento de normas de isolamento social, das quais 1.726 foram processadas e 318 permaneciam detidas à época da reportagem.

No caso da cidade de São Paulo, após três meses e meio de restrição, o processo de retomada econômica em junho tentou combinar a abertura gradual com diretrizes sanitárias, a fim de ordenar um retorno mais seguro para o exercício das atividades paralisadas anteriormente. No contexto de reabertura da cidade, a fiscalização garante um retorno mais seguro e reduz as chances de futuras restrições de circulação e fechamentos de comércio, como tem acontecido em alguns lugares da Europa, como Espanha e Reino Unido.

## O Papel das Subprefeituras paulistanas na Fiscalização

Como parte das medidas de distanciamento social, no caso do município de São Paulo, os decretos designaram para as subprefeituras, com o apoio da Guarda Civil Metropolitana, a incumbência de fiscalizar o cumprimento das obrigações de fechamento e restrições. Já no âmbito do uso de máscaras em espaços públicos, a vigilância ficou sob a responsabilidade dos agentes sanitários estaduais e da polícia militar.

Como explicado anteriormente, a partir da implementação do plano de reabertura do estado de São Paulo (Plano São Paulo)<sup>16</sup> em 29 de maio, deu-se início à flexibilização das medidas de distanciamento social no município. Além da especificação de novos setores permitidos, foram divulgados protocolos sanitários obrigatórios<sup>17</sup>. Tais protocolos divulgaram as regras de distanciamento físico para área interna e externa ao estabelecimento, com o objetivo de evitar aglomerações, e regras de higiene e sanitização, como limpeza de objetos e das áreas de circulação. Para a fiscalização das regras de abertura, implementou-se um procedimento chamado "*Protocolo de fiscalização e monitoramento do próprio setor (autotutela)*", o qual atribuiu às entidades de representação dos setores econômicos a função de estimular e apoiar as medidas protocolares.

Dessa forma, com base nos decretos paulistanos,<sup>18</sup> coube às subprefeituras fiscalizarem: (i) Se estabelecimentos que executam atividades não essenciais de comércio de bens e mercadorias, atacadistas, varejistas e ambulantes, e prestadores de serviço do município suspenderam o atendimento presencial entre 24 de março e 23 de agosto de 2020<sup>19</sup>, de acordo com a regulamentação vigente; (ii) Se estabelecimentos que executam atividades essenciais abertos ao público em geral disponibilizam máscaras e álcool em gel ou produto similar para a higienização das mãos dos funcionários, colaboradores, frequentadores ou consumidores; (iii) Se os estabelecimentos de atividades essenciais condicionam a entrada e permanência de consumidores ao uso de máscara de proteção; e (iv) Se agências bancárias e estabelecimentos financeiros, farmácias, padarias, supermercados e demais estabelecimentos comerciais, de serviços e similares abertos ao público em geral reservam, no mínimo, a primeira hora de funcionamento para atender exclusivamente pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos.

<sup>16</sup> Decreto Municipal nº 59.473/2020 de 29 de maio de 2020.

<sup>17</sup> Portarias nº 625/2020, de 9 de junho, nº 629/2020, de 10 de junho, nº 683/2020, de 27 de junho e nº 696/2020, de 4 de julho.

