

# 1 A PROPORCIONALIDADE DAS MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA PANDEMIA DE COVID-19: ANÁLISE EMPÍRICA SOBRE O BRASIL<sup>1</sup>

(O resumo se refere à pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da UFJF)

Luciana Gaspar Melquíades Duarte<sup>2</sup> e  
Gabriel Lima Miranda Gonçalves Fagundes<sup>3</sup>

**Palavras-chave:** proporcionalidade; ações e omissões; pandemia.

## APRESENTAÇÃO

A pandemia de COVID-19, que assola o Brasil desde março de 2020, gerou uma crise social de enorme magnitude, somada ao agravamento da crise financeira e política já observada. Tal situação de crise, para Carvalho Filho (2020, p. 851-852), se configurou um afastamento das condições normais de vida, ensejando uma maior intervenção do Estado. O autor ressalta que a própria Constituição permite a utilização de mecanismos excepcionais restritivos de direitos em situações de crise nacional, sob o fundamento de preservação da ordem constitucional. No entanto, tais medidas excepcionais autorizadas ao Executivo possuem como limite material a necessidade da sua adoção para tentar atenuar ou fazer cessar a situação de “anomalia social”, e como limite temporal a duração desse estado anômalo (CARVALHO FILHO, 2020, p. 855).

Assim, em tese, é constitucional a adoção de medidas restritivas de direitos que visem combater a pandemia, devendo ser feito o controle caso a caso por meio da máxima da proporcionalidade defendida por Robert Alexy, por se tratar de conflito entre direitos fundamentais, notadamente os direitos à vida e à liberdade (CARVALHO FILHO, 2020, p.

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa foi realizada com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

<sup>2</sup> Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestra em Direito Administrativo pela UFMG e bacharela em Direito pela UFJF. Professora adjunta de Direito Constitucional e Administrativo da UFJF. Professora do Mestrado em Direito e Inovações da Faculdade de Direito da UFJF. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9612622153460207>.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito e Inovação na Faculdade de Direito da UFJF. Bolsista do Programa de Apoio à Pós-Graduação da FAPEMIG. Pós-graduando em Direito Administrativo na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC - Minas). Advogado. Bacharel em Direito pela UFJF. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora – MG (Brasil). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9967196076868558>. LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/gabriellimamiranda/>.

858). Desse modo, esta pesquisa busca verificar se as conclusões teóricas apresentadas por Carvalho Filho (2020) encontram correspondência na realidade brasileira.

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo responder empiricamente se houve proporcionalidade nas medidas de combate à pandemia de COVID-19 adotadas pelo Estado brasileiro em relação à gravidade do quadro epidemiológico e à proteção do direito à vida da população, entre março de 2020 a agosto de 2021.

Parte-se da hipótese de que as ações e omissões do Poder Executivo tiveram correspondência com o que era exigido nas fases de agravamento da pandemia, tal como afirma Carvalho Filho (2020) teoricamente.

## **METODOLOGIA DE TRABALHO**

A pesquisa é caracterizada como empírica com abordagem qualitativa e dedutiva. Primeiramente foram coletados dados sobre as ações/omissões de combate à pandemia de COVID-19 no Brasil, por meio do *site Our World in Data* (RITCHIE, *et al.*, 2021), e sobre o número diário de óbitos<sup>44</sup>, por meio do *site MonitoraCovid-19* (FIOCRUZ, 2020), de 01/01/20 a 30/08/21. Os dados numéricos foram tabulados da seguinte forma:

- a. Data;
- b. Número de óbitos diários notificados;
- c. Grau de implementação de medidas de fechamento de escolas;
- d. Grau de implementação de medidas de fechamento de locais de trabalho;
- e. Grau de implementação de medidas de cancelamento de eventos públicos;
- f. Grau de implementação de medidas de restrição a reuniões públicas;
- g. Grau de implementação de medidas de fechamentos de transporte público;
- h. Grau de implementação de restrições para ficar em casa;
- i. Grau de implementação de campanhas públicas de informação;
- j. Grau de implementação de restrições à movimentação interna pelo país;
- k. Grau de implementação de medidas de controle em viagens internacionais;
- l. Grau de abrangência das políticas de testagem;
- m. Grau de extensão do rastreamento de contato;
- n. Grau de implementação de políticas de uso de máscaras;

