



A postura da administração pública municipal no contexto da pandemia à luz da Teoria Consequencialista

The posture of the municipal public administration in the context of the pandemic in the light of Consequentialist Theory

Luciana Gaspar Melquíades Duarte¹
Yuran Quintão Castro²

Palavras-chave: Pandemia. Administração Pública. Consequencialismo. Direitos Fundamentais.

Keywords: *Pandemic. Public administration. Consequentialism. Fundamental rights.*

Os gestores públicos, diante da eclosão da pandemia de COVID-19, necessitaram adotar medidas, mediante decretos, com o escopo de atenuar as consequências sanitárias e sociais dela derivadas. Para tanto, houve o respaldo da Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020), publicada no início da crise sanitária, que determinou estratégias de combate à disseminação do vírus causador da doença no território brasileiro.

O isolamento social, segundo orientações das autoridades mundiais de saúde pública ligadas à Organização Mundial de Saúde e à Organização Pan-Americana de Saúde (2020), foi uma das medidas mais indicadas para a contenção do contágio pelo vírus. Os administradores locais, porém, necessitaram implementar medidas de redução da mobilidade social, de acordo com a realidade epidemiológica de cada território jurisdicionado.

É certo, porém, que, se, por um lado, tais medidas são capazes de amenizar a propagação da COVID-19, lado outro, implicam efeitos econômicos deletérios, uma vez que o fechamento, ainda que temporário, de estabelecimentos

¹ Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Minas Gerais – e-mail: lg.melquiades@uol.com.br.

² Mestrando em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora – e-mail: yuranqcastro@gmail.com.



de comércio, diminui a geração de renda e impacta negativamente a economia de maneira sucessiva. Verifica-se, portanto, como problema de pesquisa, uma colisão, na medida do isolamento social, entre os princípios que veiculam a proteção dos direitos fundamentais à saúde e à livre iniciativa.

A Teoria dos Direitos Fundamentais de Alexy (2001;2002) orienta pela solução da colisão entre direitos fundamentais, por meio da máxima da proporcionalidade, da qual se infere, no caso em apreço, que, em virtude de sua imbricação com a vida derivada da potencialidade letal da COVID-19, o direito fundamental a saúde deve prevalecer, uma vez que a viabilidade do desempenho de atividades econômicas pelo ser humano pressupõe que ele esteja vivo e saudável. O entendimento contraposto, que implica a preservação das atividades econômicas, por sua vez, alicerça-se na Teoria Consequencialista de Posner (2010), que embasa a busca por se evitar derivações negativas de uma conduta do que a proteção do direito fundamental a ser restringido por ela.

Pretendeu-se, então, averiguar qual concepção teórica estaria conduzindo as decisões implementadas pelas chefias do Executivo no país (objetivo geral), tendo-se suposto, inicialmente, a prevalência do consequencialismo. Com o escopo de verificar a pertinência desta hipótese, adotou-se, como estratégia de pesquisa, o estudo de caso, em virtude de se constatar, a partir da grande diversidade de municípios integrantes da federação brasileira e do elevado número de decretos editados por cada respectiva chefia do executivo, a viabilidade de estudo de um único município, sob pena de ausência de acurácia, que derivaria da inserção de mais cidades na amostra, frente à escassez do tempo disponível para a pesquisa.

A averiguação da teoria prevalente tem a importância de permitir a identificação do grau de aderência, no país, a uma delas, o que seria indicativo da necessidade de observância da mesma doutrina em outras hipóteses de conflito entre direitos fundamentais, em respeito, como imperativo da democracia, à ética perfilhada pela respectiva comunidade política.

Elegeu-se, então, como município a ser pesquisado, o de Juiz de Fora, por ser ele a sede da universidade em cujo programa de pós-graduação *stricto sensu* a pesquisa se desenvolve e por se tratar de cidade de porte médio, cuja



realidade pode ser aplicada, de acordo com as circunstâncias, a grandes metrópoles e a pequenas municipalidades que integram a federação brasileira.