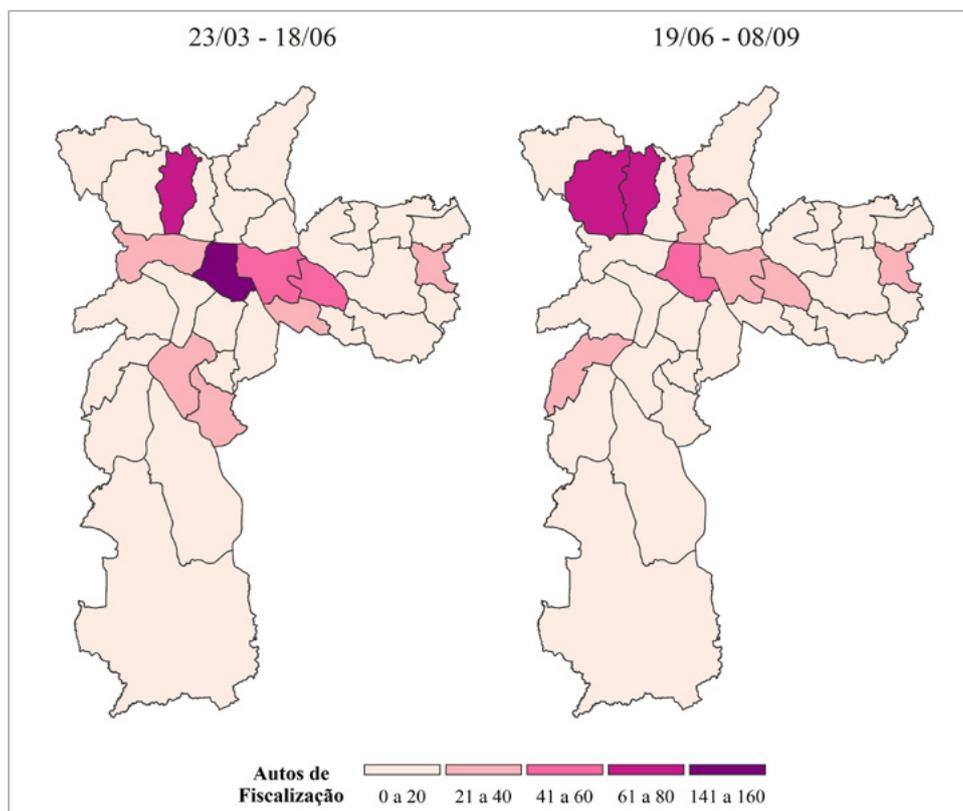
<sup>18</sup> Decreto nº 59.298/2020, artigos 5º e 6º e Decreto nº 59.396/2020, artigo 6º.

<sup>19</sup> Observados os termos e condições estabelecidos nos Decretos Estaduais nº 64.994, de 28 de maio de 2020, e nº 65.114, de 7 de agosto de 2020, bem como nos Decretos nº 59.473, de 29 de maio de 2020 e nº 59.644, de 30 de julho de 2020.

Em 4 de julho, a prefeitura autorizou o atendimento ao público em serviços não essenciais (como bares, restaurantes, salões de beleza, etc)<sup>20</sup>. Com a nova flexibilização, as subprefeituras precisaram incluir novas atividades dentro do escopo de setores a serem fiscalizados. Da mesma forma, conforme se avançou nas fases de reabertura da cidade de São Paulo; e mais estabelecimentos voltaram a funcionar, mais locais deveriam ser fiscalizados pelas subprefeituras de forma a cumprir as normas de combate ao coronavírus.

Em razão da ausência de dados públicos e detalhados sobre a realização das atividades fiscalizatórias, utilizou-se nesta nota os dados relativos às autuações em casos de infração das regras de distanciamento social na cidade de São Paulo. Esses dados foram disponibilizados pelas subprefeituras<sup>21</sup> no período de 23 de março a 18 de junho e, posteriormente, novos dados foram enviados referentes ao período de 19 de junho a 8 de setembro de 2020. A relação de autuação feita pelas equipes de fiscalização representa a capacidade que a prefeitura teve de identificar violações às normas sanitárias impostas por ela e punir os infratores durante a pandemia. A figura 4 ilustra a distribuição de autuações nas subprefeituras do município de São Paulo em cada um dos períodos.

**Figura 4 - Violações às regras de distanciamento social identificadas (autos de infração lavrados) pela Prefeitura de São Paulo.\***



Fonte: Elaborado a partir das informações fornecidas pela Secretaria de Municipal de Subprefeituras através de pedidos feitos por meio da Lei nº 12.527/2011 sobre autos de infração decorrentes de violações às disposições do Decreto Municipal n.º 59.298/2020 e dados geoespaciais do portal GeoSampa da prefeitura de São Paulo.

\*Nota: A primeira imagem diz respeito às violações identificadas no período de 23 de março a 18 de junho, já a segunda às violações identificadas entre 19 de junho a 8 de setembro.

<sup>20</sup> Portaria nº 696, de 4 de julho de 2020 da cidade de São Paulo.

<sup>21</sup> Os dados foram obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação através de pedidos enviados a cada subprefeitura da cidade de São Paulo.

Considerando o primeiro período analisado, entre 23 de março e 18 de junho (total de 88 dias), houve 610 autuações por violações às medidas apresentadas na seção anterior, na cidade de São Paulo. Isso significa que, em média, todas as 32 subprefeituras realizaram 6,93 autos de infração por dia. O município, portanto, teve capacidade para identificar um número inferior a sete estabelecimentos por dia que estavam em discordância com as normas de distanciamento social. Destaca-se a ação da subprefeitura Sé, que, sozinha, foi responsável por mais de um quarto do total das autuações (157 autos) – muito à frente da segunda colocada, a subprefeitura de Freguesia/Brasilândia, com a metade do desempenho da subprefeitura da Sé, num total de 78 autuações (menos de uma por dia).