---

<sup>4</sup> Foram considerados o número de óbitos diários para definir a gravidade do quadro epidemiológico para a proteção do direito à vida. Tal escolha se deve pela melhor mensuração da maior violação à vida devido às complicações da doença, bem como por apresentar menor risco de subnotificação, já que no Brasil a testagem pública se restringiu para casos graves na maior parte do período da pandemia.

- o. Grau de disponibilização de vacinas contra COVID-19 para a população;
- p. Grau de implementação de políticas de manutenção da renda para as pessoas;
- q. Grau de implementação de políticas de alívio de dívida ou de contratos;

De forma a se visualizar a correlação entre o grau de aplicação de uma medida e a gravidade da violação ao direito à vida durante a pandemia, os dados foram transformados em gráficos lineares, com eixo X contendo as datas e o eixo Y contendo informações em duas linhas, uma sempre com o número diário de óbitos notificados e outra com o grau de alguma medida estudada.

Cumprе ressaltar que os dados do *Our World in Data* não distinguem as medidas adotadas pelos Estados e pela União, de modo que o grau elencado pode não se aplicar a todos os níveis federativos. Para tanto, os pesquisadores alertam que um país é codificado com base na política mais rigorosa em nível subnacional para algumas medidas pesquisadas.

Por fim, os gráficos foram analisados da seguinte forma: quanto maior o número de óbitos diários e a sua tendência de crescimento para os próximos dias, maior deverá ser o grau de implementação das medidas de combate à pandemia, sob pena de poder se vislumbrar negligência/omissão ou abuso de poder pelo Estado brasileiro na crise pandêmica.

## **RESULTADOS**

Os resultados já obtidos permitem concluir que, em geral, houve proporcionalidade nas ações do Estado brasileiro de combate à pandemia durante as fases de maior gravidade, tal como defendia Carvalho Filho (2020) no campo teórico. Outro resultado interessante que se pode observar da análise dos gráficos diz respeito ao impacto inversamente proporcional da disponibilização da vacina para a população em geral para a diminuição do número de óbitos, o que dialoga com a pesquisa realizada por Duarte e Oliveira (2020). Na pesquisa mencionada, os autores concluíam, a partir da análise comparativa entre diversos países, que a adoção de medidas de contenção, a completude do sistema de saúde ou o seu financiamento, tomados por si só, não significaram, necessariamente, sucesso ou não no combate à pandemia. Esta pesquisa tem mostrado que a vacinação é uma medida que pode determinar, por si só, o controle da crise.

## **REFERÊNCIAS**

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução por Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **CRISES, PANDEMIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS: o perigo nas interseções**. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 6, n. 3, p. 847-860, dez. 2020. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/565>. Acesso em: 01 nov. 2021. doi: <https://doi.org/10.21783/rei.v6i3.565>.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; OLIVEIRA, Lucas Barros de. **Sistemas Públicos de saúde e medidas de contenção da pandemia do novo coronavírus: uma análise comparativa entre diversos países do mundo**. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; VIDAL, Víctor Luna (org.). **Direito à Saúde: judicialização e pandemia do novo coronavírus**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

FIOCRUZ. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT). **MonitoraCovid-19**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>. Acesso em: 26 out 2021.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. **The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic**. **Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper**, n. 2020-52, University of Chicago Public Law Working Paper n. 747, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>. Acesso em: 06 abr. 2021.

RITCHIE, Hannah *et al.* **Coronavirus Pandemic (COVID-19)**. Reino Unido, 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/coronavirus>. Acesso em: 01 set. 2021.