Para o desenvolvimento da investigação, como metodologia empírica de pesquisa, analisaram-se indutivamente os decretos editados no Município de Juiz de Fora, no curso da pandemia, entre os meses de fevereiro de 2020 e junho de 2021, cujo teor envolveu restrições ao desenvolvimento das atividades comerciais, para se averiguar se neles se privilegiou o direito à saúde ou se preponderou o direito à livre iniciativa. Em concomitância, buscaram-se os boletins epidemiológicos divulgados pela Secretaria Estadual de Saúde, contendo os casos e as mortes pela doença, no dia de publicação de cada decreto municipal. Verificou-se, porém, que não houve divulgação do referido boletim, com os mencionados dados, em todos os dias de publicação de cada decreto municipal examinados, tendo sido efetuada, nestes casos, a opção por analisar o Boletim Epidemiológico do dia anterior.

Para a averiguação do teor da restrição estabelecida pelo Município de Juiz de Fora, foram definidas três faixas de restrição: alta, média e baixa, determinadas com base no conteúdo do ato administrativo. A proposta de escalonamento da restrição promovida pelos decretos municipais possuiu como referência a possibilidade de graduação da restrição dos direitos fundamentais apresentada por Alexy (2008, p. 599) em diferentes graus, a saber: “leve”, “moderada” e “séria”. Ademais, tal proposta utilizou como critérios de classificação do decreto: o estímulo ao número de trabalhadores em circulação, o nível de aglomeração de pessoas inerente à atividade comercial, o nível de contágio inerente à atividade comercial, o quantitativo de cidadãos/clientes em circulação e a adaptabilidade do setor.

Analisaram-se trinta e quatro decretos, em conjunto com a situação epidemiológica do Município. Desses atos administrativos, a partir dos critérios acima apresentados, dezenove foram classificados como de alta restrição, treze como de média e dois como de baixa restrição. Os dados obtidos podem ser representados pelos seguintes gráficos:



Fonte: Elaboração própria



Fonte: Elaboração própria

Diante dos dados colhidos no Município de Juiz de Fora, a hipótese de pesquisa não se confirmou. Verificou-se que o grau de restrição às atividades comerciais promovidas manteve-se alto, quando houve o agravamento da crise sanitária. Ainda que se tenha aferido a flexibilização das atividades comerciais em momento de elevado crescimento desses dados da doença, percebeu-se que essas medidas não perduraram por longos períodos e foram seguidas do aumento da restrição. A administração municipal, frente à quantidade de casos e mortes pela



doença, adotou postura que privilegiou o direito à saúde, diante do direito à livre iniciativa, tendo demonstrado maior aderência à Teoria dos Direitos Fundamentais, em detrimento da Teoria Consequencialista.

A pesquisa realizada apresenta a limitação própria das investigações conduzidas pela estratégia metodológica do estudo de caso, qual seja, a necessidade de cautela para a universalização dos dados. Essa, apenas poderá ser efetuada, caso se averigüe que os resultados derivados da análise da amostra em questão são coincidentes com a realidade inerente a outras municipalidades, o que necessita de apuração em pesquisas adicionais.

Esta investigação delineou os caminhos metodológicos a serem empreendidos e permite a relevante conclusão parcial de que, na experiência nacional, haveria a preponderância do direito à saúde, frente ao direito à livre iniciativa. Tal circunstância é fruto de uma maior identidade ética da comunidade política brasileira com a Teoria dos Direitos Fundamentais, em prejuízo às considerações da Teoria Consequencialista. Essa preponderância deve ser respeitada, também, diante da colisão entre outros direitos, que impliquem o mesmo confronto teórico.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica**. São Paulo: Landy, 2001.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.



DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

Organização Pan-Americana de Saúde (org.). **Distanciamento social, vigilância e sistemas de saúde mais fortes são chaves para controlar pandemia de COVID-19, afirma diretora da OPAS**. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6188:distanciamento-social-vigilancia-e-sistemas-de-saude-mais-fortes-sao-chaves-para-controlar-pandemia-de-covid-19-afirma-diretora-da-opas&Itemid=812. Acesso em: 20 ago. 2021.

POSNER, Richard. **Direito, Pragmatismo e Democracia**. Tradução Teresa Dias Carneiro; revisão técnica Francisco B. M. Pinto Filho. RJ: Forense, 2010.