A subprefeitura de Jabaquara foi a única que não conseguiu identificar nenhuma violação passível de multa, e outras 18 subprefeituras identificaram, em média, menos de uma vez por semana, uma violação às regras de distanciamento social. São elas: Cidade Tiradentes, Parelheiros, Pinheiros, Vila Mariana, Vila Maria/Vila Guilherme, Capela do Socorro, Ermelino Matarazzo, Ipiranga, Itaim Paulista, Santana/Tucuruvi, Butantã, Campo Limpo, Jaçanã/Tremembé, Penha, São Mateus, M'Boi Mirim, Pirituba/Jaraguá e Itaquera. Das 19 subprefeituras com média inferior a um auto de infração lavrado por semana, 14 estão entre as regiões com maior número de mortos na capital paulista, todas com mais de 300 óbitos no período. São elas: Jaçanã/Tremembé, Itaim Paulista, Vila Maria/Vila Guilherme, Butantã, Santana/Tucuruvi, Pirituba/Jaraguá, São Mateus, Casa Verde/Cachoeirinha, Ipiranga, Capela do Socorro, Campo Limpo, M'Boi Mirim, Itaquera e Penha.

Entre 19 de junho e 8 de setembro, no total de 82 dias, a prefeitura realizou mais 525 autuações, mostrando que continuou sendo capaz de identificar um número inferior a sete violações às normas de distanciamento social por dia (com média de 6,40 autuações por dia). A queda no valor absoluto dessas autuações na cidade de São Paulo nos meses de julho, agosto e setembro apresenta uma incoerência com a fase de flexibilização do Plano São Paulo, visto que mesmo com mais estabelecimentos abertos neste período, não houve um número maior de violações às normas. A média de fiscalizações caiu de 6,93 autos para 6,40 autos de infração por dia.

Chama também a atenção a queda de performance na subprefeitura da região da Sé, que identificou apenas 46 violações no segundo período apurado, quando havia mais estabelecimentos funcionando. Mesmo assim, essa subprefeitura segue como a área que mais identificou violações às normas de distanciamento social, nos dois períodos analisados. Também se destaca a Subprefeitura de Itaim Paulista que permaneceu com o mesmo número informado anteriormente, não tendo registrado novas autuações desde 18 de junho. A subprefeitura do Jabaquara permaneceu sem indicar autuações em todo o período analisado. Algumas subprefeituras aumentaram em apenas uma autuação de fiscalização durante os mais de dois meses que seguiram o primeiro período analisado.

## Respostas das 32 Subprefeituras

Com relação às respostas das 32 subprefeituras às formulações endereçadas para entendimento das ações em condução quanto à fiscalização e imposição de sanções relativas aos decretos municipais paulistanos, seguem observações:

### Ausência de bases de dados

A primeira resposta de dezenove subprefeituras foi que as informações sobre fiscalização e imposição de sanções requeridas não constituem base de dados ou não estão disponíveis. Fizemos 19 recursos, informando que havíamos recebido os dados consolidados da Secretaria Municipal de Subprefeituras (SMS) em sede recursal, então cinco subprefeituras proveram resposta em sede de recurso, confirmando que possuem acesso ao sistema de consolidação das fiscalizações do município e confirmando as informações da SMS.

### Contradições numéricas

A Subprefeitura de Ermelino Matarazzo, que informou ter 12 agentes vistores (fiscais), respondeu que não foi necessário lavrar autos de infração no período de fiscalização dos decretos da quarentena. Essa informação conflita com a base consolidada provida pela SMS para essa mesma subprefeitura, com a indicação de 3 ocorrências até 18 de junho. Em sede recursal, com o fim de se solicitar esclarecimentos com relação à discrepância de dados, a subprefeitura corrigiu a informação fornecida, confirmando os dados da SMS. Dados discrepantes também foram informados pelas subprefeituras do Butantã e do Campo Limpo; esta, posteriormente em sede recursal, também confirmou os dados informados pela SMS, já a do Butantã seguiu afirmando que as informações requeridas não constituíam base de dados.

### Falta de respostas

As subprefeituras de Cidade Ademar e da Capela do Socorro informam que, em razão da pandemia, houve restrição de pessoal para o levantamento solicitado, sendo que a segunda subprefeitura solicita nova requisição por meio de ofício a ser direcionado ao seu endereço físico. Para essas duas subprefeituras o fornecimento de detalhamento foi prejudicado tendo em vista a justificativa apresentada. Há, ainda, subprefeituras que também mencionaram insuficiência de agentes vistores para a cobertura geográfica correspondente - a despeito de terem fornecido parcela das informações solicitadas.

### Conflito de competências

Sete das subprefeituras mencionam (tanto em sede de resposta quanto em recurso) que o controle estatístico relativo à imposição de multa em procedimento de fiscalização cabe à SMS, contrariando a autonomia destacada pela própria SMS quando do pedido inicial a esse órgão. Há, ainda, o caso de uma subprefeitura que faz essa menção indireta por entender que à subprefeitura cabe apenas a fiscalização dos decretos e não o seu controle.

### **Sem necessidade de monitoramento**

A Subprefeitura de Casa Verde e Cachoeirinha, ao reforçar que não disporia de detalhamento pela falta de constituição de base de dados, indica que “não existiria necessidade alguma” de monitoramento estatísticos para trabalhos de fiscalização rotineiros.

### **Falta de sistematização**

Fora as respostas não obtidas em primeira instância por falta de pessoal, ao menos 10 das respostas em primeira instância indicam fiscalizações nas principais vias, sem mencionar a sistemática de fiscalização que adentrasse o distrito para além das denúncias pontuais recebidas. Além disso, não é incomum que as fiscalizações tenham ocorrido de forma periódica, mas não diária, o que torna o levantamento dos dados bastante heterogêneo pela falta de possibilidade em comparar os critérios adotados.

### **Falta de detalhamento operacional**

Nenhuma subprefeitura apresentou detalhes operacionais ou detalhamento a respeito da orientação transmitida aos agentes na condução das fiscalizações relativas à contenção do novo coronavírus, de acordo com a estipulação do artigo 6º do Decreto nº 59.396/2020. Aliás, de forma contrária, cinco subprefeituras indicam que o tema não foi regulamentado e uma subprefeitura menciona que caberia à Secretaria das Subprefeituras essa padronização.

## **IV. Considerações Finais e Recomendações**

A classificação de risco do HGHI se manteve constante no decorrer das semanas epidemiológicas. A recomendação do instituto para áreas classificadas no nível de risco moderado-alto inclui a adoção pelos governos de medidas para que a população permaneça em casa (“*stay at home orders*”) e/ou programas rigorosos de testagem de pessoas infectadas e rastreamento de contatos. Considerando o nível de risco atribuído pelo *Harvard Global Health Institute* (HGHI) à cidade de São Paulo, que indica propagação acelerada do SARS-CoV-2 em nível moderado-alto, as medidas de distanciamento social deveriam ser reforçadas.

A Rede de Pesquisa Solidária discutiu em notas diversas a importância e a eficácia das medidas para aumentar o distanciamento físico como método de contenção da COVID-19. Essas medidas, quando desenvolvidas de forma coerente, garantem a mitigação dos pontos de contágio e, conseqüentemente, impedem o alastramento da doença. Ao analisar as medidas da capital com o índice RDPS, a Rede tem apontado que os níveis de rigidez das medidas implementadas tanto no estado de São Paulo quanto na capital ao longo da pandemia são relativamente moderadas. Considerando a nota máxima de 100 e que a maior nota pela capital foi de 50, os dados evidenciam que as respostas nas políticas públicas de mitigação são moderadas e deveriam ser formuladas em consonância com um cenário de nível de risco de COVID-19 maior.

Finalmente, a coordenação de ações de fiscalização e controle das regras de combate à pandemia do coronavírus é fundamental para que a cidade de São Paulo retome as suas atividades de maneira segura, impedindo assim o retorno a momentos de maior rigidez das regras de distanciamento social. O objetivo maior é evitar a contaminação de pessoas e preservar vidas. O desencontro de informações e discrepância na forma de controle e contabilização das atividades de fiscalização mostram que nem mesmo dentro do município houve uma política clara e articulada sobre a conduta a ser tomada com relação à fiscalização de medidas de distanciamento social; nem mesmo no auge da pandemia na cidade de São Paulo, quando houve a imposição de normas mais rígidas de distanciamento social. Na média, mais da metade das subprefeituras (dezessete) chegaram a menos do que uma autuação por violação por semana e outras oito realizaram mais do que um e menos de duas autuações por semana, durante todo o período analisado (23 de março a 8 de setembro).

Os dados apontam para uma ausência de coordenação na ação da Secretaria Municipal de Subprefeituras sobre as Subprefeituras, que, sem saber onde estavam os índices mais alarmantes de morte pelo novo coronavírus, seguiram conduzindo com absoluta independência e dentro das condições materiais possíveis a fiscalização e o *enforcement* das regras de distanciamento social. As regiões que já eram campeãs de morte seguiram com baixíssimo índice de identificação de violações às normas de distanciamento social pela prefeitura. Sobre os esforços voltados à fiscalização, recomenda-se que a prefeitura da cidade:

- (i) tenha uma política organizada de controle sobre a atividade de fiscalização de respeito às normas de distanciamento social na cidade de São Paulo articulada pela Secretaria de Subprefeituras;
- (ii) garanta que todas as subprefeituras tenham uma quantidade suficiente de agentes vistoristas (fiscais) capacitados para cobrir todo o território de cada sub-região e não apenas as vias principais;
- (iii) mantenha uma base de dados pública, transparente, atualizada e organizada que informe o número de fiscalizações realizadas, os tipos de infrações às normas de distanciamento detectadas, a quantidade de autos de infração lavrados, a data de lavratura dos autos de infração, o valor arrecadado em multas, e o número de agentes vistoristas de cada subprefeitura;
- (iv) se necessário, acione outros órgãos competentes para o apoio das subprefeituras na realização da fiscalização das regras de distanciamento social na cidade de São Paulo.

## Referências

**JUSTEN, A et al.** Brasil.io: dataset: covid19. [S. l.], 14 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.io/dataset/covid19/caso/>. Acesso em: 4 set. 2020.

**Di Pietro, MSZ.** Direito Administrativo. São Paulo: Atlas. 27ª ed. (p. 124 e 126). 2014.

## O QUE É A REDE

Somos mais de 100 pesquisadores mobilizados para aperfeiçoar a qualidade das políticas públicas do governo federal, dos governos estaduais e municipais que procuram atuar em meio à crise da Covid-19 para salvar vidas. Colocamos nossas energias no levantamento rigoroso de dados, na geração de informação criteriosa, na criação de indicadores, na elaboração de modelos e análises para acompanhar e identificar caminhos para as políticas públicas e examinar as respostas que a população oferece.

A Rede de Pesquisa Solidária conta com pesquisadores das Humanidades, das Exatas e Biológicas, no Brasil e em outros países. Para nós, a fusão de competências e técnicas é essencial para se enfrentar a atual pandemia. O desafio é enorme, mas é especialmente entusiasmante.

E jamais seria realidade se não fosse a contribuição generosa de instituições e doadores privados que responderam rapidamente aos nossos apelos. A todos os que nos apoiam, nosso muito obrigado.

Visite nosso site: <https://redepesquisasolidaria.org/>

Siga a Rede de Pesquisa Solidária na redes sociais



## QUEM FAZ

### Comitê de Coordenação

Glauco Arbix (USP), João Paulo Veiga (USP), Fabio Senne (Nic.br), José Eduardo Krieger (InCor-Faculdade de Medicina USP), Rogério Barbosa (CEM-USP, Princeton Brazil Lab), Ian Prates (CEBRAP, Social Accountability International), Graziela Castello (CEBRAP), Lorena Barberia (USP-Ciência Política), Tatiane Moraes (Fiocruz) e Hellen Guicheney (CEM, CEBRAP)

**Coordenação Científica** Lorena Barberia (USP)

**Editores** Glauco Arbix, João Paulo Veiga e Lorena Barberia

**Doações e contato** [redesquisasolidaria@gmail.com](mailto:redesquisasolidaria@gmail.com)

**Consultores** Alvaro Comin (USP) • Diogo Ferrari (Universidade de Chicago) • Flavio Cireno Fernandes (Prof. da Escola Nacional de Adm. Pública e Fundação Joaquim Nabuco) • Márcia Lima (USP e AFRO-Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial) • Marta Arretche (USP e Centro de Estudos da Metrópole - CEM) • Renata Bichir (USP e CEM) • Guy D. Whitten (Texas A&M University) • Arachu Castro (Tulane University)

**Design** Claudia Ranzini

## Equipe responsável pela Nota Técnica No.25

**Coordenação** Lorena Barberia (USP), Carolina Langbeck Osse (USP) e Raquel Requena Rachid (PUC)

**Colaboração** Tatiane C Moraes de Sousa (Fiocruz), Dara Aparecida (DCP-USP), Luiz Guilherme Roth Cantarelli (DCP-USP), Maria Letícia Claro (DCP-USP), Isabel Seelaender Costa Rosa (DCP-USP), Pedro H. de Santana Schmalz (DCP-USP e CEPESP/ FGV), Marcela Mello Zamudio (DCP-USP e CEPESP/FGV)

## Instituições parceiras



## Instituições de apoio

